

Dua Serigala Daerah

Teuku Kemal Fasya

Salah satu tujuan reformasi adalah mengecilkan sentralisme pusat dan mempercayakan daerah untuk mengatur dirinya sendiri melalui konsep otonomi daerah. Filosofi desentralisasi adalah mendorong hadirnya kepemimpinan daerah, karena pada masa Orde Baru kepala daerah nyaris hanya sebagai karyawan yang diperbantukan pusat: tanpa improvisasi, kreativitas, keberanian, dan inovasi.

Gagasan desentralisasi juga dimajukan untuk mencegah terpecahnya NKRI. Ketika bangunan kekuasaan Soeharto runtuh, publik Nusantara dikejutkan gemintang gerakan separatisme yang timbul akibat salah asuhan Jakarta, seperti yang terlihat di Aceh, Papua, Maluku Selatan, Riau, dll. Disamping itu desentralisasi juga untuk mengurangi beban wewenang pusat melalui pendelegasian hampir sebagian besar kewenangan daerah, plus mempraktikkan demokrasi lokal.

Meskipun demikian, tidak semua idealisme saat itu mampu terpenuhi. Ide pembentukan wilayah administrasi baru demi mengefektifkan rentang kendali birokrasi dan pelayanan telah berubah menjadi politik pemekaran penuh nafsu. Demikian juga, efek negatif otonomi daerah telah memacu adrenalin kepala daerah untuk menjadi raja-raja lokal yang keras kepala, egois, dan tak bertanggung jawab, baik kepada pusat maupun kepada masyarakatnya.

Terakhir, simptom negatif otonomi daerah juga disumbangkan oleh sistem pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang telah menyebabkan instabilitas pemerintahan daerah. Kasus mundurnya wakil gubernur Jakarta, Prijanto, dan wakil bupati Garut, Dicky Chandra menunjukkan sistem pilkada sulit menghasilkan pemerintahan daerah yang solid. Di Aceh sendiri ada seorang bupati yang juga pernah meminta mundur karena tak tahan dengan tekanan politik lokal di sekelilingnya.

Harmonis di Awal, Tengkar Kemudian

Gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota adalah pasangan harmonis pada masa kampanye dan pilkada. Senyum pasangan kepala daerah itu mengembang dalam poster-poster kampanye dan baliho, tapi semakin masam ketika bertugas. Pasangan kepala daerah hanya menjadi duet strategis pada dua tahun pertama masa pemerintahan, setelah itu biasanya mulai ditumbuhi konflik dan rivalitas.

Pemandangan ini menjadi pengalaman yang jamak ditemukan di banyak daerah. Di Aceh sendiri, dari beberapa hasil penelitian demokrasi, menunjukkan lebih tujuh puluh persen pasangan kepala daerah menjadi “pasangan cerai” dan selalu bertengkar. Pertengkaran itu bahkan menjadi perbincangan publik dan tidak hanya diketahui internal pemerintahan.

Dari wawancara dengan seorang bupati, saya mendapatkan informasi tentang dua hal yang selalu menjadi sumbu konflik antara kepala dan wakil kepala daerah, yaitu ketika proses penempatan pejabat dan urusan pengelolaan proyek. Hal ini juga biasanya ditambah dengan adanya tim kerja masing-masing yang membangun informasi negatif yang membuat hubungan mereka semakin memburuk.

Aura negatif pemerintahan daerah itu seperti menunggu hari-hari suram hingga pilkada kembali bergulir. Untuk periode Pilkada 2012, di Aceh hampir semua pasangan *incumbent* tidak lagi maju bersama. Mereka akhirnya berpisah di ujung jalan dan memilih kendaraan politik masing-masing, baik melalui partai politik atau menggunakan jalur perseorangan.

Reformasi Setengah Sistemik

Sebenarnya konflik ini telah disadari oleh Kementerian Dalam Negeri. Sejak UU No. 32/2004 diberlakukan, ditemukan banyak sekali kelemahan sistemik duet kepala daerah. Itu kemudian diantisipasi dengan amandemen undang-undang pemerintahan daerah yang mengatur tugas pokok dan fungsi (tupoksi) wakil kepala daerah.

Dalam pasal 26 UU No. 12/2008 disebutkan secara tegas peran wakil kepala daerah. Di antaranya fungsi pengawasan pembangunan, bidang pemberdayaan perempuan dan pemuda, dan mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup. Wakil kepala daerah hanya akan memiliki fungsi kepala daerah jika ada kesepakatan khusus atau kepala daerah sedang berhalangan.

Namun ternyata aturan normatif itu tidak juga berjalan efektif. Praktik politik lebih mengemuka dibandingkan mematuhi diri pada regulasi dan perundang-undangan. Dari pengalaman di lapangan diketahui, konflik pasangan kepala daerah mudah terjadi jika di antara mereka memiliki basis politik yang tidak tunggal. Koalisi partai yang mengusung duet kepala daerah itu hanya menjadi koalisi taktis yang rapuh dan bukan koalisi ideologis permanen. Konflik juga semakin bernyala jika basis politik patnernya lebih besar di parlemen. Sehingga tak urung kepala daerah itu dikurung oleh politisasi patnernya yang berkonspirasi dengan basis politik di DPRD/K, termasuk oleh mobilisasi massa bersemangatkan vandalisme.

Kekisruhan ini jelas membawa pengaruh buruk bagi demokrasi lokal. Idiom demokrasi lokal tidak dapat diintroduksi dengan hanya mengandalkan lembaga-lembaga lokal (termasuk lembaga adat) dan akar rumput saja. Karena dalam banyak hal, terutama di era modern ini, lembaga formal negara, seperti bupati memiliki kekuasaan yang besar mengatur aset dan kekayaan daerah, termasuk kewenangan regulasi untuk menentukan kebijakan daerah.

Kekuatan demokrasi lokal hanya akan menjadi kekuatan potensial jika representasi politik formal mau mendukung dan mensupervisi representasi publik non-formal. Pemerintah lokal harus menyediakan ruang dan kesempatan bagi komunitas lokal non-negara untuk mengaktualisasi kepentingan dan berpartisipasi dalam pembangunan. Peluang itu tidak akan terbuka jika kepala daerah berkuat pada masalah internalnya sendiri.

Solusi

Belajar dari pengalaman itu, maka sudah harus dipikirkan untuk menghilangkan adanya “dua raja” dalam pemerintahan daerah yang di ujung waktu berubah wujud menjadi serigala yang saling mencakar. Satu raja saja sudah cukup membuat suasana birokrasi menghangat, apalagi dua. Kredo Thomas Hobbes, filsuf Inggris, empat ratus tahun lalu, *Homo homini lupus*, manusia ibarat serigala yang siap saling menggigit. Dalam setiap ada kesempatan dua raja dalam satu kesempatan bisa selalu berupaya saling membunuh.

Pemerintah perlu memikirkan untuk merevisi kembali undang-undang pemerintahan daerah, dengan mengatur bahwa sistem pilkada hanya untuk memilih gubernur/bupati/walikota. Peran wakil hanya akan ditentukan ketika sang kepala daerah terpilih, apakah ia memerlukan sebagai sistem pendukung birokrasi atau tidak. Jika kepala daerah menganggap keberadaan sekretaris daerah dan satuan kegiatan perangkat daerah (SKPD) telah cukup, maka tidak diperlukan lagi penambahan jabatan wakil yang juga akan berimplikasi pada anggaran. Logika efisiensi harus dipikirkan dengan pertimbangan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan banyak.

Kepala daerah tidak memerlukan citra lebih banyak lagi di pemerintahannya hanya dengan menambah posisi wakil. Cukuplah ia sendiri secara kesatria menanggung hasil pembangunan daerahnya, tanpa perlu mencari tameng dari wakil atau sebaliknya.

Teuku Kemal Fasya, peneliti dan fasilitator untuk sekolah demokrasi.

Serambi Indonesia, 6 Maret 2012.