

# PEMILIHAN UMUM DAN PENCA-LONAN PRESIDEN OLEH RAKYAT

Abdulkadir Besar\*)

UUD 1945 menganut sistem eksekutif yang kuat dalam bentuk pemerintahan presidensial dengan masa jabatan yang pasti, yaitu lima tahun (pasal 7). Presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (pasal 6). Sesudah memegang jabatannya selama masa lima tahun, presiden dapat dipilih kembali (pasal 7). Presiden dapat dipecat dalam masa jabatannya oleh Sidang Istimewa MPR bila DPR dan kemudian MPR menilai presiden sungguh melanggar GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR (Penjelasan UUD 1945) dan atau melanggar UUD 1945 (Ref. sumpah jabatan presiden, pasal 9). Bila presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, diganti oleh wakil presiden sampai habis batas waktunya (pasal 8).

Untuk mengkaji praksis kepresidenan yang berlangsung selama setengah abad usia Republik Indonesia, penulis menggunakan tiga buah proposisi, seperti berikut ini.

Proposisi I:

*Tiap pembentukan negara yang demokratis, rakyatlah yang berwenang menentukan kepala pemerintahannya.*

Suatu bangsa yang mengganti konstitusi negara, niscaya terdorong oleh kebutuhan untuk me-

nyesuaikan bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pertanggungjawaban penyelenggara negara, dan mungkin materi konstitusi lainnya, dengan tuntutan politik mutakhir pada masa yang bersangkutan; atau perubahan ideologi yang dianut oleh bangsa yang bersangkutan. Dengan demikian, kita mendapatkan Proposisi II yang menyatakan:

*Penggantian konstitusi suatu negara berhakikat pembentukan*

---

\*) Abdulkadir Besar, S.H., Dosen Program Studi Ketahanan Nasional Pascasarjana UGM dan UI serta Kepala Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila Jakarta.

negara baru.

Interaksi antara proposisi I dan proposisi II menghasilkan proposisi III:

*Dalam negara baru yang terbentuk sebagai akibat dari penggantian konstitusi, rakyatlah yang berwenang menentukan kepala pemerintahannya.*

### residen Pertama

Untuk pertama kalinya, presiden dan wakil presiden RI dipilih oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, karena MPR belum dibentuk. Pemilihan dan pengangkatan presiden dan wakil presiden ini berlangsung dalam situasi politik dunia yang baru saja mengakhiri Perang Dunia II, dan situasi politik nasional yang sedang mengalami perubahan politik dari status terjajah menjadi negara merdeka. Dalam hal ini PPKI melakukan tindakan berdasarkan kekuasaan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya merupakan wewenang MPR. Sejarah politik maupun hukum tatanegara Indonesia menerima putusan politik PPKI. Tidak timbul persoalan hukum maupun persoalan politik apa pun.

Yang ingin dikemukakan adalah cara pemilihan presiden dan wakil presiden oleh PPKI itu terjadi secara spontan, berlangsung melalui prosedur yang sangat sederhana: seseorang anggota PPKI, yaitu: Otto Iskandar Dina-

ta (alm) mencalonkan satu nama untuk jabatan presiden, dan forum rapat PPKI spontan menyetujuinya. Demikian pula waktu Iskandar Dinata mengusulkan satu nama untuk jabatan wakil presiden, terjadi spontanitas persetujuan yang sama. Dengan kata lain, rakyat yang berdaulat sama sekali tidak terlibat dalam pemilihan kepala pemerintahannya. Sekali lagi, karena pemilihan tersebut berlangsung dalam situasi peralihan dari penjajahan ke kemerdekaan Indonesia, baik sejarah maupun hukum tatanegara Indonesia menerimanya sebagai putusan politik sekaligus sebagai perbuatan hukum yang syah.

Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tahun 1949 menghasilkan terbentuknya Unie Nederland-Indonesia yang diketuai oleh Ratu Belanda. Persetujuan Den Haag itu intinya bermuatan kompromi antara kepentingan politik Indonesia dan Belanda. Dalam kerangka kompromi itu, diberlakukan konstitusi baru pada negara Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 diganti menjadi negara Federal Republik Indonesia Serikat, yang bersama dengan *Koninkrijk der Nederlanden* berada di dalam Unie tersebut di atas. Bersamaan dengan berdirinya RIS, sekaligus ditetapkan

Sukarno dan Hatta sebagai presiden dan wakil presiden.

Ditinjau secara konstitusional, sesungguhnya telah terjadi pembentukan negara baru, yaitu RIS. Secara konstitusional pula, sesungguhnya rakyat Indonesia berwenang memilih sendiri presiden dan wakil presidennya. Tetapi kenyataannya menunjukkan bahwa sejarah politik maupun hukum tatanegara Indonesia menerimanya sebagai putusan politik yang syah.

Demikian pula yang terjadi pada penggantian konstitusi RIS dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pada tanggal 15 Agustus 1950, dan pada penggantian UUD Sementara tersebut dengan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Terlepas dari kontekstual politik pada waktu terjadinya penggantian konstitusi yang bersangkutan, realitas menunjukkan bahwa dalam tiga kali penggantian konstitusi, rakyat hanya terima jadi siapa yang menjadi presiden dan wakil presiden Republik Indonesia Serikat maupun Republik Indonesia. Rakyat sama sekali tidak disertakan secara langsung maupun tidak langsung dalam menentukan presiden dan wakil presiden.

Tanpa kita sadari, sesungguhnya tiga kali penggantian konstitusi tanpa ikut sertanya rakyat dalam memilih presiden/wakil

presiden itu berarti tidak terjadinya proses seleksi pimpinan oleh rakyat, yang sesungguhnya merupakan salah satu karakteristik pemerintahan demokratis. Khusus tentang pemilihan presiden dan wakil presiden yang pertama kali oleh PPKI, baik Sukarno maupun Hatta adalah tokoh yang kepemimpinannya telah mendapatkan legitimasi rakyat, berkat perjuangan mereka dalam memerdekakan bangsa Indonesia dengan segala derita yang dialaminya selama ber-puluh tahun, pada jaman penjajahan Belanda.

Sejarah politik Indonesia mengungkapkan realitas bahwa sebesar apa pun jasa seseorang bagi bangsanya, jasa tersebut efektif untuk melegitimasi memegang kekuasaan negara, hanya untuk satu masa jabatan saja. Bila orang yang berjasa itu ingin melanjutkan memegang kekuasaannya, ia harus mengalami seleksi ulang mengenai kepemimpinannya oleh rakyat.

Dalam perkembangan kehidupan politik selanjutnya, Sukarno mendudukkan posisi dan peranannya sebagai penyelenggara negara dalam paradigma revolusi belum selesai, yang oleh Hatta dinilai membahayakan demokrasi. Dalam kaitan ini, Hatta mengundurkan diri dari jabatan wakil presiden pada tahun 1956. Sesungguhnya peng-

unduran diri Hatta itu menyiratkan suatu niscayaan politik (*political necessity*) bahwa Sukarno perlu mendapatkan legitimasi baru dari rakyat, apabila ia ingin tetap menjabat presiden. Setidaknya tidaknya pada saat penggantian UUD Sementara 1950 dengan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 terbuka kesempatan untuk itu. Penilaian Hatta ternyata benar. Sukarno dengan mengikuti logik yang terkandung di dalam paradigma 'revolusi belum selesai', mengangkat dirinya menjadi pemimpin besar revolusi, suatu institusi kepemimpinan yang muatan kekuasaannya tidak terhingga, jauh melebihi kekuasaan presiden menurut UUD 1945. Dalam lapangan hukum pidana, 'kekuasaan tak terhingga' ini berwujud ligantinya politik hukum pidana yang semula menganut asas *formal conception of law* seperti yang azimnya berlaku dalam negara lemokratik, dengan asas *material conception of law*. Penggantian tersebut melalui PENPRES no. 11 tahun 1965 yang meng-tur tindak pidana subversif.

Sejarah politik ini, menunjukkan kebenaran Proposisi II yaitu penggantian konstitusi negara erhakikat pembentukan negara aru dan Proposisi III yang me-yatakan dalam negara baru yang rbentuk sebagai akibat dari nggantian konstitusi, rakyatlah

yang berwenang menentukan kepala pemerintahannya; tetapi karena Sukarno dalam tiap pergantian konstitusi, tidak mengalami penilaian ulang oleh rakyat, dalam bentuk dipilih langsung oleh rakyat, ia tumbuh menjadi penguasa yang autoritarian.

Dengan kata lain, sejarah politik ini mengungkapkan pengetahuan bahwa seorang presiden yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, berpotensi besar untuk tumbuh menjadi penguasa autoritarian.

#### Presiden Kedua

Proses yang menjadikan Suharto presiden kedua, berlangsung secara bertahap. Pemicunya adalah peristiwa G30S/PKI suatu kudeta yang gagal yang melahirkan dualisme kepemimpinan negara. Tahap itu berlangsung seperti berikut. Pertama, terjadi delegasi sebagian kekuasaan kepresidenan dari presiden kepada menteri/Panglima Angkatan Darat Letjen TNI Suharto dalam bentuk suatu perintah yang dituangkan dalam surat perintah bertanggal 11 Maret 1966; kedua, penciptaan perangkat lunak yang berwujud TAP MPRS no. XV/MPRS/1966 yang menetapkan dalam pasal 2 ayat (1): Apabila presiden berhalangan, maka pemegang Surat Perintah 11 Maret 1966 memegang jabatan presiden; ketiga,

terjadi penyerahan seluruh kekuasaan kepresidenan dari Presiden Sukarno kepada Pengemban TAP MPRS no. IX/1966: Suharto pada tanggal 20 Februari 1967; keempat, Suharto dalam kualifikasinya sebagai pengemban TAP MPRS IX/1966 (vide TAP MPRS no. XV/1966) diangkat oleh Sidang Istimewa MPRS menjadi pejabat presiden, menggantikan Presiden Sukarno berdasarkan TAP MPRS no. XXXIII/1966, tanggal 12 Maret 1967. Tahap kelima, satu tahun kemudian pada tanggal 12 Maret 1968, Sidang Umum V MPRS mengangkat pejabat Presiden Suharto menjadi presiden penuh. Sejak tahap kedua, antara tiap tahap ke tahap yang kemudian, berlangsung menurut skenario rekayasa tertentu.

Sebelum mendapat 'SP 11 Maret', Suharto adalah Perwira Tinggi Tentara Nasional Indonesia yang menjabat sebagai Panglima salah satu komando utama di jajaran Angkatan Darat, sama dengan Perwira Tinggi lainnya yang juga memegang jabatan yang setara. Begitu tanggal 11 Maret 1966 sore menerima 'SP 11 Maret', malam itu juga ia memutuskan membubarkan PKI yang dituangkan dalam surat keputusan presiden yang ia tanda tangani atas nama presiden, dan diumumkan pada tanggal 12 Maret pagi. Meledaklah sambutan

an gembira rakyat di seluruh Indonesia. Pembubaran PKI itu benar-benar memenuhi tuntutan rakyat yang selama itu tidak diindahkan oleh Presiden Sukarno. Suharto serta merta menjadi pahlawan rakyat. Ia semacam mendapatkan karcis sejarah untuk karier politik nasional selanjutnya. Secara jujur harus diakui bahwa tidak tiap orang yang berada dalam posisi seperti itu, berani memutuskan membubarkan PKI, karena secara terbuka masyarakat tahu bahwa Presiden/Pemimpin Besar Revolusi Sukarno tegas-tegas tidak menyetujuinya. Karcis sejarah itulah yang membawa Suharto ke jabatan presiden; Suharto sebagai pemegang 'SP 11 Maret' itulah yang menjadikan dia presiden Republik Indonesia.

Muatan dari karcis sejarah Suharto adalah jasa tunggal yang terjadi dalam suatu momen sejarah. Tidak sama nilainya dengan kepribadian utuh seorang pemimpin yang lulus dari seleksi rakyat. Tingkah laku politik Suharto selaku presiden selama 32 tahun menjabat presiden, membuktikannya sendiri; antara lain di bidang politik, Suharto berhasil merekayasa MPR dalam lima kali Sidang Umum yaitu Sidang Umum tahun 1978 sampai dengan Sidang Umum tahun 1998 memilih dirinya kembali lima kali lebih banyak dari yang

Penyimpangan MPR dari pasal 7 UUD 1945 itu pada gilirannya disebabkan oleh lima kali Pemilu yang juga berhasil direkayasa oleh Suharto, sehingga selalu menghasilkan Golkar sebagai mayoritas tunggal.

Berhubung dengan itu, dalam lima kali pemilihan presiden oleh MPR termaksud, sesungguhnya rakyat tidak pernah ikut serta dalam arti yang sebenarnya. Pada kenyataannya, presiden yang terpilih oleh MPR, adalah sekedar hasil pembicaraan lima orang ketua faksi dalam MPR.

## ELAJARAN SEJARAH DAN ERBAIKANNYA

### rencalonan Presiden oleh Rakyat, Pemilihan oleh MPR

Mengingat praksis dua orang presiden yang tidak dipilih langsung oleh rakyat, dua-duanya harus menjadi penguasa otoritarian yang menyengsarakan rakyat, saya berpendapat bahwa sudah waktunya untuk mengubah prosedur pemilihan presiden yang memenuhi syarat konstitusional (UUD 1945) sekilas memenuhi tuntutan demokratis. Secara substansial, prosedur termaksud dapat diungkapkan dalam bentuk suatu *principle* 'pencalonan oleh rakyat, pemilihan oleh MPR'.

Dalam melaksanakan *principle*

tersebut, kita merujuk pada UUD 1945, Pasal 6 ayat (2):

*"Presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."*

Pasal tersebut terbuka bagi interpretasi yuridik ketatanegaraan sebagai berikut ini. Substansi yang terkandung di dalam pasal 6 ayat (2) adalah: subyek hukum yang memilih presiden dan wakil presiden adalah rakyat yang berdaulat. MPR adalah penjelmaan dari rakyat yang berdaulat, seperti yang dinyatakan oleh penjelasan UUD 1945:

*"Maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah, akan mempunyai wakil dalam majelis sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat."*

Diktum normatif yang dinyatakan oleh pasal 6 ayat (2) adalah dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mengenai siapa yang mencalonkan presiden dan wakil presiden, pasal tersebut tidak mengatur. Dalam konsep Pemilihan Umum ini diajukan idea yang mencalonkan adalah rakyat yang berdaulat secara langsung, melalui mekanisme pemilihan umum untuk memilih para anggota Majelis. Yang memilih presiden dan wakil presiden di antara sejumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah majelis.

Idea ini sama sekali tidak menyalahi pasal 6 UUD 1945.

### Sistem Pemilihan

Merujuk pada UUD 1945 pasal 2 ayat (1) yang menetapkan komposisi keanggotaan MPR adalah:

*"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang"*.

Penulis mendesain tiga jenis sistem pemilihan yang berpadanan dengan tiga kategori anggota majelis termaksud. Tiga jenis sistem pemilihan itu adalah: (a) Sistem pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, (b) sistem pemilihan intradaerah untuk memilih utusan daerah, dan (c) sistem pemilihan intragolongan untuk memilih utusan golongan.

Urutan waktu penyelenggaraan tiga jenis sistem pemilihan tersebut, adalah: pertama pemilihan intragolongan; sesudah itu pemilihan intradaerah, dan kemudian pemilihan umum untuk memilih anggota DPR. Rasio dari urutan penyelenggaraan ini adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden dari golongan fungsional dimungkinkan untuk dicalonkan oleh calon utusan golongan daerah dalam pemilihan

an intradaerah; dan dalam surat suara untuk pemilihan umum anggota DPR, juga memuat pasangan calon presiden dan wakil presiden dari utusan daerah yang terpilih dari distriknya, serta pasangan calon presiden dan wakil presiden dari semua golongan fungsional.

Dengan demikian, implementasi dari *principle* 'pencalonan oleh rakyat, pemilihan oleh MPR' adalah sebagai berikut: para calon presiden dan wakil presiden langsung dicalonkan oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, pemilihan intradaerah untuk memilih utusan daerah, dan melalui pemilihan intragolongan' untuk memilih utusan golongan. Dari sejumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden tersebut, dipilih sepasang oleh segenap anggota MPR dalam sidang paripurna MPR melalui pemungutan suara yang bebas dan rahasia. Pasangan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan oleh MPR menjadi presiden dan wakil presiden.

#### a. Sistem Pemilihan Umum untuk Anggota DPR

Dalam memilih sistem pemilu yang sebaiknya digunakan untuk mewujudkan reformasi politik yang memadai dengan tuntutan demokrasi, perlu diingat bahwa dinamik reformasi

dalam mengubah sistem politik otoritarian menjadi sistem politik demokratik, secara alami cenderung mengikuti gerak pendulum. Dengan kata lain, semangat reformasi itu cenderung menginginkan yang serba sebaliknya dari obyek yang direformasi. Dalam hal ini yang dimaksud ialah karena rezim Suharto dihasilkan oleh pemilu yang menggunakan sistem proporsional, yang memang memungkinkan terjadinya koncoisme melalui sistem daftar yang memuat urutan calon yang ditetapkan oleh DPP partai, dengan demikian rakyat pemilihananya mengkonformasi apa yang telah ditentukan oleh DPP partai, maka harus diganti dengan sistem distrik, yang selain itu memungkinkan koncoisme sekaligus menghasilkan wakil rakyat yang hubungan tanggung jawabnya terhadap para pemilihnya lebih kuat.

Perlu disadari bahwa sistem distrik juga memiliki kelemahan tertentu. Yaitu karena yang terpilih adalah orang dari distrik yang cukup kecil maka DPR akan dipenuhi oleh wakil rakyat yang berwawasan lokal, sedang permasalahan yang dihadapi oleh Republik Indonesia tidak hanya berlingkup nasional, melainkan juga global. Selain itu khusus untuk pemilu yang segera akan diselenggarakan terdapat persoalan administratif yang berdamp-

pak politik, yang tak dapat diselesaikan dalam waktu yang tersedia. Yaitu penentuan besaran dari distrik pemilihan beserta jumlahnya, agar pemilu tidak menghasilkan komposisi perwakilan yang ditinjau dari kemajemukan yang ada kurang adil.

Sebaliknya, sistem proporsional yang telah saya kemukakan kelemahannya di muka, juga memiliki kebaikannya. Antara lain, jumlah kursi yang diraih oleh tiap peserta pemilu proporsional dengan jumlah suara yang didapat Segi baik ini, menumbuhkan suasana adil di kalangan masyarakat. Berbeda dengan sistem distrik, karena dalam tiap distrik hanya sebuah kursi yang dipersebutkan, dimungkinkan terbuangnya suara dari partai yang kalah, apabila ia sebelum hari pemungutan suara tidak mengadakan *stembus accoord* dengan partai lain yang diperkirakan calonnya akan terpilih.

Mempertimbangkan segenap kebaikan dan kelemahan dari dua sistem tersebut, dan mempertimbangkan pula waktu yang tersedia untuk persiapan pemilu, saya berpendapat bahwa untuk pemilu yang akan diselenggarakan pada tahun 1999, digunakan sistem proporsional beserta 'sistem daftarnya', yang dilengkapi dengan peluang sukarela bagi para pemilih untuk

'memilih nama', yang merupakan ciri dari sistem distrik. Sistem ini pernah diaplikasi dalam pemilu tahun 1955.

#### b. Sistem Pemilihan Intradaerah

Sebelum menguraikan sistem pemilihan intradaerah, perlu kita ketahui lebih dahulu siapa utusan daerah itu.

UUD 1945, pasal 2 ayat (1) menyatakan:

*"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."*

Khusus untuk yang mewakili daerah dan golongan, para penyusun UUD 1945, menggunakan istilah utusan, bukan istilah wakil. Dalam suatu dokumen hukum, tiap istilah yang digunakan niscaya mempunyai arti tertentu yang pasti. Dalam hal utusan daerah dan utusan golongan, yang dimaksud adalah seseorang atau sekelompok orang, yang oleh daerah dan golongan selaku subyek yang mengutus, dinilai yang paling mampu mewakili kepentingan daerah atau golongan yang bersangkutan dalam berelasi dengan subyek lain. Dalam kaitannya dengan MPR, subyek lain itu adalah semua fraksi dalam MPR. Interak-

si antara para utusan dengan para anggota fraksi dalam MPR adalah dalam rangka merumuskan kehendak rakyat yang mencakup kepentingan daerah dan kepentingan golongan, yang akan dituangkan dalam GBHN.

Hanya orang dari daerah yang bersangkutan saja yang mengetahui sekaligus memahami kepentingan daerahnya. Berhubung dengan itu, para utusan daerah tidak dapat dipilih melalui pemilihan yang berlingkup nasional, melainkan harus yang berlingkup intradaerah yang bersangkutan.

Untuk mendapatkan utusan daerah yang berkualifikasi demikian, hanya pemilihan dengan sistem distrik yang mampu menghasilkannya, sedangkan sistem proporsional sama sekali tidak relevan. Berkenaan dengan itu, pemilihan utusan daerah diselenggarakan melalui pemilihan dengan sistem distrik.

#### c. Sistem Pemilihan Intragolongan

Sebelum menguraikan 'sistem pemilihan intragolongan', perlu kita ketahui lebih dahulu siapa utusan golongan itu.

Penjelasan UUD 1945 mengenai pasal 2 ayat (1) menerangkan:

*"Yang disebut "golongan-golongan" ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan*

demikian memang sesuai dengan aliran jaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingatk akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.

Dari penjelasan resmi tersebut, dapat diangkat substansinya bahwa golongan ialah badan kolektif. Sedang koperasi, dan serikat pekerja adalah contoh dari badan kolektif yang ada pada aspek ekonomi dari kehidupan masyarakat. Artinya, badan kolektif yang ada pada aspek lainnya dari kehidupan masyarakat, seperti aspek sosial, aspek keamanan, aspek integrasi masyarakat, adalah termasuk kategori golongan. Dalam kerangka pengertian golongan yang dikemukakan oleh para penyusun UUD itu, dapat dideskripsi secara umum pengertian golongan seperti berikut: yang dimaksud dengan golongan adalah 'kelompok orang dalam masyarakat yang eksistensinya ditentukan oleh jenis kegiatan yang dilakukannya dalam kerangka pembagian tugas alami yang terjadi dalam masyarakat. Pembagian tugas alami itu terselenggara berkaitan dengan adanya sejumlah masalah fungsional kenasyarakatan yang harus ditasi secara terus-menerus oleh masyarakat itu sendiri, demi ter-

peunaranya eksistensinya. Jadi, yang dimaksud dengan 'golongan' adalah golongan fungsional yang secara alami ada dalam masyarakat. (Bandingkan dengan teori *four functions paradigm* dari Talcott Parsons, 1977: 109-113).

Dari nalaran tersebut, kita mendapat pengetahuan bahwa hanya orang dari golongan yang bersangkutan saja yang mengetahui sekaligus memahami kepentingan golongannya.

Berkenaan dengan itu, para utusan golongan tidak dapat dipilih melalui pemilihan umum yang berlingkup nasional, melainkan melalui pemilihan yang berlingkup intragolongan; pemilihan dari dan dalam lingkungan sendiri (*ab intra ab initio*).

Sudah tentu tiap golongan fungsional yang secara alami ada dalam masyarakat, mengorganisasi diri dalam satu wadah, secara berjenjang dari tingkat lokal, regional, dan berpuncak di tingkat nasional. Pemilihan utusan golongan untuk MPR dilakukan secara tidak langsung, yaitu secara bertingkat. Dimulai dari tingkat lokal. Pada tingkat ini, organisasi memilih dari dan oleh anggota sendiri, sejumlah utusan yang dinilai memahami sekaligus menghayati peranan golongannya dalam mengatasi masalah fungsional kemasyarakatan yang menjadi tanggungjawab fungsional golongannya.

sional golongannya.

Para utusan terpilih dari tingkat lokal, berkumpul di tingkat regional, dan bersama sejumlah utusan terpilih dari tingkat lokal lainnya, melakukan pemilihan dari dan oleh mereka sendiri, untuk mendapatkan sejumlah utusan terpilih tingkat regional.

Para utusan terpilih tingkat regional berkumpul di tingkat nasional, dan bersama sejumlah utusan terpilih dari organisasi tingkat regional lainnya, melakukan pemilihan dari dan oleh mereka sendiri, untuk mendapatkan sejumlah utusan terpilih tingkat nasional, yang jumlahnya sesuai dengan yang ditetapkan dalam undang-undang negara.

Organisasi golongan fungsional tingkat nasional mengirim daftar nama utusan terpilihnya kepada MPR untuk dikukuhkan sebagai anggota majelis; dan kepada presiden untuk mendapatkan pengukuhan administratif guna keperluan administrasi pemerintahan yang berkaitan dengan berbagai hal yang berkaitan dengan protokol, finansial, dan penggunaan fasilitas negara lainnya.

Prosedur yang sama, diberlakukan pada organisasi ABRI selaku golongan fungsional. Tiap komando utama di lingkungan tiap Angkatan dan POLRI menyelenggarakan pemilihan dari dan oleh para anggota dalam ja-

garan yang bersangkutan, secara bertingkat ke atas sampai tingkat Angkatan dan POLRI. Pada gilirannya, para utusan terpilih tingkat Angkatan dan POLRI berkumpul di tingkat mabas ABRI, untuk melakukan pemilihan dari dan oleh mereka untuk mendapatkan utusan terpilih tingkat mabas ABRI, yang jumlahnya sesuai dengan yang ditetapkan oleh undang-undang negara.

Panglima ABRI mengukuhkan para utusan terpilih ABRI, dan mengirimkan daftar nama utusan terpilih tersebut kepada MPR untuk dikukuhkan sebagai anggota MPR, dan kepada presiden untuk mendapatkan pengukuhan administratif.

Dengan demikian, MPR tersusun oleh anggota yang semuanya hasil dari pemilihan rakyat, yaitu anggota DPR adalah hasil pemilihan umum dengan sistem proporsional, para utusan daerah adalah hasil pemilihan intradaerah dengan sistem distrik, dan para utusan golongan adalah hasil pemilihan intragolongan. Tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat oleh siapa pun.

## PENCALONAN DAN PEMILIHAN PRESIDEN

### Pencalonan

Merujuk pada pengalaman

empirik mengenai penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh dua orang presiden, seperti yang telah dipaparkan di muka, salah satu reformasi ketatanegaraan untuk mencegah terulangnya kembali pemerintahan otoriter, adalah mengalihkan kebiasaan mencalonkan nama untuk jabatan presiden dan wakil presiden yang selama ini dilakukan oleh fraksi-fraksi MPR, kepada rakyat langsung.

Calon presiden dan wakil presiden merupakan pasangan, demi terwujudnya kerjasama dalam menyelenggarakan pemerintahan; dan demi tidak timbulnya guncangan apabila salah satu kondisi yang tercantum dalam pasal 8 UUD 1945 menjadi kenyataan.

Pencalonan oleh rakyat ini dipadukan dengan penyelenggaraan pemilu. Dalam masa kampanye menjelang pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, partai politik peserta pemilu, selain mengkampanyekan program partainya, sekaligus mengkampanyekan pasangan nama calon presiden dan wakil presiden yang ia calonkan.

Dalam masa kampanye menjelang pemilihan intradaerah dengan sistem distrik untuk memilih utusan daerah, para calon utusan dari partai politik, dalam mengkampanyekan programnya, sekaligus mengkampanyekan

nama calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh partainya. Calon utusan perorangan dalam mengkampanyekan programnya, sekaligus mengkampanyekan nama calon presiden dan wakil presiden pilihannya sendiri, atau yang dicalonkan oleh salah satu parpol, atau yang dicalonkan oleh salah satu golongan fungsional.

Dalam penyelenggaraan pemilihan intragolongan untuk memilih utusan golongan, tiap golongan fungsional mengkampanyekan kepentingan fungsional dari golongannya, sekaligus mengkampanyekan nama calon presiden dan wakil presiden pilihannya sendiri. Tiap golongan fungsional dapat mendukung calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh salah satu partai politik, atau yang dicalonkan oleh calon utusan perorangan.

#### Surat Suara

##### a. Untuk Pemilihan Anggota DPR

Pemilihan umum untuk anggota DPR dengan sistem proporsional yang dibubuhi sebuah ciri dari sistem distrik (memilih nama dalam daftar calon) dan sekaligus untuk memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan melalui tiga jenis sistem pemilihan, berpengaruh pada format surat suara untuk

pemilihan anggota DPR; yaitu selain seperti biasanya memuat tanda gambar partai dan daftar calon anggota DPR, juga memuat pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh partai yang bersangkutan. Selain itu, juga memuat pasangan nama presiden dan wakil presiden calon dari utusan daerah terpilih, dan yang dicalonkan oleh golongan fungsional.

##### b. Untuk Pemilihan Utusan Daerah

Sistem pemilihan untuk utusan daerah adalah sistem distrik. Dalam tiap distrik hanya diperebutkan sebuah kursi untuk seorang utusan daerah. Asas yang digunakan adalah 'asas pengenalan person' (*personen stelsel*), bukan 'asas daftar' (*lijsten stelsel*) seperti dalam sistem proporsional. Para pemilihnya adalah mereka yang berdomisili di distrik yang bersangkutan. Karenanya, hanya orang yang betul-betul dikenal oleh masyarakat sedistrik sebagai orang yang dihormati yang berpeluang untuk terpilih.

Surat suara untuk pemilihan utusan daerah memuat nama para calon utusan daerah, baik yang merupakan calon perorangan maupun yang dicalonkan oleh parpol. Selain itu, juga memuat nama pasangan calon presiden dan wakil presiden. Bila calon utusan daerah berasal dari

parpol, maka pasangan calon presiden dan wakil presidennya adalah sama dengan yang dicalonkan oleh parpol yang bersangkutan. Calon utusan daerah perorangan dapat mencantumkan nama pasangan calon presiden dan wakil presiden pilihannya sendiri, atau yang dicalonkan oleh salah satu parpol, atau yang dicalonkan oleh golongan fungsional tertentu.

##### c. Untuk Pemilihan Utusan Golongan

Karena pemilihan ini bersifat internal — dari dan oleh anggota sendiri — dan berjenjang, maka tiap pemilihan pada tiap jenjang tidak melibatkan jumlah anggota yang sangat banyak. Yang terbanyak adalah pada jenjang terbawah; makin atas jenjangnya makin mengurangi jumlah anggota yang terlibat.

Berhubung struktur organisasi dari golongan fungsi itu terbawa oleh perbedaan fungsi yang diembannya berbeda, maka tak dapat didesain suatu surat suara yang berlaku umum. Mungkin surat suara itu bila memang diperlukan dapat diserahkan penciptaannya pada organisasi golongan fungsional yang bersangkutan.

#### Cara Pemberian Suara

##### a. Alternatif Pilihan

Bagi para pemilih tersedia tiga

menyamai pilihan, yaitu memilih parpol, atau memilih salah satu nama yang tercantum dalam daftar calon anggota DPR dari parpol yang bersangkutan, atau memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh parpol, atau yang dicalonkan oleh golongan fungsional, atau yang dicalonkan oleh utusan daerah yang (teah) terpilih.

#### 1. Apa yang ditusuk?

Bila pemilih mengutamakan parpol, maka yang ditusuk adalah tanda gambar parpol pilihannya.

Bila pemilih mengutamakan calon anggota DPR yang tertentu, maka yang ditusuk adalah nama calon pilihannya, terlepas dari urutan dalam daftar calon yang ditetapkan oleh DPP Parpol yang bersangkutan.

Bila pemilih mengutamakan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh parpol tertentu, maka yang ditusuk adalah nama pasangan calon presiden dan wakil presiden tersebut.

Bila pemilih mengutamakan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh utusan daerah yang terpilih, atau yang dicalonkan oleh golongan fungsional tertentu, maka yang ditusuk adalah nama pasangan calon yang bersangkutan.

an. Dalam hal ini, pemilih juga harus menusuk tanda gambar parpol pilihannya, untuk perhitungan perolehan kursi.

#### c. Arti dari Tusukan

Bila yang ditusuk tanda gambar parpol, berarti urutan nama dalam daftar calon anggota DPR yang ditetapkan oleh DPP Parpol yang bersangkutan, berlaku; dan pemilih dianggap memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh Parpol tersebut.

*Bila yang ditusuk salah satu nama calon dalam daftar calon anggota DPR yang diajukan oleh parpol tertentu, berarti urutan nama dalam daftar calon anggota DPR yang ditetapkan oleh DPP Parpol yang bersangkutan, menjadi tidak berlaku; dan pemilih dianggap memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh DPP parpol tersebut.*

*Bila yang ditusuk adalah nama pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh parpol tertentu, berarti urutan nama dalam daftar calon anggota DPR yang ditetapkan oleh DPP Parpol yang bersangkutan, berlaku.*

Dalam tiga alternatif tusukan tersebut, suara pemilih diperhitungkan untuk menghitung perolehan kursi anggota DPR dari parpol yang bersangkutan.

*Bila yang ditusuk adalah pasangan nama calon presiden dan wakil presiden yang dicalonkan oleh utusan daerah, atau yang dicalonkan oleh golongan fungsional, berarti suara pemilih yang bersangkutan, selain diperhitungkan untuk perolehan suara bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dipilihnya, diperhitungkan pula untuk menambah perolehan kursi parpol yang meraih jumlah kursi tiga terendah, dengan pembatasan: penambahan suara tersebut tidak boleh mengakibatkan jumlah kursi dari parpol yang mendapat tambahan kursi, mengungguli atau menyamai jumlah kursi parpol yang tidak mendapat tambahan kursi. Bila hal itu terjadi maka penambahan suara diberikan kepada empat parpol yang meraih jumlah kursi terendah; dan seterusnya sampai akibat yang dilarang itu tidak terjadi.*

Penyelenggara pemilu nasional, pemilihan intradaerah, dan pemilihan intragolongan, masing-masing membuat daftar pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan selama kampanye di lingkungan pemilihannya, serta mencatat suara yang diperoleh oleh tiap pasangan calon presiden dan wakil presiden. Setelah ditandatangani oleh panitia yang berwenang, daftar pasangan calon presiden dan wakil presiden dan hasil peroleh-

an suara tersebut dimasukkan ke dalam sampul yang disegel, dan dikirimkan langsung ke Sekretariat Jenderal MPR.

Sekretaris Jenderal MPR menyimpan dokumen termaksud dalam keadaan tertutup dan tersegel, sampai dimulainya sidang paripurna pertama dari MPR hasil pemilu tahun itu.

Pada sidang paripurna pertama itu, pimpinan MPR yang baru, membuka sampul yang berisi daftar pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diterima dari para penyelenggara pemilihan umum, pemilihan intradaerah, dan pemilihan intragolongan. Kemudian secara transparan menghitung perolehan suara dari tiap pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak, ditetapkan oleh MPR menjadi presiden dan wakil presiden. Bila di antara pasangan calon presiden dan wakil presiden tidak ada yang memperoleh mayoritas suara, maka tiga pasangan calon yang mendapat suara terbanyak berturut-turut, dipilih melalui pemungutan suara secara bebas dan rahasia, oleh seluruh anggota MPR, dalam sidang paripurna Majelis.

Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak, ditetapkan sebagai presiden dan wakil presiden, oleh MPR.