

**PEMBATASAN MASA JABATAN DALAM UPAYA MENGHINDARI
KEKUASAAN YANG *CONTINUITAS*, BERSIFAT OTORITER
DAN ADANYA *ABUSE OF POWER*.**

NOPIRINA

MAHASISWA PSDIH FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG

NPM 2232011006

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai satu bangsa, memiliki hukum dasar yang disebut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang disusun oleh para pendiri negara (*founding fathers*). UUD 1945 sudah empat kali mengalami perubahan (amandemen) yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi banyak pengamat menilai hasil perubahan belum sepenuhnya menjamin penyelenggaraan ketatanegaraan yang lebih baik, karena belum lengkap dan sistematis sebagai satu hukum dasar yang komprehensif. "Lengkap" berarti konstitusi itu mampu mengakomodir dan melindungi hak-hak fundamental rakyat, mengatur secara jelas dan tegas fungsi serta kewenangan para penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), serta tidak (mengandung kepentingan kelompok tertentu).

Sedangkan, "sistematis" mengandung arti, bahwa konstitusi harus memiliki paradigma yang jelas, serta rumusan pasal-pasal nya disusun secara runtut yang tidak saling bertentangan satu dengan yang lain, sehingga tidak menimbulkan multi-tafsir yang dapat memicu persoalan di kemudian hari.¹ Hal itu sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Montesquieu yaitu teori trias politica. Dalam hal ini Strong juga menjelaskan bahwa trias politica adalah pengertian pemerintah dalam arti luas yang harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*Legislative Power*), Kekuasaan Pelaksanaan (*Executive Power*) dan kekuasaan peradilan (*Judicial Power*) yang disebut sebagai tiga bagian pemerintah dan menjelma kedaulatan dalam bernegara.

¹ Marwan Maas', "Menggagas Perubahan Kelima Undang- Undang Dasar 1945", Jurnal Hukum PRIOR'S, Vol . 3 No. 1, Tahun 2012, hal. 46

Pakar hukum tata negara Jimly Ashididqie yang ikut terlibat dalam proses pembahasan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca reformasi, mengatakan, bahwa naskah perubahan UUD 1945 disusun dan dirumuskan tanpa melalui perdebatan konseptual yang mendalam. Para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkannya secara mendalam. Selain itu, suasana dan dinamika politik yang memengaruhi proses pembahasan rancangan itu juga sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terlibat didalamnya. Keadaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis sering kali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik. Bahkan Denny Indrayana, mengatakan bahwa reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus² kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik.

Salah satu peraturan pembatasan kekuasaan Presiden dimana menegaskan pembatasan terhadap masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, tertuang di pasal ke 7 dari UUD 1945, namun pada masa lalu ternyata pengaturan pada pasal 7 tersebut tidak diikuti dengan pengaturan batasan atas masa jabatan Presiden RI serta Wakil Presiden RI di Indonesia. Sehingga pada prakteknya terjadi pemilihan pengulangan Presiden yang sama dipilih kembali secara terus menerus, kondisi ini jelas tidak mengakui konstitusi Indonesia yang sudah tertuang dalam UUD 1945, sejarah masa kepemimpinan Ir. Soekarno dan Soeharto dalam periode lebih dari dua atas kali masa jabatan secara berturut-turut, dimana Soekarno berkuasa selama 21 tahun. Terjadinya hal tersebut selain melanggar konstitusi, juga dapat menyalah-gunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, dan tidak memperhatikan penggantian pemimpin untuk generasi yang selanjutnya.³

² Ahmad dan Novendri M. Nggilu, "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution", Jurnal Konstitusi, Vol. 16 No. 4 (Desember 2019), hal. 787.

³ Jannus Timbo Halomoan Siahaan, Bertha Nellya, Matius Bangun, "Presiden Indonesia Tiga Periode", Jurnal Darma Agung, Vol.29 No. 2 (Agustus 2021), hal. 268.

Pada mulanya, ketentuan masa jabatan presiden dan wakil presiden diatur dalam pasal 7 UUD 1945, namun pengaturan tersebut tidak diikuti oleh pengaturan batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia. Sehingga pada praktiknya menimbulkan kondisi Presiden yang sama dipilih kembali secara terus menerus, tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan konstitusi (konstitusionalisme). Contohnya adalah terpilihnya Presiden Sukarno dan Presiden Soeharto lebih dari dua kali masa jabatan berturut-turut. Kepemimpinan presiden dan wakil presiden yang terus menerus ini selain menghambat regenerasi kepemimpinan juga berpotensi untuk disalahgunakan. Hal ini sesuai dengan pendapat HRT. Sri Soemantri bahwa di satu sisi presiden dan wakil presiden mempunyai (diberi) kekuasaan, namun di sisi lain kekuasaan mempunyai kecenderungan disalahgunakan apabila kekuasaan tersebut melekat pada jabatan. Oleh karena itu, muncul desakan untuk melakukan amandemen terhadap pasal 7 UUD 1945. Masa jabatan presiden dan wakil presiden merupakan materi muatan dalam konstitusi dan proses perubahan pengaturannya juga dilakukan melalui mekanisme amandemen konstitusi, maka dengan ini dapat terlihat keterkaitan antara pengaturan masa jabatan presiden dan wakil presiden dengan konstitusi-konstitusi pada masa berlakunya aturan tersebut. Sehingga dengan merujuk pada konstitusi yang berlaku pada masa tersebut dapat dilihat konstitusionalitas suatu ketentuan, yakni ada atau tidak pengaturan tersebut dalam konstitusi dan kesesuaian praktik ketatanegaraan dengan pengaturan dalam konstitusi.⁴

Alasan Presiden yang memegang kekuasaan dalam waktu yang Panjang dapat dengan mudah menghadapi permasalahan yang dapat membuatnya mengangkat kaki dari jabatan, yang kedua masa jabatan yang Panjang dapat mengantarkan ke permasalahan kekuatan yang dilakukan oleh presiden, dan memiliki kecenderungan untuk menyalahgunakan kewenangan tersebut.⁵ Pada Disertasi Bill Gelfald ia menjelaskan bahwa apabila Presiden memegang kekuasaan dalam waktu yang lama dengan memperpanjang masa jabatan bahwa

⁴ Qonita Dina Latansa, "Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia", *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 2 (Maret 2019), hal.596.

⁵ Maltz, G. (2007). The case for presidential term limits. *Journal of democracy*, 18(1), 128-142. Hlm. 135

studi di beberapa negara justru menunjukkan penyimpangan yang dilakukan presiden yang berdampak negatif seperti di negara pecahan Uni Soviet yang pendapatan domestik Bruto per kapita menurun dua tahun setelah masa jabatan Presiden diperpanjang, dan terjadi kemunduran aspek hak politik setelah empat tahun Presiden memperpanjang masa jabatan.⁶ Sebenarnya konstitusionalitas batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden sebagai persyaratan pencalonan presiden dan wakil presiden sudah terlebih dahulu dilakukan oleh Amerika Serikat. Sebagai negara yang pertama kali menerapkan sistem presidensial⁷ dan kerap menjadi rujukan bagi negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan serupa.

Sejarah ketatanegaraan di Amerika Serikat tersebut sebenarnya juga dapat menjadi pelajaran bagi Indonesia yang juga sedang menghadapi permasalahan yang sama. Amerika Serikat pernah mengalami masa ketika ketentuan batasan masa jabatan dan persyaratan presiden dan wakil presiden tidak dituangkan secara eksplisit dalam konstitusi, seperti kondisi Indonesia saat ini. Akan tetapi, fakta dalam sejarah ketatanegaraan kedua negara tersebut menjadi bukti bahwa ketentuan yang rawan untuk dipolitisasi demi melanggengkan kekuasaan, apabila tidak diatur secara tegas dan eksplisit dalam konstitusi, maka akan menimbulkan celah untuk oknum politisi melanggengkan kekuasaannya secara terus-menerus. Oleh karena itu, belajar dan berefleksi dari sejarah ketatanegaraan Indonesia pada masa orde lama dan orde baru serta sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat, sebaiknya diperlukan amandemen terhadap Pasal 7 UUD NRI 1945 untuk mencegah hal-hal negatif dari sejarah akan terulang pada masa akan datang.⁸ Adanya amandemen Pasal 7 Undang-undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa masa jabatan Presiden dibatasi dengan hanya dua kali periode. Pembatasan masa jabatan presiden setelah diamandemen Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 dapat

⁶ Gelfeld, B. (2018). Preventing Deviations from Presidential Term Limits in Low-and MiddleIncome Democracies (Doctoral dissertation, PARDEE RAND GRADUATE SCHOOL). Hal 41

⁷ Dewansyah, B., & Zulfikar, M. A. Y. (2016). Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggungjawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi. *Padjadjaran Journal of Law*, 3(2), 285-309., Hlm. 342

⁸ Hendra, H. (2016). Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen Uud 1945. *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 1(1), Hal. 33

menghindari kekuasaan yang *Contiuinitas*, bersifat otoriter dan menghindari adanya *Abuse of Power*.⁹

B. Permasalahan

Dari permasalahan yang telah diuraikan di atas maka rumusan masalah dalam rumusan masalah dalam karya ilmiah ini adalah

1. Bagaimanakah perkembangan batasan kekuasaan presiden di Indonesia
2. Apa Implikasi terhadap perubahan masa dan periodisasi jabatan presiden dan Wakil Presiden ?

C. Teori

a. Teori Konstitusi dan Paham Konstitusionalisme

Istilah konstitusi berasal dari “Constituer” (bahasa Perancis) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.¹⁰ Konstitusi dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah segala ketentuan dan aturan ketatanegaraan/undang-undang dasar suatu Negara. Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-undang dasar dan dapat pula tidak tertulis. Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi. Secara sederhana, konstitusi dapat didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk hal ihwal kewenangan lembaga-lembaga itu. Dalam artian yang lebih sempit, konstitusi bahkan Cuma diartikan sebagai dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan hukum tersebut.

⁹ Hendra.H (2016). Ibid, Hal.34

¹⁰ Indah Sari. 2020. Konstitusi Sebagai Tolak Ukur Eksistensi Negara Hukum Modern. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara–Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma*. 9(1): 63- 64.

Berdasarkan definisi konstitusi menurut C.F. Strong, yang ditulis oleh Jazim Hamidi, terdapat tiga unsur yang termuat dalam konstitusi, yaitu :

1. Prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan;
2. Prinsip-prinsip mengenai hak-hak mengenai warga negara; dan
3. Prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah¹¹

paham konstitusionalisme modern sebenarnya menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan atau yang lazim disebut sebagai prinsip limited government. Artinya, dalam paham konstitusionalisme, kekuasaan melarang dan prosedur ditentukan, sehingga kekuasaan pemerintah menjamin pemerintah yang tidak sewenang-wenang dan pemerintah yang bertanggung jawab. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara ilmiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespon perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Berbasis pada Kesepakatan Umum Paham konstitusionalisme pada hakikatnya berbasis pokok pada adanya kesepakatan umum (consensus) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Pernyataan ini didasarkan pada kenyataan di mana organisasi negara itu diperlukan oleh warga negara agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dari apa yang dinamakan negara, sebagaimana yang ditegaskan oleh *William George Andrews* bahwa “*The members of a political community have, definition, common interests which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the State*”. Jadi kata kuncinya di sini adalah konsensus atau general agreement. Jadi kata kuncinya di sini adalah konsensus atau general agreement. Lebih lanjut jelaskannya bahwa konsensus atau general agreement itu meliputi :

- a. the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government;
- b. the rule of law the basis of government; and
- c. the reform of institutions and procedures

¹¹ M. Agus Santoso. 2015. Perkembangan Konstitusi di Indonesia. *Yustisia*. 2(3): 121.

Ketiga elemen ini sangat menentukan tegaknya paham konstitusionalisme di suatu negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, “jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuhlah pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (civil war) atau revolusi dapat terjadi”. Hal ini semisal tercermin dalam tiga peristiwa besar dalam sejarah umat manusia, yaitu revolusi penting yang terjadi di Perancis tahun 1789, di Amerika tahun 1776, dan di Rusia pada tahun 1917, ataupun di Indonesia pada tahun 1998, serta yang masih terhangat revolusi yang terjadi di Irak tahun 2008 dan di Mesir tahun 2013.

Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama”. Dengan kerangka yang demikian, maka konstitusi dalam paham konstitusionalisme pada akhirnya dipahami sebagai hukum tertinggi karena ia merupakan wujud perjanjian sosial tertinggi dari seluruh rakyat yang berdaulat dalam suatu negara melalui suatu permusyawaratan (deliberasi) publik

b. Teori Pembagian dan Pembatasan Kekuasaan

Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori Trias Politica. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu :

- a. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.
- b. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
- c. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau UUD merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa pada dasarnya konstitusi mengandung hal-hal sebagai berikut ; Pertama, public authority hanya dapat

dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; Kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and equal suffrage dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; Ketiga, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; Keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; Kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.¹²

Kekuasaan Presiden diatur dalam Bab III UUD 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pada Bab III UUD 1945 yang berisi 17 pasal mengatur berbagai aspek mengenai Presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah.³⁰³ Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Artinya dalam menjalankan kewenangannya, Presiden menjalankan pemerintahan menurut konstitusi. Ketentuan Pasal 10 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Menurut ketentuan ini kekuasaan Presiden adalah tertinggi atas Tentara Nasional Indonesia (TNI). Kemudian, pada Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15 UUD 1945 menunjukkan adanya pembatasan kekuasaan Presiden.

Dalam hal pembatasan kekuasaan berdasarkan paham konstitusionalisme maka ada tiga ciri negara hukum klasik yaitu:

1. Adanya undang-undang dasar sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
2. Adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman.
3. Adanya pemencaran kekuasaan negara atau pemerintah. Ciri-ciri tersebut sudah jelas menghendaki adanya pembatasan atas kekuasaan pemerintah

¹² Suparto. 2016. Teori Pemisahan Kekuasaan Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam. *Hukum Islam*. 19(1): 135- 136.

dalam negara yang biasanya pembatasan pembatasan itu dituangkan dalam konstitusi.¹³

C. Teori Pemisahan Kekuasaan

Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori Trias Politica. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu :

- a. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.
- b. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
- c. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau UUD merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa pada dasarnya konstitusi mengandung hal-hal sebagai berikut ; Pertama, public authority hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; Kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and equal suffrage dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; Ketiga, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; Keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; Kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk

¹³ Ro'is Alfauzi dan Orien Effendi. 2017. Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme di Negara Demokrasi. *Politica*. 7(2): 116.

menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.¹⁴

D. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari dua asal kata bahasa Yunani, yaitu “demos” dan “kratos” atau “kratein”. Menurut artinya secara harfiah yang dimaksud dengan demokrasi, yaitu “demos” yang berarti rakyat dan “kratos” yang berarti pemerintahan, sehingga kata demokrasi berarti suatu pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat. Demokrasi menyiratkan arti kekuasaan itu pada hakikatnya yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sekalipun sejelas itu arti istilah demokrasi menurut bunyi kata-kata asalnya, akan tetapi dalam praktek demokrasi itu dipahami dan dijalankan secara berbeda-beda, bahkan perkembangannya sangat tidak terkontrol.

Menurut Munir Fuady dalam Konsep Negara Demokrasi, sebenarnya yang dimaksud demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan baik secara langsung misalnya melalui ruang ruang public (public sphere) maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (from the people by the people to the people).¹⁵

Seperti ajaran para pakar terkenal terdahulu seperti Montesquieu, yaitu dengan ajaran tentang pemisahan kekuasaan, yang kemudian terkenal dengan nama Trias Politika, karena ajaran ini akan menentukan tipe daripada

¹⁴ Suparto, 2016, Teori Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam, Hukum Islam 19(1): 135.

¹⁵ Munir Fuady, 2010, Konsep Negara Demokrasi, Bandung, PT. Refika Aditama, hal. 2.

demokrasi modern, dan ajaran Rousseau.¹⁶ Di dalam teori demokrasi oleh Montesquieu terdapat ajaran Trias Politika dimana membedakan adanya tiga jenis kekuasaan negara, yaitu:¹⁷

1. Kekuasaan yang bersifat mengatur, atau menentukan peraturan
2. Kekuasaan yang bersifat melaksanakan peraturan tersebut
3. Kekuasaan yang bersifat mengawasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Dari ajaran Trias Politika oleh Montesquieu di atas kemudian muncul sistem-sistem yang berhubungan dengan demokrasi modern, seperti berikut:¹⁸

1. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang presentative, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensiil.
2. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi di antara badan legislative dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi, atau sistem parlementer.
3. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan control secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referendum atau sistem badan pekerja.

E. Pembahasan

1. Perkembangan batasan kekuasaan presiden di Indonesia

a. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945

Pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia. Konstitusi yang pertama ini dimaksudkan sebagai undang-undang dasar yang bersifat sementara.¹⁹ Konstitusi tersebut dibuat dalam situasi revolusi dan adanya

¹⁶ Soehino. 2005. Ilmu Negara. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. Hal 146

¹⁷ Hans Kelsen. 2006. Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara. Penerbit Nusa Media dan Nuansa. Bandung: Hal 402

¹⁸ Ibid

¹⁹ Bagir Manan, loc.cit. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 42-43

keinginan untuk segera memerdekakan Negara Indonesia. Konstitusi ini dinilai sah dari sudut pandangan hukum yang menunjuk kepada berhasilnya revolusi Indonesia.²⁰ Dengan demikian, lahirnya konstitusi pertama itu merupakan awal sejarah konstitusi Indonesia sebagai sebuah negara konstitusional modern yang lepas dari penjajahan.²¹

Kekuasaan Presiden pada masa konstitusi pertama ini mempunyai kekuasaan yang besar, yaitu menjalankan kekuasaan eksekutif dan legislatif sekaligus. Dalam menjalankan kekuasaannya, Presiden dibantu oleh sebuah komite nasional. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Menurut A.K. Pringgodigdo, Presiden memiliki kekuasaan yang besar, meskipun dibantu oleh sebuah Komite Nasional sehingga dapat dipandang Presiden dengan sah dapat bertindak sebagai diktator karena bantuan Komite Nasional sama sekali tidak dapat diartikan suatu pengekanan atas kekuasaannya.²² Atau dengan perkataan lain, atas dasar ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan ini dapat menciptakan absolutisme karena tiadanya pembatasan kekuasaan Presiden. Kekuasaan Presiden pada masa konstitusi pertama ini berdasarkan Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 UUD 1945 serta ketentuan yang terdapat dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.

Demikian pula dengan Keluarnya Maklumat No. X yang dapat diartikan untuk membatasi kekuasaan Presiden Soekarno ketika itu yang pada mulanya menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 berkuasa atas legislatif beralih ke tangan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Selain itu KNIP ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara dan membentuk Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada KNIP.²³ Selain Maklumat No. X, peristiwa lainnya mengenai penetapan pertanggungjawaban pemerintah kepada wakil rakyat melalui keluarnya Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 November 1945. Dengan adanya Maklumat Pemerintah maka diakui secara resmi pertanggungjawaban para

²⁰ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cetakan Kedua, (Jakarta: C.V. Calindra, 1965), hlm. 3

²¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007), hlm. 48.

²² A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: Pembangunan, 1956), hlm. 11

²³ Ni`matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 112-113.

menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Oleh karena itu, menurut Ismail Suny, pusat kekuasaan eksekutif telah bergeser dari Presiden kepada Perdana Menteri.

b. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Menurut Konstitusi RIS 1949, badan eksekutif dan badan legislatif dipisahkan dengan ketentuan bahwa baik Perdana Menteri maupun salah seorang anggota kabinetnya tidak dapat merangkap menjadi anggota Parlemen.²⁴ Walaupun Konstitusi RIS menetapkan menteri-menteri duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan suara penasehat, tetapi dengan ketentuan ini tidak menjadikan mereka anggota Dewan itu. Konstitusi RIS menganut prinsip pertanggungjawaban menteri. Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk pada waktu berlakunya konstitusi ini tidak dapat memaksa Kabinet dan masing-masing Menteri untuk meletakkan jabatannya. Sebaliknya tidak ada ketentuan yang mengatur kemungkinan Presiden dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Jadi selama Republik Indonesia Serikat badan legislatif tidak sepenuhnya mengontrol badan eksekutif dan demikian pula sebaliknya, badan eksekutif tidak dapat mengontrol badan legislatif.²⁵ Dalam konstitusi RIS juga ditentukan kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Parlemen. Di samping itu ditetapkan pula peraturan-peraturan untuk menjalankan undang-undang ditetapkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu dapat diketahui bahwa selama Republik Indonesia Serikat badan eksekutif ikut serta melaksanakan fungsi legislatif.²⁶ Memperhatikan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dapat diketahui bahwa kekuasaan Presiden sedemikian besar. Bahkan untuk mengenai pembatasan masa jabatan Presiden tidak diatur secara tegas. Perihal yang perlu mendapat perhatian mengenai tiadanya pembatasan kekuasaan Presiden dilihat dari segi isinya adalah

²⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cetakan Kedua, (Jakarta: C.V. Calindra, 1965), hlm. 3

²⁵ *Ibid.*, hlm. 75-76.

²⁶ *Ibid.*

kewenangan Presiden yang besar, dan tiadanya mekanisme *checks and balances system* antar cabang-cabang kekuasaan yang ada

c. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ini dimaksudkan bersifat sementara sebagaimana tertuang dalam Pasal 134 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 itu. Apabila memperhatikan ketentuan yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat (Pasal 83 ayat (1)) dan Menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri (Pasal 83 ayat (2)).

Ketentuan Pasal 83 tersebut dapat berarti Presiden tidak bertanggung jawab atas segala perbuatan pemerintahan, sehingga Presiden dapat dianggap hanya sebagai lambang atau simbol belaka. Dalam hal-hal tertentu kekuasaan Presiden dapat bertanggung jawab atau turut bertanggung jawab, misalnya dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Melaksanakan ketentuan Pasal 45 ayat (4), yaitu untuk pertama kali mengangkat Wakil Presiden, meskipun melalui anjuran DPR.
2. Melaksanakan ketentuan Pasal 51 ayat (4), yaitu mengeluarkan keputusan-keputusan pengangkatan Perdana Menteri dan Menteri-menteri lain serta penetapan Menteri-menteri yang memimpin kementerian, meskipun ditandatangani serta oleh pembentuk Kabinet.
3. Melaksanakan ketentuan Pasal 84, yaitu membubarkan DPR.
4. Melaksanakan ketentuan Pasal 87, yaitu memberikan tanda-tanda kehormatan.
5. Melaksanakan ketentuan Pasal 107, yaitu memberi grasi.
6. Melaksanakan ketentuan Pasal 120, yaitu mengadakan dan mengesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara-negara lain.

7. Melaksanakan ketentuan Pasal 123, yaitu mengangkat wakil-wakil Republik Indonesia pada negara-negara lain dan menerima wakil-wakil negara lain pada Republik Indonesia.²⁷

Dengan adanya tanggung jawab Presiden pada hal-hal di atas, maka dapat berarti bahwa kekuasaan Presiden itu sesungguhnya diperluas dengan adanya ketentuan-ketentuan tersebut. Di lain pihak, bertitik tolak dari ketentuan Pasal 83 maka Presiden tidak dapat dimintai pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, terdapat penafsiran yang berbeda terhadap kekuasaan Presiden dalam hal tidak dapat diganggu gugat. Akibatnya pada masa pemerintahan Presiden Soekarno sering terjadi perbedaan pandangan yang mempengaruhi kestabilan pemerintahan ketika itu.

Selanjutnya, seperti halnya Konstitusi RIS 1949, maka di dalam UUDS 1950 juga tidak ditemui mengenai pembatasan masa jabatan Presiden. Sistem pemerintahan menurut UUD Sementara Tahun 1950 adalah menganut sistem pemerintahan parlementer. Ciri-ciri pokok yang melekat pada sistem pemerintahan tersebut ditunjukkan dengan kekuasaan eksekutif yang tidak tunggal, karena Presiden sebagai kepala negara (eksekutif nominal) dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan (eksekutif riil) sehingga Presiden tidak bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

d. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Kembali Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945

Setelah kembali ke UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka kekuasaan eksekutif secara konstitusional beralih ke tangan Presiden. Meskipun Dekrit Presiden secara tegas menyatakan memberlakukan UUD 1945, tetapi dalam praktiknya apa yang dilakukan Soekarno jauh menyimpang dari konstitusi tersebut. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) sebagai tindak lanjut perjalanan UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. MPRS dibentuk dengan keluarnya Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1959 tentang

²⁷ Kuntana Magnar, op.cit., hlm. 191-192

Syarat-syarat Keanggotaan MPRS dan Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960 tentang Susunan Keanggotaan MPRS.

Sedangkan DPAS dibentuk melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959 tentang Pembentukan DPAS jo. Keputusan Presiden Nomor 168 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 tentang Pembentukan DPR-GR jo. Keputusan Presiden Nomor 156 Tahun 1960.²⁹⁶ Seperti diketahui bahwa pada masa berlakunya UUDS 1950 dengan penerapan demokrasi terpimpin, Presiden Soekarno semakin mengukuhkan kekuasaannya melalui kebijakannya. Dapat disebutkan, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959, yang menetapkan bekerjanya DPR hasil pemilihan umum tahun 1955, karena sebelumnya DPR telah mengakui kesediaannya untuk bekerja di bawah UUD 1945.

Tetapi karena terjadi perselisihan antara Presiden dengan DPR mengenai APBN, maka melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960, Presiden membubarkan DPR. Kemudian, melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960, Presiden membentuk DPR-GR dan mengangkat anggota-anggota DPR-GR dengan Peraturan Presiden Nomor 156 Tahun 1960. Presiden juga mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 241 Tahun 1960 untuk mengangkat Ketua dan Wakil Ketua DPR tersebut. Bahkan, Presiden mengatur tata tertib DPR-GR ini dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 1960. Selain itu, Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden juga mengangkat anggota-anggota MPRS tersebut melalui Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden ketika itu semakin kuat. Kekuasaan Presiden yang semakin kuat dapat diketahui juga bahwa Presiden adalah sebagai Ketua DPA dan para Wakil Ketua diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sendiri (Pasal 3 Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959). Selain itu, semua pimpinan DPA adalah juga Menteri *ex-officio*.²⁸ Kedudukan Presiden Soekarno sebagai ketua DPA menjadi masalah yang kontroversial ketika itu. Padahal menurut UUD 1945 kedudukan DPA adalah sejajar dengan Presiden. Selain itu, wewenang DPA diperluas, bukan saja

²⁸ Ibid

berfungsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 16 UUD 1945, tetapi berwenang secara mutlak memberikan pertimbangan lebih dulu bagi setiap rencana UU yang akan disampaikan kepada DPR. Dengan menjadikan DPA sebagai lembaga yang berperan besar dalam setiap pengambilan keputusan publik dan Soekarno sendiri menjadi ketua lembaga tersebut, maka jelas peranan pemerintah menjadi dominan.²⁹

Presiden dapat mengangkat Ketua Mahkamah Agung yang diberi kedudukan sebagai Menteri. Bahkan, Presiden mempunyai wewenang untuk turut campur dalam urusan peradilan (demi kepentingan revolusi), sehingga menjadi hambatan dalam mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Demikian pula, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mendapat pengaruh yang kuat dari Presiden sehingga BPK tidak dapat melakukan tugasnya dalam memeriksa keuangan negara.

e. Pembatasan Kekuasaan Presiden Pada Masa Undang-Undang Dasar 1945

Menurut Bagir Manan kuatnya kekuasaan Presiden dalam penyelenggaraan negara bukan sekedar fakta, melainkan sebagai sesuatu yang inheren dengan sistem UUD 1945 beserta praktik ketatanegaraannya. Atau meminjam istilah yang dikemukakan oleh Denny Indrayana bahwa UUD 1945 adalah konstitusi yang ‘sarat eksekutif’.³⁰¹ UUD 1945 adalah sebuah konstitusi yang ‘sarat eksekutif’ berarti bahwa UUD 1945 memberikan banyak kekuasaan kepada eksekutif, tanpa menyertakan sistem kontrol konstitusional yang memadai.

Menurut UUD 1945, Presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala negara. Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri serta pembentukan kabinet (Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2)). Sementara itu, Presiden sebagai kepala negara memegang kekuasaan untuk:

- a. menjadi Panglima Tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;

²⁹ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Ketiga, 2006), hlm. 157

- b. menyatakan perang, membuat perdamaian, dan menandatangani perjanjian dengan negara lain (Pasal 11);
- c. menyatakan keadaan darurat (Pasal 12);
- d. mengangkat duta besar dan konsul, dan menerima surat-surat kepercayaan duta besar sahabat (Pasal 13); dan
- e. memberi gelar, tanda jasa, dan tanda-tanda kehormatan lainnya (Pasal 15).

Kekuasaan Presiden di atas, tidak memerlukan persetujuan atau konfirmasi lain dari cabang-cabang kekuasaan lainnya, kecuali untuk kekuasaan menyatakan perang, membuat perdamaian dan menandatangani perjanjian internasional diharuskan dengan persetujuan DPR (Pasal 11). Setiap undang-undang yang dibentuk Presiden harus mendapat persetujuan DPR sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (2), Pasal 22 dan Pasal 23 UUD 1945. Dijelaskan pula dalam Penjelasan Umum UUD 1945 bahwa Presiden harus mendapatkan persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang (*gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran dan belanja negara (*staatsbegrooting*).

Selain itu, hubungan Presiden dengan DPR dapat dilihat dari fungsi DPR, yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan yang terkait erat dengan fungsi kontrol terhadap pemerintah. Demikian pula, bahwa DPR mempunyai hak angket, interpelasi, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD 1945). Mengenai pembatasan masa jabatan Presiden yang menimbulkan makna ganda sehingga menimbulkan kekuasaan yang tak terbatas ditentukan pada Pasal 7 UUD 1945, yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali." Selama pemerintahan Soeharto di bawah UUD 1945 dipraktikkan setiap lima tahun Presiden dapat dipilih kembali, sehingga Presiden Soeharto berkuasa sampai enam kali, masing-masing pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998.

2. Implikasi Terhadap Perubahan Masa Dan Periodisasi Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden

Aturan masa jabatan presiden telah mengalami beberapa kali perubahan. Sebelum amandemen dilakukan, pemerintah Indonesia pernah mengesahkan adanya pengangkatan presiden seumur hidup hingga perpanjangan masa jabatan

presiden tanpa adanya pembatasan, pada masa Orde Lama, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mengangkat Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Keputusan tersebut tertuang dalam ketetapan Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Seumur Hidup.

Pertimbangan pengangkatan Bung Karno sebagai presiden seumur hidup disebut karena telah memenuhi syarat-syarat sebagai presiden ditinjau dari segi revolusi, konstitusi 1945, maupun agama Islam. MPRS menilai, Bung Karno merupakan perwujudan perpaduan pimpinan revolusi dan pimpinan negara, Pasca berakhirnya Orde Lama, masa jabatan presiden kembali pada amanat UUD 1945 Pasal 7 sebelum amandemen yang menyebutkan masa jabatan presiden berlangsung selama lima tahun untuk setiap periode dan dapat dipilih kembali. Dalam aturan tersebut masa jabatan presiden dapat diperpanjang hingga waktu yang tidak ditentukan. Elsan Yudhistira berpendapat dengan mengutip Disertasi Bill Gelfald, ia menjelaskan bahwa apabila Presiden memegang kekuasaan dalam waktu yang lama dengan memperpanjang masa jabatan bahwa studi di beberapa negara justru menunjukkan penyimpangan yang dilakukan presiden yang berdampak negatif seperti di negara pecahan Uni Soviet yang pendapatan domestik Bruto per kapita menurun per tahun setelah masa jabatan Presiden diperpanjang, dan terjadi kemunduran aspek hak politik setelah empat tahun Presiden memperpanjang masa jabatan.

Konstitusionalitas batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden sebagai persyaratan pencalonan presiden dan wakil presiden sudah terlebih dahulu dilakukan oleh Amerika Serikat. Sebagai negara yang pertama kali menerapkan sistem presidensiil. Meskipun kemudian berbicara masa jabatan periodisasi presiden, amerika punya catatan hitam akan hal itu.³⁰ Anggota Dewan Pembina Perludem Titi Anggraini menilai bahwa masa jabatan presiden dan wakil presiden maksimal dua periode sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 lahir sebagai amanat rakyat dan suasana kebatinan reformasi melalui amendemen pertama tahun 1999. Titi menyebut pasal itu merupakan artikulasi sejarah

³⁰ Haris Padli, 2021, Pengaturan Masa Jabatan Presiden Suatu Upaya Menegakan Prinsip Konstitusionalisme di Indonesia, Jurnal Kertha Semaya 9(10): 1804

perjalanan bangsa selama 32 tahun berada di bawah kepemimpinan Soeharto yang bermula dari pendekatan “kepemimpinan yang baik harus terus dilanjutkan”.

Pembatasan dua periode mengandung nilai moral, filosofis, sosiologis, dan hukum yang sangat kuat sebagai kehendak bersama rakyat Indonesia melalui para wakilnya yang merumuskan amendemen pertama UUD NRI Tahun 1945, karena tidak menghendaki kekuasaan yang terpusat hanya pada satu orang dan memicu terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi, dan nepotisme. Oleh karena itu, gagasan Presiden tiga periode yang diusung siapa pun dalam masa kepemimpinan Presiden mana pun adalah pengkhianatan pada amanat rakyat dan reformasi. Gagasan seperti menjadi indikasi kuat kemunduran Indonesia berdemokrasi.³¹ Mengutip pernyataan Lukman Hakim Saifuddin (Ketua Fraksi Partai Persatuan Pembangunan) dan Slamet Effendy Yusuf (Mantan Wakil Ketua PAH I BP MPR) Jikalau sampai terjadi perpanjangan masa Jabatan presiden berkaca pada kepemimpinan 2 presiden terdahulu :

1. Seseorang akan menjadi otoriter
2. Abuse of Power (Penyalahgunaan kekuasaan)
3. Regenerasi kepemimpinan nasional macet
4. Seseorang bisa menjadi diktator³²

Hal diatas bukanlah suatu pernyataan tidak berdasar melainkan membaca sejarah pada masa pemerintahan Soeharto dimana beliau memimpin selama 32 tahun secara berturut-turut memenangkan pemilu, Telah banyak terjadi kebijakan yang otoriter dimulai dari depolitisasi di Indonesia. Para menteri tidak diizinkan membuat kebijakan mereka sendiri. Sebaliknya, mereka harus mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang diformulasikan oleh atasannya (Presiden). Golkar (akronim dari Golongan Karya, atau kelompok-kelompok fungsional) digunakan sebagai kendaraan parlementer yang kuat milik Suharto.

Golkar ini mencakup beberapa ratus kelompok fungsional yang lebih kecil (seperti persatuan-persatuan buruh, petani dan pengusaha) yang memastikan bahwa masyarakat Indonesia tidak bisa lagi dimobilisasi oleh partai-partai politik.

³¹ Irfan, 23 Juni 2021, Kenapa Masa Jabatan Presiden Perlu Dibatasi Dua Periode?, <https://asumsi.co/post/60326/kenapa-masa-jabatan-presiden-perlu-dibatasi-dua-periode>

³² Nickmatul Huda, 19 Agustus 2010, Kenapa Masa Jabatan Presiden Perlu Dibatasi?, <https://nasional.tempo.co/read/272307/kenapa-masa-jabatan-presiden-perlu-dibatasi>

Golkar dikembangkan menjadi sebuah alat untuk memastikan bahwa mayoritas suara dalam pemilihan umum akan mendukung pemerintah. Golkar memiliki jaringan sampai ke desa-desa dan didanai untuk mempromosikan Pemerintah Pusat. Para pegawai negeri sipil diwajibkan mendukung Golkar sementara kepala-kepala desa menerima kuota suara untuk Golkar yang harus dipenuhi. Kebijakan-kebijakan ini menghasilkan kemenangan besar untuk Golkar pada pemilihan umum 1971.

Untuk semakin memperkuat kekuasaan politiknya, Suharto 'mendorong' sembilan partai politik yang ada untuk bergabung sehingga tinggal dua partai. Partai pertama adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang terdiri dari partai-partai Islam dan partai kedua adalah Partai Demokrasi Indonesia (PDI) terdiri dari partai-partai nasionalis dan Kristen. Kendati begitu, aktivitas-aktivitas politik kedua partai ini sangat dibatasi sehingga hanya menjadi masa-masa kampanye singkat sebelum pemilihan umum. Pada tahun 1974 ribuan orang melakukan demonstrasi dikarenakan muak dengan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) hal ini dilakukan sewaktu Perdana Menteri Jepang melakukan kunjungan ke Jakarta.

Demonstrasi ini berubah menjadi kerusuhan yang besar yang disebut 'Kerusuhan Malari'. Itu adalah pengalaman yang mengerikan bagi pemerintahan yang baru karena hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah tidak bisa menguasai massa. Kwatir bahwa suatu hari mungkin akan ada perlawanan dari jutaan penduduk miskin di perkotaan dan pedesaan, kebijakan-kebijakan baru (yang lebih menekan) dilaksanakan oleh Pemerintah. Dua belas surat kabar ditutup dan para jurnalis ditahan tanpa persidangan. Hal ini mendorong media melakukan sensor sendiri. Semua ketidakpuasan yang diekspresikan di publik (seperti demonstrasi) segera ditekan.

Tidak hanya itu Tindakan otoriter yang dilakukan oleh Presiden Soeharto. Pada tahun 1980an, Suharto berada di puncak kekuasaannya. Setiap pemilu dimenangkannya secara mudah hal ini menyebabkan tidak adanya regenerasi kepemimpinan pada masa itu. Terlebih lagi, dia berhasil membuat pihak militer menjadi tidak berkuasa. Sama dengan partai-partai politik dan pegawai negeri sipil, militer hanya bekerja untuk mengimplementasikan kebijakan Suharto.

Namun depolitisasi masyarakat Indonesia ini memiliki satu efek samping yang penting yaitu kebangkitan kesadaran Islam, terutama di kalangan kaum muda Indonesia. Karena arena politik adalah area tertutup, umat Muslim melihat Islam sebagai alternatif yang aman. Keberatan dan keluhan tentang pemerintah didiskusikan di mesjid-mesjid dan khotbah-khotbah karena terlalu berbahaya untuk berbicara dalam demonstrasi (yang akan segera dihentikan juga bila terjadi).³³

Stigma negatif demokrasi parlementer menjadikan penguasa rezim Orde Baru berusaha mengendalikan atau dalam bahasa politik melakukan kooptasi terhadap kekuatan-kekuatan politik atau partai-partai politik. Setelah Masyumi, PSI dan Murba dibubarkan pada masa tahun 1959-1964, giliran PKI dibubarkan pada tahun 1965, praktis kericuhan politik yang diwarnai oleh perbedaan tajam ideologi mengalami penurunan. ABRI sebagai kekuatan utama saat itu disokong oleh birokrasi menjadi pilar rezim baru tersebut. Melalui Golongan Karya (Golkar), sebuah wadah politik untuk menghimpun kelompok-kelompok fungsional, maka ABRI dan Birokrasi “mengendalikan” kehidupan politik. Tahun 1971 pada saat diadakan Pemilu kedua, Golkar meraup 63% suara dari total 100% suara sah. Program-program Perbaikan dan Pembangunan Ekonomi diluncurkan, Pemerintah juga mengundang investasi dan bantuan asing, suatu hal yang tidak terjadi di masa lalu, sehingga muncul slogan saat itu “ekonomi adalah panglima” menggantikan slogan lama “politik adalah panglima”.

Pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden tentu sangat penting di negara Indonesia yang demokratis ini, pembatasan tersebut tentu juga termasuk ke dalam prinsip pokok negara hukum. Terdapat dua belas (12) prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*the rule of law, ataupun rechtsstaat*) 12 prinsip pokok tersebut antara lain:

- a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
- b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

³³ Indonesia- Invesmetments, 03 November 2022, Orde Baru Suharto: Pembangunan Indonesia di Bawah Pemerintahan Otoriter, [Orde Baru Suharto | Indonesia Investments \(indonesia-investments.com\)](https://indonesia-investments.com)

- c. Asas Legalitas (Due Process of Law)
- d. Pembatasan Kekuasaan
- e. Organ-organ Eksekutif Independen
- f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
- g. Peradilan Tata Usaha Negara h. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court)
- h. Perlindungan Hak Asasi Manusia
- i. Bersifat Demokratis (Democratische Rechtsstaat)
- j. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (Welfare Rechtstaat)
- k. Transparansi dan Kontrol Sosial.

Masing-masing prinsip pokok yang menjadi pilar-pilar utama negara hukum tersebut tentu harus diterapkan dalam suatu negara secara maksimal dan tidak ada suatu pengurangan yang dilakukan. Dengan melakukan hal yang demikian negara tersebut dapat disebut sebagai negara hukum. Masa jabatan Wakil Presiden tentu harus dibatasi karena kekuasaan itu mempunyai kecenderungan untuk menyimpang) dan kekuasaan yang absolut (tanpa batas) pasti melakukan penyimpangan. Agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan hak asasi manusia mendapat jaminan maka kekuasaan dari Sang Penguasa perlu dibatasi oleh hukum.³⁴Sebenarnya menambah masa jabatan presiden adalah hal yang tidak penting. Yang paling pokok adalah tidak habisnya contoh teladan kepemimpinan.

Didalam pasal 18 ayat (1) UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pejabat pemerintahan yang dianggap melampaui wewenang ialah : “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:

- a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
- b. Melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau

³⁴ A.S. Imam, 2019, Pengaturan dan Pembatasan Masa Jabatan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI 1945, (Skripsi Sarjana Huku Fakultas Hukum UII), hlm. 115.

c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”³⁵

Menurut ketentuan Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014, badan atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang, larangan itu meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal tersebut jika kita melihat kedalam pasal 7 UUD 1945 maka jika seorang presiden maupun wakil presiden memangku jabatan lebih dari 2 periode seperti yang telah ditetapkan maka hal ini tentu termasuk kedalam melampaui kewenangan atau *Abuse of Power*. Penyalahgunaan sendiri berarti bahwa seseorang yang berada diposisi yang menguntungkan atau di atas menggunakan posisinya di luar hak dan kewajiban yang dimilikinya dan melanggar norma yang berlaku, jadi jika seorang presiden atau pihak yang berada di belakang presiden ingin memperpanjang masa jabatan seorang presiden maka mereka telah melakukan penyalahgunaan kekuasaan dan telah melanggar Undang - Undang yang berlaku, seperti bagaimana yang pernah terjadi di Indonesia pada masa Orde Baru dimana seorang presiden pada masa itu “soeharto” mengangkat dirinya serta memutuskan masa jabatannya untuk seumur hidup,³⁶

Hal- hal yang telah dijelaskan diatas tentu akan terjadi pada saat ini jika presiden dan wakil presiden melanjutkan masa jabatannya lebih dari 2 periode sebagaimana mustinya sejarah akan berulang sesuai dengan pola yang kita buat sama pada saat ini. Adanya ketidak adilan serta tanggung jawab pemangku kebijakan dalam menjalankan pemerintahannya tidak dapat mewujudkan suatu pemerintahan yang adil dan terarah, dalam kepemimpinan dengan masa jabatan tidak ada Batasan memiliki kecenderungan menutupi atas kesalahan dan mencari keuntungan untuk suatu kelompok maupun diri sendiri merupakan hal yang dapat

³⁵ 7 Undang –Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

³⁶ Chanandika Dafri Widagdo, Lisa Rahmasari, Surya Dharma Putra, 2022, Pemanjangan Periode Pemerintahan Presiden di Hadapan Hukum, Jurnal Pendidikan dan Konseling 4(6): 1158.

terjadi. Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa hal tersebut memiliki konsekuensi yang negatif terhadap pembuatan kebijakan yang demokratis.³⁷

Simpulan

1. Pembatasan masa jabatan Presiden adalah hal yang penting karena apabila tidak dibatasi akan membuka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan timbulnya otoritarianisme pada suatu negara. Perkembangan batasan kekuasaan presiden di Indonesia pada masa berlakunya undang-undang dasar 1945, Konstitusi republik indonesia serikat, undang-undang dasar sementara 1950, masa Kembali berlakunya undang undang dasar 1945, dan pada Pada masa undang-undang dasar 1945
2. Implikasi yang dapat di timbulkan dari perubahan (ditambahkan) Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden :
 - a. Seseorang akan otoriter ;
 - b. *Abuse of Power*, menyalahgunakan kekuasaan;
 - c. *Regenerasi* kepemimpinan nasional macet ;
 - d. Seseorang bisa menjadi dictator.

DAFTAR PUSTAKA

JURNAL

- Ahmad dan Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution”, Jurnal Konstitusi, Vol. 16 No. 4 (Desember 2019), hal. 787.
- A.S. Imam, 2019, Pengaturan dan Pembatasan Masa Jabatan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI 1945, (Skripsi Sarjana Huku Fakultas Hukum UII), hlm. 115.
- Chanandika Dafri Widagdo, Lisa Rahmasari, Surya Dharma Putra, 2022, Pemanjangan Periode Pemerintahan Presiden di Hadapan Hukum, Jurnal Pendidikan dan Konseling 4(6): 1158.

³⁷ Rohmatul Fitriyah, 2022, Analisis Pesan dan Peran Tokoh Politik Presiden Joko Widodo Mengenai Isu Jabatan 3 Periode, (Research Gate), hlm. 5.

- Dewansyah, B., & Zulfikar, M. A. Y. (2016). Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggungjawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi. *Padjadjaran Journal of Law*, 3(2), 285-309., Hlm. 342
- Indah Sari. 2020. Konstitusi Sebagai Tolak Ukur Eksistensi Negara Hukum Modern. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara–Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma*. 9(1): 63- 64.
- Haris Padli, 2021, Pengaturan Masa Jabatan Presiden Suatu Upaya Menegakan Prinsip Konstitusionalisme di Indonesia, *Jurnal Kertha Semaya* 9(10): 1804
- Hendra, H. (2016). Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen Uud 1945. *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 1(1), Hal. 33Jannus Timbo Halomoan Siahaan , Bertha Nellya, Matius Bangun, “Presiden Indonesia Tiga Periode” , *Jurnal Darma Agung*, Vol.29 No. 2 (Agustus 2021), hal. 268.
- Marwan Maas', “Menggagas Perubahan Kelima Undang- Undang Dasar 1945”, *Jurnal Hukum PRIOR'S*, Vol . 3 No. 1, Tahun 2012, hal. 46
- Qonita Dina Latansa,”Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia”, *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 2 (Maret 2019), hal.596.
- Suparto. 2016. Teori Pemisahan Kekuasaan Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam. *Hukum Islam*. 19(1): 135- 136.
- Suparto, 2016, Teori Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam, *Hukum Islam* 19(1): 135.
- Ro'is Alfauzi dan Orien Effendi. 2017. Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme di Negara Demokrasi. *Politica*. 7(2): 116.

BUKU

- A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: Pembangunan, 1956), hlm. 11
- Bagir Manan, loc.cit. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 42-43
- Gelfeld, B. (2018). *Preventing Deviations from Presidential Term Limits in Low-and MiddleIncome Democracies* (Doctoral dissertation, PARDEE RAND GRADUATE SCHOOL). Hal 41

- Hans Kelsen. 2006. Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara. Penerbit Nusa Media dan Nuansa. Bandung: Hal 402
- M. Agus Santoso. 2015. Perkembangan Konstitusi di Indonesia. *Yustisia*. 2(3): 121.
- Maltz, G. (2007). The case for presidential term limits. *Journal of democracy*, 18(1), 128-142. Hlm. 135
- Munir Fuady, 2010, Konsep Negara Demokrasi, Bandung, PT. Refika Aditama, hal. 2.
- Moh. Mahfud MD., Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Ketiga, 2006), hlm. 157
- Ni`matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 112-113.
- Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Cetakan Kedua, (Jakarta: C.V. Calindra, 1965), hlm. 3
- Soehino. 2005. Ilmu Negara. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. Hal 146
- Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Cetakan Kedua, (Jakarta: C.V. Calindra, 1965), hlm. 3
- Denny Indrayana, Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007), hlm. 48.

INTERNET

- Irfan, 23 Juni 2021, Kenapa Masa Jabatan Presiden Perlu Dibatasi Dua Periode?, <https://asumsi.co/post/60326/kenapa-masa-jabatan-presiden-perlu-dibatasi-dua-periode>
- Nickmatul Huda, 19 Agustus 2010, Kenapa Masa Jabatan Presiden Perlu Dibatasi?, <https://nasional.tempo.co/read/272307/kenapa-masa-jabatan-presiden-perlu-dibatasi>
- Indonesia- Investments, 03 November 2022, Orde Baru Suharto: Pembangunan Indonesia di Bawah Pemerintahan Otoriter, [Orde Baru Suharto | Indonesia Investments \(indonesia-investments.com\)](https://indonesia-investments.com)