



Implikasi Ketatanegaraan *Presidential Term Limit* menurut Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum Amendemen terhadap *Presidential Continuism* Masa Orde Baru

Moch Chafid^{1*}, Anna Erliyana²

^{1,2}Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

*Corresponding email: moch.chafid.s2htnui@gmail.com

Info Artikel

Masuk: 16 Februari 2021
Direvisi: 28 April 2021
Disetujui: 06 Mei 2021

Keywords:

Presidential Term Limit;
Presidential Continuation;
Constitutional Implication

Kata kunci:

Batasan Masa Jabatan
Presiden; Keberlanjutan
Jabatan Presiden;
Implikasi Ketatanegaraan

DOI: <http://dx.doi.org/10.37253/jjr.v23i1.4381>

Abstract

Presidential term limit according to Article 7 of the 1945 Constitution before the amendment should not be interpreted as only one measure namely in terms of quantity (limits on the term of office and the maximum period of office in office), but must regulate in terms of quality (legal norms and political ethics in commitment creating a democratic and competent government). As a result, every President in power will endeavor to presidential continuation by changing, avoiding, reinterpreting, amending the constitution or even presidential term limit in article 7 of the 1945 Constitution before the amendment. In the constitutional order, it will have implications for every President in power to form an authoritarian government and reduce democracy, abuse of the President's power to hold office continuously, give birth to an elected president who is incompetence in government administration, and creates stagnation of political regeneration.

Abstrak

Pembatasan masa jabatan Presiden menurut Pasal 7 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebelum amendemen seharusnya tidak dimaknai hanya satu ukuran saja yaitu segi kuantitas (batasan jangka waktu menjabat dan maksimum periode menjabatnya, tetapi harus mengatur segi kualitasnya (norma hukum dan etika politik dalam berkomitmen menciptakan pemerintahan yang demokratis dan kompeten). Akibatnya, setiap Presiden yang berkuasa akan berusaha untuk melanggengkan kekuasaannya dengan cara mengubah, menghindari, menafsirkan ulang, mengamendemen konstitusi atau bahkan menghapus ketentuan pembatasan masa jabatan presiden di Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amendemen. Secara ketatanegaraan, akan berimplikasi terhadap setiap Presiden yang berkuasa membentuk pemerintahan yang otoriter dan mereduksi demokrasi, penyalahgunaan kekuasaan Presiden untuk menjabat terus-menerus, melahirkan Presiden terpilih yang incompetence dalam administrasi pemerintahan, dan melahirkan stagnasi regenerasi politik.



Copyright© 2021 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-Share Alike 4.0 International License.

A. PENDAHULUAN

Pembatasan masa jabatan Presiden menurut Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen seharusnya tidak dimaknai hanya satu ukuran saja yaitu segi kuantitas

(batasan jangka waktu menjabat dan maksimum periode menjabatnya, tetapi harus mengatur segi kualitasnya (norma hukum dan etika politik dalam berkomitmen menciptakan pemerintahan yang demokratis dan kompeten). Hal ini akan berimplikasi secara ketatanegaraan terhadap setiap Presiden yang berkuasa membentuk pemerintahan yang otoriter dan mereduksi demokrasi, penyalahgunaan kekuasaan Presiden untuk menjabat terus-menerus, melahirkan Presiden terpilih yang *incompetence* dalam administrasi pemerintahan, dan melahirkan stagnasi regenerasi politik.

Ketentuan tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia pertama kali dituangkan di Pasal 7 UUD NRI 1945. Dalam rumusan Pasal 7 UUD NRI 1945, dapat dipahami bahwa rumusan ketentuan tersebut hanya mengatur terkait masa jabatan Presiden, tetapi tidak memberi batasan yang konkret terkait batasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia berapa periode bisa menjabat. Isi pasal tentang masa jabatan Presiden sangat terbuka untuk dilakukan interpretasi sehingga ada peluang seorang Presiden dapat menjabat terus-menerus sebagaimana yang dilakukan Sukarno dan Soeharto (Ghoffar, 2009).

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, terjadi penyimpangan terhadap UUD NRI 1945. Presiden Soeharto memanfaatkan kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UUD NRI 1945 untuk melanggengkan kekuasaannya. Bahkan, ketika itu terdapat produk hukum berupa Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang berisi kebulatan tekad anggota MPR untuk mempertahankan Konstitusi dan tidak berkehendak mengadakan perubahan terhadap UUD NRI 1945 (Azhari, 2020). Selama pemilihan Presiden (pilpres) pada masa pemerintahan Soeharto selalu muncul calon tunggal sehingga Presiden Soeharto terpilih secara terus menerus.

Pada masa orde baru (orba), struktur kekuasaan Presiden digambarkan seperti piramida yang mengerucut ke atas di mana semua keputusan politik dan kebijakan pemerintahan berada pada domain satu orang yaitu Presiden Soeharto. Hal ini menjadikan birokrasi di Indonesia di era orba banyak dipegang jabatannya berasal dari golongan militer. Dengan dukungan kuat dari militer, khususnya dari matra Angkatan Darat dan juga dari sekber Golongan Karya (Golkar), orba bisa melanggengkan kekuasaannya di Indonesia selama 32 tahun. Hal ini bisa dilihat hasil pemilu tahun 1971, 1977 dan 1982 di mana Golkar menjadi pemenang pemilu dengan raihan 64%, sedangkan PPP 28% dan PDIP adalah sebesar 8%. Selain itu ada juga wakil dari utusan golongan dan wakil dari ABRI sebanyak 96 orang. Model kebijakan politik dan pemerintahan orba ini kemudian terbukti secara efektif bisa memuluskan langkah Soeharto untuk menjadi Presiden dalam kurun waktu 32 tahun atau enam periode pemilu (Liddle, 1985).

Mengapa perlu untuk mempelajari implikasi ketatanegaraan *presidential term limit*? Dalam jurnal ilmiah yang di tulis Alexander Baturo, menjelaskan tentang

urgensi implikasi *presidential term limit*, diuraikan dengan beberapa contoh kasus Presiden di beberapa negara. misalnya, Presiden China Xi Jinping, Vladimir Putin dari Rusia dan Paul Kagame dari Rwanda yang menjadi pemimpin negara yang cenderung otoriter. Dalam konstitusi negara sebenarnya telah diatur batasan maksimal seorang Presiden menjabat. Namun, mereka berhasil untuk mengabaikan batasan masa jabatan Presiden yang ada di konstitusi. Kasus China, Rusia dan Rwanda diatas memberi pelajaran bahwa adanya batasan masa jabatan Presiden tidak serta merta menghasilkan Presiden yang punya komitmen terhadap batasan masa jabatan Presiden (Versteeg, Horley, Meng, Guim & Guirguis, 2020).

Jika diklasifikasikan, maka akan muncul 3 jenis. *Pertama*, yang paling umum yaitu pembatasan masa jabatan Presiden maksimal dua kali masa jabatan. Model ini misalnya di anut Amerika Serikat. *Kedua*, masa jabatan Presiden bisa menjabat maksimal dua periode, dimana bisa menjabat lagi setelah jeda satu kali masa jabatan Presiden. Rusia adalah contoh jenis batasan masa jabatan Presiden kedua ini. *Ketiga*, model Amerika Latin yaitu dimana Presiden dimungkinkan menjabat hanya satu kali masa jabatan Presiden. Ketiga jenis batasan masa jabatan Presiden diatas, dilapangan riel membentuk pemerintahan yang menjadi agen dari kepentingan personal Presiden khususnya untuk terus-menerus menjabat (Ginsburg, Melton & Elkins, 2011).

Penghapusan masa jabatan Presiden, tidak serta merta akan mengurangi atau bahkan menghapus keinginan Presiden untuk melakukan pengendalian kekuasaan. Oleh karena itu, diperlukan definisi yang jelas tentang pembatasan masa jabatan Presiden. Misalnya, dalam konstitusi Brasil tahun 1997 dan Argentina tahun 1993, dijelaskan batasan masa jabatan Presiden memungkinkan masa jabatan Presiden kedua secara berturut-turut. Model Brasil dan Argentina tersebut tentu termasuk dalam kategori konstitusional. Contoh lain adalah Presiden Hugo Chavez dari Venezuela (1999-2013) adalah Presiden yang terpilih selama lima tahun sekali dimulai pada bulan Februari 1999. Tak lama setelah itu, di April 1999, Presiden memenangkan referendum yang memungkinkan pemilihan ulang Presiden berturut-turut dan memperpanjang masa jabatan Presiden menjadi enam tahun (Molina, 2004). Pada bulan Desember 1999 konstitusi Venezuela menyetujui usulan Chavez di atas, sehingga pada bulan Juli 2000 Chavez terpilih untuk kedua kali menjadi Presiden dan yang pertama menjadi Presiden dengan masa jabatan enam tahun (Baturro & Elgie, 2019). Bahkan tahun 2007, Chavez mengajukan proposal perpanjangan masa jabatan Presiden dengan jangka waktu enam sampai tujuh tahun, meski akhirnya kalah tipis dalam referendum (Corrales, 2010).

Pembatasan masa jabatan Presiden ini sebenarnya bisa memiliki tiga implikasi yaitu: *pertama*. terhadap institusi atau pelembagaan politik dalam hal pembatasan masa jabatan Presiden. *Kedua*, terhadap norma konstitusi yang secara formal di akui negara dan masyarakat. *Ketiga*, terhadap norma perilaku politik yang dipraktikkan. Kita bisa lihat dalam praktiknya juga mengapa pembatasan masa

jabatan Presiden diberlakukan, diubah atau bahkan di hapus. Selain tiga implikasi diatas, pembatasan masa jabatan Presiden juga memiliki implikasi secara ekonomi. Pembatasan juga bisa mempengaruhi kualitas demokrasi negara tersebut. Efeknya bisa secara langsung mengikat atau tidak secara langsung mengikat (Baturo & Elgie, 2019). Namun, penulis pada akhirnya akan berfokus untuk melakukan penelitian tentang implikasi batasan masa jabatan Presiden terhadap keberlanjutan jabatan presiden di masa orde baru dari sisi ketatanegaraan saja. Argumennya, karena sisi ketatanegaraan dari *presidential term limit* masih belum banyak yang mendalami, dengan membuktikan ketentuan Pasal 7 UUD NRI 1945 baik di masa orde lama, orde baru hingga orde reformasi masih mengatur dengan satu ukuran saja, berbedanya hanya soal kuantitas masa jabatannya dan periodenya. Penelitian ini ingin menganalisis implikasi ketatanegaraan yang akan timbul dengan adanya batasan masa jabatan Presiden yang diatur dalam konstitusi Indonesia terhadap keberlanjutan jabatan Presiden secara terus menerus.

B. METODE PENELITIAN

Tipologi penelitian ini adalah deskriptif-evaluatif artinya penulis melakukan analisis secara deskriptif atas ketentuan atau produk hukum yang ada di Indonesia, kemudian dilakukan evaluasi berdasar implikasi dan praktik ketatanegaraan di Indonesia. Ada dua hal yang akan di analisis secara deskriptif-evaluatif yaitu (1) upaya-upaya Presiden Soeharto untuk terus-menerus menjabat sebagai Presiden Indonesia dengan tanpa melakukan penghindaran, amendemen, penafsiran ulang dan perluasan makna terhadap Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen; (2) menganalisis implikasi ketatanegaraan *presidential term limit* di konstitusi Indonesia sebelum amendemen terhadap *presidential continuism* masa orde baru.

Hasil penelitian ada dua, yaitu, *pertama*, analisis deskriptif-evaluatif tentang upaya-upaya Presiden Soeharto dalam terus-menerus menjabat selama enam periode dari tahun 1971-1997. Upaya-upaya *presidential continuism* itu kemudian akan dievaluasi menurut teori Alexander Baturo dan Robert Elgie serta Mila Versteg Timothy Horley, Anne Meng, Mauricio Guim dan Marilyn Guirguis tentang upaya *presidential continuism*. *Kedua*, analisis deskriptif-evaluatif ketentuan batasan masa jabatan Presiden menurut Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen dari segi teori dan praktik ketatanegaraan di masa orde baru. Analisis Implikasi ketatanegaraan *presidential term limit* terhadap *presidential continuism* masa orde baru akan menggunakan teori implikasi *presidential term limit* Alexander Baturo, Robert Elgie, Akisato Suzuki, dan Thomas Jefferson. Terakhir, akan dibuat simpulan dan evaluasi atas ketentuan *presidential term limit* yang ada di Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Parameter Implikasi Ketatanegaraan *Presidential Term Limit*

Sebelum memahami parameter implikasi ketatanegaraan *presidential term limit*, ada baiknya memahami pengertian *presidential term limit*, agar mudah dalam memahami parameternya. Pengertian *presidential term limit* sendiri memiliki perbedaan mendasar di literatur ilmu hukum kenegaraan Indonesia dengan konsep *presidential term limit* di literatur ilmu hukum internasional. Merujuk pada Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen, konsep *presidential term limit* adalah *Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*. Dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen itu mengandung pengertian *presidential term limit* diartikan batasan yang diberikan konstitusi Indonesia bagi seorang Presiden untuk menjabat dalam satu periode selama lima tahun dan selanjutnya dapat dipilih kembali.

Pengertian di atas secara umum memang bukan pengertian yang keliru. Namun, pengertian yang dangkal itu mengakibatkan implikasi yang serius dalam sistem ketatanegaraan. Konstitusi membuat batasan masa jabatan Presiden hanya meletakkan segi kuantitas dari batasan masa jabatan Presiden. Perbedaan esensial dengan literatur internasional adalah soal kualitas dari penetapan masa atau waktu yang diberikan oleh konstitusi bagi Presiden untuk bisa menjabat di periode berikutnya. Oleh karena itu, penulis mencoba untuk mencari definisi yang lebih mendalam dan holistik tentang pengertian *presidential term limit*.

Buku *Presidential Term Limit* karya Baturo dan Elgie, *presidential term limit* adalah ketentuan konstitusional yang membatasi durasi waktu maksimal seseorang bisa menjabat sebagai Presiden di suatu negara. Menurut Baturo, pengertian ini tidak boleh dimaknai hanya dari kuantitas yaitu batasan masa atau waktu yang diberikan konstitusi untuk Presiden menjabat di periode berikutnya, tetapi harus dilihat dari segi kualitas yaitu norma abstrak yang terkandung di dalamnya, tujuan yang ingin dicapai konstitusi terhadap Pasal batasan masa jabatan Presiden. Bagi negara-negara yang sudah maju demokrasinya seperti Amerika Serikat, pemahaman politisnya tentang batasan masa jabatan Presiden sudah lebih maju dibandingkan dengan di negara yang demokrasinya sedang berkembang atau belum maju (Baturo & Elgie, 2019).

Ada sejarah menarik dari ketentuan pembatasan masa jabatan yang dibuat oleh konstitusi Amerika Serikat. Pada saat George Washington menjadi Presiden Amerika selama dua periode mulai tahun 30 April 1789-3 Maret 1797, dan kemudian setelah masa jabatannya sebagai Presiden kedua berakhir, dia menolak untuk dicalonkan kembali pada tahun 1796 (Versteeg, Horley, Meng, Guim & Guirguis, 2020). Washington berpandangan bahwa tidak seharusnya seorang Presiden menjabat kembali sebagai Presiden untuk periode ketiga dan seterusnya. Selanjutnya, konstitusi Amerika mengadopsi pandangan tersebut menjadi norma yang tidak tertulis yang bertahan di Amerika lebih dari satu abad. Tidak ada

Presiden yang bisa menjabat sebagai Presiden lebih dari dua periode di Amerika Serikat. Bahkan, karena kuatnya norma tersebut, partai demokrat melepaskan kandidat Presiden terkuatnya pada pilpres Amerika tahun 1896 dan juga mendorong seorang warga Amerika berusaha membunuh Teddy Roosevelt pada tahun 1912 (Horwill, 1925).

Masalah baru kemudian muncul pada tahun 1940, ketika Franklin Roosevelt menjabat untuk ketiga kalinya sebagai Presiden Amerika. Prestasi Roosevelt yang bisa membawa Amerika keluar dari krisis ekonomi di tengah perang dunia II membuat dia dipercaya rakyat Amerika menjabat Presiden untuk ketiga kalinya. Roosevelt dalam pilpres Amerika menang mudah dari lawannya Wendel Wilkie tahun 1944. Namun, di tengah pemerintahannya, Franklin Roosevelt meninggal karena sakit pendarahan di otaknya. Kematian Roosevelt melahirkan perubahan konstitusi Amerika dalam pembatasan masa jabatan Presiden. Amerika kemudian melahirkan amendemen konstitusi kedua puluh dua yang menghasilkan batasan masa jabatan Presiden tahun 1951 yang menyatakan bahwa masa jabatan Presiden di Amerika hanya diperbolehkan maksimal dua kali periode saja (Baturu & Elgie, 2019).

Pengaturan *presidential term limit* di Amerika Serikat yang berlangsung semenjak awal pembentukan negaranya, berlaku secara informal atau tradisi maupun secara formal diatur dalam konstitusi menunjukkan adanya kestabilan perpolitikan dalam suksesi Presiden di Amerika Serikat. Para pendiri Amerika Serikat dimulai dari George Washington sudah menyampaikan gagasannya tentang *presidential term limit* jabatan Presiden Amerika hanya maksimal dua periode. Washington menyampaikan gagasan tersebut, ketika menolak dicalonkan kembali oleh parlemen Amerika Serikat untuk ketiga kalinya (Peabody & Washington, 2020).

Pengaturan secara formal tentang *presidential term limit* maksimal dua periode menjabat di Amerika Serikat lahir ketika ada amendemen ke-22 konstitusi Amerika Serikat. Amendemen itu didorong oleh peristiwa meninggalnya Presiden Franklin D. Roosevelt ketika menjabat untuk keempat kalinya sebagai Presiden Amerika Serikat pada November 1944. Ia meninggal hanya beberapa bulan setelah menjabat Presiden untuk periode keempatnya. Para ilmuwan politik kemudian melakukan penelitian atas faktor Kesehatan sebagai sebab kematian Roosevelt. Mereka menemukan bahwa Presiden Roosevelt dalam bulan-bulan terakhirnya menjabat hanya mampu menjalankan fungsi Presiden, maksimal empat jam. Bahkan bisa hanya satu atau dua jam saja perhari. Wakilnya, Harry S. Truman hampir tidak tahu sama sekali dengan kebijakan dan rencana pemerintahan Roosevelt karena dia sedang sakit (Korzi, 2019).

Atas desakan sebagian besar masyarakat Amerika Serikat, pada kongres tahun 1947 dilakukan amendemen ke-22 tentang pembatasan masa jabatan Presiden Amerika maksimal dua periode. Amendemen ke-22 ini kemudian

diratifikasi oleh sejumlah negara bagian yang di sahkan pada tahun 1951. Pembatasan masa jabatan Presiden Amerika Serikat berdasar amendemen ke-22 konstitusi Amerika, kemudian di praktikkan dalam sistem pemilihan Presiden Amerika Serikat hingga tahun 2020 ini. Hampir tidak ada Presiden Amerika Serikat yang menjabat lebih dari dua periode masa jabatannya (Korzi, 2019).

Thomas Jefferson pun sependapat dengan Washington terkait *presidential term limit*. hal ini bisa dilihat dari surat Jefferson kepada James Madison tahun 1787 yang isinya menjelaskan kekhawatiran jika tradisi maksimal dua kali menjabat sebagai Presiden akan di tinjau kembali dalam konstitusi Amerika Serikat. Jefferson mengkritik keras keinginan untuk menghapus tradisi tersebut dengan menyatakan bahwa “berdasar pada pengalaman, Presiden akan dipilih kembali jika konstitusi mengijinkan, meskipun rakyat Amerika Serikat memiliki hak untuk memilih Presiden, itu adalah kewenangan yang tidak akan di jalankan” (Jefferson, 1975) ada tiga argumen yang dikemukakan oleh Jefferson untuk mendukung pembatasan masa jabatan Presiden Amerika Serikat maksimal dua periode jabatan saja (Jefferson, 1975).

Pertama, potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden yang menjabat. Seorang Presiden yang menjabat periode kedua, akan mencari cara untuk bisa menjabat lagi pada periode ketiganya. Hal ini adalah fitrah seorang yang merasa nyaman dan mendapat keuntungan atas jabatan Presiden yang di raihinya. Jefferson khawatir, Presiden petahana akan melakukan permainan curang dan mencoba untuk memegang kendali pemerintahan untuk menutupi ketidakmampuan Presiden dipilih kembali. Pembatasan maksimal dua periode jabatan akan mencegah disfungsi dalam pemerintahan. Bangsa Amerika Serikat sendiri baru satu dekade meninggalkan sistem monarki. Penyalahgunaan kekuasaan diyakini oleh Jefferson secara alamiah di bentuk dari tidak adanya *presidential term limit*. Seperti kata Cato, tokoh anti federalis Amerika yang menyatakan “jika Presiden memiliki ambisi, dia memiliki kekuasaan dan waktu yang cukup untuk menghancurkan negaranya” (Cato, 1981).

Kedua, implikasi negatif atas tidak kompetennya kemampuan Presiden dalam melakukan fungsi administrasi pemerintahan yang kompleks namun dipilih ulang secara tak terbatas. Jika seorang Presiden petahana menjabat terlalu lama, akan kehilangan kemampuan untuk bisa menyelesaikan permasalahan rakyatnya dengan baik. Disamping itu, Presiden akan kehilangan mental sebagai seorang pemimpin negara yang kuat dan berintegritas. Pada akhirnya, fisiknya yang melemah karena dimakan usia akan mengurangi kemampuan fisiknya untuk mengelola negara secara baik. Hal ini bisa dilihat dalam pengalaman raja-raja dimasa lalu yang mengalami kepikunan atau dimensia serta gaya hidupnya yang mewah dan jauh dari rasa tanggung jawab terhadap masalah rakyatnya (Jefferson, n.d).

Ketiga, Jefferson khawatir masa jabatan Presiden yang lama akan mengarah pada stagnasi regenerasi politik dan administrasi pemerintahan. Siklus regenerasi pemimpin politik yang teratur akan menyegarkan sistem politik dalam hal kepemimpinan yang kuat dan kebijakan pemerintah yang baik dan berkualitas. Meski, pemimpin yang muda, tidak selalu menjamin akan kompeten dan mampu untuk mengambil kebijakan yang terbaik buat rakyatnya. Justru, regenerasi pemimpin yang tidak baik akan mendukung lahirnya *incompetence* atau ketidakmampuan dalam mengambil kebijakan strategis pemerintahan yang dinamis. Jefferson berharap dengan Presiden Amerika Serikat dipilih dalam jangka waktu tertentu, akan menjadi tradisi politik yang akan menghasilkan ketahanan terhadap perubahan dan ide-ide baru (Jefferson, n.d).

Contoh model *presidential term limit* yang agak berbeda adalah Prancis dan Swiss. Konstitusi Prancis tahun 1795 dan Konstitusi Swiss tahun 1798 menggunakan model *primus inter pares* atau kekuasaan eksekutif yang beranggotakan lima orang, salah satu dari lima orang tersebut akan menjadi Presiden dan dilakukan rotasi jabatan Presiden bergiliran dari lima orang tersebut setiap tahunnya. Tidak ada dari lima orang tersebut yang bisa dipilih kembali oleh *council* tanpa menunggu lima tahun di antara pilpres. Contoh lainnya tentang *presidential term limit* adalah negara-negara Amerika Latin yang lebih eksplisit dalam mengatur batasan masa jabatan Presiden. Contohnya, Presiden Simon Bolivar di tahun 1819 menyatakan para pemimpin di Amerika Latin sudah memahami bahwa ada norma tidak tertulis di negaranya yaitu tidak ada yang lebih berbahaya kecuali membiarkan seorang warga negara untuk terus berkuasa menjadi Presiden dalam jangka waktu yang lama. Namun, kemudian dia berubah pikiran dengan mengubah konstitusi Bolivia di tahun 1826 menjadi seorang Presiden petahana bisa menunjukan calon penggantinya sendiri (Ginsburg & Elkins, 2019).

Belajar dari kasus Bolivia, negara-negara Amerika Latin mulai mengatur secara formal batasan masa jabatan Presiden. Konstitusi Chile misalnya di tahun 1822, mengatur batasan masa jabatan Presiden selama enam tahun untuk satu kali masa jabatan Presiden dengan diperkenankan mencalonkan diri kembali dengan masa jabatan empat tahun saja. Lain lagi dengan konstitusi Argentina di tahun 1819 yang mengatur batasan masa jabatan Presiden pertama harus didukung oleh suara mayoritas di semua kamar (*chamber*) di legislatif. Di periode kedua, Presiden yang mencalonkan kembali minimal membutuhkan suara dua pertiga suara dari *chamber* (Ackerman, 2006).

Selanjutnya, berbicara parameter implikasi ketatanegaraan *presidential term limit*, ada banyak pro dan kontra tentang parameter yang ideal yang digunakan untuk membatasi masa jabatan presiden. Mulai dari penjelasan Baturo di tahun 2014, Bueno de Mesquito dalam “*The Logic of Political Survival*” (Mesquita, Smith, Siverson & Morrow, 2003); Carey dalam “*The Reelection Debate in Latin America*” (Carey,

2014); Dulani dalam “*Personal Rule and Presidential Term Limits in Africa*” (Dulani, 2011); dalam “*On the Evasion of Executive Term Limits*” (Ginsburg, Melton & Elkins, 2011), dalam “*The case for presidential term limits*” (Malts, 2007), dan terakhir dalam “*Report of term-limits: Part 1-Presidents*” (Venesia Commission, 2018). Menurut Peter Stone, ada beberapa masalah normatif yang bisa dibahas untuk memberikan batasan masa jabatan Presiden. Baturo sendiri menggarisbawahi bahwa pembatasan masa jabatan Presiden sebenarnya adalah ingin memberikan batasan untuk melakukan perpindahan atau pengambilalihan presiden diktator dengan pilihan menjadi negara demokratis (Stone, 2019). Ketakutan mendasar, dengan tidak adanya batasan masa jabatan Presiden adalah akan menghasilkan negara yang tidak demokratis, bahkan cenderung tirani. Awalnya mungkin Presiden yang menjabat tidak ada keinginan untuk terus menjabat selamanya, hanya didasarkan pada penghargaan sosial dari masyarakat dengan adanya kepentingan politik personal atau untuk peningkatan ekonomi keluarganya, akan mendorong Presiden untuk terus ingin menjabat kembali (Halff, 2016).

Alexander Baturo, Robert Elgie, dan Akisato Suzuki menjelaskan ada tiga implikasi dari *presidential term limit* yaitu (1) tentang komposisi anggaran pengeluaran pemerintah suatu negara, (2) tingkat represi negara kepada rakyatnya, dan (3) terakhir krisis kepercayaan internasional. Tiga indikator ini kemudian akan bisa untuk melihat fenomena empiris yang terjadi pada negara-negara yang tidak memiliki atau masih terbatas dalam konsep batasan masa jabatan Presiden (Suzuki, 2019).

Ada tiga argumen mengapa implikasi diatas yang di lihat dalam *presidential term limit*. **Pertama**, adanya temuan di lapangan bahwa karakteristik dari batasan masa jabatan Presiden menghasilkan efek pada bidang politik. Hasil-hasil politik disuatu negara akan cenderung dikendalikan oleh pemimpin tertinggi negara, sehingga kontestasi politik di nasional dan lokal akan menjadi dikerdilkan dan tidak bermakna. **Kedua**, batasan masa jabatan Presiden akan melahirkan efek secara komposisi pengeluaran pemerintah. Pengeluaran anggaran pemerintah akan lebih difokuskan pada peningkatan suara konstituen dari Presiden yang sedang menjabat, bukan untuk menjalankan program jangka panjang rakyat yang mensejahterakan. **Ketiga**, adanya krisis kepercayaan dunia internasional merupakan ciri dari sistem negara yang tidak menganut demokrasi secara baik. Negara akan cenderung bertindak tirani kepada rakyatnya, sehingga indeks demokrasi negara tersebut akan merosot tajam. Turunnya indeks demokrasi akan menurunkan kepercayaan dunia internasional terhadap sistem politik di negara tersebut yang fair dan demokratis (Suzuki, 2019).

Menurut Komisi Venesia, pilpres tidak boleh hanya dipahami sebagai pemenuhan hak asasi manusia. Lebih dari itu, hal tersebut harus ditafsirkan secara positif bahwa membatasi masa jabatan Presiden adalah untuk menghindarkan negara menuju pada tirani. Pemilu ulang Presiden untuk mencegah terpusatnya

kekuasaan politik negara di tangan Presiden tunggal. Jika terlalu besar kekuasaan Presiden, akan melahirkan dampak negatif yang luar biasa dalam demokrasi (Venice Commission, 2018).

Penulis lebih setuju dengan parameter yang diatur dalam konstitusi Amerika Serikat. Parameter *Presidential term limit* bagi konstitusi Amerika diletakkan dalam dua sisi yaitu sisi kuantitas dan sisi kualitas. Sisi kuantitas memberikan batasan masa jabatan Presiden dari segi waktu yang diberikan konstitusi dalam dua hal yaitu durasi waktu menjabat dalam satu periode, dan durasi maksimal periode menjabat seorang Presiden untuk menjabat kembali. Sisi kualitasnya adalah ada norma yang abstrak yang menjadi pondasi dalam pasal batasan masa jabatan Presiden. Norma abstrak itu ada tiga norma. *Pertama*, setiap orang yang mencalonkan diri sebagai calon Presiden dan sedang menjabat sebagai Presiden Amerika, harus berkomitmen untuk menjunjung tinggi norma tidak tertulis di konstitusi Amerika yaitu Presiden hanya boleh maksimal menjabat dua periode saja. *Kedua*, pondasi dari batasan masa jabatan Presiden adalah untuk menghasilkan seorang pemimpin negara yang terbaik secara kuantitas dan kualitas di antara warga negara, sehingga konsep negara demokrasi harus menjadi spirit yang diterima dalam pergeseran tongkat estafet dari Presiden yang satu ke Presiden yang menggantikannya. *Ketiga*, batasan masa jabatan Presiden dibuat untuk menghindari negara menghasilkan pemimpin yang absolut dan tirani. Terlalu lamanya seorang Presiden menjabat akan memberi peluang besar untuk menjerumuskan negara dalam sistem negara otoriter. Sisi kualitas ini bisa ditelusuri dalam sejarah dan penjelasan lahirnya amendemen ke-22 Konstitusi Amerika Serikat.

Upaya-Upaya *Presidential Continuism* Masa Orde Baru

Istilah *Presidential Continuism* dalam literatur bahasa Indonesia memiliki padanan kontinuitas masa jabatan Presiden. Istilah *presidential continuism* adalah tindakan Presiden untuk melanjutkan jabatan presiden yang diembannya secara terus-menerus. Istilah *presidential continuism* ini sendiri lebih populer dengan istilah dalam bahasa spanyol yaitu "*Presidential Continuismo*". Praktik *presidential continuismo* atau upaya presiden untuk terus-menerus menduduki jabatannya lebih banyak di praktekkan di Amerika Latin. Delapan dekade lalu, Russell Fitzgibbon mendefinisikan *presidential continuismo* sebagai "praktik melanjutkan jabatan yang dikuasai di negara Amerika Latin dengan proses amandemen konstitusi, atau membuat ketentuan baru dalam konstitusi, penghapusan pembatasan masa jabatan Presiden seperti penghapusan terhadap dua kali masa jabatan berturut-turut" (Fitzgibbon., 1940). Kesimpulannya, upaya *presidential contiunism* adalah upaya-upaya yang dilakukan Presiden dengan alasan apapun baik berupa penghindaran, perpanjangan atau bahkan penghapusan pasal pembatasan masa

jabatan Presiden untuk bisa menjabat kembali diluar waktu yang sudah di tentukan konstitusi. Ada berbagai upaya Presiden petahana dalam melakukan keberlanjutan masa jabatannya secara terus menerus. Menurut Baturo, upaya itu bisa "penghindaran (*avoidance*)", "perluasan makna", "perpanjangan," dan "penghapusan" bisa dibilang merupakan praktik kontinuitas yang semuanya diarahkan untuk ketidakpatuhan norma konstitusional. Untuk lebih jelasnya tentang upaya-upaya Presiden dalam melanggengkan kekuasaannya dengan penyimpangan *presidential term limit* akan dijelaskan di bawah ini:

Pertama, strategi penghindaran (*avoidance*). Praktik ini umum di Presiden yang menjabat Presiden secara terus menerus. Secara keseluruhan, dari 1945 hingga 2017 ada tiga belas contoh Presiden yang menghilangkan masa jabatan yang pernah dipegang setelah memiliki sebuah konstitusi baru diadopsi. Chavez, Rafael Correa, dan Evo Morales yang melakukannya ketika mereka memiliki konstitusi baru yang diundangkan di awal mereka menjabat. Praktik ini bahkan lebih umum di antara era Presiden Rusia pasca uni soviet (Corrales, 2016). Langkah-langkahnya Presiden petahana dalam melakukan keberlanjutan jabatan Presiden dengan penghindaran adalah: (1) Mematuhi batasan masa jabatan Presiden secara formal tetapi melanggar semangat konstitusi secara *de facto* sehingga tetap menjadi menjabat Presiden dan pemimpin politik yang efektif dapat mengendalikan kekuasaan Presiden atau Presiden boneka yang ditunjuknya sebagai pengganti dirinya. Misalnya, Presiden Nikaragua tahun 1947 dan Presiden Rusia tahun 2008; (2) Presiden Petahana bisa berpindah posisi jabatan dari Presiden ke perdana Menteri atau sebaliknya, dengan atau tanpa perubahan konstitusi untuk memperkuat posisi di jabatan yang baru atau melemahkan kewenangan jabatan Presiden yang tidak lagi dipegangnya. Misalnya, Presiden Yugoslavia tahun 1997 dan Presiden Filipina tahun 1976; (3) Penangguhan pilpres. Misalnya, Filipina tahun 1972 dan Angola tahun 1992; dan (4) Menghitung mundur masa jabatan Presiden di konstitusi yang baru. Maksudnya dengan membuat istilah baru yaitu masa jabatan Presiden yang lama dengan konstitusi lama tidak dihitung dalam konstitusi yang baru. Misalnya, Chavez di periode kedua menjabatnya.

Kedua, strategi amendemen konstitusi untuk perpanjangan masa jabatan. Dalam praktiknya, perpanjangan masa jabatan ini tidak berdiri sendiri tetapi digabungkan dengan modifikasi tambahan jumlah persyaratan, atau dengan perubahan lainnya. Contoh, Chavez yang tidak hanya diperpanjang jangka waktu dari lima hingga enam tahun tetapi juga memperkenalkan pemilihan ulang segera. Singkatnya, ada beberapa model dalam melakukan perpanjangan masa jabatan Presiden petahana yaitu (Baturo & Elgie, 2019): (1) Periode masa jabatan Presiden tanpa mengubah lama waktu menjabat dalam satu periode; misalnya Rusia tahun 2008, Uzbekistan tahun 2002; (2) Ubah Konstitusi untuk memungkinkan pemilihan kembali terhadap rezim Presiden petahana; misalnya Peru tahun 1993,

dan Brasil tahun 1997; dan (3) Ubah Konstitusi untuk diizinkan satu lagi menjabat secara *ad hoc*; misalnya Korea tahun 1969 dan Namibia tahun 1998.

Ketiga, strategi penghapusan pembatasan masa jabatan Presiden (*Removal*). Juan Linz menggarisbawahi bahwa berbeda dengan pemerintahan yang demokrasi, pemerintah otoriter adalah “selamanya” (Linz, 1998). Karena banyak diktator kontemporer telah belajar untuk tidak menghilangkan batasan masa jabatan Presiden selamanya. Penghapusan formal atas batasan masa jabatan Presiden tidak penting diperlukan. Lagi pula, Presiden hanya perlu terus merevisi konstitusi pada irama tujuh sampai delapan tahun, setiap kali mengubah durasi masa jabatan sebelumnya dan mengklaim bahwa waktu mereka menjabat Presiden dibatasi konstitusi.

Untuk lebih jelasnya, bagaimana rata-rata lama Presiden menjabat setelah melakukan upaya-upaya penghindaran, perpanjangan lewat amendemen atau penghapusan pasal batasan masa jabatan Presiden dijelaskan di tabel 1 berikut ini.

Tabel 1 : *Data Rata-Rata Lama Masa Jabatan Presiden Setelah Terpilih di Periode Pertama*

Waktu	Negara Non Demokrasi	Negara Demokrasi	Jumlah Total	Jumlah Total Masih Menjabat
Kurang dari 1 tahun	7	1	8	9
2-5 tahun	13	6	19	23
6-10 tahun	23	3	26	33
Lebih dari 10 tahun	17	2	19	30
Menjabat kembali setelah Amendemen konstitusi	08.09	05.03	08.03	9
Menjabat selamanya	16.09	11.02	16	16.07
Total Presiden	60	12	72	95

Sumber: Alexander Baturo and Robert Elgie. (2019), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford Scholarship Online.

Selain pandangan Baturo, ada juga pandangan Mila Versteeg tentang upaya-upaya *presidential continuism* untuk penghindaran *presidential term limit* ada lima strategi yang dilakukan oleh petahana yaitu : (1) melakukan amendemen konstitusi tentang batasan masa jabatan Presiden; (2) membuat konstitusi baru dan menyatakan bahwa masa jabatan Presiden yang di atur berdasar konstitusi lama tidak masuk dalam perhitungan (*The Blank slate Theory*); (3) Menggunakan Mahkamah Konstitusi untuk menafsirkan Kembali tentang Batasan masa jabatan Presiden di konstitusi; (4) menunjuk pejabat Presiden yang bisa dikontrol (*the*

placeholder president) dan dapat dipercaya oleh Presiden petahana yang tidak bisa lagi menjabat (*the faithful agent approach*); (5) menunda pemilihan umum (Versteeg, Horley, Meng, Guim & Guirguis, 2020). Dalam tabel 2 menunjukkan bahwa strategi amendemen konstitusi tentang batasan masa jabatan Presiden menjadi strategi yang paling umum di gunakan oleh Presiden petahana. Hampir empat puluh Presiden dari total enam puluh Presiden yang menggunakan strategi amendemen konstitusi. Teori *blank slate* atau membuat konstitusi baru digunakan oleh lima Presiden, sementara tiga strategi lainnya hanya bersifat sekunder. Ada juga enam Presiden petahana yang meminta tafsir ulang kepada peradilan atau Mahkamah Konstitusi tentang batasan masa jabatan Presiden, sedangkan enam Presiden lainnya mencari agen setia untuk menjadi Presiden boneka. Selebihnya ada tiga Presiden petahana yang menggunakan strategi menunda pemilihan ulang Presiden. Lebih jelasnya bisa dilihat di tabel 2 dibawah ini:

Tabel 2 : *Jenis-Jenis Strategi Penghindaran Batasan Masa Jabatan Presiden*

Strategi Penghindaran	Deskripsi Strategi	Frekuensi	Persentase	Persentase Kesuksesan
Amandemen	Amandemen konstitusi untuk menghilangkan batasan masa jabatan Presiden atau memperpanjang batasan masa jabatan Presiden	40	63%	60%
<i>Blank Slate</i>	Menciptakan batasan masa jabatan Presiden dalam konstitusi baru yang dimana menihilkan batasan masa jabatan Presiden di konstitusi lama	5	8%	100%
<i>Court</i>	Menggunakan peradilan untuk menafsirkan ulang batasan masa jabatan Presiden di konstitusi	6	15%	83%
<i>Placeholder President</i>	Mengangkat Presiden pilihan inkumben, tetapi masih di bawah control petahana	6	15%	35%
<i>Delay election</i>	Penundaan pemilihan ulang Presiden, meski sudah waktunya pemilihan ulang	3	5%	100%
TOTAL		60	100%	67%
<i>Multiple strategies</i>	Kombinasi dari empat strategi diatas	9	14%	100%

Penjelasan tabel 2 diatas, dapat disimpulkan bahwa pemilihan strategi petahana dalam melanggengkan jabatannya, mempengaruhi tingkat kesuksesan dalam *presidential continuism*. Bahkan dalam strategi amendemen tercatat 60% berhasil dan selebihnya 40% gagal. Strategi lainnya seperti *place holder president*, *the blank slate* bahkan lebih rendah lagi tingkat keberhasilannya. Dari beberapa pandangan diatas, penulis lebih condong kepada pandangan dari Mila Versteeg

tentang upaya penghindaran dalam batasan masa jabatan Presiden untuk meraih *presidential continuism*. Alasannya, karena dalam praktik rielynya, hampir Presiden petahana akan menggunakan strategi *multiple strategies* atau strategi kombinasi dalam melanggengkan jabatan Presiden yang di milikinya. Hal ini karena kondisi sistem ketatanegaraan dan sistem politik dalam negara bisa berubah sesuai dengan keadaan negara tersebut. Terlebih lagi, dalam penelitian Mila Versteg diatas, menunjukkan potensi sukses dari model strategi kombinasi adalah 100%. Meski tidak dipungkirin menggunakan satu strategi primer misal amandemen, *delay election* dan *the blank slate* juga punya potensi besar sukses.

Konteks masa orba, ada berbagai upaya yang dilakukan oleh Presiden Soeharto memastikan keberlanjutan jabatan Presiden yang diraihnya. Kebijakan Presiden Soeharto yang terpenting dalam sejarah pemilu adalah mengadakan pemilu pada tahun 1971 untuk membentuk parlemen baru. Soeharto menetapkan agar pemilu diikuti oleh partai-partai politik (parpol) yang sudah ada. Soeharto menetapkan Undang-undang bahwa jumlah keanggotaan parlemen Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia (RI) keseluruhan sebanyak 460 kursi (Dahl, 1966). Namun yang akan diperebutkan hanya sebanyak 360 kursi, 100 kursi akan diperuntukkan untuk militer tanpa pemilihan karena militer tidak dibenarkan memilih untuk menghindari perpecahan di dalam tubuh militer (Miaz, 2012).

Sedangkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara mempunyai kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden serta mengamendemen Undang-undang dengan jumlah keanggotaan sebanyak 920 kursi. Rezim Soeharto menetapkan bahwa sebanyak 560 orang di antara anggota MPR tersebut adalah mereka yang dilantik tanpa pemilihan yaitu tokoh-tokoh dan orang-orang yang mewakili wilayah seluruh Indonesia. Umumnya mereka yang dilantik tanpa pemilihan terdiri dari orang-orang dekat Soeharto. Keadaan tersebut memberikan kepastian mayoritas suara parlemen akan dikuasai oleh rezim Soeharto. Partai manapun yang akan menang pada pemilu 1971, tidak akan berdaya melawan mayoritas rezim tersebut (Miaz, 2012).

Rezim Soeharto juga memerintahkan seluruh anggota dan keluarga militer dan pemerintah mulai dari tingkat pusat sampai tingkat bawah (kecamatan/desa) di seluruh Indonesia berkampanye dan mendukung partai Golkar. Seandainya ada di antara mereka yang tidak memilih partai pemerintah, akan diberhentikan dari pekerjaan. Isu-isu kampanye partai Golkar adalah melaksanakan demokrasi, pembangunan dan menghancurkan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang mendalangi perebutan kekuasaan yang gagal tahun 1965. Dari seluruh pemilu (1971-1997) rezim Soeharto berusaha agar tetap melanggengkan kekuasaan. Buktinya partai Golkar selalu menang dan dapat mempertahankan jabatan Presiden selama 32 tahun (Maret 1966-Mei 1998). Rezim ini termasuk lama berkuasa di dunia selain Presiden Kuba Fidel Castro (Rauf, 2000). Strategi politik

rezim Orba adalah menguasai mayoritas parlemen dan DPRD di setiap provinsi dan kota/kabupaten. Oleh karena itu parlemen yang seharusnya memainkan peranan sebagai lembaga tertinggi negara yang akan melakukan pengawasan terhadap pemerintah tidak dapat berjalan dengan baik (Miaz, 2012).

Keadaan politik selama rezim Orba berlangsung telah memberikan peluang yang amat besar kepada rezim Soeharto berkuasa secara otoriter dan menguasai seluruh institusi pemerintah. Oleh karena itu, terjadi banyak kasus seperti hilangnya kepercayaan, mengesampingkan Undang-undang dan membatasi partisipasi politik rakyat Indonesia. Untuk lebih jelasnya tentang perolehan kursi parlemen pemilu di masa orba, bisa dilihat di Tabel 3 di bawah ini:

Tabel 3: *Perolehan Kursi Parlemen Pemilu 1971-1997*

Pemilihan Umum (Pemilu)	Perolehan Suara/Kursi Parlemen		
	PPP	Golkar	PDI
1971	14,833 (96 kursi)*	34,348 (236 kursi)	5,516 (30 kursi)**
1977	18,722 (99 kursi)	39,313 (232 kursi)	5,459 (29 kursi)
1982	20,871 (94 kursi)	48,334 (242 kursi)	5,919 (24 kursi)
1987	13,701 (61 kursi)	62,783 (299 kursi)	9,324 (40 kursi)
1992	16,624 (62 kursi)	66,599 (282 kursi)	14,565 (56 kursi)
1997	25,340 (89 kursi)	84,187 (325 kursi)	3,463 (11 kursi)

Keterangan:

*PPP adalah fusi partai islam NU, Parmusi, PSII dan partai lain

**PDI adalah fusi partai katolik, partai Kristen, PNI, Murba dan IPKI

Berdasarkan tabel di atas ditunjukkan partai rezim Soeharto yaitu Golkar senantiasa menang setiap pemilu yang diadakan antara tahun 1971-1997. Ini memberikan gambaran bahwa rezim Soeharto sangat kuat yang didukung oleh militer dan pejabat pemerintah. Partai oposisi seperti PPP dan PDI tidak berdaya mengalahkan partai pemerintah tersebut. Puncak Kekuasaan masa orba diraih Soeharto pada pemilu tahun 1987. Hal ini mulai dengan pemilu diadakan pada tanggal 23 April 1987 diikuti oleh 85.869.816 pemilih. Partai PPP mendapat kekalahan besar di seluruh pelosok yang kehilangan 33 kursi. Penyebab merosotnya jumlah kursi partai Islam tersebut karena PPP mendapat tekanan kuat dari pemerintah dan tidak dibenarkan memakai dasar partai kepada Islam dan harus menukarnya dengan Pancasila. Selain itu, logo partai yang asalnya ka'bah diganti dengan salah satu logo yang ada di dalam gambar logo negara burung garuda, sehingga logo ka'bah berganti gambar bintang. Faktor perpecahan internal yaitu tokoh-tokoh bekas partai NU yang semula memilih PPP di Jawa Timur dan Jawa Tengah tidak lagi mendukung partai tersebut karena dikecewakan oleh elit

partai PPP yang lain. Sebaliknya, Partai Golkar dapat keuntungan dengan bertambah kursi (53) dan keseluruhan menjadi 299 kursi untuk parlemen. Partai PDI juga dapat tambahan 30 kursi. Partai PDI beruntung karena pemerintah berkuasa memberikan peluang kepada ketua partai tersebut (Suryadi) berkampanye untuk membujuk pemilih mendukung PDI. Pada saat itu, partai mendapat kebebasan dari rezim berkuasa untuk berkampanye (Miaz, 2012).

Sebagaimana isu kampanye pemilihan 1982, Partai Golkar semakin kuat melancarkan isu bahwa pembangunan negara adalah berkat penguasaan pemerintah Orba atau Golkar. Ekonomi negara pada ketika itu meningkat dan pembangunan sektor-sektor publik seperti jalan, jembatan, sekolah, gedung dan sebagainya berlangsung pesat di Indonesia. Selain itu suasana harmonis antara kaum dan suku terjalin baik. Isu seperti tersebut menjadi tema kampanye Golkar. Sedangkan PPP pada pemilihan 1987 terpaksa mengganti logo partai dari Ka'bah menjadi bintang karena parlemen mengeluarkan Undang-undang sistem parpol baru yang tidak membenarkan parpol berdasarkan partai menurut agama atau ajaran tertentu kecuali dasar tunggal adalah Pancasila. Dampak perubahan dasar partai kepada Pancasila telah menimbulkan kesulitan bagi partai (PPP dan PDI) mencari isu kampanye yang terbaik. Kedua partai itu akhirnya melancarkan isu pemerintah yang bersih dan adil di Indonesia. Antara lain ketika itu setiap pemimpin berakhlak baik, maka penguasaan negara juga akan baik dan korupsi uang negara dapat dicegah (Miaz, 2012). Dalam memandang upaya *presidential continuism* untuk melakukan penghindaran terhadap *presidential term limit*, Jika dikontekskan dengan kasus di Indonesia di masa orde baru, sebenarnya dari lima model strategi yang di sampaikan Mila Versteeg itu tidak ada yang tepat istilah yang bisa menggambarkan langkah Presiden Soeharto dalam *presidential continuism*. Namun dengan inspirasi dari model mila Versteeg tersebut, penulis menggunakan istilah baru untuk menyebut langkah dan upaya Soeharto dalam *presidential continuism* yaitu modifikasi konstitusi secara komprehensif (*comprehensive modification constitutional*).

Begitu pula jika mengacu pada model dari *presidential continuism* Alexander Baturo yang berpandangan ada tiga model upaya *presidential continuism* yaitu penghindaran (*avoidance*), amendemen konstitusi, dan penghapusan batasan masa jabatan Presiden (*removal*). Presiden Soeharto tidak sepenuhnya melakukan tiga langkah itu untuk melanggengkan jabatannya. Hal ini karena, Presiden Soeharto dalam melakukan upaya *presidential continuism*, tidak melakukan penghindaran, penafsiran ulang batasan masa jabatan Presiden, perluasan makna atau melakukan penghapusan terhadap Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen.

Upaya-upaya yang dilakukan Presiden Soeharto adalah dengan memperkuat kekuasaan Presiden yang dijabatnya terhadap kekuasaan legislatif, dan yudikatif. Kemudian, dalam tataran praktik, dengan pengaturan pemilu legislatif dan

pemilihan Presiden yang diarahkan untuk bisa terpilihnya Presiden Soeharto secara terus-menerus selama enam periode. Hal ini sejalan dengan pandangan Juan Linz, bahwa Presiden yang otoriter, menganggap tidak penting lagi pembatasan masa jabatan Presiden apakah harus di revisi, diperluas maknanya atau di hapus dari konstitusi, karena dengan strategi mengatur agar pemilihan Presiden terus-menerus memilih Presiden petahana, maka ketentuan pembatasan masa jabatan Presiden hanyalah soal formalitas belaka di konstitusi.

Implikasi Ketatanegaraan *Presidential Term Limit* Menurut Pasal 7 UUD NRI 1945 Sebelum Amendemen terhadap *Presidential Continuism* Masa Orba

Ketentuan *presidential term limit* menurut Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen yang menyatakan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia menjabat selama lima tahun, dan selanjutnya dapat dipilih kembali, memiliki implikasi ketatanegaraan yang cukup serius. Alexander Baturo, Robert Elgie, dan Akisato Suzuki menyatakan bahwa implikasi dari *presidential term limit* ada tiga hal yaitu (1) terbentuknya pemerintahan yang otoriter dan mereduksi demokrasi; (2) perubahan komposisi anggaran belanja negara; (3) krisis kepercayaan dunia internasional terhadap negara tersebut. Implikasi yang berkaitan dengan krisis kepercayaan dunia internasional, menurut penulis tidak termasuk dalam implikasi ketatanegaraan.

Thomas Jefferson berpandangan bahwa ada tiga implikasi dari *presidential term limit* yaitu (1) akan menciptakan pemimpin negara yang menyalahgunakan kekuasaan untuk terus menjabat secara terus menerus; (2) melahirkan pemimpin negara yang tidak kompeten dalam mengemban jabatan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan; (3) akan melahirkan stagnasi regenerasi politik dan administrasi pemerintahan. Penulis sepakat dengan Jefferson, bahwa ketiga implikasi diatas masih ruang lingkup implikasi ketatanegaraan *presidential term limit*.

Dari pandangan Baturo, Elgie, Akisato Suzuki dan Jefferson, penulis mengelaborasi teorinya, sehingga implikasi ketatanegaraan *presidential term limit* terhadap *presidential continuism* ada empat hal yaitu (1) terbentuknya pemerintahan yang otoriter dan mereduksi demokrasi; (2) penyalahgunaan kekuasaan Presiden oleh petahana untuk menjabat terus-menerus; (3) melahirkan Presiden terpilih yang *incompetence* dalam administrasi pemerintahan; (4) dan melahirkan stagnasi regenerasi politik. Selanjutnya empat implikasi ketatanegaraan diatas akan digunakan untuk menganalisis *presidential term limit* menurut Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen.

Implikasi pertama, terbentuknya pemerintahan orde baru yang otoriter dan mereduksi demokrasi. Pembatasan masa jabatan Presiden di masa pemerintahan Presiden Soeharto, merupakan jenis pemerintahan yang otoriter. Hal ini

dibuktikan dengan terpilihnya Soeharto untuk terus menjabat sebagai Presiden selama enam kali pemilu di Indonesia mulai tahun 1971-1997. Berbagai upaya *presidential continuism* oleh Presiden Soeharto agar tidak dibatasi oleh Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen. Mulai dari penguasaan terhadap komposisi keanggotaan di MPR dan DPR RI. Dilanjutkan dengan pembentukan sekber GOLKAR sebagai kendaraan politik dalam pemilu selama enam periode. Melakukan pengorganisasian terhadap kementerian dalam negeri, kementerian pertahanan dan struktur birokrasi dari tingkat nasional, daerah dan kelurahan untuk taat terhadap asas monoloyalitas kepada Soeharto. Menjalankan politik dwi fungsi ABRI untuk menjadi mesin politik Presiden Soeharto. Melakukan control terhadap oposisi dan mengebiri kekuatan politik oposisi dengan kebijakan asas tunggal dan pengajuan Undang-Undang organisasi partai politik dan tata cara pemilihan umum pada tahun 1975 sebagai persiapan pemilu 1977 (Liddle, R.W. (1992).

Reduksi demokrasi dibuktikan dengan kemenangan GOLKAR dalam pemilu 1971-1997, dimana prosentasenya terus meningkat dari 62,8% hingga pernah tahun 1987 mencapai 73,2%. Dominasi GOLKAR ini menunjukkan legitimasi formalistik yang tinggi dari perspektif pemerintah, sebaliknya dari sisi rakyat, menunjukkan bahwa suara dan aspirasi rakyat tidak memiliki pengaruh dalam pemilu dan pemilihan Presiden, karena sudah dikondisikan hasil suara rakyat adalah memenangkan GOLKAR. Control yang absolut terhadap suara Pemilu menjadikan rezim orde baru telah meniadakan iklim demokrasi yang sehat dan partisipatif seperti normalnya negara-negara penganut demokrasi dan sistem pemilu (Liddle, 1992).

Presiden Soeharto juga memperlemah parpol dengan menyatukan seluruh partai yang menyertai pemilu tahun 1971 ke dalam komponen partai baru terkecuali bagi Golkar dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Fusi Parpol di Indonesia. Sehingga, jumlah partai di Indonesia hanya tiga. Pada tahun 1973, partai-partai Islam disatukan menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yaitu terdiri dari fusi partai NU, Parmusi, PSII dan Partai. Sedangkan partai yang bukan Islam disatukan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yaitu partai PNI, Parkindo, Katolik, IPKI dan Murba. Pada akhirnya pengerdilan parpol lewat Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 berhasil menjadikan Golkar sebagai pemenang pemilu legislatif sekaligus mesin politik Soeharto (Anonim, n.d).

Pengetatan pemilik suara yang berhak memberikan suaranya di pemilu. Caranya dengan memberikan syarat yang ketat terhadap rakyat untuk bisa menggunakan hak pilihnya di dalam Pasal 2 Ayat (1) huruf c dan d Undang-Undang Nomor 16 tahun 1969. Syarat warga negara Indonesia (WNI) menjadi calon anggota MPR diberi syarat harus setia pada Pancasila dan bukan bekas anggota organisasi terlarang seperti PKI atau organisasi terlarang lainnya. Hal yang

ingin penulis kritisi bukan ketentuan dalam pasal itu tetapi penafsiran tunggal oleh orba terhadap pasal tersebut.

Seharusnya, syarat mendasar seseorang bisa dipilih dan memilih adalah bahwa dia adalah WNI dan setia kepada negara Indonesia. Ketentuan itu sudah cukup menjadi dasar setiap WNI berhak mencalonkan diri sebagai anggota MPR. Kalaupun ditambahi dengan huruf c dan d dalam Pasal 2 Ayat (1), penafsiran terhadap pasal itu harus diserahkan di ranah lembaga peradilan seperti MA. Namun, dalam praktiknya orba menjadikan pasal itu untuk menghabisi WNI yang memiliki pandangan politik yang berlawanan dengan orba tidak peduli pandangan politiknya berafiliasi ke PKI atau selainnya. Dalam kasus fusi parpol menjadi kelompok islam di PPP dan kelompok nasionalis di PDI mengindikasikan penafsiran tunggal Pasal 2 Ayat (1) huruf c dan UUD NRI 1945 sebelum amendemen tersebut.

Implikasi kedua, akan menciptakan Presiden di masa orde baru yang menyalahgunakan kekuasaan untuk menjabat secara terus menerus. Penyalahgunaan kekuasaan Presiden Soeharto mencakup di ranah eksekutif, legislatif dan yudikatif. *Ranah legislatif* adalah penguasaan atas lembaga MPR dan DPR RI. Adanya batasan masa jabatan Presiden yang ada di konstitusi, secara kausalitas akan mempengaruhi kedudukan dan wewenang MPR tertinggi negara di Indonesia. MPR sebagai lembaga tertinggi negara bisa dimungkinkan mengalami pergeseran, jika begitu kuat kekuasaan Presiden dalam mengendalikan parlemen. Dalam hal wewenang MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, menyusun undang-undang, akan dimungkinkan mengalami pergeseran ketika intervensi kekuasaan eksekutif sangat besar di parlemen. Kedudukan dan wewenang MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara *de jure*, kemudian bergeser menjadi lembaga yang tidak memiliki kedudukan tertinggi di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara *de facto* dan *de jure*. Ada tiga contoh yang menunjukkan pergeseran kedudukan dan wewenang MPR di masa orde baru.

Pertama, pelanggaran konsep kedaulatan rakyat di tangan MPR yang diatur di ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amendemen menyatakan “Kedaulatan adalah di Tangan Rakyat, dan Dilakukan Sepenuhnya oleh MPR”. Dalam praktiknya, penentuan wakil rakyat yang menjadi anggota di MPR dan DPR, dari 460 kursi yang diperebutkan, 100 kursi sudah diberikan kepada fraksi Angkatan bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Fraksi ABRI sendiri anggota-anggotanya yang dipilih secara alamiah harus mendapat persetujuan dari Panglima TNI, Menteri Pertahanan dan Presiden sendiri.

Sisa 360 kursi diperebutkan oleh parpol dan Golkar. Golkar sendiri awalnya bukan partai, tetapi bisa mengikuti pemilu di tahun 1971 karena persetujuan Soeharto. Golkar menjadi pemenang pemilu di tahun 1971 dengan Raihan 236 kursi, sedangkan PPP mendapat 96 kursi dan PDI mendapat 30 kursi. Secara matematis Golkar dan fraksi ABRI jika digabung jumlah kursinya di MPR maka menjadi

mayoritas di parlemen. Menurut penulis, bentuk kedudukan sesungguhnya MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat tertinggi sesuai dengan amanat dari konstitusi, seharusnya kedaulatan tertinggi di MPR sebagai representasi wakil rakyat, bukan representasi kepentingan Presiden Soeharto.

Kedua, pelanggaran terhadap ketentuan penetapan anggota DPR di Pasal 19 Ayat (1) UUD NRI 1945 sebelum amendemen yang menyatakan: “*Susunan DPR Ditetapkan dengan Undang-Undang*”. DPR di Pasal 19 Ayat (1) UUD NRI 1945 sebelum amendemen ini terkandung ketentuan hukum bahwa anggota DPR dipilih berdasar Undang-Undang. Asumsinya Undang-Undang di sini adalah bukan Presiden. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 di Pasal 10 Ayat (4) ternyata dinyatakan bahwa anggota DPR yang berasal dari utusan golongan dari ABRI dan Non ABRI diputuskan berdasar Keputusan Presiden atau prakarsa Presiden dengan saran dari Menteri pertahanan dan Panglima ABRI untuk fraksi ABRI dan non ABRI berasal dari organisasi masyarakat yang menaunginya yang diajukan ke Presiden. Pasal 10 Ayat (4) ini seakan mengunci bahwa yang dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (1) bahwa anggota DPR dipilih menurut undang-undang sesungguhnya yang dimaksud adalah pejabat Presiden yang memutuskan. Bisa disimpulkan bahwa itu bukan menurut Undang-Undang tetapi disimpangkan di UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang tata cara pemilihan MPR, Presiden dan DPR menjadi menurut pejabat Presiden.

Ketiga, pelanggaran terhadap hak pilih anggota MPR di Pasal 6 Ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amendemen yang menyatakan: “*Dasar Presiden dan Wakil Presiden Dipilih oleh MPR dengan Suara yang Terbanyak*”. Dalam Pasal 6 Ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amendemen, sebenarnya terkandung ketentuan bahwa Presiden dan wakil Presiden adalah dipilih oleh wakil rakyat yang mewujud dalam lembaga MPR dengan prinsip suara terbanyak. Wakil rakyat yang memilih Presiden dengan suara terbanyak, itu hakikatnya adalah kedaulatan rakyat yang memberikan legitimasi tersebut. Seharusnya, Presiden yang akan dipilih oleh MPR tidak memiliki hak, apalagi wewenang untuk menentukan hasil pilpres di lembaga MPR. Apa yang ditunjukkan dalam pilpres di lembaga MPR mulai tahun 1971 hingga tahun 1997 menunjukkan indikasi tidak adanya kedaulatan dan hak pilih yang diwujudkan dalam wakil rakyat di MPR.

Ranah yudikatif, misalnya Presiden Soeharto meminta penafsiran kepada Mahkamah Agung tentang Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen. Mahkamah Agung adalah lembaga peradilan tertinggi di Indonesia yang memiliki kewenangan otoritas penafsir konstitusi pada masa orde baru. MA sebagai lembaga peradilan tertinggi pada masa orba telah menjadi lembaga yang harus mengikuti keinginan Presiden Soeharto. Hal ini tidak lepas dari kebijakan pemerintah yang menjadikan para aparat penegak hukum mulai dari Jaksa, Polisi dan hakim menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Bahkan dalam soal anggaran Kejaksaan, MA, Peradilan dan kepolisian juga berada satu atap dengan

kementerian, yang notabene di bawah kontrol pemerintah. Merujuk model tersebut, maka kewenangan MA dalam menafsirkan Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen menjadi tumpul dan sesuai dengan pesan dari pemerintah orba. Indikasinya adalah tidak adanya *judicial review* bahkan pengujian terhadap Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen di masa orba.

Ranah eksekutif, dengan menggerakkan mesin birokrasi khususnya pegawai negeri sipil dan pejabat didaerah untuk mendukung kemenangan GOLKAR dalam setiap pemilu dari tahun 1971 hingga 1997. Penggunaan peran dwi fungsi ABRI, khususnya Angkatan Darat dalam menjalankan fungsi politik dan pertahanan negara. pembentukan peraturan perundang-undangan baik di level Presiden, Menteri, gubernur dan bupati atau walikota yang mendukung rezim orde baru.

Implikasi ketiga, melahirkan pemimpin negara yang *incompetence* terhadap administrasi pemerintahan. Presiden Soeharto mewarisi rezim orde lama yang menganut demokrasi terpimpin. Pemerintahan orde baru adalah pemerintahan berlandaskan militer, bukan dari otoriterisme ke demokrasi. Menurut artikel *The Asian Wall Street Journal* pada bulan November 1986 oleh Steven Jones dan Raphael Pura mengungkapkan bahwa adanya penyalahgunaan lisensi-lisensi impor, kontrak-kontrak negara, dan peraturan-peraturan pemerintah lainnya oleh putra-putri Soeharto seperti Sigit, Tommy, Tutut dan suaminya Indra Kowara, Probosutedjo (saudara tiri Soeharto), Sudwikatmono (sepupu Soeharto) dan rekan-rekan bisnis Soeharto seperti Liem Sioe Liong, Bob Hasan dan Nirwan Bakrie (Jones & Pura, 1986).

Dalam artikel itu disebutkan bahwa keluarga Presiden telah memancang hampir semua barang dan jasa yang penting di Indonesia mencakup impor ratusan juta dollar tiap tahun lembaran baja, bahan baku plastik, monopoli impor yang memberi pemasukan keluarga Presiden 30 juta dollar Amerika, monopoli impor pelat timah oleh Bob Hasan, monopoli perdagangan minyak mentah yang meraup puluhan juta dolar amerika setahun, dan sebuah kontrak sistem telekomunikasi baru senilai satu milyar dolar Amerika (Jones & Pura, 1986).

Konsep patron ekonomi yang dikuasai oleh elit politik di lingkungan dekat Presiden Soeharto, kemudian menyebabkan kejatuhan ekonomi pada tahun 1980-an sebagai akibat salah kebijakan ekonomi makro. Bahkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara untuk tahun 1987-1988 mengalami penurunan sebesar 30% dari tahun sebelumnya (dalam satuan dollar amerika). Jatuhnya pendapatan dari migas yang merupakan penerimaan ekspor merosot hampir dibawah satu milyar dollar amerika. Pemerintah orde baru akhirnya panik, dengan menyewa perusahaan asing untuk menggantikan kinerja dirjen bea cukai yang korup, melakukan liberalisasi sistem perbankan dan memperbaiki aparat pemungut pajak dalam negeri, dan debaluasi mata uang rupiah serta mencari pinjaman dan utang dari luar negeri (Liddle, 1992).

Data tentang kebobrokan ekonomi diatas, cukup menggambarkan bahwa Presiden Soeharto sebenarnya tidak cukup kompeten dalam mengelola administrasi pemerintahan, khususnya dalam pengelolaan ekonomi makro Indonesia. Soeharto hanya mengandalkan saran-saran dari ilmuwan ekonomi dari lulusan Berkeley, Amerika Serikat yang dipimpin oleh Widjojo Nitisastro (Liddle, 1992). Meski begitu, pembangunan ekonomi bagi Soeharto, terkesan hanya untuk membangun dukungan baik yang bersifat personal atau patrimonial, serta dukungan lebih umum yaitu masyarakat pedesaan dan perkotaan. Hingga akhirnya, krisis moneter tahun 1997-1998, menjatuhkan Presiden Soeharto dari jabatan Presiden selama enam periode pada 21 Mei 1998.

Implikasi keempat, melahirkan stagnasi regenerasi pemimpin politik di Indonesia masa orde baru. Ada beberapa tokoh yang sebenarnya berpeluang cukup besar dalam kontestasi pemilihan Presiden masa orde baru. Tokoh-tokoh tersebut berasal dari berbagai latar belakang yaitu ketua umum partai politik, ketua umum organisasi masyarakat, birokrat atau teknokrat serta dari kalangan militer khususnya Angkatan darat. Dari kalangan parpol misalnya Megawati Soekarno Putri (ketua umum PDI), Abdurrahman Wahid (Ketua umum PBNU), B.J Habibie (Menristek era orde baru), serta L.B Moerdani, Soedarmono. Namun beberapa nama itu pada masa orde baru tidak bisa ikut berkontestasi karena Presiden Soeharto memiliki ambisi untuk terus berkuasa menjabat Presiden Indonesia. Tokoh-tokoh tersebut hanya menjadi pendukung atau oposisi bagi Presiden Soeharto. Meski, ada juga yang menjadi Presiden, tetapi setelah lengsernya Presiden Soeharto dan orde baru.

Pembatasan masa jabatan Presiden menurut Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen seharusnya menghasilkan regenerasi pemimpin negara yang diharapkan oleh rakyat Indonesia dan mampu menjalankan pemerintahan yang baik dan demokratis. Terpilihnya Presiden Soeharto menjabat selama enam periode, mengindikasikan bahwa ada stagnasi regenerasi pemimpin politik di Indonesia masa orde baru. Akhirnya, rakyat Indonesia akan dirugikan secara konstitusional haknya karena tidak bisa mendapatkan pemimpin negara yang ideal dan terbaik.

D. KESIMPULAN

Upaya *presidential continuism* oleh Presiden Soeharto di masa orde baru untuk terus-menerus menjabat Presiden Indonesia adalah termasuk jenis modifikasi konstitusi secara komprehensif (*comprehensive modification constitutional*). Presiden Soeharto tidak melakukan penghindaran (*avoidance*), penafsiran ulang, perluasan makna atau melakukan penghapusan terhadap Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen. Upaya modifikasi konstitusi secara komprehensif itu bisa dilihat dalam tiga bentuk yaitu, *pertama*, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD untuk

menjadi landasan hukum dalam melakukan pengaturan komposisi wakil rakyat di MPR, DPR, DPRD, DPD dan fraksi ABRI. *Kedua*, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Fusi parpol di Indonesia yang berimplikasi pengerdilan terhadap parpol oposisi pemerintah dan melanggengkan Golkar sebagai pemenang pemilu masa orba. *Ketiga*, dengan penguatan mesin birokrasi aparat PNS dan ABRI untuk mendukung kampanye Golkar dan memastikan rakyat memilih partai Golkar.

Implikasi ketatanegaraan *presidential term limit* terhadap *presidential continuims* masa orde baru ada empat hal yaitu *pertama*, terbentuknya pemerintahan orde baru yang otoriter dan mereduksi demokrasi. Hal ini bisa dilihat dengan terpilihnya Presiden Soeharto selama enam periode dari tahun 1971-1997 dengan menerapkan asas monoyalistik kepada aparat birokrasi negara, masyarakat dan kelompok organisasi sosial politik non negara. demokrasi dikebiri dengan pengendalian suara rakyat dalam enam kali pemilu legislatif yang memenangkan secara mutlak GOLKAR hingga 73,2 % pada tahun 1986. *Kedua*, terjadinya penyalahgunaan kekuasaan Presiden Soeharto sebagai petahana untuk menjabat Presiden Indonesia terus-menerus. Penyalahgunaan kekuasaan bisa diranah eksekutif dengan menggerakkan mesin birokrasi pegawai negeri sipil dan ABRI untuk mendukung kemenangan GOLKAR dalam setiap pemilu dari tahun 1971-1997. Ranah legislatif, dengan penguasaan atas lembaga MPR dan DPR RI yang berfungsi untuk memilih dan mengangkat Soeharto sebagai Presiden setiap lima tahun sekali. Ranah, yudikatif, dengan mengontrol Mahkamah Agung dalam melakukan penafsiran Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen sesuai permintaan Presiden Soeharto. *Ketiga*, melahirkan Presiden Indonesia yang terpilih pada masa orde baru adalah Presiden yang *incompetence* dalam administrasi pemerintahan. Fakta adanya krisis ekonomi tahun 1986-1988 dan krisis moneter 1997-1998, menunjukkan adanya kebobrokan tata kelola birokrasi dan pemerintahan orde baru yang berdasar pada kekerabatan, monopoli barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, budaya korupsi di birokrasi dan keluarga Presiden. Bahkan pada akhirnya dipaksa untuk melakukan liberalisasi perbankan, mencari pinjaman dan hutang dari luar negeri, adalah bukti ketidakmampuan Presiden terpilih di masa orde baru dalam mengelola ekonomi makro Indonesia. *Keempat*, melahirkan stagnasi regenerasi pemimpin politik di masa orde baru. Tokoh-tokoh yang dianggap potensial untuk tampil menggantikan Soeharto, secara sistematis di jatuhkan dan dinihilkan potensi untuk menjadi Presiden Indonesia di masa orde baru. Meski, tokoh-tokoh seperti Megawati, Gus Dur, B.J. Habibie, L.B. Moerdani, Soedarmono, Natsir, Buya Hamka, Amien Rais, Ali Sadikin memiliki kapasitas dan kapabilitas sebagai seorang calon pemimpin negara pada masa orde baru tersebut.

Ringkasnya, Soeharto berhasil menjadi Presiden terlama di Indonesia yang menjabat enam periode secara terus menerus tanpa harus mengubah, menghindari,

menafsirkan ulang dan menghapus ketentuan *presidential term limit* dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen. Seharusnya, ketentuan dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 tidak hanya mengatur secara kuantitas (lama jangka waktu menjabat dalam satu periode dan maksimum periode menjabatnya), tetapi harus mengatur batasan secara kualitas yaitu terkait norma dan etika politik calon pemimpin negara untuk berkomitmen dalam membangun regenerasi pemimpin politik yang mengarah pada negara yang demokratis. Ketentuan kualitas *presidential term limit*, seharusnya mampu membatasi *moral hazard* Presiden petahana untuk terus menjabat secara terus-menerus. Penulis menyarankan agar Pasal 7 UUD NRI 1945 sebelum amendemen mengatur ketentuan kualitas dan kuantitas tentang *presidential term limit*, seperti yang dipraktikkan di Amerika Serikat secara kuantitas dan kualitas. Secara kuantitas, *presidential term limit* diatur dalam amendemen konstitusi Amerika Serikat ke-22 tentang batasan masa jabatan Presiden selama empat tahun dalam satu periode dan maksimum dua periode petahana menjabat Presiden. Secara kualitas, calon Presiden Amerika Serikat berkomitmen untuk mematuhi ketentuan batasan masa jabatan Presiden dua periode, dan menjaga transisi regenerasi pemimpin politik secara demokratis, serta membangun sistem pemerintahan yang demokratis dan melayani kepentingan publik.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Ackerman, B. (2006). *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in the Age of Terrorism*. New Haven: Yale University Press.
- Anonim. (n.d). Sejarah Partai PDI: Fusi Partai yang "Dipaksakan" Soeharto, lihat: <<https://voi.id/memori/1641/sejarah-partai-pdi-fusi-partai-yang-dipaksakan-soeharto>>, diakses 12 Februari 2021.
- Azhari, F. (2020). *Perkembangan Pengaturan Pembatasan Masa Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Baturo, A., & Elgie, R. (2019). *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford: Oxford Scholarship.
- Carey, J. (2014). The Reelection Debate in Latin America, *Latin American Politics and Society*, 45(1).
- Cato. (1981). No. 4, November 8, 1787. *The Complete Anti-Federalist*, Vol. 7, diedit Herbert J. Storing Chicago: University of Chicago Press, lihat: http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a2_1_1s6.html.
- Corrales, J. (2010). *The Repeating Revolution: Chavez's New Politics and Old Economics*. In *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, eds. K. Weyland, R. Madrid, and W. Hunter. New York: Cambridge University Press.

- Corrales, J. (2016). Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984-2016, *Latin American Politics and Society*, 58(2), 3-25.
- Dahl, R.A. (1966). *Patterns of Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dulani, B.M. (2011). *Personal Rule and Presidential Term Limits in Africa*. Disertasi, Michigan State University.
- Fitzgibbon., Russell. (1940). *Continuismo in Central America and the Caribbean, The Inter-American Quarterly*, 2.
- Ghoffar, A. (2009). *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group.
- Ginsburg, T., & Elkins, Z. (2019). One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits, dalam *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford Scholarship Online.
- Ginsburg, T., Melton, J., & Elkins, Z. (2011). On the Evasion of Executive Term Limits. *William and Mary Law Review*, 52.
- Halff, M. (2016). *Changing Term Limits: An electoral perspective. A policy brief of the Electoral Integrity Initiative*. Geneva: Kofi Annan Foundation.
- Horwill, H.W. (1925). *The Usages of the American Constitution*, London: Oxford University Press.
- Jefferson, T. (1975). *Thomas Jefferson to James Madison, December 20, 1787, In the Portable Thomas Jefferson*, diedit Merrill D. Peterson, New York: Penguin.
- Jefferson, T. (n.d). *Thomas Jefferson to Citizens of Philadelphia*, Washington, D.C: *Thomas Jefferson Memorial Association*.
- Jones, S., & Pura, R. (1986). All in the family: Indonesian decrees help Suharto's friends and relatives prosper. *Wall Street Journal*.
- Korzi, M.J. (2019). The Politics of Presidential Term Limits in the United States, dalam *The Politics of Presidential Term Limit*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Liddle, R.W. (1985). Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions, *Pacific Affairs*, 58(1).
- Liddle, R.W. (1992). *Pemilu-Pemilu Orde Baru, Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Linz, J. (1998). Democracy's Time Constraints, *International Political Science Review*, 19(1), 19-37.
- Maltz, G. (2007). The case for presidential term limits, *Journal of Democracy*, 18(1), pp. 128-142.
- Mesquita, B., Smith, B.A., Siverson, R.M., & Morrow, J.D. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge MA: MIT Press.
- Miaz, Y. (2012). *Partisipasi Politik Pola Perilaku Pemilih Pemilu Masa Orde Baru dan Reformasi*, Padang: UNP Press Padang.
- Molina, J. (2004). *The Unraveling of Venezuela's Party System: From Party Rule to Personalistic Politics and Deinstitutionalization*, In *the Unraveling of the Representative*

- Democracy in Venezuela*, eds. J. McCoy and D. Myers. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Peabody, B.G., Washington, G. (2020). Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership, *Presidential Studies Quarterly*, 31(3).
- Rauf, M. (2000). *Arti Penting Pemilu 1999*. Jakarta: FISIP UI dan Mizan.
- Stone, P. (2019). Theorizing Presidential Rotation, dalam *The Politics of Presidential Term Limits*. Oxford Scholarship Online.
- Suzuki, A. (2019). Effects of Presidential Term Limits, dalam Alexander Baturo dan Robert Elgie, *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford: Oxford Scholarship.
- Venice Commission. (2018). *Report of term-limits: Part 1-Presidents*". Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law.
- Versteeg, M., Horley, T., Meng, A., Guim, M., & Guirguis, M. (2020). The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion, *Columbia Law Review*, 120(1).