

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Nabi Muhammad *Shallallahu Alaihi Wassalam* bersabda, bahwa sesungguhnya aku diutus untuk menyempurnakan akhlak/moral yang baik.<sup>1</sup> Terkait dengan moral,<sup>2</sup> Immanuel Kant berpendapat, moral hanya dapat berasal dari akal budi *praktis*, di mana norma-norma itu diterima manusia sebagai prinsip-prinsip tingkah laku, yang disebutnya dengan *maksim*.<sup>3</sup> Lebih lanjut Kant menjelaskan, norma-norma moral haruslah otonom yang mempunyai sifat mewajibkan, oleh karenanya norma moral harus diformalkan/dipositifkan.<sup>4</sup> Dengan dipositifkan, maka norma-norma moral mempunyai nilai keharusan dalam kehidupan masyarakat, konsep kewajiban masyarakat ini disebabkan karena adanya tindakan yang secara objektif disetujui dengan hukum, moral dinyatakan benar ketika tindakan dilakukan karena kewajiban, yaitu: hanya demi hukum, karena hukum itu sendiri pasti menjadi pendorong kehendak yang baik secara moral.<sup>5</sup> Fuller kemudian membagi moral menjadi dua, yakni:

*“The morality of duty lays down the basic rules without which an ordered society is impossible. On the other hand, the morality of aspiration is the morality of excellence, of the fullest realization of human powers. The workable standards of judgment which the law must use can be found only in the morality of duty”*.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Akhlak adalah mencakup seluruh jenis keutamaan dan kemuliaan dalam sifat, perangai, ucapan, dan perbuatan. Hadist ini shahih diriwayatkan Imam Al-Baihaqi dalam Sunanul Kubra, Imam Ahmad dalam Musnad-nya, dan Imam Al-Hakim menshahihkan dengan disetujui Imam Adz-Dzahabi. Lihat dalam buku Zaenal Abidin bin Syamsudin, 2009, *Untukmu Anak Shalih*, Rumah Penerbit Al-Manar, Bogor, hlm. 112.

<sup>2</sup> Moral adalah pengaturan perbuatan manusia ditinjau dari segi baik buruknya yang berhubungan dengan tujuan akhir hidup manusia berdasarkan hukum kodrati, moral menuntut dari manusia kepatuhan penyerahan diri secara mutlak, tetapi moral tidak mengenal aparat atau sarana untuk menuntut supaya manusia melaksanakannya, moral tidak hanya menuntut sikap lahiriah manusia saja, melainkan batin juga, manusia secara total sebagai pribadi maupun makhluk sosial tunduk kepada norma moral. Dahlan Thaib dkk., 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 76.

<sup>3</sup> Baca lebih lanjut Immanuel Kant, 1956, *Critique of Practical Reason*, The Liberal Arts Press New York. Nurhadi (Penterjemah), 2005, *Kritik Atas Akal Budi Praktis*, Pustaka Pelajar, Cetakan I, Yogyakarta, hlm. 130-143.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Lon L. Fuller, 1969, *The Morality of Law*, Revised Edition, Ew Haven and London, Yale University, BookCrafters, Virginia, hlm.5-6. Baca juga John E. Murray Jr., 1965, *Introduction to the Morality of Law*, Villanova Law Review, Vol. 10 Issue 4 Article 2, hlm. 624-625. lihat dalam: <https://digitalcommons.law.villanova.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.searchencrypt.com/&httpsredir=1&article=1674&context=vlr>, diakses pada 10 Desember 2019, pukul 10.24 WIB.

Dengan demikian, *morality of duty* sebagaimana yang dikemukakan Fuller merupakan paham hukum positif atau *positivisme* hukum.<sup>7</sup> Artinya, hukum hanya dapat ditemukan dalam moralitas tugas (peraturan perundang-undangan), hukum tidak bisa memaksa seseorang untuk memenuhi potensinya jika belum diatur oleh negara, dan hukum dapat membuat standar penilaian moral yang harus digunakan oleh seseorang dalam bentuk peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup>

Sehubungan dengan hal di atas, dalam penanaman nilai-nilai moral pejabat publik, Montesquieu mengatakan pelestarian adat-istiadat merupakan hal yang utama dalam pembentukan perilaku penyelenggara negara termasuk Presiden dan Wakil Presiden. Bagaimanapun orang yang bermoral buruk jarang melakukan tindakan yang pantas untuk dikenang, jarang menegakkan masyarakat, tidak mau membangun negara, serta tidak menjalankan hukum. Ditambahkan Montesquieu, banyak lembaga negara dan pemerintahan malah diisi orang-orang bermoral kasar, oleh karenanya menyeru mereka untuk berpegang kepada kaidah-kaidah masa lalu berarti menyeru mereka untuk kembali kepada kebajikan.<sup>9</sup>

Menghadirkan Presiden yang bermoral dewasa ini sangatlah penting, karena perkembangan negara demokrasi telah memberikan kekuasaan serta wewenang yang sangat luas kepada Presiden sebagai kepala eksekutif (*chief of executive*), C.F. Strong mengemukakan kekuasaan Presiden itu meliputi: *Pertama*, kekuasaan diplomatik yang

---

<sup>7</sup> Harry seperti dikutip Abintora, menyebut tokoh *positivisme* adalah Auguste Comte yang menjelaskan dalam pemikiran setiap ilmu dan pemikiran suku bangsa manusia pada umumnya melewati tiga tahap, yaitu: *pertama*, tahap teologis; *kedua*, tahap metafisis, dan tahap positif-ilmiah. Abintoro Prakoso, 2015, *Hukum, Filsafat Logika dan Argumentasi Hukum*, Cet.1, Laksbang Justitia, Surabaya, hlm. 73.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Montesquieu mencontohkan di Atena selain *Aeropagus* (lembaga peradilan), ada juga penjaga-penjaga moral dan penjaga-penjaga hukum lainnya, Di Sparta misalnya, semua orang tua menjadi sensor moral, di Romawi sensor dilakukan oleh petinggi khusus, sementara senat mengawasi rakyat, sensor bertugas mengawasi rakyat dan senat, tugas mereka adalah memperbaiki kerusakan moral negara, menyembuhkan sikap enggan, mengadili sengketa, dan mengkoreksi kesalahan-kesalahan. Di Romawi ada hukum yang menetapkan tuduhan zina bersifat publik, hal ini dipandang tepat sebagai sarana untuk mempertahankan kemurnian moral. Baca Montesquieu, 1977, *The Spirit of Laws*, University of California Press. M. Khoiril Anam (penerjemah), 2015, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerbit Nusa Media, Cetakan 7, Bandung, hlm. 128-129. Plato seperti yang dikutip Saebani dan Rahman, menambahkan bahwa negara yang baik bergantung pada moral penduduk, karenanya negara harus diselenggarakan oleh filosof atau intelektual yang bermoral. Lihat Beni Ahmad Saebani dan Javid Zia Rahman, 2016, *Ilmu Negara dan Teori Negara*, Cetakan Ke-1, CV Pustaka Setia, Bandung, hlm. 74.

berkaitan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri; *kedua*, kekuasaan administratif, yang berhubungan dengan pelaksanaan undang-undang dan administrasi negara; *ketiga*, kekuasaan militer, yakni: organisasi angkatan bersenjata dan pelaksanaan perang; *keempat*, kekuasaan yudikatif, yang menyangkut pemberian pengampunan, penangguhan hukuman, dan lain sebagainya; *kelima*, kekuasaan lehgislatif, sebagai penyusunan rancangan undang-undang dan pengesahannya menjadi undang-undang.<sup>10</sup>

Bertaut dengan pendapat Strong tersebut, Saldi Isra mengelompokkan kekuasaan Presiden dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) meliputi: *Pertama*, kekuasaan penyelenggara pemerintahan, ditemukan dalam Pasal 4, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, yang dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.” *Kedua*, kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan (legislatif), dalam hal pembentukan undang-undang ditegaskan pada Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, kekuasaan membentuk peraturan pengganti undang-undang (Pasal 22 UUD 1945), kekuasaan membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang berdasarkan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945. *Ketiga*, kekuasaan yudisial, secara eksplisit tercantum dalam Pasal 14 UUD 1945, yaitu: “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).” *Keempat*, kekuasaan militer, terdapat dalam Pasal 10 UUD 1945, ditegaskan Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara, serta Pasal 12 UUD 1945 di mana Presiden menyatakan keadaan bahaya. *Kelima*, kekuasaan hubungan diplomatik, Pasal 11 UUD 145 dinyatakan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. *Keenam*, kekuasaan dalam pengisian jabatan publik oleh Presiden antara lain secara tegas

---

<sup>10</sup> C.F. Strong, 1966, *Modren Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London. Derta Sri Widowatie (penterjemah), 2015, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm. 320.

dapat ditemukan dalam Pasal 24C Ayat (3) UUD 1945, terkait dengan pengisian tiga calon Hakim Konstitusi.<sup>11</sup>

Kekuasaan Presiden sebagaimana dikemukakan di atas, apabila diletakkan dalam sistem pemerintahan presidensial, maka pembagian kekuasaan tersebut tidak membedakan kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan. Hal ini sesuai pendapat Saldi Isra yang menjelaskan, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak perlu diadakan pembedaan antara Presiden selaku kepala negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan.<sup>12</sup> Pernyataan senada disampaikan Jimly Asshiddiqie yang menjelaskan di dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan khusus yang mengatur kedudukan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *chief of executive*.<sup>13</sup> Dengan tidak ada perbedaan demikian, kedudukan Presiden dalam sistem presidensial sangatlah kuat.<sup>14</sup>

Dalam teori bernegara, kekuasaan Presiden yang besar itu memang tidak dapat dihindari. Menurut Plato dan Aristoteles seperti dikutip Arif Budiman, menjelaskan bila negara tidak memiliki kekuasaan yang besar, maka individu akan menjadi liar dan tidak dapat dikendalikan, negara harus dapat mengendalikan mereka dan mengajarkan nilai-nilai moral yang rasional, untuk mencapai tujuan tersebut, negara harus dipimpin dan dikuasai oleh pemikir yang bermoral atau seorang filosof, karena merekalah yang dapat membedakan mana yang baik dan yang buruk.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Saldi Isra, 2020, *Lembaga Negara, Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 195-204.

<sup>12</sup> Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 40.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 103-104.

<sup>14</sup> Jimly menambahkan, berdasarkan Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945, Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasang secara langsung oleh rakyat, dengan dipilih langsung oleh rakyat, maka Presiden/Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial mempunyai kedudukan sangat kuat. *Ibid.*, hlm. 107-108. Bahkan menurut Bagir Manan, sebelum perubahan UUD 1945, kekuasaan Presiden di Indonesia lebih besar dari kekuasaan Presiden di Amerika Serikat (AS), sebab Presiden di AS tidak diberi kekuasaan untuk membentuk undang-undang, namun hanya kekuasaan untuk “memveto” suatu rancangan undang-undang. Baca lebih lanjut Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 31-33.

<sup>15</sup> Abdul Ghofar, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.22.

Dengan memiliki moral yang baik, seorang Presiden juga diharapkan tidak menyalahgunakan kekuasaan yang dipegangnya. Sebab itulah dalam pengajaran nilai-nilai moral negara, Aristoteles menghendaki nilai-nilai moral itu harus ada dalam norma hukum.<sup>16</sup> H.L.A. Hart melanjutkan, walaupun hukum dan moral berbeda, namun keduanya saling berkaitan sangat erat, moralitas menurut Hart adalah syarat minimum bagi hukum itu sendiri, sebab hukum di semua negara modern selalu dipengaruhi oleh nilai-nilai moralitas sosial yang diterima maupun yang dicita-citakan masyarakat.<sup>17</sup>

Oleh karenanya, dalam ajaran hukum *positivisme*, John Austin membagi hukum menjadi dua macam, yaitu: hukum Tuhan dan hukum manusia (aturan yang dibuat manusia untuk manusia).<sup>18</sup> Adapun hukum Tuhan menurut Austin tidak mempunyai fungsi yuridis, sedangkan hukum manusia dibagi lagi menjadi dua macam, yakni hukum positif (peraturan perundang-undangan atau hukum yang sebenarnya) dan hukum yang tidak sebenarnya.<sup>19</sup> Hukum menurut mazhab *positivisme* tersebut menghendaki setiap norma hukum harus eksis dalam alamnya yang objektif sebagai norma-norma positif, serta ditegaskan dalam wujud kesepakatan kontraktual yang konkret<sup>20</sup> antara rakyat dan wakilnya (dalam bentuk peraturan perundang-undangan),<sup>21</sup> disini hukum bukan lagi

---

<sup>16</sup> Baca lebih lanjut dalam buku Carl Joachim Friedrich, 1969, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, The University of Chicago Press. Raisul Muttaqien (penerjemah), 2010, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Cetakan VII, Penerbit Nusa Media, Bandung hlm. 16-30.

<sup>17</sup> H. L. A. Hart, 1997, *The Concept of Law*, Clarendon Press-Oxford, New York. M. Khozim (Penerjemah), 2016, *Konsep Hukum*, Cetakan VIII, Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm. 315-316. Lihat juga Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, 2014, *Moralitas Hukum*, Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 26-32.

<sup>18</sup> Hukum yang tidak sebenarnya contohnya adalah peraturan-peraturan yang dibuat oleh organisasi olahraga dan lain sebagainya. Lihat lebih lanjut Salim, HS, 2010, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 22.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Kraan seperti yang dikutip Sudikno, membagi dua peraturan hukum konkret, yakni: *pertama*, aturan hukum yang bersifat khusus, terbatas, karena berbentuk tertulis yang ruang lingkupnya lebih terbatas dari asas hukum, dan hanya berlaku dan ditujukan untuk kelompok peristiwa atau situasi tertentu saja, dengan sifat yang terbatas atau khususnya tersebut, maka aturan hukum itu menjadi lebih memberi kepastian. Sedangkan peraturan hukum yang sifatnya umum, maka menjadi tidak jelas, karena tidak pasti dan kemungkinan menimbulkan multitafsir. Sudikno Mertokusumo, 2012, *teori Hukum*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 49.

<sup>21</sup> A. Hamid S Attamimi seperti yang dikutip Yuliandri menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoerlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Lihat lebih lanjut dalam buku Yuliandri, 2010, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 113-163.

sekedar konsep tentang asas-asas moral meta-yuridis yang abstrak ataupun tentang hakikat keadilan, melainkan sudah menjadi *ius*, yang telah mengalami positivisasi sebagai *lex*, guna menjamin kepastian hukum.<sup>22</sup>

Pernyataan seirama disampaikan Mahfud yang menerangkan, jika dilihat dari sumber materilnya hukum adalah kristalisasi atau formalisasi dari kaidah-kaidah atau norma-norma lainnya di dalam masyarakat yang kemudian mempunyai sifat sendiri, yakni bersifat memaksa dan dapat dipaksakan dengan kekuatan penguasa/penegak hukum.<sup>23</sup> Mahfud melanjutkan, salah satu masalah hukum saat ini adalah hukum lebih banyak di hayati sebagai persoalan teknis-prosudural semata, banyak orang yang melanggar moral dan etika, tetapi merasa atau bersikap seakan-akan tidak bersalah karena belum diproses secara hukum.<sup>24</sup>

Begitu juga dalam pergaulan hidup masyarakat Indonesia yang religius, moral atau etika<sup>25</sup> mempunyai posisi yang sangat penting, moral yang baik sejatinya juga wajib dimiliki oleh penyelenggara negara dan pemerintahan lebih khususnya Presiden. Jika dirujuk dari berbagai literatur hukum adat, seorang pemimpin (kepala adat) dalam memimpin persekutuan masyarakat yang begitu majemuk dan pluralisme seperti Indonesia, maka seorang pemimpin haruslah memenuhi moral yang baik, serta harus pula memenuhi persyaratan tertentu, apabila seorang pemimpin karena alasan apapun juga dianggap tidak bermoral dan tidak lagi memenuhi syarat atau cakap untuk memimpin, maka dia pun dilalui dan diganti oleh ahli waris yang berikutnya, yang lebih bermoral, cakap dan memenuhi syarat.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2013, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Cetakan ke-2, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 196.

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi dan Isu*, Cetakan ke-2, PT RajawaliGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 68-69.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Etika adalah yang berkaitan tentang perbuatan baik dan buruk dari manusia, tidak berhianat, tidak menyalahgunakan kekuasaan, tidak melakukan perbuatan tercela, sopan santun, menghormati orang lain, dan taat hukum merupakan beberapa contoh perbuatan baik. Sebaliknya hianat, menyalahgunakan kekuasaan, melakukan perbuatan tercela, tidak menghormati orang tua, tidak taat hukum adalah perbuatan buruk, oleh karenanya etika itu tentang masalah nilai. Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 22.

<sup>26</sup> Walaupun pada masa itu pengangkatan pemimpin (kepala adat) dan pembantunya, unsur (syarat mutlak) turun-temurun (pidal), tetapi juga selalu disertai oleh suatu pemilihan dan persyaratan, atau

Berikutnya dalam UUD 1945, norma moral Presiden dan/atau Wakil Presiden belum diatur secara konkrit. Namun, seorang Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya apabila melakukan perbuatan tercela (perbuatan yang tidak bermoral) seperti yang ditegaskan dalam Pasal 7A UUD 1945, sebagai berikut:

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

Berdasarkan Pasal 7A UUD 1945 tersebut, maka tidak melakukan perbuatan tercela merupakan norma moral menjadi syarat yang harus dan wajib dipenuhi oleh seorang Presiden di Indonesia, jika seorang Presiden tidak memiliki moral yang baik atau melakukan perbuatan yang tidak bermoral (perbuatan tercela), maka seorang Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya.<sup>27</sup> Namun peraturan lebih lanjut Pasal 7A UUD 1945<sup>28</sup> itu sendiri belum ada yang mengatur serta mendefinisikan secara konkrit yang dimaksud dengan Presiden melakukan perbuatan tercela.<sup>29</sup> Sejalan dengan pernyataan tersebut, Jimly mengatakan yang menjadi persoalan dalam rumusan pasal

---

pengakuan yang tegas dari para wagra persekutuan. Baca lebih lanjut R. Van. Dijk, 2006, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Cetakan IX, Mandar Maju, Bandung, hlm. 32-38.

<sup>27</sup> Dalam Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 (UU No. 24 Tahun 2003) tentang Mahkamah Konstitusi, dijelaskan tentang alasan-alasan pemberhentian Presiden sebagai berikut: (a) pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam UU; (b) korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam UU; (c) Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih; (d) Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan (e) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD. Akan tetapi pada bagian perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden juga tidak jelas apa yang menjadi ukurannya sehingga Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya.

<sup>28</sup> Pengaturan lebih lanjut Pasal 7A UUD 1945 diperlukan, agar norma Presiden melakukan perbuatan tercela lebih konkrit, lebih jelas dan sudah dapat langsung berlaku mengikat, bahkan sudah dapat dilekatkan sanksi (sanksi pemaksaan). Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP. MPR Nomor: VI/MPR/2001) tentang Etika Berbangsa ada dijelaskan pokok-pokok etika dalam kehidupan berbangsa. Pertanyaannya kemudian apakah TAP. MPR No. VI/MPR/2001 ini adalah bagian dari moral/etika yang harus ditaati oleh Presiden? Apakah TAP. MPR tersebut juga syarat moral bagi Presiden? Sehingga apabila Presiden tidak mentaatinya dapat menyebabkan Presiden diberhentikan dari masa jabatannya?

<sup>29</sup> Fokus penulis adalah mengapa perbuatan tercela dijadikan alasan pemakzulan Presiden/Wakil Presiden, makna konstitusional perbuatan tercela dan konsep pembatasan perbuatan tercela tersebut.

7A UUD 1945 itu adalah alasan melakukan perbuatan tercela itu sendiri yang tidak jelas ukurannya/masih kabur.<sup>30</sup>

Dalam rumusan norma Pasal 7A UUD 1945 tersebut yang menjadi permasalahan adalah apakah melakukan perbuatan tercela termasuk norma hukum atau norma moral/etika? Jika norma tersebut sudah merupakan norma hukum, apa yang menjadi rumusan hukumnya dan atau ukurannya/patokannya sehingga Presiden dapat dianggap telah melakukan perbuatan tercela.<sup>31</sup> Indonesia sebagai negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*), di mana tradisi hukum ini mengutamakan kitab undang-undang tertulis (*code*) sebagai dasar hukumnya,<sup>32</sup> maka definisi norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan haruslah jelas, konkrit dan spesifik sehingga dapat dibedakan dengan norma yang lain.<sup>33</sup> Konsep pembentukan norma hukum yang baik tersebut sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No. 12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,<sup>34</sup> dalam Pasal 5 ditegaskan bahwa:

“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 10.

<sup>31</sup> Jimly menyelaskan bahwa dalam kehidupan sosial selain norma hukum terdapat berbagai macam norma lagi, seperti norma moral/etika dan norma agama. Masing-masing norma tersebut memiliki karakteristik berbeda-beda, maka definisi norma hukum harus spesifik sehingga dapat digunakan untuk membedakan norma hukum dari norma yang lain. Sebab obyek dari ilmu hukum adalah norma hukum yang didalamnya mengatur perbuatan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai konsekuensi dari kondisi tersebut. Hubungan antar manusia hanya menjadi obyek dari ilmu hukum sepanjang hubungan tersebut diatur dalam norma hukum. Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 20.

<sup>32</sup> Munir Fuady, 2007, *Perbandingan Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama, PT Rafika Aditama, Bandung, hlm. 32.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya ini telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU No. 15 Tahun 2019) tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, namun Pasal 5 dan Pasal 6 tidak ada perubahan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ini juga mengikat ketika membentuk norma UUD 1945.



- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.”

Selain mengatur perihal asas pembentukan peraturan perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011 juga mengatur asas muatan materi peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>35</sup>

Dengan merujuk asas pembentukan dan asas muatan peraturan perundangan undangan sebagaimana yang dijelaskan di atas, rumusan frasa “perbuatan tercela” yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945, dinilai sebagai norma yang tidak jelas ukurannya atau kabur.<sup>36</sup> Rumusan norma ”perbuatan tercela” dalam Pasal 7A UUD 1945 itu juga tidak mencerminkan asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan, asas kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, asas kejelasan tujuan dan asas kepastian hukum. Secara teoritis peraturan perundang-undangan jika tidak didasarkan pada asas-asas yang baik, maka dapat merusak substansi hukum (*legal substance*) itu sendiri.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Berikutnya pada Pasal 6 Ayat (2) juga dijelaskan bahwa: “Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 10. Margarito juga berpendapat bahwa norma tersebut multitafsir. Refly Harun menambahkan pula bahwa *frasa* perbuatan tercela tersebut haruslah berdasarkan hukum, agar mendapatkan kepastian hukum. Lihat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt534ccde929105/perbuatan-tercela-ini-terlarang-untuk-capres/>, diakses pada 20 Juli 2019, pukul 21.53 wib.

<sup>37</sup> Secara sistemik hukum adalah sebagai suatu kesatuan yang unsur-unsur, sub-sub sistemnya saling berkaitan, saling pengaruh mempengaruhi, serta saling memperkuat atau melemahkan antara satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Lihat dalam Ilham Bisri, 2010, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*, Cetakan ke-5, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 5-6. Selanjutnya Lawrence M. Friedman sebagaimana yang dikutip Yuliandri berpendapat bahwa dalam suatu sistem hukum mempunyai unsur-unsur yang terdiri dari: struktur hukum (*legal structure*); substansi hukum (*legal substance*); dan budaya hukum (*legal culture*). Baca juga Yuliandri, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 31.

Terkait dengan subatansi hukum, Huijbers menyatakan norma-norma yang berbeda-beda secara abstrak dan secara konkrit tidak boleh muncul secara terpisah, contohnya dapat dilihat dari norma-norma sopan santun yang menjadi norma hukum. Demikian juga yang terjadi pada norma-norma yang berlaku secara moral, yang kemudian dijadikan norma hukum. Dengan dijadikannya norma hukum, maka norma moral yang konkrit tersebut menjadi efektif bagi hidup bersama.<sup>38</sup> Oleh karena belum didefensikan secara jelas, konkrit dan spesifik apa yang dimaksud dengan Presiden melakukan perbuatan tercela, maka pada kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia acapkali kita temukan seorang Presiden melakukan perbuatan yang tidak sesuai dengan norma moral dan atau etika yang patut dalam pandangan masyarakat.<sup>39</sup>

Pandangan masyarakat terhadap dugaan perbuatan tercela yang dilakukan Presiden, dapat kita temukan ketika Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Maklumat Presiden tentang pembubaran DPR, yang menyebabkannya lenggser dari kursi Presiden, dan keluar dari Istana Negara yang hanya menggunakan koas oblong dan celana pendek. Selanjutnya penggunaan fasilitas negara pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), ketika merangkap jabatan sebagai Ketua Umum Partai Demokrat.<sup>40</sup> Rangkap jabatan Presiden SBY tersebut dinilai bertentangan dengan moral/etika.<sup>41</sup> Terkait moral/perilaku Presiden Jokowi yang banyak mendapat kritikan

---

<sup>38</sup> Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ketiga, Kanisius, Jakarta, hlm. 67

<sup>39</sup> Padahal sebagaimana diketahui dan telah dikabarkan oleh berbagai media baik cetak maupun elektroni ada beberapa Presiden/perdana menteri yang mengundurkan diri, antara lain: Presiden Yaman Abd-Rabbu Mansour Hadi, Presiden Myanmar Htin Kyaw, Presiden Mauritius di Afrika Ameenah Gurib-Fakim, perdana menteri Salndia Baru John Key, perdana menteri Yordania Hani al-Mulki, perdana menteri Inggris David Cameron, Perdana Menteri Jepang Yukio Hatoyama dan Shinzo Abe, Perdana Menteri Haiti, Jack Guy Lafontant, Perdana Menteri Korea Selatan Lee Wan-Koo, Perdana Menteri Pakistan Nawaz Sharif, dan di Indonesia ada Presiden Soeharto. Pengunduran diri Presiden/perdana menteri tersebut disamping persoalan politik di negaranya juga disebabkan masalah pelanggaran etika bukan hukum.

<sup>40</sup> Presiden SBY juga menggunakan Kantor Kepresidenan untuk bertemu dengan Zanuba Arifah Chafsoh alias Yenny Wahid, membicarakan ihwal isu hijrahnya Ketua Umum Partai Kedaulatan Bangsa Indonesia Baru (PKBIB) itu ke Partai Demokrat. Dimana SBY dalam kapasitasnya sebagai Ketua Umum Partai Demokrat dan juga sebagai Presiden Republik Indonesia. Prihandoko, 2013, *Pidato Soal Yenny Wahid, ini Pembelaan Istana*, <https://nasional.tempo.co/read/474264/pidato-sby-soal-yenny-ini-pembelaan-istana>, diakses pada 2 Maret 2019, pukul 19.00. WIB.

<sup>41</sup> Selain itu, penempatan anggota kabinet Indonesia Bersatu Jilid II dalam jabatan struktural Partai Demokrat, juga menghadirkan konflik kepentingan, KKN, dan pelanggaran terhadap sumpah jabatan Presiden. Dem, 2013, *Borong Jabatan, SBY Langgar Etika Moral dan Konstitusi!*, <http://www.rmol.co/read/2013/04/18/107002/Borong-Jabatan,-SBY-Langgar-Etika-Moral-dan-Konstitusi!>, diakses 2 Maret 2019, Pukul 19.05 WIB. Adnan Buyung Nasution menilai, rangkap jabatan

dari masyarakat Indonesia, di antaranya: Presiden Jokowi pernah melempar sekop di depan masyarakat petani,<sup>42</sup> melempar bingkisan dari dalam mobil kepada masyarakat,<sup>43</sup> pernah berkata sontoloyo,<sup>44</sup> Genderuwo,<sup>45</sup> dan yang terbaru Presiden Jokowi berkata pengen (mau) tak (aku) tabok.<sup>46</sup>

Persoalannya, apakah anggapan yang berkembang di masyarakat yang menduga Presiden telah melakukan perbuatan tercela tersebut secara hukum dapat menjadi alasan untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Jika dilihat Pasal 7A UUD 1945, memang terdapat suatu rumusan norma yang menegaskan bahwa “Presiden/Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila melakukan perbuatan

---

Presiden SBY melanggar etika, seharusnya SBY mendahulukan kepentingan negara daripada kepentingan partai. Dani Prabowo, 2013, *Adnan Buyung: Jadi Ketum Demokrat, SBY Langgar Etika Politik*, <https://nasional.kompas.com/read/2013/04/03/12520733/adnan.buyung.jadi.ketum.demokrat.sby.langgar.etika.politik>. Diakses pada 2 Maret 2019, Pukul 19.10 WIB. Hal ini juga dikritisi pihak Lingkar Madani Indonesia (Lima) yang menyebutkan bahwa, sikap tersebut telah melanggar etika politik, mengingat seorang Presiden, bukan hanya sebagai seorang kepala pemerintahan, tetapi juga sekaligus seorang kepala negara, sebagai seorang kepala negara, Presiden mestinya di atas semua organisasi politik, organisasi sosial dan organisasi masyarakat. Rico Afrido, 2013, *Rangkap Jabatan, SBY Langgar Etika Politik*, <https://nasional.sindonews.com/read/733965/12/rangkap-jabatan-sby-langgar-etika-politik-1364967585>, diakses pada 2 Maret 2019, Pukul 19.30 WIB.

<sup>42</sup> *straightline*, <https://www.youtube.com/watch?v=ILivC2BkyJE>, diakses pada 29 November 2019, pukul 10.48 WIB.

<sup>43</sup> Joko Panji Sasongko, *Lempar Bingkisan Ke Warga Dari Mobil, Jokowi di Sebut Primitif*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180206134918-32-274227/lempar-bingkisan-ke-warga-dari-mobil-jokowi-disebut-primitif>, diakses 29 November 2019, pukul 11.08 WIB. Tim VIVA, 2016, *Jokowi Makan Siang dengan Relawan, Bahas Reshuffle*, <https://www.viva.co.id/berita/politik/720011-jokowi-makan-siang-dengan-relawan-bahas-reshuffle>, diakses pada 2 Maret 2019, Pukul 19.45 WIB. Berikutnya pertemuan Partai Solidaritas Indonesia (PSI) serta partai-partai pendukung (calon Presiden Jokowi) dengan Presiden Jokowi di Istana Negara juga menuai kecaman dari berbagai pihak, Jokowi dianggap melakukan perbuatan melawan hukum, dengan menabrak sejumlah peraturan dan UUD 1945, Jokowi diduga menggunakan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye dirinya, secara moral dan etika hal tersebut tidak layak dilakukan, sebab Presiden telah menyalahgunakan kekuasaan, dengan menggunakan Istana Negara untuk mengurus kepentingan pribadi dan golongannya. Safari dan Danial, 2018, *Bicaraan Pipres 2019 di Istana Milik Rakyat, Jokowi Dikecamdan akan Dilaporkan ke Ombudsman*, <http://nasional.harianterbit.com/nasional/2018/03/05/94376/0/25/Bicaraan-Pipres-2019-di-Istana-Milik-Rakyat-Jokowi-Dikecam-dan-akan-Dilaporkan-ke-Ombudsman>, diakses pada 20 Maret 2019, Pukul 19.50 WIB

<sup>44</sup> Dalam kamus besar Bahasa Indonesia makna sontoloyo adalah konyol, tidak beres, dan bodoh dipakai sebagai kata makian. <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, diakses pada Tanggal 29 November, pukul 11.12 WIB. Lihat juga Ahmad Faiz Ibnu Sani dan Juli Hantoro, *Jokowi Sebut Banyak Politikus Sontoloyo*, <https://nasional.tempo.co/read/1139200/jokowi-sebut-banyak-politikus-sontoloyo>, diakses pada 29 November 2019, pukul 11.15 WIB.

<sup>45</sup> Dalam kamus besar Bahasa Indonesia makna genderuwo adalah hantu yang konon serupa dengan manusia yang tinggi besar dan berbulu tebal. <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, Tanggal 29 November 2018, pukul 11.25 WIB. Lihat juga dalam Ray Jordan, Gibran Maulana Ibrahim, Tsarina Maharani, *Geger Jokowi Bicara Genderuwo Berpolitik*, <https://news.detik.com/berita/4295392/geger-jokowi-bicara-genderuwo-berpolitik>, diakses pada 29 November 2019, pukul 11.30 WIB.

<sup>46</sup> Dalam kamus besar Bahasa Indonesia makna tabok adalah memukul (kepala dan sebagainya) dengan telapak tangan atau menampar. <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, diakses 29 November 2019, pukul 11.40 WIB.

tercela.” Namun menurut Margarito bahwa norma tersebut bisa multitafsir. Misalnya, jika dikaitkan dengan norma hukum adat dan kesusilaan yang berlaku di Indonesia, maka adat mana yang akan dijadikan acuan untuk menilai dan siapa yang akan memberikan penilaian bahwa Presiden/Wakil Presiden telah melanggar norma adat/kesusilaan. Aturan semacam ini diakui Margarito sebagai norma yang abu-abu.<sup>47</sup>

Oleh karenanya norma perbuatan tercela yang tidak jelas tersebut dapat digunakan sebagai alat politik untuk menjatuhkan Presiden dalam masa jabatannya. Salain itu menurut Saldi Isra, “roh” dari perubahan Pasal 7A dan 7B UUD 1945 itu sendiri sesungguhnya adalah memperkuat serta memperjelas syarat dan proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya (pemakzulan Presiden) yang tidak hanya tunduk pada mekanisme politik, tetapi harus melalui penilaian secara hukum ke Mahkamah Konstitusi, sebagai ciri dari negara dengan sistem presidensial.<sup>48</sup>

Selanjutnya Jimly menambahkan negara yang sistem pemerintahannya menggunakan sistem presidensial, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena alasan politik, namun harus berdasarkan hukum.<sup>49</sup> Pernyataan yang sama dengan Jimly juga disampaikan Refly Harun yang menambahkan bahwa dalam hal Presiden/Wakil Presiden melakukan perbuatan tercela itu tak boleh hanya didasarkan pada prasangka, akan tetapi harus ada proses hukum agar mendapatkan kepastian hukum.<sup>50</sup>

Merujuk perkembangan ketatanegaraan Indonesia, Nazriyah mengemukakan telah terjadi empat kali pemberhentian Presiden dalam masa jabatan, yaitu: *pertama*, Presiden Soekarno diberhentikan (1967); *kedua*, Presiden Soeharto diminta mengundurkan diri (1998); *ketiga*, Presiden B.J. Habibie (1999); dan *keempat*, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) (2001).<sup>51</sup> Berbeda dengan Nazriah, Sulardi menyatakan bahwa

---

<sup>47</sup><https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt534ccde929105/perbuatan-tercela-ini-terlarang-untuk-capres/>, diakses pada 20 Juli 2019, pukul 21.53 wib.

<sup>48</sup> Saldi Isra, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 197-198.

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 104.

<sup>50</sup><https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt534ccde929105/perbuatan-tercela-ini-terlarang-untuk-capres/>, *Op.Cit.*

<sup>51</sup> Menurut Nazriyah empat Presiden tersebut adalah *pertama*, Presiden Soekarno diberhentikan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor: XXXIII/MPRS/1967

Presiden Soeharto dan Presiden B.J. Habibie tidak pernah diberhentikan oleh MPR melalui Sidang Istimewa, akan tetapi melalui mekanisme Pasal 8 UUD 1945 yang menyatakan bahwa, jika Presiden berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai waktunya.<sup>52</sup>

Secara konstitusional, pengaturan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebelum reformasi, UUD 1945 tidak mengatur secara jelas mengenai pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Pengaturan kemungkinan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya adalah Pasal 8 UUD 1945, adapun penjelasan Pasal 8 UUD 1945 menyatakan bahwa DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.<sup>53</sup>

Berbeda dengan hal tersebut UUD 1945 pascareformasi mengatur perihal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya diatur dalam Pasal 7A UUD 1945, yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul

---

tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Presiden Soekarno, MPRS tidak menerima pertanggungjawaban Soekarno terkait peristiwa G30S/PKI, pertanggungjawaban ekonomi dan kemerosotan akhlak/moral bangsa Indonesia; *Kedua*, Presiden Soeharto mengundurkan diri setelah Ketua MPR/DPR meminta agar Soeharto mengundurkan diri menyusul desakan demonstrasi mahasiswa dan elemen masyarakat lainnya pada tanggal 21 Mei 1998; *ketiga*, Presiden B.J. Habibie berhenti setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menolak pertanggungjawaban pada Sidang Istimewa MPR Tahun 1999; dan *keempat*, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) diberhentikan oleh MPR melalui Ketetapan MPR Nomor: II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid, karena tidak hadir dan menolak memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR Tahun 2001 (memorandum I dan II), Gus Dur juga dinilai terlibat dalam kasus penyelewengan dana bulog (*bulogate*) dan dana bantuan dari Sultan Brunei Darussalam serta menerbitkan Maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli Tahun 2001 tentang pembubaran DPR. Dewi Mulyanti, 2018, *Mekanisme Pemberhentian Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia (Tinjauan Perbandingan Hukum Di Negara Amerika Serikat, Filipina Dan Sudan)*, Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, Vol. 6 No. 2, hlm. 196.

<sup>52</sup> Sulardi melanjutkan dalam dua mekanisme pemberhentian Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid adalah pemberhentian melalui sidang dan proses politik bukan hukum, dimana pengadilnya (“jaksa” dan “hakim”) adalah dari pihak yang sama atau bersifat tunggal yaitu lembaga MPR, dengan model pemberhentian seperti itu, maka siapapun dan sekuat apapun Presidennya pasti berhenti ketika dihadapkan pada sidang yang bersifat politik di MPR. Sulardi, 2012, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*, Setara Press, Malang, hlm.140-141. Lihat juga Dewi Mulyanti, 2018, *Op.Cit.*, hlm. 206.

<sup>53</sup> Saldi Isra, 2019, *Op.Cit.*, hlm. 185.

Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Selanjutnya jika dilihat dari pembentukan Pasal 7A UUD 1945 (*ius constituendum*), maka rumusan perubahan Pasal 7 UUD 1945 baru dapat dihasilkan pada perubahan ketiga dari UUD 1945, yaitu terkait dengan persyaratan Presiden dan wakil Presiden, pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dan mekanismenya, larangan Presiden untuk membubarkan dan atau membekukan DPR, Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya serta pemilihan wakil Presiden, dan kekuasaan Presiden dalam membuat perjanjian internasional (Perubahan Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 8 Ayat (1) dan (2), Pasal 11 Ayat (2) dan (3) UUD 1945.<sup>54</sup>

Pembahasan kemudian dilanjutkan dengan pembahasan norma yang disepakati, dalam mekanisme pemberhentian Presiden pada awalnya melalui DPR yang kemudian mengusulkan kepada MPR agar melakukan Sidang Istimewa untuk memberhentikan Presiden. Karena mekanisme yang diambil adalah mekanisme politik, maka alasan pemberhentiannya juga bersifat politik, hal ini tentu tidak sejalan dengan prinsip negara hukum dan sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia. Untuk itu, MPR memandang perlu untuk mengatur pemberhentian Presiden (dan Wakil Presiden) dalam UUD 1945.<sup>55</sup>

Keinginan tersebut akhirnya berhasil dirumuskan pada Pasal 7A UUD 1945 (*ius constitutum*), dalam Pasal 7A UUD 1945 disebutkan bahwa seorang Presiden hanya bisa diberhentikan ketika dia terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau

---

<sup>54</sup> Pada Tahun 2001 yakni pada tanggal 23 Juli Presiden keempat Republik Indonesia Abdurrahman Wahid juga dimakzulkan melalui Sidang Istimewa MPR, setelah Gus Dur lengser, pasal tentang pemakzulan pun masuk dalam *amandemen* UUD 1945 ini, oleh karenanya perubahan ketiga dari UUD 1945 banyak dipengaruhi perilaku ketatanegaraan yang dilakukan oleh Presiden Gus Dur. Perjalanan perubahan pasal 7 UUD 1945 ini akan dibahas lebih jauh pada Bab selanjutnya.

<sup>55</sup> *Ibid.*,

perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden. Selain alasan-alasan tersebut, maka ia tidak bisa dijatuhkan. Dengan begitu dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, seorang Presiden tidak bisa dijatuhkan hanya karena alasan politik semata.<sup>56</sup>

Permasalahan yang muncul selanjutnya selain frasa “perbuatan tercela” adalah terkait dengan mekanisme pemberhentian Presiden, demi kepastian hukum sistem presidensial di Indonesia sebagai amanat UUD 1945. Sebagaimana diketahui berdasarkan Pasal 7B UUD 1945, Mahkamah Konstitusi (MK) adalah lembaga negara satu-satunya yang mengadili dan atau yang memberi putusan hukum tetap yang bersifat final dan mengikat atas pengusulan pemberhentian Presiden tersebut.<sup>57</sup> Namun pada Ayat (5) Pasal 7B UUD 1945 tersebut juga ditegaskan:

“Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Dengan dikembalikannya lagi keputusan usul pemberhentian Presiden kepada MPR, maka berarti usul pemberhentian tersebut menjadi ranah dan menjadi keputusan politik, sehingga dapat mengabaikan aspek-aspek hukum yang telah digali oleh hakim MK. Mekanisme pemberhentian Presiden seperti ini tentu saja tidak sesuai dengan amanat UUD 1945 yang telah menentukan bahwa Indonesia adalah negara hukum dengan sistem pemerintahan presidensial, dengan menegakkan supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*) dan asas legalitas (*due process of law*).<sup>58</sup>

Sebagai perbandingan, dalam sistem presidensial Amerika Serikat (AS), pemberhentian Presiden diatur pada *Article II Section 4* yang menyatakan, “*The*

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Helmi, 2014, *Supremasi Hukum Dalam Proses Dan Mekanisme Impeachment Menurut UUD Tahun 1945*, Jurnal Inovatif, Volume VII Nomor III, hlm. 86-89.

<sup>58</sup> *Ibid.*

*President, Vice President, and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.*” Ketentuan tersebut mempertegas bahwa pemberhentian Presiden harus melalui proses persidangan.<sup>59</sup> Sejarah ketatanegaraan AS mencatat setidaknya sudah ada empat Presiden yang di-*impeach* oleh DPR AS, yakni: *Pertama*, Andrew Johnson (1874), *Kedua*, Richard Nixon (1974), *Ketiga*, Bill Clinton (1998), *Keempat* Donald Trump. Khusus kasus terakhir, Trump didakwa atas tuduhan penyalahgunaan kekuasaan dan menghalangi penyelidikan yang dilakukan kongres AS.<sup>60</sup>

Penyelidikan formal untuk pemakzulan Presiden Trump tersebut diajukan oleh partai demokrat yang dimulai Tanggal 25 September 2019, yang didasarkan pada laporan pengaduan seorang informan (*whistleblower*). Trump dituduh menyalahgunakan kekuasaan dan menghalangi penyelidikan Kongres. Penyalahgunaan ini terkait dengan permintaan Trump terhadap pemerintah Ukraina untuk menyelidiki calon pesaingnya Joe Biden dalam Pilpres Amerika Serikat Tahun 2020. Gedung putih telah merilis transkrip pembicaraan telepon antara Trump dengan Presiden Ukraina Zelensky pada 25 Juli 2019. Isinya mengonfirmasi permintaan bantuan dari pihak Trump kepada pihak Zelensky.<sup>61</sup> Dari hasil beberapa kali sidang dengar pendapat dan pemungutan suara, dewan perwakilan AS akhirnya menyetujui dua pasal pemakzulan, yakni

---

<sup>59</sup> Lihat dalam *The Constitution of The United States*, hlm. 6. Pada priode Tahun 1874 sampai dengan 1999, tercatat sudah tiga Presiden yang di *impeachment* oleh DPR Amerika Serikat (AS). *Pertama*, Presiden Andrew Johnson pada Tahun 1874 karena kelakuan buruk, yang menunjukkan ketidakmampuan memegang dan melaksanakan jabatan, namun dalam pemungutan suara di senat tidak dapat memenuhi ketentuan untuk memberhentikannya. *Kedua*, di Tahun 1974 Presiden Nixon yang didakwa melakukan skandal *Watergate*, namun Nixon menggundurkan diri sebelum diberhentikan. *Ketiga*, *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton yang melakukan skandal dengan Monica Lewinsky, namun Clinton juga dinyatakan tidak bersalah oleh 55 dari 100 orang anggota senat Amerika Serikat. *Ibid*.

<sup>60</sup> Adapun jumlah minimal dukungan yang dibutuhkan DPR Amerika Serikat untuk membawa proses pemakzulan ke level senat adalah 216, dan hasil voting menunjukkan bahwa 230 orang setuju dengan pemakzulan dan 197 tidak setuju dengan pasal penyalahgunaan kekuasaan. Vina Fadhotul Mukaromah, 2019, 5 *Fakta Terkait Pe Pemakzulan Donald Trump*, <https://www.kompas.com/tren/read/2019/12/20/210500665/5-fakta-terkait-pemakzulan-donald-trump?page=all>, diakses pada tanggal 23 Desember 2019 pukul 21.00 WIB.

<sup>61</sup> Pemakzulan terhadap Trump berawal dari adanya laporan tentang adanya upaya untuk menjegal langkah bakal calon Presiden dari Partai Demokrat, Joe Biden, dimana Trump meminta Ukraina untuk menyelidiki dugaan korupsi anak Biden (Hunter Biden), yang diduga dibuat-buat. Selanjtnya DPR menyerahkan bukti pelanggaran Trump tersebut kepada Komite Intelijen yang bertugas menyelidiki bukti-bukti dan memeriksa sejumlah saksi terkait. Selanjtnya dilakukan pemungutan suara internal Komite Intelijen yang memutuskan bukti-bukti dan hasil interogasi terhadap sejumlah saksi menguatkan dugaan pelanggaran Trump tersebut. Kemudian hasilnya diserahkan kepada dewan perwakilan untuk kembali menjalani pemungutan suara. *Ibid*.



penyalahgunaan kekuasaan dan menghalangi tugas Kongres.<sup>62</sup> Sebelumnya Trump didakwa melakukan tiga pelanggaran. *Pertama*, penyalahgunaan kekuasaan dan suap; *kedua*, tidak mengakui keabsahan Kongres; dan yang *ketiga* adalah menghalangi proses hukum.<sup>63</sup>

## B. Rumusan Masalah

Dalam disertasi ini masalah yang menjadi fokusnya adalah kajian konstitusi dan atau hukum tata negara terkait dengan pemaknaan perbuatan tercela dalam Pasal 7A UUD 1945.<sup>64</sup> Oleh karenanya berdasarkan latar belakang, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti dalam disertasi ini sebagai berikut:

1. Mengapa perbuatan tercela dapat dijadikan sebagai dasar pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya?

---

<sup>62</sup> Namun Trump selamat dari pemakzulan, dimana dalam sidang senat yang digelar pada tanggal 5 Februari 2020, menghasilkan voting yang membebaskan Trump dari dua pasal pemakzulan. Pasal pemakzulan pertama, Trump dinyatakan tidak bersalah dengan voting 52 mentakan tidak bersalah dan 48 menyatakan bersalah. Sedangkan untuk pasal pemakzulan kedua, Trump juga bebas dari tuduhan dengan hasil voting 53-47, seluruh voting pembatalan tuduhan disuarakan oleh politisi Partai Republik, sementara Partai Demokrat seluruhnya mendukung pemakzulan. Suci Sekarwati (editor), 2020, *Presiden Donald Trump Lolos dari Upaya Pemakzulan*, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20200206045923-134-472100/presiden-donald-trump-selamat-dari-pemakzulan>. Diakses pada tanggal 25 Februari 2020, pukul. 21.30 WIB.

<sup>63</sup> Proses pemakzulan Trump berdasarkan ketatanegaraan di AS adalah sebagai beriku: *pertama*, dewan perwakilan (kongres) memerintahkan Komite Hukum untuk menyusun pasal-pasal pemakzulan; *kedua*, setelah lolos dalam pemungutan suara internal, pasal itu diserahkan kembali ke kongres untuk disetujui; *ketiga*, Dewan Perwakilan kemudian menyetujui pasal yang diajukan Komite Hukum; *keempat*, Dewan kemudian melanjutkan dengan proses *voting* apakah akan memakzulkan Trump atau tidak; *kelima*, hasil tersebut selanjutnya diserahkan ke Senat; *keenam*, Senat kemudian menyidangkan Trump. Senat yang saat ini didominasi Partai Republik pendukung Trump membutuhkan suara minimal dua pertiga untuk benar-benar memakzulkan Trump; *ketujuh*, Ketua Mahkamah Agung akan mengawasi pengadilan di Senat tersebut; *kedelapan*, setelah semua proses pemeriksaan rampung, anggota Senat bakal kembali menggelar *voting*. Jika dalam sidang Senat Trump terbukti bersalah atas seluruh dakwaan dan dilengserkan, maka dia akan digantikan oleh Wakil Presiden Mike Pence di sisa masa jabatan. Ayp, 2019, *Babak Baru Pemakzulan Trump*, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20191219093757-134-458264/babak-baru-pemakzulan-trump>, diakses pada tanggal 23 Desember 2019, pukul 21.47 WIB.

<sup>64</sup> Kenapa peneliti menfokuskan pada kajian konstitusi dan atau hukum tata negara ini disebabkan karena norma perbuatan tercela tersebut belum jelas dan tidak konkrit dalam rumusan serta konsep hukumnya. Jika makna perbuatan tercela tersebut adalah berkaitan dengan perzina, penghinaan, penganiayaan, pembunuhan, perampokan, korupsi, dan lain sebagainya misalnya tentu sudah ada hukum pidana yang mengatur rumusan hukumnya. Begitu pula misalnya jika Presiden melakukan penipuan, pembohongan, ingkar janji dan lain sebagainya tentu sudah ada patokan atau ketentuan hukumnya dalam hukum perdata. Selanjutnya jika Presiden dianggap melakukan penyimpangan prosedur administrasi, penyalahgunaan wewenang, pemalsuan dokumen dan lain sebagainya tentulah pula sudah diatur dalam hukum administrasi.

2. Bagaimanakah makna konstitusional perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945?
3. Bagaimana konsep pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam distertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menemukan mengapa perbuatan tercela dapat dijadikan sebagai dasar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.
2. Untuk menemukan makna konstitusional perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.
3. Untuk menemukan konsep pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dari penelitian ini penulis mengharapkan adanya manfaat yang dapat diambil yaitu:

#### 1) Manfaat Teoritis

Hasil temuan dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk perkembangan ilmu hukum terutama hukum tata negara dan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya di Indonesia yang didasarkan pada perbuatan tercela.

#### 2) Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini dapat memberikan serta sebagai bahan masukan ataupun membangun pemikiran bagi Presiden, legeslatif, dan yudikatif, serta lembaga-lembaga lainnya, untuk dapat digunakan dalam pembentukan aturan lebih lanjut ataupun juga untuk mendefenisikan norma pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia yang didasarkan pada perbuatan tercela, yang terdapat di dalam Pasal 7A UUD 1945. Hasil penelitian ini juga diharapkan

dapat berguna bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan hakim Mahkamah Konstitusi di Indonesia, untuk mendapatkan gambaran yang lebih konkrit terhadap makna konstitusional perbuatan tercela Presiden dan/atau Wakil Presiden serta konsep perumusan normanya dalam UU, sebagai dasari pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Dalam disertasi ini, peneliti menfokuskan pada kajian ilmu hukum tata negara dan atau konstitusi terhadap: *pertama*, makna konstitusional perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945; *kedua*, mengapa perbuatan tercela dapat dijadikan sebagai dasar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan *ketiga*, konsep kepastian hukum terhadap pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.

Sebagai suatu kajian ilmiah tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan, penelitian ini sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru. Selama penelitian dan penulisan disertasi ini, ditemukan empat disertasi yang terkait dengan topik disertasi ini.

*Pertama*, disertasi Fachri yang berjudul: “Hakikat Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makassar, tahun 2019. Disertasi Fachri ini lebih spesifik mengenai peran dari Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945, disebutkan bahwa Presiden itu dapat dimakzulkan. Dari disertasi ini dapat dilihat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi itu final, tapi eksekusinya itu diserahkan kepada MPR, dan apakah MPR akan menindaklanjuti apa yang telah diputuskan oleh MK. Dalam disertasi tersebut disebutkan bahwa aturan mengadili Presiden dan Wakil Presiden masih perlu untuk disempurnakan dan diperjelas, khususnya rumusan konstitusi yang dinilai kabur serta aturan-aturan yang belum lengkap. Dalam

disertasinya Fachri menyatakan bahwa dibutuhkan aturan-aturan teknis yang dapat mengikat lembaga Negara, semisal DPR, MPR dan MK. Aturan teknis tersebut adalah tentang cara MK mengatur mengadili pendapat DPR, pada saat ini aturan tersebut hanya ada setingkat peraturan MK nomor 21 Tahun 2009, yang seharusnya menurut Fachri diatur setingkat undang-undang. Dia mengatakan bahwa memang perlu segera diterbitkan Undang-undang Hukum Acara tentang pemberhentian Presiden atau *impeachment*.<sup>65</sup>

*Kedua*, disertasi Hamdan Zoelva dengan judul: “Pemakzulan Presiden di Indonesia,” di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung. Dalam disertasinya Hamdan menjelaskan bahwa untuk menjamin proses serta prosuder pemakzulan Presiden dan/Wakil Presiden ke depan perlu diatur dalam undang-undang, baik di tingkat DPR, MK, maupun MPR. Prosedur dan hukum acara tersebut tidak cukup hanya diatur dalam tata tertib DPR, DPD, ataupun MPR. Karena hal itu akan menimbulkan perdebatan tentang status konstitusional peraturan tata tertib yang dipahami sebagai peraturan internal kelembagaan yang hanya mengikat internal lembaga tersebut, disertasinya Hamdan juga menjelaskan tentang pemakzulan Presiden secara konstitusional tidak boleh hanya melalui mekanisme politik, namun harus juga ditempuh secara mekanisme hukum yang ketat. Menurut Hamdan ada tiga lembaga yang berwenang melakukan pemakzulan terhadap Presiden, yakni MK, DPR dan MPR, ini dilihat karena ketiganya mempunyai aturan masing-masing guna mengeluarkan pemakzulan tersebut jika memang Presiden dianggap bersalah dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga alasan pemakzulan sangat *imitator*, karena MK, MPR dan DPR harus melalui proses masing-masing lembaga. Mekanisme pemakzulan Presiden di Indonesia selama ini selalu saja di dominasi oleh kepentingan politik sehingga perlu adanya ketegasan yang diatur dalam salah satu Undang-Undang, karena dalam pelaksanaan sistem presidensial, undang-undang tersebut harus menjadi acuan jika ada penyelewengan yang dilakukan oleh Presiden. Seharusnya proses pemakzulan

---

<sup>65</sup> <https://gosulsel.com/2019/03/05/bahas-aturan-pemakzulan-presiden-yusril-ihza-mahendra-jadi-penguji-disertasi-kandidat-doktoral-umi/>, diakses pada 28 Agustus 2019, pukul 20.23 WIB.

memperhatikan aspek-aspek hukum baik alasan-alasan hukum pemakzulan, maupun proses pembuktian atas terpenuhinya alasan dan syarat-syarat serta mekanisme pemakzulan yang diatur oleh hukum dan konstitusi yang berlaku.<sup>66</sup>

*Ketiga*, disertasi Hufron dengan judul: “Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” di Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Disertasi Hufron dilatar belakangi tiga problem utama, yaitu: *Pertama*, problem filosofis meliputi: (1) Persidangan MK dalam memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR, dalam Perubahan UUD 1945 bertentangan dengan asas peradilan yang adil dan tidak memihak serta asas “*audit et alteram partem*,” (2) Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak berlangsung secara “*obyektif*” dan “*fairplay*,” jika DPR sebagai pihak pengusul, merangkap sebagai anggota MPR yang memutus pemberhentian. (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden berhenti atau diberhentikan secara bersamaan, dikembalikan kepada MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden baru, hal ini bertentangan dengan prinsip partisipasi publik, akseptabilitas dan kapabilitas bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih. *Kedua*, problem teoritis yaitu: diberikan wewenang kepada MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden baru, jika keduanya lowong secara bersamaan, menunjukkan tidak adanya konsistensi dalam penerapan teori sistem pemerintahan presidensial. *Ketiga*, problem yuridis antara lain: (1) adanya kekaburan norma, pasal 7A UUD 1945, tentang pengertian “perbuatan tercela,” (2) Adanya kekosongan konstitusional, (3) Adanya disharmonisasi norma hukum antara pasal 7A dengan 7B ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 dalam membedakan alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, pelanggaran hukum dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Hamdan Zoelva, 2010, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*,” Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung. Lihat juga <https://nasional.tempo.co/read/268264/hamdan-zoelva-raih-gelar-doktor-ilmu-hukum>, diakses pada 28 Agustus 2019, pukul 20.27 WIB.

<sup>67</sup><https://prasetya.ub.ac.id/berita/Disertasi-Hufron-Pemberhentian-presiden-danatau-Wakil-presiden-menurut-UUD-1945-10428-id.html>, diakses pada 28 Agustus 2019, pukul 20.30 WIB.

*Keempat*, disertasi Sandijar Pebrihariati R dengan tema: “Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia,” di Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Dalam rumusan masalah isu sentral yang diteliti dalam disertasi tersebut adalah pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR. Secara khusus penelitian ini bertujuan sebagai berikut: (1) untuk menganalisa, apa kriteria bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan perbuatan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, (2) untuk menganalisa dan mengidentifikasi kendala yang dihadapi oleh MK dalam memutuskan permohonan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden yang dimohonkan oleh DPR, (3) untuk menganalisa, apa akibat hukumnya, jika MPR tidak menyingkapi putusan Mahkamah Konstitusi, apabila Presiden dan atau Wakil Presiden terbukti menurut putusan MK, telah melakukan perbuatan pelanggaran hukum. Sandijar berpendapat bahwa perbuatan hukum yang termasuk bentuk lainnya adalah perbuatan tercela, namun frasa tersebut harus lebih dijelaskan lagi, terukur, sehingga tidak dapat ditafsirkan secara sangat fleksibel. Sebagai Rekomendasi dari penelitiannya tersebut Sandijar menyarankan seharusnya aturan mengenai pemberhentian Presiden dibuat dalam peraturan perundang-undangan berupa Undang-Undang, sehingga dapat mengikat anggota MPR untuk melaksanakan putusan MK, apabila berdasarkan putusan dari MK, telah menyatakan Presiden bersalah dan harus diberhentikan sebelum habis masa jabatan sebagai Presiden.<sup>68</sup>

Perbedaan disertasi ini dengan disertasi yang ditulis oleh Fachri, Hamdan Zoelva, Hufron dan Sandijar terletak pada fokus penelitian. Dalam disertasi ini, makna perbuatan tercela yang dapat memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dijelaskan dengan menggunakan tafsir konstitusi, supaya mendapatkan kepastian hukum mengapa perbuatan tercela dapat dijadikan salah satu alasan pemakzulan dalam sistem

---

<sup>68</sup> Sandijar Pebrihariati. R, 2013, *Pemberhentian Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, Universitas Airlangga, Surabaya, lihat dalam <http://repository.unair.ac.id/32620/>, diakses pada 28 Agustus 2019, pukul 20.35 WIB.

presidensial di Indonesia dengan cara membatasi makna perbuatan tercela dalam Pasal 7A UUD 1945 tersebut. Oleh karenanya, penelitian ini tidak hanya sekedar menjelaskan alasan-alasan serta proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya saja. Untuk mempermudah melihat perbedaan tersebut dapat dilihat melalui table 1 berikut:

Tabel 1

Penelitian Yang Pernah Ditulis Oleh Penulis Lain

No	Nama Peneliti Lain dan Tahun	Judul Tulisannya	Fokus Penelitiannya	Fokus Penelitian yang akan Peneliti (saya) teliti
1	Fachri (2019)	Hakikat Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Mengkaji mengenai peran dari Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan pasal 7A dan pasal 7B di Undang-Undang 1945 bahwa Presiden itu dapat dimakzulkan	Mengkaji mengapa perbuatan tercela dapat dijadikan sebagai dasar pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya
2	Sandijar Pebrihariati R (2013)	Pemberhentian Presiden/wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia	Mengkaji pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR.	Mengkaji makna konstitusional perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945
3	Hufron (2012)	Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Mengkaji alasan serta prosuder pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan pada perubahan UUD 1945, dan pengaturan pengisian jabatan Presiden dan Wakil	Mengkaji konsep kepastian hukum terhadap pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.

			Presiden akibat proses pemberhentian secara bersamaan dalam masa jabatan pada perubahan UUD 1945.	
4	Hamdan Zoelva (2010)	Pemakzulan Presiden di Indoensia	Mengkaji proses pemakzulan di Indonesia, serta prosedur dan hukum acara pemakzulan Presiden, baik di tingkat DPR, MK, maupun MPR.	Mengkaji konsep kepastian hukum terhadap pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945

## F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

Menurut B. Arief Sidharta, teori hukum adalah disiplin hukum (dalam perspektif interdisipliner) yang secara kritis menganalisis berbagai aspek dari gejala hukum, baik secara tersendiri, kaitannya, maupun secara menyeluruh, baik dalam konsepsi teoritis maupun dalam pengelolaan praktisnya, dengan tujuan memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan yuridis.<sup>69</sup>

Adapun pokok-pokok telaah teori hukum mencakup: *Pertama*, analisis tentang pengertian hukum, pengertian dan struktur sistem hukum, sifat dan struktur norma hukum, pengertian dan fungsi asas hukum, pengertian serta interaksi konsep-konsep yuridis (contohnya: subjek hukum, hak, kewajiban, hubungan hukum, peristiwa hukum); *Kedua*, ajaran metode dari hukum yang mencakup teori argumentasi hukum yuridis (teori penalaran hukum), metode dari ilmu hukum dan metode penerapan hukum (metode pembentukan dan penemuan hukum); *Ketiga*, ajaran ilmu (epistemology) dari hukum yang mempersoalkan keilmiahan dari ilmu hukum; dan *Keempat*, kritik ideologi yang mencakup kritik terhadap norma hukum positif dan menganalisis norma hukum untuk mengungkap kepentingan dari ideologi yang melatarbelakanginya.<sup>70</sup> Adapun kerangka teori yang digunakan dalam desirtasi ini adalah sebagai berikut:

<sup>69</sup> Dalam Sidharta, 2013, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum Akar Filosofis*, Buku I, Cetakan I, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 280.

<sup>70</sup> *Ibid.*



a. Teori Konstitusi

Menurut Richard A. Posner teori konstitusi adalah suatu teori yang sangat normatif dalam orientasi dan tujuannya, para ahli bersepakat bahwa teori konstitusi digunakan untuk mengevaluasi aturan-aturan hukum yang terdapat didalam konstitusi (Pasal 7A UUD 1945, misalnya) atau keputusan-keputusan yang ada dan selanjutnya memberikan panduan serta penjelasan bagaimana memutuskan kasus baru atau perkara yang kemungkinan akan terjadi.<sup>71</sup> Posner menjelaskannya sebagai berikut:

*"Constitutional theory is heavily normative in its orientation and aim. Almost without exception theorists are much more interested in evaluating existing decision and providing guidance to how to decide new cases that in explaining, by reference to norms that the theorist may not share, the existing pattern of the case law".<sup>72</sup>*

Selanjutnya gagasan aturan-aturan hukum yang pembentukkannya dihasilkan dari keputusan kehendak rakyat lahir dari filsafat hukum Thomas Hobbes dan John Locke, legislasi ini melekat dalam aturan konstitusi yang kemudian ditafsirkan sebagai hukum positif yang berasal dari kehendak rakyat.<sup>73</sup> Menurut Locke, hukum yang dihasilkan melalui lembaga perwakilan rakyat/parlemen juga dapat membuktikan bahwa hak rakyat untuk menyusun aturan hukum itu bersifat primer, aseli, dan tidak bisa dicabut.<sup>74</sup> Di sisi lain Zainal Abidin mengutip pendapat Hobbes mendefinisikan hukum sebagai perjanjian antar manusia yang dilekatkan dalam konstitusi.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Richard A. Posner, 2001, *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, hlm. 9.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Legislasi modern lahir sekitar abad ke-18 bersamaan dengan berkembangannya negara-negara modern. Juhaya S. Praja, 2011, *Op.Cit.*, hlm. 144.

<sup>74</sup> Kekuasaan legeslasi rakyat itu secara eksplisit dijelaskan oleh Locke sebagai sesuatu yang sakral dan tidak bisa diubah, undang-undang hanya bisa dibuat oleh kekuasaan legeslatif (rakyat/wakil rakyat), dan bukan oleh kekuasaan yang lain. Carl Joachim Friedrich, 1969, *Op.Cit.*, hlm. 128-130. Selanjutnya Saldi mengukitp John Locke, membagi kekuasaan dalam sebuah negara yang terdapat dalam konstitusi menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan ini legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang, eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain. Lihat juga Saldi Isra, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 74.

<sup>75</sup> Dalam kaitan ini Hobbes mengibaratkan bahwa manusia pada dasarnya adalah serigala bagi serigala yang lainnya, karena selalu memiliki kecenderungan untuk memangsa, bersaing, dan berperang,

Jika dicermati dari apa yang disampaikan filosof-filosof di atas, tergambar bahwa yang dikehendaki mereka adalah gagasan tentang untuk apa hukum itu,<sup>76</sup> tampak jelas ada cita-cita mengenai hukum sebagai satu himpunan persetujuan yang dibuat manusia di dalam masyarakat yang diatur secara politik (konstitusi),<sup>77</sup> persetujuan yang mengatur hubungan antara manusia, yang kemudian melahirkan konsep negara hukum.<sup>78</sup>

Hukum yang seperti ini adalah satu padangan yang demokratis tentang identifikasi hukum dengan kaidah/norma hukum, yang melalui pengundangan dari negara dan dibuat di dalam majelis rakyat, maka kewajiban moral yang melekat pada perjanjian yang disetujui bersama itulah yang akan dipergunakan untuk menunjukkan mengapa semua orang harus menaati hukum.<sup>79</sup>

Selanjutnya konstitusi sebagai undang-undang dasar dan hukum dasar bagi suatu negara (konstitusi modern), muncul bersamaan dengan berkembangnya demokrasi perwakilan serta konsep negara hukum.<sup>80</sup> Adanya perwakilan rakyat adalah sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran lembaga legislatif.<sup>81</sup> Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang,<sup>82</sup> untuk

---

maka harus ada hukum, peraturan, undang-undang yang ketat yang diberlakukan di masyarakat secara alami melalui kontrak sosial yang didasarkan pada hukum alam, yang juga tidak membatasi dan mengukung manusia. Lihat dalam Zainal Abidin, 2011, *Pengantar Filsafat Barat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.114-115.

<sup>76</sup> Dari segi tujuannya, norma hukum itu ditujukan kepada cita kedamaian hidup manusia, oleh karenanya tugas norma hukum adalah untuk mewujudkan kepastian, keadilan, dan kebergunaan. Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 3.

<sup>77</sup> Hal ini disebabkan karena kegiatan politik berpusat pada lembaga pemerintah seperti legeslatif, eksekutif, dan yudikatif. Irfan Islamy, 2007, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Cetakan keempat belas, PT Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 37.

<sup>78</sup> Disebutkan bahwa cita hukum pada hakikatnya adalah sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, cita, karsa, cipta dan fikiran dari masyarakat, yang intinya terdiri dari: keadilan, kehasilgunaan dan kepastian hukum. Bernard Arief Sidharta, 2009, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 181.

<sup>79</sup> Roscoe Pound, 1922, *An Antroduction to The Philosophy of Law*, 1922, Yale University Press, New Haven, Connecticut. Mohamad Radjab (penerjemah), 1996, *Pengantar Filsafat Hukum*, Cetakan kelima, PT Bhatara, Jakarta, hlm. 29.

<sup>80</sup> Demokrasi juga dimaknai sebagai sistem pemerintahan suatu negara untuk mewujudkan keadulatan rakyat. Mustafa Lutfi dan Luthfi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, hlm. 63.

<sup>81</sup> Orang membayangkan kekuasaan legislatif dapat dikaitkan dengan kekuasaan lembaga parlemen. Padahal kekuasaan legislatif itu hanya menyangkut kegiatan pembuatan hukum dalam bentuk UUD dan UU. Pada saat ini dan masa depan perlu dipertanyakan sejauh mana fungsi legeslatif itu dapat dipertahankan sebagai kekuasaan utama parlemen. Praktik selama abab ke-21 menunjukkan kekuasaan

mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja/Presiden.<sup>83</sup> Alasan inilah yang mendudukan konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi daripada raja/Presiden, sekaligus ditujukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat.<sup>84</sup> Karena negara pada dasarnya adalah organisasi kekuasaan dan kekuasaan selalu memiliki kecenderungan untuk disalahgunakan, maka kekuasaan negara itu harus dibatasi oleh dan melalui konstitusi.<sup>85</sup> Dengan cara ini dapat dipahami bahwa setiap tata hubungan negara dan masyarakat lebih merupakan masalah pembagian kekuasaan dan wewenang.<sup>86</sup>

Dalam negara-negara modern dan demokrasi,<sup>87</sup> interaksi mendasar antara lembaga negara termasuk dalam kekuasaan legislasi diatur oleh konstitusi.<sup>88</sup> Pengaturan kekuasaan legislasi ditentukan oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dan hubungan itu sangat ditentukan oleh sistem pemerintahan.<sup>89</sup> Berikutnya demokrasi di Indonesia pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut undang-undang dasar (konstitusi), dan kekuasaan legislasi tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung, melainkan melalui lembaga perwakilan rakyat seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>90</sup> Dengan demikian fungsi DPR

---

legislatif itu sebenarnya lebih kepada fungsi pengawasan. Jimly Asshiddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 4-5.

<sup>82</sup> Menurut Hans Kelsen, seorang legislator harus mampu mengambil (membuat) keputusan yudisial yang konkrit (yang telah menjadi UU), meskipun UU itu tidak sesuai dengan norma umum. Hans Kelsen, 1973, *Essays in Legal Moral Philosophy*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, Holland. B. Arief Sidharta (penerjemah), 2006, *Hukum dan Logika*, Cetakan ke-3, Penerbit PT. Alumni, Bandung, hlm. 59.

<sup>83</sup> Sebab dalam konstitusi juga dibangun gagasan *checks and balances* antar lembaga negara. Lihat Moh. Mahfud MD, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 272.

<sup>84</sup> Dahlan Thaib, dkk, 2011, *Op.Cit.*, hlm. 5.

<sup>85</sup> I.G.D. Palguna, 2018, *Mahkamah Konstitusi, Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Penerbit Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, hlm. 19.

<sup>86</sup> Daniel S. Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*. Nirwono dan AE Priyono (penerjemah), Cetakan pertama, LP3ES, Jakarta, hlm. 514-515.

<sup>87</sup> Mengenai “modernisme konstitusi” Jimly juga berpendapat bahwa dalam perkembangan saat ini, UUD jangan hanya dipahami sebagai sumber hukum konstitusi (*constitutional law*), tapi juga adalah sumber moral/etika konstitusi (*constitutional ethics*). Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, 2018, *Perkembangan Baru Tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme Dalam Teori dan Praktik*, Cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 61-76.

<sup>88</sup> C.F. Strong, 2015, *Op.Cit.*, hlm.14.

<sup>89</sup> Saldi Isra, 2010, *Op.Cit.*, hlm.2. Baca juga K.C. Wheare, 1996, *Modern Constitutions*, Oxford University Press. Imam Baehagie (penerjemah), 2015, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm. 49-59.

<sup>90</sup> Suharizal, 2002, *Reformasi Konstitusi 1998-2002 Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Angrek Law Firm, Padang, hlm. 36.

yang utama adalah melaksanakan tugas pembuat undang-undang dan sekaligus melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan.<sup>91</sup>

Selanjutnya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) telah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang (kekuasaan legislasi) dari Presiden beralih kepada DPR, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Fungsi legislasi DPR ini dipertegas lagi pada Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”

Dari hasil perubahan UUD 1945, menurut Sulardi telah terjadi penguatan kekuasaan legislasi pada DPR. Sebab terjadinya pergeseran dalam hal pembentukan undang-undang.<sup>92</sup> Dengan perubahan kekuasaan membentuk undang-undang, semestinya telah terjadi perubahan pula dalam pembentukan undang-undang (legislasi).<sup>93</sup> Perubahan UUD 1945 juga telah merubah sistem pemerintahan Indonesia menuju kepada sistem pemerintahan presidensial murni.<sup>94</sup> Dalam sistem presidensial kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan diorganisasikan ke dalam satu tangan dengan sebutan Presiden, yang dipilih langsung oleh rakyat.<sup>95</sup> Dengan dipilihnya rakyat secara langsung, maka kedudukan Presiden di Indonesia sangat kuat.<sup>96</sup> Adapun sistem presidensial itu sendiri berasal dari tradisi ketatanegaraan di Amerika Serikat,<sup>97</sup> yang menganut asas *trias politica* dari

<sup>91</sup> Taufiqurrahman Syahur, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 47-51.

<sup>92</sup> Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa: “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, kemudian Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 diubah menjadi: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang”.

<sup>93</sup> Sulardi, 2012, *Op.Cit.*, hlm.106.

<sup>94</sup> Lihat dalam Abdul Ghofar, 2009, *Op.Cit.*, hlm.51.

<sup>95</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 165.

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm. 104.

<sup>97</sup> Sebagaimana yang dikutip Wahab, menurut Ball dan Peters ada empat ciri sistem *presidensial*, yaitu: *Pertama* Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan; *Kedua*, Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung oleh rakyat; *Ketiga*, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*); dan *keempat*, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen. Solichin Abdul Wahab, 2005, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 48. Ditambahkan Saldi bahwa dalam sistem *presidensial* lembaga legislatif dan pimpinan eksekutif (Presiden) sama-sama

Montesquieu dengan sistem *check and balance*.<sup>98</sup> Teori konstitusi ini adalah sebagai pisau analisis untuk menemukan jawaban kenapa perbuatan tercela dapat dijadikan sebagai dasar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

b. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Burkhardt Krems seperti yang dikutip Maria, menyebutkannya dengan istilah *staatssetzung*, sehingga pembentukan peraturan ini menyangkut: *Pertama*, isi peraturan (*inhalt der regelung*); *kedua*, bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*); *ketiga*, metode pembentukan peraturan (*method der ausarbeitung der regelung*); dan *keempat*, prosuder dan proses pembentukan peraturan (*verfahren der ausar beitung der regelung*).<sup>99</sup>

Nasim seperti dikutip Jimly Asshiddiqie, menambahkan dengan menyebutkan bahwa kewenangan untuk mengatur atau membuat atauran (*regelung*) pada dasarnya merupakan kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, yang merupakan kewenangan *eksklusif* para wakil rakyat tersebut untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).<sup>100</sup>

Selanjutnya Jimly menjelaskan, dengan mengutip Jhon Austin yang mengaitkan istilah '*legislation*' sebagai "*any form of law-making*". "*the term is, however, restricted to a particular form of law-making, vis . the law that has its source in legislation is called enacted law or statute or written law*". Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*" atau undang-undang dalam arti luas.<sup>101</sup>

---

mendapat mandat langsung dari rakyat, sehingga kekuasaan seorang presiden sangatlah kuat. Lihat juga Saldi Isra, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing, Jakarta, hlm. 62.

<sup>98</sup> Abu Daud Busroh, 2011, *Op.Cit.*, hlm. 64.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang....*, *Op.Cit.*, hlm. 8

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm. 21–22.

Berikutnya yang dimaksud undang-undang dalam arti yang sempit adalah “*legislatif act*” atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Yang membedakan sehingga naskah hukum tertulis tersebut disebut sebagai “*legislative act*”, bukan “*executive act*” adalah karena dalam proses pembentukan “*legislative act*” itu, peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materil peraturan yang dimaksud.<sup>102</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga tidak dapat dilepaskan dari politik hukum.<sup>103</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara sebagaimana yang dikutip oleh Mahfud MD mengatakan bahwa definisi yang mendekati dengan pengertian politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan, yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan proses pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada.<sup>104</sup>

Berkenaan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan regulasi yakni UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang memuat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian Attamimi seperti dikutip Yuliandri menyatakan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, asas-asas pembentukan

---

<sup>102</sup> Dengan peran lembaga legislatif yang sangat menentukan itu berarti peranan para wakil rakyat yang dipilih dan mewakili kepentingan rakyat yang berdaulat dari mana kedaulatan negara berasal sangat menentukan keabsahan dan daya ikat undang-undang itu untuk umum. *Ibid*.

<sup>103</sup> Dalam kaitannya dengan pembangunan hukum, ketika belajar ilmu perundang-undangan, maka kita akan menemukan istilah *Ius constitutum* dan *Ius constituendum*. Soerjono dan Purnadi menjelaskan bahwa *ius constitutum* adalah istilah untuk hukum yang dibentuk dan berlaku dalam suatu masyarakat negara pada suatu saat (hukum positif yang berlaku). Adapun makna *ius constituendum* adalah hukum yang dicita-citakan dalam pergaulan hidup negara, tetapi belum dibentuk menjadi undang-undang atau ketentuan lain. *Ius constituendum* berubah menjadi *ius constitutum* dengan cara: *pertama*, digantinya suatu undang-undang dengan undang-undang yang baru (undang-undang yang baru pada mulanya merupakan rancangan *ius constituendum*); *kedua*, Perubahan undang-undang yang ada dengan cara memasukkan unsur-unsur baru (unsur-unsur baru pada mulanya berupa *ius constituendum*); *ketiga*, penafsiran peraturan perundang-undangan. Penafsiran yang ada kini mungkin tidak sama dengan penafsiran pada masa lampau. Penafsiran pada masa kini, dahulu merupakan *ius constituendum*. Dan yang *keempat*, perkembangan doktrin atau pendapat sarjana hukum terkemuka di bidang teori hukum. Lihat Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, 1994, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 5-7.

<sup>104</sup> Lihat lebih lanjut dalam buku Moh. Mahfud MD, 1998, *Pilitik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 7-9.

undang-undang yang baik adalah sebagai berikut: *pertama*, cita hukum Indonesia;<sup>105</sup> *kedua*, asas negara berdasarkan hukum; *ketiga*, asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi; dan *keempat*, asas-asas lainnya.<sup>106</sup>

Selanjutnya Van der Vlies yang seperti dikutip Yuliandri membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dua bagian, yaitu asas formal dan asas materil. Asas-asas formal meliputi: *Pertama*, asas tujuan yang jelas; *Kedua*, asas organ/lembaga yang tepat; *Ketiga*, asas perlunya pengaturan; *Keempat*, asas dapat dilaksanakan; *Kelima*, asas konsensus. Asas-asas materil meliputi: *Pertama*, asas terminology dan sistematika yang jelas; *Kedua*, asas dapat dikenali; *Ketiga*, asas perlakuan yang sama dalam hukum; *Keempat*, asas kepastian hukum; *Kelima*, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.<sup>107</sup>

Fuller juga menyampaikan pandangannya bahwa legislator akan gagal membentuk aturan hukum yang baik, jika peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tersebut tidak berisi asas-asas moralitas aspirasi yang bersifat internal, yaitu: *pertama*, peraturan-peraturan tidak boleh sekedar mengandung keputusan-keputusan yang bersifat sementara atau *ad hoc*; *kedua*, aturan-aturan yang telah dibuat harus diumumkan; *ketiga*, tidak boleh peraturan yang memiliki daya laku surut atau harus *non-retroaktif*; *keempat*, dirumuskan secara jelas dan konkrit, artinya disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti; *kelima*, tidak boleh mengandung aturan-aturan yang bertentangan satu sama lain; *keenam*, tidak boleh mengandung beban atau persyaratan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; *ketujuh*, tidak boleh terus-menerus diubah, artinya tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang kehilangan

---

<sup>105</sup> Dalam kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia, pada hakikatnya merupakan suatu dasar dan asas kerokhaniaan dalam setiap penyelenggaraan negara termasuk dalam penyusunan peraturan perundang-undangan Indonesia, maka kedudukan Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai sumber dari segala sumber hukum, untuk mewujudkan cita-cita hukum di Indonesia, yang menguasai hukum dasar tertulis (UUD) maupun hukum dasar tidak tertulis (*convensi*). Lihat Kaelan, 2008, *Pendidikan Pancasila*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta, hlm. 148.

<sup>106</sup> Yuliandri, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 115.

orientasi); dan *kedelapan*, harus ada kecocokan atau konsistensi antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari/dapat dilaksanakan.<sup>108</sup>

Berikutnya dalam ajaran moralitas hukum, Fuller sebagaimana dikutip Tucker, membagi moralitas dalam dua pengertian, *Pertama*, moralitas aspirasi/*the morality of aspiration* adalah untuk menggambarkan standar perilaku yang benar-benar harus diikuti oleh manusia pada suatu waktu dan tempat tertentu yang akan dituangkan kedalam bentuk peraturan perundang-undangan, moralitas aspirasi pada umumnya sebanding dengan pendekatan hukum yang diinginkan oleh paham teori hukum alam; dan yang *Kedua*, moralitas tugas/*the morality of duty* hanya menuntut individu untuk patuh dan taat terhadap aturan-aturan yang sudah ada, sehingga menjamin tertibnya masyarakat.<sup>109</sup>

Berikutnya jika moralitas aspirasi dihubungkan dengan hukum, maka moralitas aspirasi menurut Fuller berisi dua pula. *Pertama*, moralitas eksternal dan moralitas internal. Moralitas internal pada dasarnya berkaitan dengan prosedur pembuatan hukum (peraturan perundang-undangan), ini adalah teknik yang digunakan oleh pembuat peraturan perundang-undangan dalam memutuskan substantif aturan hukum mana yang harus diterapkan pada aturan tertentu. *Kedua*, moralitas eksternal hukum yang mengacu pada konten dari aturan hukum substantif yang benar-benar diterapkan oleh arbiter/hakim/wasit saat pengambilan keputusan.<sup>110</sup>

Jika dicermati, maka tentu saja moralitas internal yang disampaikan Fuller lebih memperlihatkan moralitas yang diinginkan dalam kepastian hukum, dapat dipastikan bahwa ketersediaan aturan hukum yang jelas, tegas dan dapat diprediksi (*predictable*), merupakan keharusan moral yang terkait dengan kepastian hukum secara formal. Sedangkan aturan-aturan hukum yang berkesinambungan (kontinuitas) dan dapat diterima/dilaksanakan, merupakan keharusan moral yang

---

<sup>108</sup> Lon L. Fuller, 1969, *Op.Cit.*, hlm. 39.

<sup>109</sup> Edwin W. Tucker, 1965, *the Morality of Law by Lon L. Fuller*, Indiana Law Journal, Vol. 40 Iss. 2 Article 5, hlm. 170-173. Artikel ini dapat dilihat juga dalam <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.searchencrypt.com/&httpsredir=1&article=3571&context=ilj>, diakses pada 10 Desember 2018, pukul 11.10 WIB.



terkait dengan kepastian hukum secara materil. Dengan demikian kepastian hukum harus selalu dimaknai sebagai kejernihan aturan, *predictable*, dijamin kontinuitasnya, dan harus bisa diterima atau dijalankan.<sup>111</sup>

Berikutnya Meuwissen menjelaskan bahwa unsur cita hukum, nilai-nilai, norma-norma masyarakat, undang-undang dasar, asas-asas dan pranata hukum lainyalah yang menjadi sumbernya, agar peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan.<sup>112</sup> Teori pembentukan peraturan perundang-undangan ini akan digunakan untuk menemukan konsep kepastian hukum terhadap pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.

### c. Teori Kepastian Hukum

Richard A. Posner mendefenisikan filsafat hukum itu fokus pada analisis puncak abstraksi hukum, seperti: *positivisme* hukum, hukum alam, realisme hukum dan analisis mengenai doktrin hukum, nalar hukum (*legal reasoning*).<sup>113</sup> Bagi aliran *positivisme*, hukum adalah aturan yuridis, ilmu hukum hanya berurusan dengan fakta bahwa ada tata hukum yang dibuat negara, dan karenanya harus dipatuhi.<sup>114</sup> Selanjutnya teori hukum positif<sup>115</sup> John Austin sebagaimana yang dikutip Zainal Asikin, mengajarkan bahwa hukum positif-lah yang mengatur dan berlaku dibangun diatas norma yuridis,<sup>116</sup> ditetapkan oleh otoritas negara yang didalamnya terdapat

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Keberlakuan hukum menurut Meuwissen dapat dilihat dari: (1) keberlakuan secara faktual, hukum dinilai dari aktifitas dari norma hukum yang nyata-nyata dipatuhi, setiap pelanggaran atas norma hukum itu diberi sanksi; (2) keberlakuan yuridis, dilihat dari pemebentukan norma hukum yang sesuai dengan atauran, asas pembentukan dan asas materi muatannya; (3) keberlakuan moral, norma hukum diakui keberdaan jika sesuai dengan nilai-nilai moral/etika yang berdasar akal sehat dapat dibenarkan, norma hukum yang melanggar HAM misalnya tidak dapat dianggap sebagai hukum yang berlaku secara positif. Meuwissen, 2013, *Van Apeldoorn's Inleiding*, B Arief Sidharta (penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Cetakan Keempat, PT Refika Aditama, Bandung, hlm. 45-48.

<sup>113</sup> Lihat dalam Richard A. Posner, 2001, *Op. Cit.*, hlm. 2-3.

<sup>114</sup> Bernard L. Tanya, dkk., 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Cetakan III, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 119.

<sup>115</sup> Ditambahkan oleh Huijbers yang berpendapat bahwa syarat yang harus dipenuhi hukum positif adalah kehendak rakyat. Theo Huijbers, 1995, *Op. Cit.*, hlm. 65.

<sup>116</sup> Disisi lain Satjipto berpendapat bahwa penerapan hukum secara legalistik semata adalah dalam rangka untuk mempertahankan keadaan dan kekuasaan yang mapan, akan tetapi tidak menjawab kebutuhan hukum bangsa. Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 73-74.

kecenderungan untuk memisahkan antara kebijaksanaan dengan moral dan mengindentikkan antara keadilan dengan kepastian hukum (legalitas) yang didasarkan atas aturan-aturan yang ditetapkan penguasa/negara. Meskipun demikian menurut Austin, hukum harus didasarkan pada ide-ide baik dan buruk (moral).<sup>117</sup>

Austin seperti dikutip Meuwissen, mengatakan bahwa hukum itu dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh penguasa yang berdaulat.<sup>118</sup> Hal ini sebagai hasil dari Austin memunculkan ajaran tentang *law as command of sovereign*, yang kemudian melahirkan keyakinan tiada hukum tanpa perintah penguasa berdaulat.<sup>119</sup> Senada dengan Austin, H.L.A. Hart seperti dikutip L.M. Friedman berpendapat bahwa suatu sistem hukum adalah terdiri dari peraturan-peraturan primer dan peraturan-peraturan sekunder. Peraturan primer adalah norma perilaku manusia (moral), sedangkan peraturan sekunder adalah norma mengenai bagaimana memberlakukan norma-norma perilaku manusia itu, bagaimana memutuskan apakah semua norma tersebut *valid*, dengan demikian manusia bersama-sama akan mentaati atau mematuhi aturan perilaku tersebut.<sup>120</sup>

Dalam bidang hukum, dalil tersebut dipertahankan oleh Gustav Radbruch yang menjabarkan ide hukum/*idee des recht* (cita hukum) dalam tiga aspek, yakni: *pertama*, kepastian hukum (*rechtssicherheit*); *kedua*, kemanfaatan (*zweckmasigkeit*); dan *ketiga*, keadilan (*gerechtigkeit*).<sup>121</sup> Dengan demikian kepastian hukum merupakan bagian dari cita hukum. Bagir Manan sebagaimana dikutip Khairani, menterjemahkan kepastian hukum dalam Lima bagian, yakni: *pertama*, kepastian atauran hukum yang diterapkan; *kedua*, kepastian proses hukum, baik dalam penegakan hukum ataupun pelayanan hukum; *ketiga*, kepastian kewenangan, yaitu kepastian jabatan atau pejabat yang berwenang menetapkan atau mengambil suatu

---

<sup>117</sup> Lihat lebih lanjut Zainal Asikin, 2014, *Mengenal Fisafat Hukum*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, hlm. 51-52.

<sup>118</sup> Lihat buku Meuwissen, 2013, *Op.Cit.*, hlm. 41.

<sup>119</sup> Lebih lanjut baca Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, 2014, *Moralitas Hukum*, Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 26-31.

<sup>120</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York. M. Khozim (penerjemah), 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Penerbit Nusa Media, Cetakan III, Bandung, hlm. 16 dan 190.

<sup>121</sup> Meuwissen, 2013, *Op.Cit.*, hlm. 20.

keputusan hukum; *keempat*, kepastian waktu dalam setiap proses hukum; dan *kelima*, kepastian pelaksanaan, seperti kepastian eksekusi putusan hakim.<sup>122</sup>

Berikutnya tokoh yang lain yang patut untuk dikemukakan dalam perkembangan teori hukum *positivisme* adalah Hans Kelsen. Menurut Kelsen seperti yang dikutip Mangesti dan L. Tanya, sumber hukum berpedoman secara objektif diatur dalam norma dasar/*grundnorm*, seluruh tata hukum harus berpedoman secara hierarki pada *grundnorm*, setiap orang harus menyesuaikan diri dengan apa yang telah ditentukan oleh *grundnorm*.<sup>123</sup> Berkaitan dengan *grundnorm*, Hart sependapat dengan Kelsen, sebagaimana yang dikutip Darmodiharjo dan Shidarta, menurut Hart norma dasar tersebut berhubungan dengan materi/isi hukum itu sendiri, Hart melanjutkan, bahwa materi hukum diturunkan dari prinsip-prinsip moral, termasuk prinsip dari kenyataan hidup tertentu.<sup>124</sup>

Menurut Kelsen yang juga dikutip Darmodiharjo dan Shidarta, hukum adalah suatu keharusan yang mengatur tingkah laku manusia, jadi hukum adalah kategori keharusan (*sollenskatégorie*), bukan kategori faktual (*seinskategoríe*), walaupun hukum itu *sollenskatégorie*, akan tetapi yang dipakai adalah hukum positif (*ius constitutum*), bukan yang dicita-citakan (*ius constituendum*).<sup>125</sup> Kelsen juga menjelaskan bahwa suatu teori hukum positif yang mengharuskan pembedaan antara hukum dan moral pada umumnya, dan hukum dengan keadilan, berarti teori ini terarah kepada “pandangan tradisional.” Kelsen melanjutkan, sesungguhnya

---

<sup>122</sup> Khairani, 2016, *Kepastian Hukum Hak Pekerja Outsourcing: Ditinjau dari hubungan Kerja antara Pekerja dengan Pemberi Kerja*, Cetakan ke-1, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 17.

<sup>123</sup> Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, 2014, *Op.Cit.*

<sup>124</sup> Meskipun demikian Hart membedakan dengan tegas antara hukum sebagai *das sein/ ius constitutum* dengan moral sebagai *das sollen/ ius constituendum*. Selain dikenal dengan teori hukum murni, Kelsen juga berjasa mengembangkan teori jenjang (*stoffentheorie*), dalam teori ini hukum dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari susun piramida, dimana norma yang lebih rendah didasarkan pada norma yang lebih tinggi, semangkin tinggi kedudukan suatu norma, maka akan semangkin abstrak sifatnya, sebaliknya semangkin rendah suatu norma, akan semangkin konkrit norma tersebut. *Stoffentheorie* ini kemudian dilanjutkan oleh Hans Nawuasky. Jika dicermati, pada dasarnya sistem hukum di Indonesia menganut teori Kelsen dan Nawuasky ini. Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 1999, *Pokok-pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Edisi Revisi, cetakan 2, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 144-145.

<sup>125</sup> *Ibid.* Dean Roscoe Pound menginginkan manusia membuat tatanan aturan (hukum) secara substansi mengenai kasus/masalah tingkahl laku manusia, seperti: melibatkan tingkah laku penipuan, kebaikan, kelalaiaan atau tugas-tugas serta kewajiban lainnya. Baca dalam Jerome Frank, 1963, *Law and the Modern Mind*, Anchor Books Donbeday & Compeny Inc, New York. Rahmani Astuti (penerjemah), 2013, *Hukum dan Pemikiran Modern*, Cetakan I, Penerbit Nuansa Cendekia, Bandung, hlm. 285.

berdasarkan sifatnya hukum adalah moral, yang berarti bahwa perilaku yang diperintahkan atau dilarang oleh norma hukum juga diperintahkan atau dilarang oleh norma moral.<sup>126</sup>

Jika moral dihubungkan dengan keadilan, maka menurut John Rawls bahwa teori keadilan adalah suatu teori yang merupakan *sentimen/homonim* (arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda) moral, yang menunjukkan prinsip-prinsip yang mengatur kekuatan moral. Tahap pertama dalam urutan perkembangan moral adalah moralitas otoritas (*morality of otority*), dimana nilai serta norma kebenaran dari moral ditentukan oleh orang yang mempunyai kekuasaan terhadap orang yang dibawah kekuasaannya/Kendalinya.<sup>127</sup> Tahap kedua adalah moralitas perkumpulan (*morality of association*), isi moralitas perkumpulan diberikan oleh standar-standar moral yang sesuai dengan peran individu dalam berbagai perkumpulan (organisasi) tempat ia bergabung, semua standar-standar itu diabsahkan dan ditanamkan melalui persetujuan dan ketidaksetujuan dari mereka yang berwenang atau oleh anggota kelompok yang lainnya.<sup>128</sup>

Selanjutnya kepastian hukum yang memuat unsur nilai-nilai sebagian besar masyarakat (moral) seperti yang dikemukakan diatas adalah kepastian hukum yang dapat bermanfaat bagi masyarakat. Kepastian hukum yang memuat unsur keadilan moral dan kemanfaatan inilah yang oleh Jan Meichel Otto sebagaimana dikutip

---

<sup>126</sup> Sebagai contohnya dapat ditemukan dalam adat dan oleh tindakan seorang nabi atau pendiri suatu agama, dalam pengertian ini moral telah berubah menjadi hukum sebab telah benar-benar didalilkan, telah bersifat positif, dan moral yang dipositifkan tersebut merupakan *objek* dari ilmu hukum. Hans Kelsen, 1978, *Pure Theory of Law*, Berkely University of California Press. Raisul Muttaqien (penerjemah), 2010, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm. 67-79.

<sup>127</sup> John Rowls mencontohkan moralitas otoritas ini pada masa kanak-kanak, dimana dalam setiap kesempatan kekhasan keadaan anak itu pertama kalinya menjadi subjek dari kekuasaan absah orang tuanya, anak bukan berada dalam posisi untuk menilai keabsahan ajaran-ajaran dan perintah yang ditujukan padanya, ia tidak mempunyai pengetahuan dan juga pemahaman, yang menjadi dasar baginya untuk menentang bimbingan orang tuanya. Bahkan anak-anak tidak mempunyai konsep-konsep dasar kebenaran sama sekali. Karenanya, ia tidak bisa mempunyai alasan untuk meragukan kepatutan perintah-perintah orang tuanya. Lihat lebih lanjut dalam buku John Rowls, 1995, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo (penerjemah), 2006, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 602-607.

<sup>128</sup> Standar-standar ini termasuk aturan moralitas akal sehat bersamaan dengan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan untuk mencocokkan dengan posisi khusus seseorang (seorang Presiden misalnya haruslah pula memiliki standar-standar moral). *Ibid.*, hlm. 608-614

Kurnia Warman, disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya, di mana Otto menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan mampu mencapai cita kepastian hukum, jika memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: *Pertama*, terdapat aturan hukum yang jelas (*clear*), konsisten dan dapat diakses oleh semua orang (*accessible*) yang dikeluarkan oleh negara; *Kedua*, institusi pemerintah menerapkan aturan-aturan itu dengan konsisten dan pemerintah juga harus tunduk pada aturan tersebut; *Ketiga*, secara prinsip, aturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai sebagian besar masyarakat; *Keempat*, adanya peradilan yang independen dan imparial menerapkan aturan tersebut dengan konsisten; *Kelima*, putusan peradilan secara aktual dapat dilaksanakan.<sup>129</sup> Teori kepastian hukum dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan ini digunakan untuk mengkaji persoalan yang akan diteliti khususnya yang berkaitan dengan konsep kepastian hukum terhadap pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.

#### d. Teori Penemuan Hukum

Dalam masa empat tahap perubahan UUD 1945, telah terjadi koreksi terhadap desain sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia, salah satu koreksi yang paling penting adalah mempertegas syarat serta mekanisme pemberhentian Presiden/Wakil Presiden. Meskipun demikian tidak semua persoalan hukum (baca: peraturan perundang-undangan) dapat dijelaskan secara konkrit/lengkap pada tingkat konstitusi (UUD), dengan demikian telah menjadi kebiasaan untuk menuntaskan pengaturan yang lebih detail dan operasional melalui perundang-undangan yang lebih rendah, terutama dalam bentuk undang-undang.<sup>130</sup>

Oleh karena UUD (baca: Pasal 7A UUD 1945, khususnya frasa perbuatan tercela itu tidak dapat mendefinisikan secara jelas, maka hukumnya harus ditemukan dengan menjelaskannya, mentafsirkannya atau melengkapinya dengan peraturan yang lebih rendah (undang-undang). Untuk menemukan hukum tersebut

---

<sup>129</sup> Kurnia Warman, 2009, *Pengaturan Sumberdaya Agraria Pada Era Desentralisasi Pemerintahan Di Sumatera Barat (Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum)*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm 132.

<sup>130</sup> Saldi Isra, 2017, *Op.Cit.*, hlm. 61-62.

itulah digunakan metode penemuan hukum yang disebut metode interpretasi atau metode penafsiran. Metode penafsiran dibagi menjadi empat, yaitu: *Pertama*, interpretasi gramatikal atau penafsiran menurut bahasa adalah untuk mengetahui serta menjelaskan makna suatu ketentuan peraturan perundang-undangan haruslah melalui penguraian menurut bahasa umum sehari-hari. Dalam interpretasi gramatikal seorang peneliti mencoba menentukan arti kata dengan menelusuri kata mana yang oleh pembentuk peraturan perundang-undangan digunakan dalam mengatur peraturan semacam itu dan sekaligus menelusuri ditempat lainnya dan dalam hubungan apa pembentuk peraturan perundang-undangan menggunakan kata yang sama.<sup>131</sup>

*Kedua*, interpretasi sistematis atau logis, adalah mentafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan-peraturan hukum lain atau dengan sistem hukum. Dalam penafsiran sistematis, hukum dilihat oleh peneliti sebagai satu kesatuan, sebagai sistem hukum, jadi perumusan suatu peraturan didasarkan pada letak peraturan itu dalam keseluruhan sistem hukum, sebab pada beberapa peraturan dapat mempunyai dasar tujuan atau asas-asas yang sama.<sup>132</sup> *Ketiga*, interpretasi historis adalah penafsiran makna peraturan perundang-undangan menurut terjadinya dengan jalan meneliti sejarah terjadinya. Metode interpretasi dengan cara ini hendak memahami peraturan perundang-undangan dalam konteks ajaran hukum, dalam metode ini yang diteliti adalah sumber-sumber hukum yang digunakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.<sup>133</sup>

*Keempat*, interpretasi teleologis atau sosiologis adalah penafsiran peraturan perundang-undangan yang disesuaikan dengan tujuan pembentuknya, dengan lebih memperhatikan tujuan dari peraturan tersebut dibuat daripada bunyi kata-katanya saja. Disamping empat metode interpretasi tersebut, masih ada dikenal metode penafsiran hukum lainnya, yakni: interpretasi komparatif adalah penafsiran dengan

---

<sup>131</sup> Menurut Sudikno penemuan hukum melalui penafsiran tidak hanya dilakukan oleh hakim, namun juga oleh peneliti hukum, yang berhubungan dengan kasus atau konflik dan peraturan-peraturan hukum (peraturan perundang-undangan). Lihat lebih lengkap Sudikno Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 55-59.

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

memperbandingkan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan yang berlaku di negara lain. Dan interpretasi antisipatif atau futuristis adalah penafsiran dengan cara mencari rumusan-rumusan hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang belum mempunyai kekuatan berlaku, dalam rancangan undang-undang misalnya.<sup>134</sup>

Dengan mencermati metode-metode penafsiran sebagaimana yang dijelaskan diatas, maka dapat ditarik pengertian bahwa pada umumnya metode interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis itu bersifat membatasi (interpretasi restriktif), sedangkan interpretasi historis dan interpretasi teleologis bersifat memperluas (interpretasi ekstensif). Metode-metode tersebut sering digunakan bersama-sama atau dicampur aduk, sehingga batasnya tidak dapat ditarik secara tajam. Dengan demikian bahwa dalam setiap penafsiran hukum (suatu peraturan perundang-undangan) terdapat unsur-unsur gramatikal, sistematis, historis dan teleologis.<sup>135</sup>

Selanjutnya penemuan hukum juga dapat dilakukan dengan metode argumentasi, dalam metode argumentasi diperlukan berfikir analogi. Menurut Lemaire seperti dikutip Sudikno dan Pitlo menyebutkan bahwa analogi adalah penemuan hukum yang juga sekaligus penciptaan sesuatu hal (hukum) yang baru. Penemuan hukum dengan jalan analogi terjadi dengan mencari peraturan umumnya dari peraturan yang khusus atau sebaliknya dengan menggali asas-asas yang terdapat didalam keduanya (peraturan umum dan khusus tadi). Ada tiga metode argumentasi dalam penemuan hukum: *pertama*, *argumentum per analogiam*, yakni dengan memperluas ruang lingkup peraturan perundang-undangan yang terlalu sempit. Oleh karenanya dalam *analogi* seorang peneliti hukum juga menggunakan metode deduktif dan induktif. Analogi deduktif adalah berfikir dari yang umum kepada yang khusus, contohnya: orang Indonesia mempunyai moral yang baik, maka si Joko bermoral baik. Sedangkan analogi induktif adalah berfikir dari yang khusus kepada

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, hlm. 60-61.

<sup>135</sup> *Ibid.*, hlm. 62-63

kepada yang umum, contohnya: si Joko bermoral, si Bambang bermoral, si Bagas bermoral, jadi orang Indonesia bermoral.<sup>136</sup>

*Kedua*, dengan mempersempit ruang lingkup peraturan perundang-undangan yang terlalu umum, penyempitan ini ditujukan untuk dapat diterapkan terhadap suatu peristiwa tertentu atau disebut juga dengan penyempitan hukum (*rechtsverfijning*). Dalam penyempitan hukum dibentuklah pengecualian-kecualian atau penyimpangan-penyimpangan baru dari peraturan-peraturan yang sifatnya umum, lalu diterapkan terhadap aturan yang bersifat umum atau hubungan hukum yang khusus dengan penjelasan atau konstruksi dengan memberi ciri-ciri.<sup>137</sup>

*Ketiga*, *argumentum a contrario* adalah cara penafsiran atau menjelaskan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara peristiwa konkret yang dihadapi dan peristiwa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan mengatur secara tegas dan jelas suatu norma tertentu, tetapi pada aturan yang mirip lainnya tidak, maka untuk yang ini berlaku hal yang sebaliknya. Contohnya: dilarang merokok, jadi meludah boleh. Pada *argumentum a contrario* diperlukan segi negatif-nya dari peraturan perundang-undangan.<sup>138</sup>

Berikutnya jika dikaitkan dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang bertujuan merealisasikan postulat kesamaan dengan mengikat hakim pada peraturan perundang-undangan, maka seorang peneliti terikat pada jalan pikiran yang deduktif, yakni: ia berfikir dari yang umum kepada yang khusus, seorang peneliti harus mengkonkritisir suatu peraturan, *subsumptie* dan *silogisme* merupakan ciri khas dari cara berfikir ini, pada hakekatnya analogi, *rechtsverfijning* dan *a contrario* adalah berfikir dengan memperbandingkan, dengan demikian interpretasi dan analogi tidak dapat dipisahkan secara prinsipial dalam menemukan hukum. Penemuan hukum baik

---

<sup>136</sup> Sudikno Mertkusumo dan A. Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Yogyakarta, hlm. 21-24.

<sup>137</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>138</sup> *Ibid.*



dengan jalan analogi, *rechtsverfijning* dan *a contrario* masih berakar kuat pada faktor heteromon dari peraturan perundang-undangan.<sup>139</sup>

Teori metode penemuan hukum khususnya secara sistematis, gramatikal, dan futuristis yang dihubungkan dengan tafsir konstitusi dengan menggunakan penafsiran *historical/original intens* serta *funcional/structural*, digunakan untuk mengetahui makna konstitusional perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.<sup>140</sup> Penafsiran *original intens* yang dilakukan ini penting untuk melindungi makna perbuatan tercela dalam Pasal 7A UUD 1945 dan prinsip-prinsip lain yang juga ada di dalam UUD 1945 itu sendiri.<sup>141</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Konsep Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden Berdasarkan Perbuatan Tercela Dalam Perspektif Ketatanegaraan

*Impeachment* berasal dari kata *impeach* yang berarti mendakwa atas kejahatan atau kesalahan, *impeach* dimaknai juga sebagai menagih atau meminta pertanggungjawaban secara resmi kepada Presiden dan atau Wakil Presiden (pejabat publik) dengan alasan adanya pelanggaran terhadap kepercayaan publik/rakyat. *Impeachment* adalah pendakwaan atau tindakan pemanggilan oleh badan legislatif untuk pemberhentian pejabat publik dari jabatannya, yang dilakukan dengan mengajukan tuntutan tertulis terhadap dugaan pelanggaran.<sup>142</sup>

Defenisi pemakzulan berasal dari kata makzul yang diartikan sebagai proses, mekanisme, perbuatan memakzulkan.<sup>143</sup> Sedangkan makna memakzulkan adalah menurunkan dari takhta atau memberhentikan dari jabatan

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, hlm. 27-29.

<sup>140</sup> Penafsiran konstitusi menurut Hans Kelsen dilakukan untuk menerapkan konstitusi pada tingkat hukum yang lebih rendah. Dalam penafsiran hukum positif itu dapat dilakukan oleh organ yang menerapkannya dan juga dapat dilakukan oleh ilmuwan hukum secara pribadi untuk mengetahui makna norma serta menjelaskannya, sehingga norma yang lebih tinggi dapat dihubungkan dengan norma yang lebih rendah. Penafsiran ilmu hukum merupakan penafsiran yang murni kognitif atas makna norma hukum, dan hanya memperlihatkan semua makna yang mungkin dari norma hukum tersebut. Lihat Hans Kelsen, 1978, *Op.Cit.*, hlm 384-394.

<sup>141</sup> Refly Harun, 2016, *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*, Disertasi Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.

<sup>142</sup> Bryan A. Garner, 2009, *Op.Cit.*, hlm. 820.

<sup>143</sup> Lihat <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pemakzulan>.

atau meletakkan jabatannya (sendiri) sebagai raja atau berhenti sebagai raja.<sup>144</sup> Menurut Bagir Manan pemakzulan meliputi pula kriteria perbuatan tercela.<sup>145</sup>

Pemakzulan Presiden/Wakil Presiden di Indonesia didasarkan pada Pasal 7A UUD 1945, yang berisikan alasan-alasan pemberhentian Presiden dalam masa jabatan, yaitu: Presiden/Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara; korupsi; penyuapan; tindak pidana berat lainnya; melakukan perbuatan tercela; tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Perbuatan tercela dalam Pasal 7A UUD 1945 ini semakna dengan *misdemeanors* dalam Bab IV Pasal 2 konstitusi Amerika Serikat (AS) yaitu: penyalahgunaan kekuasaan atau pelanggaran kepercayaan publik, dan atau sumpah palsu.<sup>146</sup>

Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (*impeachment*) di negara dengan sistem presidensial seperti Amerika Serikat dapat terjadi apabila “*the President, Vice President, and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.*”<sup>147</sup> *Impeachment* di Amerika Serikat dilakukan dengan tindakan mendiskreditkan Presiden dan/atau Wakil Presiden, seperti mendakwa Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila berbohong (sumpah palsu) atau dengan mendemonstrasikan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah dihukum atas tindak pidana atau pelanggaran hukum.<sup>148</sup>

Di Indonesia menurut Jimly, salah satu alasan memberhentikan Presiden/Wakil Presiden adalah jika Presiden/Wakil Presiden melakukan perbuatan tercela, yakni dengan tidak memenuhi dan atau melanggar

---

<sup>144</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/memakzulkan>. Diakses pada Tanggal 24 Juni 2020, Pukul 11.03. WIB

<sup>145</sup> Bagir Manan, 2011, *Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum*, Cetakan Kedua, Diterbitkan oleh Dewan Pers, Jakarta, hlm. 169-170.

<sup>146</sup> Bryan A. Garner, 2009, *Op.Cit.*

<sup>147</sup> Lihat Bab IV Pasal 2 konstitusi Amerika Serikat.

<sup>148</sup> *Impeachment* model ini disebut dengan pemakzulan formal, yakni mendiskreditkan Presiden/Wakil Presiden (saksi) dengan kesaksiannya yang dilakukan dengan cara mempertemukan saksi dengan suatu tindakannya yang tidak benar atau dengan pernyataan sebelumnya yang tidak konsisten atau sejenisnya. Bryan A. Garner, 2009, *Op.Cit.*, hlm 821.

sumpah/janji jabatannya sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 9 UUD 1945, tidak memenuhi sumpah/janji itu adalah perbuatan tercela.<sup>149</sup>

Jimly juga menegaskan bahwa dalam UUD 1945 terkandung norma hukum konstitusi (*constitutional law*) dan sekaligus norma etika konstitusi (*constitutional ethics*), dengan demikian Pancasila disamping merupakan sumber hukum (*source of law*) juga merupakan sumber etika (*ource of ethics*) dalam perilaku kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>150</sup> Untuk mengkaji khususnya yang berkaitan dengan bagaimana perbuatan tercela dapat dijadikan sebagai dasar pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya dalam perspektif ketatanegaraan ini, maka teori yang digunakan adalah teori konstitusi.<sup>151</sup>

#### b. Konsep Perbuatan Tercela Dalam Kajian Konstitusional

Perbuatan (*deed*) dalam Black's Law Dictionary, dimaknai dengan "*something that is done or carried out*", yang artinya adalah sesuatu yang dilakukan atau dilakukan, perbuatan juga didefinisikan dengan "*an act or action*", yaitu: suatu tindakan atau tindakan.<sup>152</sup> kata tercela disebut dalam bahasa Inggris sebagai kata sifat dari "*despicable*" (tercela, hina, keji, yang patut dibenci), "*disgraleful*" (memalukan, tercela), "*ignominious*" memalukan, (tercela, jahat, menghinakan, menjijikkan, mengaibkan), "*reprehensibl*" (yang patut dihukum, yang patut dipersalahkan), "*deplorable*" (tercela, yg patut disesali, yang menyedihkan), "*ignoble*" (tercela, hina, rendah) dan "*deformed*" (cacat, tercela, bercacat).<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Supriatin, 2020, *Jimly Asshiddiqie Nilai Jokowi Langgar Etika karena Tak Teken UU KPK*, lihat dalam [merdeka.com/peristiwa/jimly-asshiddiqie-nilai-jokowi-langgar-etika-karena-tak-teken-uu-kpk.html?page=1](http://merdeka.com/peristiwa/jimly-asshiddiqie-nilai-jokowi-langgar-etika-karena-tak-teken-uu-kpk.html?page=1), diakses 24 Desember 2020, pukul 12.55. WIB.

<sup>150</sup> Jimly Asshiddiqie, 2018, *O.Cit.*, hlm. 63.

<sup>151</sup> Perbandingan hukum tentang makna perbuatan tercela yang dilakukan Presiden di negara lain, dilakukan hanya sebagai perbandingan saja, namun tidak menjadikan dasar utama dalam penarikan kesimpulan.

<sup>152</sup> Bryan A. Garner, 2009, *Balck's Law Dictionary*, Ninth Edition, Thomson Reuters, United States of America, hlm. 475.

<sup>153</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, 1996, *An English-Indonesian Dictionary*, Cetakan XXIII, PT Gramedia, Jakarta, hlm. 128.

Dalam bahasa Belanda kata "*despicable*" diartikan sebagai "*verachtelijk*" (tercela), jika diterjemahkan kembali kedalam bahasa Inggris, maka "*verachtelijk*" sebagai kata sifat dari "*vile*" ("*gemeen*", "*laag*", "*vuig*", "*laaghartig*"/jahat, rendah, kejam), "*worthless*" ("*waardeloos*", "*nietswaardig*"/tidak berharga, tidak layak), "*contemptible*" (hina), "*contempt/contemptuous*" ("*minachtend*"/penghinaan/menghina), "*abject*"/hina (*nietswaardig*/tidak berharga), *ignoble* (tercela), "*ignominious*" (memalukan), "*ignominio*" (orang bodoh), mean (bermaksud, memaksudkan atau menandakan sifat jahat, licik, hina, keji, rendah/merendahkan, dengki, pemberang/lekas marah) dan "*snooty*" (sombong, angkuh, congkak).<sup>154</sup>

Selanjutnya dalam Black's Law Dictionary, kata "*contempt*" atau penghinaan adalah *pertama*, suatu tindakan atau keadaan menghina atau kondisi dihina; *kedua*, perilaku yang bertentangan dengan otoritas atau martabat pengadilan atau legislatif. Karena perilaku tersebut mengganggu administrasi peradilan, maka dapat dihukum dengan denda atau hukuman penjara. Sedangkan kata "*contemptuous*" atau menghina adalah pengabaian, atau ketidakpatuhan terhadap, aturan atau perintah badan legislatif atau *yudisial*, atau gangguan proses dengan perilaku yang tidak teratur atau bahasa yang kurang ajar, di hadapannya atau di dekatnya sehingga mengganggu proses atau untuk merusak rasa hormat.<sup>155</sup>

Penghinaan adalah kegagalan untuk mematuhi perintah pengadilan yang dikeluarkan untuk kepentingan pihak lain. Adapun proses penghinaan tersebut adalah bersifat memaksa atau perbaikan. Sanksi yang biasa diberikan adalah untuk membatasi lawan sampai dia mematuhi perintah pengadilan. Tindakan (atau kegagalan untuk bertindak) yang dikeluhkan harus berada dalam kekuasaan terdakwa untuk melakukan, dan perintah penghinaan harus menyatakan bagaimana penghinaan itu dapat disingkirkan. Pemencaraan karena

---

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> Bryan A. Garner, 2009. *Op.Cit.*, 360-361.

penghinaan sipil tidak terbatas dan untuk jangka waktu yang berakhir sampai terdakwa mematuhi keputusan tersebut. Contohnya: penghinaan terhadap hukum umum atau hukum adat.<sup>156</sup>

Selanjutnya penghinaan itu sendiri dapat dibagi kepada dua jenis, yakni: *Pertama*, penghinaan tidak langsung adalah penghinaan terhadap kongres, seperti campur tangan yang disengaja dengan tugas dan wewenang kongres, seperti penolakan saksi untuk menjawab pertanyaan dari komite kongres atau disebut juga dengan penghinaan terhadap kehormatan. Oleh karenanya penghinaan terhadap kongres adalah perbuatan tercela yang dapat dipidana, dan juga termasuk penghinaan terhadap hukum adat; *Kedua*, Penghinaan langsung adalah suatu penghinaan (seperti serangan terhadap saksi yang memberikan kesaksian) yang dilakukan di sekitar pengadilan; khususnya, penghinaan yang dilakukan di hadapan hakim, penghinaan langsung harus segera dihukum ketika pelanggaran terjadi.<sup>157</sup>

Berikutnya kata *mean* dalam Black's Law Dictionary dimaknai dengan "*meaning is the sense of anything, but esp. of words; that which is conveyed (or intended to be conveyed) by a written or oral statement or other communicative act. The words ordinarily includes a mistaken but reasonable understanding of a communication. Objective meaning is the meaning that would be attributed to an*

---

<sup>156</sup> *Ibid.*,

<sup>157</sup> Penghinaan tidak langsung adalah *contempt* yang dilakukan di luar pengadilan, seperti ketika suatu pihak tidak mematuhi perintah pengadilan, sedangkan penghinaan langsung adalah *contempt* yang dilakukan pada saat persidangan berlangsung. Untuk menghukum seseorang yang menunjukkan penghinaan terhadap proses, perintah, atau proses dari badan itu adalah *contempt power* (kekuatan badan pemerintahan seperti Kongres atau pengadilan). Penghinaan kriminal adalah suatu tindakan yang menghalangi keadilan atau menyerang integritas pengadilan. Proses pidana yang bersifat menghukum adalah hukuman, tujuan dari proses penghinaan kriminal adalah untuk menghukum kegagalan berulang atau diperburuk untuk mematuhi perintah pengadilan. Semua perlindungan hukum dan prosedur pidana berlaku, dan komitmen harus menjadi untuk periode yang pasti. Penghinaan kriminal adalah kejahatan dalam pengertian biasa itu adalah pelanggaran hukum, kesalahan publik yang dapat dihukum dengan denda atau penjara atau keduanya. Meskipun tidak sebesar penghinaan atau oposisi langsung, penghinaan tidak langsung cenderung menciptakan pengabaian universal terhadap kekuasaan dan otoritas pengadilan dan hakim. Contoh penghinaan lainnya adalah pelanggaran diplomatik kecil atas campur tangan dalam urusan dalam negeri oleh seorang perwakilan asing, khususnya dengan membuat pernyataan publik tentang masalah yang saat ini sedang diperdebatkan di legislatif. *Ibid.*,

*unambiguous document (or portion of a document) by a disinterested reasonable person who is familiar with the surrounding circumstances”*.<sup>158</sup>

Dengan demikian dalam Bab berikutnya akan didefinisikan pengertian-pengertian, konsep-konsep serta unsur-unsur perbuatan tercela yang terdapat dalam hukum agama, hukum adat, hukum pidana, hukum perdata dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku secara konstitusional di Indonesia. Oleh karenanya teori penemuan hukum yang dikaitkan dengan tafsir konstitusi dipandang tepat untuk dapat mengetahui makna konstitusional perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.

c. Konsep Kepastian Hukum Terhadap Pembatasan Makna Perbuatan Tercela Yang Terdapat Dalam Pasal 7A UUD 1945

Montesquieu sebagaimana yang dikutip Sudikno Mertokusumo dan Pitlo menjelaskan bahwa pembentukan hukum semata-mata adalah hak istimewa dari pembentuk undang-undang (legeslatif), dalam negara yang ideal hakim haruslah tunduk pada peraturan perundang-undangan, lalu hakim menerapkannya pada peristiwa konkrit, dengan demikian dasar dari hukum adalah suatu sistem, asas-asas hukum serta pengertian dasar yang menyediakan norma yang sudah pasti untuk setiap peristiwa konkrit.<sup>159</sup>

Penjelasan Montesquieu di atas erat hubungannya dengan konsep negara hukum. Dalam negara hukum pemberhentian Presiden harus didasarkan pada hukum. Di Indonesia mekanisme pemberhentian Presiden awalnya melalui DPR yang kemudian mengusulkan kepada MPR agar melakukan sidang istimewa untuk memberhentikan Presiden. Karena mekanisme yang diambil adalah mekanisme politik, maka alasan pemberhentiannya juga bersifat politik. Hal ini tentu tidak sejalan dengan prinsip negara hukum dan sistem pemerintahan

---

<sup>158</sup> Dengan demikian *mean/meaning* adalah perubuatan atau rasa apa pun, terutama yang berkaitan dengan kata-kata atau apa yang disampaikan (atau dimaksudkan untuk disampaikan) dengan pernyataan tertulis atau lisan atau tindakan komunikatif lainnya. Kata-kata biasanya mencakup pemahaman komunikasi yang keliru, namun masuk akal. *Mean* juga bermakna *ambigu*, ketika dikaitkan dengan dokumen yang tidak *ambigu* (atau bagian dari dokumen) oleh orang berakal yang akrab dengan keadaan sekitarnya. *Ibid.*, hlm. 1069.

<sup>159</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993. *Op.Cit.*, hlm. 10.

presidensial yang dianut di Indonesia. Untuk itu, diperlukan aturan yang lebih konkrit sebagai turunan dari Pasal 7A UUD 1945 terkait pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan alasan melakukan perbuatan tercela.

Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi menambahkan bahwa dalam rangka memperkuat sistem presidensial, pengaturan terhadap kekuasaan Presiden dalam satu UU (RUU Lembaga Kepresidenan, misalnya) adalah suatu keniscayaan, dan diharapkan pada salah satu pasalnya memuat norma yang mendefinisikan lebih lanjut tentang makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945, sehingga praktik ketatanegaraan yang terjadi saat ini, dimana tidak terdapatnya suatu aturan hukum yang mengaturnya, hal ini tentu saja membuat Presiden selalu berlindung dibalik hak prerogatifnya ketika melakukan kesalahan.<sup>160</sup> Adapun teori yang digunakan untuk membedah pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945 ini adalah teori kepastian hukum yang kemudian dikaitkan dengan pembentukan hukum atau teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang disampaikan oleh Lon L. Fuller dan Meuwissen menjadi pisau analisis utama.

## G. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu: penelitian yang dilakukan atau ditujukan pada peraturan tertulis, peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum tertulis lainnya.<sup>161</sup>

### 2. Metode Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian disertasi ini, penulis akan menggunakan tiga pendekatan yakni: *pertama*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang beranjak dari teori-teori, asas-asas, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, dengan

---

<sup>160</sup> Lihat dalam I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, 2017, *Gagasan Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan Dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia*, Jurnal Gelislasi Indonesia Vol. 14 No. 03, hlm. 313.

<sup>161</sup> Bambang Sunggono, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 94.

demikian peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian konsep-konsep, prinsip-prinsip moral, norma, penemuan dan pembentukan hukum, yang relevan dengan pemberhentian Presiden berdasarkan perbuatan tercela, serta makna konstitusional dari perbuatan tercela itu sendiri.<sup>162</sup>

*Kedua*, pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan komperatif (*comperative approach*) digunakan untuk mencari dan menemukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepastian hukum terhadap pembatasan makna perbuatan tercela yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945.<sup>163</sup> Dan *ketiga*, pendekatan sejarah (*historical approach*) dilakukan untuk menelusuri sejarah pembentukan Pasal 7A UUD 1945, serta sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya.<sup>164</sup>

*Historical approach* ini digunakan untuk mengetahui kenapa perbuatan tercela dapat dijadikan sebagai dasar pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya dalam perspektif hukum tata negara. Selain itu penelitian ini juga menggunakan metode interpretasi antisipatif atau futuristis, dengan maksud agar penelitian ini dapat menggambarkan jawaban penelitian secara cermat, sistematis serta bersifat deskriptif dengan bentuk preskriptif<sup>165</sup> terhadap norma pemberhentian Presiden berdasarkan perbuatan tercela yang terdapat di dalam Pasal 7A UUD 1945.

---

<sup>162</sup> Pendekatan konseptual ini digunakan peneliti karena belum ada yang mengatur secara konkrit makna perbuatan tercela yang terdapat di dalam Pasal 7A UUD 1945, apabila peneliti mengacu pada aturan itu saja, peneliti tidak menemukan pengertian yang dicari, yang ditemukan hanya makna yang bersifat umum yang tentu saja tidak tetap untuk membangun argumentasi hukum. Lihat Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 137.

<sup>163</sup> Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan produk legislasi dan regulasi, dalam melakukan pendekatan peraturan perundang-undangan peneliti juga menggunakan asas *lex superior derogate legi inferiori* (peraturan perundang-undangan yang lebih rendah akan disisihkan apabila bertentang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hierarki), asas *lex specialis derogate legi generali* (peraturan perundang-undangan yang umum akan disisihkan apabila bertentang dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus) dan asas *lex posteriori derogate legi priori* (peraturan perundang-undangan yang kemudian menyisihkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu). *Ibid.*, hlm. 97-101.

<sup>164</sup> Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari masa ke masa, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang mendasari aturan hukum tersebut. *Ibid.*, hlm. 126.

<sup>165</sup> Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tentang tujuan hukum, nilai-nilai hukum, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. *Ibid.*, hlm. 22.



### 3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang mencakup peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin hukum dan teori-teori hukum, yang terdiri dari bahan hukum:<sup>166</sup>

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang secara langsung berkaitan dengan pengaturan pemberhentian Presiden berdasarkan perbuatan tercela, yakni:
  1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP. MPR) Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Berbangsa;
  3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
  4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
  5. Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan;
  6. Risalah sidang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang berkaitan dengan *objek* yang diteliti.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan dan erat hubungannya dengan bahan primer yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum primer ini seperti: buku, hasil penelitian, majalah, jurnal-jurnal hukum atau jurnal-jurnal umum, artikel, catatan kuliah, makalah, koran/majalah baik cetak maupun elektronik, serta yang lainnya yang berkaitan dengan *objek* yang diteliti.<sup>167</sup>
- c. Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang bersifat menunjang bahan-bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris, dan kamus bahasa asing lainnya serta kamus-kamus hukum.<sup>168</sup>

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normatif dapat dilakukan beberapa teknik pengumpulan data, diantaranya:

---

<sup>166</sup> Jenis data ada dua, yakni: *Pertama*, data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari pemberi informasi di lapangan; *Kedua*, data skunder adalah sumber data yang diperoleh secara tidak langsung. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 14.

<sup>167</sup> Soerjono Soekanto, 2015, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm. 52.

<sup>168</sup> *Ibid.*

- a. Mencari informasi baik dari perpustakaan pribadi maupun milik publik, peraturan perundang-undangan terutamanya pasal-pasal yang berisi norma-norma hukum, yang berhubungan dengan pemberhentian Presiden berdasarkan perbuatan tercela.<sup>169</sup>
- b. Kunjungan ke perpustakaan, baik perpustakaan daerah, perpustakaan fakultas maupun perpustakaan universitas untuk mendapatkan buku-buku, hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, misalnya laporan penelitian, bulletin, brosur, dan sebagainya untuk data sekunder.<sup>170</sup>
- c. Kemudian mengumpulkan serta memilih (*inventarisasi*) peraturan perundang-undangan, norma-norma hukum, doktrin, teori-teori hukum, buku-buku, dan lain sebagainya, yang digunakan untuk mendapatkan metode, teknik, atau pendekatan terhadap objek penelitian, yang digunakan sebagai data primer.<sup>171</sup>

## 5. Pengolahan dan Analisis Data

Tujuan penelitian hukum normatif adalah untuk menemukan asas-asas hukum (*rechtsbeginselen*), yang dilakukan terhadap hukum positif tertulis dan hukum tidak tertulis, yang memberikan penilaian terhadap hukum yang bersifat etis dan konkrit.<sup>172</sup> Dalam hal ini menurut Paul Scholten seperti yang dikutip Soemitro, dilakukan dengan metode penemuan hukum melalui interpretasi (penafsiran) terhadap peraturan perundang-undangan (baca: Pasal 7A UUD 1945 khususnya norma perbuatan tercela), dan juga melakukan analogi hukum dan penghalusan hukum. Sehingga pengelolaan dan analisis data dilakukan sebagai berikut: *Pertama*, memilih pasal-pasal yang bersisi norma-norma hukum yang mengatur pemberhentian proses Presiden berdasarkan perbuatan tercela, makna perbuatan tercela menurut konstitusi dan konsep kepastian hukum apabila Presiden melakukan perbuatan tercela dalam sistem pemerintahan presidensial; *Kedua*, menyusun secara sistematis dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu; *Ketiga*, menganalisis pasal-pasal tersebut dengan

---

<sup>169</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, hlm. 24-25.

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Ibid.*, hlm. 94-95

menggunakan asas-asas hukum, teori-teori hukum, doktrin hukum, pendapat pakar hukum dan lain sebagainya; *Keempat*, menyusun suatu konstruksi yang mencakup semua bahan hukum yang digunakan dengan konsisten, estetik, dan sederhana dalam perumusannya.<sup>173</sup>

Penjelasan senada juga disampaikan Sunggono, yang menyatakan bahwa pengelolaan data dalam penelitian hukum normatif pada hakikatnya adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis, sistematisasi berarti membuat klasifikasi dan atau *coding* terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.<sup>174</sup>



---

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm. 96-97

<sup>174</sup> Bambang Sunggono, 2011, *Op.Cit*, hlm. 186.

