

**PERAN MUSPIDA
DALAM MENGELOLA STABILITAS POLITIK DI DAERAH**

**THE ROLE OF REGIONAL LEADERS DELIBERATION INSTITUTIONS TO MANAGE OF LOCAL
POLITICAL STABILITY**

Prayudi*

Naskah diterima 8 Desember 2013, disetujui 23 Desember 2013

abstract

The existence of Regional Leaders Deliberation Institutions have rooted in the long history of the regional governments in Indonesia. Its changing name from Muspida to Forpimda has, in fact, not transformed its essential role as a forum for consultation and coordination of regional leaders. Even, the implementation of Law No. 32/2004 on regional government which transfers wider autonomy to the regions shows its relevance with the role of Muspida in maintaining political stability in the regions. This has further diminished the stigmatization of Muspida as authoritarian institutions of the New Order. State apparatus from autonomous and vertical institutions could not synergize its tasks and authorities if Muspida did not play its role, maximally. A qualitative research conducting in the provinces of Central Sulawesi and Nangroe Aceh Darussalam during 2013 proves that the Muspida existence is needed to push people participation in the discussions and implementation of regional policies.

Keywords: *deliberation of regional leaders, social conflict, political stability, regional governance*

abstrak

Keberadaan Muspida memiliki sejarah cukup panjang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peristilahannya yang berubah menjadi Forpimda tidak mengubah substansi Muspida sebagai forum konsultasi dan koordinasi antar-pimpinan di daerah. Kasus di Provinsi Sulawesi Tengah dan Provinsi Aceh yang diteliti oleh penulis menunjukkan forum Muspida sangat diperlukan dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dalam pembahasan dan pelaksanaan kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah daerah.

Kata kunci: Muspida, konflik sosial, stabilitas politik, pemerintah daerah

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Di tengah tingginya potensi instabilitas di era otonomi daerah, dibutuhkan suatu kelembagaan yang berperan secara maksimal untuk melakukan deteksi dini dan sekaligus memberikan solusi kongkrit terhadap akar persoalan yang sedang dihadapi. Keberadaan Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) menjadi kelembagaan yang dituntut untuk mampu mengisi fungsi-secara kelembagaan pemerintahan daerah dalam arti yang luas, tidak saja sebatas bagi gerak birokrasi setempat secara koordinatif antar instansi dan aparat yang terlibat. Tetapi lebih dari itu, keberadaan

Muspida dikupas secara kritis terkait dengan kemampuannya membangun sinergi dengan partisipasi warga masyarakat untuk turut berperan aktif di dalamnya.

Ekses kekerasan yang dihadirkan dalam penanganan konflik sosial, telah menimbulkan trauma tersendiri bagi relasi antar komunitas dan bahkan pandangan masyarakat terhadap perilaku aparat¹ Konstruksi trauma yang berkepanjangan justru di tengah iklim kebebasan yang telah berkembang signifikan di era otonomi daerah. Ketika stigma politik otoritarian menjadi *phobia* dalam iklim kebebasan dikembangkan sejak penerapan UU No. 22 Tahun 1999 dan dilanjutkan oleh UU No.

* Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: prayudi_pr@yahoo.com.

¹ Lihat misalnya perdebatan pelanggaran HAM oleh aparat penangkapan teroris di Poso, oleh Densus 88 yang antara lain sempat melontarkan protes dalam rangka pembubaran Densus 88, lihat "Kabareskrim Bantah Terkait Operasi Teroris di Poso, <http://www.detik.com>. diakses 6 Maret 2013.

32 Tahun 2004², maka evaluasi kritis publik terhadap keberadaan Muspida sangat kuat desakan politiknya. Tampilnya regim pemilu yang antara lain memuat nilai-nilai kedaulatan rakyat dalam Pilkada, mendorong Muspida seolah-olah hanya menjadi bagian pinggir di antara pengaturan konstruksi hubungan rakyat dan pilkada. Padahal, substansi dan materi muatan RUU Pemda di tahun 2102 yang sedang dibahas antara DPR dan Pemerintah hingga saat ini, antara lain juga memuat tentang kemungkinan reformulasi dari peran Muspida secara mendasar

Keberadaan Muspida, ketika berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, mempunyai arti penting bagi stabilitas politik di daerah. Arti keberadaannya itu diperkuat oleh UU No. 5 Tahun 1974, di mana sistem desentralisasinya yang menganut pendekatan *uniterritorial* dan *unipersonal* sebagai konsekuensi logis dari prinsip *integrated field administrations*. Kepala daerah karena jabatannya adalah juga merupakan kepala wilayah yang menjalankan fungsi koordinasi terhadap semua instansi vertikal dan dinas daerah yang ada di wilayahnya sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 1988. Guna memudahkan terjalannya komunikasi di daerah, maka dibangun suatu forum yang disebut sebagai Muspida.

Istilah Muspida adalah suatu forum yang secara *de facto* ada namun dari sisi landasan hukum tidak ada dasar pengaturannya. Dalam pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur mengenai tugas dan wewenang kepala daerah sama sekali tidak menyinggung kewenangannya untuk menjalankan koordinasi pemerintahan.³ Padahal, dalam tataran realitas, eksistensi Muspida masih ada sebagai forum komunikasi antar pimpinan daerah yang umumnya terdiri

dari unsur pemerintahan daerah, unsur TNI, unsur Polri dan unsur Kejaksaan. Permasalahan muncul ketika menyangkut aspek pembiayaan. Tidak adanya payung hukum yang mengatur Muspida telah menyebabkan setiap pengeluaran biaya untuk menunjang kegiatan Muspida akan menjadi temuan dari aparat pemeriksa.⁴ Di samping kejelasan masalah pembiayaan, payung hukum yang jelas bagi Muspida juga sangat penting, mengingat semakin tingginya friksi antar kelompok di tingkat pemerintahan dan kemasyarakatan setelah kebijakan otonomi diterapkan di daerah secara luas saat ini.

B. Perumusan Masalah

Benturan politik kepentingan setelah reformasi kelembagaan Pemda memasuki era diselenggarakannya Pilkada diberbagai daerah, menunjukkan peran Muspida terhadap stabilitas politik di daerah memiliki dimensi yang sangat luas. Era otonomi daerah yang berlangsung setelah tahun 1998 cenderung menunjukkan terjadinya dinamika politik lokal yang sangat tinggi dan tidak jarang terjadi konflik antar kelembagaan pemerintahan setempat dan bahkan antara aparat dengan masyarakat serta di antara kelompok masyarakat itu sendiri. Sehubungan kecenderungan politik demikian, maka rumusan masalah yang dapat diangkat saling keterkaitan dimensi dimaksud, adalah bagaimana peran Muspida dalam mengelola stabilitas politik penyelenggaraan pemerintahan di daerah?

Rumusan masalah ini dapat diuraikan melalui beberapa pertanyaan penelitian berikut. Pertama, bagaimana langkah-langkah konsultasi dan koordinasi yang ditempuh oleh Muspida dalam menghadapi persoalan keamanan di daerah? Kedua, kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Pemda dalam melaksanakan peran tersebut?

² Yang kemudian pula melahirkan revisi berupa UU No. 12 Tahun 2008.

³ Sadu Wasistiono, "Koordinasi Pemerintahan di Daerah", dalam ipdn.ac.id, diakses 25 Maret 2013.

⁴ Naskah Akademis RUU Pemda, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2012, hal.58- 59.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- (1) Memperoleh pemahaman terkait dengan langkah-langkah koordinasi dan konsultasi yang selama ini dijalankan oleh Muspida.
- (2) Berusaha mengungkapkan faktor-faktor bersifat pendukung atau sebaliknya bersifat sebagai kendala-kendala yang dihadapi oleh Muspida.
- (3) Mengungkapkan persoalan mendasar stabilitas politik pemerintahan di daerah di tengah kuatnya penerapan kebijakan otonomi daerah yang dilakukan secara luas saat ini.

Adapun kegunaan penelitian diharapkan dapat menjadi masukan bagi RUU Pemda yang sedang dibahas oleh pemerintah dan DPR hingga saat ini serta menjadi masukan dalam rangka pelaksanaan UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

D. Kerangka Pemikiran

1. Teori Konflik dan Stabilitas Politik

Hubungan antara modernisasi dan kekerasan adalah bersifat kompleks, di mana semakin modern suatu masyarakat pada umumnya lebih stabil dan mengalami kekurangan kekerasan domestik dibandingkan negara yang kurang modern. Sebuah studi menunjukkan korelasi menghasilkan 0.625 (n=62) antara stabilitas politik dan komposisi indeks modernitas yang didefinisikan dalam terminologi variabel sosial dan ekonomi. Kedua tingkatan mobilisasi sosial dan pembangunan ekonomi adalah secara langsung berasosiasi dengan stabilitas politik. Tetapi, kenyataan lain juga menunjukkan, ternyata modernisasi dan pembangunan ekonomi justru menghasilkan ketidakstabilan politik, bahkan tingkatan yang dicapainya dapat semakin menunjukkan ketidakstabilan politik itu sendiri dan bahkan mengarah pada kondisi *chaos*.⁵ Dalam konteks ini diperlukan institusionalisasi politik kalangan sipil yang benar-benar mampu mengimbangi laju mobilitas dan kerumitan kepentingan di

antara berbagai fihak yang saling bersaing secara terbuka dalam rangka mengkomodasi dan menghasilkan keputusan yang relatif dapat diterima berbagai fihak.

Konflik massal tidak akan terjadi secara serta merta, melainkan selalu diawali dengan adanya potensi yang mengendap dalam masyarakat, yang kemudian berkembang memanas menjadi ketegangan dan akhirnya memuncak dan pecah menjadi konflik fisik sebagai akibat adanya faktor pemicu konflik. Oleh karena itu, dalam rangka penanggulangan konflik, yang perlu diwaspadai bukan hanya faktor-faktor yang dapat memicu konflik, namun juga tidak kalah pentingnya adalah cara yang ditempuh dalam rangka mengatasi konflik itu sendiri. Di Indonesia menunjukkan, bahwa konflik masal secara terbuka hampir tidak pernah terjadi dimasa kekuasaan Orde Baru, tetapi konflik yang berkembang lebih bersifat laten, tidak meluas sebagai dampak dari cara penanganannya yang berhulu dari sistem politik "tangan besi" yang diberlakukan penguasa. Energi konflik yang selama Orde Baru tertutup rapat seolah menemukan momentumnya ketika arus reformasi bergulir yang sangat kuat menekan dan menciptakan guncangan bagi stabilitas politik. Implikasi meluasnya ekspresi kebebasan yang terjadi hingga ke tingkat daerah, telah menggunakan momentum otonomi daerah sebagai kesempatan berbagai aspirasi yang disampaikan pada sistem politik, termasuk antara lain sentimen politik lokal yang selama kurun waktu panjang sebelumnya dianggap sangat terabaikan. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah setempat terkesan kehilangan kendali dalam penanganan konflik yang terjadi di tingkat lokal.⁶

2. Teori Demokrasi Konsensus

Keberadaan regim pilkada yang berlandaskan ideologi politik voting diselenggarakan di seluruh daerah di Indonesia, sejak diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2008 sebagai revisi atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda, ternyata tidak menafikan

⁵Samuel P Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 1968, hal. 39-45.

⁶Andi Muhal. Darlis, *Konflik Komunal: Studi dan Rekonsiliasi Konflik Poso*, Jakarta: Mata Padi Pressindo, 2012, hal.17.

keberadaan Muspida. Muspida sebagai salah satu kelembagaan Pemda ditempatkan dalam rangka proses penyelesaian berbagai persoalan yang tergolong melalui musyawarah (konsensus) antar pimpinan pemerintahan dan tokoh-tokoh masyarakat.

Arend Lipjhart dengan mengacu pada pendapat Sir Arhur Lewis (1965, h.64-65) menganggap bahwa model demokrasi mayoritas (*majoritarian model of democracy*) dengan kekuasaan partai pemerintah yang berhadapan dengan pihak oposisi justru dapat mengeksklusi kekuatan-kekuatan politik yang kalah dalam bersaing untuk masuk pemerintahan. Hal ini dianggap merupakan sebagai langkah yang tidak demokratis. Sebaliknya, melalui penerapan demokrasi konsensus (*the consensus model of democracy*) akan mampu merangkul berbagai kekuatan politik yang ada untuk mencapai apa yang disebut sebagai pemerintahan oleh rakyat secara keseluruhan. Bahkan, model demokrasi konsensus bukan hanya dianggap perlu bagi negara dengan masyarakat yang tingkat homogenitasnya relatif memadai. Pengalaman menunjukkan bahwa demokrasi berlandaskan konsensus dapat membuat pemerintahan berjalan efektif dan bahkan menguatkan nilai-nilai ikatan kebangsaan, bagi negara dengan masyarakatnya yang bersifat plural. Pluralitas ini sebagaimana dicerminkan oleh pengelompokan warganya yang kuat berlandaskan keagamaan, bahasa, etnis, suku, dan sebagainya.⁷

Sebagai bagian dari usaha menuju konsensus politik, forum musyawarah yang diselenggarakan oleh Muspida diharapkan dapat mengatasi berbagai konflik-konflik atau bahkan sekedar perbedaan pendapat yang terjadi. Keseimbangan antara konsensus dan konflik adalah sangat penting dalam rangka terbentuknya kematangan sistem politik secara demokratis.⁸ Terlampaui besarnya penegakkan

kesamaan pendapat secara paksa hanya meminggirkan substansi konsensus yang dicapai menjadi terjebak pada kondisi mengarah pada authoritarianisme. Sebaliknya, konflik-konflik yang tidak tertata secara baik, hanya menyebabkan sistem politik menjadi tidak efektif dalam bekerja dan bahkan bukan tidak mungkin melahirkan kondisi *chaos*.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam proses pengumpulan data penelitian ini, adalah bersifat kualitatif. Metode penelitian kualitatif dipilih untuk dapat menjawab substansi gejala-gejala yang berkembang dalam kehidupan sosial sehari-hari. Dalam konteks penelitian ini, gejala-gejala yang berkembang terkait persoalan tentang peran Muspida terhadap stabilitas politik pemerintahan daerah akan coba dilihat sebagai sesuatu peristiwa yang saling terkait satu sama lain. Sehingga, metode penelitian kualitatif yang digunakan mencoba mengungkapkan substansi yang berkembang dari apa yang digambarkan mengenai perilaku para aktor dan kebijakan yang diambilnya, proses yang dijalankannya, situasi yang berkembang pada saat itu, hubungan antar mereka yang terlibat, dan konteks tertentu dari gejala yang terjadi saat itu.⁹ Meskipun bukan merupakan usaha untuk generalisasi dari temuan penelitian yang dihasilkan, tetapi diharapkan tetap dapat diperoleh pemahaman yang relatif utuh, melalui pengungkapan saling keterkaitan antar gejala atau fenomena yang terjadi baik secara individual maupun secara kelembagaan.

F. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka usaha pengungkapan antar gejala yang berkembang dilakukan pemilahan data, analisis dari setiap kategori data yang dikumpulkan, dan kesimpulan atas setiap satuan peristiwa yang mengiringinya. Demikian seterusnya, sehingga nantinya masing-masing satuan peristiwa dari data-data

⁷Lihat lebih lanjut Arend Lipjhart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, London and New Haven: Yale University Press, 1999 hal. 31-32.

⁸Alfian, *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia: Kumpulan Karangan*, Jakarta: Gramedia, 1990, hal. 24.

⁹Norman Blaikie, *Designing Social Research: The Logic of Anticipation*, Oxford: Politic Press, 2000, hal. 232.

dimaksud dapat diinterpretasikan lebih lanjut dalam tataran analisis hasil penelitian. Diusahakan, agar, setiap tahapan pengumpulan data, pengkategorian dan analisis setiap satuan peristiwanya, dapat dilakukan secara efektif untuk memperoleh kesimpulan tertentu dari substansi persoalan yang coba untuk digali lebih lanjut.¹⁰

Di tengah segala keterbatasan yang dihadapi, teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah melalui pelaksanaan *Focus Group Discussion (FGD)* di lapangan, dengan pihak-pihak yang dapat dianggap berkompeten dengan persoalan yang diteliti. Di samping itu, juga direncanakan proses wawancara dengan beberapa narasumber.

G. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian adalah di Provinsi Sulawesi Tengah dan Aceh. Kedua provinsi dipilih terkait dengan kasus-kasus konflik berupa kekerasan massal yang pernah dihadapi oleh pemerintah setempat untuk mencari solusinya, antara lain melalui forum Muspida.

H. Waktu Pelaksanaan Penelitian

Waktu penelitian dilaksanakan pada tanggal 7 s.d 13 Juli 2013 di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah dan pada tanggal 21 s.d. 27 Agustus 2013 di Kota Banda Aceh Provinsi Aceh. Kurun waktu di kedua tempat ini dipilih dengan alasan substansi persoalan yang dibahas dalam penelitian, yaitu posisi dan keberadaan kepala daerah dan jajaran pimpinan setempat. Di samping itu, untuk melihat posisi pemerintahan provinsi yang mengacu pada konteks ibukotanya dalam melakukan koordinasi melalui jalur Muspida terhadap pemerintahan kabupaten/kota di lingkup wilayahnya.

II. Hasil dan Pembahasan

A. Provinsi Sulawesi Tengah (Sulteng)

1. Langkah-langkah Koordinasi dan Konsultasi yang Dilakukan

Langkah-langkah koordinasi dan konsultasi Forum Muspida dipandang masih relatif lemah di Sulteng. Hal ini didasari oleh hasil pemantauan bahwa peran koordinasi dan konsultasi Forum Muspida masih terjalin disaat terjadinya peristiwa yang mengganggu ketertiban dan ketenteraman umum. Sehingga, kegiatan dalam konteks koordinasi dimaksud belum terjalin sebagai langkah preventif yang menyeluruh terhadap terjadinya gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dan lebih terkesan sebagai penanganan suatu masalah yang sering diistilahkan oleh aparat keamanan sebagai "*tiba masa tiba akal*". Forum Muspida dilaksanakan ketika terjadi suatu permasalahan di tingkat daerah yang sangat memerlukan pemecahan permasalahan dengan segera. Hal inipun terkadang tidak melibatkan seluruh *stake holders* di daerah yang seharusnya peran Muspida merupakan koordinasi dan konsultasi yang bertujuan menjaga stabilitas ketertiban dan keamanan daerah. Dengan peran demikian, seharusnya pula dapat menjadi langkah preventif bagi terjadinya ancaman terhadap ketertiban dan keamanan daerah, yang bukan justru sebaliknya, dilakukan koordinasi pada saat terjadi suatu permasalahan saja.¹¹

Perubahan istilah dari Muspida kepada Forpimda (Forum Pimpinan Daerah), lebih pada penggunaan nama yang dirubah. Kalau sekarang komposisi pejabat yang terlibat di dalam wadah tersebut, adalah Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai Sekretaris Forpimda, sebelumnya tidak demikian posisi sekretaris tersebut. Hal ini sekedar yang dianggap membedakan antara Muspida dan Forpimda, Di masa lampau, terdapat beberapa instansi atau lembaga dalam forum koordinasi yang dilakukan melalui Muspida dapat terlibat dalam perpolitikan praktis. Walaupun dilihat dari tugasnya, hampir sama antara Forpimda dan Muspida. Gubernur sebagai ketua Forpimda, langsung akan mengundang seluruh unsur Muspida yang terkait untuk membahas masalah tertentu, sehingga gubernur dapat melakukan sesuatu secara sendiri. Sebagaimana pernah terjadi di Sulteng, terjadi

¹⁰Keith F. Punch, *Developing Effective Research Proposals*, London: Sage Publication, 2006, second edition, hal. 3-4.

¹¹Jawaban tertulis Asintel Kajati Sulteng, Palu, 4 Juli 2013.

kasus perkelahian antar kelompok di kota Palu, Gubernur secepatnya langsung mengundang Kapolda, Danrem, dan lain-lain untuk membahas dan mencari langkah-langkah yang perlu diambil guna mengatasi persoalan di lapangan. Inilah yang dimaksud sebagai musyawarah antar pimpinan daerah. Sehingga, diharapkan agar masalah yang terjadi benar-benar dikoordinasikan dan diketahui secara bersama.¹²

Keterlibatan Muspida dalam penyelesaian konflik di Sulteng, khususnya konflik yang terjadi pada kurun waktu (2 atau 3 tahun belakangan ini, 2011-2013) di Kota Palu, dapat dianggap tergolong berperan besar. Dari peran Muspida demikian mendorong berbagai aktivitas aparat di lapangan, seperti halnya dalam bentuk pengerahan pasukan kepolisian dan seringkali dibantu oleh TNI dalam mengatasi konflik di lapangan. Pemerintah daerah, melalui koordinasi para unsur Muspida Kota Palu dan Kabupaten Sigi, berhasil meredam konflik itu dan mencegah berulangnya kembali terjadi konflik. Proses perdamaian telah diusahakan melalui pertemuan Malino (mengadopsi pertemuan Malino untuk penyelesaian konflik Ambon dan Poso). Akan tetapi, kondisi pasca usaha perdamaian semacam itu, konflik di kota Palu dan Sigi terus saja berlangsung secara sporadis dan sangat sukar diprediksi kapan akan berakhir. Setiap kali benturan fisik di dua wilayah itu terjadi, maka saat itu pula terjadi proses pengerahan pasukan, khususnya dari polisi.¹³ Demikian seterusnya, siklus konflik selalu berulang, dan bagi masyarakat, khususnya di kota Palu, terus dicekam oleh konflik yang dapat terjadi setiap waktu khususnya di pinggiran kota Palu dan beberapa desa di Kabupaten Sigi. Masyarakat seolah-olah dibuat menunggu dan terus khawatir kapan konflik itu dapat masuk ke jantung kota Palu, dan jika memang terjadi, maka tidak mustahil

kota Palu akan didera konflik, sebagaimana dialami Poso dan tentu ini sangat mengkhawatirkan.

Keterlibatan gubernur dan aparat Pemda dalam pembahasan persoalan-persoalan di daerah, khususnya peristiwa-peristiwa yang mengancam terganggunya stabilitas ketenteraman dan ketertiban serta keamanan daerah dipandang berjalan secara aktif. Hal ini ditinjau dari kesigapan pihak pemda dalam melakukan koordinasi dan konsultasi melalui forum Muspida pada saat terjadinya suatu permasalahan yang mengancam stabilitas keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat. Sebenarnya tidak ada perbedaan yang substansial terkait pergantian nama Muspida menjadi Fopimda. Muspida dan Fopimda hanya sebatas hubungan koordinasi saja, berkaitan dengan tugas masing-masing instansi. Dalam hal ini keberadaan Korem Tadulako dikaitkan dengan perkembangan situasi di Provinsi Sulteng, sesuai dengan Inpres No. 2 Tahun 2013 tentang penanganan gangguan keamanan dalam negeri, dapat diletakkan keberadaan dari fungsi Fopimda, agar Inpres dapat dijalankan secara efektif. Sehingga, nantinya dapat diformulasikan rencana-rencana aksi terpadu, bukan hanya dari TNI, tetapi juga melibatkan instansi lain, termasuk Polri, pemda, dan sebagainya.¹⁴

Muspida selama ini tidak hanya dilakukan kalau terjadi masalah, tetapi memang sebelum keluar Inpres No. 2 Tahun 2013, Korem mengalami kesulitan, gubernur tidak memiliki payung hukum untuk berhubungan dan menggerakkan TNI. Di samping itu, sebelum keluarnya inpres dimaksud juga terjadi kesulitan dalam menggerakkan aparat di lapangan bagi Polri setempat. Tetapi, dianggap bahwa dengan keluarnya Inpres No. 2 Tahun 2013, Gubernur melalui fungsi Muspidanya, dapat langsung mengarahkan unsur pimpinan pemerintahan, termasuk Danrem.¹⁵ Hal ini

¹² Wawancara dengan Kepala Biro Pemerintahan Umum Pemda Sulteng, Palu 2 Juli 2013.

¹³ Irwan Waris, "Peran Muspida Provinsi Sulawesi Tengah Dalam Penyelesaian Konflik", makalah dalam *Focus Group Discussion (FGD)* di Kampus FISIP Universitas Tadulako, Palu, 3 Juli 2013.

¹⁴ Wawancara dengan Kasi Teritorial dan Kapenrem Korem Tadulako, Palu 4 Juli 2013.

¹⁵ *Ibid.*

membuat suasana kondusif bagi terbentuknya koordinasi antar instansi yang terlibat dalam rangka mengatasi masalah yang sedang terjadi. Hal ini berarti dengan dukungan Inpres No. 2 Tahun 2013, koordinasi antar unsur pimpinan daerah menjadi lebih efektif. Berarti, fungsi Muspida akan tidak dapat dijalankan kalau tidak terdapat payung hukum yang menaunginya. Padahal, Polri memiliki undang-undang sendiri (UU No. 2 Tahun 2002), TNI demikian pula, melalui kehadiran UU No. 34 Tahun 2004 dan UU No. 3 Tahun 2002. Begitu pula halnya dengan landasan hukum bagi langkah-langkah yang ditempuh secara kelembagaan oleh fihak kejaksaan dan pemda. Payung hukum menjadi penting, mengingat berbagai ketentuan regulasi yang mengatur masing-masing unsur sektor, karena terdapat *grey area* (wilayah abu-abu) yang setiap unsurnya dapat memasukinya begitu saja. Kalau dipaksakan untuk memasuki wilayah dimaksud dengan tanpa dilakukan koordinasi secara memadai, maka justru dapat menimbulkan masalah, seperti halnya antara lain dugaan pelanggaran hak asasi manusia (HAM).

Dengan adanya beberapa aksi kekerasan di Provinsi Sulteng, yang bukan hanya terorisme di Poso, tetapi juga antar kelompok di beberapa antar desa, gubernur sudah membentuk tim penanggulangannya, yang terdiri dari unsur-unsur pemerintahan, seperti halnya kepolisian, kejaksaan, TNI, dan sebagainya, yang artinya semua unsur terlibat. Seperti halnya awal Juli 2013 lalu, diadakan rapat koordinasi yang dihadiri semua unsur yang diundang, dan sepakati untuk melakukan penyuluhan secara bersama, ke daerah-daerah dan bahkan hingga ke desa-desa. Sebelum diambil tindakan di lingkungan tertentu, masyarakat setempat diberikan pengarahannya terlebih dahulu oleh aparat tim gabungan penanggulangan ini, yaitu informasi yang dianggap kurang diketahui atau dipahami oleh masyarakat, sehingga nantinya masyarakat dapat mengerti mengenai persoalan sebenarnya yang terjadi.¹⁶ Sehingga,

diharapkan melalui langkah koordinasi semacam ini, nantinya dapat dicegah perbuatan-perbuatan pelanggaran hukum dan gangguan keamanan dan ketertiban yang terjadi. Di samping itu, melalui langkah penyuluhan demikian, walaupun tindakan pelanggaran ini sudah terjadi, tentunya tidak dapat dibiarkan, dan harus ditangani aparat hukum yang tegas. Hal ini karena melalui tindakan hukum yang tegas akan memberikan efek jera bagi pelaku dan mencegah terulangnya perbuatan pelanggaran hukum itu atau bagi orang lain yang akan berbuat serupa.

B. Kendala-Kendala yang Dihadapi

Terkait dugaan kesulitan koordinasi setelah lahirnya pilkada, biasanya yang namanya keputusan daerah kalau melalui Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), tentu dibahas dengan DPRD. Sebenarnya, kalau pemda memang ingin melakukan terobosan-terobosan hukum melalui perda, tentu sebaiknya meminta pendapat terlebih dahulu kepada instansi yang ada, misalnya kepada kejaksaan, kepolisian, juga apabila dikaji dalam forum penyusunan Raperda yang dibahas oleh DPRD, tentunya akan lebih baik nilainya, daripada hanya disusun oleh eksekutif sendiri. Tetapi kebanyakan, dalam proses penyusunan rancangan Perda, belum ada yang menggunakan mekanisme permintaan pendapat kepada instansi yang ada, termasuk kejaksaan. Sehingga, selama eksekutif menyusun dan dibahas bersama DPRD serta disahkan melalui forum rapat paripurna DPRD, dan setelah itu selesai. Akibatnya, dampak dari mekanisme pembuatan Perda semacam ini, kualitas pelaksanaannya sangat potensial untuk menimbulkan masalah. Mekanisme permintaan pendapat dari instansi eksekutif di luar pemda, seharusnya dapat dilembagakan dalam proses penyusunan Raperda di internal eksekutif daerah.¹⁷

Seperti sudah disinggung sebelumnya, gubernur sudah membentuk tim penanggulangannya dengan melibatkan berbagai instansi terkait dalam menghadapi

¹⁶ Wawancara dengan Kajati Sulteng, Palu, 4 Juli 2013.

¹⁷ *Ibid.*

gangguan keamanan yang terjadi. Seperti halnya awal Juli 2013 lalu, diadakan rapat koordinasi yang dihadiri semua unsur yang diundang, dan disepakati untuk melakukan penyuluhan secara bersama, ke daerah-daerah dan bahkan hingga ke desa-desa. Sebelum diambil tindakan di lingkungan tertentu, masyarakat setempat diberikan pengarahan terlebih dahulu oleh aparat tim gabungan penanggulangan ini, yaitu informasi yang dianggap kurang diketahui atau dipahami oleh masyarakat, sehingga nantinya masyarakat dapat mengerti mengenai persoalan sebenarnya yang terjadi. Sehingga, nantinya dapat dicegah perbuatan-perbuatan pelanggaran hukum dan gangguan keamanan dan ketertiban yang terjadi. Di samping itu, melalui langkah penyuluhan demikian, walaupun tindakan pelanggaran ini sudah terjadi, tentunya tidak dapat dibiarkan, dan harus ditangani aparat hukum yang tegas. Hal ini karena melalui tindakan hukum yang tegas akan memberikan efek jera bagi pelaku dan mencegah terulangnya perbuatan pelanggaran hukum itu atau bagi orang lain yang akan berbuat serupa.¹⁸

Persoalan terkait lemahnya koordinasi antar kepolisian dan pemda, diduga terkait dukungan pendanaannya dan soal komunikasi. Kapolres Donggala, misalnya, yang pernah di *interview* Radar Sulteng, mengungkapkan, kabupaten Sigi di pinggiran Kota Palu, setiap kali terjadi bentrok antar kelompok massa setempat, ketika bupati atau ketua DPRD-nya ditelepon oleh Kapolres Donggala, itu tidak diangkat atau tidak aktif *hand phone* nya. Padahal, sebenarnya, keinginan polisi bahwa mereka yang ikut bertanggungjawab pada wilayah itu, menginginkan agar aparat pemda, terutama bupati dan ketua DPRD, ketika terjadi konflik, mereka juga hadir atau ada di wilayah tersebut. Sehingga, kalau komunikasi dijalin baik, diharapkan situasi mampu dinetralisir, atau provokasi di tengah masyarakat itu terjadi kesulitan yang sangat berarti di lapangan, kalau

para pejabat Pemda, tidak ada di wilayah itu. Sehingga Polisi selalu beranggapan dirinya selalu dibenturkan dengan keadaan atau saat konflik pecah, maka polisi diturunkan ke lapangan, maka yang berbenturan justru polisi dengan masyarakat. Akibatnya, kalau sudah pecah kekerasan, maka Polisi yang disalahkan, disebutkan lambat mengantisipasi, dan sebagainya. Padahal, ketika forum resmi rapat, sudah disebutkan semua telah berjalan baik, berjanji kapan saja siap ditangani, tetapi pada konteks realisasinya, ternyata berjalan kurang terkoordinasi secara maksimal. Artinya, di tingkat pelaksanaan kebijakan dalam rangka mengikuti arahan keputusan Muspida, hambatan seringkali masih harus dihadapi dalam rangka proses penuntasan persoalan.¹⁹

Di Provinsi Sulteng, dapat ditemukan kasus terkait kesulitan koordinasi pemerintahan, terutama kalau kepala daerahnya bukan berasal dari pejabat karier, mengganggu stabilitas pemeritahan, di Sulteng, banyak ditemui kasus demikian. Padahal, aparat menganggap bahwa sikap atau proses pengelolaan negara harus tegas, berhadapan dengan kompleksitas akar persoalan dan kejadian kekerasan yang terjadi. Dalam konteks ini disarankan agar pemerintahan lebih diisi jabatan birokrasinya oleh mereka yang berasal dari jalur karier. Kalau jabatan politik ini tidak diatur, sampai kapanpun, negara ini banyak mengalami konflik yang tidak tertangani secara baik. Bahkan, diduga dalam era reformasi dianggap muncul antara lain soal kepemimpinan menyangkut ketegasannya, dalam mengambil keputusan di tingkat nasional yang sudah pasti berimplikasi kepada daerah.²⁰

Dalam penanganan kasus-kasus kekerasan akibat konflik yang terjadi seperti halnya di sekitar kota Palu sendiri, misalnya, atau ketika kejadian perkelahian warga antar desa, sebenarnya sangat sukar dilacak. Kapolda Sulteng, misalnya mengatakan, kalau satu

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Wawancara dengan Redaktur Pelaksana Harian *Radar Sulteng*, Palu, 5 Juli 2013.

²⁰ Wawancara dengan Koorspri (Kordinator Sekretaris Pimpinan) Kapolda Sulteng, Palu, 2 Juli 2013.

tempat terjadi konflik, maka pasti akan merembet ke daerah lainnya. Siapa sebenarnya, dalang yang menjadi provokatornya, yang selalu memanaskan situasi di lapangan. Forpimda dapat menginstruksikan unit pemda untuk diterjunkan ke lapangan, terutama terhadap Kesbangpol Linmas agar ditugaskan untuk melacak hal-hal apa sebenarnya yang menjadi penyebabnya.²¹ Lain yang penting dicatat terkait persoalan kendala yang dihadapi, adalah, seringkali anggota masyarakat sendiri tidak mau atau enggan untuk menjadi saksi. Hal ini menjadi kendala ketika ditemui di tempat kejadian. Kalau sampai terjadi demikian, masyarakat ada anggotanya yang ditahan oleh aparat dan dimintai keterangan untuk menjadi saksi, biasanya tidak ada satu pun yang mengaku dan menyatakan tegas mengenai kejadian dan awal mula mengapa konflik di lingkungannya sampai pecah.²² Sehingga, aparat keamanan, seperti halnya Polisi pun, sukar untuk melakukan penegakan hukum secara tegas, misalnya melakukan langkah penangkapan. Padahal, keterangan saksi yang diminta itu sangat penting sebagai jalan bagi polisi untuk melacak akar masalah sebenarnya.

Faktor mendasar dalam konflik di Provinsi Sulteng dewasa ini, adalah ada kelompok atau aktor yang secara terus menerus membangun konflik dan dalam situasi konflik mereka dapat mengais keuntungan melalui mobilisasi massa, pencitraan politik konstituen, dan proyek pembangunan infrastruktur. Di sisi lain, ada kelompok yang merasa dizalimi dan teraniaya atau merasa eksistensinya terancam, sehingga untuk dapat survival, maka aktor tersebut melakukan perlawanan apapun resikonya.²³ Kondisi demikian menimbulkan semacam hegemoni kelompok atau aktor terhadap kelompok atau aktor lainnya dalam penguasaan politik ekonomi. Apalagi, Sulawesi Tengah sebagai

suatu wilayah yang secara identitas sosio kultural "gampang tersulut". Secara geografis dan religious, provinsi terletak di antara Sulsel dan Provinsi Sulut yang dominan beragama Kristen. Dari segi sejarahnya, jauh sebelumnya, yaitu diabad ke 20, penguasa kolonial Belanda bahkan telah berupaya melakukan pemilahan antara penduduk dataran tinggi yang menganut animisme dan oleh karenanya sangat potensial untuk dipengaruhi memeluk agama Kristen, dengan penduduk di dataran rendah, khususnya daerah pesisir yang menganut agama Islam. Setelah perang dunia ke II, sulteng pun tidak luput dari pengaruh pemberontakan DI/TII Kahar Muzakar dari arah selatan dan PRRI Permesta dari arah utara, yang keduanya menyokong symbol keagamaan yang berbeda.²⁴

C. Alternatif Solusi yang Sudah Dilakukan

Dalam rangka mengatasi berbagai persoalan koordinasi pemerintahan dan dukungan bagi penyelesaian masalah di lapangan, partisipasi masyarakat dipandang sebagai hal penting. Keterlibatan semacam ini salah satunya, adalah terkait kebijakan pemberitaan dari media berdasarkan kesadaran sendiri dalam rangka tidak terlampau mengeksploitasi kejadian konflik yang terjadi. Misalnya, keberadaan media lokal, seperti halnya harian *Radar Sulteng*, berusaha untuk tidak mengutamakan berita tentang konflik di Sulteng. Apalagi, ketika terjadi pemberitaan, konflik semakin meluas, dari kontributor media massa di daerah, berita-berita yang tayang itu *spot*-nya adalah yang nasional.²⁵ Padahal, sebenarnya konflik antar kampung skalanya dapat digolongkan hanya sebagai konflik skala kecil.

Tentang anggapan bahwa media membesar-besarkan konflik, dari berbagai keluhan semacam itu diakui memang terdapat

²¹Wawancara dengan Kepala Biro Pemerintahan Umum Pemda Provinsi Sulteng, Palu, 2 Juli 2013.

²²*Ibid.*

²³Darwis, "Negara (Muspida) Gagal Mengelola Konflik di Provinsi Sulawesi Tengah", Makalah dalam FGD, 3 Juli 2013, di Kampus FISIP Universitas Tadulako, Palu.

²⁴Muhammad Nasrun, "Peran Musyawarah Pimpinan Daerah dalam Penanganan Konflik Sosial di Sulawesi Tengah", Makalah dalam FGD, Peran Muspida dalam Pengelolaan Stabilitas Pemerintahan di Daerah", Palu, Sulteng, 3 Juli 2013.

²⁵Wawancara dengan Redaktur Pelaksana Harian *Radar Sulteng*, Palu, 5 Juli 2013.

arah demikian. Contohnya, di Poso, ketika teroris yang ditembak mati itu, melalui kekerasan bersenjata, masyarakat protes, bahwa media memang membesar-besarkan, masyarakat marah, sehingga ada oknum media yang ketakutan, karena faktanya fihak yang ditembak itu tidak membawa senjata, memang lari karena ketakutan. Fihak media sendiri menganggap bahwa dirinya memang tidak mengetahui mengapa media melakukan perlawanan, sehingga muncul protes, tidak sesuai fakta, dan membesar-besarkan peristiwa yang terjadi dalam pemberitaan atau opini yang disampaikan melalui media.²⁶ Terkait penanganan konflik, diupayakan untuk memberikan pemahaman wawasan kebangsaan kepada para anak sekolah, misalnya, maka paham radikalisme, misalnya dapat masuk ke lingkungan mereka. Apalagi, Sulteng, adalah daerah bekas konflik, setiap hari bisa saja terjadi konflik, tugas Bakesbangpol ini bagaimana tugasnya memfasilitasi kepada masyarakat dengan pemerintah daerah, termasuk di dalamnya adalah Forpimda, bagaimana kalangan unsur aparat tentara, polisi, kejaksaan, gubernur, DPRD, dan sebagainya, yang kesemuanya harus duduk satu meja membahas terkait konflik yang terjadi, berikut langkah-langkah koordinasi apa yang dibutuhkan di lapangan untuk mengatasinya..²⁷

B. Provinsi Aceh

1. Langkah-langkah Koordinasi dan Konsultasi yang Dilakukan

Forum Komunikasi Pimpinan Daerah di Aceh tidak terlepas dari kedudukan Gubernur selaku kepala daerah dengan keanggotaannya para pimpinan instansi setempat. Berbeda dengan unsur Muspida di daerah lain, di NAD, unsur Muspida melibatkan kalangan masyarakat, yaitu yang disebut sebagai MPU (Majelis Permusyawaratan Ulama) dan kalangan yang berasal dari wadah MAA (Majelis

Adat Aceh). Di samping itu juga dilibatkan juga kalangan dari Rektor Universitas Syah Kuala dan IAIN Ar Raniry. Selama ini, mereka berperan aktif untuk memberikan masukan dalam Muspida plus, dan bukan hanya sekedar formalitas semata keikutsertaannya.

Langkah-langkah koordinasi dan konsultasi yang dijalankan melalui forum Muspida, selama ini, adalah melalui pertemuan/dialog baik secara langsung maupun tidak langsung dengan fihak Pemda. Langkah-langkah ini berkenaan dengan upaya menyelesaikan persoalan yang terjadi dengan melibatkan unsur atau instansi yang terkait.²⁸ Langkah-langkah koordinasi dan konsultasi yang dijalankan melalui forum Muspida, selama ini, adalah melalui pertemuan/dialog baik secara langsung maupun tidak langsung dengan fihak Pemda. Langkah-langkah ini berkenaan dengan upaya menyelesaikan persoalan yang terjadi dengan melibatkan unsur atau instansi yang terkait.

Keterlibatan gubernur dan aparat pemda dapat dianggap bersifat sangat persuasif, terbuka, dan aktif, serta sekaligus komunikatif, dalam menyelesaikan persoalan-persoalan dalam forum Muspida. Sedangkan, pelibatan kalangan masyarakat dan aparat ini dilakukan secara luas, dan bukan saja yang menyangkut aparat keamanan dan pihak pemerintahan daerah setempat.²⁹ Istilahnya, ketika ada undangan rapat, secepatnya berusaha akan diagendakan sesuai acara Muspida untuk dilaksanakan. Misalnya, saat terjadi gempa bumi di kawasan Aceh Tengah di bulan Juli 2013, beberapa langkah koordinasi di tingkat Muspida dilaksanakan, Kejaksaan juga diajak berbicara bagaimana tindak lanjut penanganan masalahnya. Saat itu, banyak pekerjaan kontrak yang belum selesai, agar pengadaan barang dan jasa dapat dituntaskan pelelangannya, Kajati diminta untuk

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Wawancara dengan Sekretaris Kesbangpol Linmas Provinsi Sulteng, Palu, 2 Juli 2013.

²⁸ Jawaban tertulis a.n. Pangdam Iskandar Muda yang ditandatangani Asisten Teritorial Kodam Iskandar Muda, Banda Aceh, 26 Juli 2013.

²⁹ *Ibid.*

memberikan pendapat terkait landasan hukumnya, sebagai dasar untuk bertindak.³⁰

Dengan kedudukan gubernur sebagai ketua Muspida dan keterlibatan luas masyarakat bersama aparat, maka Muspida diharapkan dapat membuat kebijakan yang sejalan dengan keinginan masyarakat dan selama ini di Aceh tidak pernah ada kebijakan yang ditetapkan mengalami resistensi dan penolakan dari masyarakat. Proses pengambilan kebijakan diusahakan secara aspiratif dengan melibatkan berbagai *stake holder* yang ada.

Pemda sendiri sudah mengeluarkan Qonun terkait ketentuan dan tata cara penyusunan peraturan daerah bagi kabupaten/kota. Tetapi, Pemda Aceh memandang pemerintah pusat kurang serius dalam melaksanakan ketentuan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Selama ini dianggap terdapat perbedaan pandangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait kebijakan tertentu menyangkut pemerintahan Aceh, misalnya mengenai lambang dan bendera. Dapat dianggap bahwa tantangan bagi pemerintah provinsi, melalui Gubernur dan jajaran pimpinan daerah yang terlibat perlu berusaha tersendiri dalam memberikan saling pengertian yang satu bahasa dengan pemerintah pusat, terkait dengan persoalan pemerintahan dan keamanan adalah cukup menjadi substansi tersendiri. Bahkan, dapat saja muncul kesan bahwa pusat masih mencurigai Aceh, meskipun kondisi perdamaian dan NKRI di wilayah provinsi Aceh, sudah ditegaskan. Pada titik kurun waktu tertentu, bahkan pusat dapat mendorong semacam politik konsensus Muspida sejalan arahan pusat dalam mendorong pemekaran daerah, sebagaimana kasus aspirasi pembentukan Aceh Leuser Antara (ALA) dan Aceh Barat Selatan (ABAS), guna mencegah membesarnya ancaman separatisme³¹ yang secara formal aspek kebenaran opini semacam

ini justru selalu dibantah. Tetapi, secara umum, situasi Aceh sangat kondusif melalui peran Muspida yang secara efektif rutin diselenggarakan.³²

Forum Muspida bukan merupakan sesuatu yang bersifat rutin dalam kurun waktu tertentu yang terjadwal secara kaku. Tetapi, forum ini dilakukan bersifat temporer, artinya kalau rutin misalnya 1 bulan sekali, sehingga tergantung kebutuhan. Misalnya,, ketika dibulan Juli 2013 sempat mengalami vakum atau sudah lama tidak diselenggarakan forum Muspida, karena mengingat kesibukan gubernur dalam menjalankan tugas-tugas kesehariannya. Tetapi, kalau menghadapi kasus-kasus tertentu, pasti seluruh unsur selalu melakukan koordinasi.³³ Dalam konteks substansi persoalan masyarakat yang dibahas, forum Muspida dianggap berusaha mengajak dan menghimbau masyarakat untuk bekerjasama dalam mengembalikan senjata api dan bahan peledak kepada aparat TNI/Polri yang dipakai pada saat situasi konflik bersama-sama untuk menjaga perdamaian di Provinsi Aceh.³⁴

2. Peluang dan Kendala-kendala yang Dihadapi

Peluang sebagai faktor pendukung bagi beroperasinya Muspida, adalah terkait dengan situasi yang berkembang pasca nota kesepahaman dan pilkada di Aceh. Kalau yang terjadi dalam konteks sekarang, karena ada hal lain yang tiba-tiba masuk yaitu Qanun Wali Nanggroe, posisi Wali Nanggroe sendiri dalam sistem ketatanegaraan, memang tidak dikenal. Di Aceh hampir sebagian besar pelibatan wali Nanggroe menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kerja-kerja pemerintahan. Hal ini yang kemudian terjadi dinamisasi, karena dari 23 kabupaten/kota yang ada di Aceh, tidak semua wilayah memenangkan kandidat yang diusung oleh partai Golkar, salah satunya adalah partai Aceh.

³⁰ Wawancara dengan Kajati Provinsi Aceh, Banda Aceh, 26 Juli 2013.

³¹ Percakapan dengan seorang perwira Polda NAD, Banda Aceh 27 Juli 2013.

³² Wawancara dengan Wakil Kapolda NAD, Brigjen (Pol), Banda Aceh 27 Juli 2013.

³³ Wawancara dengan Kajati Provinsi Aceh, Banda Aceh, 26 Juli 2013.

³⁴ Jawaban tertulis a.n. Pangdam Iskandar Muda yang ditandatangani Asisten Teritorial Kodam Iskandar Muda, Banda Aceh, 26 Juli 2013.

Dibandingkan masa sebelumnya, maka saat sekarang lebih terbuka ruang saling berkomunikasi secara kondusif, karena saat sebelumnya ada beberapa daerah yang tidak sepakat dengan pemerintah Aceh, misalnya Bener Meriah, Kota Lhoksemawue, kemudian Calang, Aceh Barat Daya, Aceh Selatan. Walaupun di akhir masa jabatan Gubernur Irwandi Yusuf muncul keharmonisan para pihak yang sebelumnya saling membenci kemudian bersatu, karena masing-masing pihak ini mencalonkan diri dengan motor yang berbeda. Situasi yang kondusif semakin berkembang dalam hubungan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota di masa kepemimpinan Gubernur Zaini Abdullah.³⁵

Dinamika lapangan yang terjadi pasti akan mendorong berbagai perkembangan atau proses penyesuaian lainnya, terutama dalam menghadapi hal-hal baik bersifat positif maupun negatif.³⁶ Media publik biasanya juga tidak memiliki akses luas dalam proses pembahasan agenda dalam Muspida. Kalaupun dilakukan pemberitaan, biasanya akses informasi diperoleh ketika forum Muspida selesai dilakukan dan disampaikan sebuah edaran melalui surat bersama. Realitas pelaksanaan bisa mengalami bias dibandingkan dengan apa yang sudah menjadi komitmen dari surat bersama yang diedarkan dimaksud. Hal ini disebabkan adanya ego kepentingan sektoral³⁷ Di samping itu, kendala anggaran memang diakui masih dalam proses fasilitasi penyelenggaraan Muspida. Hal ini bukan saja berkaitan nomenklatur penganggarannya yang tidak boleh berbenturan antara nomenklatur APBD dengan kebutuhan instansi vertikal. Kendala selama ini, adalah terkait penganggaran bagi kegiatan Muspida yang tidak memiliki dasar hukumnya.³⁸ Permendagri No. 3 Tahun 2005 terkait pengelolaan keuangan APBD dan mengingat UU No. 17 Tahun 2003

melarang penggunaan dana APBD bagi kegiatan instansi vertikal.

3. Alternatif Solusi yang Sudah Dilakukan

Dalam setiap persoalan yang dihadapi terhadap koordinasi pemerintahan, termasuk menyangkut aspek keamanan dan ketertiban secara kewilayahan, Fopimda dianggap memegang peran yang sangat penting. Bahkan, kedekatan secara pribadi tanpa harus mencampuri secara negatif proses penanganan masalah yang dilakukan, merupakan hal yang sangat membantu kelancaran komunikasi antar pimpinan melalui wadah Forpimda secara kelembagaan. Faktor pendorong pemerintahan terlihat disebabkan oleh faktor bagi-bagi kue pembangunan, dana otonomi khusus (dana otsus). Kalau di daerah lain, otonominya, adalah di kabupaten/kota, Sementara itu, di Aceh, otonomi diletakkan di tingkat provinsi, Hal inilah yang menimbulkan polemik di awal, karena provinsi terlampaui banyak mengelola dana, Sementara itu, di daerah tidak memperoleh dananya. 40 persen dananya dibagi kepada kabupaten/kota, hal ini dimasa lampau menjadi pemicu harmonisasi hubungan antara strata pemerintahan tidak berlangsung secara baik. Tetapi dimasa pemerintahan Gubernur Zaini Abdullah, yang sebenarnya sudah dimulai ketika di bawah masa gubernur Irwandi Yusuf yaitu saat merevisi qanun pelaksanaan pembagian dana otsus. Hal ini dibagi dengan proporsi yang lebih proporsional dan berlandaskan pada kebutuhan riil. Misalnya, Aceh tengah saat ini sedang mengalami musibah bencana alam, pasca bencana gempa, pemerintah Aceh dalam hal ini berhak memberikan dana yang lebih besar bagi daerah yang tertimpa bencana. Sedangkan, daerah yang tidak mengalami bencana memandang kebijakan pemerintah provinsi semacam ini, akan memakluminya.³⁹

³⁵ Wawancara dengan seorang aktivis LSM Gerakan Anti Korupsi Aceh, Banda Aceh 27 Juli 2013.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Wawancara dengan anggota redaksi *Harian Aceh*, 25 Juli 2013.

³⁸ Wawancara dengan Kepala Biro Pemerintahan. Pemprov NAD, Banda Aceh, 22 Juli 2013.

³⁹ Wawancara dengan seorang aktivis LSM Gerakan Anti Korupsi Aceh, Banda Aceh 27 Juli 2013.

C. Pembahasan

1. Kapasitas Pemerintahan

Pertimbangan agar kepala daerah mempunyai kompetensi managerial pemerintahan menjadi faktor utama atas keberhasilan forum Muspida dalam memberikan arahan yang jelas dalam proses penanganan masalah di lapangan. Pada titik pertimbangan demikian, dapat terjadi perdebatan atas figur yang mengisi jabatan kepala daerah, apakah dapat berasal dari kalangan partai politik atau sebaliknya seseorang yang sepenuhnya berasal dari jabatan karier birokrasi. Dalam konteks tertentu, sebagaimana ditunjukkan dalam kasus lapangan di Sulteng, aparat keamanan justru dapat lebih menghendaki kepala daerah jangan diisi oleh kalangan yang berasal dari partai politik. Alasannya bukan diletakkan pada persoalan netralitas figur bersangkutan, tetapi lebih mendasarkan pada kekhawatiran terhadap kemampuan figur kepala daerah itu dalam memahami seluk beluk administrasi birokrasi setempat.

Pertimbangan atas kapasitas pemerintahan juga berkaitan dengan komunikasi antar pimpinan yang dapat dijalin secara pribadi akrab dalam rangka membangun koordinasi pemerintahan yang lebih baik. Sehingga, pemahaman atas masalah yang sedang dihadapi dan ancaman keamanan yang dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban masyarakat setempat dapat dideteksi secara dini dan ditangani secara maksimal. Pertimbangan atas hubungan emosional antar pimpinan daerah dianggap penting bagi daerah yang pernah dan sedang dilanda konflik, seperti halnya kasus di Provinsi Sulteng dan Provinsi Aceh. Pentingnya ikatan emosional antar pimpinan dalam mendampingi profesionalisme pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintahan, terutama sangat penting bagi pimpinan daerah di tingkat kabupaten/kota. Sehingga, tidak lagi muncul kasus adanya kepala daerah hasil pilkada yang sulit diajak untuk berkoordinasi dalam mengatasi persoalan-persoalan pemerintahan dan kemasyarakatan yang muncul.

Muspida dianggap bukan hanya penting dalam rangka mengatasi masalah keamanan, tetapi juga untuk menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Korelasi positif dengan upaya mencegah korupsi di pemerintahan diletakkan pada beberapa kasus yang menjerat kepala daerah hasil pilkada. Tidak hanya menyangkut kejahatan moral (*moral hazard*) yang dianggap melandasi tindakan pelanggaran hukum ini, tetapi juga berkaitan dengan kapasitas pimpinan daerah setempat yang masih dipertanyakan. Kemampuan memimpin birokrasi pemda yang dipertanyakan ini, terutama bagi mereka yang murni berasal dari politisi partai dan tidak mempunyai pengalaman dalam menangani pekerjaan birokrasi. Aparat instansi vertikal, terutama dari jajaran kepolisian, sangat mengharapkan agar pimpinan pemerintahan daerah hasil pilkada, benar-benar tidak mengabaikan persyaratan pengalamannya di tingkat birokrasi.

2. Politik Konsensus Dukungan Sumber daya

Pentingnya Muspida sebagai forum untuk koordinasi dan pembentukan komitmen pimpinan daerah dalam mengantisipasi dan sekaligus mengatasi persoalan di daerah, tampaknya juga mengalami posisi rawan terkait dukungan sumber daya yang dimilikinya. Tidak saja dari politik konsensus segi peanggarannya melalui pos di APBD yang dianggap tidak diperkenankan bagi kegiatan instansi vertikal secara prosedural penganggaran, tetapi juga berkaitan dengan keberadaan sumber daya manusianya itu sendiri. Bahkan, keterbatasan politik konsensus ini terutama muncul di tingkat pemerintahan kabupaten/kota yang seharusnya menjadi ujung tombak bagi pelayanan publik dan dinamika otonomi lokal di tingkat bawah. Rekrutmen partai politik dalam menghasilkan kepemimpinan di daerah menjadi agenda yang harus dibenahi, agar dapat dihasilkan kadernya yang dapat memikul tanggungjawab pemerintahan daerah yang semakin berat saat ini.

Dukungan sumber daya bagi pelaksanaan Muspida sejalan dengan

keterlibatan unsur masyarakat yang semakin meluas dalam forum ini pada daerah tertentu, seperti halnya yang dilakukan di Aceh. Sehingga, dukungan ini memiliki ikatan yang kuat dengan masalah spesifik yang dialami oleh daerah bersangkutan dalam rangka proses penyelesaiannya di lapangan. Hal ini mengingat keragaman di tingkat sub lokal sangat kuat terjadi dengan segala keunikan yang dihadapi. Perspektif tentang keunikan yang dihadapi dalam segmen persoalan lokal sangat penting digunakan oleh Muspida dalam mengatasi dan memperkirakan masalah atau ancaman yang muncul di wilayah pemerintahannya. Apalagi, dengan semakin kuatnya warna persengketaan antar kelompok berdasarkan sentimen etnisitas, maka posisi Muspida dalam menentukan keputusan yang diambilnya tidak lagi dilakukan secara menggenalisir demikian saja. Politik konsensus dukungan sumber daya yang memandang spesifik per kasus, digunakan dalam menghadapi ancaman bagi disintegrasi yang lebih luas, dan bahkan bukan mustahil bagi dukungan instansi vertikal di Muspida dalam mendorong pemekaran daerah.

Bahkan, tidak saja dalam aspek persoalan terkait konflik di tingkat masyarakat, Muspida melalui sikapnya di atas, dapat berperan secara efektif dalam mengatasi persoalan-persoalan pemerintahan di luar konflik, seperti halnya tentang bencana alam, ketahanan pangan, dan sebagainya. Dalam konteks ini, memang dirasakan kebutuhan bagi daerah untuk adanya kejelasan kebijakan dari pusat dalam rangka memperlancar realisasi keputusan yang diambil oleh Muspida. Kasus di Aceh, terkait bendera berlambang GAM, misalnya, menjadi contoh terkait kebutuhan bagi adanya kejelasan sikap pemerintah pusat dimaksud.⁴⁰ Jalur negosiasi dalam menyelesaikan masalah bendera tersebut masih menunjukkan ketidakejelasan formulasi politik pemerintahan yang dipilih dalam

menempatkan stabilitas politik di tengah iklim demokratisasi yang sedang terjadi. Di samping kasus bendera, penanganan Muspida terkait kebijakan penggunaan dana otsus juga penting, agar hubungan koordinasi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dapat lebih kondusif. Pentingnya hal ini, mengingat sejarah awal pelaksanaan UU No. 11 Tahun 2006, sempat diwarnai kontroversi terkait dengan dana otonomi khusus (otsus).⁴¹

3. Politik Otonomi Daerah

Hal mendasar yang terjadi di kedua daerah yang diteliti dalam konteks peran Muspida dalam mengelola stabilitas politik sempat, adalah politik otonomi daerah yang gencar dijalankan saat ini. Pertimbangan atas faktor politik otonomi daerah adalah berlaku baik bagi daerah yang menjalankan pemerintahan secara otonomi berlaku pada umumnya, melalui UU No. 32 Tahun 2004, seperti halnya Provinsi Sulteng, maupun Provinsi Aceh, yang menggunakan pola otonomi bersifat khusus, yaitu melalui pemberlakuan UU No. 11 Tahun 2006. Politik otonomi daerah telah menuntut adanya kemampuan Gubernur dalam mengelola pemerintahan berdasarkan lintas sekat-sekat kekuasaan di tingkat pemerintahan kabupaten/kota yang sangat kuat otonominya. Ego kekuasaan bupati/walikota dan ego sektoral instansi vertikal di daerah, dapat menjadi tantangan tersendiri dalam pengelolaan pemerintahan itu, mengingat fungsi koordinasi dalam musyawarah pimpinan daerah sangat bersentuhan dengan urusan yang berkembang di tingkat bawah.

Dalam kasus Pilkada yang dilakukan menghasilkan pasangan gubernur dan wakilnya mampu menjalankan tugas pengelolaan pemerintahan provinsi itu, maka Muspida sangat efektif direalisasikan dalam menjaga stabilitas politik pemerintahan. Ketika kepemimpinan yang dihasilkan tidak mampu

⁴⁰Meskipun anggapan ketidakjelasan arah kebijakan pusat-daerah dan penanganan perbedaan pendapat pengibar Benda berlambang GAM, dibantah secara formal. Bantahan sebagaimana disampaikan dalam wawancara dengan Ketua DPR Aceh, Hasbi Abdullah, dan Wakil Ketua DPR Aceh, Sulaiman Abda, Banda Aceh, 27 Juli 2013.

⁴¹Heru Cahyono, "Evaluasi atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat dan Sarat Konflik Internal", dalam *Jurnal Penelitian Politik* Vol. 9, No. 2, 2012, hal.6.

mengkombinasikan berbagai aspirasi lokal secara demokratis, maka realisasi atas peran Muspida terhadap stabilitas dimaksud akan menemui kesukaran yang sangat bersifat mendasar. Konsekuensi atas masing-masing penempatan politik otonomi yang dijalankan itu, sangat penting dalam mendorong agar beragam aspirasi dapat diakomodasi dan sekaligus mencegah terjadinya konflik. Meskipun politik otonomi sangat menekankan pada peranan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) setempat dalam menangani urusan masing-masing, tetapi keberadaan instansi vertikal, terutama melalui Bakesbangpol Linmas, menjadi penjuror dalam memantau dan mengevaluasi bagi masukan pemerintahan daerah.

Terdapat beberapa unsur yang menggerakkan politik otonomi dapat menempatkan posisi Muspida secara efektif bagi pengelolaan stabilitas politik di daerah. Pertama, adalah kejelasan kebijakan dari pemerintah pusat terhadap penanganan berbagai masalah di tingkat nasional. Kejelasan ini menjadi penting, ketika muncul masalah konflik yang harus ditangani segera oleh daerah dan memerlukan koordinasi antar instansi pemerintahan di daerah. Kejelasan dimaksud juga sangat strategis berhadapan dengan dinamika politik yang sangat cepat di daerah, yang kadangkala berjaln dengan persoalan keamanan di tingkat yang lebih tinggi, sebagaimana ditunjukkan pada kasus terorisme di Poso, Sulteng. Kedua, adalah, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan berbagai komitmen dan arahan kebijakan yang diambil melalui forum Muspida. Partisipasi masyarakat ini tidak saja secara formal diwadahi dalam forum Muspida yang diperluas keanggotaannya, tetapi dalam mengkomunikasikan lebih lanjut dengan berbagai komunitas yang ingin dicapai dapat diwujudkan secara maksimal. Ketiga, adalah, keberadaan Muspida dalam mengelola stabilitas politik di daerah, sangat kuat mencerminkan pelaksanaan asas-asas pemerintahan daerah, terutama antara pelaksanaan asas

desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Keterlibatan instansi keamanan vertikal, seperti halnya Bakesbangpol Linmas, Polda, Kodam/Korem, dan Kajati setempat, membutuhkan sinergi yang kuat dengan cerminan peran Gubernur sebagai kepala daerah otonom.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Muspida tetap mempunyai arti penting dalam proses koordinasi dan konsultasi fungsi-fungsi pemerintahan lintas kelembagaan. Sebagai cermin dari politik konsensus di tingkat pemerintahan daerah, Muspida mencoba menjawab dinamika demokrasi lokal di tengah tuntutan tetap terjaganya stabilitas politik setempat. Bahkan, bagi daerah yang pernah memiliki sejarah atau masih menghadapi konflik antar warganya, forum Muspida diperluas dengan melibatkan kalangan masyarakat sipil untuk memberikan masukan secara substantif atas agenda kebijakan dan langkah-langkah operasional yang dianggap perlu dijalankan. Transformasi model komando otoritas pemerintahan di masa Orde Baru ketika bernama Muspida menjadi Forpimda di era reformasi yang sangat mengandalkan penyebaran kekuasaan otonomi lokal, dianggap hanya sebatas perubahan istilah atau nama. Perubahan nama demikian tidak berdampak pada nomenklatur kebijakan yang perlu dilakukan. Masalahnya, adalah politik otonomi daerah yang sangat tersebar kewenangan pempunya, kadangkala dapat menjadi kendala tersendiri dalam rangka menciptakan komunikasi yang substantif dalam fungsi koordinasi pemerintahan dengan jajaran instansi vertikal.

Terdapat beberapa poin yang saling berkaitan satu sama lain dan menjadi penyebab dari munculnya kendala koordinasi itu dan sekaligus peluang yang ditempuh oleh Muspida. Pertama, adalah kapasitas pemerintahan daerah itu sendiri dalam mengantisipasi dan merespons masalah yang muncul di wilayahnya. Kapasitas yang masih

mengundang kerawanan dalam koordinasi pemerintahan, terutama terjadi di tingkat kabupaten/kota. Kepala daerah hasil pilkada setempat terutama dari jalur partai politik masih kurang sigap untuk berkoordinasi dengan instansi vertikal setempat, termasuk dengan pemerintahan provinsinya. Hal ini jelas menyulitkan merealisasikan apa yang sudah menjadi komitmen atas pilihan kebijakan yang ditegaskan dalam Muspida.

Kedua, terkait dengan dukungan sumber daya dalam pelaksanaan Pilkada itu sendiri yang kadangkala menyebabkan akses publik menjadi terbatas. Bukan saja dari segi penganggarnya, tetapi menyangkut dukungan sumber daya dalam arti yang luas. Di tengah pentingnya posisi Muspida dalam pelaksanaan koordinasi dan konsultasi pemerintahan, pemda masih menempatkan dukungan sumber daya masih sebatas apa adanya. Bahkan dalam kasus implementasi UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, kejelasan kebijakan atas kesepakatan yang dicapai oleh forum Muspida, pada kasus tertentu dapat tidak direspons secara positif oleh kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat.

Ketiga, politik otonomi daerah yang dijalankan di era reformasi telah meningkatkan dinamika pemerintahan dan kemasyarakatan di tingkat lokal. Hanya saja sayangnya, peningkatan aspirasi demokrasi lokal demikian, pada kenyataannya kurang diimbangi oleh pemanfaatan forum Muspida secara maksimal dalam mendorong proses penanganan masalah-masalah koordinasi dan konsultasi pemerintahan. Urgensi atas kerawanan penggunaan forum Muspida justru terjadi di tingkat pemerintahan kabupaten/kota yang kontras dengan fenomena politik pemerintahan di tingkat provinsi. Padahal, konflik social kemasyarakatan sangat mudah terpicu di tingkat kabupaten/kota.

B. Rekomendasi

Sehubungan dengan munculnya tiga poin yang menjadi kendala dalam penggunaan peran Muspida dalam memelihara stabilitas politik di daerah, dapat diajukan rekomendasi sebagai berikut:

Pertama, peningkatan kapasitas pemerintahan daerah dengan diawali perkuatan fungsi koordinasi pemerintahan di tangan kewenangan gubernur. Hal ini harus diwujudkan dalam realitas, karena sangat mempermudah komunikasi yang dijalin oleh pemerintahan provinsi dengan instansi vertikal di setiap tingkatan, dan sekaligus mendorong sinergi dengan pemerintah kabupaten/kota.

Kedua, dukungan sumber daya dalam mendorong efektivitas peran Muspida dalam memelihara stabilitas politik di daerah. Di samping dukungan dari segi penganggarnya, sumber daya manusia dan instrument kebijakan dalam mengimplementasikan konsensus yang dicapai dalam Muspida sangat perlu diselaraskan dengan apa yang diputuskan oleh pemerintah pusat.

Ketiga, persyaratan kepala daerah yang dicalonkan baik dari jalur perseorangan maupun melalui jalur partai atau gabungan partai, harus diformulasikan pada kombinasi pengalaman birokrasi dan dasar rekrutmen demokratis secara politis. Kombinasi persyaratan demikian akan memudahkan proses koordinasi dan konsultasi pemerintahan pada tataran setiap pemangku kepentingan yang terlibat dalam Muspida. Kombinasi semacam itu tidak akan menimbulkan kekhawatiran tercampurnya politisasi partisan bagi birokrasi, kalau pemerintah mampu bersikap tegas menyangkut pelaksanaan aturan kepegawaian di daerah dan dibarengi adanya pengawasan publik yang ketat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Alfian. (1990). *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia: Kumpulan Karangan*. Jakarta: Gramedia.
- Blaikie, Norman. (2000), *Designing Social Research: The Logic of Anticipation*. Oxford: Polity Press.
- F. Punch, Keith. (2006). *Developing Effective Research Proposals*. London: Sage Publication.
- Hasrullah. (2009). *Dendam Konflik Poso (periode 1998-2001): Konflik Poso dari Perspektif Komunikasi Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Muh. Darlis, Andi. (2012). *Konflik Komunal: Studi dan Rekonsiliasi Konflik Poso*. Jakarta: Mata Padi Pressindo.
- Lipjhart, Arend. (1999), *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. London and New Haven: Yale University Press,.

Jurnal:

- Jurnal Ilmu Politik* Edisi 21, 2010.
- Jurnal Penelitian Politik* Vol. 9, No. 2, 2012.

Dokumen:

- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.
- Naskah Akademis RUU Pemda (2012), Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.

Internet:

- <http://www.ipdn.ac.id>, diakses 25 Maret 2013.
- <http://www.detik.com>. diakses 6 Maret 2013.

Makalah:

- Darwis (3 Juli 2013), "Negara (Muspida) Gagal Mengelola Konflik di Provinsi Sulawesi Tengah", Makalah dalam FGD, 3 Juli 2013, di Kampus FISIP Universitas Tadulako, Palu.
- Nasrun, Muhammad (3 Juli 2013), "Peran Musyawarah Pimpinan Daerah Dalam Penanganan Konflik Sosial di Sulawesi Tengah", Makalah dalam FGD, Peran Muspida Dalam Pengelolaan Stabilitas Pemerintahan di Daerah", Palu, Sulteng.
- Waris, Irwan (3 Juli 2013), "Peran Muspida Provinsi Sulawesi Tengah Dalam Penyelesaian Konflik", makalah dalam Focus Group Discussion FGD di Kampus FISIP Universitas Tadulako, Palu.

Lain-lain:

- Jawaban tertulis Asintel Kajati Sulteng, Palu, 4 Juli 2013.
- Jawaban tertulis a.n Pangdam Iskandar Muda yang ditandatangani Asisten Teritorial Kodam Iskandar Muda, Banda Aceh, 26 Juli 2013.
- Wawancara dengan Kasi Teritorial dan Kapenrem Korem Tadulako, Palu 4 Juli 2013.
- Wawancara dengan Sekretaris Kesbangpol Linmas Provinsi Sulteng, Palu, 2 Juli 2013.
- Wawancara dengan Kepala Biro Pemerintahan Umum Pemda Sulteng, Palu 2 Juli 2013.
- Wawancara dengan Ketua DPR Aceh dan Wakil Ketua DPR Aceh, Banda Aceh, 27 Juli 2013.
- Wawancara dengan Kepala Kejaksaan Tinggi Sulteng, Palu, 4 Juli 2013.

- Wawancara dengan Wakil Kapolda NAD, Banda Aceh 27 Juli 2013.
- Wawancara dengan Koorspri Kapolda Sulteng, Palu, 2 Juli 2013.
- Wawancara dengan Kajati Provinsi Aceh, Banda Aceh, 26 Juli 2013.
- Wawancara dengan Asisten I Pemerintah Kota Banda Aceh, Banda Aceh 26 Juli 2013
- Wawancara dengan Kepala Biro Pemerintahan, Pemprov Aceh, Banda Aceh, 23 Juli 2013.
- Wawancara dengan aktivis LSM Gerakan Anti Korupsi Aceh, Banda Aceh 27 Juli 2013.
- Wawancara dengan anggota redaksi *Harian Aceh*, 25 Juli 2013.