



Menimbang Masa Jabatan Presiden

Moh. Mahfud MD

Nomor inventaris	KBA-KLP-1997-0005
Jenis dokumen	Kliping artikel opini (2 halaman)
Sumber terbitan	Tabloid Berita Mingguan Adil
Tanggal terbit	3-9 September 1997
Edisi	No. 47, Tahun ke-65
Penulis	Moh. Mahfud MD, Direktur Pascasarjana UII Yogyakarta
Subjek	Pembatasan masa jabatan presiden; Pasal 7 UUD 1945; Konstitusionalisme; Tap MPR No. VI/1988; Siswono Yudohusodo; Soeharto; Sidang Umum MPR 1998; Orde Baru; Hukum tata negara
Status	Koleksi pribadi KBA13 Academy

Ringkasan

Artikel Moh. Mahfud MD, ketika itu Direktur Pascasarjana UII Yogyakarta, tentang gagasan Siswono Yudohusodo agar masa jabatan presiden sesudah Pak Harto dibatasi dua periode. Mahfud menguraikan kontroversi tafsir Pasal 7 UUD 1945 dan penjelasannya yang "telah jelas", lalu menegaskan dari sudut konstitusionalisme bahwa pembatasan kekuasaan baik lingkup maupun waktunya niscaya diperlukan, apalagi dengan budaya paternalistik dan ewuh pakewuh. Namun secara realistis ia meramalkan gagasan itu tidak akan sampai ke SU-MPR 1998 karena tidak sesuai dengan pandangan politik Pak Harto, sementara penghidupan kembali Tap MPR No. VI/1988 akan berhasil karena dilontarkan Pak Harto sendiri.



Menimbang Masa Jabatan Presiden

Moh. Mahfud MD
Direktur Pascasarjana UII Yogyakarta



Selagi diskusi publik tentang kemungkinan penghidupan kembali Tap MPR No. VI/1988 sedang menghangat, tiba-tiba dominasinya dalam pemberitaan di berbagai media massa diser oleh diskusi tentang pembatasan masa jabatan Presiden. Adalah Siswono Yudohusodo yang memicu diskusi baru ini, ketika melontarkan gagasan masa jabatan Presiden pasca Pak Harto dibatasi selama dua periode. Artinya setelah dipilih satu kali oleh MPR seorang Presiden hanya dapat dipilih satu kali lagi saja.

Lontaran gagasan itu kemudian memancing pro dan kontra secara luas, sebab pasal 7 UUD 1945 yang mengatur tentang itu memang tidak eksplisit membatasi atau tidak membatasi dua kali masa jabatan itu. Pasal tersebut hanya berbunyi "Presiden lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali." Tidak ada penjelasan yang jelas atas bunyi pasal itu, kecuali penjelasan bahwa pasal itu "Telah Jelas".

KONTROVERSI PENAFSIRAN

Sebenarnya ide pembatasan masa jabatan Presiden ini bukanlah hal baru. Pada akhir 1970-an dan awal 1980-an di kampus-kampus, terutama dalam studi hukum politik, masalah tersebut secara akademis telah ramai didiskusikan. Baik berdasarkan tafsir grammatik maupun tuntutan politik, pendapat yang muncul dalam diskusi-diskusi itu masih saja kontroversial. Ada yang mengatakan bahwa kata "Telah Jelas" dari penjelasan pasal 7 itu harus diartikan "telah jelas bahwa Presiden dan Wapres dapat dipilih kembali sekali saja, setelah pemilihannya yang pertama." Tapi pendapat lain mengatakan bahwa kata "Telah Jelas" itu berarti "telah jelas bahwa pemilihan kembali itu dapat dilakukan berkali-kali setiap masa jabatan dari hasil pemilihan tahunan itu selesai." Tafsir kontroversial itu sama-sama berangkat dari bunyi pasal 7 UUD 1945 dan penjelasannya.

Oleh sebab itu menjadi wajar bahwa tafsir resmi pasal 7 itu telah jelas kalau "masih memerlukan penjelasan". Dan penjelasan resmi itu perlu diberikan oleh MPR melalui sebuah Ketetapan, sebab secara ketatanegaraan MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat yang paling berwenang membaeri tafsir, bahkan menetapkan UUD.

KONSTITUSI DAN PEMBATASAN

Pendapat bahwa masa jabatan Presiden itu perlu dibatasi dua periode saja, selain tidak disalahkan oleh penafsiran atas pasal konstitusi, juga didasarkan pada fungsi konstitusi itu sendiri. Dalam sejarah pemikiran dan praktik politik paham konstitusionalisme itu lahir sebagai alternatif yang membawa muatan untuk membatasi kekuasaan. Gagasan tersebut justru dimunculkan untuk menolak pemerintahan absolut dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Untuk menghindari sistem absolutisme atau *machtsstaat* (negara kekuasaan), maka di dalam negara yang bersendikan demokrasi hukum harus ada konstitusi yang menentukan batas-batas kekuasaan

pemerintah, baik lingkup maupun waktu kekuasaannya.

Itulah sebabnya, di dalam setiap konstitusi selalu ada batas-batas kekuasaan dan periodisasi jabatan. Dan itu sesuai dengan keyakinan para ahli konstitusi yang melihat bahwa ada dua unsur utama dalam konstitusionalisme yakni pembatasan kekuasaan dan pertanggungjawaban kepada rakyat. Naoki Kobayashi (1984) mengatakan bahwa tujuan UUD itu adalah untuk menentukan cara-cara membatasi dan mengendalikan kekuasaan guna menjamin hak-hak rakyat. Maka menjadi agak ganjil dipandang dari bingkai *konstitusionalisme*, jika di dalam negara konstitusional tidak ada pembatasan secara tegas lingkup dan waktu kekuasaan. Dapat dikatakan bahwa hampir semua negara demokrasi modern menentukan pembatasan itu baik dengan UUD maupun melalui konvensi ketatanegaraannya.

Mungkin saja dapat dipandang sebagai sikap arif ketika para pendiri negara dan penyusun UUD 1945 membuat rumusan pasal 7 yang begitu fleksibel, sehingga dari sudut bahasa pun dapat ditafsirkan secara tidak tunggal. Dengan itu mungkin dimaksudkan agar pemilihan atas Presiden dan Wapres dapat dilakukan sesuai dengan tuntutan situasi dan kebutuhan. Di sana ada pembatasan waktu tetapi tidak ditegaskan apakah itu sekadar penggalan waktu formal kekuasaan yang dapat diperpanjang terus menerus ataukah penentuan batas mutlak (dipilih sekali lagi saja) bagi pemangku jabatan yang sama.

Substansi batas waktu tertentu (untuk tidak dipilih lagi) tetap melekat pada pasal itu tetapi jika keadaan menghendaki maka pertimbangan khusus untuk dipilih lebih dari dua periode dapat digunakan. Itulah sebabnya pasal 7 UUD 1945 dibunyikan seperti itu. Tetapi sebenarnya pertimbangan yang mungkin arif itu tidak dikonfirmasi dengan watak kekuasaan serta budaya paternalistik dan *etawah pakewuh* yang hidup di Indonesia.

Lord Anton mengatakan bahwa watak kekuasaan itu sangat potensial untuk korup, sehingga kekuasaan itu akan cenderung selalu mempertahankan kekuasaan untuk diri dan kelompoknya dengan berbagai cara sehingga adanya pembatasan secara konstitusional menjadi niscaya diperlukan. Dalam pada itu, jika tidak dibatasi akan semakin besar tendensi korupnya.

Dahrendorf (1986) pernah mengidentifikasi pendapat beberapa psikolog besar yang pada intinya menyimpulkan, bahwa setiap pemegang kekuasaan itu akan cenderung selalu mempertahankan kekuasaan untuk diri dan kelompoknya dengan berbagai cara. Dengan demikian, adanya pembatasan secara konstitusional menjadi niscaya diperlukan. Dalam pada itu jika tidak ada ketentuan pembatasan yang tegas budaya paternalistik dan *etawah pakewuh* yang hidup di Indonesia, akan cenderung tidak mudah menampilkan penguasa baru melalui proses yang terbuka dan demokratis. Itulah sebabnya pembatasan lingkup dan waktu kekuasaan itu.

menjadi sangat penting ditegaskan di dalam konstitusi atau dalam hukum negara.

BAGAIMANA PROSPEKNYA?

Berbicara tentang prospek tentu tak dapat semata-mata mendasarkan pada kebenaran teoritis-ilmiah, melainkan juga harus menengok realitas politik yang melingkupinya. Pandangan bahwa pembatasan masa jabatan itu diperlukan dalam rangka konstitusionalisme, lebih banyak bersifat akademis yang tidak seirama dengan politik riil yang kini hidup.

Meskipun kebutuhan akan pembatasan masa jabatan sampai dua periode itu logis dan mempunyai dasar-dasar teoritis-ilmiah, tetapi tidaklah mungkin dapat diakomodasi oleh konfigurasi politik yang ada sekarang ini. Dan karenanya hampir dapat dipastikan, bahwa gagasan tersebut tidak akan sampai bergulir ke Sidang Umum MPR 1998. Ia akan berhenti di terminal diskusi publik dan tidak akan masuk ke dalam proses kenegaraan, sebab sejauh ini diketahui Pak Harto berpendapat pembatasan seperti itu tidak diperlukan dan Presiden bisa dipilih berkali-kali selama rakyat (malalui MPR) menghendakinya.

Dalam realitas politik kita Pak Harto adalah memegang sumberdaya politik terbesar yang sangat besar pula pengaruhnya dalam pengambilan keputusan politik nasional di berbagai tingkatan. Gagasan politik apapun yang dikehendaki oleh Pak Harto, meskipun secara akademis mungkin tidak mendapat dukungan, namun secara mulus akan dapat menjadi ketetapan MPR. Sebaliknya program politik apapun yang tidak disetujui oleh Pak Harto meskipun secara akademis mendapat dukungan kuat, akan sangat sulit menjadi garis politik yang ditetapkan oleh MPR.

Kepada seorang rekan wartawan saya pernah berkelakar bertaruh, bahwa nasib gagasan tentang masa jabatan Presiden ini akan berbalik 180 derajat dengan nasib gagasan tentang penghidupan kembali Tap MPR No. VI/1988 (tentang pelimpahan tugas dan wewenang khusus kepada Presiden). Gagasan penghidupan kembali Tap MPR VI/1988 akan terus bergulir dan akan benar-benar menjadi Tap MPR, sebab gagasan itu dilontarkan oleh Pak Harto. Sedangkan gagasan pembatasan masa jabatan Presiden untuk dua periode tidak akan menjadi Tap MPR sebab gagasan itu tidak sesuai dengan pandangan politik Pak Harto.

"Bagaimana jika ramalan itu salah dan Anda kalah dalam taruhan?", tanya rekan itu. Saya menjawab, bahwa jika ramalan itu salah dan saya kalah dalam taruhan, maka saya akan senang sebab hal itu akan berarti terjadi perubahan politik ke arah yang jauh lebih maju. Jadi meskipun kalah atau dicap sebagai peramal gombal, saya tetap senang jika ramalan saya itu ternyata salah.

Tapi saya yakin bahwa ramalan itu akan menjadi kenyataan dan saya akan memenangkan pertaruhan itu. □