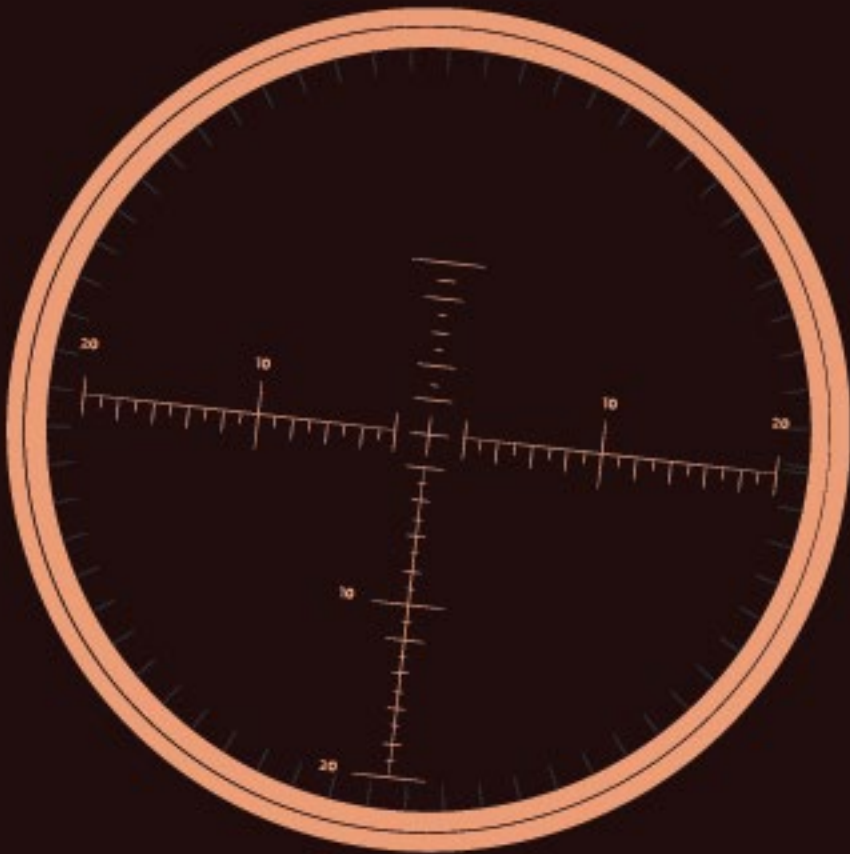


POLICY REVIEW

Maret 2022



Peran Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan RAN PE: Tantangan dan Permasalahan



Herman Suparman, Ucu Aditya Gana, Gufron Maburi

POLICY REVIEW

**Peran Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan RAN PE:
Tantangan dan Permasalahan**

Tim Penyusun:

Herman Suparman, Ucu Aditya Gana, Gufron Mabruri

Policy Review
IMPARSIAL, The Indonesian Human Rights Monitor

Deskripsi

Policy Review menyajikan kajian orisinal tentang kebijakan sosial dan politik yang mendesak bagi situasi demokrasi di Indonesia, khususnya pada isu Hak Asasi Manusia, Reformasi Sektor Keamanan, Pembela HAM, Penghapusan Hukuman Mati, Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan, Penyiksaan oleh Aparat, Resolusi Konflik Papua, Ektremisme Kekerasan dan Terorisme. Penulisan ini ditujukan kepada pemangku kepentingan dan pembuat kebijakan, akademisi, jurnalis, dan masyarakat umum. Publikasi dari seri kajian ini memberikan wawasan dan perspektif kebijakan yang baru berdasarkan situasi, konteks, dan kerja-kerja di lapangan.

Catatan Penerbitan Tulisan

Pengajuan publikasi tulisan dapat dilakukan dengan mengirimkan kerangka penulisan dan naskah lengkap. Untuk informasi lebih lanjut tentang Seri Policy Review, silakan hubungi Penerbit.

Penulis: Herman Suparman, Ucu Aditya Gana, Gufron Mabruuri

Desain Sampul dan Tata Letak: Fikri Hemas Pratama

PENERBIT

IMPARSIAL, the Indonesian Human Rights Monitor

Jl. Tebet Dalam IV J, No. 5B, Jakarta 12810

Telp: (021) 8290-351

Fax: (021) 8541-821

E-mail: (021) 8541-821

Web: www.imparsial.org

DAFTAR ISI

I. Pendahuluan	1
II. RAN PE dalam Hubungan Pusat – Daerah: Collaborative Governance	2
III. Tantangan Tindak Lanjut di Daerah	5
A. Kebijakan	5
B. Kelembagaan	8
C. Perencanaan dan Penganggaran	8
IV. Rekomendasi	10
Daftar Pustaka	11
Lampiran	12



I. Pendahuluan

Pada tanggal 6 Januari 2021 Presiden Joko Widodo menandatangani Peraturan Presiden nomor 7 tahun 2021 tentang *Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme 2020-2024* (selanjutnya disebut RAN PE). Perpres RAN PE ini patut diapresiasi karena menunjukkan negara secara aktif menanggulangi tindakan dan/atau keyakinan penggunaan kekerasan dan embun dalam mencapai tujuan tertentu. RAN PE ini pun dilihat sebagai strategi komprehensif untuk memastikan langkah yang sistematis, terencana dan terpadu dengan melibatkan peran aktif seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) serta sebagai acuan bagi kementerian, lembaga dan pemerintah daerah (pemda) dalam melaksanakan upaya-upaya PE.

RAN PE ini menempatkan pemda sebagai stakeholder utama. Menurut beleid ini, Aksi PE adalah “kegiatan atau program sebagai penjabaran lebih lanjut dari RAN PE untuk dilakukan oleh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah”. Definisi ini menegaskan tanggung jawab pemda, bahwa pemda menjalankan program dan kegiatan RAN PE di daerah. Tanggung jawab tersebut berada

dalam pembinaan-pengawasan pusat melalui Sekretariat Bersama (Sekber) yang dibentuk untuk memantau dan mengkoordinasikan seluruh Aksi PE di daerah.

Perpres ini juga mengamanatkan kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan RAN PE dengan berkoordinasi dan memberikan laporan secara embina enam bulan sekali kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri (Kemendagri). Tanggung jawab pemda juga tampak dalam kontribusi APBD terhadap pelaksanaan RAN PE. Pasal 9 menegaskan bahwa sumber pendanaan aksi ini adalah APBN, APBD, dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

RAN PE pun dapat ditinjau dalam ruang ikhtiar negara untuk merancang-bangun sebuah keamanan kondusif melalui pelibatan (*engagement*) seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) secara sistematis, terencana, dan terpadu. Dengan demikian, partisipasi pemda dalam RAN PE ini merupakan sebuah keniscayaan dalam sistem ketatanegaraan kesatuan yang terdesentralisasi.

II. RAN PE dalam Hubungan Pusat – Daerah: Collaborative Governance

Mengalir dari konteks tersebut, efektivitas pelaksanaan RAN PE oleh pemda dapat ditelaah dalam kerangka kerja sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Otonomi terlaksana ketika daerah diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan sesuai peraturan perundangan-undangan (desentralisasi administrasi). Karena itu, daerah juga dibekali kewenangan untuk mengatur pendapatan dan pengeluaran (desentralisasi fiskal) dan kekuasaan untuk menata pembangunan daerah yang embinato, akuntabel, dan inklusif (desentralisasi politik). Artinya, implementasi RAN PE akan berkait kelindan dengan hubungan kewenangan, keuangan, dan pembinaan pengawasan antara pusat dan daerah.

Implementasi RAN PE di daerah yang memiliki otonomi dapat dilaksanakan jika dan hanya jika daerah memiliki kewenangan sebagai hasil pelimpahan dan/atau penyerahan dari pusat. Karena itu, mekanisme transfer kewenangan pemerintahan merupakan dimensi inheren dalam diskursus otonomi daerah. Pada aras implementasi saat ini, aliran kewenangan tersebut berbentuk devolusi, dekonsentrasi, dan delegasi, dari pusat kepada “unit –unit administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal, atau organisasi non-pemerintah”¹. Ketiga model transfer kewenangan tersebut bertujuan untuk mengakselerasi tercapainya

kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, partisipasi masyarakat dan peningkatan daya saing daerah. Sebab, pemda atau pranata administrasi lokal yang memperoleh kewenangan memiliki ruang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, mulai dari perencanaan dan penganggaran sampai pada pembangunan, pelayanan publik, serta program-kegiatan yang kontekstual.

Sekalipun demikian, tidak semua urusan pemerintahan diserahkan dan dilimpahkan kepada daerah. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah membagi tiga jenis urusan pemerintahan, yaitu:

Pertama, urusan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yaitu urusan politik luar negeri, **pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama**. Dalam penyelenggaraannya, Pemerintah Pusat bisa melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah.

Kedua, urusan pemerintahan konkuren yang dibagi habis antara pusat dan daerah, yaitu (a) urusan wajib pelayanan dasar: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, **ketenteraman ketertiban umum perlindungan masyarakat**, dan sosial; (b) urusan wajib non-pelayanan dasar: tenaga kerja, pemberdayaan

1. Pengertian menurut Cheema & Rondinelli dikutip dari Wastiono, Sadu, 2010. “Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan”. Jurnal Ilmu Politik, edisi 21: 31-50

perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi (usaha kecil dan menengah), penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian kebudayaan, perpustakaan, kearsipan); (c) urusan pilihan: kelautan dan perikanan pariwisata pertanian kehutanan embin dan sumber daya mineral perdagangan perindustrian transmigrasi. Pembagian urusan konkuren ini sama antara kabupaten/kota dan provinsi. Namun, sebagaimana dijelaskan dalam UU 23/2014, perbedaannya terletak pada skala atau ruang lingkup setiap urusan. Pembagian skala tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Patut dicatat bahwa penyelenggaraan urusan tersebut diletakkan dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah. Dengan demikian, daerah tetap mengacu pada pedoman yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan urusan tersebut.

Ketiga, urusan pemerintahan umum, meliputi pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; **pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional**, penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan

perundang-undangan. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan gubernur dan bupati/walikota serta dibantu oleh instansi vertikal. Pembiayaan urusan pemerintahan umum berasal dari APBN. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dan bupati/walikota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Formasi pembagian urusan pemerintah sebagaimana diuraikan di atas menjadi ruang yang dipertimbangkan dalam meninjau efektivitas dan tantangan pelaksanaan RAN PE di daerah. Artinya, penting untuk mendiskusikan posisi penanganan dan penanggulangan ekstrimisme berbasis kekerasan yang mengarah ke terorisme berada pada wilayah urusan pemerintahan di atas: apakah aksi ini menjadi urusan absolut (pertahanan dan keamanan), urusan pemerintahan konkuren (ketertiban umum), atau urusan pemerintahan umum (pembinaan persatuan dan kesatuan, kerukunan antar suku/agama/ras/golongan). Sebab, meski rencana aksi ini bersifat nasional dan mengamanatkan pemerintah daerah untuk berpartisipasi, dinamika implementasinya tetap berada dalam bingkai kerja teknokratis penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Menelisik kedudukan RAN PE dalam desain urusan pemerintahan, penting untuk mempertimbangkan pendekatan *collaborative governance* sebagai instrumen untuk mengidentifikasi efektivitas dan tantangan implementasi rencana aksi ini di daerah. Tata Kelola (*governance*) daerah berkaitan dengan kebijakan, kelembagaan, pelayanan publik, perencanaan, dan penganggaran. Variabel-variabel ini menjadi kunci maju-mundurnya pembangunan daerah, termasuk efektivitas implementasi program

pemerintah. Dalam mendesain tata kelola saat ini, pendekatan kolaboratif dinilai menjadi instrumen inklusif sekaligus efektif untuk menempatkan seluruh stakeholder pada posisi penting yang sama pada setiap tahapan kebijakan (agenda setting, rancangan, implementasi, dan monitoring dan evaluasi).

Menurut Ansell & Gash², collaborative governance adalah

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.

Batasan ini menggarisbawahi beberapa point penting dalam collaborative governance: (1) forum diprakarsai oleh badan atau lembaga publik, (2) peserta forum termasuk aktor non-negara, (3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya “dikonsultasikan” oleh lembaga publik, (4) forum secara formal diselenggarakan dan bertemu secara kolektif, (5) forum bertujuan untuk mengambil keputusan melalui embinat (bahkan jika embinat tidak tercapai dalam praktik), dan (6) fokus kolaborasi ada pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Model collaborative Ansell & Gash memiliki beberapa pilar penting, yaitu: pertama, *starting conditions*. Ruang ini

mengidentifikasi kesenjangan (kekuasaan/kewenangan, pengetahuan, sumber daya, dan informasi) antar stakeholder. Analisis ini untuk merancang sekaligus memitigasi risiko kolaborasi. Kedua, *collaborative process*, sebuah proses dialog untuk membangun kepercayaan, membagi pengetahuan/pemahaman, dan menciptakan komitmen bersama. Ketiga, *institutional design*, upaya untuk merancang aturan/regulasi dan kelembagaan sebagai fondasi sekaligus pedoman hidup yang disepakati bersama. Keempat, *facilitative leadership*, nahkoda yang mengarahkan kerja kolaborasi pada sasaran/tujuan yang diharapkan dan ditetapkan bersama (*outcomes*).

2. Ansel, C., Gash, A., 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration and Theory*. 18.543-571

III. Tantangan Tindak Lanjut di Daerah

A. Kebijakan

RAN PE sebagai perwujudan kebijakan publik menekankan keterlibatan menyeluruh pemerintah (pusat dan daerah) dan masyarakat. Namun, sekali lagi, dinamika implementasi RAN PE, terutama oleh pemda, sangat bergantung pada kondisi terkini desain kebijakan dan kelembagaan daerah sebagai basis penyelenggaraan (urusan) pemerintahan di level daerah. Dengan menggunakan kacamata *collaborative governance*-nya Ansell & Gash, bagian ini mengulas *starting conditions* antara Perpres 7/2021 dan UU 23/2014 tentang Pemda. Kondisi awal ini akan menunjukkan bagaimana hubungan antar-kedua regulasi tersebut dan relasi kuasa (kewenangan) antar-stakeholder yang diatur keduanya. Identifikasi atas kondisi ini penting mengetahui sejak dini hambatan struktural implementasi RAN PE di daerah.

Merujuk ke UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres merupakan produk peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis berada di bawah Undang-Undang. Proses perumusan dan substansi pengaturan peraturan Perpres 7/2021 harus sesuai/selaras dengan ketentuan peraturan perundangan-perundangan yang lebih tinggi, terutama UU 15/2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah (bdk. asas hukum *lex superior derogate legi inferior*).

Dimensi Prinsip: Kepastian dan Kesesuaian Kewenangan. Kajian atas Perpres ini menunjukkan bahwa pemda memiliki tanggung jawab dalam menjalankan RAN PE. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, tanggung jawab harus memiliki basis legal yang legitimate. Tanggung jawab tersebut mesti melekat pada kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sesuai peraturan perundang-undangan. Dari formasi urusan pemerintahan, kewenangan pencegahan penanggulangan ekstrimisme berbasis kekerasan yang mengarah ke terorisme tampaknya berada pada kamar urusan pemerintah absolut (keamanan). RAN PE ini pun sesungguhnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Pada titik ini, secara prinsip, pemberian tanggung jawab pelaksanaan RAN PE ke pemda sesungguhnya bermasalah karena bertentangan dengan kamar urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Masalah ini berpotensi mempengaruhi tindak lanjut di level pemda, terutama pada desain tata kelola (kebijakan, kelembagaan, dan perencanaan-penganggaran) daerah dalam menjalankan RAN PE sebab kebijakan (regulasi/non-regulasi) dan bentuk kelembagaan daerah bergantung pada kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagaimana diamanatkan UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengalaman empiris menunjukkan bahwa fokus pemda masih terarah kepada urusan konkuren wajib (pelayanan dasar dan non-pelayanan dasar) dan urusan pilihan.

Selain tergambar nyata sebagai urusan yang harus diatur dan diurus serta menjadi materi pembinaan dan pengawasan reguler Pemerintah Pusat, urusan-urusan tersebut memberikan pengaruh penting terhadap kinerja daya saing daerah sekaligus posisi tawar politis penyelenggara pemerintahan daerah (kepala daerah dan DPRD) di hadapan masyarakat di daerah. Kenyataan ini digarisbawahi oleh temuan Wahid Foundation yang menunjukkan lemahnya respons kebijakan daerah dalam menangkal terorisme. Hanya 2 pemda, Kota Purwakarta dan Kota Depok, yang memiliki program deradikalisasi karena faktor kepala daerah yang memiliki atensi khusus pada masalah ini.³

Pertanyaan lanjutannya, apakah pencegahan dan penanggulangan ekstrimisme berbasis kekerasan mengarah ke terorisme adalah bagian dari urusan pemerintahan umum? Dalam hal ini, aksi ini menjadi bagian urusan “pembinaan dan persatuan kesatuan bangsa; pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional...” Namun, tanggung jawab penyelenggaraan urusan ini berada di tangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Kedudukan kewenangan ini diperjelas dalam ketentuan terkait sumber pendanaan urusan pemerintah umum berasal dari APBN, bukan APBD. Artinya, sekalipun urusan ini dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota (bdk. Pasal 25 UU 23/2014), namun tanggung jawab tetap berada di Pemerintah Pusat.

Kedua, Aspek Substansi: Kepastian dan Kejelasan Pengaturan. Meski secara prinsipil pemberian tanggung jawab RAN PE ke daerah bermasalah, tetapi sebagaimana diamanatkan UU 23/2014, urusan pemerintahan absolut dilaksanakan sendiri oleh pusat atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Artinya, pemberian tanggung jawab RAN PE ke daerah hanya akan legitimate jika dan hanya jika merupakan bagian dari pelimpahan (bukan penyerahan) urusan pusat ke daerah melalui mekanisme dekonsentrasi. Dari hasil review atas Perpres RAN PE, mekanisme dekonsentrasi tersebut tidak tergambar secara tersurat. Regulasi ini hanya menyatakan bahwa gubernur dan bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan RAN PE di daerahnya. Artinya, persoalan prinsipil diatas bisa diatasi jika regulasi ini memuat pengaturan terkait pelimpahan tanggung jawab RAN PE dalam bingkai dekonsentrasi. Selain embinator merevisi Perpres ini dengan menambahkan pengaturan terkait dekonsentrasi, persoalan ini teratasi jika pusat mendesain sebuah kebijakan pendukung, misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri), yang mengatur pelimpahan tanggung jawab Aksi PE ke gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Selain itu, Perpres RAN PE ini juga tidak menetapkan secara detail tanggung jawab daerah dalam menjalankan RAN PE. Padahal, gubernur dan bupati/walikota diwajibkan memberikan laporan secara embina enam bulan sekali ke Kementerian Dalam Negeri. Sementara pada bagian

3. Amin Mudzakir, dkk. Menghalau Ekstrimisme, Konsep & Strategi Mengatasi Ekstremisme Kekerasan di Indonesia, (Wahid Foundation, 2018).

lampiran, aksi yang mesti dilakukan pemda juga tidak tergambar secara eksplisit, baik di kolom Aksi PE maupun kolom penanggung jawab. Pemerintah Daerah secara tersirat tampaknya “menunggu bola” program dan koordinasi dari Kemendagri dan kementerian/lembaga terkait.

Sebagai contoh, pada Pilar I (Pencegahan) khususnya Fokus II (Memperkuat Kesadaran dan Kapasitas Pemangku Kepentingan), aksi “menyusun standar pelaksanaan prosedur untuk membangun deteksi dini berbasis komunitas” menjadi tanggung jawab Kemendagri. Sementara, pemda hanya muncul sebagai “output” bahwa pusat dan daerah dapat melakukan deteksi dini terkait pencegahan ekstrimisme berbasis kekerasan yang mengarah ke terorisme. Di sini, Kemendagri akan mengimplementasikan sistem deteksi dini ke sejumlah daerah (Aksi PE) tanpa didukung penjabaran lebih lanjut terkait peran/tanggung jawab Pemda dalam aksi tersebut. Ketiadaan pengaturan tersebut berpotensi membawa implikasi terhadap perencanaan dan penganggaran daerah. Aksi PE akan didanai APBN, APBD, dan sumber lain yang tidak mengikat dan sesuai peraturan perundang-undangan. Jika mengacu pada persoalan prinsip di atas, pendanaan APBD atas Aksi PE berpotensi menimbulkan masalah karena membiayai kegiatan yang bukan menjadi kewenangan daerah. Apakah pencegahan dan penanggulangan ekstrimisme berbasis kekerasan mengarah ke terorisme adalah bagian dari urusan pemerintahan umum? Sekalipun demikian, pemegang kewenangan urusan pemerintahan umum berada di tangan presiden sehingga meskipun

dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota, pendanaan urusan tersebut tetap berasal dari APBN.

Ketiga, Aspek Legal-yuridis: Up-to date dan Kelengkapan Yuridis. Pada dimensi ini, Perpres RAN PE ini seharusnya menjadikan UU 23/2014 sebagai salah satu konsideran sebab RAN PE ini melibatkan pemda sebagai salah satu stakeholder yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya. UU Pemda ini berperan dalam memberikan kepastian koordinasi pusat dan daerah terkait implementasi RAN PE oleh Pemda.

Ketiga masalah di atas (prinsip, substansi, dan legal-yuridis) menunjukkan starting conditions upaya implementasi RAN PE di daerah. *Pertama*, RAN PE ini belum memberikan kepastian tanggung jawab daerah dalam menjalankan RAN PE ini. Basis kewenangan dan mekanisme pengalihan tanggung jawab (dekonsentrasi) yang masih abu-abu berpotensi membuat daerah gamang dalam menjalankan aksi nasional ini. *Kedua*, persoalan ketidakpastian pada point pertama berimbas pada kaburnya insentif dan disinsentif yang akan diterima daerah dalam menjalankan RAN PE ini. Masalah ini juga tampak dalam ketiadaan pengaturan terkait model pembinaan dan pengawasan pusat terhadap pelaksanaan Aksi PE di daerah. *Ketiga*, ketidakpastian kewenangan dan insentif-disinsentif berdampak lanjut terhadap proses perencanaan dan penganggaran di daerah. Tahapan ini menjadi hulu sekaligus garansi berhasil-gagalnya aksi nasional ini.

B. Kelembagaan

Perpres RAN PE mengamanatkan pembentukan Sekretariat Bersama (Sekber) yang terbentuk dari kementerian embinator dan kementerian/lembaga terkait. Sekber memiliki beberapa tugas, di antaranya, mengkoordinasi, memantau, mengevaluasi pelaksanaan RAN PE di kementerian/lembaga. Sekber ini tidak berhubungan langsung dengan pemda (gubernur/bupati/walikota). Laporan pelaksanaan RAN PE di daerah disampaikan kepada Kemendagri untuk diteruskan ke Sekber. Pada titik ini, kelembagaan RAN PE di daerah secara tersirat menunggu kebijakan Kemendagri terkait tindak lanjut pelaksanaan RAN PE di daerah. Selain berpotensi mengatasi persoalan prinsipil di atas (memperjelas mekanisme dekonsentrasi), kebijakan ini akan memberikan kepastian serta kejelasan tindak lanjut daerah, baik kebijakan-kelembagaan maupun perencanaan-penganggaran RAN PE di daerah. Namun, jika menempatkan Aksi PE sebagai urusan pemerintah umum yang dilaksanakan gubernur dan bupati/walikota, peran kepala daerah sangat menentukan model kelembagaan di level daerah. Artinya, dukungan implementasi, baik dari sisi kebijakan maupun kelembagaan, sangat ditentukan oleh kapasitas dan *political will* kepala daerah (*facilitative leadership*). Apakah kepala daerah memberikan tanggung jawab sepenuhnya kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik atau membentuk sebuah kelembagaan kolaboratif multi-stakeholder?

C. Perencanaan dan Penganggaran

Perencanaan dan penganggaran daerah menjadi instrumen yang menentukan implementasi RAN PE di daerah. Seluruh visi-misi, kebijakan, dan program-kegiatan hanya

akan berjalan jika tertuang dalam dokumen perencanaan dan penganggaran (APBD). Untuk itu, pelaksanaan RAN PE ini, sudah bisa mulai dilacak pada dokumen kebijakan terkait Prioritas Nasional (PN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Prioritas Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), serta pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Terkait ini, Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum Kemendagri sudah mengingatkan daerah untuk memasukan RAN PE dalam dokumen perencanaan daerah. ***"Kita harus bicara sejak awal, nanti kita ikat di Dirjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri sebagai pembina pengelolaan keuangan di daerah, supaya dalam pedoman penyusunan APBD 2022, dimasukan soal REN aksi ini, agar pemda ini bisa masukan program kegiatannya di APBD, ini konkritnya supaya bisa dijalankan,"***⁴

Dalam proses perencanaan dan penganggaran, pemda harus tunduk pada peraturan perundang-undangan terkait, antara lain UU No. 23/2014, UU Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, PP 17/2017 tentang Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional, PP 12/2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD dan Peraturan Menteri Keuangan terhadap Pengelolaan TKDD yang diterbitkan setiap tahun. Regulasi-regulasi ini memberikan pedoman (Norma Standar Prosedur Kriteria) bagi daerah dalam menetapkan perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Misalnya, Permendagri No. 64/2020 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2021 menyatakan bahwa penyusunan APBD 2021 harus memperhatikan prinsip,

4. Bahtiar menyampaikan itu saat peluncuran Peraturan Presiden tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme (RAN PE) Tahun 2020-2024, di Hotel Shangri-La Jakarta, Rabu (16/6/2021). Bdk. <https://www.tribunnews.com/nasional/2021/06/17/kemendagri-beri-dukungan-kepada-bnpt-laksanakan-ren-pe-2020-2024>

antara lain harus sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah dan berpedoman pada RKPD, KUA dan PPAS. Artinya, anggaran tersebut dialokasikan untuk membiayai urusan yang sesuai dengan kewenangan pemda dan selaras dengan perencanaan pembangunan daerah, terutama RKPD dan KUA-PPAS. Contoh lain, PP No. 17/2017 menegaskan paradigma *money follow program* dalam penyusunan APBD. Paradigma ini mengarahkan daerah untuk memiliki prioritas tahunan sehingga seluruh anggaran diarahkan untuk membiayai program tersebut. Prioritas daerah tersebut tentu selaras dengan visi-misi kepala daerah yang tertuang dalam dokumen perencanaan (RPJMD dan RKPD).

Dari konteks pengaturan/pedoman tersebut, RAN PE mesti dikawal untuk menjadi bagian dari perencanaan dan penganggaran baik di pusat maupun di daerah. Terkait ini, ada beberapa potensi masalah di awal. *Pertama*, di level pusat, jika membaca sepintas dokumen Prioritas Nasional tahun 2020, RAN PE ini tampaknya masuk dalam PN 7 “stabilitas Politik, Hukum, Keamanan, HAM dan transformasi pelayanan publik dengan arah kebijakan untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi”. Namun, jika melihat secara detail, RAN PE tidak masuk dalam daftar Program Prioritas (PP) dan Proyek Terpilih (Pro-P) dari PN tersebut. Ketiadaan ini berpotensi –pada “tenggelamnya” narasi RAN PE ini dalam proses pembahasan dan perancangan perencanaan-penganggaran di kementerian/lembaga terkait.

Kedua, di level daerah, merujuk prinsip penyusunan APBD, kewenangan menjadi

indikator penting. Untuk itu, sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, mekanisme transfer kewenangan terkait RAN PE ini ke daerah, harus benar-benar dipastikan oleh kebijakan pusat yang lain. Misalnya, Permendagri tentang RAN PE. Apakah RAN PE ini merupakan urusan yang dilimpahkan dengan mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan? Sehingga sumber pendanaannya pun termuat dalam Dana Alokasi Khusus (DAK, yang mencakup dana Dekon-TP) sebagai dana yang membiayai prioritas nasional dan menjadi urusan daerah. Kebijakan ini memberikan kepastian kepada daerah untuk memasukan RAN PE dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Selain itu, berlandaskan paradigma *money follow program*, kepala daerah berpotensi menyisihkan RAN PE dari prioritas daerahnya. Kepala daerah fokus pada program-program lain yang dinilai menjadi prioritas atau kebutuhan mendesak daerah.

IV. Rekomendasi

Berdasarkan telaah di atas, kertas kebijakan ini merekomendasikan dua langkah dalam tindak Lanjut RAN PE di daerah, antara lain:

Pertama, proses kolaboratif untuk membangun *trust* dan menyepakati batasan masalah serta ultimate goal yang mau dicapai. Proses ini melibatkan seluruh stakeholders (pemerintah, TNI/Polri, perwakilan intitusi agama, tokoh masyarakat dan budaya, kepala suku, perguruan tinggi/akademisi, komponen masyarakat sipil, media massa, dsb). Tahapan ini menjadi langkah krusial yang menentukan desain kebijakan dan kelembagaan daerah dalam merespons dan menindalanjuti RAN PE di daerah.

Kedua, merancang sebuah kelembagaan inklusif kolaboratif. Lembaga ini menjadi wadah seluruh stakeholders untuk terlibat dalam seluruh aspek tata kelola RAN PE di daerah (perencanaan, penganggaran, kebijakan, dan money). Seluruh stakeholders akan berkontribusi sesuai dengan peran/kompetensi/kepakaran/perwakilan kepentingan dalam menjalankan seluruh program RAN PE di daerah.

Daftar Pustaka

Amin Mudzakir, dkk. *Menghalau Ekstrisme, Konsep & Strategi Mengatasi Ekstremisme Kekerasan di Indonesia* (Wahid Foundation, 2018).

Ansel, C., Gash, A., 2007, "Collaborative Governance in Theory and Practice" dalam *Journal of Public Administration and Theory*. 18.543-571

Wastiono, Sadu, 2010. "Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan" dalam *Jurnal Ilmu Politik*, edisi 21: 31

Magnus Ranstorp, *The Root Causes of Violent Extremism*, (Brief Issue Paper, 04/01/2016)

<https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-2/key-issues/radicalization-violent-extremism.html>

<https://www.tribunnews.com/nasional/2021/06/17/kemendagri-beri-dukungan-kepada-bnpt-laksanakan-ren-pe-2020-2024>

Peraturan Perundang-Undangan:

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan Dan

Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan Yang Mengarah Pada Terorisme Tahun 2020-2024

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 33 Tahun 2013 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pedoman

Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan wPemerintah No. 17 Tahun 2017 Tentang Sinkronisasi Perencanaan Dan Penganggaran Pembangunan Nasional

Lampiran: Tawaran Model Tindak Lanjut RAN PE di Daerah

