

MENCARI BATAS ALTERNATIF MASA JABATAN PRESIDEN DAN PENGATURAN HUKUMNYA *)

Rasji **)

ABSTRACT

Article 7 of the Constitution of 1945 stipulates that the president and vice president hold their office for the term of five years and can be chosen again. This article does not determine the limitation of presidential term. A recent research has concluded that the office of president should be restricted to two terms and his maximum age is 65 years old. A candidate of the president must be 40 – 55 years old for the re-election in the second term. Such restrictions will not enable the president to hold his position at the age of 65 or more. This regulation will preferably be stated in the Stipulation of Peoples' National Assembly (Ketetapan MPR).

PENDAHULUAN

Sejak merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang, Negara Kesatuan Republik Indonesia baru dipimpin oleh dua orang presiden. Presiden pertama telah memegang kekuasaan selama 21 tahun, yakni antara tahun 1945 sampai dengan tahun 1966. Presiden kedua sudah memegang kekuasaan 28 tahun (tahun 1966 sampai dengan tahun 1994). Bahkan kita tidak tahu sampai kapan ia memegang kekuasaan kepresidenan.

Pada saat ini, kondisi hukum di Indonesia tidak terdapat satupun jenis hukum yang membatasi masa jabatan Presiden RI secara pasti. Undang-Undang Dasar 1945 hanya menentukan batas satu periode selama lima tahun. Berapa periode seseorang dapat menjadi presiden, UUD 1945 tidak menentukannya.

Melihat kenyataan praktis dan kondisi yuridis seperti di atas, sebelum Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 1993 muncul gagasan mengenai pembatasan masa jabatan Presiden RI. Gagasan tersebut telah menjadi topik perdebatan yang menarik, baik di kalangan politisi, ahli hukum, maupun masyarakat luas. Mereka selain mencari batas masa jabatan presiden secara pasti, juga mencari jenis hukum yang dapat mengatur pembatasan masa jabatan presiden tersebut. Walaupun demikian, sampai saat tulisan ini ditulis, belum muncul satupun jenis hukum yang menjawab

*) Tulisan ini pernah disajikan dalam diskusi intern Karyawan Edukatif Tetap Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, tanggal 12 Pebruari 1994.

**) Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

gagasan di atas. Dengan kata lain lembaga pembentuk hukum Indonesia belum membentuk suatu jenis hukum yang secara khusus mengatur batas masa jabatan presiden secara pasti.

Dari gambaran di atas, tampaknya perdebatan mengenai batas masa jabatan presiden masih belum selesai. Lembaga yang berwenang mungkin masih mencari kriteria atau unsur yang dapat menentukan perlu atau tidaknya melakukan pembatasan masa jabatan presiden. Karena itu berbagai kalangan terutama kalangan ilmiah masih relevan dan belum kadaluarsa apabila membahas masalah di atas dari aspek ilmiah. Berkenaan dengan hal itulah, penulis ingin membahas masalah di atas dari aspek ilmiah.

Berbicara masa jabatan presiden berarti menyangkut Undang-Undang Dasar 1945, karena masa jabatan presiden telah diatur di dalamnya. Dari hubungan ini, apabila kita ingin membatasi masa jabatan presiden, maka persoalan pertama adalah apakah hal itu tidak bertentangan dengan (diperbolehkan oleh) UUD 1945? Apabila hal itu tidak boleh dilakukan, berapa lama sebaiknya masa jabatan Presiden RI? Selanjutnya dituangkan ke dalam jenis hukum apakah pengaturan batas masa jabatan presiden tersebut?

PEMBAHASAN

Dalam bagian pembahasan ini, selain menguraikan bahasan atas permasalahan di muka, juga menguraikan bagaimana sebenarnya masa jabatan presiden menurut UUD 1945. Uraian hal yang disebut terakhir tadi diuraikan di bagian awal bahasan ini, sebelum menguraikan bahasan ketiga persoalan di atas. Hal ini perlu dilakukan karena kita perlu memahami terlebih dahulu bagaimana mekanisme pembatasan masa jabatan Presiden RI menurut ketentuan UUD 1945. Setelah itu, kita menganalisis ketiga persoalan tersebut.

Masa jabatan Presiden menurut UUD 1945

Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur masa jabatan presiden secara eksplisit. Hal itu dituangkan dalam Pasal 7 yang menentukan : "Presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali." Selanjutnya penjelasan pasal tersebut menyatakan : "Telah jelas." Dari pernyataan penjelasan tersebut, tampaknya UUD 1945 memandang masa jabatan tidak ada persoalan karena telah jelas. Walaupun demikian ternyata banyak ahli hukum menyatakan bahwa masa jabatan Presiden tidak jelas. Melihat kenyataan ini, penulis berpendapat ada pertentangan penafsiran antara UUD 1945 dengan sebagian ahli

hukum. Untuk memperjelas penafsiran itu, kita perlu melihat makna yang terkandung dalam Pasal 7 tadi.

Ketentuan Pasal 7 di atas mengandung dua pernyataan. Pernyataan pertama, Pasal 7 menggariskan presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama masa lima tahun. Selanjutnya pernyataan kedua, Pasal 7 menggariskan sesudahnya (setelah masa jabatan berakhir) seorang presiden dapat dipilih kembali. Pada pernyataan pertama terkandung batas mutlak masa jabatan presiden, yakni lima tahun setiap masa jabatan. Penegasan lima tahun berarti "setiap lima tahun presiden berhenti dengan sendirinya atau berhenti demi hukum".¹⁾ Selanjutnya, "setiap lima tahun diadakan pemilihan presiden dan wakil presiden".²⁾ Setiap lima tahun menunjukkan perodesasi penggantian masa jabatan presiden, baik untuk presiden yang sama maupun presiden yang baru. Perodesasi ini berjalan konstan sesuai dengan kalender politik ketatanegaraan Indonesia. Apabila perodesasi ini tidak berjalan sesuai kalender politik, maka hal itu merupakan tindakan inkonstitusional. Dengan demikian, UUD 1945 telah menentukan batas mutlak masa jabatan presiden, karena "Pasal 7 sendiri jelas membatasi lima tahun masa jabatan seorang presiden."³⁾

Pada pernyataan kedua, seorang presiden yang telah berakhir masa jabatannya dapat dipilih kembali oleh MPR menjadi presiden untuk masa jabatan berikutnya. "Setiap kali setelah masa jabatannya berakhir orang yang menjadi presiden dapat dicalonkan dan dipilih kembali."⁴⁾ Pengertian ini "Apabila MPR yang melaksanakan kedaulatan rakyat menilai bahwa Presiden layak untuk dipilih kembali untuk masa jabatan lima tahun berikutnya."⁵⁾ Kata "dapat" mengandung makna relatif, artinya seorang presiden dapat dipilih kembali atau tidak dipilih kembali oleh MPR menjadi presiden. Apabila pada pencalonan kedua kalinya, seorang presiden tidak dipilih kembali menjadi presiden, maka MPR telah membatasi masa jabatannya sampai dengan masa jabatan pertama. Selanjutnya, apabila pada pencalonan ketiga kalinya, ia tidak dipilih kembali menjadi presiden, maka MPR telah membatasi masa jabatannya sampai dengan masa jabatan kedua. Demikian seterusnya, hingga berapa periode seorang

1) John Pieris, "Pemilihan Presiden Indonesia dan Masa Jabatannya," *Suara Pembaruan*, 12 Nopember 1992, hlm. 10.

2) *Ibid*

3) Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 114.

4) Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 135.

5) John Pieris, *Op.cit.*, hlm. 10.

presiden dapat dipilih kembali bergantung pada penilaian MPR. Dengan demikian Pasal 7 mengandung makna batas relatif masa jabatan Presiden Indonesia yaitu bergantung pada penilaian MPR terhadapnya.

Selain itu, UUD 1945 masih memberi cara lain untuk membatasi masa jabatan presiden. Cara yang dimaksud adalah pencabutan mandat presiden melalui Sidang Istimewa MPR. Cara ini dilakukan apabila presiden telah melanggar haluan negara. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

"Jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan Istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden."

Rumusan penjelasan umum tersebut memberi wewenang korektif kepada MPR untuk menilai kembali atas pilihannya memilih seorang presiden. Apabila seorang presiden yang telah dipilih kembali ternyata melanggar haluan negara, maka MPR telah melakukan penilaian dan pemilihan yang salah. Untuk mengoreksi pilihannya, MPR berwenang mencabut mandat presiden melalui Sidang Istimewa MPR. Dengan dicabutnya mandat presiden maka masa jabatannya telah berakhir sampai di situ. Cara ini merupakan cara terakhir bagi MPR untuk membatasi masa jabatan presiden. Dengan demikian, menurut penulis, UUD 1945 telah menentukan pembatasan represif masa jabatan presiden. Dikatakan demikian, karena pembatasan itu dilakukan MPR setelah terjadi pelanggaran oleh presiden.

Berdasarkan uraian di atas, UUD 1945 menetapkan tiga cara pembatasan masa jabatan presiden. Pertama, batas mutlak masa jabatan presiden selama lima tahun untuk setiap kali masa jabatan. Kedua, batas relatif masa jabatan presiden yaitu dipilih kembali atau tidak dipilih kembali menjadi presiden oleh MPR. Ketiga, batas represif, yaitu pembatasan masa jabatan presiden dengan pencabutan mandat dari presiden karena presiden melanggar haluan negara.

Pandangan UUD 1945 terhadap Perubahan Batas Masa Jabatan Presiden

Apabila kita ingin mencari batas masa jabatan presiden selain yang ditetapkan dalam UUD 1945 (seperti di atas), hal itu berarti menyangkut perubahan batas masa jabatan presiden. Apakah perubahan ini dimungkinkan oleh UUD 1945?

Secara eksplisit, UUD 1945 tidak mengatur perubahan batas masa jabatan presiden. Tetapi secara implisit, UUD memberi kemungkinan hal itu. Seperti dikatakan oleh John Pieris, "UUD 1945 memberi kemungkinan dan kebebasan kepada MPR untuk menentukan batas masa jabatan presiden yang dianggap sesuai dengan pertumbuhan demokrasi Pancasila."⁶⁾ Timbul pertanyaan, atas dasar apakah MPR dapat menentukan batas masa jabatan presiden? Untuk itu kita harus melihat kualitas MPR menurut UUD 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai dua kualitas. Hal ini seperti dikemukakan Sri Soemantri dan A. Hamid S. Attamimi. Sri Soemantri mengatakan bahwa di satu pihak MPR adalah konstituante atau majelis pembuat undang-undang dasar, sedangkan di lain pihak lembaga ini adalah majelis perubah undang-undang dasar.⁷⁾ Sedangkan A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa :

"Pada pelaksanaan tugas dan fungsi menetapkan UUD, termasuk merubahnya, MPR secara hierarchis-normatif berada di atas UUD itu sendiri. Dalam hal ini MPR tidak tunduk kepada UUD, karena MPR bertindak sebagai Konstituante, lembaga pembentuk UUD. Namun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya menetapkan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara, MPR berada dalam lingkup pelaksanaan UUD, sehingga karenanya MPR secara hierarchis tunduk kepada UUD yang ditetapkannya sendiri, sesuai dengan teori yang menurut peristilahan Jellinek disebut *Selbstbindungstheorie*. Demikian juga halnya ketika MPR melakukan pemilihan dan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden untuk melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat 2 UUD 1945."⁸⁾

Kedua ahli Hukum Tata Negara sedikit berbeda pendapat. Sri Soemantri memisahkan wewenang merubah UUD dari kualitas konstituante, sedangkan A. Hamid S. Attamimi memasukkan wewenang itu ke dalam kualitas konstituante. Menurut penulis, membentuk dan merubah UUD pada hakekatnya hanya terletak pada: membentuk berarti membuat UUD yang baru, sedangkan merubah berarti membuat perubahan UUD. Dengan demikian, di satu pihak MPR sebagai Konstituante dan di lain pihak MPR sebagai pelaksana UUD yang ditetapkannya sendiri.

Berdasarkan kualitas MPR di atas, wewenang menentukan batas masa jabatan presiden berdasarkan kualitas konstituante. Hal ini karena MPR berada di bawah UUD dan bebas menentukan segala hal walaupun bertentangan dengan UUD itu sendiri. MPR tidak terikat pada ketentuan pasal 7 UUD 1945 yang mengatur masa jabatan presiden.

6) *Ibid.*

7) Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 154.

8) A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990, hlm. 143 - 144.

sedangkan dalam kualitas sebagai pelaksana UUD, MPR tunduk dan terikat pada ketentuan Pasal 7 tersebut. Dengan demikian wewenang MPR membatasi masa jabatan presiden berdasarkan Pasal 3 atau Pasal 37 UUD 1945 tentang menetapkan UUD atau mengubah UUD. Dengan kata lain wewenang tersebut bukan berdasarkan Pasal 3 tentang menetapkan GBHN, Pasal 6 tentang memilih dan mengangkat presiden atau Pasal 7 tentang memilih kembali seorang presiden. Karena ketiga wewenang yang disebut terakhir tadi adalah wewenang MPR dalam kualitas sebagai pelaksana UUD 1945.

Beberapa Alternatif Batas Masa Jabatan Presiden

Seperti telah disinggung oleh penulis di bagian awal, bahwa terdapat perbedaan penafsiran antara UUD 1945 dengan sebagian ahli hukum mengenai ketentuan Pasal 7 UUD 1945. UUD 1945 menyatakan ketentuan Pasal 7 telah jelas (Penjelasan Umum), sedangkan sebagian ahli hukum menyatakan ketentuan Pasal 7 tidak jelas. Hal itu seperti dikemukakan oleh John Pieris bahwa banyak pihak kemudian menafsirkan masa jabatan presiden dan wakil presiden tidak jelas.⁹⁾ Penafsiran ini diakui pula oleh Sri Soemantri, "tidak jelas di sini untuk beberapa kali seseorang dapat dipilih kembali menjadi presiden".¹⁰⁾ "Bahkan ada kemungkinan orang dapat memanipulasi dan melecehkan UUD 1945,"¹¹⁾ atau "Dapat menimbulkan adanya jabatan presiden seumur hidup."¹²⁾ Karena itu masa jabatan presiden perlu dibatasi dengan jelas dan pasti.

Selain itu, "Presiden RI mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Ia mempunyai kekuasaan eksekutif, legislatif, kepala negara, dan yudikatif."¹³⁾ Sri Soemantri dengan mengutip pendapat Lord Acton mengatakan *the power tends to corrupt, the absolut power tends to corrupt absolutely*.¹⁴⁾ sehingga di bagian lain ia menuliskan :

"Pemilihan seorang Presiden akan dapat terjadi terus-menerus tanpa batas selama kekuatan politik menguatkan mayoritas dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di pihak calon Presiden, atau seorang tokoh politik yang dapat mengendalikan kekuatan politik yang terdapat dalam Majelis".¹⁵⁾

9) John Pieris, *Op.Cit.*, hlm. 2.

10) Sri Soemantri, *Prosedur ... Op.Cit.*, hlm. 61.

11) John Pieris, *Op.Cit.*

12) Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Presiden dalam UUD 1945*, Jakarta: CV Haji Masagung, 1989, hlm. 13.

13) *Ibid.*, hlm. 8.

14) Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 46.

15) Sri Soemantri, *Tentang ... Op.Cit.*, hlm. 135 - 136.

Dari beberapa pendapat tersebut, secara teoretis seorang yang berkuasa cenderung untuk mempertahankan kekuasaannya bahkan cenderung menyalahgunakan kekuasaannya. Salah satu cara yang dapat dipergunakannya adalah saluran politik, antara lain dengan mempengaruhi atau menguasai kekuatan politik pada lembaga negara yang dapat memperpanjang dan melegalsasikan kekuasaannya, yakni MPR.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, telah terjadi fakta pelecehan UUD 1945 dan penyalahgunaan wewenang oleh seorang presiden. Pada waktu setelah UUD 1945 berlaku kembali (sejak 5 Juli 1959), Presiden Soekarno menumbuh-kembangkan demokrasi terpimpin. Semua ketua lembaga-lembaga negara diangkat menjadi menteri yang berada di bawah kekuasaannya. Keadaan ini merupakan penyimpangan atau pelecehan terhadap UUD 1945. Penyimpangan ini berlanjut dengan diangkatnya Soekarno menjadi presiden seumur hidup melalui Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960. Menurut penulis, fakta itu menunjukkan bukti telah adanya kekuatan politik seorang presiden yang menguasai mayoritas majelis, sehingga majelis bertindak sesuai dengan kehendak politik presiden.

Pada masa Orde Baru, berbagai penyimpangan yang terjadi pada masa Orde Lama disadari oleh MPR. Kesadaran ini dinyatakan dengan tekad Orde Baru yang ingin melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Melalui Tap. MPR No. IV/MPR/1983 yo. UU No. 5 Tahun 1983 tentang Referendum, MPR bertekad tidak berkehendak mengubah UUD 1945. Jika ada pihak yang menghendaki perubahan UUD 1945, maka hal itu harus menempuh prosedur referendum yang sangat sulit untuk dapat dilakukannya perubahan UUD. Walaupun demikian, belakangan ini masyarakat mengkhawatirkan timbulnya praktek serupa dengan fakta di atas. Timbulnya gejala 5-D (daftar, duduk, dengar, diam, duit) di DPR, dan komposisi keanggotaan MPR banyak mengandung unsur pemerintah dikhawatirkan lembaga ini tidak bertindak proposional. Dengan kata lain keputusannya condong kepada pemenuhan kehendak politik presiden, sehingga sebagian ahli hukum menghendaki adanya kepastian hukum tentang lamanya masa jabatan presiden.

Beberapa ahli hukum telah mengusulkan alternatif batas masa jabatan presiden. John Pieris membuat permisalan batas masa jabatan presiden. Ia mengatakan "sekiranya Pasal 7 UUD 1945 menyatakan presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk masa jabatan paling lama lima tahun berikutnya, maka limit waktunya sangat jelas yaitu dua periode."¹⁶⁾ Demikian pula Sri Soemantri mengusulkan "agar seorang presiden hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali

16) John Pieris, *Op.Cit.*, hlm. 2.

sehingga ia memangku jabatannya hanya dua kali masa jabatan saja."¹⁷⁾ sedangkan Muhammad Ridwan Indra mengusulkan dua alternatif, yakni "sebaiknya batas usia maksimum seorang presiden adalah 65 tahun, yaitu sama dengan usia pensiun ketua, wakil ketua, dan anggota BPK, dan ketua, wakil ketua, ketua muda, dan anggota MA (Pasal 10 Butir (d) UU No. 14 Tahun 1985, dan Pasal 11 Ayat (1c) UU No. 5 Tahun 1973). Jika cara ini tidak mungkin, mengusulkan agar MPR mengadakan pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden, misalnya dua kali atau tiga kali masa jabatan."¹⁸⁾

Menurut penulis, batas usia maksimum dan batas periode masa jabatan Presiden RI harus ditetapkan secara pasti. Batas usia maksimum sebaiknya dinamakan dengan usia pensiun kedua lembaga tinggi negara tersebut di atas, yakni 65 tahun, dan batas periode ditentukan maksimum dua kali (periode), yakni 10 tahun. Kedua batas masa jabatan presiden tersebut sebaiknya diberlakukan secara kombinasi. Dengan adanya batas usia maksimum, maka seorang yang dapat menjadi presiden adalah yang mempunyai usia antara 40 tahun (menurut Tap. MPR No. II/MPR/1973) sampai dengan 65 tahun. Menurut teori psikologi belajar yang dikemukakan oleh Sharief dan Sarief dalam bukunya "Psychologi Belajar" terbitan tahun 1966 halaman 539, bahwa antara usia tersebut seseorang dalam keadaan kematangan berpikir dewasa. Di atas usia 65 tahun, pemikiran seseorang sudah mulai antiklimaks, sedangkan kurun waktu dua periode merupakan kurun waktu yang layak bagi seseorang untuk menjadi presiden guna meneruskan programnya yang belum dapat diselesaikan pada masa jabatan periode pertama. Dengan pembatasan demikian, maka seorang yang diangkat menjadi presiden pada usia 55 tahun atau di bawahnya dapat dipilih kembali menjadi presiden pada periode kedua. Sedangkan bagi siapa yang diangkat menjadi presiden pada usia 56 tahun atau di atasnya, ia tidak dapat dipilih kembali karena akan melalui batas usia maksimum. Berdasarkan pembatasan demikian, maka rumusan normanya dapat dimisalkan sebagai berikut: "Presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama satu kali masa jabatan berikutnya, kecuali jika akan melampaui usia enam puluh lima tahun."

Pengaturan Hukum Batas Masa Jabatan Presiden

Pada uraian kedua di muka, penulis telah mengemukakan bahwa UUD memberi wewenang kepada MPR jika masa jabatan presiden perlu dibatasi secara pasti. Ini

17) Sri Soemantri, *Prosedur ...*, *Op.Cit.*, hlm. 61.

18) Mohammad Ridwan Indra, *Op.Cit.*, hlm. 13.

berarti pengaturan hukum batas masa jabatan presiden harus dituangkan dalam jenis hukum yang dikeluarkan oleh MPR. Menurut Ketetapan MPR No. 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, Pasal 98 Ayat (1), bentuk-bentuk putusan MPR terdiri atas: ketetapan MPR dan keputusan MPR. Ayat (2) menjelaskan bahwa ketetapan MPR adalah keputusan MPR yang mengikat ke dalam maupun ke luar MPR. Sedangkan Ayat (3) menjelaskan bahwa keputusan MPR adalah putusan yang mengikat ke dalam MPR saja. Dari kedua jenis hukum tersebut, jenis hukum yang manakah yang dapat mengatur batas masa jabatan Presiden RI?

Dilihat dari kekuatan mengikat putusan MPR tidak mungkin berpendapat bahwa jenis hukum keputusan MPR tidak mungkin mengatur batas masa jabatan presiden karena jenis hukum ini hanya mengikat MPR saja. Sedangkan peraturan mengenai batas masa jabatan presiden dituangkan ke dalam ketetapan MPR. Seperti dikatakan pula oleh John Pieris bahwa melalui ketetapan MPR, MPR dapat mengatur batas masa jabatan presiden.¹⁹⁾ Persoalan baru yang timbul adalah, apakah pengaturan batas masa jabatan presiden ke dalam ketetapan MPR tidak bertentangan dengan UUD 1945?

Untuk menjawab persoalan di atas, kita harus kembali melihat kualitas MPR menurut UUD 1945 yaitu kualitas konstituante dan kualitas pelaksana UUD. Berdasarkan kualitas tersebut, Ketetapan MPR terbagi atas dua kualitas, yaitu: Ketetapan MPR yang berkualitas konstituante, dan ketetapan MPR yang berkualitas sebagai pelaksana UUD 1945. Dengan demikian ketetapan MPR mempunyai dua kedudukan, yaitu:

1. ketetapan yang sederajat dengan undang-undang dasar, karena berisi UUD atau perubahan undang-undang dasar.
2. ketetapan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang dasar, karena berisi materi yang merupakan pelaksana ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang dasar.²⁰⁾

Dari kedua derajat ketetapan MPR itu, maka ketetapan MPR yang pertamalah yang mengatur batas masa jabatan presiden. Karena jika diatur dalam ketetapan MPR yang kedua, maka materi muatan UUD, inilah yang tidak dibenarkan. Persoalan lain yang timbul adalah apakah ketetapan MPR yang sederajat dengan UUD yang dimaksud adalah ketetapan MPR yang berisi UUD atau yang berisi perubahan UUD?

19) Pieris, *Op.Cit.*, hlm. 10.

20) Sri Soemantri, *Prosedur ...*, *Op.Cit.*, hlm. 199 - 200.

Menurut Sri Soemantri, menambah, mengurangi atau menjadikan ketentuan UUD.²¹⁾ Dalam kaitan ini, membuat batas masa jabatan presiden selain dari yang ditemukan dalam Pasal 7 UUD 1945 berarti merubah UUD khususnya Pasal 7. Dari kaitan ini, maka ketetapan MPR yang harus mengatur batas masa jabatan presiden adalah ketetapan MPR yang berisi perubahan UUD. Mengenai perubahan UUD, Sri Soemantri kembali mengatakan bahwa, perubahan UUD di Indonesia harus diciptakan untuk hukum baru atau tidak diberi bentuk sama sekali, apabila diberi bentuk baru, diusulkan diberi nama "Perubahan" atau "Amendemend".²²⁾ Apabila penulis melihat Batang Tubuh UUD 1945, pada bab XVI ditulis kata perubahan "Undang-Undang Dasar". Dari judul bab ini, maka menurut penulis sebaiknya penamaan itu adalah "Perubahan UUD."

Dalam sejarah ketatanegaraan, kita mengenal perubahan UUD secara langsung dengan penggantian. Seperti UUD 1945 diubah secara langsung oleh UUDS 1950. Kemudian UUDS diubah langsung oleh UUD 1945 kembali. Apabila kali ini, perubahan UUD 1945 dilakukan dengan Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD, maka menurut penulis terjadi perubahan UUD 1945 secara tidak langsung. Rumusan Pasal 7 UUD 1945 tetap tertera di dalamnya, sedangkan ia tidak berlaku lagi karena dicabut oleh Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD. Keadaan ini serupa dengan sistem perubahan UUD di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, perubahan UUD dilakukan dengan membuat artikel amandemen konstitusi. Artikel ini dijadikan lampiran konstitusi dan menjadi satu kesatuan dengan konstitusi. Ketentuan dalam konstitusi (yang diubah) tetap tertera di dalamnya, namun ia dinyatakan dicabut oleh artikel amandemen tersebut. Di Indonesia praktek seperti itu baru terjadi pada UU dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Karena itu, apakah perubahan UUD melalui Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD mengandung arti sebagaimana yang terjadi di Amerika Serikat atau yang terjadi pada UU, dalam arti Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD menjadi satu kesatuan dengan UUD?

Persoalan yang terakhir tadi, masih belum bisa dijawab secara pasti, karena praktek seperti itu belum pernah terjadi di Indonesia. Namun apabila penulis melihat suatu asas dalam ilmu perundang-undangan yang mengatakan, "Apabila ketentuan peraturan terlalu banyak yang harus diubah, maka sebaiknya perubahan itu dilakukan dengan penggantian. Tetapi apabila perubahan itu sedikit, hal itu cukup dengan menambah atau mengurangi ketentuan ke dalam peraturan perubahan." Dari sini

21) *Ibid.*, hlm. 185.

22) *Ibid.*, hlm. 203.

penulis melihat bahwa perubahan Pasal 7 UUD 1945 tidak perlu dengan mengganti UUD 1945 seluruhnya, melainkan cukup dengan membuat peraturan perubahan, yakni Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD. Dalam Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD tersebut dicantumkan rumusan ketentuan perubahan Pasal 7 tersebut. Dengan demikian, Ketentuan MPR tentang Perubahan UUD mempunyai kekuatan mengikat sebagaimana UUD, dan ketetapan ini menjadi bagian dan menjadi satu kesatuan dengan UUD 1945.

Persoalan lain yang menyangkut jenis hukum ini, adalah proses perubahan UUD. Untuk melakukan perubahan UUD, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Dalam Pasal 2 dikatakan bahwa apabila hendak mengubah UUD maka harus mendapat persetujuan rakyat melalui referendum. Mekanisme referendum diatur oleh UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Dalam UU tersebut disyaratkan bahwa referendum harus disetujui oleh minimal 90% dari rakyat Indonesia yang mempunyai hak pendapat. Dari 90% tersebut, minimal 90%-nya menyetujui perubahan UUD. Andaikata syarat itu terpenuhi, maka harus memenuhi syarat lain yaitu terpenuhinya syarat persetujuan MPR dengan quorum minimal 2/3 dari minimal 2/4 anggota MPR yang hadir (Pasal 37 UUD 1945). Apakah hanya mengubah satu pasal UUD 1945 (Pasal 7) harus melalui prosedur seperti itu? Menurut penulis, jika konsisten dengan sikap konstitusi, seberapa kecilnya atau sedikitnya perubahan UUD harus melalui prosedur tersebut di atas.

PENUTUP

Dalam bagian ini, penulis selain mengemukakan kesimpulan juga mengemukakan sedikit saran. Kedua hal tersebut seperti diuraikan berikut ini.

Berdasarkan uraian pada bagian pembahasan, penulis menyimpulkan, bahwa UUD 1945 membuka kemungkinan diadakannya perubahan batas masa jabatan Presiden Republik Indonesia. Wewenang ini berada di bawah tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Masa jabatan presiden perlu dibatasi dengan batas usia maksimum seorang presiden dan batas periode masa jabatan presiden. Batas usia maksimum seorang presiden sebaiknya disamakan dengan batas usia pensiun ketua dan wakil ketua BPK, ketua, wakil ketua dan anggota hakim agung yakni 65 tahun. Sedangkan batas periode masa jabatan presiden maksimum dua kali masa jabatan (10 tahun). Kedua batas tersebut dikombinasikan sebagai berikut: pertama, bagi seseorang yang menjadi presiden pada usia 55 tahun atau di bawahnya, ia dimungkinkan untuk dipilih kembali menjadi menjadi presiden pada masa jabatan kedua. Sedangkan

bagi seseorang yang menjadi presiden pada usia 56 tahun atau di atasnya, ia hanya diperkenankan menjadi presiden untuk satu kali masa jabatan karena jika diangkat untuk masa jabatan kedua ia akan melampaui batas usia maksimum. Adapun rumusan norma yang dapat dikemukakan oleh penulis adalah, misalnya: "Presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk masa jabatan berikutnya, kecuali akan melampaui batas usia 65 tahun." Pengaturan perubahan batas masa jabatan presiden ini, hanya dapat dituangkan ke dalam Ketetapan MPR tentang Perubahan UUD. Karena ketetapan MPR tentang itu mempunyai derajat sama dengan UUD, yaitu ditetapkan oleh MPR dalam kapasitasnya sebagai konstituante.

Penulis melihat adanya mekanisme kerja di kalangan MPR agak lemah dalam melakukan pemilihan atau pemilihan kembali seorang presiden. MPR tampak mempunyai ikatan psikologis terhadap presiden, sehingga MPR bekerja kurang proposional dalam arti lebih condong kepada politik presiden dalam mempertahankan jabatannya. Dari kalangan ilmiah, marilah kita melihat secara yuridis ilmiah dan mencari pemecahan atau jalan keluarnya agar lembaga tertinggi negara itu dapat bekerja lebih proposional, lebih objektif sesuai dengan demokrasi Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S., "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara." Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990.
- Kansil, C.S.T., *Kedudukan dan Ketetapan MPR*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1980.
- Kusnardi, Moh. & Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1989.
- Pieris, John. "Pemilihan Presiden Indonesia dan Masa Jabatannya," *Suara Pembaruan*, 12 Nopember 1992.
- Indra, Muhammad Ridwan, *Kedudukan Presiden dalam UUD 1945*, Jakarta: CV Haji Masagung, 1989.
- Sagala, S. Budiman, *Tugas dan Wewenang MPR Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Soemantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992.
- . *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1986.
- . *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1986.