

## PENGATURAN KEWENANGAN DALAM PENANGGULANGAN KRISIS DI DAERAH

Oleh:

Dra. Tetty Kurniati, M.Ed., Amd.

*Krisis sebagai suatu keadaan atau kejadian yang tidak diharapkan merupakan sesuatu fenomena yang mengedepan akhir-akhir ini. Namun sejalan dengan hilangnya hierarki dalam struktur pemerintahan daerah yang baru, maka pola pengaturan kewenangan penanggulangan krisis yang terjadi di daerahpun, belum secara tegas dilakukan. Untuk itu tulisan ini sebagai satu pikiran, mencoba menawarkan beberapa model pengaturan kewenangan antar pemerintah pusat, daerah propinsi dan kabupaten/kota dalam menanggulangi hal tersebut.*

---

### Pendahuluan

Pelaksanaan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah telah memberikan kesempatan yang luas kepada daerah dalam melaksanakan pembangunan daerahnya sesuai dengan prakarsa dan kebutuhan serta potensi daerah yang dimilikinya. Amanat ini, dalam pelaksanaannya harus tetap mengacu pada perundangan yang ada, terutama dalam menjaga keutuhan bernegara dan berbangsa.

Untuk itu, dalam menghadapi berbagai persoalan "krisis", sebagai fenomena yang saat ini sering dihadapi Daerah, harus segera disikapi dan diantisipasi dengan sebaik mungkin. Berbagai krisis khususnya krisis yang berhubungan dengan masalah keamanan, ketentraman dan ketertiban memiliki tingkat kerentanan yang cukup tinggi dalam memicu berbagai krisis turunan seperti krisis kelangkaan bahan, krisis kepercayaan publik, atau bahkan bisa menjadi pemicu bagi timbulnya disintegrasi bangsa.

Berbicara tentang krisis, yang dapat diartikan sebagai satu kejadian yang tidak dapat dibayangkan (*unforeseen happening*), maka sebaiknya daerah dengan pusat atau daerah dengan daerah lainnya, sebaiknya memiliki satu pola pengaturan kewenangan yang jelas. Agar melalui berbagai pola dan mekanisme krisis yang ada, diharapkan akan mampu menanggulangi krisis yang terjadi dengan lebih baik. Paling tidak dengan adanya hal tersebut, diharapkan Ada ada beberpa tujuan yang diharapkan dapat dicapai dengan adanya oleh pengaturan tersebut:

**Pertama**, melalui pengaturan kewenangan penanggulangan krisis yang dikembangkan oleh pemerintah termasuk didalamnya Pemerintah Daerah, diharapkan pemerintah memiliki kebijakan yang baku dalam upaya menghindari untuk terjadinya sebuah krisis. Artinya manajemen krisis haruslah mampu memberikan persiapan dan sekaligus aktif dalam mencegah timbulnya sebuah krisis.

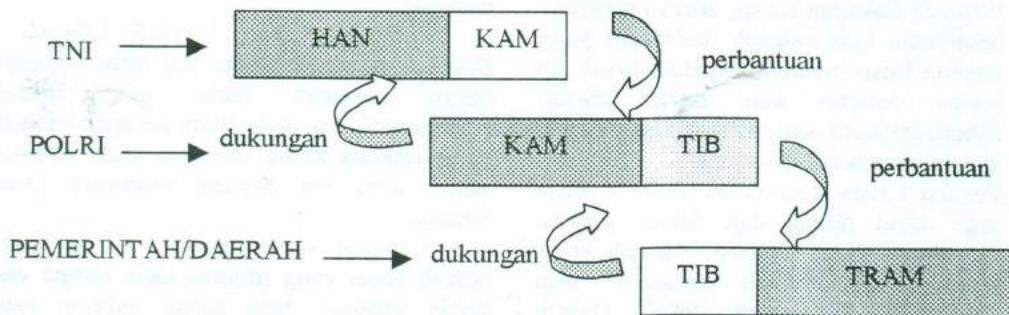
Kedua, melalui pengaturan kewenangan penanggulangan krisis yang dimiliki oleh pemerintah termasuk Pemerintah Daerah diharapkan memiliki kebijakan yang baku dalam upaya mengendalikan sebuah krisis untuk tidak meluas, atau paling tidak meminimalisir timbulnya krisis susulan atau tambahan dari krisis yang telah terjadi.

Ketiga, melalui pengaturan kewenangan penanggulangan krisis yang ada, jika tidak mampu mencegah atau mengendalikan, sekurang-kurangnya memberikan pelajaran dalam menghadapi krisis pada masa yang akan datang. Sehingga Pemerintah memiliki pengalaman dalam menghadapi krisis di masa yang akan datang.

Selanjutnya, dalam penanggulangan krisis di daerah juga mesti memperhatikan

pula pembagian peran (baru) diantara TNI, POLRI dan Pemda. Dimana pembagian ini, peran TNI lebih kepada penciptaan Pertahanan Keamanan (HAN-KAM), yang lebih mengacu kepada pembelaan pertahanan negara dari serangan musuh. POLRI kepada Keamanan dan Ketertiban (KAM-TRIB), yang lebih mengacu pada penegakan hukum, dan Pemerintah Daerah kepada Ketertiban dan Ketentraman (TIB-TRAM) dengan mengacu kepada penciptaan rasa tentram (*prosperity*).

Pembagian dan pengaturan kewenangan penanggulangan krisis antara TNI dengan POLRI dan juga dengan Pemerintah/Daerah ini selengkapny dapat dilihat pada gambar 1 berikut ini.



**Gambar 1**  
**Pembagian Peran Antara TNI, Polri**  
**Dan Pemerintah/Daerah Dalam Penangan Krisis**

Untuk itu, dalam pembahasan tentang mekanisme dan pengaturan kewenangan dalam penanggulangan krisis di daerah, selain membahas rekomendasi penanggulangan krisis yang sifatnya internal antar Pemerintah, khususnya antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota. Juga sebagai tambahan pada bagian akhir tulisan ini, dimasukkan pula rekomendasi penanggulangan krisis yang sifatnya lintas antar kelembagaan kenegaraan, khususnya antara Pemerintah Daerah dengan POLRI dan atau TNI.

### Kriteria dan Kategori Krisis

Krisis, sebagai satu kenyataan atau kejadian yang muncul dengan tidak diharapkan, dapat dibedakan dengan melihat dari tiga kriteria dari krisis tersebut. Adapun ketiga kriteria tersebut adalah meliputi:

1. Wilayah Cakupan Krisis, artinya seberapa besar atau luas wilayah (teritorial) yang terkena krisis tersebut. Apakah krisis ini hanya meliputi satu daerah daerah kabupaten/Kota atau meliputi satu wilayah atau bahkan bersifat nasional.
2. Pemicu Krisis, artinya munculnya krisis juga dapat dilihat dari faktor pemicu munculnya krisis tersebut. Apakah krisis tersebut dipicu oleh persoalan atau kebijakan di tingkat lokal Daerah Kabupaten/Kota, Daerah Propinsi ataupun mungkin justru oleh kebijakan di tingkat Pusat.
3. Dampak Sosial, artinya besarnya krisis juga harus dilihat dari dampak sosial (POLEKSOSBUD) yang terjadi dari krisis tersebut. Apakah krisis tersebut dampaknya hanya lokal dalam satu Daerah Kabupaten/Kota atau justru

meliputi satu wilayah atau bahkan bersifat nasional.

Berdasarkan tiga kriteria tersebut maka krisis dapat dikelompokkan dalam tiga katagori krisis.

*Katagori Pertama*, KRISIS NASIONAL, adalah krisis yang sifatnya nasional atau bahkan internasional, baik itu dalam kriteria wilayah, dampak maupun pemicu krisis itu sendiri. Jadi sebuah krisis bisa dikelompokkan sebagai krisis nasional asal sudah memenuhi sekurang-kurangnya memenuhi salah satu kriteria dari tiga kriteria di atas. Sebagai satu contoh, misalnya walaupun pemicu krisis tersebut hanya perkelahian antar kelompok warga dalam satu Daerah Kabupaten/Kota, serta lokasi dampaknya pun hanya dalam satu Daerah, namun jika dampaknya berhubungan dengan isu SARA yang memiliki dampak nasional maka harus dikelompokkan sebagai krisis nasional.

*Katagori Kedua*, KRISIS LOKAL / DAERAH, adalah krisis yang sifat krisisnya hanya terbatas pada satu Daerah Kabupaten/Kota, baik dalam cakupan wilayah yang terkena krisis, maupun pada dampak sosial serta isu pemicu timbulnya krisis tersebut.

*Katagori ketiga*, KRISIS REGIONAL, adalah krisis yang sifatnya lebih sempit dari krisis nasional, baik dalam wilayah yang terkena krisis, pada dampak maupun sumber pemicu timbulnya krisis tersebut, namun krisis tersebut melebihi krisis lokal/daerah.

### Pengaturan Kewenangan Dalam Penanggulangan Krisis

Mengacu kepada peraturan yang ada, seperti juga telah dikemukakan pada Bab II

point (D) laporan ini. Pasal 3 PP No. 25 Tahun 2000 menyebutkan bahwa “pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum”, merupakan kewenangan desentralisasi dalam bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Umum. Namun pada pasal 2 PP No. 39 Tahun 2001 point “h” menyatakan bahwa “penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum” merupakan kewenangan pusat yang didekonsentrasikan ke Gubernur.

Walaupun, pernyataan kedua PP tersebut dikesankan ada ketidak sinkronan, yaitu di satu sisi dikesankan sebagai kewenangan desentralisasi Daerah Propinsi (PP 25/2000) tapi di sisi lain disebutkan sebagai kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur (PP 39/2001). Namun secara analisis dapat disimpulkan bahwa fungsi Gubernur baik sebagai Kepala Daerah maupun sebagai

Kepala Wilayah memiliki landasan yuridis yang sangat kuat dalam melaksanakan kewenangan dalam menjaga ketentraman dan ketertiban umum, khususnya krisis yang terjadi pada wilayah atau daerah propinsinya.

Untuk itu berdasarkan analisis tersebut serta pengelompokkan katagori di atas maka kewenangan penanggulangan krisis dapat disimpulkan melekat pada setiap pemerintahan mulai dari Pemerintahan Pusat, Propinsi dan Daerah Kabupaten / Kota.

Untuk krisis yang berkatagori Nasional maka kewenangannya ada pada Pemeritah Pusat. Sedangkan krisis yang bersifat lokal/daerah maka kewenangannya ada pada Daerah Kabupaten/Kota. Dan untuk krisis yang bersifat regional maka kewenangannya ada pada Daerah Propinsi

**Tabel 1**  
**Krisis Dan Kewenangan Penanggulangannya**

No.	Katagori Krisis	Kriteria	Kewenangan
01.	Krisis Nasional	Bersifat Nasional atau bahkan internasional, baik dalam wilayah, dampak sosial dan pemicu timbulnya konflik	Pemerintah Pusat
02.	Krisis Lokal/ Daerah	Bersifat Lokal, baik dalam wilayah, dampak sosial dan pemicu timbulnya konflik	Daerah Kab./Kota
03.	Krisis Regional	Bersifat Regional, baik dalam wilayah, dampak sosial dan pemicu timbulnya konflik	Daerah Propinsi

*Sumber: Analisis Hasil Kajian*

Sesuai dengan katagori krisis dan kewenangan penanggulangan krisis, pada tabel 1 di atas, maka dapat dianalisis bahwa :

*Pertama:* Penanggulangan krisis merupakan kewenangan desentralisasi setiap daerah otonom, baik itu untuk daerah propinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota.

*Kedua:* Untuk kewenangan penanggulangan krisis yang berskala nasional, Pemerintah dapat mendekonsentrasikan ke Gubernur sebagai kepala Wilayah.

### **Pola Pengaturan Kewenangan Penanggulangan Krisis**

Menyikapi pernyataan pasal 3 PP No. 25/2000 dan pasal 2 point "h" PP No.39 /2001 serta hasil analisis tentang kewenangan penanggulangan krisis di Daerah Propinsi, maka di Propinsi Jawa Barat telah dilakukan penelitian tentang bagaimana pola penanggulangan krisis oleh Daerah Propinsi dengan hasil temuan sebagai berikut :

*Pertama,* Penanggulangan krisis oleh Gubernur terhadap krisis yang termasuk katagori regional,

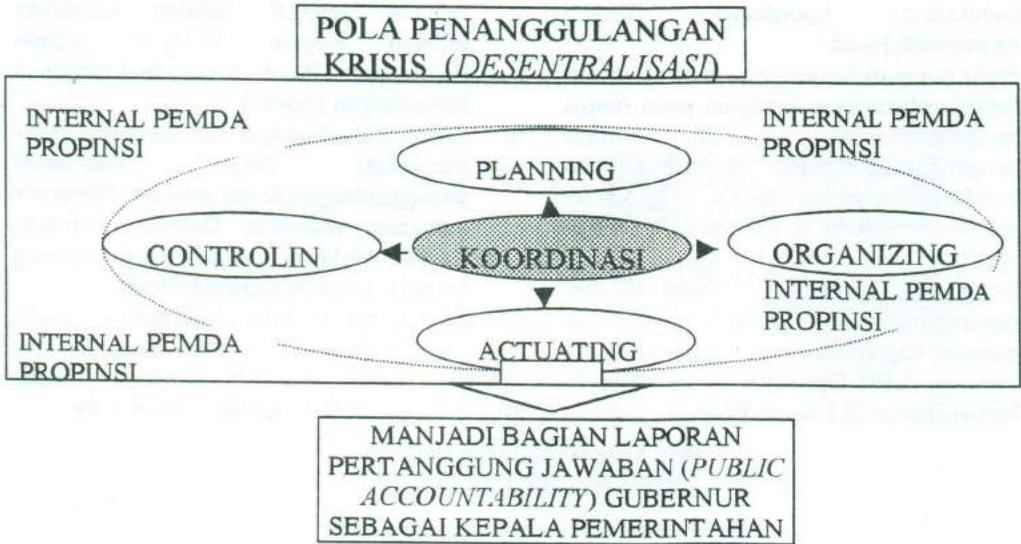
dipersepsi sebagai kewenangan yang melekat pada fungsi Gubernur baik sebagai Kepala Wilayah maupun kepala pemerintahan. Dalam fungsi tersebut mengacu kepada kewenangan yang bersifat *Desentralisasi* maupun *Dekonsentrasi*.

*Kedua,* Fungsi penanggulangan krisis oleh Gubernur, khususnya krisis yang sifatnya lintas wilayah daerah Kabupaten/Kota dipersepsi juga sebagai bagian dari fungsi koordinasi Gubernur sebagai Kepala Wilayah.

Sesuai dengan hasil kajian dan analisis terhadap kebijakan dan peraturan yang ada, maka pola penanggulangan krisis di Daerah (khususnya krisis yang sifatnya regional), maka direkomendasikan ada tiga pola penanggulangan krisis, sesuai dengan katagori krisis itu sendiri.

**Rekomendasi Pertama:** Pola penanggulangan krisis yang sifat krisisnya berasal dari Desentralisasi.

Untuk krisis yang sifat krisisnya berasal dari fungsi desentralisasi daerah Propinsi sebagai daerah otonom (PP 25/2000 pasal 3) maka pola penanggulangan krisisnya adalah sebagai berikut :



Gambar 2

**Pola Penanggulangan Krisis Yang bersumber dari Kewenangan bersifat Desentralisasi**

- Gubernur melakukan koordinasi dalam seluruh fungsi manajemen penanggulangan krisis, baik itu fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian.
- Gubernur melakukan koordinasi tersebut hanya melibatkan seluruh komponen / lembaga yang ada di daerah propinsi tersebut. Kalaupun melakukan koordinasi dengan lembaga terkait seperti POLRI/POLDA atau TNI terbatas dalam menjaga krisis tersebut tidak meluas menjadi krisis yang bersifat Hankam.
- Dengan demikian hasil dari penanggulangan krisis ini, akan menjadi bagian dari laporan pertanggung jawaban (LPJ) Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan di Daerah Propinsi.

Untuk itu sebaiknya administrasi (surat - menyurat)

**Rekomendasi Kedua:** Pola penanggulangan krisis yang sifat krisisnya berasal dari Dekonsentrasi.

Untuk krisis yang sifat krisisnya berasal dari fungsi dekonsentrasi, Gubernur sebagai Kepala Wilayah (PP 39/2001 pasal 2 "h") maka pola penanggulangan krisisnya adalah sebagai berikut :

- Gubernur dalam melakukan koordinasi dibagi dalam dua tahapan:  
*Pada tahapan pertama* yaitu seluruh dalam fungsi perencanaan sebagian pada fungsi pengorganisasian dan fungsi pengendalian, maka Gubernur dan Lembaga/Perangkat daerah yang terkait

melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat.

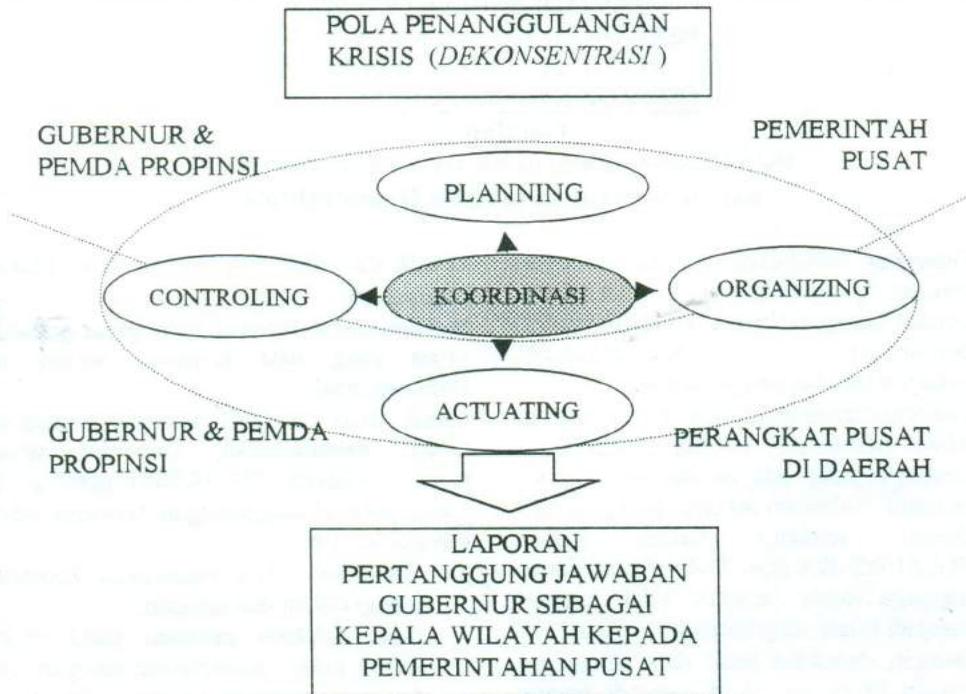
Pada tahapan kedua yaitu seluruh dalam fungsi pelaksanaan sebagian pada fungsi pengorganisasian dan fungsi pengendalian, maka Gubernur dan Lembaga/Perangkat daerah yang terkait melakukan koordinasi dengan Perangkat Pusat di Daerah.

- Dengan demikian hasil dari penanggulangan krisis ini, akan tidak menjadi bagian dari laporan pertanggung jawaban (LPJ) Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan di Daerah Propinsi, tapi

terbatas sebagai laporan Gubernur sebagai Kepala Wilayah kepada Pemerintah Pusat yang melimpahkan kewenangan tersebut.

- Untuk itu sebaiknya administrasi (surat-menysurat) dalam koordinasi penanggulangan krisis jenis ini, Gubernur mengatas namakan Gubernur sebagai Kepala Wilayah dengan Logo Burung Garuda /Logo Pemerintah Pusat.

Secara skematik pola koordinasi dalam penanggulangan krisis yang berasal dari fungsi desentralisasi tersebut dapat digambarkan dalam gambar 3 berikut ini:



**Gambar 3**  
**Pola Penanggulangan Krisis Yang bersumber**  
**dari Kewenangan bersifat Dekonsentrasi**

**Rekomendasi Ketiga:** Pola penanggulangan krisis yang sifat krisisnya lintas Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk krisis yang sifat krisisnya berasal dari lintas Kabupaten/Kota, Gubernur hanya akan bertindak sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus sebagai Kepala Wilayah (UU No. 22 /1999 pasal 9; PP No. 39/2001 pasal 3 huruf e dan pasal 5 ayat 4 huruf a) maka pola penanggulangan krisisnya adalah sebagai berikut :

- Dalam seluruh fungsi perencanaan, sebagian fungsi pengorganisasian, dan fungsi pengendalian, Gubernur dan Lembaga/ Perangkat Daerah yang terkait melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah.
- Sedangkan pada fungsi pelaksanaan, sebagian pada fungsi pengorganisasian

dan fungsi pengendalian, dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten / Kota yang terkait.

- Dengan demikian hasil dari penanggulangan krisis ini, akan menjadi bagian dari laporan pertanggung jawaban (LPJ) Bupati/Walikota sebagai Kepala Pemerintahan di Daerah.
- Untuk itu sebaiknya administrasi (surat-menyurat) dalam koordinasi penanggulangan krisis jenis ini, Gubernur mengatas namakan Gubernur sebagai Kepala Wilayah dengan Logo Burung Garuda /Logo Pemerintah Pusat.

Secara skematik pola koordinasi dalam penanggulangan krisis yang berasal dari fungsi desentralisasi tersebut dapat digambarkan dalam gambar 4 berikut ini:



**Gambar 4**  
Pola Penanggulangan Krisis Yang bersumber dari Lintas Daerah Kabupaten/Kota

#### Rekomendasi Keempat: **Rekomendasi Pola Penanggulangan Krisis Lintas Lembaga Kenegaraan**

Sesuai dengan fungsi utama Pemda dalam penanggulangan krisis ini adalah dalam bidang ketentraman dan ketertiban (TRAM-TIB). Akan tetapi, pada tingkat tertentu krisis yang terjadi seringkali meningkat menjadi gangguan keamanan (KAM) atau bahkan pertahanan (HAN). Sementara yang berwenang mengurus keamanan dan ketertiban ini adalah POLRI dan pertahanan keamanan (HAN-KAM) adalah TNI. (lihat gambar 1 di atas).

Dengan kondisi pembagian peran baru tersebut di atas, ada dua mekanisme hubungan antara Gubernur dengan POLRI/POLDA termasuk TNI yang harus segera diatur dengan jelas.

*Yang pertama*, bagaimana pola hubungan antara Gubernur dengan POLRI/POLDA dalam menjalankan fungsi Ketertiban (TIB). Sebab fungsi TIB ini nampaknya masih tumpang tindih diantara kewenangan POLRI/POLDA dengan Pemda.

*Yang Kedua*, bagaimana pola hubungan atau mekanisme yang harus ditempuh oleh Gubernur sebagai Kepala Wilayah, jika di daerahnya muncul krisis yang sudah meningkat menjadi gangguan keamanan (KAM), bahkan Pertahanan (HAN). Sebab fungsi KAM itu melekat penuh pada

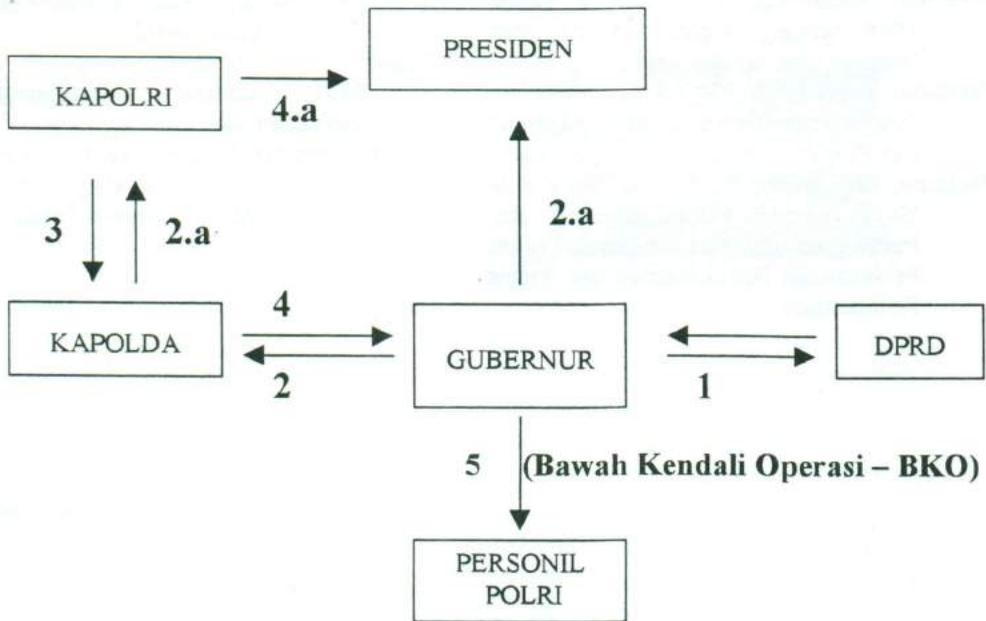
POLRI/POLDA dan fungsi HAN melekat pada TNI.

Untuk menjawab dua permasalahan tersebut, Sadu (2001) merekomendasikan agar segera dirumuskannya (sekurang-kurangnya) dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur dengan jelas tentang:

- Kriteria dan kondisi dimana Kepala Daerah dapat meminta bantuan kepada POLRI/POLDA atau bahkan kepada TNI
- Mekanisme pengajuan permintaan bantuan kepada POLRI dan atau TNI
- Pengaturan personil POLRI dan atau TNI selama masa tugas perbantuan.
- Jangka waktu perbantuan
- Pembiayaan operasional selama perbantuan
- Mekanisme pertanggung jawaban penggunaan personil POLRI dan atau TNI selama tugas perbantuan.

Dengan kejelasan dari masing-masing item tersebut, diharapkan pemerintah daerah termasuk di dalamnya Gubernur memiliki pijakan yuridis yang kuat dalam melakukan kebijakan yang menyangkut fungsi ketertiban, keamanan atau bahkan pertahanan sekalipun. Namun sebagai satu masukan dalam perumusan PP tersebut, dibawah ini dirumuskan satu *rancangan model* mekanisme permintaan bantuan tenaga POLRI oleh Gubernur (lihat gambar 5)

## MEKANISME PERMINATAAN BANTUAN TENAGA POLRI OLEH GUBERNUR



**Gambar 5**  
**Pola Penanggulangan Krisis Yang bersumber**  
**dari Lintas Daerah Kabupaten/Kota**

**Keterangan:**

1. Gubernur memberitahu DPRD mengenai rencana permintaan bantuan personil Polisi.
2. Gubernur mengajukan surat kepada KAPOLDA, dengan tembusan kepada KAPOLRI dan Presiden sebagai laporan.
3. Persetujuan Kapolri
4. Pemberian bantuan personil
5. Ada anggota Polisi yang di bawah kendali operasi Gubernur dalam menjalankan fungsi Tram-Tib.

**Catatan :**

- ❖ Dalam keadaan normal, permintaan bantuan secara tertulis;
- ❖ Dalam keadaan mendesak, permintaan bantuan secara lisan dan selambat-lambatnya 24 jam kemudian harus diikuti permintaan tertulis.

**Daftar Pustaka**

Sadu Wastiono, 2001, "Pokok-pokok Pikiran Dalam Kelembagaan TNI/Polri yang Baru", Makalah Tidak Publikasikan.

Penyudamaka Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah  
Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah  
Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi Sebagai Daerah Otonom  
Peraturan Pemerintah RI Nomor 106 Tahun 2000 tentang Penanggulangan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Peraturan Pemerintah RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah  
Peraturan Pemerintah RI Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi  
Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 1989 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP Nomor 6 Tahun 1988

# RESTRUKTURISASI DAN PERSAYOGIAAN PASAR

1999

1999

1. ...  
2. ...  
3. ...  
4. ...  
5. ...  
6. ...  
7. ...  
8. ...  
9. ...  
10. ...

1. ...  
2. ...  
3. ...  
4. ...  
5. ...  
6. ...  
7. ...  
8. ...  
9. ...  
10. ...  
11. ...  
12. ...  
13. ...  
14. ...  
15. ...  
16. ...  
17. ...  
18. ...  
19. ...  
20. ...  
21. ...  
22. ...  
23. ...  
24. ...  
25. ...  
26. ...  
27. ...  
28. ...  
29. ...  
30. ...  
31. ...  
32. ...  
33. ...  
34. ...  
35. ...  
36. ...  
37. ...  
38. ...  
39. ...  
40. ...  
41. ...  
42. ...  
43. ...  
44. ...  
45. ...  
46. ...  
47. ...  
48. ...  
49. ...  
50. ...  
51. ...  
52. ...  
53. ...  
54. ...  
55. ...  
56. ...  
57. ...  
58. ...  
59. ...  
60. ...  
61. ...  
62. ...  
63. ...  
64. ...  
65. ...  
66. ...  
67. ...  
68. ...  
69. ...  
70. ...  
71. ...  
72. ...  
73. ...  
74. ...  
75. ...  
76. ...  
77. ...  
78. ...  
79. ...  
80. ...  
81. ...  
82. ...  
83. ...  
84. ...  
85. ...  
86. ...  
87. ...  
88. ...  
89. ...  
90. ...  
91. ...  
92. ...  
93. ...  
94. ...  
95. ...  
96. ...  
97. ...  
98. ...  
99. ...  
100. ...