

PENGATURAN MASA JABATAN PRESIDEN SUATU UPAYA MENEGAKAN PRINSIP KONSTITUSIONALISME DI INDONESIA

Haris Padli, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: harispadli14@gmail.com

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i10.p06>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menelaah pembatasan masa jabatan presiden suatu upaya menegakkan prinsip konstitusionalisme yang menjadi begitu penting untuk menghindari terjadinya *abuse of power*. Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis-normative, didasarkan pada bahan hukum primer dan sekunder. Penelitian ini menyimpulkan pembatasan masa jabatan presiden merupakan suatu upaya menegakkan prinsip konstitusionalisme. Munculnya berbagai hambatan, dengan memunculkan wacana presiden menjabat selama tiga periode menunjukkan perlu formulasi yang jelas dalam UUD 1945 perihal masa jabatan presiden hanya untuk satu periode dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut.

Kata kunci: Pembatasan Masa Jabatan, Presiden, Prinsip Konstitusionalisme.

ABSTRACT

This study aims to examine and examine the limitation of the presidential term of office in an effort to uphold the principle of constitutionalism which is so important to avoid abuse of power. The legal research method used in this study is a juridical-normative research method, based on primary and secondary legal materials. This study concludes that the limitation of the presidential term is an effort to uphold the principles of constitutionalism. The emergence of various obstacles, by bringing up the discourse of the president serving for three terms shows the need for a clear formulation in the 1945 Constitution regarding the presidential term of office for only one term and can be re-elected only for one term of office, either consecutively or not consecutively.

Keywords: Term of Office, President, Principles of Constitutionalism.

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Indonesia memuat aturan dasar dimana terdapat pembagian kekuasaan, yang mana sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Montesquieu yaitu teori *trias politica* ialah Legislatif (Kekuasaan perundang-undangan), Eksekutif (Kekuasaan Pelaksanaan) dan, Yudikatif (Kekuasaan Peradilan) dimana merupakan tiga pembagian kekuasaan pemerintah dan kedaulatan dalam bernegara.¹

Mantan ketua MPR RI Amien Rais menyebut ada skenario mengubah ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 soal masa jabatan presiden dari dua

¹ Thalib, D., & Hamidi, J. Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), Hlm. 19.

periode menjadi tiga periode.² Stagment amin rais mengundang reaksi dari berbagai pihak, perihal kemungkinan penambahan masa jabatan presiden. Stagment liar tersebut memang belum mampu diklarifikasi tentang dari mana sumber kebenarannya. Terlepas dari segala pendapat khalayak umum, secara riil harus diakui, trauma di masa lalu tentang masa jabatan presiden yang begitu langgeng, menimbulkan *phobia* atas anggapan bahwa kuasa presiden cenderung mendistorsi kebebasan sipil. Dalam konteks keindonesiaan menurut Bagir Manan, kuatnya kekuasaan Presiden dalam penyelenggaraan negara bukan sekedar fakta, melainkan sebagai sesuatu yang inheren dengan sistem UUD 1945 beserta praktik ketatanegaraannya.³

Peran presiden yang begitu besar utamanya bagi sebuah negara yang menganut system pemerintahan presidensial. Indonesia telah menetapkan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan yang di anutnya. Sistem presidensial di Indonesia ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Selain hal tersebut, kekuasaan pemerintahan negara oleh presiden juga diatur dalam Bab III UUD 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Bab III UUD 1945 berisi 17 pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai presiden dan lembaga kepresidenan, maupun kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah.⁴ Hal tersebut menunjukkan, porsi kekuasaan presiden begitu besar, jadi tidak mengherankan jika soal jabatan presiden selalu menarik untuk didiskusikan dalam ruang akademik maupun dalam ruang diskusi jalanan.

Pengaturan masa jabatan Presiden pernah terjadi pada system Pemilihan Presiden di Amerika Serikat, Presiden pertama Amerika Serikat George Washington membuat kebijakan yang tidak tertulis ketika ia menolak untuk masa jabatan ketiganya pada tahun 1796, Franklin D. Roosevelt terciptalah batasan mengenai pengaturan dua periode jabatan Presiden di Amerika Serikat yang dikodifikasikan pada Amandemen ke 22 konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1951.⁵ Setelah perjalanan konstitusional tersebut, terciptalah kesadaran pada Negara-negara lain seperti di Amerika Latin yang sukses menganut pengaturan mengenai batasan masa jabatan presiden dalam masa kebangkitan dictator, lalu pada tahun 1853 Argentina juga mengadopsi setelah Juan Manuel De Rosas, dan diikuti oleh Mexico pada tahun 1917 setelah Porfirio Diaz, serta Negara-Negara seperti di Afrika juga ikut mengadopsi

² Artikel ini telah tayang di [Kompas.com](https://nasional.kompas.com/read/2021/03/15/08430071/amien-rajs-sebut-ada-skenario-jabatan-presiden-jadi-3-periode?page=all) dengan judul "Amien Rais Sebut Ada Skenario Jabatan Presiden Jadi 3 Periode", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/15/08430071/amien-rajs-sebut-ada-skenario-jabatan-presiden-jadi-3-periode?page=all>. Dikutip 21 Juli 2021.

³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 42-43, Hlm. Dikutip dari Chrisdianto Eko Pumomo, Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 2, April 2010, Hlm. 168.

⁴ Hendra Wahanu Prabandani, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits Of The Presidential Executive Power)*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12 NO. 03 - Oktober 2015, hlm. 267.

⁵ Kristen McKie, *Presidential Term Limit Contravention: Abolish, Extend, Fail, or Respect*, *Jurnal Comparative Political Studies*, Vol. 52 No. 10 (2019) Hlm. 1502

mengenai pengaturan batasan masa jabatan presiden pada awal tahun 1990 ketika timbul kekecewaan terhadap konsep *Presidents of life*.⁶

Sejarah telah mencatat, di Indonesia perpindahan antara satu konstitusi ke konstitusi lainnya selalu meletakkan porsi besar terhadap kekuasaan presiden. Sejak kemerdekaan hingga sekarang bangsa Indonesia telah berganti-ganti konstitusi. Mulai dari UUD Tahun 1945 (Periode 18 Agustus 1945- 27 Desember 1949), konstitusi Republik Indonesia Serikat (Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950), UUD Sementara (Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959), kembali ke UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden (Periode 1959-1971), UUD Tahun 1945 (Periode 1971-1999), dan terakhir UUD Tahun 1945 (Periode 1999-2002).⁷ Konstitusi tersebut secara konsisten memberi porsi kewenangan istimewa terhadap presiden. Konstitusi tersebut juga berfungsi membatasi atau membuat rambu-rambu sejauh mana kekuasaan presiden dalam menjalankan kedaulatan negara itu diberikan. Istilah dalam ilmu ketatanegaraan menyebutnya dengan istilah “konstitusionalisme”. Maka pelanggaran besar terjadi jika masa jabatan presiden diperpanjang tanpa sebuah perubahan konstitusi. Kalaupun terjadi perubahan konstitusi, konstitusionalisme akan kehilangan pijakannya, manakala konstitusi yang mengatur penambahan masa jabatan presiden menyimpangi prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan atau konstitusionalisme itu sendiri.

Dalam skala global, menjadi Keniscayaan bagi negara-negara modern untuk menganut paham konstitusionalisme yang didasarkan pada pemahaman bahwa konstitusi dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil yang dikemukakan oleh John Adams “*government by law, not by men*”.⁸ Hambatan dalam menegakkan konstitusionalisme terhadap masa jabatan presiden kemudian muncul. Selalu muncul wacana untuk menambah masa jabatan presiden menjadi tiga periode. Bukankah hal ini dapat berpotensi memunculkan *abuse of power* dalam suatu jabatan presiden. Berdasarkan argumentasi tersebut, penulis sangat tertarik untuk melakukan penelaahan, analisis dan pengkajian terhadap pengaturan masa jabatan presiden sebagai suatu upaya dalam menegakkan prinsip konstitusionalisme.

1.2 Rumusan masalah

Bagaimanakah Pengaturan masa jabatan presiden sebagai upaya menegakkan prinsip konstitusionalisme ?

Bagaimanakah hambatan dan tantangan pengaturan masa jabatan presiden sebagai upaya dalam menegakkan prinsip konstitusionalisme ?

⁶ Maltz, G, *The case for presidential term limits*. Journal of democracy, Vol 18 No. 1, (2007) 128-142. Hlm. 135

⁷ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2010), Hlm. 53.

⁸ Richard Samuelson “*John Adams and the Republic of Law*” dalam Bryan-Paul Frost and Jeffrey Sikkenga (eds), *History of American Political Thought*, (Maryland: Lexington Books, 2003), Hlm. 118. Dikutip dari bactiar, *Esensi Paham Konsep Konstitusionalisme dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan*, Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan Vol. 6 No.1, Maret 2016, Hlm. 123.

1.3 Tujuan Penulisan

Mengkaji dan menelaah pengaturan masa jabatan presiden sebagai upaya menegakkan prinsip konstitusionalisme.

Mengkaji dan menelaah hambatan dan tantangan pengaturan masa jabatan presiden sebagai upaya dalam menegakkan prinsip konstitusionalisme.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif. Objek penelitian dalam penelitian ini adalah undang-undang, serta peraturan yang mengatur mengenai masa jabatan presiden. Pendekatan pada penelitian ini adalah undang-undang dan pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer dan didukung dengan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier. Penelitian ini melakukan penelaahan, analisis dan pengkajian terhadap Pengaturan masa jabatan presiden suatu upaya menegakkan prinsip konstitusionalisme dengan menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, artikel dan literature lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Pengaturan Masa Jabatan Presiden sebagai Upaya Menegakan Prinsip Konstitusionalisme

Konsekuensi yuridis meletakkan system presidensil sebagai pilihan bernegara, maka akan menjadikan presiden sebagai *main actor* dalam kegiatan bernegara. Bayangkan mulai dari melaksanakan realisasi anggaran nasional atau APBN sampai pada mengesahkan pejabat tinggi pimpinan lembaga negara, presiden menjadi penentu. Maka tidak mengherankan jika para elit maupun kroni elit yang sedang mengenggam kekuasaan tidak sungkan menyodorkan proposal penambahan masa jabatan presiden.

Menjadi wajar jika dalil kedaulatan negara⁹ menjadi alasan presiden menjalankan kekuasaan tanpa batas, hal tersebut memang kerap kali menjadi argumentasi untuk memukul balik pernyataan kelompok yang mengkritisi masa jabatan presiden. Laica marzuki mengutip Jean Bodin dalam bukunya *Les six livres de la Republique*, memandang kedaulatan negara sebagai *la puissance absolue* atau kedaulatan yang tidak terputus-putus, kepunyaan republik, sedangkan orang-orang latin menyebutnya *maiestatum*, yakni kekuasaan terbesar guna memerintah (= *la plus grande puissance de commander*).¹⁰ Pendapat Jean Bodin tersebut kerap kali disimpangi bahwa kedaulatan negara tersebut berkaitan dengan pelaksanaan kekuasaan seorang presiden

⁹ Adanya anggapan bahwa jika disertai/atau diletakan kekuasaan presiden pada masa itu maka pelaksanaan program pemerintah dapat terhambat.

¹⁰ M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010, Hlm. 2.

bagi sebuah negara yang menerapkan bentuk republik. Dalam kata lain Negara dengan bentuk republic menempatkan kuasa presiden sebagai sentral peran dalam suatu negara.

Pendapat diatas tidak sepenuhnya benar, Sejatinya jika mengacu pada konsepsi *trias politica* murni, maka kekuasaan Presiden (lembaga kePresidenan) hanya akan terbatas pada kekuasaan pelaksanaan dari undang-undang (terjemahan eksekutif adalah pelaksana undang-undang). Namun dalam perkembangan teori pembagian kekuasaan atau *trias politica* ada pergeseran dan konsepsi *check and balances* dari model pembagian kekuasaan tersebut. Yang pada akhirnya merubah praktek penerapan *trias politica* dalam sebuah Negara menjadi model yang lebih fleksibel, dengan adanya *check and balances* ini. Dimana Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tetap bisa melaksanakan kekuasaan lainnya, seperti kekuasaan pembentukan undang-undang yang notabene adalah kekuasaan dari lembaga legislative sebagai lembaga utama dalam urusan pembentukan undang-undang. Model dari konsepsi *trias politica* dengan adanya *check and balances* ini lebih dikenal dengan *distribution of power* atau pembagian kekuasaan dengan lawannya *separation of power* atau pemisahan kekuasaan, yaitu penerapan *trias politica* yang kaku.¹¹ Artinya presiden memiliki kewenangan lain, selain daripada melaksanakan program pemerintah (fungsi legislasi, fungsi menegakkan hukum).

Dalam konteks keindonesiaan 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 (i) menjadi Panglima Tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; (ii) menyatakan perang, membuat perdamaian, dan menandatangani perjanjian dengan negara lain (Pasal 11); (iii) menyatakan keadaan darurat (Pasal 12); (iv) mengangkat duta besar dan konsul, dan menerima surat kepercayaan duta besar sahabat (Pasal 13); dan (v) 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).¹² Begitu luasnya kewenangan presiden, sehingga menjadi sangat wajar jika paruh amandemen UUD 1945 di era transisi menginginkan pembatasan kewenangan terhadap presiden.

Di ruang legislasi yang merupakan rumpun DPR, presiden juga memiliki andil yang tidak sedikit. Maria Farida Indrati S. Mengemukakan pendapatnya bahwa berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 perubahan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan negara tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan pembentukan undang-undang dilaksanakan oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Dengan demikian dapat disimpulkan pula katanya lebih lanjut, bahwa Presiden Negara Republik Indonesia adalah pemegang kekuasaan dalam arti

¹¹Cipto Prayitno, *Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 3, September 2020, Hlm. 463.

¹²Chrisdianto Eko Purnomo, *Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 2, April 2010, Hlm. 169.

kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membentuk undang-undang dalam arti legislatif bersama Dewan Perwakilan Rakyat.¹³ Skalaupun memiliki kewenangan yang besar dalam legislasi, secara berimbang UUD 1945 tetap membuat pagar dengan memberikan syarat pengesahan Undang-Undang harus mendapat persetujuan DPR.

Era transisi yang ditandai dengan dilakukannya amandemen UUD 1945, memaksa periodisasi jabatan presiden harus dibatasi dalam periode tertentu yang ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945. Sejak pembahasan amandemen UUD 1945, mengenai pembatasan periode masa jabatan presiden, tidak ada fraksi yang tidak setuju bahwa masa jabatan presiden tidak boleh lagi *offside*.

Bab III buku IV Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saat pembahasan pada perubahan pertama yaitu dalam rapat sidang umum Badan Pengkajian MPR 1999 (BP MPR 1999) ke-2 yang dilaksanakan pada tanggal 6 Oktober 1999, dipimpin oleh Amien Rais dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum, Pembentukan PAH BP MPR, dan Membahas Materi Sidang Umum MPR, usulan mengenai pembatasan masa jabatan presiden muncul ke permukaan. Hal ini disampaikan oleh Widjanarko dari F-PDIP sebagai berikut:¹⁴

Panitia Ad Hoc III yang membahas mengenai amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam panitia ini kami mengusulkan untuk membentuk Ketetapan MPR tentang pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat, pemberdayaan Mahkamah Agung, pemberdayaan Badan Pemeriksa Keuangan, pemberdayaan daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi serta penegasan tugas dan fungsi Dewan Pertimbangan Agung. Hal serupa juga disampaikan oleh Tubagus Haryono dari F-PG mengenai pentingnya pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagai konsekuensi dari tegaknya kedaulatan rakyat, berikut ini kutipannya:¹⁵

Berdasarkan pertimbangan akademis, UUD 1945 mengandung beberapa kelemahan dan kekurangan antara lain: terlampau besarnya kekuasaan Presiden, tidak memadainya mekanisme checks and balances, memuat beberapa pasal yang memiliki penafsiran ganda dan sangat mempercayai pada niat dan semangat penyelenggara negara. Selanjutnya, Abdul Kholiq Ahmad dari F-KB mengusulkan beberapa agenda untuk dibahas dalam sidang BP MPR, yang salah satu agendanya membahas pembatasan kekuasaan Presiden, berikut ini kutipannya:¹⁶

Ada tiga hal penting yang kami ingin agendakan di dalam perbincangan Sidang Badan Pekerja. Yaitu adalah yang berkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden. Fraksi Reformasi melalui juru bicaranya Muhammadi menyampaikan

¹³ Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal.129. Dikutip dari Soenobo Wiryosoegito Noer Indriati, *Pembatasan-Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Idea Hukum Vol. 1 No. 2 Edisi Oktober 2015, Hlm. 81.

¹⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 17.

¹⁵ Ibid. Hlm. 18.

¹⁶ Ibid. Hlm. 19.

pandangan fraksinya terkait dengan materi yang akan menjadi pembahasan dalam badan pekerja, sebagai berikut:¹⁷

Kami mengidentifikasi ada 18 butir yang akan kita kemukakan dalam amendemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, tapi di dalam waktu seminggu yang akan datang ini, kami hanya akan mengusulkan empat untuk dibahas secara tuntas, yaitu: Pertama, mengenai peningkatan wewenang lembaga tertinggi negara MPR. Pembatasan kekuasaan Presiden. Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pandangan fraksinya terkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden ketika beliau mengusulkan 18 ruang lingkup yang akan dibicarakan dalam amendemen 1945, berikut kutipannya:¹⁸

ketiga, pembatasan kekuasaan Presiden yaitu pemilihan Presiden dan Wapres. Ada usul Presiden kan diusulkan dipilih langsung termasuk Wakil Presiden. Sehingga yang akan datang tidak ada satu pun peserta pemilu mengklaim bahwa dirinya sudah menang sebagai calon Presiden atau memfungsikan dirinya sebagai Presiden. Selanjutnya, F-UG melalui juru bicaranya, Valina Singka Subekti, menyampaikan pandangan fraksinya terkait dengan materi amendemen UUD 1945. Salah satu materi amendemen adalah mengenai pembatasan kekuasaan Presiden dan lembaga eksekutif. Sebagaimana sesuai yang telah dinyatakan.¹⁹

Karena itu Fraksi Utusan Golongan setuju untuk mengamendir dalam lingkup batang tubuh dan Penjelasan, tidak termasuk Pendahuluan ataupun Pengantarnya. Adapun substansi amendemen Undang-Undang Dasar 1945 itu meliputi: Pembatasan kekuasaan Presiden dan lembaga eksekutif.

Sebetulnya sempat terjadi perdebatan alot yang diwarnai adanya perbedaan pendapat khususnya mengenai isu bentuk negara kesatuan dan sistem pemerintahan presidensial, para perumus amendemen UUD 1945 saat itu akhirnya menyepakati dipertahankannya bentuk negara kesatuan dan sistem pemerintahan presidensial.²⁰ Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa setidaknya ada beberapa alasan sehingga terjadi kesepakatan mengenai tiga isu penting untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945. Hal ini untuk menghindari perdebatan yang tidak terselesaikan di era Konstituante 1956-1959 mengenai negara Pancasila atau negara Islam, dimana rumusan Pancasila yang menjadi dasar negara Indonesia tercantum dalam pembukaan UUD 1945.²¹

Ketidakstabilan situasi politik pada saat Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer pada tahun 1950 menyebabkan sistem pemerintahan presidensial dianggap menjadi pilihan yang tepat. Sedangkan sejarah kegagalan

¹⁷ Ibid. Hlm. 20.

¹⁸ Ibid. Hlm. 21.

¹⁹ Ibid. Hlm. 22.

²⁰ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000, An Evaluation of Constitutional Making in Transition* (Jakarta: Kompas Book Publishing, 2008), Hlm. 54. Dikutip dari dikutip dari Soenobo Wiryoegito Noer Indriati, *Pembatasan-Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945*, *Jurnal Idea Hukum* Vol. 1 No. 2 Edisi Oktober 2015, Hlm. 81.

²¹ Adnan Buyung dalam Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000, An Evaluation of Constitutional Making in Transition*, h. 121. Dikutip dari dikutip dari Soenobo Wiryoegito Noer Indriati, *Pembatasan-Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945*, *Jurnal Idea Hukum* Vol. 1 No. 2 Edisi Oktober 2015, Hlm. 81.

negara federal yang berlangsung pada tahun 1949 juga membawa kontribusi terhadap kesepakatan untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan.²²

Dalam sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan negara. Artinya Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Sebagaimana dikatakan Rett R. Ludwikowski "*The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*".²³ Kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak dipisahkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam artian kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan melekat di satu tangan seorang Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang berisi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif.²⁴

3.2. Hambatan dan Tantangan Pengaturan Masa Jabatan Presiden sebagai upaya dalam Menegakkan Prinsip Konstitusionalisme

Isu masa jabatan presiden 3 periode selalu mencuat dalam dua masa presiden. Di zaman pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), isu presiden dapat menjabat 3 periode juga digaungkan. Peneliti politik dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Siti Zuhro menyebut isu perubahan masa jabatan presiden menjadi tiga periode muncul sejak era SBY hingga Presiden Joko Widodo²⁵ Kekuasaan memang selalu menarik, karena relasi pemegang kuasa mampu mengakses segala hal kepentingan secara praktis dan pragmatis. Isu wacana penambahan masa jabatan presiden menuai penolakan. Pasalnya, penambahan masa jabatan presiden tentu akan melanggar konstitusi. Sebabnya, konstitusi secara tegas telah mengatur bahwa masa jabatan presiden hanya satu periode, dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan.²⁶

²² Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000, An Evaluation of Constitutional Making in Transition*..... *Op.cit.* dikutip dari Soenobo Wiryosoegito Noer Indriati, *Pembatasan-Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Idea Hukum Vol. 1 No. 2 Edisi Oktober 2015, Hlm. 81.

²³ Rett R. Ludwikowski. *Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot*. Boston University International Law Journal .Vol. 2: 29. Dikutip dari Sudirman, *Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)*, Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum, Vol. No. 1, 2014, Hlm. 3.

²⁴ Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta 2006, hlm. 44. Lihat juga dalam Sudirman, *Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)*, Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum, Vol. No. 1, 2014, Hlm. 3.

²⁵ Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Peneliti LIPI: Isu Presiden 3 Periode Muncul sejak Era SBY hingga Jokowi", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/15/14540581/peneliti-lipi-isu-presiden-3-periode-muncul-sejak-era-sby-hingga-jokowi>. Dikutip 21 Juli 2021.

²⁶ Pasal 7 UUD 1945

Zainal Arifin Mochtar berpendapat saat ini tidak mungkin jabatan presiden 3 periode dan jika dipaksakan perlu mengubah pasal pada Undang-Undang Dasar.²⁷ Sejalan dengan zainal, secara kritis Refly Harun berpendapat bahwa wacana masa jabatan presiden hingga tiga periode akan sulit terwujud. Menurut Refly, perubahan konstitusi biasanya dilatarbelakangi oleh suatu peristiwa yang menyebabkannya menjadi perlu. Sementara itu, saat ini tidak ada situasi kegentingan untuk memperpanjang masa jabatan presiden.²⁸

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.²⁹ 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.³⁰ Meskipun kemudian berbicara masa jabatan periodisasi presiden, Amerika punya catatan hitam akan hal itu.

Catatan hitam tersebut, saat Franklin Delano Roosevelt terpilih untuk menjalani empat masa jabatan berurutan, ia menjabat sejak tahun 1933 hingga ia meninggal ketika masih dalam masa jabatannya yaitu pada 12 April 1945 karena stroke.³¹ Menyadari catatan hitam tersebut, maka sepeninggal Franklin Delano Roosevelt, mulai muncul desakan agar konstitusi Amerika Serikat mengatur secara tegas batasan masa jabatan presiden dan menjadikan batasan masa jabatan tersebut sebagai syarat konstitusional pencalonan presiden dan wakil presiden di Amerika Serikat.³² Desakan tersebut berakhir ketika Amandemen ke-22 Konstitusi Amerika Serikat disahkan oleh 36 negara bagian pada 48 Februari pada 27 Februari 1951.³³

Sejak saat itulah ketentuan tentang batasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Amerika Serikat ditentukan secara tegas dan eksplisit dalam konstitusi.

²⁷ <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5494745/soal-isu-presiden-3-periode-ini-analisis-pakar-hukum-tata-negara-ugm>, dikutip 29 juni 2021.

²⁸ Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Pengamat: Wacana Presiden Tiga Periode Tidak Mudah Terwujud", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/20/12240811/pengamat-wacana-presiden-tiga-periode-tidak-mudah-terwujud>. Dikutip 29 juni 2021.

²⁹ Gelfald, B. (2018). Preventing Deviations from Presidential Term Limits in Low and Middle-Income Democracies (Doctoral dissertation, PARDEE RAND GRADUATE SCHOOL). Hal 41. Dikutip dari Elsan Yudhistira, *Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari Terjadinya Abuse Of Power*, AL-ISHLAH: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 22, No. 2 (November 2020) Hlm. 3

³⁰ Ibid.

³¹ Robert Longley, 'The 22nd Amendment Sets Presidential Term Limits' (Thoughtco, 2018) accessed 21 Januari 2019. Dikutip dari Qonita Dina Latansa, *Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, Jurist-Diction: Vol. 2 No. 2, Maret 2019, Hlm. 608.

³² Ibid.

³³ Ibid.

Kemudian batasan masa jabatan tersebut juga dijadikan sebagai syarat konstitusional pencalonan presiden dan wakil presiden di Amerika Serikat. Dengan demikian, ketentuan batasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Amerika Serikat tidak hanya menjadi peraturan tidak tertulis (konvensi ketatanegaraan), namun juga telah jelas konstitusionalitasnya dalam Konstitusi Amerika Serikat. 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.³⁴ Hal ini terjadi di Indonesia, akibat kurang jelasnya pengaturan soal jabatan dua periode menimbulkan kesalah pemahaman hukum dalam melakukan interpretasi terhadap masa jabatan presiden.

Pada Senin, 30 April 2018, Mahkamah Konstitusi (MK) meregistrasi Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (*Judicial Review*), dengan register Nomor 40/PUU-XVI/2018. Perkara tersebut diajukan pada tanggal 27 April 2018 oleh tiga pemohon dari kalangan swasta, Serikat Pekerja Singaperbangsa, dan Perkumpulan Rakyat Proletar untuk Konstitusi. Ketiga pemohon bermaksud untuk menguji materil Pasal 169 huruf n dan Pasal 227 huruf i UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur tentang masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 167 huruf n menyatakan bahwa persyaratan menjadi calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres) adalah belum pernah menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama. Adapun Pasal 227 huruf i menyatakan bahwa pendaftaran bakal pasangan capres-cawapres harus dilengkapi surat persyaratan belum pernah menjabat sebagai presiden atau wakil presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.³⁵ Ini merupakan contoh bagaimana masih munculnya ketidakselarasan pemahaman mengenai masa jabatan presiden. Meskipun jika melihat pada maksud pembatasan masa jabatan presiden, adalah belajar dari pengalaman masa lalu. Bagaimana kemudian masa jabatan presiden di era orde lama dan orde baru, juga dalam skala global masa jabatan presiden amerika serikat, kerap kali ditafsirkan berbeda akibat pengaturan yang masih berpotensi di salah tafsirkan.

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. Hal ini menjadi penting untuk menghindari tafsir ganda terhadap rumusan pasal masa jabatan presiden dalam UUD 1945. Sehubungan dengan rancangan amandemen Pasal 7 UUD NRI 1945,

³⁴ Ibid. Hlm. 609.

³⁵ <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1229-uji-materi-masa-jabatan-presiden-dan-wakil-presiden-kemunduran-demokrasi-indonesia>. Dikutip 23 Juli, 2021.

pendapat lain oleh Qonita dengan ini mengajukan rumusan baru untuk amandemen pasal tersebut³⁶, yaitu:

Pasal 7

- (1) Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut.
- (2) Tidak ada orang yang akan dipilih untuk jabatan Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua kali.

Sebenarnya menambah masa jabatan presiden adalah hal yang tidak penting. Yang paling pokok adalah tidak habisnya contoh teladan kepemimpinan. Sebagaimana pendapat Direktur Pusat Kajian Politik (Puskapol) Fisip Universitas Indonesia, Aditya Perdana mengatakan, meski isu masa jabatan Presiden selama tiga periode mengemuka yang lebih penting adalah komitmen regenerasi dalam kepemimpinan nasional.³⁷ Apalagi public tidak menginginkan masa jabatan presiden harus bertambah. Hal tersebut dapat kita lihat berdasarkan hasil survei Parameter Politik Indonesia menunjukkan, mayoritas responden menolak perubahan masa jabatan presiden menjadi maksimal tiga periode. 52, 7 persen responden menyatakan tidak setuju saat ditanya apakah mereka setuju atau tidak setuju jika jabatan presiden diubah dan diperpanjang jadi tiga periode. Rata-rata tidak setuju, 52, 7 persen tidak setuju, yang setuju 27, 8 persen, selebihnya tidak menjawab. Artinya, masyarakat tidak setuju jika jabatan presiden diubah menjadi tiga periode.³⁸

4. Kesimpulan

Pengaturan masa jabatan presiden sebagai upaya menegakkan prinsip konstitusionalisme, merupakan bentuk daripada melaksanakan amanah konstitusi dan etika konstitusi. Pengaturan masa jabatan presiden selama/atau cukup dua periode tidak sekedar membatasi saja. Namun semangat yang dibangun saat amandemen UUD 1945 adalah keinginan membangun system kekuasaan presiden yang tidak cenderung abuse of power. Persoalannya adalah munculnya hambatan dan tantangan pengaturan masa jabatan presiden sebagai upaya dalam menegakkan prinsip konstitusionalisme. Sejak era presiden SBY hingga Jokowi, wacana menambah masa jabatan presiden selalu digaungkan. Tentu hal ini merupakan bentuk pelanggaran terhadap konstitusi. Kalaupun akan melakukan amandemen maka hal tersebut

³⁶ Qonita Dina Latansa, *Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*..... Lot. Cit.

³⁷ Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Wacana Masa Jabatan Presiden 3 Periode, Pengamat: Lebih Penting Regenerasi Kepemimpinan Nasional", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/16/10041311/wacana-masa-jabatan-presiden-3-periode-pengamat-lebih-penting-regenerasi?page=all>. Dikutip 27 Juli 2021.

³⁸ Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Survei Parameter Politik: 52,7 Persen Responden Menolak Presiden 3 Periode", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/05/15372261/survei-parameter-politik-527-persen-responden-menolak-presiden-3-periode?page=all>. Dikutip 27 Juli 2021.

melanggar etika konstitusi. Etika konstitusi bukan saja berkaitan dengan batang tubuh, namun konvensi dalam bentuk kesepakatan (*resultante*) politik antara masyarakat dan negara. Masyarakat tentu sangat tidak mengharapkan kekuasaan yang terlalu lama dan cenderung mengkooptasi. Olehnya itu perlu pengaturan yang lebih jelas dalam UUD 1945 mengenai masa jabatan presiden baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut dapat menjabat sebagai presiden hanya untuk satu kali masa jabatan dan dapat dipilih untuk satu periode saja dalam masa jabatan yang sama.

Daftar Pustaka

Buku

- Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2010)
- Thalib, D., & Hamidi, J. Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010)
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008).

Jurnal

- Bactiar, *Esensi Paham Konsep Konstitualisme dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan*, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* 6 No.1 (2016).
- Latansa, Qonita Dina. "Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia." *Jurist-Diction* 2, no. 2 (2019): 595-616.
- Maltz, Gideon. "The case for presidential term limits." *Journal of democracy* 18, no. 1 (2007): 128-142.
- Marzuki, M. Laica. "Konstitusi dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2016): 001-008
- McKie, Kristin. "Presidential term limit contravention: Abolish, extend, fail, or respect?." *Comparative Political Studies* 52, no. 10 (2019): 1500-1534.
- Prabandani, Hendra Wahanu. "Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits of The Presidential Executive." *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 3 (2018).
- Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020): 513-529.
- Purnomo, Chrisdianto Eko. "Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2016): 159-182.
- Sudirman, *Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)*, *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*, Vol. No. 1, 2014.
- Wiryoegito, Soenobo. "Pembatasan-Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945." *Jurnal Idea Hukum* 1, no. 2 (2015).
- Yudhistira, Elsan. "Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari Terjadinya Abuse of Power." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 2 (2020): 132-154.

Website

- <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/15/08430071/amien-rais-sebut-ada-skenario-jabatan-presiden-jadi-3-periode?page=all>
- <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/15/14540581/peneliti-lipi-isu-presiden-3-periode-muncul-sejak-era-sby-hingga-jokowi>
- <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5494745/soal-isu-presiden-3-periode-ini-analisis-pakar-hukum-tata-negara-ugm>
- <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/20/12240811/pengamat-wacana-presiden-tiga-periode-tidak-mudah-terwujud>
- <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1229-uji-materi-masa-jabatan-presiden-dan-wakil-presiden-kemunduran-demokrasi-indonesia>
- <https://nasional.kompas.com/read/2021/03/16/10041311/wacana-masa-jabatan-presiden-3-periode-pengamat-lebih-penting-regenerasi?page=all>
- <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/05/15372261/survei-parameter-politik-527-persen-responden-menolak-presiden-3-periode?page=all>