



Optimalisasi Peran Kepala Daerah dalam Penanganan Konflik guna Mewujudkan Keamanan Nasional dalam Rangka Ketahanan Nasional

1. Latar Belakang

Indonesia dikenal dengan kemajemukan masyarakat, baik dari sisi etnisitas maupun budaya, agama dan kepercayaannya. Kemajemukan juga menjangkau pada tingkat kesejahteraan ekonomi, pandangan politik serta kewilayahan yang semua itu sesungguhnya memiliki arti dan peran strategis bagi masyarakat Indonesia. Meski demikian, secara bersamaan kemajemukan masyarakat itu juga bersifat dilematis dalam kerangka penggalan jati diri, pengelolaan serta pengembangan potensi bagi bangsa Indonesia untuk menapaki jenjang masa depannya. Kemajemukan masyarakat Indonesia dapat berpotensi

membantu bangsa Indonesia untuk maju dan berkembang bersama. Sebaliknya, jika kemajemukan masyarakat tersebut tidak dikelola dengan baik, maka akan menyuburkan berbagai prasangka negatif (*negative stereotyping*) antar individu dan kelompok masyarakat yang akhirnya dapat menimbulkan konflik yang berakibat pada merenggangkan ikatan solidaritas sosial.

Masyarakat Indonesia yang majemuk mengandung perbedaan sifat yang sangat tajam, di samping berbeda secara horizontal, kelompok-kelompok itu juga berbeda secara vertikal, menunjukkan adanya polarisasi. Artinya bahwa terdiferensiasi secara kelompok etnik

agama dan ras juga terdapat ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan sarana produksi dan kekayaan. Ada ras, etnik, atau penganut agama tertentu yang akses dan kontrolnya pada sumber-sumber daya ekonomi lebih besar, sementara kelompok yang lainnya sangat kurang akses dan kontrol pada sektor politik yang bisa dijadikan instrumen untuk pemilikan dan penguasaan sumber-sumber daya ekonomi, juga tidak menunjukkan adanya kesamaan bagi semua kelompok.

Indonesia dikenal dengan kemajemukan masyarakat, baik dari sisi etnisitas maupun budaya, agama dan kepercayaan. Kemajemukan juga menjangkau pada tingkat kesejahteraan ekonomi, pandangan politik serta mengandung perbedaan sifat yang sangat tajam secara horisontal dan vertikal, sehingga menunjukkan adanya polarisasi. Dari hasil kajian, memperlihatkan perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi sosial dapat menjadi faktor penyebab timbulnya suatu konflik di masyarakat serta menimbulkan banyak kerugian termasuk korban manusia maupun harta benda yang di beberapa daerah sangat sulit dihentikan secara permanen.

Dalam rangka penanggulangan konflik, pemerintah telah memberikan perhatian yang sangat serius melalui penerbitan berbagai kebijakan berupa Perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang mengatur tentang penanganan konflik. UU No.7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, di antaranya menjelaskan bahwa penanganan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa

baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik dan pemulihan pasca konflik. Penanganan konflik dipertegas melalui Inpres No. 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan dan menjelaskan peran para Gubernur, Bupati, Walikota sebagai ketua tim terpadu ditingkat daerah. Yaitu untuk: (1) Menyusun rencana aksi terpadu nasional, (2) Mengkoordinasikan pelaksanaan peningkatan efektifitas penanganan gangguan keamanan di daerahnya; (3) Segera memberikan penjelasan kepada publik mengenai terjadinya gangguan keamanan di daerahnya sebagai akibat konflik sosial dan terorisme serta perkembangan penanganannya dan (4) Melaporkan pelaksanaannya kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan.

Pada pasal 22 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, kerukunan nasional dan keutuhan NKRI. Berdasarkan hal tersebut di atas, pemerintah daerah memiliki peran penting untuk melindungi masyarakatnya. Namun dalam pelaksanaannya terlihat kurang optimal karena adanya persepsi Pemerintah Daerah bahwa masalah Pertahanan dan Keamanan tidak masuk dalam tataran kewenangan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas Lemhannas RI merasa perlu untuk melakukan suatu kajian tentang keamanan masyarakat dengan judul "Optimalisasi Peran Kepala Daerah Dalam Penanganan Konflik Guna Mewujudkan Keamanan Nasional Dalam Rangka Ketahanan

Nasional” Sebagai bahan rekomendasi kepada pemerintah dalam merumuskan kebijakan lebih lanjut. Hasil Kajian Aktual 2 yang dilakukan oleh Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhannas RI) dari sudut pandang pancagatra menunjukkan bahwa penyebab kurang optimalnya peran kepala daerah dalam penanganan konflik adalah sebagai berikut :

- a. Aspek Ideologi. Di dalam budaya berbangsa dan bernegara terdapat nilai-nilai luhur yang dijunjung tinggi sebagai sesuatu yang dicita-citakan (*ideal culture*) dan nilai-nilai yang secara realistis dan praktis dijadikan pijakan pola perilaku sehari-hari (*real culture*). Persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini adalah melebarnya jurang antara *ideal culture* dengan *real culture*. Sebagai contoh, bangsa kita sangat membanggakan Pancasila sebagai *ideal culture*, tetapi kenyataannya Pancasila tidak dijadikan sebagai *real culture* dalam kehidupan bermasyarakat.
- b. Aspek Politik. Pasca Pemilu 2014 baik pemilihan legislatif maupun pemilihan Presiden telah terbentuk 2 (dua) koalisi yang tampaknya mengakar masyarakat. Hal ini terlihat dari perseteruan di sosial media terutama *facebook* dan *twitter*, kondisi ini lebih diperparah oleh anggota DPR RI yang tidak menunjukkan kearifan terutama dalam hal menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Disisi lain dampak negatif dari

otonomi daerah menciptakan regulasi yang cenderung berpihak kepada kelompok tertentu, sehingga menimbulkan kerawanan terjadinya konflik serta menimbulkan rasa ketidakpercayaan masyarakat kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

- c. Aspek Ekonomi. Sumber pertumbuhan ekonomi 2014 masih berasal dari ekonomi domestik dengan dua motor utama yaitu konsumsi rumah tangga dan investasi baik di sektor riil maupun infrastruktur. Ekonomi Indonesia diprediksi akan terus tumbuh positif dan tinggi di antara negara-negara anggota G-20, optimisme ekonomi 2014 semakin menguat karena ekonomi nasional semakin berdaya tahan (*resilient*) terhadap sejumlah gejala baik yang bersumber dari dalam maupun dari luar.
- d. Aspek Sosial Budaya. Berkembangnya teknologi Informatika menggiring masyarakat di daerah untuk meniru tanpa melakukan saringan apakah budaya tersebut baik yang bersifat kekerasan maupun yang berkaitan dengan ideologi bangsa cocok dan sesuai dengan budaya bangsa sendiri. Ketidaktegasan dan kekaburan menyangkut penerapan aturan pembangunan teknologi terutama teknologi sosial media oleh aparat terkait, maupun akibat provokasi dari pihak-pihak yang dilatarbelakangi oleh pragmatisme politik, dapat memicu terjadinya konflik (anarkisme massa).

- e. Aspek Pertahanan dan Keamanan. Konflik yang masih terjadi di berbagai daerah merupakan ancaman potensial bagi persatuan dan keutuhan NKRI permasalahan di bidang pertahanan dan keamanan. Terdapat tiga jenis konflik yang terjadi dan berpotensi untuk muncul kembali di masa depan. Pertama, konflik antar elit politik, baik di internal partai maupun antar partai politik. Kedua, konflik vertikal antara masyarakat dengan negara. Ketiga, konflik horizontal antar warga masyarakat. Disisi lain masih gamangnya kepala daerah dalam menangani keamanan dan masih berpikir bahwa tanggungjawab keamanan ada pada Polri dan TNI.

2. Data dan Fakta

a. Data

1) Kejadian Konflik

Data Presidium *Indonesian Police Watch (IPW)* menjelaskan bahwa konflik yang terjadi pada tahun 2012 mengakibatkan korban 154 orang tewas dan 217 luka, termasuk 1 prajurit TNI tewas, 2 anggota Brimob tewas, 6 prajurit TNI luka, dan 6 anggota Polisi luka. Sepanjang tahun 2013 terjadi 153 konflik sosial di Indonesia, baik berupa tawuran, bentrokan massa maupun kerusakan sosial. Akibatnya, 203 orang tewas, 361 luka, 483 rumah dirusak dan 173 bangunan lainnya dibakar. Korban konflik sosial tahun 2013 tidak hanya warga sipil namun prajurit TNI

dan anggota Polri juga menjadi korban. Prajurit TNI yang tewas 10 orang, anggota Polisi 4 orang, sisanya 188 orang adalah warga sipil. Dari 361 korban luka-luka, 42 Polisi dan 7 TNI. Konflik sosial di 2013 mengakibatkan 15 mobil dibakar dan 11 dirusak. Sepeda motor, 144 dibakar dan 49 dirusak massa. Meskipun sesuai Data Kementerian Dalam Negeri yang mengklaim bahwa jumlah peristiwa konflik horizontal sepanjang 2013 menurun dibandingkan tahun 2012.¹

2) Pembentukan Forum

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Kesbangpol, hingga Desember 2013, Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKMD) tercatat sudah dibentuk di 406 provinsi dan kabupaten/kota dari total 545 daerah yang ada di Indonesia. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) sudah dibentuk di 434 daerah dan Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) sudah dibentuk di 475 daerah. Namun untuk tim terpadu penanganan keamanan dalam negeri, baru dibentuk di 112 daerah dari 545 daerah yang ada dan Forum Pembauran Kebangsaan (FPK) juga baru dibentuk di 158 daerah.

b. Fakta

1) Potensi terjadinya Konflik

Konflik sosial diprediksi masih akan terus terjadi pada tahun-tahun mendatang. Hal ini terlihat dari situasi politik yang berkembang paska Pemilu 2014

baik Pemilu legislatif maupun Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Perseteruan 2 (dua) koalisi (KIH dan KMP) dalam pemilihan Pimpinan MPR/DPR dan Alat Kelengkapan Dewan (AKD) telah menjurus pada kondisi politik yang dapat memicu konflik sosial setidaknya-tidaknya sudah terdapat akar konflik. Memanasnya suhu politik yang terjadi akhir-akhir ini ditingkat pusat dikhawatirkan akan berimbas ke daerah-daerah. Selain suhu politik tingkat nasional, konflik juga dapat diakibatkan kebijakan Pemerintah dalam mengalihkan subsidi BBM yang akan mengakibatkan naiknya harga BBM. Disamping 2 (dua) permasalahan tersebut konflik juga dapat terjadi akibat belum tuntasnya akar permasalahan konflik masa lalu seperti Konflik di Poso, Ambon Lampung dan lain-lain.

2) Regulasi

Bila dilihat dari sudut pandang ketatanegaraan telah ada regulasi yang menegaskan wewenang Kepala Daerah untuk menangani konflik yang terjadi di daerahnya dan menegaskan tanggung-jawab Kepala Daerah terhadap keamanan insani masyarakat di daerah (Pasal 22 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah). Namun pada pelaksanaannya terlihat ada kegamangan dalam menangani konflik, hal ini dimungkinkan karena ekses negatif dari demokrasi dalam Pemilukada

yang kurang memperhatikan kualitas dan kompetensi seseorang untuk dijadikan sebagai calon Kepala Daerah.

3) Kelembagaan

Koordinasi dan sinergitas antar institusi dan lembaga di daerah dalam menangani konflik masih belum solid, hal ini terlihat dari konflik yang sama masih terus terulang. Kondisi ini, menunjukkan bahwa dalam menangani konflik terkesan adanya ego sektoral masing-masing institusi dan lembaga yang beralasan sesuai TUPOKSI masing-masing. Sehingga penanganan konflik tidak tuntas akibat dari belum terpadunya penangan konflik secara maksimal. Namun yang menyolok dalam masalah soliditas penanganan konflik adalah keraguan Kepala Daerah untuk memasukan biaya penanganan konflik dalam APBD.

3. Analisa dan Upaya

Untuk mencari solusi permasalahan yang dihadapi yang berkaitan dengan optimalisasi peran kepala daerah dalam penanggulangan konflik, maka perlu analisis secara komprehensif dari sudut pandang pancagatra untuk menentukan langkah strategis pemecahan permasalahannya.

a. Analisis Strategik

1) Aspek Ideologi

Ideologi Pancasila sejak reformasi bergulir memang hampir dilupakan oleh sebagian masyarakat bahkan seakan-akan tabu bila kita membicarakan Pancasila dan bila berbicara tentang

Pancasila maka orang tersebut dibilang antek-antek Orde Baru. Kondisi ini mengakibatkan masyarakat kehilangan pegangan hidup yang selama ini diisi oleh sila-sila dari Pancasila. Agar masyarakat kembali memiliki pegangan hidup (*way of Life*), maka Kepala Daerah harus melibatkan unsur-unsur agama maupun pendidikan formal dan non formal dalam rencana aksi terpadu untuk menghidupkan kembali jiwa dan roh Pancasila di tengah-tengah masyarakat. Hal ini penting dalam rangka melibatkan seluruh elemen masyarakat untuk mengatasi keamanan di daerah.

2) Aspek Politik

Kepala Daerah berasal dari kader partai politik tentunya konflik politik tingkat nasional akan turut mempengaruhi secara psikologis dalam kepemimpinannya di daerah. Hal ini tidak boleh terjadi karena seorang Kepala Daerah meskipun berasal dari kader partai bila dia terpilih menjadi Kepala Daerah, maka seharusnya jaket kader partai harus ditanggalkan dan Kepala Daerah harus mampu berbuat, bertindak untuk kepentingan masyarakat tanpa memandang asal usul partai. Dengan demikian merupakan suatu keharusan bagi Kepala Daerah untuk bersikap netral agar tidak mengundang kecemburuan yang dapat menjadi potensi konflik, sehingga tercipta kepercayaan masyarakat

terhadap kepemimpinan Kepala Daerah.

3) Aspek Ekonomi

Sumber pertumbuhan ekonomi 2014 masih berasal dari ekonomi domestik dengan dua motor utama yaitu konsumsi rumah tangga dan investasi baik di sektor riil maupun infrastruktur. Ekonomi Indonesia diprediksi akan terus tumbuh positif dan tinggi di antara negara-negara anggota G-20, optimisme ekonomi 2014 semakin menguat karena ekonomi nasional semakin berdaya tahan (*resilient*) terhadap sejumlah gejolak baik yang bersumber dari dalam maupun dari luar. Kesenjangan sosial masyarakat Indonesia yang ada saat ini merupakan salah satu sumber konflik untuk itu diharapkan peran Kepala Daerah untuk mampu memanfaatkan perkembangan ekonomi terutama dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang akan berlaku pada akhir tahun 2015. Persiapan menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) ini perlu dilakukan terutama pelatihan-pelatihan sehingga masyarakat siap menyongsong MEA dan kesenjangan sosial secara bertahap dapat diatasi.

4) Aspek Sosial Budaya

Tingginya minat masyarakat dalam merespon perkembangan teknologi Informatika ternyata tanpa disertai *safety Information and knowledge*, sehingga menggiring masyarakat untuk meniru

tanpa melakukan saringan apakah *Information and knowledge* tersebut baik dan sesuai dengan ideologi atau budaya bangsa sendiri. Ketidaktegasan dan kekaburan menyangkut penerapan aturan pembangunan teknologi terutama teknologi sosial media berakibat pada mudahnya *non state actor* melakukan provokasi yang dilatarbelakangi oleh pragmatisme politik. Provokasi negatif inilah yang selalu memicu terjadinya pertengkaran biasa antar anak bangsa menjadi sebuah konflik komunal.

- 5) **Aspek Pertahanan dan Keamanan** Keamanan merupakan suatu kebutuhan bagi perkembangan sebuah bangsa, namun saat ini keamanan tersebut sepertinya bagaikan barang langka yang sulit ditemukan. Perselisihan kecil antara 2 (dua) orang dapat dengan cepat berubah menjadi konflik komunal tanpa mau melihat ke belakang bahwa yang dijadikan lawan adalah bangsanya atau etnisnya sendiri, sehingga budaya luhur bangsa Indonesia yang pemaaf sirna ditelan emosi dan provokasi intelektual. Konflik yang masih terjadi di berbagai daerah merupakan ancaman potensial bagi persatuan dan keutuhan NKRI serta permasalahan di bidang pertahanan dan keamanan. Terdapat tiga jenis konflik yang terjadi dan berpotensi untuk muncul kembali di masa

depan. Pertama, konflik antar elit politik, baik di internal partai maupun antar partai politik. Kedua, konflik vertikal antara masyarakat dengan negara. Ketiga, konflik horizontal antar warga masyarakat. Di sisi lain, masih gamangnya kepala daerah dalam menangani keamanan dan masih berpikir bahwa tanggungjawab keamanan ada pada Polri dan TNI.

b. Upaya

Kepala Daerah bertanggungjawab terhadap keamanan masyarakat di daerahnya, sehingga kemampuan Kepala Daerah dalam mengkoordinasikan semua institusi yang ada di daerahnya didukung oleh elemen masyarakat untuk mewujudkan rasa aman haruslah dapat dioperasionalkan agar peran Kepala Daerah cukup optimal dalam mewujudkan rasa aman di tengah masyarakat, maka diperlukan upaya-upaya sebagai berikut:

- 1) Mengaktifkan seluruh Ketua RT/RW beserta pengurusnya sebagai Badan Pengumpul Keterangan (Bapulket).
- 2) Melakukan penataran kepada seluruh pengurus RT/RW dalam manajemen konflik, sehingga setiap perselisihan/konflik yang terjadi di di wilayah RT/RW dapat dikendalikan dan dihentikan.
- 3) Membuat program pemantapan wawasan kebangsaan yang berkelanjutan kepada masyarakat.
- 4) Melaksanakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi setiap kegiatan yang menyangkut Rencana Aksi Terpadu, sehingga setiap institusi

pemerintah di daerah dan elemen masyarakat dapat berperan aktif dan menghindari tumpang tindih kebijakan.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan, sebagai berikut:

- a. Konflik terjadi akibat terkikisnya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dilandasi Pancasila, pudarnya budaya bangsa akibat pengaruh negatif dari sosial media dan akibat kebijakan dalam pengelolaan sumber kekayaan alam.
- b. Kurangnya pemahaman Kepala Daerah dalam pengelolaan manajemen konflik dan selalu beranggapan bahwa tanggung-jawab keamanan ada pada Polri dibantu oleh TNI.
- c. Belumnya seluruh Kepala Daerah membuat Rencana Aksi Terpadu di daerahnya.

5. Rekomendasi

Berdasarkan kajian pokok persoalan yang menjadi sebab kurang optimalnya peran kepala daerah dalam penanganan konflik seperti tersebut di atas, direkomendasikan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Aspek Ideologi. Kepala Daerah harus melibatkan unsur-unsur keagamaan maupun pendidikan formal, informal dan non formal dalam rencana aksi terpadu untuk mengatasi konflik di daerah.
- b. Aspek Politik. Regulasi yang telah diterbitkan harus selalu

di evaluasi agar yang diperkirakan akan menimbulkan konflik, segera dilaksanakan perubahan. Pimpinan partai di daerah agar dapat memberikan ketenangan kepada kader-kadernya, sehingga tidak terimbas konflik politik di tingkat pusat ke daerah.

- c. Aspek Ekonomi. Pemerintah Daerah harus mengikuti perkembangan ekonomi terutama untuk menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) dan dapat menciptakan lapangan pekerjaan baru dengan terus memperhatikan regulasi yang tidak menimbulkan konflik.
- d. Aspek Sosial Budaya. Pemerintah harus dapat menyaring lajunya informasi melalui media sosial, pemblokiran situs-situs yang mengandung provokasi terhadap lambang keagamaan maupun ideologi yang tidak sejalan dengan akidah dan budaya bangsa. Pendidikan non formal terutama yang menyangkut wawasan kebangsaan melalui rencana aksi terpadu harus terus digiatkan.
- e. Aspek Pertahanan dan Keamanan. TNI dan Polri sebagai elemen utama dalam upaya penanggulangan konflik untuk lebih meningkatkan koordinasi dengan instansi-instansi pemerintah, baik di pusat dan daerah atau dengan swasta serta elemen masyarakat lainnya. Untuk itu, perlu regulasi yang jelas guna

menghindari keragu-raguan dalam bertindak dan opini-opini yang tidak mendukung, sehingga aparat berani mengambil keputusan dalam bertindak.

Catatan Kaki

1. <http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2013/2631/Mendagri-Konflik-Horizontal-di-2013-Turun-Dibanding-Tahun-Lalu/3643>)

Tim Kajian "Optimalisasi Peran Kepala Daerah dalam Penanganan Konflik guna Mewujudkan Keamanan Nasional dalam Rangka Ketahanan Nasional"

1. Irjen Pol Boy Salamuddin
2. Mayjen TNI M. Nasir Majid
3. Mayjen TNI Abdul Chasib
4. Brigjen TNI Sakkan Tampubolon
5. Brigjen TNI Heboh Susanto
6. Brigjen Pol Drs. Endaryoko, SH
7. Brigjen Poli Drs. Bambang Sukamto
8. Kolonel Lek Ir. Peni R, M.Sc
9. Kolonel Adm Drs. Warnoto
10. Yustinus Susanto S, SH
11. Kolonel Inf Azhar Tanjung
12. Letkol Inf Sutjipto
13. Mayor Ckm Elysmi Haryati
14. Dewi Sartika Sigar
15. Peltu (K) Yuningtyasih
16. Mulud