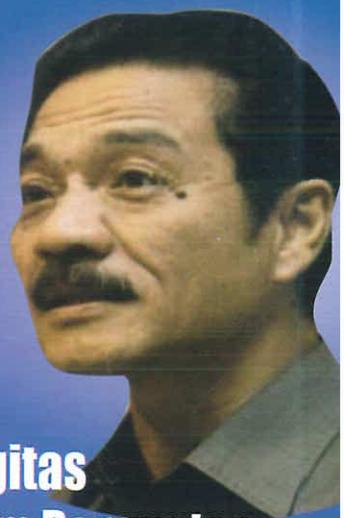


LEMBAGA PENDIDIKAN POLRI  
SEKOLAH TINGGI ILMU KEPOLISIAN - PTIK

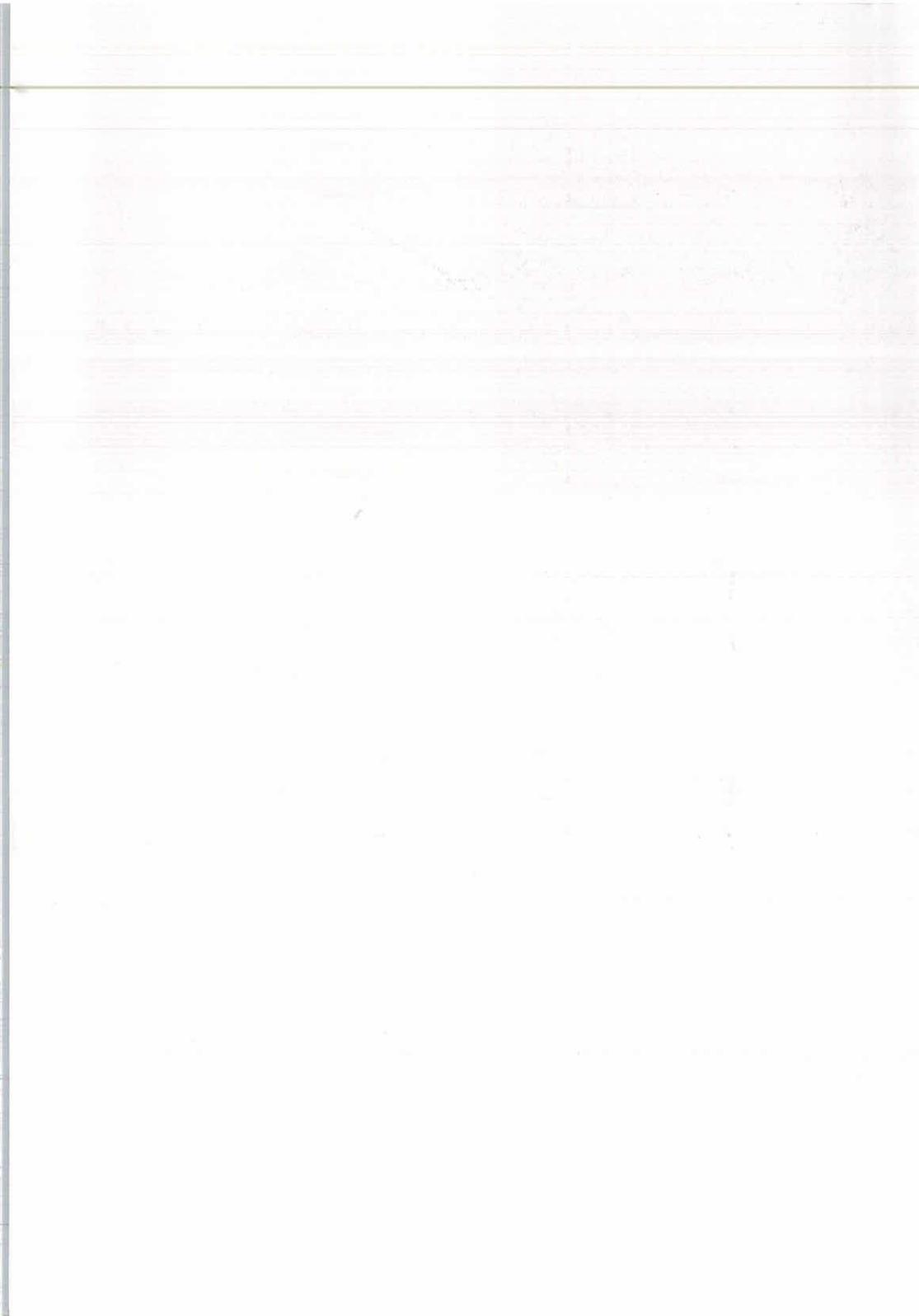


ORASI ILMIAH  
DALAM RANGKA DIES NATALIS KE-65 STIK - PTIK  
DAN WISUDA SARJANA ILMU KEPOLISIAN  
ANGKATAN KE-55 DAN 56



**“Empowerment dan Sinergitas  
Aparatur Pemerintah dalam Penguatan  
Keberagaman Masyarakat guna Mewujudkan  
Suasana Aman, Tertib dan Sejahtera”**

OLEH : GAMAWAN FAUZI, SH.,MM. (MENDAGRI)



# **ORASI ILMIAH**

**"PEMBERDAYAAN DAN SINERGI APARATUR  
PEMERINTAH DALAM PENGUATAN KEBERAGAMAN  
MASYARAKAT GUNA MEWUJUDKAN SUASANA  
AMAN, TERTIB DAN SEJAHTERA"**

**Disampaikan Pada Acara**

**DIES NATALIS KE-65 STIK-PTIK  
DAN WISUDA SARJANA ILMU KEPOLISIAN  
MAHASISWA ANGKATAN KE-55 & 56  
TAHUN 2011**

**Oleh**

**DR. GAMAWAN FAUZI, SH., MM.  
(MENTERI DALAM NEGERI)**

**JAKARTA, 2011**



## JUDUL:

# **"PEMBERDAYAAN DAN SINERGI APARATUR PEMERINTAH DALAM PENGUATAN KEBERAGAMAN MASYARAKAT GUNA MEWUJUDKAN SUASANA AMAN, TERTIB DAN SEJAHTERA"**

## I. PENDAHULUAN

Upaya untuk mewujudkan suasana aman, tertib dan sejahtera dalam keberagaman masyarakat Indonesia memang tidak semudah seperti teori-teori yang ada di dalam buku. Tidak ada satupun teori yang dapat secara tepat digunakan untuk diterapkan di Indonesia, sebuah negeri yang demikian besar yang di dalamnya terdapat lebih dari 300 (tiga ratus) etni dengan lebih dari 50 (lima puluh) bahasa yang berbeda-beda yang tersebar dalam 17.504 (tujuh belas ribu lima ratus empat puluh) pulau yang terangkai dari Sabang sampai Merauke dan terwadahi dalam administrasi pemerintahan pada 530 (lima ratus tiga puluh) daerah otonom yang terbagi dalam 49 (empat ratus Sembilan puluh tujuh) kabupaten/kota dan 3 (tiga puluh tiga) provinsi.

Karakteristik Indonesia sebagaimana saya uraikan di atas membutuhkan penanganan yang spesifik Indonesia dan tidak dapat dilakukan secara serta merta dengan mengcopy past proses-proses yang dilakukan oleh negara-negara lain yang dianggap sudah maju. Contoh-contoh di negara lain adalah referensi yang dapat digunakan sebagai bahan perbandingan namun bukan satu-satunya model yang tepat untuk digunakan di Indonesia. Kita harus mewujudkan kesejahteraan yang berbasiskan rasa aman dan tertib dengan nilai-nilai keindonesiaan yang berlandaskan kepada Pancasila.

Apabila kita sepakat dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pilihan model negara, maka pertanyaan mendasar yang perlu kita jawab bersama adalah: siapakah yang mempunyai tugas untuk mewujudkan kesejahteraan itu? Dengan membaca dan memahami UUD 1945 maka kita akan menyepakati jawabannya, bahwa negaralah yang mempunyai

tugas untuk mewujudkan kesejahteraan itu. Dalam pembukaan UUD 1945 hal inipun secara tegas dinyatakan bahwa Pemerintah Negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, Pembukaan UUD 1945 ini memberikan penugasan secara aktif kepada pemerintah Negara Indonesia agar dapat secara terus-menerus mewujudkannya melalui berbagai kebijakan, pendekatan dan strategi pembangunan.

Tujuan Negara di atas hanya dapat diwujudkan manakala terpenuhinya prasyarat dasar yaitu adanya suasana yang kondusif, suasana yang aman, tertib dan tenteram. Persoalan keamanan, ketertiban dan ketentraman menjadi sangat sentral ketika terjadi serangkaian fakta-fakta yang menggoyahkan sendi-sendi keamanan, ketertiban dan ketentraman sehingga masyarakat kehilangan hak untuk hidup tenang, aman dan damai. Sekedar contoh untuk menyegarkan ingatan kita, adanya konflik dan kasus anarkhis yang dialami oleh pengikut jemaah ahmadiyah, kasus anarkis Temanggung, penembakan terhadap polisi, bom bunuh diri pada saat sholat Jumat di masjid Polres Cirebon, ancaman bom menjelang perayaan paskah, kasus mbah Priok yang melibatkan aparat satuan polisi pamong praja, dugaan penculikan mahasiswa oleh kelompok NII, dan persoalan terorisme serta kasus-kasus lain seperti konflik dalam penertiban pedagang kakilima maupun konflik sebagai eksekutif Pilkada. Dalam skala yang lebih besar, kita juga menghadapi ancaman yang serius dari kejahatan transnasional terorganisir (*transnasional organized crime*) yang antara lain berupa terorisme, perdagangan obat-obat terlarang dan *trafficking*. Contoh-contoh tersebut menunjukkan pada kita bahwa eskalasi ancaman terhadap keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat terus terjadi dan akan berdampak luas terhadap

upaya pencapaian tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Terhadap seluruh ancaman terhadap keamanan di atas, seluruh pemangku kepentingan di Indonesia mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan seluruh warga masyarakat harus bersama-sama untuk melakukan tindakan pencegahan dan penanganan secara terkoordinasi, sistematis dan berkelanjutan dengan menggunakan pendekatan kekinian yang *up to date*. Kita tidak boleh terjebak dengan romantisme masa lalu karena pendekatan yang efektif pada masa lalu tidak selalu cocok digunakan untuk menyelesaikan persoalan pada masa kini. Persoalan ancaman terhadap keamanan sudah sangat berkembang bahkan sudah menjadi kejahatan yang berdimensi transnasional atau melampaui batas-batas negara sehingga memerlukan penanganan yang lebih spesifik. Kegagalan dalam menyelesaikan masalah seringkali terjadi karena kita menggunakan logika-logika masa lampau untuk menyelesaikan persoalan masa kini. Pakar manajemen Peter Drucker dengan jelas menyatakan bahwa: *THE GREATEST DANGER IN TIMES OF TURBULENCE, IS NOT THE TURBULENCE..., IT IS TO ACT WITH YESTERDAY'S LOGIC*'.

## **II. INDONESIA, DESENTRALISASI DAN ANCAMAN TERHADAP KEAMANAN, KETERTIBAN DAN KETENTERAMAN**

Seluruh energi yang kita curahkan dalam menghadapi ancaman terhadap keamanan, ketertiban dan ketenteraman harus kita lakukan secara sistematis dengan mengkaitkan sekurang-kurangnya tiga hal yaitu kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dengan bentang garis perbatasan yang panjang dan terbuka, penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik dan perkembangan pemahaman konsep keamanan dan ketenteraman (*human security*).

Agar dapat menjelaskan hubungan sinergitas antar tingkatan pemerintahan dari pusat sampai daerah dalam mewujudkan keamanan, ketentraman dan kesejahteraan, saya akan menjelaskan terlebih dahulu adanya pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan dipilihnya desentralisasi sebagai kebijakan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Konstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam UUD 1945 di dalam Bab VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B<sup>1</sup>. Pengaturan

---

<sup>1</sup> Bunyi selengkapnya Bab VI tentang Pemerintahan Daerah:

#### **Pasal 18**

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

dalam pasal-pasal tersebut merupakan satu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman dan keistimewaan daerah, dan kerangka sistem otonomi.

Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, maka untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berdasarkan pada asas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dalam UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai

---

### **Pasal 18A**

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

### **Pasal 18B**

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di dalam kesatuan pemerintahan lokal ataupun regional.

Berdasarkan dua nilai dasar dalam konstitusi tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia sangat terkait dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Daerah-daerah otonom diadakan guna menyangga tatanan Negara Kesatuan. Dasar kesatuan ini amat penting dalam mendudukannya dengan dasar otonomi seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya tentu tidak boleh bertentangan dengan dasar kesatuan, dan dasar kesatuan sebaliknya tidak boleh melenyapkan wujud dari otonomi seluas-luasnya. Oleh karena itu, dalam konteks ini perlu dicari sebuah metoda untuk menyeimbangkan antara dasar kesatuan dan dasar otonomi. Negara Kesatuan tidak dapat meniadakan Otonomi Daerah namun betapapun luas kewenangan Otonomi Daerah, tidaklah dapat meniadakan wadah Negara Kesatuan. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia bercirikan pada karakteristik sebagai berikut:

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan.
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan
3. Penyerahan atau pengakuan atas urusan tersebut didasarkan pada pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat.

Dalam implementasi kebijakan desentralisasi selalu terjadi adanya persebaran urusan pemerintahan kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan

pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga negara yang membidangi legislative atau lembaga pembentuk UU dan Yudikatif ataupun lembaga negara lainnya yang berwenang mengawasi keuangan negara. Walaupun DPRD diberi wewenang untuk mengatur urusan daerah bersama kepala daerah, namun tidak dapat mengintervensi ke dalam wilayah-wilayah yang tidak berada dalam kompetensi pemerintah.

Belajar dari perbandingan otonomi daerah di berbagai negara, terdapat dua pola besar dalam merumuskan hukum yang terkait dengan pembagian urusan pemerintahan yaitu dengan pola:

1. Otonomi luas (*general competence*)
2. Otonomi terbatas (*ultra vires*)

Dalam pola otonomi luas, urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah daerah (Teori Residu). Sedangkan dalam pola otonomi terbatas, urusan-urusan daerahlah yang dirumuskan secara limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Lahirnya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menandai diadopsinya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Sebelumnya, pengaturan desentralisasi dibatasi dan peranan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat besar.

Dalam negara yang menggunakan prinsip desentralisasi, maka makna dan tujuan pembangunan tersebut juga menjadi landasan pelaksanaan desentralisasi. Secara teoritis, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat pada tingkat lokal. Dengan

pemahaman itu, maka desentralisasi dan otonomi daerah memberikan kesempatan yang sangat besar kepada pemerintah dan masyarakat daerah untuk mengatur dan melayani pemenuhan kebutuhan mereka dalam rangka hidup bermasyarakat.

Pada dasarnya desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai makna besar bagi kepentingan masyarakat daerah untuk menjadi pengambil manfaat dari setiap pengaturan dan pelayanan pemerintahan. Pandangan ini menyiratkan suatu keharusan bahwa dengan otonomi daerah, kepentingan, kebutuhan, dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintah daerah. Artinya setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) aspek penting yang tidak boleh diabaikan oleh pemerintahan daerah dalam berproses sebagai kepanjangan tangan pemerintahan nasional maupun daerah yaitu: harus mewujudkan harapan masyarakat, menuntaskan masalah yang dihadapi masyarakat, dan meningkatkan sumberdaya yang dimiliki oleh masyarakat.

Pada hakekatnya sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomis. Sebagai sebuah kontinum sentralisasi dan desentralisasi karena itu tidak berada dalam ruang yang vakuum atau ruang yang kosong. Sentralisasi dan desentralisasi selalu bergerak dari satu titik pendulum ke titik pendulum yang lain. Hal yang sama terjadi dalam konteks negara. Penyelenggaraan pemerintahan merupakan kombinasi kekuatan yang bersifat *sentripetal* (sentralisasi) dan kekuatan *sentrifugal* (desentralisasi) secara bersamaan. Tidak ada negara yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi, sekalipun selalu terdapat beberapa kewenangan yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi saja. Dan sebaliknya tidak ada satu negara yang menyelenggarakan pemerintahannya secara desentralisasi saja, sehingga tidak terdapat pengaturan yang bersifat sentral nasional.

Pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal yang melahirkan desentralisasi dan otonomi daerah pada hakekatnya merupakan *komplementer* (pelengkap) dari pembagian kekuasaan secara horizontal yang melahirkan kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif. Secara horizontal pembagian kekuasaan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan (*Balance of Power*) dalam penyelenggaraan negara antara organ yang membuat Undang-Undang dan peraturan Perundang-undangan lainnya (Legislatif), organ yang melaksanakan undang-undang (Eksekutif) dan organ yang menjadi pegawai kesesuaian antara Undang-Undang terhadap Konstitusi dan pengawas dalam pelaksanaan Undang-Undang. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal adalah konsensus untuk menciptakan keseimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam prakteknya, terdapat dua macam bentuk negara dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu negara kesatuan dan negara federal. Kedua bentuk negara ini dapat dibedakan satu sama lain berdasarkan kepada dimensi:

- a. Karakter dasar yang dimiliki oleh struktur pemerintahan regional/lokalnya
- b. Proses pembentukan struktur pemerintahan regionalnya
- c. Sifat hubungan antara struktur pusat dan struktur regional
- d. Keberadaan Konstitusi
- e. Derajat kemandirian yang dimiliki oleh struktur regional (Eko Prasajo, dkk, 2006:3).

Dalam dimensi karakter dasar yang dimiliki, pemerintah daerah dalam negara kesatuan tidak memiliki karakter *soverenitas* (kedaulatan), sedangkan negara bagian dalam negara federal merupakan struktur asli yang memiliki karakter kedaulatan. Dalam dimensi proses pembentukan struktur pemerintahan, pemerintahan daerah di negara kesatuan dibentuk oleh pemerintah pusat melalui Undang-undang, dan

dapat dimekarkan, dicituk dan atau dibubarkan kembali melalui Undang-Undang pemerintahan daerah di negara kesatuan adalah bentuk pusat. Sebaliknya, di negara federal, pemerintahan negara bagian merupakan struktur asli yang telah ada sebelum struktur federal terbentuk. Bahkan pembentukan struktur federal merupakan kesepakatan yang terjadi antara negara-negara bagian. Dapat dikatakan bahwa struktur federal di dalam negara federal dibentuk oleh negara-negara bagian melalui konstitusi.

Sifat hubungan antara struktur pusat dan struktur regional/daerah dalam negara kesatuan adalah subordinatif sedangkan dalam negara federal bersifat koordinatif. Subordinatif dalam pengertian bahwa pemerintahan daerah adalah bawahan dan bawahan dari pemerintahan pusat. Sedangkan sifat koordinatif antara struktur negara bagian dan struktur federal dalam negara federal menunjukkan kedudukan yang sama. Oleh karena pemerintahan daerah dalam negara kesatuan dibentuk oleh pemerintah pusat dan menjadi subordinasi, maka derajat kemandirian yang dimiliki oleh pemerintahan daerah sangat terbatas. Bila pemerintah pusat menghendaki penarikan kewenangan yang sudah diserahkan kepada satu pemerintahan daerah, maka hal tersebut dapat dengan mudah dilakukan. Sebaliknya derajat kemandirian negara bagian dalam negara federal dapat dikatakan sangat besar, karena kedudukannya dijamin dalam konstitusi. Bahkan di beberapa negara federal, perbuatan hukum struktur federal terhadap satu struktur negara bagian seringkali diputuskan oleh mekanisme *double majority* (mayoritas ganda) melalui persetujuan seluruh masyarakat dalam sebuah negara bagian yang dan persetujuan seluruh negara bagian yang ada.

Seringkali dalam perkembangannya batas penyelenggaraan pemerintahan daerah antara negara kesatuan dan negara federal juga tidak terlalu jelas. Hal ini karena faktor-faktor

yang mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan negara bagian/pemerintahan daerah juga mengalami pergeseran dari satu kontinum ke kontinum yang lain. Ada beberapa hipotesis mengapa hal ini terjadi. Di negara-negara kesatuan arah pergeserannya menuju ke kontinum desentralisasi karena ternyata secara sosial politik daerah-daerah tidak siap lagi hidup dalam keseragaman (*uniformitas*). Tuntutannya adalah ruang diskresi dan partisipasi yang lebih besar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Maka hal ini melahirkan penguatan gerakan sentrifugal berbentuk program desentralisasi yang seluas-luasnya. Sebaliknya di negara federal, arah pergeserannya menuju ke kontinum sentralisasi. Secara sosial-ekonomi masyarakat dalam negara federal tidak lagi siap hidup dalam standar pelayanan yang berbeda. Dibutuhkan intervensi struktur federal untuk mengatur standarisasi pembangunan dan pemerintahan. Pada hakekatnya intervensi struktur federal adalah gerakan sentripetal yang semakin menyebabkan defisit soberenitas dan kemandirian negara-negara bagian. Dua gerakan ini (*sentrifugal* dan *sentripetal*) terjadi secara bersamaan baik di dalam negara-negara federal maupun negara kesatuan. Tanpa disadari, terdapat paradoks antara apa yang terjadi di negara kesatuan dan negara federal.

Dalam kaitannya dengan pemerintahan daerah, maka sentralisasi dibutuhkan untuk mempermudah dan memperkuat koordinasi antara level pemerintah. Tidak tergantung bentuk negara, apakah negara federal atau di negara kesatuan, sentralisasi selalu ada dalam derajat yang berbeda-beda. Semakin banyak kewenangan yang bersifat mengatur dan mengurus yang dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, maka semakin sentralistis sebuah negara. Sebaliknya, jika pemerintah pusat hanya membuat Undang-Undang, peraturan umum, kebijakan, dan pedoman, sehingga masih terdapat

ruang untuk melakukan improvisasi dan diskresi bagi pemerintah daerah, maka derajat desentralisasi akan semakin besar.

Ada sejumlah kewenangan yang harus dilaksanakan hanya secara sentralisasi saja oleh pemerintah pusat. Kewenangan ini lazimnya disebut sebagai kewenangan klasik, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter dan fiskal. Bahkan di negara federal sekalipun kewenangan klasik ini masih dilakukan oleh pemerintah pusat, baik kewenangan yang bersifat mengatur maupun yang bersifat mengurus. Kewenangan ini juga disebut kewenangan yang tabu untuk didesentralisasikan. Alasan untuk melakukan sentralisasi saja terhadap kewenangan klasik tersebut adalah bahwa tingkat dampak yang ditimbulkan oleh kewenangan tersebut berskala nasional. Di samping itu juga memiliki efek stabilisasi secara nasional. Sehingga dengan demikian, kewenangan-kewenangan tersebut tidak mungkin diserahkan kepada pemerintahan daerah.

Kewenangan klasik dalam azas sentralisasi tersebut dilaksanakan oleh pemerintah pusat dalam hal ini presiden dan para pembantunya. Presiden juga para pembantunya memiliki kewenangan yang bersifat mengatur (membuat kebijakan) dan yang bersifat mengurus (melaksanakan kebijakan). Pelaksanaan tugas-tugas dalam azas sentralisasi dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dan dilaksanakan oleh aparat dan instansi pemerintah pusat.

Di berbagai negara yang mempunyai wilayah yang luas, hampir tidak ada kebijakan sentralisasi yang dapat berjalan secara efektif. Hal ini mengisyaratkan bahwa dalam wilayah negara yang luas diperlukan pola-pola penyerahan/pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah dapat dianggap sebagai refleksi dari distribusi

kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Dalam distribusi kewenangan tersebut, Rondinelli berpendapat bahwa desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan ke daerah. Dalam hal kewenangan diserahkan kepada pemerintah daerah, kebijakan tersebut disebut devolusi. Sedangkan kalau kewenangan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang ditugaskan di daerah, maka hal tersebut masuk dalam kategori kebijakan dekonsentrasi.

Sebagai model pertama pelaksanaan devolusi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan pemberian otonomi serta dibentuknya lembaga daerah seperti pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan lembaga yang dibentuk dengan kebijakan dekonsentrasi sebagai model kedua, disebut instansi vertikal dan wilayah kerjanya disebut wilayah administrasi yang dapat mencakup satu atau lebih wilayah daerah otonom.

Model ketiga dari kebijakan desentralisasi dalam arti luas adalah adanya kebijakan delegasi (*delegation*) pemerintah pusat dapat mendelegasikan pelaksanaan suatu tugas tertentu kepada suatu lembaga atau unit pemerintah yang khusus dibentuk untuk keperluan termasuk. Pemerintah Indonesia sebagai contoh membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi tertentu oleh negara seperti penerbangan oleh Garuda, perminyakan oleh Pertamina, listrik oleh PLN, pembentukan Otorita Batam, pembentukan kawasan khusus lainnya, untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan/atau berskala nasional. Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonom untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintah tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional/berskala

nasional, misalnya dalam bentuk kawasan cagar budaya, taman nasional, pengembangan industri strategis, pengembangan teknologi tinggi seperti pengembangan tenaga nuklir, peluncuran peluru kendali, pengembangan prasarana komunikasi, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan dan daerah perdagangan bebas, pangkalan militer, serta wilayah eksploitasi, konservasi bahan galian strategis, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, laboratorium sosial, lembaga pemasyarakatan spesifik. Pemerintah wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam pembentukan kawasan khusus tersebut.

Model keempat dari kebijakan desentralisasi adalah melalui kebijakan privatisasi. Pemerintah untuk kepentingan efisiensi yaitu mengurangi beban penyediaan pelayanan publik bisa menyerahkan pelayanan tersebut kepada swasta murni dengan pemberian ijin dan pengendalian dalam batas tertentu, seperti pembentukan sekolah swasta, rumah sakit swasta, pasar swasta (*Mall*), jalan swasta (*toll road*) dan lain-lainnya. Pemerintah baik pusat maupun daerah dapat juga mengadakan kerjasama dengan swasta (*public private partnership*) melalui bentuk-bentuk kemitraan BOT (*Build Operate Transfer*), BOO (*Build Operate Own*), BTO (*Build Transfer Operate*), *Management Contracting Out* dan lain-lainnya.

Apakah pelimpahan wewenang akan lebih menitik beratkan pada pilihan *devolusi*, *dekonsentrasi*, *delegasi* ataupun bahkan *privatisasi*, hal tersebut tergantung dari para pengambil keputusan politik di negara yang bersangkutan. Di banyak negara, keempat bentuk tersebut sering diterapkan bersama oleh pemerintah, walaupun salah satu bentuk mungkin mendapatkan prioritas dibandingkan bentuk-bentuk lainnya (Rondinelli & Cheema, 1983).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintahan diatur dalam 4 model urusan pemerintahan, yaitu:

1. Urusan absolut yang secara mutlak menjadi urusan pemerintah pusat (Pasal 10 ayat (3) UU 32 tahun 2004)
2. Urusan Bersama yaitu urusan yang dapat dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten kota.
3. Urusan Wajib pemerintah daerah. Urusan wajib provinsi di atur dalam Pasal 13 Undang-Undang<sup>2</sup> nomor 32 tahun

<sup>2</sup> Pasal 13 UU Nomor 32 tahun 2004 mengatur Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

2004 dan urusan wajib kabupaten kota di atur dalam Pasal 14<sup>3</sup> tahun 2004.

4. Urusan Pilihan pemerintah daerah. Urusan pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi unggulan daerah (Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2) UU 32 tahun 2004).

Urusan absolute sebagaimana Pasal 10 UU nomor 32 tahun 2004 didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat

---

<sup>3</sup> Pasal 14 UU nomor 32 tahun 2004 mengatur Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan Negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi:

1. politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatic dan menunjuk warga Negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negerimelakukan perjanjian dengan Negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya;
2. Pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan Negara atau sebagian wilayah negaradalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan system pertanahan Negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela Negara bagi setiap warga Negara dan sebagainya.
3. Keamanan, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian Negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum Negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan Negara dan sebagainya.
4. Moneter, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya;
5. Yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesty, abolis, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya.

6. Agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya, dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional tidak diserahkan kepada daerah.

Disamping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat concurrent artinya urusan pemerintahan yang penangannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat concurrent senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurrent secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, daerah Kabupaten/Kota maka disusun kriteria yang meliputi:

1. Kriteria Eksternalitas, adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintah dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat local, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah.
2. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan

bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

3. Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumberdaya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengelola kewenangan adalah sebagai berikut :

a. Bahwa pemahaman Otonomi Daerah harus secara utuh dan tidak semata-mata didasarkan atas pendekatan pembagian kekuasaan yang cenderung dimaknai kedaulatan, akan tetapi harus diperhatikan dan difahami melalui pendekatan kesejahteraan untuk rakyat daerah dan semakin baiknya penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan di Daerah serta dalam mendukung integritas dan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Dengan pendekatan kesejahteraan, kewenangan dapat dikelola antara lain untuk meningkatkan pelayanan melalui upaya menciptakan iklim yang kondusif untuk kesempatan berusaha, mengembangkan dan menarik investasi, (menciptakan lapangan kerja dan kesempatan kerja, serta terciptanya suasana tenang, tertib hukum dan adanya kepastian hukum.
- c. Dalam mengelola kewenangan yang diakomodir melalui Perda, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan pelaksanaannya kiranya tidak ditujukan semata-mata untuk kepentingan Pemerintah Daerah, namun harus sebesar-besarnya ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas dan kelangsungan berjalannya kegiatan dan kebijakan Pemerintahan Nasional.
- d. Apabila Daerah telah menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi segera mengkaji dan meninjau kembali atau dilakukan judicial review yang disesuaikan dengan kepentingan umum yang lebih luas dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Setelah panjang lebar saya menguraikan tentang desentralisasi, izinkanlah saya pada bagian ini untuk mengupas pemahaman tentang keamanan, ketertiban dan ketenteraman.

Istilah keamanan dan ketertiban, ketenteraman dan ketertiban seringkali kita ucapkan dalam satu tarikan nafas untuk menunjukkan bahwa keduanya mempunyai keterkaitan yang erat. Dalam undang-undang nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian, keamanan dan ketertiban didefinisikan sebagai kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam

menangkal, mencegah, dan menanggulangi bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

Sedangkan Ketenteraman dan ketertiban umum dalam peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2010 didefinisikan sebagai suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib dan teratur. Pada dasarnya, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat telah dilimpahkan menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Oleh karena itu, secara umum, tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup 7 bidang pelayanan:

**Pertama**, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah melalui cara-cara kekerasan.

**Kedua**, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya konflik diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

**Ketiga**, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil pada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan

pengadilan, dimana kebenaran diupayakan pembuk-tiannya secara maksimal, dan dimana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta dimana perselisihan bisa didamaikan.

**Keempat**, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos dan pencegahan penyakit menular.

**Kelima**, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar; menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.

**Keenam**, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

**Ketujuh**, menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi.

Tujuh bidang di atas menggambarkan jangkauan tugas yang luas dan kompleks, dengan tanggung jawab yang sangat berat, terpikul di atas pundak pemerintahan. Untuk mengemban semua beban itu, selain diperlukan konstitusi, hukum, etika, dan lembaga-lembaga yang kredibel, juga dibutuhkan dukungan aparatur yang tangguh dan memiliki kredibilitas. Khusus untuk pembinaan aparatur, seyogyanya pembinaan terhadap mereka

ditujukan kepada upaya memahami misi, fungsi, dan tugas pokok pemerintahan.

Secara normatif instrumen untuk pemerintah dalam melaksanakan dan merealisasikan tujuh tugas tersebut sudah terakomodir dalam bentuk alat-alat kelengkapan pemerintahan termasuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan untuk operasionalnya. Seyogyanya dengan dukungan instrumen tersebut pemerintah sudah dapat mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan pelaksanaannya telah memberikan pelimpahan kewenangan sebagai urusan wajib daerah antara lain dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Berdasarkan kewenangan tersebut, masing-masing tingkatan pemerintah mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Dalam implementasi kewenangan tersebut, peran dan kelengkapan pemerintah melalui perangkat daerahnya dituntut untuk dapat mendeteksi secara dini munculnya potensi gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Mengingat penting dan strategisnya perangkat daerah mulai dari kelurahan, kecamatan, dan pemerintahan desa sehingga perlu diberdayakan agar mampu mengendalikan, mengarahkan, dan membina masyarakatnya.

Kondisi saat ini peran dari kecamatan, kelurahan dan pemerintahan desa secara umum telah melaksanakan perannya. Namun demikian, masih terdapat beberapa kecamatan, kelurahan dan pemerintahan desa belum secara optimal dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi serta kewenangannya dalam menyikapi permasalahan yang terjadi di masyarakat. Padahal peran pemerintahan kecamatan, kelurahan, dan pemerintahan desa diarahkan untuk lebih mendekatkan dan mendeteksi secara dini permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat.

Untuk penguatan peran kecamatan, camat telah diberikan kewenangan delegatif berdasarkan pasal 126 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004 dimana camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan antara lain, mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, begitu juga lurah sebagaimana diatur di dalam pasal 127 huruf d. Sedangkan kepala desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2007 yang intinya mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang di dalamnya termasuk penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.

Polri dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Kepolisian Republik Indonesia mempunyai tanggung jawab dalam penciptaan keamanan dan ketertiban umum masyarakat mulai dari tingkat markas besar, polda, polres, dan polsek yang hampir ada di setiap tingkatan pemerintahan.

Kejaksaan dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan dalam pasal 30 ayat 3, Kejaksaan juga memiliki tugas dan wewenang antara lain dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan antara lain peningkatan kesadaran hukum masyarakat, pengamanaan kebijakan hukum dan pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara.

Uraian secara normatif di atas perlu pula saya lengkapi dengan substansi pemahaman tentang bagaimana membangun rasa aman dan tentram sebagai output dari keamanan dan ketentraman. Konsep keamanan dan ketentraman yang dibangun masa plampau pasca perang dingin tidak sesuai lagi dengan kondisi sekarang. Konsep keamanan yang dibangun secara statis dengan pendekatan militeristik tidak cukup untuk mewartakan dinamika yang terus berkembang demikian pesat. Konsep keamanan telah berkembang dan sekurang-kurangnya

mempunyai lima dimensi yang saling terkait, yaitu dimensi militer, politik, ekonomi, sosial dan lingkungan (Buzan, 1991;19-20). Buzan memberikan catatan penting bahwa dalam mencapai keamanan, antara negara dan masyarakat tidak selalu berada dalam hubungan yang harmonis, seringkali keduanya berada dalam posisi yang berlawanan.

Khusus kejahatan yang bersifat transnasional, ancaman yang ditebarkan akan lebih berdampak luas karena melibatkan antar negara sehingga tidak hanya mengancam kepada keamanan individu namun dapat mengancam pula keamanan negara dengan seluruh dimensinya. Pada dimensi sosial, kejahatan transnasional menjadi ancaman serius karena langsung mengancam kesejahteraan warga masyarakat. Kejahatan transnasional ini menjalankan kejahatannya dengan sangat keji, mulai dari suap, pemerasan, perampokan hingga pembunuhan. Sebagai contoh, di Kolombia tercatat angka pembunuhan kira-kira sebanyak 28.000 jiwa setiap tahun, dengan angka 40% terkait dengan kasus-kasus narkoba. Hal ini memaksa pemerintah Kolombia menyatakan negaranya dalam keadaan darurat pada tahun 1995. (Mc Farlane, 1999;44) Dari perspektif korban pengguna narkoba, kejahatan transnasional ini merupakan ancaman yang sangat serius bagi kesejahteraan individu khususnya dan bisa dimaknai merupakan ancaman serius terhadap daya tahan negara pada jangka panjang.

Dimensi sosial ini sangat terkait erat dengan salah satu aspek penting dalam konsep keamanan yakni keamanan individu. Oleh karena itu, keamanan individu harus dijadikan isu sentral pula dalam persoalan-persoalan keamanan. Perkembangan paradigma tentang keamanan ini didorong oleh UNDP (*United Nations Development Program*) dengan mengajukan rumusan baru keamanan yang diawali dengan pemahaman bahwa keamanan berarti: "keamanan dari ancaman terus menerus dari rasa lapar, penyakit, kejahatan, dan penindasan,...perlindungan terhadap gangguan yang membahayakan atas kehidupan sehari-hari, baik

dirumah, tempat kerja, masyarakat, maupun lingkungan. Lebih jauh UNDP mengidentifikasi enam komponen keamanan individu yaitu: *economic security*, *food security*, *health security*, *environmental security*, *personal security*, *community* dan *political security* (Analisis CSIS, 2002, Volume 1).

Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki garis batas panjang dan terbuka tentu saja sangat potensial dan menjadi lahan kejahatan transnasional. Pada umumnya negara-negara yang sedang berkembang dengan rendahnya kualitas penegakan hukum, krisis ekonomi, ketidakstabilan politik merupakan faktor-faktor yang memudahkan tumbuh suburnya kejahatan ini. Kejahatan transnasional dengan motif kekuasaan dan uang dengan mudah dapat merekrut para profesional seperti akuntan, pengacara, penasehat keuangan, banker, politisi, polisi atau tentara untuk memperhalus dan melindungi operasinya. Kejahatan transnasional mempunyai kemampuan yang canggih untuk melakukan kejahatannya dan sulit sekali dihadapi oleh negara yang "lemah" dalam regulasi, penegakan hukum dan diwarnai dengan intrik politik. Dengan kondisi yang demikian, bukan tidak mungkin Indonesia akan menjadi daerah tujuan kejahatan transnasional terutama *money laundering*, *human trafficking* dan *drug trafficking*.

Berdasarkan fakta-fakta dan hasil analisis beberapa ancaman keamanan/konflik yang terjadi pada akhir-akhir ini, seluruh instrumen pemerintahan agar memaksimalkan kinerjanya sehingga dapat menyelesaikan permasalahan saat ini dan dapat menghadapi tantangan kedepan. Potensi gangguan dimasa depan yang harus diantisipasi dan disiapkan upaya penanggulangan adalah masalah-masalah sebagai berikut :

1. Terancamnya kedaulatan dan keutuhan wilayah NKRI, baik itu ancaman dari dalam Negeri atau Luar Negeri.
2. Terganggunya rasa keadilan masyarakat ancaman keselamatan jiwa aparat penegak hukum.

3. Terganggunya sendi-sendi kehidupan masyarakat dalam melakukan aktivitas sehari-hari karena sering munculnya gangguan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta keamanan di daerah.
4. Terkendalanya penyelesaian secara cepat konflik-konflik bernuansa SARA. Terjadinya ketimpangan ekonomi antar daerah.
5. Pemahaman yang sempit terhadap demokratisasi sehingga diartikan sebagai kebebasan yang tanpa batas.
6. Terjadinya *Trans National Crime* (TNC), dan pengaruh budaya asing di era globalisasi.

### **III. PEMERINTAHAN YANG EFEKTIF: PEMBERDAYAAN DAN SINERGITAS PENYELENGGARA PEMERINTAHAN**

Untuk mencegah dan menyelesaikan ancaman dan masalah keamanan, ketentraman dan ketertiban diperlukan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dari Pusat sampai Daerah. Pemerintahan yang efektif bermakna pada terlaksananya seluruh fungsi-fungsi pemerintahan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan disertai dengan koordinasi pemerintahan dan integrasi serta harmonisasi kebijakan, program dan kegiatan antar tingkatan pemerintahan maupun antara daerah dengan kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian.

Optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan saat ini menjadi prioritas untuk dilaksanakan. Berdasarkan hasil evaluasi dari banyak terjadinya gangguan keamanan, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat saat ini di daerah yang dapat mengganggu stabilitas nasional mengindikasikan bahwa instrumen-instrumen pemerintahan mulai dari pemerintahan desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten dan kota, provinsi, dan pemerintah pusat belum bekerja secara optimal dalam deteksi dini gangguan keamanan ketenteraman dan ketertiban umum.

Koordinasi dan sinergi antara aparat kepolisian dan aparat TNI sesuai dengan strata pemerintahan dengan Kepala Daerah menjadi sebuah kebutuhan yang harus dipenuhi. Kepentingan masing-masing lembaga harus dihilangkan, kepentingan negara, bangsa dan masyarakat di atas kepentingan masing-masing lembaga. Diperlukan sikap kenegarawanan dari setiap Kepala Daerah, Pimpinan Kepolisian dan Pimpinan TNI pada masing-masing wilayah untuk dapat bersikap arif dan bijaksana (*local wisdom*) serta responsif dan akomodatif dalam setiap membuat kebijakan dengan memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Sebagaimana telah saya sampaikan sebelumnya bahwa pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya telah dilengkapi dengan instrumen berupa kewenangan yang dituangkan dalam aturan. Selama ini diketahui bahwa adanya keraguan bagi sebagian Kepala Daerah untuk mengambil kebijakan yang cepat dan tepat dalam mengatasi situasi yang berkembang dengan dinamis di daerah, meskipun belum ada aturan yang mendasarinya. Hal ini disadari dan dipahami disatu sisi kepala daerah khawatir apabila kebijakan yang diambil akan menjerumuskan pada masalah hukum, namun demikian perlu keberanian dan mempertanggungjawabkannya secara hukum bahwa kebijakan yang diambil bukanlah suatu kejahatan (*crime*) tetapi merupakan suatu keputusan yang sangat diperlukan.

Untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan saat ini dalam upaya mewujudkan keamanan, ketertiban umum dan ketenteraman yang bermuara pada kesejahteraan masyarakat, terdapat beberapa aspek yang perlu ditingkatkan, yaitu :

1. Hubungan pusat dan daerah dan hubungan antar daerah.
2. Peran pemerintah sebagai fasilitator dan mediator yang kredibel dan adil dalam memelihara kehidupan yang harmonis di masyarakat.

3. Pembelajaran kepada masyarakat mengenai wawasan kebangsaan dan pemahaman yang menyeluruh tentang demokrasi yang selama ini dimaknai seolah-olah pemaksaan kehendak semata.
4. Pemberian ruang partisipasi dan pemberdayaan organisasi kemasyarakatan, agama, dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam upaya membangun masyarakat sipil yang kokoh.
5. Kemampuan komunikasi dan koordinasi aparat pemerintah dalam melakukan kerjasama dengan masyarakat untuk menyelesaikan berbagai persoalan sosial politik kemasyarakatan.
6. Jiwa kepemimpinan yang bersifat responsif dan akomodatif serta akuntabel.
7. Pelayanan kepada masyarakat dan memposisikan aparat sebagai pelayan masyarakat.
8. Rasa keadilan masyarakat sehingga potensi main hakim sendiri dapat dihindari dan proses penyelesaian masalah hukum tetap melalui lembaga peradilan yang ada.
9. Pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dengan mengarahkan kebijakan dan anggaran yang berpihak kepada kepentingan masyarakat.
10. Koordinasi kelembagaan antara Kepala Daerah dengan pimpinan Unit-Unit Pemerintah Pusat yang ada di daerah misalnya Kepolisian, TNI, Kejaksaan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif perlu mengoptimalkan peran seluruh komponen pemerintah (pusat dan daerah) dan memberikan kewenangan yang luas kepada daerah serta memposisikan Gubernur selain sebagai kepala daerah, juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Hal tersebut dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan sehingga tujuan untuk

terselenggaranya demokratisasi dan kesejahteraan rakyat dapat tercapai.

Untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan yang efektif harus dilakukan pemberdayaan terhadap aparatur penyelenggara pemerintahan, pembenahan system aturan agar lebih mampu menjamin terwujudnya kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan sosial serta pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan demokratisasi. Proses demokratisasi yang saya maksudkan disini, bukanlah proses demokratisasi yang membebaskan untuk berbuat dengan sebebas-bebasnya, namun yang kita kehendaki adalah demokratisasi yang mempraktekkan demokrasi yang beradab. Dalam perkembangannya, demokrasi telah menjadi konsep yang terbuka (*open-ended*), tidak ada lagi konsep demokrasi yang bersifat umum yang langsung serta merta dapat diterapkan disebuah negara karena setiap negara selalu mempunyai sisi unik dan khas. Demokrasi harus dilembagakan melalui proses pembelajaran dan pendidikan politik, sehingga dalam praktek tidak menimbulkan *social and political distrust*. Pendidikan ini penting agar masyarakat memahami apa yang menjadi hak dan kewajibannya secara benar. Demokrasi harus dapat menciptakan kondisi yang kondusif agar nilai-nilai universal demokrasi (demokrasi substansial) dapat diimplementasikan (Yudi Latif, 2009). Masyarakat harus mendorong dirinya untuk menjadi *civil society* (masyarakat madani) yang berperan secara aktif dan bertanggung jawab dalam seluruh proses pembangunan yang sesuai dengan ideology dan budaya bangsa Indonesia (Idrum Marham, 2009)

Dalam suasana otonomi daerah sebagaimana yang dijelaskan tadi, posisi aparatur penyelenggara pemerintahan, baik unit Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah harus benar-benar bersedia memposisikan dirinya sebagai pelayan masyarakat. Fungsi utama pelayan masyarakat adalah menjadi fasilitator dan dinamisator. Perubahan paradigma ini hanya

dapat diikuti oleh aparatur pemerintah yang mempunyai budaya unggul yaitu unggul dalam karakter, ilmu pengetahuan dan keimanan. Budaya unggul hanya dapat diciptakan melalui proses belajar secara terus menerus. Untuk itu, pemberdayaan aparatur penyelenggara pemerintahan ini menjadi kebutuhan mendesak. Jiwa pamong sangat diperlukan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedekatan hubungan Pamong dengan masyarakatnya haruslah dilandasi dengan jiwa dan semangat kesetiaan pada profesi sebagai pamong sehingga melahirkan sifat dan ketulusan untuk melayani. Ketulusan dalam pengabdian dan jiwa tanpa pamrih pada saat merupakan sesuatu yang langka, namun hal tersebut tidak boleh hilang dari jiwa selaku pamong.

Dalam kerangka pemberdayaan aparatur, selama ini kita sudah sering mendengung-dengungkan karakteristik dan kompetensi yang terkait dengan *Leadership*, tetapi kita kurang mengedepankan aspek-aspek *Followership*. Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat tergantung pada kemampuan teknis, loyalitas dan manajerial dari staf dalam level masing-masing. Kemampuan sebagai seorang staf yang baik (*encourages follower*) akan tergambar dalam karakteristik sebagai berikut:

1. Keberanian untuk menerima tanggung jawab (*the courage to assume responsibility*)
2. Keberanian untuk melayani dengan baik (*the courage to serve*)
3. Keberanian untuk berargumentasi dengan pemimpin (*the courage to challenge*)
4. Keberanian untuk berpartisipasi dalam proses transformasi (*the courage to participate in transformation*)
5. Keberanian untuk mengambil langkah moral (*the courage to take moral action*)

Nilai-nilai di atas dapat dijadikan basis acuan dalam proses pemberdayaan aparatur.

Dari sisi kelembagaan, Kementerian Dalam Negeri Dalam penguatan dan menciptakan sinergitas aparatur pemerintah dalam penguatan keberagaman masyarakat guna mewujudkan suasana aman, tertib dan sejahtera dilakukan melalui :

1. Penguatan Peran Pemerintah Kecamatan, Desa, Dan Kelurahan
2. Peningkatan instrumen kebijakan daerah dalam melakukan deteksi dini, cegah & atasi konflik sosial
3. Kerjasama yang solid dengan aparat Kepolisian dan Kejaksaan setempat
4. Peningkatan dan pendayagunaan berbagai tokoh masyarakat dan institusi kemasyarakatan
5. Peningkatan Pembinaan Personil Satpol Pp & Satuan Linmas sejalan dengan lahirnya PP 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

#### **IV. PENUTUP**

Untuk mewujudkan Indonesia yang tenteram, tertib, dan aman maka upaya peningkatan sinergi antar pemerintahan dan harmoni antar kelompok masyarakat merupakan salah satu faktor penting. Untuk itu, perlu terus dipelihara dan dibangun sehingga tujuan pemerintahan dan pembangunan dapat tercapai.

Diperlukan komitmen yang kuat dari seluruh aparatur penyelenggara pemerintahan baik dari unsure sipil, polri dan TNI untuk menyelesaikan persoalan-persoalan dan gangguan keamanan, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang terjadi melalui optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan (pusat dan daerah), komunikasi dan koordinasi antar pemerintahan dan dengan masyarakat. Dengan demikian, diharapkan optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan dapat mewujudkan terselenggaranya keamanan, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

