

Limitations on the Office of the President in Indonesia from a Legal Theory Perspective

Pembatasan Jabatan Presiden di Indonesia dalam Perspektif Teori Hukum

Asmariah

Program Studi S1 Hukum, Universitas Primagraha,
asmariah.nazwa@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 1, 2021
Revised May 23, 2021
Accepted May 25, 2021

Keywords:

*Position of President
Law
Limitation of Power*

Kata Kunci:

Jabatan Presiden
Hukum
Pembatasan Kekuasaan

Corresponding Author:

Asmariah,
Universitas Primagraha,
Email:
asmariah.nazwa@gmail.com

ABSTRACT

This study uses a normative juridical approach, which is to approach the problem based on legal principles or norms that are the object of discussion. This study aims to find out whether the applicable law that is stipulated and applied is unilateral by and/or only for the interests of the authorities. The issue of the President of the three periods in terms of the legal aspect is whether it only guarantees the interests of a few people in power or guarantees the interests of justice for everyone, and how the principles of the rule of law apply whether absolute rechtsstaat or democratische rechtsstaat. Limiting the President's term of office is important because if it is not limited it will open up the possibility of abuse of authority and the emergence of authoritarianism in a country. It can be seen from all countries that use a Presidential Government system, almost all of them use term limits on presidential candidates in each country. To avoid the occurrence of Abuse of power, you can use the concept of No re-election and Only one re-election which is the right step to minimize the possibility of abuse of authority.

ABSTRAK

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu melakukan pendekatan terhadap permasalahan didasarkan pada kaidah atau norma hukum yang menjadi obyek pembahasan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah hukum yang berlaku yang ditetapkan dan diterapkan bersifat sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Isue Presiden tiga periode secara aspek hukum apakah hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa atau menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang, dan bagaimana prinsip negara hukum yang berlaku apakah absolute rechtsstaat atau democratische rechtsstaat. Pembatasan masa jabatan Presiden adalah hal yang penting karena apabila tidak dibatasi akan membuka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan timbulnya otoritarinisme pada suatu negara, dapat dilihat dari keseluruhan negara yang menggunakan sistem Pemerintahan Presidensial hampir seluruhnya menggunakan pembatasan masa jabatan pada

calon Presiden tiap negara. Untuk menghindari terjadinya Abuse of power, dapat menggunakan konsep No re-election dan Only one re-election yang merupakan langkah tepat untuk memperkecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang.

This is an open access article under the [CC BY-NC](#) license.



PENDAHULUAN

Wacana "Presiden tiga periode" kembali mengemuka ketika Politikus Senior, Amien Rais, mengisukan kembali. Tapi, jauh sebelum itu, isu-isu seperti ini pun sudah bergulir yaitu tepatnya pada 2019 lalu. Yaitu Ketika Wakil Ketua MPR RI dari fraksi PPP Arsul Sani mengungkapkan, bahwa usulan perubahan masa jabatan presiden menjadi tiga periode tersebut datang dari anggota DPR Fraksi NasDem, salah satu partai pendukung Presiden Joko Widodo. Bahkan Amien Rais menyebutkan ada skenario mengubah ketentuan dalam UUD 1945 soal masa jabatan presiden dari dua periode menjadi tiga periode. Menurut Amien, rencana mengubah ketentuan tersebut akan dilakukan dengan menggelar Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) guna mengubah atau mengamandemen UUD 1945. Setelah Sidang Istimewa digelar, akan muncul usul untuk mengubah masa jabatan presiden dari dua periode menjadi tiga periode. Kemudian akan ditawarkan pasal baru yang kemudian memberikan hak bahwa presiden itu bisa dipilih tiga kali (Nugraheny, 2019)

Presiden Jokowi disisi lain telah membantah dengan terang-terangan dan menyatakan ketiadaan keinginan untuk menjadi presiden selama 3 periode. Namun, ditinjau dari kajian hukum ketatanegaraan, adanya penolakan dari Presiden Jokowi ini tidaklah menjamin bahwa wacana penambahan masa jabatan presiden menjadi 3 periode ini tidaklah dapat terwujud. Pernyataan tersebut secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah memuat aturan-aturan dasar yang disusun agar dijadikan pedoman atau pegangan bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya bukan berdasarkan kekuasaan belaka dan juga menjadi ukuran dalam hidup berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan bukti perjuangan dan ide-ide dasar yang digariskan oleh *Founding Fathers* kita serta sebagai arahan kepada generasi penerus bangsa dalam memimpin Negara Indonesia (Dewansyah, B., & Zulfikar, 2016)(Gelfeld, 2018)

Regenerasi menjadi salah satu dasar mengapa pembatasan kekuasaan penting untuk terus ditegaskan. Meskipun isu masa jabatan tiga periode sudah ditolak oleh Presiden secara langsung, agenda penting yang perlu selalu dibicarakan adalah komitmen regenerasi kepemimpinan nasional dari semua elite politik. Regenerasi kepemimpinan disebuah negara demokrasi sebenarnya landasan kenapa pembatasan kekuasaan penting terus disampaikan(Hendra, 2016). Selain itu, kesepakatan politik dalam konstitusi memang hanya mengatur dua kali masa jabatan. Artinya komitmen membatasi masa jabatan harus

dijaga oleh semua pihak. Oleh karenanya, Pilpres 2024 mendatang seharusnya dipandang oleh seluruh partai politik dan elite bangsa ini sebagai upaya untuk terus menjaga regenerasi kepemimpinan. Regenerasi kepemimpinan nasional saat ini sangat penting karena dua hal ; Pertama, menjaga hakikat konstitusi yang sudah menetapkan pembatasan kekuasaan presiden, Kedua, mendorong para calon terbaik dari kepemimpinan nasional dan daerah untuk meramaikan kontestasi pilpres 2024. (Ihsannudin., 2018)

Sejarah batasan masa jabatan presiden tercipta pada sistem pemilihan presiden di Amerika Serikat, George Washington selaku Presiden pertama Amerika Serikat yang membuat kebijakan tidak tertulis ketika ia menolak untuk masa jabatan ketiganya pada tahun 1796, lalu Franklin D (Kristen McKie., 2019). Roosevelt yang menggunakan kekosongan hukum mengenai jabatan presiden di Amerika Serikat dan memenangi pemilihan presiden 4 kali dari tahun 1932-1944, dan sepeninggalan Franklin D. Roosevelt terciptalah batasan 2 periode jabatan Presiden di Amerika Serikat yang dikodifikasikan pada Amendemen ke 22 Konstitusi Amerika Serikat pada Tahun (Latansa, 2019). 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. (Ni' matul, 2003)

Pada Disertasi Bill Gelfald menjelaskan bahwa apabila Presiden memegang kekuasaan dalam waktu yang lama dengan memperpanjang masa jabatan, hasil 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 setelah masa jabatan presiden diperpanjang, serta terjadi kemunduran aspek hak politik setelah empat tahun presiden memperpanjang masa jabatan (Nugraheny, 2019). 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 presidensiil (Ramadhan, 2015) dan kerap menjadi rujukan bagi negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan serupa. Amerika Serikat juga mengatur batasan masa jabatan presiden dalam Amendemen 22 sebagai persyaratan calon presiden (Syawawi, 2016) Ketentuan dalam Section 1 Amendemen XXII Konstitusi Amerika Serikat merupakan ketentuan pembatasan masa jabatan Presiden Amerika Serikat, namun ketentuan ini juga berlaku sebagai syarat calon presiden (khusus bagi seseorang yang pernah menjabat sebagai presiden).

Namun, kemudian terdapat perbedaan praktik ketatanegaraan masa jabatan presiden dan wakil presiden antara Indonesia dengan Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, dimulai dari Presiden pertama Amerika Serikat, George Washington kemudian diikuti oleh para presiden setelahnya, mereka memberlakukan batasan dua kali masa jabatan untuk masa jabatan mereka sendiri. Sehingga sejak saat itulah ketentuan batasan masa jabatan Presiden Amerika Serikat yaitu maksimal dua kali masa jabatan telah diikuti dan dan

dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan yang tidak tertulis dalam konstitusi, namun terus dipatuhi layaknya ketentuan tersebut diatur dalam konstitusi. Sedangkan di Indonesia, kekosongan hukum terkait pengaturan batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden yang tidak diatur dalam konstitusi justru dimanfaatkan oleh Presiden Sukarno dan Presiden Soeharto untuk melanggengkan masa jabatannya sebagai Presiden Indonesia (Syawawi, 2016)

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 (Thalib, D., & Hamidi, 2008). 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 NKRI 1945 untuk mencegah hal-hal negatif dari sejarah akan terulang pada masa akan datang (Yasin, M., & Perdana, 2014)

METODE PENELITIAN

Dalam melakukan penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu melakukan pendekatan terhadap permasalahan didasarkan pada kaidah atau norma hukum yang menjadi obyek pembahasan. Spesifikasi penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan obyek yang menjadi masalah kemudian dianalisis berdasarkan teori dan prinsip-prinsip hukum yang berlaku, dengan menggunakan teori-teori ilmu hukum, serta berdasarkan peraturan perundang-undangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Salah satu pembatasan kekuasaan negara yaitu pembatasan terhadap masa jabatan presiden dan wakil presiden. Pada mulanya, ketentuan masa jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia 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*) (Yuswalina & Budianto, 2016) Contohnya adalah terpilihnya Presiden Soekarno 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. Soekarno dipilih sebagai Presiden Republik Indonesia yang pertama dalam sidang PPKI pada 18 Agustus 1945, Presiden Soekarno terus memegang jabatan Presiden sampai terbentuknya Negara Federal Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949). Pemilihan Presiden pada masa ini juga dilakukan dengan aklamasi, sehingga terjadinya pemilihan presiden dengan calon tunggal yang mana Soekarno selalu terpilih untuk menjadi Presiden Indonesia. Sejak negara kembali kepada UUD 1945, berarti ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Dasar tersebut tentunya harus diberlakukan juga. Tetapi pada kenyataannya dalam praktik kenegaraan masih terjadi penyimpangan-penyimpangan terhadap UUD 1945. Salah satu penyimpangan tersebut adalah dikeluarkannya TAP MPRS No. III/ MPRS/1963 tentang pengangkatan Pimpinan Besar Revolusi Indonesia, Soekarno menjadi Presiden Republik Indonesia seumur hidup. Dengan TAP MPRS No. III/MPRS/1963 tersebut, menggambarkan pada saat itu tidak akan terjadi peralihan kekuasaan (pergantian) presiden sebagaimana yang diatur oleh UUD 1945, tidak ubahnya situasi itu sebagaimana layaknya sebuah negara kerajaan yang dipimpin oleh seorang raja yang berkuasa seumur hidupnya.

Ketentuan Pasal 7 UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali merupakan ketentuan yang dapat ditafsirkan memberikan peluang kepada presiden untuk terus menduduki jabatannya karena tidak ada pengaturan batasan masa jabatan yang jelas. Selama praktik penyelenggaraan negara baik pada masa pemerintahan Soekarno maupun Soeharto digunakan sebagai dasar hukum untuk memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Dengan demikian dalam UUD 1945 sebelum perubahan belum sepenuhnya menerapkan paham konstusionalisme karena tiadanya pembatasan masa jabatan presiden yang berkaitan erat dengan kekuasaan presiden. Sebelum terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, diawali oleh Sidang istimewa MPR Tahun 1998 yang menerbitkan 3 (tiga) ketetapan MPR; Pertama, Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, Kedua, Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Ketiga, Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Dari ketetapan MPR tersebut mendorong untuk terjadinya amandemen sampai sebanyak empat kali. Dilihat dari sejarah sistem kepemimpinan yang otoriter maka pada amandemen yang pertama dilakukan pembatasan kekuasaan eksekutif yang dominan dikarenakan dari pasal-pasal yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945 presiden mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang sangat kuat dan besar sehingga muncul aspirasi politik yang menghendaki agar kekuasaan Presiden dikurangi sehingga ada perimbangan kekuasaan (*check and balances*) diantara lembaga-lembaga tinggi negara. Aspirasi itu direspon positif oleh MPR dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Karena sebelum amandemen lembaga-lembaga negara yang lain kekuasaannya tidak seimbang bahkan terkesan berada di bawah kendali kekuasaan presiden atau tidak konstusional (Ní matul Huda, 2003).

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 itu dapat dilihat konstitusionalitas suatu ketentuan, yakni ada atau tidak pengaturan tersebut dalam konstitusi dan kesesuaian praktik ketatanegaraan dengan pengaturan dalam konstitusi.

Pengaturan masa jabatan presiden dan wakil presiden dalam perjalanan amandemen UUD NRI 1945 dapat dikatakan menjadi salah satu agenda utama. Proses amandemen UUD 1945 lebih dahulu dilakukan terhadap Pasal 7 UUD 1945. Hal ini dikarenakan aturan yang termuat dalam Pasal 7 UUD 1945 dipandang terlalu fleksibel untuk ditafsirkan. Bahkan pada zaman orde baru, seseorang dapat memangku jabatan Presiden sangatlah bergantung kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan MPR) sebagai lembaga tertinggi negara. Dengan kata lain, masa jabatan Presiden tidak perlu dibatasi asalkan masih dipilih oleh MPR, maka dapat terus menjabat Presiden dan/atau Wakil Presiden (Yuswalina dan Kun Budianto, 2016).

Mengacu pada *ius constitutum* dalam Konstitusi Indonesia, maka dapat diketahui bahwa konstitusionalitas batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia telah diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945. Adanya amandemen Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa masa jabatan Presiden dibatasi dengan hanya dua kali periode. Pembatasan masa jabatan Presiden setelah amandemen Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 dapat menghindari dari kekuasaan yang bersifat otoriter. Maka dengan diamandemenkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam 4 kali periode tidak lain adalah untuk memberikan *check and balances* dalam setiap lembaga-lembaga pemerintah antara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Akan tetapi, rumusan pasal tersebut masih memiliki kelemahan-kelemahan yaitu pasal ini memiliki rumusan yang membuka celah untuk ditafsirkan berbeda dari original intent perumusan pasal tersebut. Apabila merujuk kepada original intent perumusan Pasal 7 UUD NRI 1945 terkait batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden dimaksudkan untuk diberlakukan baik secara berturut-turut maupun tidak berturut turut yang terpenting adalah orang tersebut setelah menjabat dua kali masa jabatan untuk selamanya tidak dapat menjabat kembali dalam jabatan yang sama tersebut.

Tidak semua ketentuan dalam konstitusi harus dituangkan secara eksplisit sebagaimana yang dimaksud dalam *original intent* ketentuan tersebut, akan tetapi sebaiknya rumusan pasal dalam undang-undang dasar dihindarkan dari ambiguitas yang kemudian dapat menimbulkan perdebatan karena terdapat tafsir atau makna yang berbeda-beda terhadap bunyi pasal tersebut. Disamping itu, ketentuan batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden ini merupakan ketentuan yang erat kaitannya dengan ranah politik. Sebagai ketentuan yang erat kaitannya dengan unsur politik, maka terbuka kemungkinan ketentuan ini untuk "dipolitisasi" oleh oknum politisi dan apabila ini terjadi,

maka semangat filosofis untuk membatasi masa jabatan presiden dan wakil presiden dalam konstitusi akan menjadi hal yang sia-sia.

Pembatasan Kekuasaan Negara

Menurut Prof. Zainal Arifin Hoesein, mantan panitera MK mengatakan bahwa current issue didalam negara hukum itu ada dua. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. 1) Hukum yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. 2) Prinsip negara hukum bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.

Prinsip konstitusionalisme modern sesungguhnya menyangkut pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Jimly Asshidiqie (2006) mengutip pernyataan Walton H. Hamilton yang menyebutkan bahwa "*Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*". Peran negara yang menjadi besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan bernegara sesuai dengan konsensus bersama, yang dirumuskan dalam konstitusi menyebabkan perkembangan kekuasaan umum dalam kehidupan warganegara semakin besar dan menuntut juga pengaturan serta pembatasan terhadapnya.

Walaupun pemerintah diperlukan bagi kehidupan warga negara, tetapi setiap pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus tunduk pada pembatasan kekuasaan substantif penting dan kewajiban-kewajiban tertentu. Terdapat beberapa hal yang tidak bisa dilakukan pemerintah, meskipun tindakan itu dilakukan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Konstitusionalisme berkait erat dengan demokrasi yang menghormati persamaan martabat manusia dengan kebebasan dan hak-hak dasar yang dimiliki warga negara, yang telah menjadi nilai dasar setiap masyarakat yang adil. Dengan demikian pemerintah memiliki kewajiban positif untuk memajukan kesejahteraan warganya. Ruang lingkup konstitusionalisme tersebut dalam literatur diuraikan sangat luas, namun pada hakekatnya meliputi unsur-unsur berikut ini : 1) Kekuasaan (politik) tunduk pada hukum. 2) Diakuinya jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. 3) Adanya peradilan yang bebas dan mandiri. 4) Pertanggungjawaban publik dari penyelenggara negara (akuntabilitas publik) yang merupakan sendi utama kedaulatan rakyat.

Konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat semua pihak berlaku berdasarkan kedaulatan yang dianut, apakah kedaulatan negara atau kedaulatan rakyat. Dalam hal dianut kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam UUD 1945, maka sumber legitimasi UUD atau konstitusi adalah rakyat. Oleh karena itu, yang menentukan bahwa satu konstitusi berlaku ditentukan oleh rakyat, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan. Konstitusi bukan merupakan peraturan legislatif biasa, yang

dibentuk badan legislatif biasa melainkan ditetapkan oleh badan yang khusus dan lebih tinggi. Jika norma dalam konstitusi bertentangan dengan norma dalam undang-undang, ketentuan UUD yang berlaku dan undang-undang yang lebih rendah harus memberi jalan.

Iklim politik di Indonesia baik dari sisi pemilih dan oknum politisi yang akan dipilih, keduanya memiliki preferensi untuk melanggengkan kekuasaan bagi orang-orang yang telah dianggap berpengalaman dan profilnya dikenal luas oleh publik. Oleh karena itu, di Indonesia sering kali terdapat wacana untuk kembali mengusug calon-calon yang sebenarnya sudah pernah menjabat, seperti wacana untuk mengusung kembali Jusuf Kalla sebagai calon wakil presiden pada Tahun 2019 atau wacana untuk mengusung Soesilo Bambang Yudhoyono sebagai calon Presiden pada tahun 2019 (Ihsannudin, 2018).

Pembatasan masa jabatan presiden adalah upaya untuk mencegah terjadinya penguasaan jabatan kekuasaan secara terus menerus yang diyakini akan menjadi dasar terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan, oleh karena itu pada perubahan pertama UUD 1945 merubah ketentuan Pasal 7 yang awalnya berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali", diubah bunyi pasalnya menjadi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Adanya perubahan tersebut, maka dari itu periode masa jabatan presiden menjadi lebih jelas dan terbatas, yakni hanya dapat menjabat selama 2 periode berbeda. Dengan demikian seseorang menjabat sebagai presiden sampai 6 (enam) periode seperti zaman kepemimpinan Soeharto tidak akan terulang lagi.

Konsep Hukum Terhadap Pengaturan Presiden Hanya Dua Periode

Keadilan

Keadilan menurut Aristoteles, dibedakan antara keadilan "*distributive*" dengan keadilan "korektif" atau "*remedial*" yang merupakan dasar bagi semua pembahasan teoritis terhadap pokok persoalan. Keadilan *distributive* mengacu kepada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat, dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan dihadapan hukum (*equality before the law*).

Dalam *Ethica Nicomachea*, misalnya, Aristoteles melihat keadilan antara pihak-pihak yang bersengketa merupakan prasyarat dasar tata kehidupan yang baik dalam polis. Dalam rangka itu, ia membedakan 3 (tiga) macam keadilan. Optimalisasi pemerintahan Indonesia antara lain dilakukan dengan melakukan pergantian kepemimpinan secara berkala. Disamping menghindarkan munculnya penguasa tunggal yang mendominasi beragam bidang kehidupan warga, langkah ini juga ditempuh untuk menghadirkan generasi baru pemegang estafet kepemimpinan. Di sinilah urgensi dan relevansi adanya regenerasi. Bagaimanapun, kontestasi di level ini bermaksud menjaring siapa saja yang menyimpan kompetensi untuk mengembangkan negara sekaligus melanjutkan berlangsungnya kepemimpinan.

Alasan lain yang tidak kalah penting dari pelaksanaan suksesi yaitu kecenderungan kekuasaan untuk berkembang biak. Bila seseorang menjabat terlalu lama, tanpa batas waktu, tanpa kontrol rakyat secara politik dan kontrol hukum dari lembaga peradilan, maka kewenangan formal ini rentan digunakan untuk memperoleh sarana kekuasaan lainnya, semisal sarana kursi dan sarana ekonomi yang selanjutnya dipakai untuk mempertahankan kewenangannya. Semakin lama bertahan dalam jabatan, semakin besar kemungkinan seseorang untuk mengembangbiakkan kekuasaan. Semakin besar pula kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan masyarakat serta merusak tatanan negara sebagaimana diatur dalam konstitusi (Surbakti, 1998).

Kedaulatan Rakyat

Kekuasaan negara dalam konteks teori kedaulatan negara adalah terbatas. Karena kekuasaan yang dimiliki negara datang dari para individu yang membuat perjanjian, bukan dari Tuhan seperti teori Hobbes. Sepanjang sejarah peradaban umat manusia, dinamika hubungan rakyat dengan negara sering mengalami ketegangan. Banyak teori-teori negara klasik mengatakan bahwa negara memiliki kekuasaan penuh (absolut) atas suatu daerah atau wilayah termasuk terhadap setiap orang atau entitas manusia dalam suatu wilayah tersebut. Atau dengan kata lain, dalam teori negara klasik, negara memiliki kuasa untuk mengatur dan memaksa rakyat agar tunduk dan juga patuh pada kuasa negara. Sangat diakui memang berdirinya suatu negara tentunya memiliki dan bagian dari ciri suatu negara adalah kedaulatan, tetapi dalam kondisi yang kita sebutkan di atas tadi hanya negara yang berdaulat dan berkuasa, rakyat seringkali tidak berdaya terhadap kuasa negara. Jika kita ambil pendapatnya Jellinek, kedaulatan negara adalah sebagai pangkal kekuasaan. Adanya hukum karena adanya negara, hukum merupakan penjelmaan daripada kemauan negara. Negara adalah satu-satunya sumber hukum, oleh sebab itu kekuasaan tertinggi harus dimiliki oleh negara. (Saiful Anwar, 2004).

Kedaulatan negara atau kekuasaan negara dipegang oleh penguasa. Dalam konteks ini penguasa itu adalah raja atau pemegang kekuasaan tertinggi di suatu negara, sering juga disebut kekuasaan pemerintah. Lord Acton berpendapat, karena kekuasaan itu dijalankan oleh manusia tentunya melekat suatu kelemahan. Dari kelemahan itu, sering sekali kekuasaan itu cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, Hamdan Zoelva berpendapat, ketika kuasa negara melalui penguasa, raja atau melalui aparatnya yang menindas, maka terjadilah perlawanan dari rakyat terhadap negara melalui berbagai pemberontakan, perlawanan, ketidakpatuhan sosial (*social disobedience*) yang melahirkan banyak revolusi sosial dalam hubungan antara negara dan rakyat (Yasin, M. & Perdana, H., 2014).

Semua konsep-konsep tersebut dimaksudkan dalam rangka pembatasan kekuasaan negara dan membangun hubungan yang benar antara rakyat dan negara. Landasan utama konsep hubungan rakyat dengan negara yang demikian didasarkan pada prinsip, bahwa karena rakyat dan untuk rakyatlah negara keadaan. Teori ini pun disebut sebagai teori kedaulatan rakyat. Perlu kiranya diketahui, konsep pemisahan kekuasaan negara pada

dasarnya dilatarbelakangi oleh adanya kekuasaan tunggal dalam negara yang berada di tangan raja, sehingga raja menjadi sangat berkuasa dan cenderung sewenang-wenang. Maka, untuk membatasi kekuasaan negara yang tunggal itu, dibangunlah konsep pemisahan kekuasaan negara, agar terjadi pembatasan kekuasaan antara lembaga negara, yaitu lembaga perwakilan sebagai pembentuk undang-undang (legislatif), eksekutif (raja atau presiden) sebagai pelaksana undang-undang, serta pengadilan yang mengawasi jalannya undang-undang (yudikatif).

Selanjutnya, perlunya pembatasan kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang adalah terkait hak asasi manusia. Hal ini menurut Hamdan, menjadi landasan etis berlakunya norma hukum yang menempatkan rakyat dalam posisi yang utama dalam praktek hubungan penguasa dengan negara. Akan tetapi, mayoritas rakyat belum mengetahui ini, dan rakyat merasa bahwa dirinya berada dibawah "ketiak" penguasa. Kemudian, perlunya membatasi kekuasaan negara oleh penguasa (raja atau pemerintah) yang cenderung pada tindakan sewenang-wenang untuk mewujudkan demokrasi. Suatu negara yang kedaulatan berada di tangan rakyat indikator terbesarnya adalah demokrasi. Konsep demokrasi, menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Karena negara demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Konsep negara demokrasi ini menempatkan negara dan penguasa dalam kendali rakyat serta penguasa bertanggungjawab kepada rakyat.

Hal yang paling terpenting untuk membatasi kekuasaan negara atau penguasa oleh rakyat, dan rakyat menjadi pemegang kedaulatan tertinggi, maka rakyat harus mempunyai alat. Alat yang paling kuat untuk membatasi kekuasaan negara atau penguasa adalah hukum. Hukum yang dimaksudkan adalah hukum yang adil dengan landasan etis yang berdasarkan pada konsep hak asasi manusia dan dilahirkan dengan proses yang demokratis, bukan atas kehendak atau kemauan penguasa. Supaya alat rakyat tersebut menjadi kuat, lembaga peradilan (yudikatif) harus independen. Tidak lumpuh akan kekuasaan penguasa atau pengaruh mereka yang memiliki kekuasaan dalam suatu negara. Dengan demikian pembatasan kekuasaan negara atau penguasa harus dibatasi. Tujuannya adalah supaya tidak terjadi tindakan kesewenang-wenangan oleh penguasa. Supaya tidak terjadi penindasan oleh sekelompok penguasa kepada rakyat. Dan juga, rakyat menjadi pemegang penuh kekuasaan dan kedaulatan dalam bernegara. Untuk itu salah satu dasar teori hukum yang mengatur pembatasan kekuasaan presiden dua periode adalah Teori Kedaulatan Rakyat. Didalam UUD 1945 kedaulatan Rakyat dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*).

Pembatasan Kekuasaan

Pembatasan masa jabatan presiden merupakan isu penting dalam perubahan UUD 1945. Pembatasan dilakukan untuk menghindari masa jabatan yang tidak terbatas sebagaimana terjadi pada Orde Lama dan Orde Baru. Semakin lama masa jabatan, maka semakin besar peluang terjadinya penyalahgunaan maupun penyelewengan, sebagaimana diingatkan oleh Lord Acton, bahwa "*power tends to corrupt*". Pembatasan masa jabatan

presiden yang dilakukan pada perubahan pertama UUD 1945 tentu sebuah capaian yang tidak sederhana di masa reformasi. Perubahan demikian bahkan lebih cepat dari pada di Amerika Serikat yang merupakan kampiun demokrasi, yang baru mengadopsi pembatasan masa jabatan presiden hingga dua periode pada amandemen kedua puluh satu Tahun 1951. Hal itu terjadi setelah mereka mengalami pengalaman buruk Presiden Franklin Delano Rosevelt terpilih hingga empat kali dan melanggar kesepakatan tidak tertulis yang dimulai sejak George Washington untuk memerintah maksimal dua periode. Terdapat beberapa konsep terkait pembatasan masa jabatan yaitu *no re-election, only one re-election, no immediate re-election* dan *no limitation re-election*, dan sistem yang paling banyak digunakan adalah sistem *only one re-election* dan *no re-election* dikarenakan sistem ini dapat dengan mudah membatasi masa jabatan presiden dan juga dapat menentukan *fixed government* sehingga kemungkinan untuk *abuse of power* dapat diperkecil. Dengan demikian, aneh bila Indonesia yang memiliki pengalaman buruk masa jabatan presiden yang terlalu lama pada Orde Lama dan orde Baru, dan mengubahnya pada perubahan pertama, kini justru ingin memperpanjang kembali masa jabatan presiden.

KESIMPULAN

Kesimpulan

Negara Indonesia adalah negara hukum, penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana telah ditegaskan di dalam konstitusi pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi sebagai berikut “Negara Indonesia Adalah Negara Hukum”. Konsekuensi didalam ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, perilaku alat negara, kebijakan dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Ketentuan tersebut dengan tujuan agar tidak terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk. Karena didalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi negara.

Dalam teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang merupakan sumber (pahala) segala kekuasaan tertinggi dari suatu negara. Suatu kekuasaan negara harus bersandarkan pada kehendak rakyat terbanyak, sebab rakyatnya yang menetapkan anggota-anggota pemerintahan dan kepada mereka ini dipercayakan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan rakyat. Pemerintah yang dijalankan di luar kemauan rakyat, atau yang bertentangan dengan undang-undang, berarti merupakan dosa kepada rakyat. Maka kedaulatan rakyat inilah yang menjadi sumber dari segala sumber hukum dan sumber kekuasaan dalam negara.

Pembatasan masa jabatan presiden adalah hal yang penting karena apabila tidak dibatasi akan membuka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan timbulnya otoritarianisme pada suatu negara, dapat dilihat dari keseluruhan negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial hampir seluruhnya menggunakan pembatasan masa jabatan pada calon presiden tiap negara. Terdapat beberapa konsep terkait pembatasan masa jabatan, dan sistem yang paling banyak digunakan adalah sistem *only one re-election* dan *no re-election* dikarenakan sistem ini dapat dengan mudah membatasi

masa jabatan presiden dan juga dapat menentukan *fixed government* sehingga kemungkinan untuk *abuse of power* dapat diperkecil.

Saran

Berdasarkan pada tema penelitian yang diangkat, maka penulis menyarankan pada peneliti yang lain apabila membahas terkait konsep pembatasan masa jabatan presiden berdasarkan pada sistem pemerintahan presidensial maka penggunaan konsep *no re-election* dan *only one re-election* merupakan konsep teoritis yang harus digali lebih dalam dan merupakan konsep yang sinkron bila terkait dengan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Daftar Pustaka

- 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.
- Gelfeld, B. (2018). *Preventing Deviations from Presidential Term Limits in Low-and Middle-Income Democracies*. *Doctoral dissertation, Pardee Rand Graduate School*. JAKARTA : PT VISI .
- Hendra, H. (2016). *Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*. *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 1(1).
- Ihsannudin. (2018). *Jika Gugatan Perindo Dikabulkan SBY Bisa Nyapres Lagi*. (Diakses pada tanggal 02/04/2021 Pukul 19.02).
- Kristen McKie. (2019). *Presidential Term Limit Contravention : Abolish, Extend, Fail, or Respect*. *Jurnal Comporative Political Studies*, Vol. 52 No. 10.
- Latansa, Q. D. (2019). *Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. *Jurist-Diction*, 2(2), 595-616.
- Ni'matul, H. (2003). *Politik Ketatanegaraan Indonesia kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Jakarta : FH UII Press.
- Nugraheny, D. E. (2019). *Wacana Masa Jabatan Presiden 3 Periode*.
- Ramadhan, M. I. (2015). *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Syawawi, R. (2016). *Pengaturan Pemberhentian Presiden dalam Masa Jabatan Menurut UUD 1945 (Studi Komparatif Sebelum dan Sesudah Perubahan)*. *Jurnal Konstitusi*, 7(6), 051-096.
- Thalib, D., & Hamidi, J. N. H. (2008). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Yasin, M., & Perdana, H. (2014). *Panduan Bantuan Hukum Indonesia*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Yuswalina & Budianto, K. (2016). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang : Setara Press.