

Pemilihan Presiden dan Gagalnya Demokratisasi

Mohammad Fajrul Falaakh

PROSES menuju pemilihan presiden baru Indonesia dalam Sidang Umum MPR 1999 telah memunculkan dua pandangan yang berlawanan.

Pertama, pemilihan presiden dilaksanakan sesuai dengan aturan main dan mekanisme pemilihan yang masih berlaku (Ketetapan atau Tap No III/MPR/1973). Kedua, agar SU-MPR secara otomatis mengukuhkan hasil Pemilu 1999.

Pertentangan kedua sikap tersebut mencerminkan anomali kehidupan politik di tengah transisi, khususnya mengenai pergantian penguasa secara berkala dan tertib. Secara umum ini merupakan konsekuensi dari ketidakmenentuan batas masa jabatan presiden yang coba diselesaikan dalam Sidang Istimewa MPR 1998 silam, dan ketiadaan mekanisme pemilihan presiden dan wapres.

Faktor kedua ini sedang mengemuka pada hari-hari ini, sedangkan pengalaman Indonesia tidak memadai. Penetapan presiden dan wapres selama ini, baik atas Bung Karno dan Bung Hatta pada tahun 1945 maupun Pak Harto sejak tahun 1967, tidak melalui mekanisme pemilihan yang sesungguhnya, dan calon-calon yang diajukan selalu tunggal. Bung Karno sebagai calon presiden dan Bung Hatta sebagai calon wapres, telah dikukuhkan tanpa mengikuti prosedur yang ada, melainkan diusulkan untuk memperoleh dukungan aklamasi dari Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Sedangkan Pak Harto dan para wapres yang mendampingi, juga dimunculkan sebagai calon-calon tunggal.

Praktis, sudah setengah abad bangsa Indonesia tak pernah mengalami pemilihan (kompetisi) presiden dan wapres. Proses-proses politik untuk menetapkan presiden dan wakilnya berlangsung sangat informal.

Pengalaman politik yang sedikit ini telah menjadikan ketentuan Tap No III/MPR/1973 tak pernah teruji. Pendek kata, Indonesia tak memiliki mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden.

SELAIN kedua pandangan di atas, berkembang suatu proses politik tersendiri. Pemilu 1999 dapat disebut sebagai "putaran pertama".

Berarti keunggulan PDI-P dalam pemilu, dengan Megawati sebagai capres, harus tercermin dalam SU-MPR yang akan datang. Maka "tim sukses" Megawati harus bekerja keras untuk membuktikan keunggulannya dalam putaran berikutnya, dengan meyakinkan 700 peserta SU-MPR.

Bolehlah SU-MPR 1999 disebut sebagai "putaran kedua" pemilihan presiden baru Indonesia. Tetapi putaran ini membutuhkan kejelasan tata-tertib MPR dan cara pemilihan presiden dan wapres. Proses pemilihan dapat dimulai dengan tahap pencalonan presiden dan wapres.

Disusul tahap penyisihan dengan jumlah calon minimal dua orang untuk masing-masing jabatan (*double packages*), atau minimal tiga paket jika pencalonan presiden dan wapres disatukan (*single package*), kemudian diakhiri dengan tahap penentuan. Ini dapat berarti pemilihan dalam satu babak atau pemilihan dalam dua babak. Cara pemilihan dengan *one man one vote* (baik terbuka atau tertutup), dengan atau tanpa persyaratan dukungan fraksi, juga perlu ditegaskan.

Jika demikian, penentuan mekanisme pemilihan presiden dan wapres akan menjadi masalah krusial pertama yang harus diselesaikan di Badan Pekerja MPR pada tahap dini. Diharapkan tidak muncul baku-hantam dan aneka bentuk tindak kekerasan lainnya, selama pembahasan masalah tersebut di MPR.

Sebenarnya istilah "putaran pertama" tidak tepat. Sebab tidak pernah ada kejelasan aturan dan persyaratannya. Hal ini sudah dikukuhkan oleh sikap partai-partai, sebelum pemungutan suara 7 Juni 1999, yang menolak gagasan pemilihan presiden secara langsung. Selain itu, ternyata banyak partai yang terjun dalam Pemilu 1999 tanpa mengajukan calon presiden dan wapres. Partai-partai yang mengumumkan capresnya juga tidak menyebutkan calon wapresnya, termasuk PDI-P.

Ditambah pula, dan sesuai dengan undang-undang yang baru, pada dasarnya Pemilu 1999 masih seperti pemilu sebelumnya yang hanya memilih partai dengan daftar caleg.

LEPAS dari perdebatan di atas, agenda politik penting saat ini adalah SU-MPR. Pilihannya adalah mencapai konsensus politik dalam membangun rezim baru (minimal membentuk pemerintahan baru), atau memasuki tahap kompetisi di tingkat institusional-prosedural.

Konsensus politik merupakan konsekuensi dari gagasan rekonsiliasi nasional, membentuk "kabinet persatuan nasional" dalam usulan Gus Dur, atau "kabinet gotong-royong" menurut kubu Megawati Soekarnoputri. Ini mengharuskan negosiasi dan konsensus politik, sehingga pemilihan presiden dan wapres dalam SU-MPR 1999 akan terkesan "direkayasa" tim sukses masing-masing kandidat presiden.

Politik memang kental dengan masalah kekuasaan dan jabatan, sehingga tawar-menawar dan power sharing (berbagi kuasa) harus dilakukan. Gagasan Gus Dur agar Ketua MPR berkantor di Istana Negara dengan kewenangan seremonial yang selama ini dipegang presiden- suatu bentuk power sharing yang berskala luas meskipun simbolik, telah mendapat tanggapan negatif (paling tidak bernada bingung). Juga, gagasan Pertemuan Ciganjur II telah memunculkan kesalahpahaman di kalangan elite politik, sesuatu yang sebenarnya tidak perlu. Tanpa *power sharing* maka tidak ada antisipasi pembicaraan tentang kabinet nasional. Artinya, lantas tidak ada pembicaraan tentang calon wapres, dan agenda koalisi politik juga tidak berkembang.

Di bawah bayang-bayang pandangan diametral di awal tulisan ini, hal terakhir ini telah menjadi konteks politik bagi munculnya Poros Tengah dan pencalonan Gus Dur sebagai capres-selain BJ Habibie (Partai Golkar) dan Megawati (PDI-P). Seperti diketahui, Pemilu 1999 menempatkan PDI-P

dalam urutan teratas perolehan suara. Di sisi lain, PAN di bawah Amien Rais hanya mengantungi 8 persen suara. Bukan merangkul PAN, PDI-P justru mendiamkan isyarat-isyarat politik Amien Rais sambil menohok BJ Habibie. Ketika Amien Rais mengumumkan akan memilih berposisi, maka Kelompok Ciganjur tinggal PDI-P dan PKB dengan perolehan suara sekitar 45 persen (204 kursi DPR).

Jelas bahwa jumlah kursi PDI-P dan PKB tidak memenuhi kategori "suara terbanyak" (50 persen plus satu) untuk menggolkan capres dalam SU-MPR. Ditambah dengan dukungan berupa "cap jempol darah" oleh massa PDI-P, yang dibiarkan oleh pimpinan partai; sedangkan pendukung Habibie juga dimobilisir untuk mengarah kepada kekerasan dalam pemilihan presiden, maka berkembanglah gagasan Faksi Islam yang ditingkatkan menjadi Poros Tengah oleh Amien Rais.

Kombinasi partai-partai Islam dengan partai terbuka seperti PAN lantas memunculkan gagasan pencalonan Gus Dur sebagai capres. Ia tercatat sebagai pemikir kebangsaan, tokoh pluralisme, Ketua Pokja Forum Demokrasi, pemimpin berbasis massa luas, sekaligus pendiri partai berorientasi kebangsaan (PKB). Tentu terlalu dini untuk memastikan keberhasilan Poros Tengah dengan Gus Dur sebagai capres. Apa lagi karena PKB belum satu kata, sedangkan faktor penglihatan mata Gus Dur masih dilihat sebagai penghalang kemampuannya daripada diakui sebagai basis hak orang disabled (*the right of disabled people*).

Gagasan pencalonan Gus Dur oleh Poros Tengah, yang belum mengkristal dan melembaga itu, merupakan contoh cairnya politik dan realistiknya isu-isu kekuasaan. Jadi, pemilihan presiden dalam SU-MPR 1999 bukan hanya ditentukan oleh aturan terbatas yang ada, namun juga oleh konfigurasi struktur kekuasaan pasca-Pemilu 1999 dan negosiasi politik.

Akan tetapi jelas, bursa capres dapat beragam. Ini akan menjadi pengalaman pertama dalam sejarah Indonesia. Jika kondisi ini berlanjut hingga SU-MPR, maka pembentukan pemerintahan baru akan menempuh jalur kompetitif berdasarkan prinsip pluralitas. Untuk itu, harus dicapai kejelasan dan kesepakatan atas tata-tertib SU-MPR dan mekanisme pemilihan presiden dan wapres.

JIKA konsensus politik yang akan ditempuh (atau mungkin terjadi), maka prinsip one man one vote belum tentu berlaku penuh. Para anggota MPR akan didisiplinkan oleh pimpinan partai masing-masing. Kesulitannya, "suara-suara bebas" (*swinging vote*) dari pihak TNI (38 suara), Utusan Daerah (135) dan Utusan Golongan (65) juga harus diperhitungkan dalam proses tersebut. Proses ini akan menegangkan, dan bisa berlarut-larut, karena menyangkut distribusi posisi dalam kelembagaan negara di bawah konsep power sharing yang luas.

Implikasi lebih lanjut dari power sharing ini, dan sesuai dengan semangat demokratisasi, harus tercapai kerangka kelembagaan untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat dan membatasi kewenangan presiden. Akibatnya, perubahan hukum tata negara sulit dihindari. Jadi, pemilu dan SU-MPR tahun 1999 tak cukup dilihat sebagai pergantian penguasa seperti yang terjadi dari Soeharto kepada BJ Habibie tahun silam. SU-MPR 1999 harus menjadi bukti awal berlangsungnya transisi menuju demokrasi di tingkat institusional-prosedural.

Transisi menuju demokrasi sudah dan akan berlangsung secara bertahap. Sebuah kerangka yang komprehensif mengenai kehidupan bernegara haruslah disiapkan oleh para aktor politik utama Indonesia. Jika tidak, maka bangsa Indonesia akan terperangkap ke dalam jebakan sejarah yang serupa dengan awal Orde Baru, yaitu ketidakjelasan *constitutional engineering* (atau *political arrangements*) dalam usaha bina negara. Kelambanan, bahkan kegagalan, transisi menuju demokrasi merupakan risiko yang harus dihindari bersama. (Sumber: *Kompas*, 1/10/1999, Hal. 4)