

Penafsiran Makna Frasa “Perbuatan Tercela” dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Alya Soraya Lisandra¹, Rosmini², Herdiansyah Hamzah³

Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman

Corresponding Author's e-mail: alya.ofc@gmail.com



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 4, Agustus 2026

Page: 2472 - 2492

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/3639>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.3639>

Article History:

Received: 24-07-2026

Revised: 15-08-2026

Accepted: 15-08-2026

Abstract: Article 7A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia sets forth the grounds for the removal of the President and/or Vice President, one of which is “Reprehensible Conduct.” The meaning of the phrase “Reprehensible Conduct” is found only in Article 10(3)(d) of Law No. 24 of 2003 on the Constitutional Court, which states that Reprehensible Conduct is conduct that may undermine the dignity of the President and/or Vice President. This normative study is motivated by the lack of interpretation regarding what constitutes an act that could undermine the dignity of the President and/or Vice President, thereby enabling the House of Representatives to submit a proposal for removal from office. No Indonesian President has yet been formally removed through the mechanisms of Articles 7A–7B of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia since the post-reform era, resulting in the absence of concrete precedents that could serve as legal and procedural guidelines; in other words, in practice, these provisions have never been directly tested. The mechanism for the removal of the President and/or Vice President within Indonesia’s constitutional system depends on the authority of the House of Representative of the Republic of Indonesia (DPR), People’s Consultative Assembly of the Republic of Indonesia (MPR), and the Constitutional Court of the Republic of Indonesia. The authority of these three institutions must be exercised based on a proper constitutional interpretation of the grounds and mechanisms for the removal of the President and/or Vice President. The absence of a clear interpretation has the potential to lead to misinterpretation.

Keywords: Reprehensible Conduct, Impeachment, Interpretation, Constitution, President and/or Vice President.

Abstrak: Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur tentang syarat pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang mana salah satu syarat tersebut ialah “Perbuatan Tercela”. Makna Frasa “Perbuatan Tercela” hanya terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Penelitian normatif ini didasari oleh ketiadaan penafsiran terhadap apa saja yang dimaksud sebagai perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga DPR dapat mengajukan usulan pemberhentian. Belum ada Presiden Indonesia yang diberhentikan secara formal melalui mekanisme Pasal 7A-7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pascareformasi yang mengakibatkan tidak adanya praktik konkret yang dapat dijadikan pedoman yuridis dan prosedural (*precedent*) yang artinya, secara praktik ketentuan ini belum pernah diuji secara langsung. Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bergantung pada kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ketiga lembaga tersebut harus dilaksanakan berdasarkan penafsiran konstitusional yang tepat terhadap alasan dan mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketiadaan penafsiran yang jelas berpotensi menimbulkan pemaknaan yang bersifat politis dan membuka ruang penyalahgunaan kewenangan, sehingga mekanisme pemberhentian dapat digunakan secara sewenang-wenang dan mengancam kepastian hukum serta stabilitas sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Kata Kunci : Perbuatan Tercela, Pemakzulan, Penafsiran, Konstitusi, Presiden dan/atau Wakil Presiden.

PENDAHULUAN

Syarat mutlak dalam merumuskan Hukum salah satunya adalah harus menguasai bahasa yang digunakan, alasannya karena seorang ahli hukum akan menyampaikan hukum kepada

masyarakat dengan menggunakan bahasa. Hal tersebut dikemukakan oleh Gurus Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Padmo menyatakan bahwa kenyataan bahasa sebagai wadah dari hukum telah membuat setiap ahli hukum, semestinya juga ahli bahasa.¹ Hukum terikat pada bahasa yang digunakan oleh masyarakat Hukum. Padmo menyebut ragam, kata, istilah, dan pola kalimat yang digunakan dalam hukum sebagai bahasa Hukum.² Kesalahan dalam penggunaan bahasa pada produk hukum seperti Undang-Undang, Peraturan Perundang-undangan, teks-teks Putusan Pengadilan, akta-akta notaris, naskah perjanjian dapat menimbulkan dampak yang serius dalam penafsirannya. Kebaburan hukum menjadi salah satu permasalahan dalam bahasa hukum yang seharusnya menjadi perhatian oleh perancangan peraturan perundang-undangan.

Sebagai lembaga utama pembentuk produk hukum tertulis, parlemen tidak boleh mengesampingkan penggunaan bahasa hukum demi menghasilkan undang-undang yang baik. Seperti yang dijelaskan oleh Busthanul, perkembangan hukum dipengaruhi oleh perkembangan bahasa secara umum dan perkembangan bahasa hukum secara khusus.³ Bahasa hukum tidak hanya berfungsi sebagai sarana komunikasi, tetapi juga sebagai wadah nilai dan kehendak normatif dari pembentuk undang-undang.⁴ Maka setiap kata dan kalimat dalam teks hukum harus dimaknai secara cermat agar tidak menimbulkan penafsiran yang keliru atau bertentangan dengan tujuan pembentukan hukum tersebut.⁵

Perubahan Ketiga UUD 1945 syarat Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden terdapat pada Pasal 7A disebutkan bahwa salah satu pelanggaran hukum yang menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, yaitu Perbuatan Tercela.⁶ Namun tidak ada penjelasan lebih lanjut penafsiran makna dari frasa “Perbuatan Tercela” dalam pasal tersebut. Secara etimologi, istilah “perbuatan tercela” berasal dari gabungan dua kata dalam Bahasa Indonesia, yaitu “perbuatan” dan “tercela”. Kata “perbuatan” berasal dari kata dasar “buat”, yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti mengerjakan sesuatu; tindakan; hasil melakukan sesuatu. Bentuk kata “perbuatan” mengandung awalan per- dan akhiran -an, yang membentuk nomina abstrak bermakna hasil atau wujud dari melakukan suatu tindakan. Kata “tercela” berasal dari kata dasar “cela”, yang dalam KBBI berarti aib, jahat, kekurangan, atau sesuatu yang patut disalahkan. Bentuk “tercela” merupakan bentuk yang pasif dengan awalan ter-, yang menunjukkan makna dikenai cela atau layak dicela (yakni dipandang buruk atau hina).

Pasal 10 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden, namun istilah tersebut memiliki kebaburan terhadap apa saja yang dianggap sebagai perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga DPR dapat mengajukan usulan pemberhentian. Sampai saat ini, belum ada Presiden Indonesia yang dimakzulkan secara formal melalui mekanisme Pasal 7A-7B UUD 1945 pascareformasi yang mengakibatkan tidak adanya praktik konkret yang dapat dijadikan pedoman yuridis dan prosedural (*precedent*) yang artinya, secara praktik ketentuan ini belum pernah diuji secara langsung. Tidak adanya penjelasan lebih lanjut serta penafsiran mengenai makna dari frasa “Perbuatan Tercela” dalam Pasal 7A UUD 1945 ini menimbulkan permasalahan krusial terkait ketidakpastian hukum, dan kebaburan hukum akibat multi-tafsir yang bisa dimanfaatkan untuk kepentingan non-konstitusional atau politis mengingat pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dilakukan melalui usulan DPR terlebih dahulu.

METODE PENELITIAN

¹ Padmo Wahyono, “Beberapa Permasalahan Hukum di Indonesia”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, 1983, hlm. 201

² Ibid.

³ Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1996, Analisis dan Evaluasi tentang Perkembangan 25 Tahun Penggunaan Bahasa Hukum Jakarta: BPHN, hlm. 77

⁴ Sudikno Mertokusumo, 2009, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 25.

⁵ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 66. (Indrati 2007)

⁶ Pasal 7A Perubahan Ketiga Undang-Undang 1945

Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan Pendekatan *Doctrinal* atau Yuridis Normatif, yakni metode penulisan yang dilakukan dengan cara meneliti sejumlah norma untuk dianalisis, baik dalam hal hubungan antar norma, analisis isi, penggabungan antara teori dan norma, maupun asas-asas hukum. Pendekatan *doctrinal* yang bersifat normatif ini merupakan bentuk pendekatan dalam penelitian hukum yang berfokus pada upaya pemecahan permasalahan hukum berdasarkan hukum tertulis dan praktik hukum.⁷

Sumber Bahan

1. Bahan Primer

Bahan Hukum Primer yang penulis gunakan dalam penelitian adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Risalah Pembentukan Undang-Undang Dasar 1945, serta Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Bahan Sekunder

Perolehan bahan sekunder merupakan Bahan Hukum yang dapat memperjelas Bahan Hukum Primer diantaranya, buku-buku, jurnal-jurnal, kamus, dokumen, artikel ilmiah dan data yang berhubungan dengan topik terkait lainnya.

3. Analisis Bahan

Bahan Hukum yang diperoleh selama penelitian kemudian dianalisa secara kualitatif untuk menjawab atas rumusan masalah:

Bahan yang diperoleh selama penelitian diarahkan untuk menganalisa beberapa hal pokok diantaranya, pembahasan mengenai Penafsiran Makna Frasa “Perbuatan Tercela” dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Memorie Van Toelichting (MvT) Penyusunan UUD 1945. Teori Hukum yang digunakan dalam analisis adalah Teori Interpretasi Konstitusi (original intent).

Bahan yang digunakan selama penelitian digunakan untuk membandingkan komparasi konsep “Perbuatan Tercela” dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia dengan Negara lain yang memiliki Sistem Presidensial.

Perencanaan waktu yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah 6 (enam) bulan. Tahapan pelaksanaan penelitian dimulai dari penyusunan desain riset, seminar desain riset, kajian pustaka, penyusunan laporan, dan publikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Penafsiran Makna Frasa “Perbuatan Tercela” berdasarkan Memorie Van Toelichting (MvT) Penyusunan UUD 1945

1. Sejarah dan Konteks “Perbuatan Tercela” sebelum Amandemen UUD 1945

Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 8 UUD 1945 dan Pasal 24 UUDS hanya mengatur bahwa Presiden yang mangkat, berhenti, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya digantikan oleh Wakil Presiden. Kedua konstitusi tersebut tidak mengatur siapa yang berwenang memberhentikan Presiden, prosedur pemberhentian, maupun alasan pemberhentian, sehingga mekanisme impeachment belum diatur secara jelas.

Dalam praktiknya, MPRS menggunakan kewenangannya sebagai lembaga tertinggi negara untuk memberhentikan Presiden. Pada peristiwa G30S PKI adalah percobaan pemberontakan untuk melakukan kudeta yang merupakan tindak pidana pengkhianatan terhadap Negara.⁸ Setelah terjadinya Gerakan 30 September 1965, terjadi krisis politik yang serius yang melemahkan posisi Presiden Soekarno. Dalam situasi tersebut, MPRS melalui Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 mencabut kekuasaan pemerintahan dari Presiden

⁷ Muhammad Muhdar, 2019, Penelitian *Doctrinal* dan *Non-Doctrinal* “Pendekatan Aplikatif dalam Penelitian Hukum”, Mulawarman University Press, hlm 11.

⁸ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 36.

Soekarno dan mengangkat Soeharto sebagai Pejabat Presiden.⁹ Pada pemakzulan Presiden Soekarno tahun 1967, selain pelanggaran haluan negara dan ketidakmampuan memberikan pertanggungjawaban kepada MPRS, alasan yang digunakan meliputi kemunduran ekonomi, kerusakan akhlak bangsa, serta adanya petunjuk bahwa kebijakan Presiden Soekarno menguntungkan G30S/PKI dan melindungi tokoh-tokoh PKI. Keputusan tersebut tidak didasarkan pada mekanisme yuridis mengenai pelanggaran konstitusi maupun perbuatan tercela, karena belum terdapat parameter normatif dan mekanisme pembuktian yang objektif.

Pada pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid tahun 2001, selain alasan pelanggaran haluan negara, UUD, dan ketetapan MPR, pemberhentian juga dikaitkan dengan Maklumat Presiden, dugaan penyalahgunaan dana Yanatera Bulog, pengangkatan Kapolri tanpa persetujuan DPR, serta keengganan memberikan pertanggungjawaban kepada Sidang Istimewa MPR.

Kedua peristiwa tersebut menunjukkan bahwa sebelum amandemen UUD 1945, alasan pemakzulan lebih didasarkan pada hilangnya kepercayaan MPR terhadap Presiden dan pertimbangan politik daripada mekanisme hukum yang baku.¹⁰ Kondisi ini mendorong perubahan konstitusi pada periode 1999–2002.

Melalui amandemen UUD 1945, perbuatan tercela dimasukkan secara eksplisit dalam Pasal 7A sebagai salah satu dasar pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun, konsep perbuatan tercela tetap bersifat terbuka (*open-textured*)¹¹, sehingga penafsirannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan keterlibatan Mahkamah Konstitusi, penilaian terhadap perbuatan tercela tidak lagi sepenuhnya menjadi domain politik, tetapi dilakukan melalui mekanisme hukum yang lebih objektif dan terukur.

2. “Perbuatan Tercela” sebagai syarat Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pengalaman sejarah pemberhentian Presiden dengan alasan "sungguh melanggar haluan negara" yang bersifat umum dan multitafsir menjadi salah satu pertimbangan dalam perubahan UUD 1945. Untuk memahami frasa "perbuatan tercela" sebagai syarat pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, perlu dilihat proses pemberhentian Presiden Soekarno.

Sebelum Sidang Istimewa MPRS, pada 20 Februari 1967 Presiden Soekarno menyerahkan kekuasaan kepada Letnan Jenderal Soeharto. Meskipun demikian, MPRS tetap melaksanakan Sidang Istimewa dan mencabut kekuasaan pemerintahan Presiden Soekarno dengan alasan Presiden tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional sebagai Mandataris MPRS dan tidak menjalankan haluan serta putusan MPRS. Pertimbangan lainnya meliputi Pidato Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara yang dinilai tidak memuat pertanggungjawaban atas G30S/PKI, kemunduran ekonomi, kemerosotan akhlak, penyerahan kekuasaan kepada Soeharto, serta adanya petunjuk bahwa kebijakan Presiden Soekarno menguntungkan dan melindungi tokoh-tokoh G30S/PKI.¹²

Alasan "kemerosotan akhlak" memiliki kemiripan dengan frasa "perbuatan tercela" sebagai dasar pemakzulan dalam Pasal 7A UUD 1945 karena sama-sama menempatkan moralitas sebagai dasar penilaian terhadap kelayakan Presiden untuk tetap menjabat. Frasa tersebut

⁹ Ketetapan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967; lihat juga Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1978), hlm. 155–170; dan Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001), hlm. 87–90.

¹⁰ Tim Pengkajian Hukum BPHN, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Impeachment Dalam Sistem Hukum Tata Negara* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, 2005), hlm. 32–34 (Bab III, Bagian B, Sub-bagian 1: Pemberhentian Presiden Soekarno); lihat juga Kata Pengantar, hlm. iv. Tersedia di: https://bphn.go.id/data/documents/25pengkajian_impeachment.pdf

¹¹ H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1994), hlm. 124–136.

¹² Hufon, *Pemberhentian Presiden di Indonesia: Antara Teori dan Praktik*, Laksbang Pressindo Yogyakarta, Surabaya, 2017, hlm 230.

menunjukkan bahwa keberlanjutan jabatan Presiden tidak hanya dinilai dari penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga dari integritas dan moralitas Presiden.

Setelah Perubahan UUD 1945, istilah "kemerosotan akhlak" tidak lagi digunakan dan diganti dengan frasa "perbuatan tercela" dalam Pasal 7A. Pergeseran terminologi ini menunjukkan bahwa dasar pemberhentian tidak lagi berfokus pada kondisi moral yang bersifat abstrak, tetapi pada perbuatan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai bentuk pertanggungjawaban pribadi yang mencerminkan integritas serta menjadi dasar penilaian kelayakan untuk tetap menduduki jabatannya.

b. Penafsiran Perbuatan Tercela dalam Amandemen UUD 1945

1. Perdebatan Konsep Perbuatan Tercela sebagai syarat Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pada Risalah Sidang Perubahan UUD 1945 Tahun Sidang 1999, gagasan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden belum dirumuskan secara eksplisit dalam bentuk norma konstitusional seperti yang dikenal dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 hasil amandemen lanjutan. Namun demikian, embrio pengaturannya telah terlihat melalui pandangan fraksi-fraksi yang menekankan pentingnya supreasi hukum dan pembatasan kekuasaan Presiden.

Walaupun sebagian besar fraksi masih menganggap pertanggungjawaban politik presiden di hadapan MPR sebagai alasan pemakzulan. Beberapa fraksi sudah mengajukan alasan-alasan yang lebih jelas, antara lain alasan melanggar sumpah/janji, memberi dan menerima suap, melanggar hukum, serta melakukan kejahatan-kejahatan moral. Berikut usulan awal masing-masing fraksi mengenai alasan pemakzulan presiden:¹³

- 1) FPDIP : MPR meminta dan menilai perilaku presiden;
- 2) FPG : Melanggar UUD dan undang-undang;
- 3) FPPP : Keharusan Laporan pertanggungjawaban presiden kepada MPR;
- 4) FPKB : Kewenangan MPR untuk meminta pertanggungjawaban presiden;
- 5) FReformasi : Melanggar sumpah dan janji, melanggar GBHN, memberi dan menerima suap, melakukan kejahatan moral;
- 6) FPBB : Benar-benar melanggar UUD dan Undang-undang lainnya;
- 7) FPDU : Melanggar haluan Negara dalam melaksanakan kewajibannya;
- 8) FPDKB : Kewenangan MPR meminta pertanggungjawaban Presiden;
- 9) FTNI/Polri : Melanggar hukum atau haluan Negara; dan
- 10) FUG : Melanggar UUD, melanggar sumpah dan janji presiden melanggar GBHN, dan melakukan tindak pidana.

Pada perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999, pembahasan masih berfokus pada pembatasan kekuasaan Presiden melalui prinsip checks and balances dan supremasi hukum. Meskipun demikian, beberapa fraksi mulai mengusulkan bahwa Presiden dapat diberhentikan apabila melakukan pelanggaran hukum maupun kejahatan moral.

Perdebatan konsep perbuatan tercela barulah dibahas pada Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Bukum Empat. Berdasarkan Risalah Perubahan UUD 1945 dan Naskah Komperhensif Perubahan UUD 1945, frasa perbuatan tercela tidak lahir secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil perdebatan yang cukup panjang dalam proses amandemen.

¹³ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm 98-99.

Perdebatan mengenai perbuatan tercela mulai dibahas secara khusus pada Sidang Tahun 2000. Salah satu dialog yang paling penting disampaikan oleh Soewarno dari Fraksi PDI Perjuangan. Beliau menyatakan:

“Jadi memang sudah ada rumusan sebelumnya pada waktu yang lalu, yaitu tentang kemungkinan berhentinya Presiden di tengah-tengah masa jabatannya. Itu hanya jalannya lewat impeachment. Jadi prinsipnya tidak karena alasan politik dia bisa diberhentikan, tapi karena masalah mengkhianati negara, tindak pidana kejahatan, penyuapan, dan melakukan perbuatan yang tercela berdasarkan keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap. Jadi waktu itu sudah sangat dibatasi dengan rumusan yang kita buat. Iya pelanggaran berat.”¹⁴

Dari dialog tersebut terlihat bahwa sejak awal para perumus menghendaki agar perbuatan tercela menjadi dasar pemberhentian yang bersifat yuridis, bukan sekadar alasan politik. Hal ini juga dipertegas oleh Ketua Rapat Jakob Tobing yang menegaskan bahwa seluruh dasar impeachment harus bersifat yuridis agar Presiden tidak mudah diberhentikan hanya karena pertimbangan politik.

Namun demikian, terdapat pula pandangan yang menempatkan perbuatan tercela tidak hanya sebagai persoalan hukum, tetapi juga sebagai persoalan moral ketatanegaraan. Misalnya Patrialis Akbar yang berpendapat bahwa impeachment juga harus mencakup pelanggaran politik dan moral, sehingga perbuatan tercela tetap perlu dipertahankan sebagai salah satu alasan pemberhentian Presiden.

Selama rapat pembahasan amandemen UUD 1945 banyak yang tidak setuju dengan adanya syarat “perbuatan tercela” ini karena tidak ada tolak ukurnya, seperti pada Rapat ke-25 PAH 1 Badan Pekerja MPR RI Kamis, 6 September 2001 (Pembahasan II UUD 1945 tentang MPR). Gregorius Seto Harianto (Fraksi PDKB) mengutarakan bahwa “perbuatan tercela” tidak perlu dimasukkan ke dalam syarat pemberhentian Presiden. Menurutnya karena Presiden melakukan tindak pidana penyuapan itu tercela, tindak pidana kejahatan juga tercela, jadi melakukan perbuatan yang tercela ini menjadi sangat subyektif dan sangat politis.¹⁵ Sama halnya dengan Lukman Hakim Saifuddin (Fraksi PPP). Baginya, sulit untuk kemudian mencari parameter, tolak ukur hal-hal yang berkaitan dengan perbuatan tercela. Ia menyarankan untuk syarat “perbuatan tercela” dihilangkan saja karena dirasa kurang konkrit.¹⁶

Berbeda pandangan dengan Rosnaniar dari Fraksi Partai Golkar yang justru mempertahankan keberadaan frasa perbuatan tercela. Beliau menyatakan:

“..Tadi saya mengikuti Pak Seto, teman saya, bahwa melakukan perbuatan tercela itu sulit untuk diukur. Oleh karena itu tidak perlu dicantumkan pada Ayat (4) ini. Berbeda dengan saya, saya sangat mempertahankan Ayat (4) ini terutama melakukan perbuatan yang tercela, yakni yang berhubungan dengan moral. Berhubungan dengan moral, perilaku yang tercela. Karena seorang Presiden dan Wakil Presiden adalah panutan dan tuntunan bagi rakyat..”¹⁷

Rosnaniar kemudian menambahkan bahwa:

¹⁴ Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Enam, Cetakan Kedua, November 201, Jakarta Pusat, hlm 286

¹⁵ Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2001 Buku Dua, Cetakan Kedua, November 201, Jakarta Pusat, hlm 195

¹⁶ *Ibid*, hlm. 198-199.

¹⁷ Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2001 Buku Dua, Cetakan Kedua, November 201, Jakarta Pusat, hlm 203

”... Jadi saya sangat berbeda dengan Bapak-Bapak, seandainya bahwa yang disebut dengan perilaku perbuatan tercela itu tidak dimasukkan di dalam ayat pada Undang-Undang Dasar 1945. Ini menjadi semacam pegangan bagi seorang calon Presiden. Bahwa moral itu adalah yang nomor satu meskipun penilaiannya agak relatif. Namun apabila ini kita pertahankan, seorang calon Presiden akan selalu waspada karena negara ini akan dibawa kepada negara yang mempunyai moral. Dari kemarin kita membahas tentang Pancasila, negara kita adalah negara Pancasila. Oleh karena itu moral adalah nomor satu, Ketuhanan Yang Maha Esa.”¹⁸

Dialog ini sangat penting karena menunjukkan bahwa Rosnaniar tidak memandang frasa perbuatan tercela hanya sebagai dasar pemberhentian Presiden, tetapi juga sebagai pedoman moral bagi calon Presiden. Dengan kata lain, keberadaan frasa tersebut memiliki fungsi untuk mendorong setiap calon Presiden menjaga integritas dan perilaku moralnya sejak sebelum menjabat. Selain itu, Rosnaniar secara eksplisit mengaitkan moralitas tersebut dengan nilai-nilai Pancasila, khususnya sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini menunjukkan bahwa moralitas dipandang sebagai salah satu fondasi dalam penyelenggaraan negara.

Dialog yang paling penting dalam keseluruhan risalah disampaikan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie. Beliau menjelaskan:¹⁹

“..Pelanggaran hukum di sini lebih merupakan individual responsibility, sedangkan pelanggaran sumpah jabatan lebih berkaitan dengan jabatan. Kalau Presiden melanggar undang-undang dalam menjalankan kewajibannya sebagai Presiden, maka itu merupakan pelanggaran sumpah jabatan. Tetapi kalau dia tidak membayar pajak sebagai pribadi, dia melanggar hukum sebagai individu, dan itu dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan tercela. Kalaupun tidak dirumuskan secara khusus, mungkin termasuk perbuatan tercela, seperti misdemeanors dalam Konstitusi Amerika.”

Dialog ini merupakan salah satu kunci untuk memahami makna perbuatan tercela dalam Pasal 7A UUD 1945. Prof. Jimly Asshiddiqie secara tegas membedakan antara pelanggaran yang dilakukan Presiden dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara negara dengan pelanggaran yang dilakukan dalam kapasitasnya sebagai individu. Pelanggaran sumpah jabatan berkaitan dengan penyalahgunaan atau pelanggaran dalam menjalankan kewenangan jabatan Presiden, sedangkan perbuatan tercela diarahkan pada pertanggungjawaban pribadi atau individual responsibility. Menariknya, Prof. Jimly juga mengaitkan konsep tersebut dengan istilah misdemeanors dalam Konstitusi Amerika Serikat. Hal ini menunjukkan bahwa perumus UUD tidak hanya mempertimbangkan aspek hukum positif, tetapi juga mengadopsi gagasan bahwa seorang Presiden harus tetap bertanggungjawabkan perilaku pribadinya apabila perilaku tersebut mencederai kehormatan jabatannya.

Berdasarkan keseluruhan perdebatan tersebut, terlihat bahwa para perumus UUD 1945 memang belum berhasil merumuskan parameter yang limitatif mengenai perbuatan tercela. Namun terdapat satu benang merah yang konsisten, yaitu bahwa Presiden tidak hanya dituntut menaati hukum, tetapi juga menjaga moralitas, integritas, dan kehormatan sebagai kepala negara. Bahkan, sebagaimana disampaikan Rosnaniar, moralitas tersebut telah

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2001 Buku Satu, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Cetakan Kedua, November 201, Jakarta Pusat, hlm 694-695.

dikaitkan dengan nilai-nilai Pancasila, khususnya sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, menurut saya, keberadaan frasa perbuatan tercela dimaksudkan untuk menjaga standar moral-konstitusional Presiden, namun penerapannya tetap harus dilakukan melalui mekanisme hukum yang jelas agar tidak berubah menjadi instrumen politik

2. Pendapat Dominan mengenai Frasa “Perbuatan Tercela” sebagai syarat Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Secara garis besar, terdapat tiga arus pemikiran utama dalam perumusan frasa tersebut:

- a. Kelompok pertama memandang bahwa perbuatan tercela harus dipahami secara yuridis dan dibatasi pada pelanggaran hukum yang dapat dibuktikan melalui mekanisme peradilan. Pandangan ini bertujuan menjaga sistem presidensial agar Presiden tidak mudah diberhentikan karena alasan politik semata. Tokoh seperti Soewarno, Jakob Tobing, Fuad Bawazier, dan Jimly Asshiddiqie menekankan pentingnya kepastian hukum, pembatasan norma, serta keterlibatan peradilan atau Mahkamah konstitusi dalam proses impeachment. Pandangan ini menunjukkan adanya kecenderungan untuk memperkuat prinsip *rechstaat* dan sistem presidensial yang menjamin stabilitas masa jabatan Presiden (*fixed term*);
- b. Kelompok kedua memandang bahwa perbuatan tercela tidak dapat dilepaskan dari dimensi moral dan etik ketatanegaraan. presiden dipandang bukan hanya pejabat konstitusional tetapi juga symbol moral dan teladan bagi masyarakat. Oleh karena itu, perilaku pribadi Presiden yang mencederai kepatutan, integritas, dan nilai-nilai moral bangsa tetap layak dijadikan dasar impeachment meskipun tidak seluruhnya merupakan tindak pidana. Pandangan ini terlihat dalam pendapat Patrialis Akbar, Rosnaniar, dan Yusuf Muhammad yang mengairkan frasa tersebut dengan nilai moral Pancasila, khususnya sila Ketuhanan Yang Maha Esa; dan
- c. Sejumlah anggota sidang seperti Gregorius Seto Harianto, dan Lukman Hakim Saifuddin menolak penggunaan frasa “perbuatan tercela” karena dianggap tidak memiliki parameter yang pasti, terlalu subjektif, dan berpotensi menjadi alat politik untuk menjatuhkan Presiden. Mereka menilai bahwa tindak pidana seperti korupsi, penyuapan, atau kejahatan berat pada dasarnya sudah termasuk perbuatan tercela sehingga frasa tersebut dianggap tidak perlu dicantumkan secara tersendiri.

Frasa “perbuatan tercela” dalam mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden pada dasarnya dimaksudnya sebagai norma etik-konstitusional yang berfungsi menjaga kehormatan, integritas, dan legitimasi jabatan Presiden. Pada penyusunan amandemen UUD 1945 memahami bahwa Presiden tidak hanya bertanggung jawab secara hukum sebagai penyelenggara Negara, tetapi juga memiliki tanggung jawab moral sebagai symbol keteladanan bagi masyarakat. Konsep perbuatan tercela dirumuskan untuk menjangkau tindakan-tindakan yang dipandang mencederai kepatutan, moralitas, dan kehormatan jabatan Presiden.

Secara historis para penyusun amandemen UUD 1945 tidak memberikan definisi yang rigid terhadap frasa “perbuatan tercela”. Akan tetapi, melalui perdebatan yang berkembang dapat ditarik pemahaman bahwa frasa tersebut dimaknai sebagai norma terbuka (*open norm*) yang mengandung dimensi hukum, moral, sosial, dan etik ketatanegaraan sekaligus. Oleh sebab itu, penerapannya dalam mekanisme impeachment harus dilakukan secara hati-hati, objektif, dan melalui prosedur konstitusional yang jelas agar tidak berubah menjadi alat politik untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden di luar prinsip Negara hukum dan demokrasi

3. Konteks Pasal 7A UUD 1945

Ada 2 konteks dari makna frasa “perbuatan tercela” yang penulis rasa menjadi ciri khas dari syarat pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia, yaitu pemaknaan suatu “perbuatan tercela” dilakukan waktu sebelum dan sesudah menjabat, dan pemaknaan suatu “perbuatan tercela” yang berkaitan dengan pelaksanaan jabatan dan yang bersifat personal.

Pertama, frasa “perbuatan tercela” dalam Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan norma konstitusional yang bersifat terbuka (open textured constitutional norm) yang tidak memberikan definisi limitatif maupun kualifikasi enumeratif mengenai bentuk, jenis, maupun batas temporal dari perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tercela. Secara gramatikal, ketentuan tersebut tidak memuat pembatasan eksplisit seperti “selama masa jabatan” atau “dalam menjalankan jabatan”, sehingga secara tekstual terbuka ruang interpretasi bahwa penilaian terhadap perbuatan tercela tidak secara otomatis dibatasi oleh waktu terjadinya perbuatan tersebut. Sama halnya dengan yang dikutip dari perspektif Rosnaniar saat penyusunan Amandemen UUD 1945 yang mengatakan “..Ini menjadi semacam pegangan bagi seorang calon Presiden. Bahwa moral itu adalah yang nomor satu meskipun penilaiannya agak relatif. Namun apabila ini kita pertahankan, seorang calon Presiden akan selalu waspada karena negara ini akan dibawa kepada negara yang mempunyai moral.” Sebagaimana di dalam Pasal 169 huruf J Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum salah satu syarat pencalonan presiden yaitu, “tidak pernah melakukan perbuatan tercela”. Frasa “perbuatan tercela” bukan hanya berlaku selama menjabat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, tapi juga berlaku sejak saat mencalonkan diri menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden. Penafsiran sistematis, norma tersebut harus dibaca secara utuh dengan keseluruhan struktur Pasal 7A UUD 1945, khususnya frasa “tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”, yang menunjukkan bahwa konstitusi tidak hanya mengatur aspek pelanggaran jabatan dalam arti sempit, tetapi juga mencakup aspek kelayakan konstitusional yang bersifat dinamis dan dapat berubah sepanjang masa jabatan berdasarkan fakta hukum yang terungkap kemudian.²⁰

Dari sudut pandang teleologis, mekanisme pemakzulan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen penghukuman terhadap pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, tetapi juga sebagai mekanisme untuk menjaga integritas jabatan konstitusional, stabilitas kepercayaan publik, serta memastikan jabatan Presiden dan Wakil Presiden tetap dipegang oleh individu yang memiliki integritas, moralitas konstitusional, dan kelayakan memegang mandat rakyat. Penilaian konstitusional tidak semata-mata ditentukan oleh waktu terjadinya perbuatan, tetapi juga oleh dampaknya terhadap legitimasi dan kelayakan Presiden untuk tetap menjalankan jabatannya.

Perbuatan yang dilakukan sebelum masa jabatan tidak serta-merta kehilangan relevansi konstitusional apabila baru terungkap setelah pelantikan dan memengaruhi legitimasi jabatan yang sedang dijalankan. Objek penilaian konstitusional bukan hanya perbuatan masa lalu, melainkan kondisi aktual bahwa Presiden atau Wakil Presiden memiliki rekam jejak perbuatan tercela yang sebelumnya tidak diketahui publik maupun lembaga negara ketika mandat diberikan.

²⁰ Norman Eisen et al., “*The Impeachable Offense and the Modern Presidency*”, Lawfare (18 Januari 2019), <https://www.lawfaremedia.org/article/impeachable-offense-and-modern-presidency> Menegaskan bahwa perbedaan “sebelum dan sesudah menjabat” adalah keliru dan tidak memiliki dasar dalam teks konstitusi maupun preseden. Mengutip uji “*nonviability*” Charles Black yang menyatakan bahwa terdapat pelanggaran tertentu yang sedemikian “mencemari” kepresidenan sehingga kelanjutan jabatan menjadi tidak mungkin, dan apakah pelanggaran itu terjadi berminggu-minggu atau berbulan-bulan sebelum pelantikan, hal itu tidak relevan. Suatu anggapan keliru apabila seorang presiden yang secara diam-diam bersekongkol dengan kekuatan asing cukup berkata “itu dulu, dan ini sekarang”.

Relevansi konstitusional suatu perbuatan ditentukan oleh tingkat keseriusan pelanggaran dan pengaruhnya terhadap kelayakan Presiden untuk tetap menjabat, bukan semata-mata oleh waktu terjadinya perbuatan.²¹ Pandangan ini sejalan dengan Charles L. Black Jr. melalui konsep nonviability, yaitu bahwa terdapat pelanggaran yang sedemikian serius sehingga menjadikan Presiden tidak lagi layak mempertahankan jabatannya, terlepas apakah perbuatan tersebut dilakukan sebelum atau sesudah pelantikan.²² Pendapat tersebut juga didukung oleh Norman Eisen, Bob Bauer, Jack Goldsmith, Raoul Berger, dan Michael J. Gerhardt yang menyatakan bahwa perbuatan sebelum memangku jabatan tetap dapat memiliki relevansi konstitusional apabila berkaitan dengan kapasitas, integritas, kelayakan jabatan, dan kepercayaan publik.

Berdasarkan pendekatan tersebut, frasa "perbuatan tercela" dalam Pasal 7A UUD 1945 merupakan standar konstitusional terbuka, sehingga parameter penilaiannya ditentukan oleh dampaknya terhadap integritas jabatan, kepercayaan publik, dan kelayakan konstitusional Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sepanjang perbuatan tercela dilakukan sebelum masa jabatan, baru terungkap setelah pelantikan, dan berdampak serius terhadap legitimasi jabatan, secara argumentatif terdapat ruang penafsiran bahwa perbuatan tersebut memiliki relevansi konstitusional dalam mekanisme pemakzulan berdasarkan Pasal 7A UUD 1945.

Dalam konteks Pasal 7A UUD 1945, perbuatan tercela sebagai dasar pemakzulan harus memenuhi syarat kumulatif, yaitu: (i) merupakan perbuatan yang secara hukum, moral, dan sosial dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan tercela; (ii) dilakukan sebelum atau selama masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden; (iii) tidak diungkapkan secara terbuka kepada publik pada saat pencalonan; dan (iv) baru terungkap setelah menjabat sehingga menimbulkan keraguan serius terhadap kelayakan moral Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mempertahankan jabatannya.

Kedua, Prof. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa perbuatan tercela merupakan bentuk pertanggungjawaban pribadi (individual responsibility) yang berbeda dengan pelanggaran sumpah jabatan. Sejalan dengan penjelasan UU Mahkamah Konstitusi, perbuatan tercela dimaksudkan untuk menjangkau tindakan yang secara moral, etika, dan kepatutan publik mencederai martabat serta kehormatan jabatan Presiden. Contohnya terlihat pada kasus Bill Clinton, yang proses pemakzulannya berfokus pada tindakan berbohong di bawah sumpah sebagai misdemeanors, bukan semata-mata pada hubungan pribadinya.²³

²¹ Prinsip bahwa relevansi konstitusional suatu perbuatan tidak berhenti pada saat terjadinya, melainkan berkelanjutan selama mempengaruhi integritas jabatan yang sedang berjalan, tercermin dalam perkembangan doktrin impeachment Amerika Serikat. Alexander Hamilton menegaskan bahwa yurisdiksi impeachment mencakup pelanggaran yang lahir dari "abuse or violation of some public trust" yang bersifat politis karena berkaitan langsung dengan kerugian yang ditimbulkan terhadap masyarakat. Lihat: Alexander Hamilton, *The Federalist No. 65*, (7 Maret 1788), dalam *Founders Online*, National Archives, <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-04-02-0215>. Preseden kasus *United States v. Porteous* (2010) selanjutnya menegaskan bahwa perbuatan yang terjadi sebelum seseorang menduduki jabatan federal tertentu tetap dapat menjadi dasar pertanggungjawaban konstitusional, khususnya apabila perbuatan tersebut berkaitan dengan penipuan dalam memperoleh jabatan. Lihat: Congressional Research Service, *Impeachment and Removal*, R44260 (2015), tersedia di: <https://www.everycrsreport.com/reports/R44260.html>; Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*, 2d ed. (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

²² Charles L. Black Jr & Philip Bobbitt, *Impeachment: A Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1974), hlm. 35-42. <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/textonly/WH/new/html/clinton102b.html> <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/textonly/WH/new/html/clinton10-2b.html> Para sarjana dan pengamat yang tidak memihak secara konsisten merumuskan standar pelanggaran yang dapat diimpeach dalam konteks serangan fundamental terhadap sistem pemerintahan, termasuk "kejahatan yang sedemikian mencemari seorang presiden sehingga kelanjutannya dalam jabatan berbahaya bagi ketertiban publik" dan "kesalahan yang terbukti meyakinkan dan sedemikian keterlaluan sehingga kelanjutan presiden dalam jabatan tidak dapat ditoleransi".

²³ Steven D. Strauss and Spencer Strauss, *The Complete Idiot's Guide to Impeachment of the President*, New York: Alpha Books, 1998, hlm. 335.

Frasa "perbuatan tercela" dalam Pasal 7A UUD 1945 tidak hanya memiliki dimensi hukum, tetapi juga dimensi etika dan moral. Oleh karena itu, perbuatan tercela tidak dipahami sebagai setiap tindakan yang dianggap tidak bermoral secara pribadi, melainkan sebagai tindakan yang secara etik dan moral mencederaikan kehormatan, integritas, dan kelayakan Presiden sebagai pemegang jabatan konstitusional.

4. Kedudukan Frasa "Perbuatan Tercela" dalam berbagai Norma Konstitusi

Pengaturan mengenai Frasa "Perbuatan Tercela" dalam berbagai peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan ke dalam 2 pola:

- 1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi memaknai "Perbuatan Tercela" sebagai perbuatan yang merendahkan martabat baik itu Presiden dan/atau Wakil Presiden, maupun Hakim; dan
- 2) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, serta Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memaknai "Perbuatan Tercela" sebagai perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma susila, dan norma adat, seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, zina.

Komparasi Konsep "Perbuatan Tercela" dalam Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia dengan Negara lain yang memiliki sistem Presidensial

a. Komparasi Konsep "Perbuatan Tercela" di Negara yang memiliki sistem Presidensial

1. Amerika Serikat

Istilah "perbuatan tercela" dalam Pasal 7A UUD 1945 memiliki kemiripan dengan frasa "*high crimes and misdemeanors*" dalam Konstitusi Amerika Serikat sebagai dasar *impeachment* Presiden. Kemiripan ini dipengaruhi oleh studi perbandingan yang dilakukan saat perubahan UUD 1945, termasuk terhadap sistem ketatanegaraan Amerika Serikat²⁴.

Frasa *high crimes and misdemeanors* berasal dari praktik pemakzulan parlemen Inggris sejak abad ke-14 dan digunakan terhadap pejabat yang melakukan penyalahgunaan jabatan, pelanggaran kewajiban, serta tindakan yang merugikan negara, tidak terbatas pada tindak pidana²⁵.

Dalam Konvensi Konstitusi Amerika Serikat tahun 1787, George Mason mengusulkan agar alasan pemakzulan tidak hanya terbatas pada *treason* dan *bribery*, tetapi juga mencakup bentuk penyalahgunaan kekuasaan lainnya. Usulan *maladministration* kemudian diganti menjadi "*other high crimes and misdemeanors*", sehingga alasan pemakzulan memiliki cakupan yang lebih luas²⁶.

Para perumus Konstitusi Amerika mengadopsi konsep tersebut dari tradisi Inggris, sebagaimana tercermin dalam kasus Warren Hastings dan pandangan Alexander Hamilton dalam *Federalist No. 65*, yang menegaskan bahwa pemakzulan ditujukan terhadap penyalahgunaan jabatan dan pelanggaran kepercayaan publik, bukan semata-mata tindak pidana²⁷.

Raoul Berger menjelaskan bahwa *high crimes and misdemeanors* merupakan *term of art* dalam hukum tata negara yang mencakup penyalahgunaan jabatan, korupsi, pelanggaran kewajiban konstitusional, tindakan sewenang-wenang, dan pengkhianatan terhadap amanah publik, meskipun tidak selalu merupakan tindak pidana²⁸.

²⁴ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana*. Op. cit, hlm.31-32.

²⁵ A Simpson, *A Treatise on Federal Impeachments*, Philadelphia, 1916 (Appendix of English Impeachment Trials) n. 6. at 86; Berger, supra n. 5. at 61; Adams and Stevens, *Select Documents of English Constitutional History* 1-18 (London, 1927)

²⁶ Max Farrand, *The Records of the Federal Convention of 1787 Volume II*, The Plimpton Press Norwood Mass, U.S.A., Yale University Press, 1911, hlm. 550.

²⁷ R. Berger, *Impeachment: The Constitutional Problem* 87, 80 and accompanying notes (1973)

²⁸ Raoul Berger, *Impeachment: The Constitutional Problems*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973, hlm 61-67.

Menurut Friedman, dalam hukum pidana Amerika terdapat perbedaan antara felony (kejahatan berat), *misdemeanor* (kejahatan ringan), dan *infraction*. Namun, istilah *misdemeanor* dalam konteks *impeachment* tidak dimaknai sebagai tindak pidana ringan, melainkan sebagai pelanggaran terhadap integritas jabatan publik²⁹.

Praktik *impeachment* terhadap Presiden Andrew Johnson, Richard Nixon, dan Bill Clinton menunjukkan bahwa alasan pemakzulan tidak hanya didasarkan pada tindak pidana, tetapi juga mencakup pelanggaran sumpah jabatan, penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), obstruction of justice, contempt of Congress, serta pelanggaran terhadap kepercayaan publik³⁰.

Committee of Judiciary menegaskan bahwa “*high crimes and misdemeanors are not limited to offences under the ordinary criminal law*”, sehingga konsep tersebut mencakup pelanggaran konstitusional, politik, dan etika jabatan dengan tetap mempertimbangkan maksud para perumus konstitusi serta praktik ketatanegaraan³¹.

Menurut *Black's Law Dictionary*, konsep *high crimes and misdemeanors* mencakup beberapa bentuk penyimpangan, yaitu *misconduct*, *official misconduct*, *malfeasance*, *misfeasance*, *nonfeasance*, *moral turpitude*, dan *misdemeanors*, yang pada dasarnya menggambarkan penyalahgunaan kewenangan, pelanggaran kewajiban jabatan, tindakan tidak bermoral, serta perilaku yang menghilangkan kepercayaan publik terhadap pejabat negara.

2. Filipina

Dalam penyusunan Konstitusi Filipina 1987, *Philippine Constitutional Commission of 1986* memperluas alasan pemakzulan dengan menambahkan frasa “*betrayal of public trust*”. Penambahan ini didasarkan pada pengalaman pemerintahan Ferdinand Marcos, yang menunjukkan bahwa penyalahgunaan kekuasaan tidak selalu dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Meskipun sempat diperdebatkan karena dianggap terlalu luas dan berpotensi dipolitisasi, ketentuan tersebut akhirnya diterima untuk memperkuat akuntabilitas pejabat publik pasca-*Martial Law*³².

Pasal XI Konstitusi Filipina Tahun 1987 mengatur bahwa Presiden dapat dimakzulkan karena *culpable violation of the Constitution, treason, bribery, graft and corruption, other high crimes*, dan *betrayal of public trust*³³. Di antara alasan tersebut, *betrayal of public trust* memiliki cakupan paling luas karena tidak mensyaratkan adanya tindak pidana, melainkan mencakup pelanggaran terhadap integritas, etika jabatan, dan kepercayaan publik.

Penerapan konsep tersebut terlihat dalam upaya pemakzulan terhadap Presiden Joseph Estrada yang terkait tuduhan korupsi, penyalahgunaan jabatan, dan pengkhianatan terhadap kepercayaan publik, serta beberapa upaya *impeachment* terhadap Gloria Macapagal Arroyo atas dugaan kecurangan pemilu, korupsi, dan penyalahgunaan kekuasaan, meskipun seluruhnya gagal memperoleh dukungan politik yang cukup³⁴.

Dengan demikian, sistem ketatanegaraan Filipina menunjukkan bahwa pemberhentian Presiden tidak hanya didasarkan pada pelanggaran hukum formal, tetapi juga pada hilangnya legitimasi moral dan kepercayaan publik. Konsep *betrayal of public trust* memiliki kemiripan dengan frasa “perbuatan tercela” dalam UUD 1945 karena sama-sama menekankan dimensi etika jabatan dan moralitas publik.

²⁹ Lawrence M Friedman, *America Law, an Introduction, Second Edition*, terjemahan bahasa Indonesia oleh Wishnu Basuki, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, PT. Tatanusa, Jakarta, 2001, hlm. 215.

³⁰ Law of Presidential Impeachment. Htm, Committee on Federal Legislation, “The Law of Presidential Impeachment”, The Association of the Bar of the City of New York”, 2002, hlm.2

³¹ *Ibid*, hlm. 2.

³² Republic of the Philippines, *Record of the Constitutional Commission: Proceedings and Debates*, Vol. II (Quezon City: Constitutional Commission of Phillipines 1986), hlm. 272-279; lihat juga Article XI, Section 2, 1987 Constitution of the Philippines, yang memasukkan “*betrayal of public trust*” sebagai salah satu dasar impeachment.

³³ *The Constitution of the Republic of the Philippines*, Article XI (2).

³⁴ Estelle Marie Macuja Ladrado, “Hello, Garci:” *Framing Gloriagate: The Prevalence of the Conflict Frame in the News Coverage of the “Hello, Garci” Presidentials Crisis*, Loyola Schools Review, 2007, hlm. 2.

3. Peru

Peru merupakan salah satu Negara yang cukup sering mengalami pemakzulan Presiden, serta pergantian Presiden. Mekanisme pemberhentian Presiden dalam sistem ketatanegaraan Peru diatur melalui kombinasi antara *vacancia presidencial* dan *acusación constitucional* yang tercermin dalam Pasal 113 dan Pasal 117 Konstitusi Politik Peru Tahun 1993.³⁵ Pemberhentian Presiden di Peru memiliki karakteristik yang unik karena mengakui konsep *moral incapacity* atau ketidakmampuan moral sebagai salah satu dasar pemberhentian Presiden. Konstitusi Peru memberikan ruang yang lebih luas kepada Kongres untuk menyatakan berakhirnya masa jabatan Presiden melalui mekanisme *vacancia por incapacidad moral permanente* atau ketidakmampuan moral permanen. Presiden juga dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan pelanggaran konstitusional yang secara tegas ditentukan dalam Pasal 117, yakni pengkhianatan terhadap negara, menghalangi pemilihan umum, membubarkan Kongres secara inkonstitusional, atau menghambat fungsi lembaga legislatif dan penyelenggara pemilu. Pemberhentian Alberto Fujimori yang pernah korupsi, terlibat dalam kasus pembunuhan, meninggalkan tugas tanpa izin kongres, dapat dikualifikasikan sebagai ketidakmampuan moral.³⁶ Akhir-akhir ini Presiden Peru, Dina Boluarte juga diajukan pemakzulan dengan alasan ketidakmampuan moral.³⁷ Para anggota kongres yang mendorong pemakzulan menyatakan bahwa “krisis ketidakamanan warga” telah mencapai tingkat kritis di bawah pemerintahan Boluarte, bahwa kebijakan yang diterapkan tidak memadai, dan bahwa kemampuan pemerintahan telah terganggu secara serius. Boluarte menghadapi berbagai mosi pemakzulan karena berbagai alasan, termasuk skandal dan tuduhan korupsi, kritik terhadap kinerjanya dalam menghadapi ketidakamanan warga, serta pertanyaan mengenai cara pemerintahannya.³⁸ Konsep perbuatan tercela dalam sistem Peru tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran hukum, tetapi juga mencerminkan hilangnya legitimasi moral seorang Presiden untuk memimpin negara.

4. Paraguay

Mekanisme pemakzulan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Paraguay diatur dalam Pasal 225 *Constitución de la República del Paraguay* de 1992 yang memberikan kewenangan kepada Kongres untuk memberhentikan Presiden, Wakil Presiden, menteri, hakim Mahkamah Agung, dan pejabat tinggi negara lainnya melalui prosedur *juicio político*.³⁹ Ketentuan tersebut menentukan bahwa pemakzulan dapat dilakukan apabila pejabat yang bersangkutan melakukan *mal desempeño de sus funciones* (pelaksanaan jabatan yang buruk), melakukan kejahatan dalam pelaksanaan jabatannya, atau melakukan kejahatan umum. Proses pemakzulan diawali dengan pengajuan dakwaan oleh *Cámara de Diputados* (Dewan Deputi) yang harus disetujui oleh dua pertiga anggota, kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan dan pengambilan putusan oleh *Cámara de Senadores* (Senat) yang juga mensyaratkan persetujuan dua pertiga anggota untuk menjatuhkan pemberhentian. Berbeda dengan model pemakzulan yang menitikberatkan pada pembuktian tindak pidana tertentu, konsep *mal desempeño de sus funciones* memberikan ruang yang relatif luas bagi parlemen untuk menilai apakah seorang

³⁵ *Constitucion Política del Peru de 1993*, Pasal 113 dan 117.

³⁶ Voice of Amerika Indonesia, *Mantan Presiden Peru Tinggalkan Penjara Setelah Pengampunan*, 01 Desember 2023, diakses pada tanggal 14 Mei 2026, <https://www.voaindonesia.com/a/mantan-presiden-peru-tinggalkan-penjara-setelah-pengampunan/7387866.html>

³⁷ Berrera, Jorge Luis Pinedo, *Constitucionalista explica el proceso de vacancia presidencial y los posibles escenarios de sucesion* (Constitutionalist explains the Presidential Impeachment Process and the Possible Successions scenarios, Jorge Luis Pinedo (9 Oktober 2025), diakses pada tanggal 07 Mei 2026, <https://rpp.pe/peru/actualidad/dina-boluarte-vacancia-presidencial-constitucionalista-explica-el-proceso-en-el-congreso-y-los-posibles-escenarios-de-sucesion-noticia-1658762>

³⁸ Briceno, *Peru's Congress removes President Boluarte as a crime wave grips the country*, Franklin, Associated Press (9 Oktober 2025), diakses pada tanggal 07 Mei 2026, <https://apnews.com/article/peru-president-boluarte-impeachment-crime-shooting-concert-d3bc438bdec704c0c2bd21ef981f95eb>

³⁹ *Constitución de la República del Paraguay* de 1992, art. 225.

Presiden masih layak menjalankan jabatannya berdasarkan kualitas pelaksanaan fungsi pemerintahan, kepemimpinan, dan tanggung jawab konstitusional yang diembannya.⁴⁰ Karakteristik tersebut tampak dalam pemakzulan terhadap Fernando Lugo pada tahun 2012. Kongres Paraguay menilai Lugo telah gagal menjalankan fungsi pemerintahan secara efektif, terutama terkait penanganan konflik agraria yang berujung pada peristiwa Curuguaty massacre yang menewaskan sejumlah petani dan aparat keamanan.⁴¹ Meskipun tidak terdapat putusan pidana yang menyatakan Presiden melakukan tindak kejahatan tertentu, Kongres berkesimpulan bahwa kegagalan tersebut telah memenuhi unsur *mal desempeño de sus funciones* sehingga cukup untuk membenarkan pemberhentiannya dari jabatan.⁴² Gerakan pemakzulan menuduh Lugo “berkinerja buruk” saat melakukan pengusuran lahan yang menyebabkan tujuh polisi dan setidaknya Sembilan petani tewas dalam bentrokan. Bentrokan terjadi di kawasan timur provinsi Canindeyu saat lebih dari 300 polisi mencoba mengusir 150 petani tak berlahan dari property yang dimiliki oleh seorang pengusaha kaya yang merupakan lawan politik Lugo sehingga pengusur berubah menjadi kekerasan dan para petani menembaki polisi.⁴³ Konsep *mal desempeño de sus funciones* memiliki kedekatan konseptual dengan frasa “perbuatan tercela” yang terdapat dalam Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari pengalaman pemakzulan tersebut memiliki kesinambungan terhadap perbuatan yang mengandung dimensi etik, moral, dan kepatutan berkaitan dengan kelayakan seseorang untuk tetap menduduki jabatan publik. Yang membedakan ialah konsep *mal desempeño de sus funciones* berfokus pada penilaian terhadap kualitas pelaksanaan fungsi pemerintahan dan tanggung jawab jabatan, sedangkan frasa “perbuatan tercela” dalam sistem ketatanegaraan Indonesia lebih diarahkan pada perilaku yang merendahkan martabat, kehormatan, dan integritas Presiden atau Wakil Presiden sebagai pemegang jabatan konstitusional. Apabila *mal desempeño de sus funciones* menitikberatkan pada kegagalan menjalankan fungsi pemerintahan, maka “perbuatan tercela” lebih menekankan aspek kelayakan moral dan etika jabatan. Namun keduanya sama-sama menganggap pelanggaran terhadap standar kepatutan dan kepercayaan publik yang melekat pada jabatan Presiden dapat diajukan sebagai alasan pemakzulan seorang Presiden.⁴⁴

5. Nigeria

Konstitusi Nigeria Tahun 1999 mengatur pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam Section 143 dengan menggunakan istilah *gross misconduct*. Ketentuan tersebut mendefinisikan *gross misconduct* sebagai pelanggaran berat terhadap ketentuan konstitusi (*a grave violation or breach of the provisions of this Constitution*) atau suatu bentuk perilaku yang menurut penilaian Majelis Nasional (*National Assembly*) merupakan *gross misconduct*. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa konstitusi Nigeria tidak memberikan daftar perbuatan secara limitatif, tetapi memberikan ruang bagi lembaga legislatif untuk menilai apakah suatu perbuatan telah mencapai tingkat keseriusan yang dapat menjadi dasar pemberhentian Presiden. Penggunaan istilah *gross misconduct* tidak terlepas dari proses transisi Nigeria menuju pemerintahan demokratis setelah berakhirnya rezim militer. Dalam penyusunan Konstitusi Tahun 1999, pembentuk konstitusi berupaya menciptakan mekanisme pertanggungjawaban Presiden tanpa membatasi alasan pemberhentian hanya pada tindak pidana tertentu, sehingga dipilih rumusan yang

⁴⁰ Aníbal Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm. 28–34.

⁴¹ Curuguaty massacre sebagai peristiwa yang menjadi dasar utama dakwaan terhadap Presiden Lugo.

⁴² Impeachment of Fernando Lugo; Pérez-Liñán, *Op. cit.*, hlm. 142–148.

⁴³ BBC News Indonesia, *Presiden Paraguay dimakzulkan*, 23 Juni 2012, diakses pada tanggal 14 Mei 2026, <http://www.reuters.com/article/us-southkorea-politics-idUSKBN13X2JS>

⁴⁴ Pérez-Liñán, *Ibid* hlm. 31–35; bandingkan dengan konstruksi “perbuatan tercela” dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945.

memberikan fleksibilitas kepada parlemen dalam menilai tindakan Presiden berdasarkan tingkat keseriusan pelanggaran yang dilakukan. Prosedur pemberhentian dilakukan melalui pengajuan tuduhan oleh sedikitnya sepertiga anggota Majelis Nasional, penyelidikan oleh panel yang dibentuk Ketua Mahkamah Agung, dan keputusan pemberhentian yang harus memperoleh persetujuan sedikitnya dua pertiga anggota masing-masing kamar parlemen.

6. Liberia

Konstitusi Liberia Tahun 1986 mengatur bahwa Presiden, Wakil Presiden, dan pejabat tinggi negara lainnya dapat dimakzulkan karena melakukan *treason, bribery, other infamous crimes*, atau *misconduct*. Pengaturan tersebut lahir setelah perubahan sistem ketatanegaraan pasca-kudeta militer yang mendorong pembentukan mekanisme pertanggungjawaban yang lebih kuat terhadap Presiden. Berbeda dengan beberapa negara yang hanya mendasarkan pemberhentian pada tindak pidana tertentu, Konstitusi Liberia juga memasukkan *misconduct* sebagai alasan tersendiri. Hal tersebut menunjukkan bahwa dasar pemberhentian tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran hukum pidana, tetapi juga mencakup perilaku Presiden yang dipandang tidak sesuai dengan standar yang dituntut dari pemegang jabatan negara. Proses pemakzulan diawali oleh *House of Representatives* dan dilanjutkan dengan persidangan di Senate yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung apabila yang diadili adalah Presiden. Keputusan pemberhentian harus memperoleh persetujuan sedikitnya dua pertiga anggota Senate.

7. Zimbabwe

Konstitusi Zimbabwe Tahun 2013 mengatur pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam *Section 97* dengan menetapkan empat alasan pemberhentian, yaitu ketidakmampuan menjalankan fungsi jabatan karena alasan fisik atau mental, pelanggaran konstitusi secara sengaja (*wilful violation of the Constitution*), kegagalan menaati, menjunjung, dan mempertahankan konstitusi, serta *serious misconduct*.⁴⁵ Ketentuan tersebut merupakan bagian dari reformasi konstitusi yang disusun melalui proses yang dipimpin oleh *Constitutional Parliamentary Committee* (COPAC) setelah berlangsungnya tuntutan reformasi ketatanegaraan di Zimbabwe. Salah satu tujuan reformasi tersebut adalah memperkuat mekanisme pengawasan terhadap Presiden melalui pengaturan alasan pemberhentian yang lebih jelas dibandingkan konstitusi sebelumnya. Penggunaan istilah *serious misconduct* menunjukkan bahwa konstitusi Zimbabwe mengakui adanya perilaku tertentu yang memiliki tingkat keseriusan sedemikian rupa sehingga dapat menjadi dasar pemberhentian Presiden, meskipun tidak selalu dirumuskan sebagai tindak pidana. Proses pemberhentian dilakukan melalui pembentukan komite penyelidikan oleh parlemen yang kemudian menyampaikan hasil penyelidikannya sebagai dasar pengambilan keputusan oleh parlemen.

8. Prancis

Konstitusi Prancis mengatur pemberhentian Presiden dalam Pasal 68 dengan menggunakan rumusan *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* (pelanggaran terhadap kewajiban jabatan yang secara nyata tidak sesuai dengan pelaksanaan mandat Presiden).⁴⁶ Rumusan tersebut merupakan hasil perubahan konstitusi melalui *Constitutional Law No. 2007-238 of 23 February 2007* yang menggantikan istilah *haute trahison (high treason)* yang sebelumnya digunakan sebagai satu-satunya dasar pemberhentian Presiden. Perubahan tersebut didasarkan pada

⁴⁵ Constitution of Zimbabwe Amendment (No. 20) Act, 2013, sec. 97(1). Section 97 ayat (1) mengatur bahwa Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya atas dasar (a) *serious misconduct*; (b) *failure to obey, uphold or defend this Constitution*; (c) *wilful violation of this Constitution*; atau (d) *inability to perform the functions of the office because of physical or mental incapacity*.

⁴⁶ Constitution of the French Fifth Republic of 4 October 1958, art. 68. Article 68 menentukan bahwa Presiden Republik hanya dapat diberhentikan apabila melakukan "a breach of his duties clearly incompatible with the exercise of his mandate" (*manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*), dan pemberhentian diputuskan oleh Parlemen yang bersidang sebagai *High Court* (Haute Cour).

rekomendasi *Commission Avril* yang menilai bahwa istilah *high treason* tidak lagi memberikan dasar yang memadai untuk menilai pertanggungjawaban Presiden dalam sistem ketatanegaraan modern. Komisi tersebut mengusulkan agar dasar pemberhentian diarahkan pada penilaian mengenai apakah Presiden masih layak menjalankan mandat konstitusionalnya, bukan semata-mata pada keberadaan tindak pidana tertentu. Berdasarkan perubahan tersebut, mekanisme pemberhentian Presiden di Prancis tidak lagi berorientasi pada jenis pelanggaran tertentu, tetapi pada ketidaksesuaian yang nyata antara perilaku Presiden dan kewajiban konstitusional yang melekat pada jabatannya.

b. Analisis Komparatif Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Indonesia dengan Negara yang memiliki Sistem Presidensial terkait Frasa “Perbuatan Tercela”

Hasil perbandingan menunjukkan bahwa berbagai negara tidak membatasi alasan pemakzulan Presiden hanya pada pelanggaran hukum pidana, melainkan juga memberikan ruang bagi alasan yang berkaitan dengan integritas, moralitas, dan kelayakan seseorang untuk tetap menduduki jabatan publik. Konsep *high crimes and misdemeanors* di Amerika Serikat, *betrayal of public trust* di Filipina, *permanent moral incapacity* di Peru, dan *mal desempeño de funciones* di Paraguay menunjukkan bahwa pemakzulan pada hakikatnya merupakan mekanisme konstitusional untuk menjaga kualitas pribadi dan jabatan Presiden sebagai pemegang amanat rakyat. Meskipun istilah yang digunakan berbeda, seluruh konsep tersebut berangkat dari gagasan yang sama, yaitu bahwa terdapat kondisi tertentu yang menyebabkan seorang Presiden tidak lagi layak mempertahankan jabatannya meskipun tidak selalu didasarkan pada putusan pidana yang berkekuatan hukum tetap. Berikut tabel komparasi Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Negara dengan sistem Presidensial guna membandingkan konsep “perbuatan tercela” dalam Pasal 7A UUD 1945:

Tabel 1. Perbandingan Konsep Frasa “Perbuatan Tercela” di Negara dengan sistem Presidensial⁴⁷

Negara	Dasar Konstitusi	Alasan/ Syarat Impeachment	Mayoritas yang diperlukan	Presiden yang pernah dimakzulkan (status)
Amerika Serikat	Pasal II <i>Section</i> 4; Pasal I <i>Section</i> 2 dan 3 Konstitusi Amerika Serikat	<i>Treason, Bribery, or other High Crimes and Misdemeanors</i>	<i>House of Representatives</i> : mayoritas sederhana untuk <i>impeachment</i> ; <i>Senate</i> : 2/3 anggota hadir untuk pemidanaan	Andrew Johnson : pelanggaran <i>Tenure of Office Act</i> (1869, di- <i>impeach</i> tidak berhasil diberhentikan)
				Bill Clinton : <i>perjury before a grand jury</i> (sumpah palsu di hadapan <i>grand jury</i>) dan <i>obstruction of justice</i> (menghalangi proses peradilan) terkait kesaksiannya mengenai hubungan dengan Monica Lewinsky (1998, di- <i>impeach</i> , tidak diberhentikan)
				Donald Trump : penyalahgunaan kekuasaan dan <i>obstruction of Congress</i> , penghasutan pemberontakan (<i>incitement of insurrection</i>) (2019 dan 2021, di- <i>impeach</i> dua kali, tidak diberhentikan)
				Richard Nixon : penyalahgunaan kekuasaan, <i>obstruction of justice</i> , <i>contempt of Congress</i> (1974, mengundurkan diri sebelum <i>impeachment</i> selesai)
Filipina	<i>Article XI Sections</i> 2–3	<i>Culpable violation of the Constitution</i> ,	<i>House of Representatives</i> : 1/3	Joseph Estrada : Korupsi, penerimaan suap dari perjudian

⁴⁷ Kumpulan dari beberapa sumber.

	Konstitusi Filipina 1987	<i>treason, bribery, graft and corruption, other high crimes, betrayal of public trust</i>	anggota; <i>Senate</i> : 2/3 seluruh anggota	ilegal (<i>jueteng</i>), penyalahgunaan jabatan, dan <i>betrayal of public trust</i> (2000, di- <i>impeach</i> , tidak diberhentikan karena lengser sebelum putusan)
Peru	Pasal 113 dan 117 Konstitusi Politik Peru 1993	<i>Permanent moral incapacity</i> , pengkhianatan terhadap negara, menghalangi pemilu, membubarkan Kongres secara inkonstitusional, menghalangi fungsi lembaga negara	Usul <i>vacancia</i> : minimal 20% anggota Kongres; persetujuan pemberhentian: 2/3 jumlah anggota Kongres	Pedro Pablo Kuczynski : dugaan korupsi terkait skandal Odebrecht (menghadapi <i>impeachment</i> , mengundurkan diri sebelum putusan)
				Martín Vizcarra : tuduhan korupsi dan ketidakmampuan moral permanen (2020, diberhentikan melalui <i>vacancia presidencial</i>)
				Pedro Castillo : upaya pembubaran Kongres secara inkonstitusional dan ketidakmampuan moral permanen (2022, diberhentikan melalui <i>vacancia por incapacidad moral permanente</i>)
Paraguay	Pasal 225 Konstitusi Paraguay 1992	<i>Mal desempeño de funciones</i> (pelaksanaan jabatan yang buruk), kejahatan dalam jabatan, atau kejahatan umum	Cámara de Diputados: 2/3 anggota; Senado: 2/3 anggota	Fernando Lugo : Kegagalan menangani bentrokan Curuguaty yang menyebabkan kematian petani dan aparat; dianggap sebagai <i>poor performance of duties</i> (<i>mal desempeño de funciones</i>) (2012, di- <i>impeach</i> dan diberhentikan)
Zimbabwe	<i>Constitution of Zimbabwe Amandment</i> (No. 20) 2013, Section 97	Ketidakmampuan menjalankan fungsi jabatan karena cacat fisik atau mintal; (2) <i>Wilful violation of the Constitution</i> ; (3) <i>Failure to obey, uphold or defend the Constitution</i> ; (4) <i>Serious Misconduct</i>	Sedikitnya 2/3 dari jumlah anggota gabungan Senat dan Majelis Nasional setelah laporan komite penyelidikan diterima (<i>Section 97</i> ayat (3) dan (7))	Robert Magube : Diduga gagal menjalankan tugas konstitusional dan melakukan <i>serious misconduct</i> (2017, Mengundurkan diri saat proses pemakzulan berlangsung)

Berdasarkan temuan tersebut, frasa “perbuatan tercela” dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 dapat dipahami sebagai instrumen konstitusional yang bertujuan menjaga standar moral Presiden yang tidak sepenuhnya dapat dijangkau oleh kategori pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, maupun tindak pidana berat lainnya. Keberadaan frasa “perbuatan tercela” menunjukkan bahwa pembentuk UUD menghendaki adanya standar moral tertentu yang harus tetap melekat pada diri Presiden selama memangku jabatannya. Walaupun berdasarkan pengalaman pemakzulan yang terjadi di Negara lain hampir selalu memiliki hubungan langsung dengan pelaksanaan kekuasaan Negara, korupsi, penyalahgunaan kewenangan, pelanggaran terhadap konstitusi, penghalangan proses hukum, maupun tindakan yang dianggap mengkhianati kepercayaan public merupakan alasan-alasan yang paling dominan digunakan dalam praktik, tidak murni semata-mata karena perilaku pribadi Presiden yang dinilai tidak sesuai dengan norma moral masyarakat tanpa adanya relevansi terhadap penyelenggaraan jabatan publik. Perbuatan tercela tidak dimaksudkan untuk menghukum kesalahan moral semata, melainkan untuk memastikan bahwa jabatan Presiden tetap dijalankan oleh seseorang yang memiliki kualitas moral yang sesuai dengan kehormatan dan martabat lembaga kepresidenan.

Analisis komparatif juga memperlihatkan bahwa isu moralitas dalam pemakzulan umumnya muncul ketika terdapat fakta mengenai perilaku Presiden yang menimbulkan

pertanyaan mengenai kelayakannya untuk tetap memegang amanat publik. Berangkat dari temuan tersebut, penelitian ini berpendapat bahwa perbuatan tercela dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 dapat dikonstruksikan sebagai perbuatan yang secara objektif bertentangan dengan norma moral, agama, kesusilaan, dan kepatutan yang hidup dalam masyarakat, serta perbuatan yang dapat menimbulkan cacat terhadap legitimasi moral yang menjadi dasar pemberian mandat rakyat. Perbuatan tercela tidak lagi dipandang sebagai persoalan moral pribadi semata, melainkan telah memperoleh relevansi konstitusional sebagai alasan untuk mengajukan pemberhentian Presiden melalui mekanisme pemakzulan.

Dari praktik pemakzulan di berbagai negara bukanlah mengenai jenis perbuatan apa yang harus dikategorikan sebagai perbuatan tercela, melainkan mengenai pengakuan bahwa sistem ketatanegaraan modern memberikan ruang bagi pemberhentian Presiden atas dasar ketidaklayakan moral dan integritas jabatan. Frasa “perbuatan tercela” dalam UUD NR 1945 dapat diposisikan sebagai mekanisme konstitusional yang berfungsi menjaga agar jabatan Presiden tidak dipegang oleh seseorang yang terbukti memiliki cacat moral serius yang bertentangan dengan standar kepatutan yang diharapkan dari seorang kepala negara dan kepala pemerintahan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa: Frasa “perbuatan tercela” dalam pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, berdasarkan *Memorie van Toelichting* (MvT) UUD 1945, dimaknai sebagai setiap perbuatan yang mencederai integritas, kehormatan, martabat, dan kepercayaan publik terhadap Presiden sebagai pemegang mandat konstitusi, serta bertentangan dengan norma agama, hukum, kesusilaan, dan kesopanan sehingga Presiden tidak lagi memenuhi standar moral-konstitusional untuk mempertahankan jabatannya.

Hasil komparasi menunjukkan bahwa konsep *perbuatan tercela* di Indonesia memiliki kesamaan tujuan dengan konsep *high crimes and misdemeanors* di Amerika Serikat, *betrayal of public trust* di Filipina, *incapacidad moral permanente* di Peru, dan *mal desempeño de funciones* di Paraguay, yaitu sebagai dasar pemberhentian Presiden yang tidak lagi layak menjalankan jabatannya. Namun, di negara-negara tersebut pemakzulan umumnya tidak hanya didasarkan pada pelanggaran moral, tetapi juga disertai pelanggaran konstitusional, penyalahgunaan jabatan, pengkhianatan terhadap kepercayaan publik, korupsi, atau pelanggaran serius lainnya sebagaimana dijelaskan oleh Raoul Berger⁴⁸.

Saran

Perlunya perumusan parameter yang lebih komprehensif mengenai frasa “perbuatan tercela” dalam Pasal 7A UUD 1945, termasuk batasan mengenai relevansi perbuatan pribadi Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dilakukan sebelum masa jabatan tetapi baru terungkap setelah memperoleh mandat rakyat. Parameter tersebut direkomendasikan untuk diatur melalui pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, sehingga tersedia pedoman penafsiran yang lebih fleksibel untuk disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan ketatanegaraan sekaligus menjadi pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus perkara pemakzulan berdasarkan usul DPR, tanpa mengubah rumusan Pasal 7A UUD 1945. Kejelasan parameter tersebut diperlukan untuk menjamin keseimbangan antara perlindungan terhadap mandat demokratis rakyat, kepastian hukum, serta terjaganya standar moral dan martabat jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keberadaan frasa “perbuatan tercela” dalam Pasal 7A UUD 1945 perlu dievaluasi secara konstitusional. Apabila tidak tersedia parameter dan mekanisme pembuktian yang objektif, frasa tersebut berpotensi menjadi norma yang bersifat simbolik. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan konstitusional untuk memperjelas kualifikasi dan mekanisme pembuktiannya atau menghapus frasa tersebut sebagai salah satu alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

⁴⁸ Raoul Berger, *Impeachment: The Constitutional Problems*, Op, cit, hlm 61-67.

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian ini. Terima kasih kepada rekan-rekan sejawat yang telah memberikan saran, dukungan, dan inspirasi selama proses penelitian. Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada semua partisipan dan responden yang telah meluangkan waktu untuk berpartisipasi dalam penelitian ini. Tak lupa, kami juga mengucapkan terima kasih kepada lembaga atau institusi yang telah memberikan dukungan dan fasilitas dalam menjalankan penelitian ini. Semua kontribusi dan bantuan yang diberikan sangat berarti bagi kelancaran dan kesuksesan penelitian ini. Terima kasih atas segala kerja keras dan kolaborasi yang telah terjalin.

DAFTAR PUSTAKA

- Berger, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problem*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.
- Bertens, K. *Etika*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011.
- Black, Charles L. *Impeachment: A Handbook*. New Have: Yale University Press, 1974.
- Black, Henry Campbell. *The Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws 1*. 1896.
- Bobbit, Philip. *Constitutional Fate: Theory of the Constitution*. New York: Oxford University Press, 1982.
- Bork, Robert H. "Neutral Principles and Some First Amendment Problems." *Indiana Law Journal*, 1971: 1-35.
- . *The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*. New York: Free Press, 1990.
- Drastawan, I Nengah Adi. "Kedudukan Norma Agama, Kesusilaan, dan Kesopaan dengan Norma Hukum pada Tata Masyarakat Pancasila." *Jurnal Komunitas Yustisia*, 2021: 420-425.
- Dwokin, Ronald. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard Univerrrsity Press, 1996.
- Elsen, Norman. "The Impeachable Offense and the Modern Presidency." *Lawfare*, 2019.
- Farrand, Max. *The Records of the Federal Convention of 1787 Volume II*. The Plimpton Press Norwood Mass, Yale University Press, 1911.
- . *The Records of the Federal Convention of 1787 Volume II*. The Plimpton Press Norwood Mass, Yale University Press, 1911.
- Friedman, Lawrence M. *American Law, an Introduction, Second Edition terjemahan bahasa Indonesia oleh Wishnu Basuki*. Jakarta: PT. Tatanusa, 2001.
- Gerhardt, Michael J. *Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- Hadi, Sofyan. "Impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden (Studi Perbandingan antara Indonesia, Amerika Serikat, dan Filipina)." *Jurnal Ilmu Hukum Vo. 12, No. 23*, 2016.
- Hamilton, Alexander. *The Federalist No. 65*. 1788.
- Hamzah, Herdiansyah. "The Constitutional Interpretation on the Natural Resource: Originalist Vs Non-Originalist Interpretation." *Hasanuddin Law Review Volume 5 Issue 3*, 20019: 302.
- Hart, H.L.A. *The Concept of Law 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Indonesia, BBC News. *Mahkamah Konstitusi putuskan Pemakzulan Presiden Yoon terkait dekrit militer, apa artinya bagi Korsel?* 04 April 2025. <https://bbc.com/indonesia/articles/cm2evvgxnreo> (accessed Mei 14, 2026).
- Indonesia, Direktorat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Direktorat MPR RI, 1999.
- Indonesia, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakat Republik. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2001 Buku Satu*. Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010.
- Indonesia, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidadng 2001 Buku Dua*. Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010.

- . *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh*. Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010.
- Indonesia, Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Empat*. Jakarta Pusat: Sekretariat Jendral MPR RI, 2010.
- . *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Enam*. Jakrta Pusat: Sekretariat Jendral MPR RI, 2010.
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law trans Max Knight*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Kischel, Uwe. *Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah. *Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku III Jilid 1 (Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan)*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.
- Magnar, H. Bagir Manan dan H. Kuntana. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara di Indonesia*. Bandung, n.d.
- Magnis-Suseno, Frans. *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*. Yogyakarta: Kanisius, 1987.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2009.
- Michael, Tomy. "Esensi Etika dalam Norma Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden." *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 11 No. 22, 2015: 170-171.
- Michael, Tomy. "Penta'wilan Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya*, 2013: 65-67.
- Muhammad Irham, Nani Mulyati. "Perbuatan Tercela sebagai Salah Satu Alasan Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Kajian Hukum Pidana di Indonesia." *Jurnal Terakreditasi Nasional Vol. 27 No. 3*, 2021.
- Muhdar, Muhammad. *Penelitian Doctrinal dan Non-Doctrinal "Pendekatan Aplikatif dalam Penelitian Hukum"*. Samarinda: Mulawarman University Press, 2019.
- . *Penelitian Doctrinal dan Non-Doctrinal*. Samarinda: Mulawarman University Press, 2019.
- Mulyawam, Agus. "Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum*, 2012.
- Nadir. "Paradigma Prinsip-Prinsip Umum Tata Kelola yang Baik sebagai Metode Pemeriksaan Pemakzulan Presiden Indonesia berdasarkan Perspektif Pengawasan Etis." *Padjajaran Journal of Law*, 2020: 147-148.
- Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku 1 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001.
- Nela Kurniana, Kukuh Tri Karnandi, Muhammad Yusuf Bustomi. "Sejarah Perumusan Pancasila: Pancasila sebagai Sistem Filsafat." *Lencana: Jurnal Inovasi Ilmu Pendidikan Vol. 1, No. 1*, 2023.
- Ngani, Nico. *Bahasa Hukum & Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012.
- Niari, Rila Selsi. "Pancasila sebagai Landasan Moral dan Etika dalam Pembangunan Nasional." *Hebat: Journal of Education*, 2025.
- Pérez-Liñán, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Phillippines, Republic of the. *Record of the Constitutional Commission: Proceedings and Debates, Vol. II*. Quezon: Constitutional Commission of Phillippines, 1986.
- Rianes, A. B., Kotijah, S., Erwinta, P., Ventyrina, I., & Nur, I. T. (2026). Urgensi pembentukan Undang-Undang

- Lembaga Kepresidenan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum dan Ilmu Sosial*, 4(1)
- Robert Alexy, Mathias Klatt. "Juristische Interpretation: Recht, Vernunft, Diskurs." *Studien zur Rechtsphilosophie Frankfurt am Main*, 1995: 4.
- Santoso, Agus. *Hukum, Moral, & Keadilan: Sebuah Kajian Filsafat Hukum*. Jakarta: Kencana, 2012.
- Saragih, Tomy M. "Telaah Hermeneutika pada Perbuatan Tercela." *CV. R.A. De Rozarie*, n.d.
- Simpson, A. *A Treatise on Federal Impeachments*. Philadelphia: Appendix of English Impeachment Trials, 1916.
- Stevens, Adams and. *Select Documents of English Constitutional History*. London, 1927.
- Strauss, Steven D. Strauss and Specer. *The Complete Idiot's Guide to Impeachment of the President*. New York: Alpha Books, 1998.
- Wahyono, Padmo. "Beberapa Permasalahan Hukum di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 1983: 201.
- Walshaw, Christopher. "Interpretation is Understanding and Application: The Case for Concurrent Legal Interpretation." *Statute Law Review*, 2012.
- Wiyono, Eko Hadi. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Akar media, 2007.
- Zenna Almada, & Moch. Najib Imanullah. "Perlindungan Hukum Preventif dan Represif bagi Pengguna Uang Elektronik dalam melakukan Transaksi Tol Nontunai." *Privat Law Vol. 9 No. 1*, 2021: 218-226.
- Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- . *Pemakzulan Presiden di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.