



**JURNAL**

ISSN 2407-6228

# **MANAJEMEN PEMBANGUNAN**

Vol. 5, No. 1/Juni 2018

**Cahyo Hatta Murtyoso**

Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran  
dengan Memanfaatkan Potensi Produk Unggulan  
(Studi Kasus di Kota Tasikmalaya Provinsi Jawa Barat)

**Abdul Rahman**

Identifikasi Strategi Peningkatan  
Kesejahteraan Masyarakat  
di Kecamatan Sungaiambawang  
Kabupaten Kuburaya Provinsi Kalimantan Barat

**Irfan Uluputty**

Analisis Perencanaan Pembangunan  
Urusan Pemerintahan Umum

**Afni Nooraini dan Afif Syarifudin Yahya**

Strategi Prioritas untuk Mewujudkan  
Pembangunan Berkelanjutan di Sekitar  
Kawasan Industri Pulogadung Provinsi DKI Jakarta  
dengan Metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP)

**Ade Ayu Astuti**

Pengembangan Ekonomi Lokal  
Berdasarkan Keanekaragaman Hayati  
(Studi Pertanian Kuansu melalui Inkubator Agribisnis)

Jurnal  
Manajemen  
Pembangunan

Vol. 5

No. 1

Hlm. 1 - 84

Jakarta, Juni 2018

ISSN 2407-6228



**PROGRAM STUDI MANAJEMEN PEMBANGUNAN  
FAKULTAS MANAJEMEN PEMERINTAHAN  
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI**



**JURNAL** ISSN 2407-6228  
**MANAJEMEN**  
**PEMBANGUNAN**

Vol. 5, No. 1/Juni 2018

*Jurnal Manajemen Pembangunan* adalah wadah informasi bidang manajemen pembangunan berupa hasil penelitian, studi kepustakaan, maupun tulisan ilmiah terkait.

Pertama terbit pada 2014 dengan frekuensi terbit setahun dua kali (Juni dan Desember)

**SUSUNAN REDAKSI**

**PEMBINA**

Prof. Dr. Ermaya Suradinata, SH, MH, MS

**PENASIHAT**

Dr. Reydonnizar Moenek, M. Devt. M  
Prof. Dr. Drs. H. Khasan Effendy, M.Pd  
Dr. Bambang Supriyadi, BE, M.Si

**PENANGGUNG JAWAB**

Drs. Zulkarnaen Ilyas, MM

**PEMIMPIN REDAKSI**

Dr. Hj. Faria Ruhana, SP, MP

**SEKRETARIS REDAKSI**

Drs. Soenarko, M.Si

**MITRA BESTARI**

Dr. Dyah Mutiarin, M.Si (UMY)  
Dr. Etin Indrayani, MT (IPDN)

**TIM REDAKSI**

Drs. Fanderson K, Alca  
Dwi Indah Kartika, S.Pd., M.Si  
Andi Ahni Alfiasyahr Hamid, S.STP, M.Si  
Serly Wulandari, S.IP

**STAF REDAKSI**

Dedi Kusmana, S.Sos, M.Si  
Zulkifli

**STAF DISTRIBUSI**

Alkatiur Harahap, SH  
Ipong Ramnasih, S.Sos  
Mulyana, S.Sos

**BENDAHARA**

Ismail, S.Pd.I  
Safriati, S.Si, M.Si

**ALAMAT REDAKSI/PENERBIT**

Program Studi Manajemen Pembangunan  
Fakultas Manajemen Pemerintahan  
Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)

Gedung Baharuddin Tjenreng Lt. 2  
Kampus IPDN Jakarta  
Jalan Ampera Raya, Kelurahan Cilandak Timur, Kecamatan Pasar Minggu  
Tlp./Faks: (021) 7824157  
Jakarta Selatan-DKI Jakarta 12560

- *Isi di luar tanggung jawab percetakan*  
alqaprint@yahoo.co.id

# ANALISIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN URUSAN PEMERINTAHAN UMUM

Oleh:

Irfan Uluputty

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Email: irfanuluputty@gmail.com

## ABSTRACT

*The issue of journal issues is with regard to development issues in the field of general government affairs, it needs to be understood that actually is a "gap expectation" or expectation gap between the development performance achieved at present and the planned one and between what is to be achieved in the future with real conditions when planning is made. For this reason, the author analyzes the development planning of general government affairs in the Province. The research was conducted using a method of policy analysis (policy analysis method) which directs the results of comprehensive studies to be the main consideration in policy formulation. Data analysis was carried out using SWOT analysis. The conclusions in this study are General government affairs development planning analysis in the province carried out using SWOT analysis, has identified the analysis of internal and external environment, which then concluded that some development planning rationalized on the chosen strategy, namely as follows: 1) Development of national insight and four basic consensus on life nation and state; 2) Development of national unity; 3) Fostering inter-tribal and intra-tribal harmony, religious, racial and other groups; 4) Handling social conflicts in accordance with the provisions of the legislation; 5) Facilitation and coordination of the implementation of tasks among government agencies in the provincial and district/ city regions. 6) Development of democratic life based on Pancasila.*

*Keywords: analysis of planning, development planning, public administration*

## PENDAHULUAN

Berbagai aktivitas kegiatan pembangunan di daerah pada hakikatnya bertujuan meningkatkan kondisi perekonomian daerah, kesejahteraan masyarakat, pelestarian dan perlindungan nilai-nilai budaya daerah, keamanan dan ketertiban, kemampuan dan penguatan kelembagaan untuk mewujudkan kemandirian. Keberhasilan perwujudannya tentu akan membantu pemerintah mempertahankan, memelihara,

meningkatkan persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk itu pemerintah Provinsi melalui serangkaian kebijakan dan program serta sumber pendanaan secara sinergis dan berkelanjutan telah melakukan kegiatan pembangunan, dimana hasilnya bisa terlihat keadaannya seperti sekarang.

Berkenaan dengan permasalahan pembangunan daerah bidang urusan pemerintahan umum, perlu dipahami sesungguhnya merupakan "gap

*expectation*” atau kesenjangan harapan antara kinerja pembangunan yang dicapai saat ini dengan yang direncanakan dan antara apa yang ingin dicapai di masa datang dengan kondisi riil saat perencanaan dibuat. Capaian kinerja pembangunan bidang ini pada masa pemerintahan periode sekarang (2013-2018) telah mempengaruhi kehidupan masyarakat Provinsi saat ini. Berbagai permasalahan pokok yang muncul telah seoptimalnya diatasi, namun pembangunan yang sudah dilaksanakan masih menyisakan beberapa catatan yang belum mewujudkan kehidupan masyarakat Provinsi yang kondusif. Permasalahan tersebut menjadi isu strategis daerah dan menjadi bagian penting dalam rangka pembangunan berkelanjutan peridode berikutnya.

Isu strategis urusan pemerintahan umum lebih kepada dimensi- dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara di luar urusan pemerintahan yang secara spesifik telah dibagi menjadi kewenangan pusat dan daerah, baik urusan absolut maupun urusan konkuren. Penyelenggaraan urusan ini, menjadi penting meskipun semua urusan di daerah harus dilaksanakan secara utuh dan menyeluruh, sehingga tidak ada yang tidak tertangani oleh pemerintah. Konkritnya pada pertimbangan mengenai pemerintah harus hadir dalam semua sendi kehidupan manusia dan dalam rangka mempertahankan keutuhan NKRI, maka urusan ini perlu menjadi perhatian semua tingkatan pemerintahan.

Berkenaan dengan urusan pemerintahan umum di daerah provinsi, tanggungjawab penyelenggaraannya berada ditangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Beragam persoalan di wilayah provinsi merupakan bagian penting tugas gubernur untuk

menyelesaikannya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu: Bagaimana analisis perencanaan pembangunan urusan pemerintahan umum di wilayah Provinsi?

## LANDASAN TEORI

### Tinjauan Akademik Pemerintahan Umum

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rakyat yang sejahtera dengan ruang lingkup dan intensitas kegiatan yang berbeda-beda. Dalam konteks Indonesia sebagai negara berbentuk kesatuan atau unitaris, lapisan struktur penyelenggaraan pemerintahan tersebut, dapat dilihat dari keberadaan pemerintahan pusat, dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Atas dasar konstitusi, kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden<sup>1</sup>, maka kehadiran pemerintahan pusat pada setiap lapisan pemerintahan tetap diperlukan dan tidak dapat diabaikan, meskipun digunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya<sup>2</sup>. Dengan negara memilih desentralisasi sebagai cara menjalankan pemerintahan, maka kemudian pemerintah pusat (negara) membagi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan sebagian urusan

1 Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

2 Lihat isi Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 hasil amendemen yang memerintahkan pemberian otonomi yang seluas-luasnya

pemerintah di daerah secara otonom. Salah satu keunikan dari jalinan interaksi penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah dikenalnya istilah pemerintahan umum, disamping istilah pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah

Basis awal pemaknaan dan pemahaman urusan pemerintahan umum dapat dilihat dari perspektif organisasi secara individual maupun secara kesisteman. Dari perspektif organisasi secara individual, penyelenggaraan pemerintahan akan tergantung pada sejauhmana setiap organisasi penyelenggara negara berfungsi efektif. Dalam hal ini, isu-isu yang penting bagi terwujudnya efektivitas organisasi penyelenggara negara tersebut adalah spesialisasi, kompetensi, kinerja dan etika organisasi. Pada sisi lain, dari perspektif kesisteman, maka penyelenggaraan pemerintahan akan tergantung pada sejauhmana setiap spesialisasi, kompetensi, kinerja dan etika organisasi terajut dengan harmonis dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam konteks ini, perspektif kesisteman akan berkaitan dengan isu legitimasi, demokrasi, dan pembangunan bangsa (*nation and character building*).<sup>3</sup> Dengan pemahaman tersebut tampak jelas bahwa penyelenggaraan pemerintahan dari perspektif kesisteman adalah basis bagi makna, manfaat dan kesianambungan efektivitas perspektif individual. Peranan sebagai basis tersebut yang kemudian melekat pada urusan pemerintahan yang dimaknai dan dipahami sebagai urusan pemerintahan umum.

Lebih lanjut, konsep urusan pemerintahan umum dapat dimaknai dan dipahami mengikuti pandangan organisasi sebagai struktur kerjasama orang-orang untuk mencapai tujuan bersama. Sebagai struktur kerjasama, organisasi dimulai oleh dua proses utama. *Pertama*, orang-orang di dalam organisasi berperan mengikuti proses berbagi, yakni lazimnya dikenal dengan istilah pembagian pekerjaan (*division of work*). Melalui pembagian pekerjaan, setiap orang dalam organisasi berperan melakukan kegiatan yang terspesialisasi. Dalam hal ini, spesialisasi akan membuat setiap anggota organisasi memiliki kompetensi. Namun, pada sisi yang lain, spesialisasi juga kemungkinan akan mendorong anggota organisasi membentuk demarkasi antara lain berupa jargon dan nilai, yang membentengi mereka dari spesialisasi lainnya. Apabila ini terjadi, maka organisasi akan kehilangan esensinya sebagai struktur kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. *Kedua*, untuk menjamin nilai positif dari spesialisasi dan kompetensi, maka proses utama dalam organisasi adalah koordinasi.<sup>4</sup> Dengan koordinasi, maka manfaat spesialisasi dirajut menurut satu pola tertentu, yang memungkinkan setiap spesialisasi berkontribusi maksimal bagi tercapainya tujuan bersama.

Dikemukakan lebih lanjut oleh Surianingrat bahwa *algemeen bestuur* adalah urusan pemerintahan yang ada di

<sup>3</sup> Merujuk pandangan Hamdi, Muchlis. 2014. Memahami Dinamika Pemerintahan Umum, hal. 61-62.

<sup>4</sup> Diskusi mengenai kedua proses utama dalam organisasi tersebut, yakni spesialisasi dan koordinasi umumnya dikaitkan dengan tindakan perancangan struktur organisasi. Dalam hal ini, terdapat dua pasangan isu yaitu: pasangan pertama berkaitan dengan spesialisasi dan koordinasi, dan pasangan kedua berkaitan dengan kewenangan dan kontrol. Lihat Jones, 2007. *Organizational Theory, Design and Change*, p. 117-144.

daerah dan tidak tercakup dalam perincian urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya. Dengan merujuk pandangan Lemaire, ditegaskan bahwa konsep *algemeen bestuur* pada masa Hindia Belanda, isi dan pengertiannya “berbeda” dengan konsep urusan pemerintahan umum pada masa kemerdekaan (masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974). Dengan kata lain istilah Urusan pemerintahan umum mencakup seluruh urusan pemerintahan dikurangi urusan pemerintahan yang sudah didesentralisasikan ke daerah, dikurangi lagi dengan urusan yang dijalankan instansi vertikal di tingkat pusat maupun di daerah.<sup>5</sup>

Konsep sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa ruang lingkup pemerintahan umum meliputi kegiatan petugas Pamong Praja yang dalam jabatan kepala pemerintahan daerah administrasi negara adalah wakil Pemerintah Pusat yang memegang kekuasaan sipil di daerah dan pada dasarnya bertanggung jawab sebagai kepala teritorial dan sebagai wali rakyat dengan tidak mengurangi kewenangan pejabat-pejabat dinas teknis, spesialis baik militer maupun sipil.<sup>6</sup> Pemerintahan umum mencakup tugas-tugas (Gubernur, Residen):

1. mewakili kekuasaan dan menegakkan kewibawaan pemerintah pusat;
2. menjamin keamanan dan ketertibang umum;

3. melaksanakan kebijakan politik pemerintah pusat;
4. menguasai lingkungan daerah hukumnya dan kekayaan alam milik negara;
5. memegang kendali atas penduduk; dan
6. memelihara dan memajukan kemakmuran dan kesejahteraan daerah.

Berdasarkan rangkaian uraian tersebut di atas, maka dapat dinyatakan bahwa pemerintahan umum adalah kegiatan pemerintahan yang memiliki dua tujuan. Tujuan pertama adalah untuk menjamin berlansungnya keselarasan gerak dari setiap penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan kedua adalah untuk menciptakan terbangunnya kondisi kondusif bagi setiap tindakan pencapaian tujuan negara, terutama yang dilakukan menurut spesialisasi berdasarkan keahlian ataupun kewilayahan.

Pemerintahan umum akan selalu berkaitan dengan dual hal, yakni: pembangunan nilai pemerintahan, dan pengembangan sistem spesialisasi yang beriringan dengan penyediaan sistem koordinasi. Implikasinya, pemerintahan umum setidaknya-tidaknya akan selalu terdiri dari empat fungsi sebagai berikut:

1. Pemeliharaan nilai dan bingkai kebebasan dan terwujudnya ketertiban dan ketenteraman kemasyarakatan (*framing and ordering*).
2. Pembangunan sistem interaksi antara pusat dan daerah (*networking*).
3. Pembinaan untuk terbangunnya kapasitas dan kinerja daerah (*facilitating*).
4. Pengupayaan keterpaduan kerjasama, baik antar sesama instansi pusat atau antar sesama daerah maupun

5 Suryaningrat Bayu, 1980, Organisasi Pemerintahan Wilayah/Administrasi, hal. 20-21

6 Kontruksi ruang lingkup pemerintahan umum oleh J. Wajong, 1964. Fungsi Administrasi Negara, hal. 37.

antara pusat dan daerah, terutama berupa koordinasi dan pengawasan (*integrating*).

Merujuk beberapa pandangan yang saling menguatkan di atas, maka urusan pemerintahan umum dapat dimaknai adalah seluruh urusan pemerintahan yang tidak ditangani secara spesifik oleh suatu lembaga negara, lembaga pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sehingga bersifat "residual", mencakup urusan pemerintahan yang berkaitan dengan koordinasi antar instansi, pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa, kestabilan politik, pembinaan ketenteraman dan ketertiban umum serta urusan pemerintahan sisa lainnya untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan.

Mengenai urusan pemerintahan umum yang bersifat residual, model dan isi urusan pemerintahan residu akan tergantung pada luas atau terbatasnya urusan pemerintahan yang didesentralisasikan. Dalam hal ini, prinsip akordeon yang digunakan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan residu, di mana semakin banyak dan rinci urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, maka semakin kecil dan terbatas urusan pemerintahan residu dan sebaliknya. Tetapi sekecil apapun, urusan pemerintahan residu akan selalu ada, karena isi urusan pemerintahan

sangat dinamis mengikuti perkembangan masyarakat.<sup>7</sup>

Berkaitan dengan pembahasan penyelenggaraan urusan pemerintahan residu ini, telah diatur dalam UU tentang pemerintahan daerah yang pernah ada di Indonesia, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1**

Urusan Pemerintahan Residu Menurut UU No. 5/1974, UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 23/2014<sup>8</sup>

UU No. 5/1974	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004
Seluruh urusan pemerintahan residu menjadi kewenangan pemerintah pusat, yang pelaksanaannya didekonsentrasikan kepada kepala wilayah (sampai tingkat kecamatan).	Urusan pemerintahan residu menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, yang dapat didelegasikan kepada camat.	Urusan pemerintahan residu menjadi kewenangan masing-masing susunan pemerintahan Skala lokal oleh kabupaten, skala regional oleh provinsi, dan skala nasional oleh pemerintah pusat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan residu menurut UU pemerintahan daerah tersebut pada tabel di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, urusan pemerintahan residu ditangani oleh pemerintah pusat dan atau pejabatnya yang ada di daerah sebagai kepala wilayah. Kepala wilayah yang paling bawah yakni Camat yang paling banyak menangani urusan pemerintahan residu;
- 2) Pada masa UU Nomor 22 Tahun

7 Lihat Sadu Wasistiono, 2014, Perkembangan Pemikiran Mengenai Urusan pemerintahan umum, hal. 36-37.

8 Dielaborasi dari Sadu Wasistiono, 2017, Memahami Urusan Pemerintahan Umum, bahan paparan yang tidak terpublikasikan.

1999, urusan pemerintahan residu ditangani oleh pemerintah daerah kabupaten/kota karena urusan pusat dan daerah provinsi ditentukan secara rinci di dalam UU;

- 3) Pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan residu ditangani oleh masing-masing susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan residu skala nasional ditangani oleh pemerintah pusat, urusan pemerintahan residu skala regional ditangani oleh pemerintah daerah provinsi, dan urusan pemerintahan residu skala lokal ditangani oleh pemerintah daerah kabupaten/kota; dan
- 4) Pada masa UU Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan residu ditangani oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing. Pelaksanaan urusan pemerintahan residu di tingkat kecamatan, bupati/walikota melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.

Di ujung diskusi mengenai konsep urusan pemerintahan umum, UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait dengan eksistensi bangsa. Dalam UU ini, kekuasaan pemerintahan (presiden) yang dijabarkan dalam berbagai urusan pemerintahan, yakni selain urusan pemerintahan umum, juga ada urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan

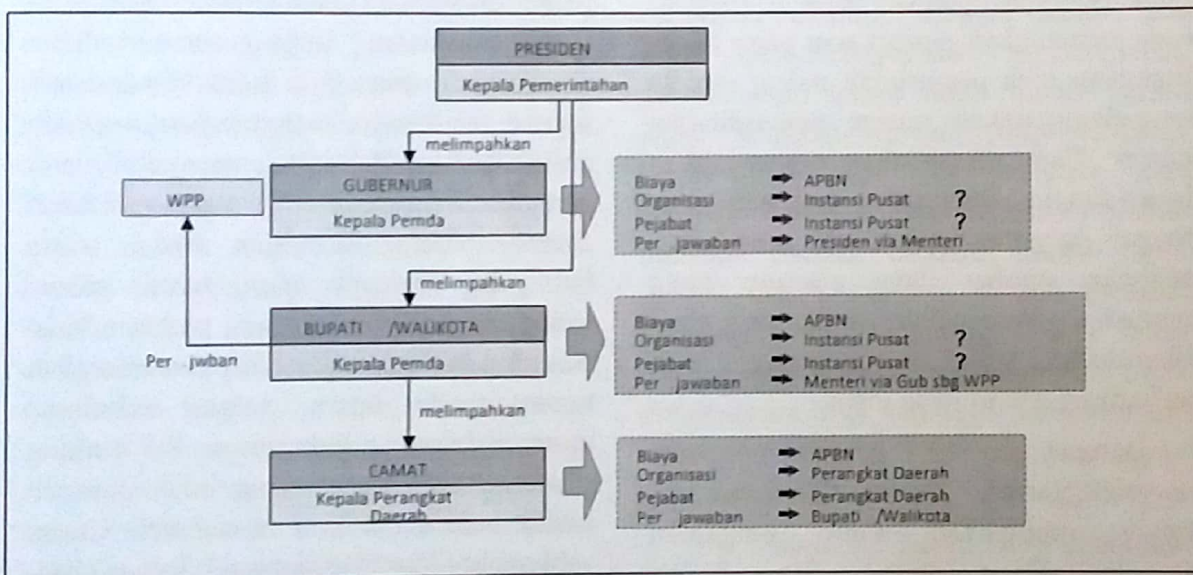
konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan standar pelayanan minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Ruang lingkup urusan pemerintahan umum, meliputi:

- 1) 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;
- 2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- 4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah

- sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
  - 7) pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah

melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota. Dalam pelaksanaannya, gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dibantu oleh Instansi Vertikal. Pelaksanaan urusan pemerintahan umum dapat dikonsepskan melalui gambar berikut ini:



Gambar 1

Konsep Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Umum Menurut UU 23 Tahun 2014

Merujuk gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa presiden merupakan penanggung jawab dan penyelenggara urusan pemerintahan umum secara nasional, pada tingkat provinsi presiden melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah, dan presiden melimpahkan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan pada tingkat kabupaten/kota.

Gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di wilayah provinsi dan kabupaten/

kota dibantu oleh instansi pusat (vertikal). Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum secara nasional, hubungan kerja menteri, gubernur, bupati/walikota, dan camat atau sebutan lainnya, bersifat hierarkis. Begitu pula hubungan kerja unsur pelaksana yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum, instansi pusat di wilayah provinsi, dan instansi pusat di wilayah kabupaten/kota adalah bersifat hierarkis. Mengingat urusan pemerintahan umum merupakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah

pusat maka pembiayaannya dibebankan kepada APBN.

Mendasarkan pada pemahaman sebagaimana dikemukakan di atas, maka ada penentuan parameter yang secara spesifik menjelaskan mengenai target pencapaian penyelenggaraan pembangunan urusan pemerintahan umum. Masing-masing ditetapkan indikatornya kemudian dari indikator ini akan menentukan tujuan apa yang akan dicapai dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Konsep ini akan menentukan pendekatan yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan umum. Cara dikaji akan memudahkan dalam rangka menentukan arah kebijakan dengan program operasional yang jelas, kesiapan sumber daya aparatur yang memadai, kesesuaian anggaran yang dibutuhkan, target yang terukur serta periodisasi waktu yang tepat.

Dengan demikian konsep mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan umum merupakan suatu rangkaian penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah secara sistematis dan terencana serta berkesinambungan. Hal ini memberikan kejelasan kepada pemerintah daerah dan pemangku kepentingan untuk melaksanakan fungsinya secara berimbang.

### Kajian Yuridis Pembangunan Urusan Pemerintahan Umum

Gagasan konseptual urusan pemerintahan umum yang telah disepakati sebagai bagian dari tugas dan fungsi pemerintah, dalam implementasinya membutuhkan legalitas secara formal, sehingga dapat diterima umum dan

memiliki keabsahan dalam operasionalnya. Perubahan UU tentang pemerintahan daerah yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, cenderung tidak diformulasikan secara rinci, bahkan perubahan bentuk hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak segera diikuti dengan pengorganisasian yang sesuai, sehingga perubahan UU justru menimbulkan ketidakpastian hukum.

Konsep pemerintahan umum telah mengalami pasang surut dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Ruang lingkup pemerintahan umum pada masa lalu tidak dirumuskan secara tegas, karena sangat tergantung pada politik desentralisasi yang menjadi filosofi pengaturan dalam UU pemerintahan daerah. Namun demikian adalah suatu hal yang menarik mengetahui bahwa sebagian besar UU tentang pemerintahan daerah tidak memuat istilah pemerintahan umum baik dalam batang tubuhnya maupun dalam penjelasannya. UU tentang pemerintahan daerah yang tidak memuat istilah pemerintahan umum tersebut yaitu sebagai berikut: UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004. Hanya tiga UU dan satu penetapan presiden yang memuat tentang pemerintahan umum, yakni: UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, dan UU Nomor 23 Tahun 2014, serta Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Pemerintahan Umum.

Sehubungan dengan dinamika pengaturan mengenai pemerintahan umum tersebut, semula urusan pemerintahan umum (*algemeen bestuur*) mencakup kekuasaan kepolisian dan kekuasaan peradilan, tetapi dibentuknya institusi-

institusi vertikal yang secara hirarki bertanggung jawab kepada pemerintah pusat telah mengurangi bobot urusan pemerintahan umum yang sebelumnya bersifat bebas. Politik desentralisasi yang kemudian dianut dengan Decentralisasi tahun 1993, menimbulkan pergeseran kewenangan penyelenggaraan pemerintahan umum, yang sebelumnya dilaksanakan oleh kepala pemerintahan dan pamong praja, kemudian diinkorporasikan kepada badan-badan otonom. Pada masa UU Nomor 18 Tahun 1965, istilah pemerintahan umum telah dituangkan dalam UU ini, namun demikian istilah pemerintahan umum hanya disebutkan satu kali dalam Penjelasan Pasal 15, yang mengatur mengenai syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi kepala daerah. Selain itu, UU ini sama sekali tidak memberikan penjelasan mengenai artinya. Pengaturan yang sumir atas ruang lingkup urusan pemerintahan umum tidak mengatur objek spesifik yang dinyatakan sebagai urusan pemerintahan umum. Hal ini kemudian menimbulkan konflik antara pamong praja dan perangkat sektor (instansi vertikal) dan perangkat daerah.

Berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974, mengakhiri perdebatan tentang ruang lingkup urusan pemerintahan umum dan kedudukan pamong praja. Rumusan asas dekonsentrasi yang jelas sebagai dasar pembentukan wilayah administratif yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum, selain mengakhiri ketegangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah antara pamong praja dan perangkat daerah, juga berhasil memadukan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang relatif stabil. Sehingga UU ini

dipandang berhasil menetapkan rumusan pemerintahan umum dan ruang lingkup urusan pemerintahan umum yang sebelumnya tidak jelas.

Gerakan Reformasi tahun 1998 kemudian telah mengubah sendi-sendi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, asas dekonsentrasi yang cenderung dominan dalam praktek dan dianggap sentralistik, diubah dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999. Daerah diberi diskresi yang luas asas dekonsentrasi meskipun disebut sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetapi tidak diatur secara jelas. Wilayah-wilayah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi juga dihapus. Provinsi, kabupaten/kota diubah menjadi daerah otonom murni (*split model*) dan kecamatan diubah menjadi wilayah kerja (*werk-ring*). Pada masa UU ini, urusan pemerintahan umum tidak diatur secara rinci, sehingga menimbulkan kebingungan bagi para penyelenggara pemerintahan di daerah.

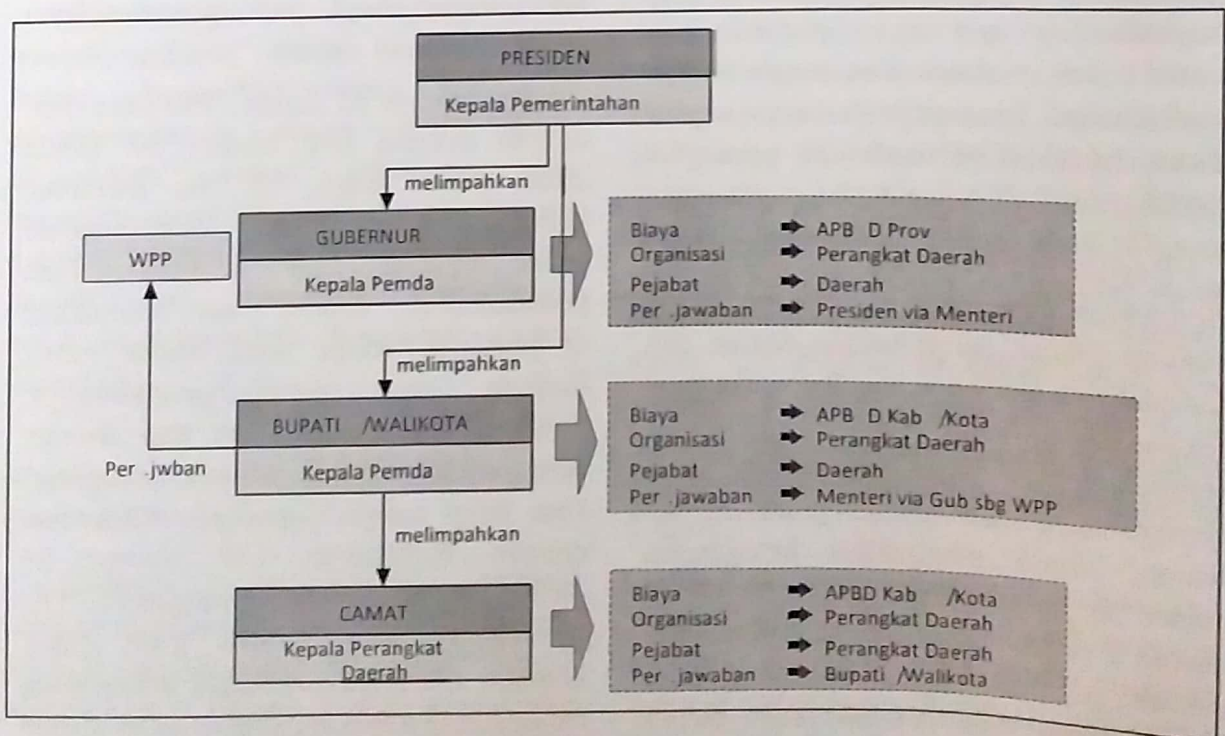
UU Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Akan tetapi, UU ini membuat kesalahan yang sama. Dekonsentrasi tetap menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan diletakkan di provinsi, tetapi tidak diatur ruang lingkup dan pengorganisasiannya. Sehingga hubungan pusat dan daerah, serta antara provinsi dengan kabupaten/kota tetap menjadi masalah. Kemudian dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU Nomor 32 Tahun 2004, telah diatur kembali urusan pemerintahan umum yang cakupannya mirip dengan cakupan urusan pemerintahan umum pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974. Penyelenggaraan

urusan pemerintahan umum di daerah yang dikonstruksikan dalam UU ini, dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing yang menerima pelimpahan kewenangan dari Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam pelaksanaannya, gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dibantu oleh Instansi Vertikal dan dengan pembiayaan bersumber dari APBN.

Permasalahan yang muncul kemudian yaitu, sejak berlakunya UU ini tidak dilaksanakan secara konsisten. Urusan pemerintahan umum ditunda pelaksanaannya di daerah. Dampaknya timbul ketidakpastian dan ketidakjelasan pembiayaan, organisasi dan aparatur yang menjalankan urusan ini. Padahal dalam kondisi apapun keberadaan negara (pemerintah) harus tetap hadir memberikan kepastian layanan publik dan mengisi kekosongan pemerintahan,

apabila tidak ada entitas pemerintah yang menyelenggarakannya. Terkait pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah, kondisi faktual dapat disederhanakan melalui gambar 2.

Gambar 2 menunjukkan bahwa urusan pemerintahan umum masih dilaksanakan dengan sumber daya (kelembagaan, biaya, personil) daerah. Tugas dan fungsi berupa program dan kegiatan dalam lingkup pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah yang mencakup urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelaksanaan koordinasi antar instansi, pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa, kestabilan politik, pembinaan ketentraman dan ketertiban umum serta urusan pemerintahan sisa lainnya tidak terus dijalankan dalam situasi dan kondisi ketidakpastian. Amanat UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa pembiayaan pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah



Gambar 2  
Kondisi Faktual di Daerah ( Dikonsepkan oleh Sadu Wasistiono, 2018)

sebagaimana dimaksud dibebankan pada APBN, dan organisasinya dibentuk menjadi perangkat/instansi pusat belum dilaksanakan secara konsisten karena kebijakan pembentukan dari presiden.

Menyikapi situasi dan kondisi ketidakpastian di atas, pejabat dapat melakukan diskresi apabila memiliki kewenangan guna memberikan kepastian hukum tetap untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan di daerah. Ketentuan ini dalam Pasal 2 UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Atas dasar pertimbangan sebagaimana dikemukakan di atas, diperlukan perubahan cara pandang terhadap kedudukan, tugas pokok dan fungsi penyelenggara urusan pemerintahan umum. Hal ini, tentunya akan berdampak pada perubahan kedudukan, bentuk susunan dan pengisian personil, maupun pengalokasian penganggarnya. Perubahan kedudukan organisasi penyelenggara, pembiayaan dan pertanggungjawabannya, memerlukan dasar hukum yang memadai dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) Provinsi. Perda ini diperlukan, untuk mengisi kekosongan dasar hukum karena adanya penundaan penarikan instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum dari perangkat daerah menjadi perangkat pusat.

## METODE PENELITIAN

Penulisan ini menggunakan metode analisis kebijakan (*policy analysis method*) yang mengarahkan hasil studi komprehensif menjadi pertimbangan utama dalam formulasi kebijakan. Metode analisis kebijakan mengkaji kebijakan dan instrumen yang digunakan oleh pemerintah, khususnya aspek jenis

dan instrumen kebijakan yang dapat memecahkan masalah publik yang ada, dalam arti kebijakan apa yang perlu diambil atau dilakukan oleh pemerintah agar tujuan yang ingin dicapai dapat terwujud secara efisien. Data yang dikumpulkan untuk diolah dan dianalisis adalah data primer dan sekunder mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis SWOT.

## PEMBAHASAN

### Isu Strategis

Ruang lingkup penyelenggaraan urusan pemerintahan umum lebih mengarah kepada dimensi-dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara diluar urusan pemerintahan yang secara spesifik telah dibagi menjadi kewenangan pusat dan daerah, baik urusan absolut maupun urusan konkuren. Penyelenggaraan urusan ini sejatinya didasarkan pada pemikiran bahwa semua urusan di daerah harus dilaksanakan secara utuh dan menyeluruh, sehingga tidak ada yang tidak tertangani oleh pemerintah. Konkritnya pada pertimbangan mengenai pemerintah harus hadir dalam semua sendi kehidupan manusia dan dalam rangka mempertahankan keutuhan NKRI, maka urusan ini ditegaskan menjadi perhatian semua susunan pemerintahan.

Berkenaan dengan urusan pemerintahan umum di daerah provinsi, tanggungjawab penyelenggaraannya berada di tangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan kewenangannya sebagai kepala pemerintahan provinsi. Beragam persoalan di wilayah provinsi merupakan bagian penting untuk

diselesaikan oleh gubernur sesuai dengan kewenangan yang melekat padanya. Implementasinya melalui penggunaan semua sumber daya secara efektif dan efisien untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.

Untuk mengatasi persoalan pemerintahan setiap daerah, diperlukan langkah strategis sesuai karakteristik krusial di tingkat lokal. Kompleksitas permasalahan lokal yang berkembang biasanya mengikuti karakteristik daerah setempat. Untuk itu diperlukan manajemen pemerintahan yang mampu menyelesaikan persoalan secara komprehensif dan terpadu, sehingga mampu mendukung pencapaian kesejahteraan masyarakat di tingkat daerah.

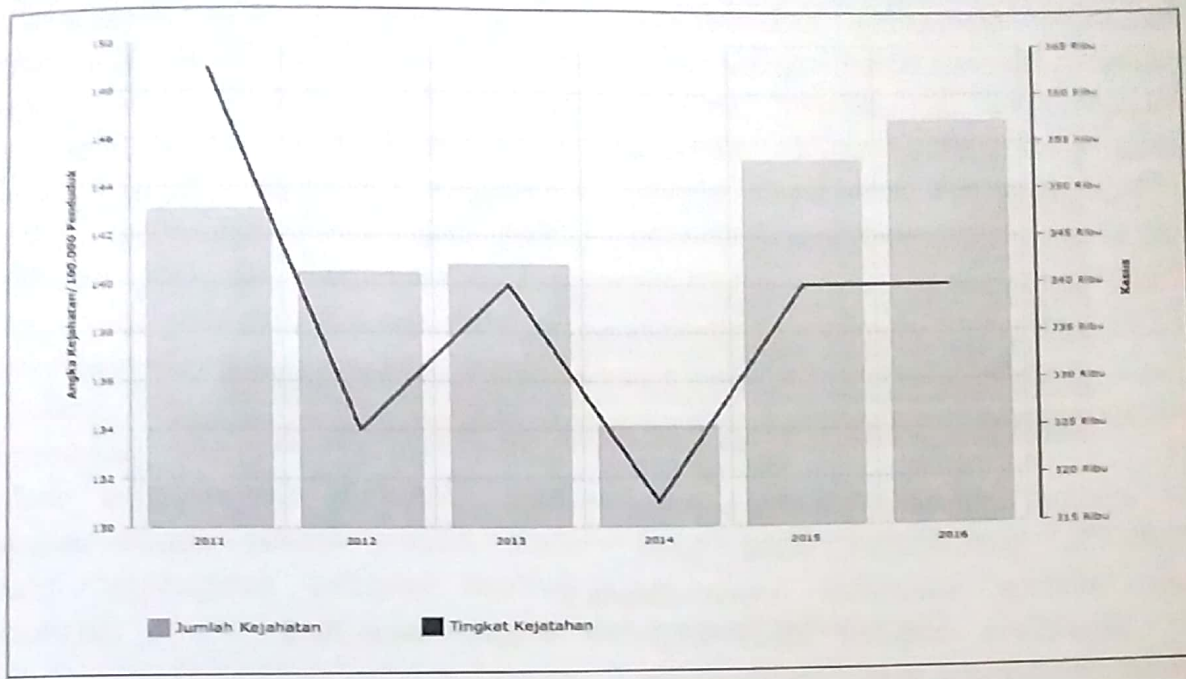
Sehubungan dengan upaya penyelesaian persoalan secara komprehensif dan terpadu, terlebih dahulu diidentifikasi fenomena yang menjadi perhatian publik saat ini dan berpotensi berkembang di masa yang akan datang. Persoalan tersebut kemudian dipilih atau ditetapkan sifatnya mana yang berdampak besar dan memerlukan penyelesaian sesegera mungkin, mana yang dampaknya kecil dan sifatnya jangka panjang. Dari identifikasi persoalan ini akan memudahkan langkah penentuan strategi dan kebijakan yang diambil, diikuti dengan program-program strategis yang dibutuhkan.

Berdasarkan pemahaman di atas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan umum di Indonesia terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, yang berpotensi mempengaruhi perkembangan situasi kondisi di Provinsi sebagai berikut:

**Pertama**, Peningkatan potensi ATHG terhadap stabilitas politik dan keamanan disebabkan dinamika pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi sehingga upaya pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat pun semakin meningkat. Hal ini menimbulkan persaingan yang berdampak pada potensi kerawanan di masyarakat. Munculnya berbagai ancaman serta gangguan terhadap ketenteraman dalam masyarakat sehingga menghambat pembangunan di masyarakat. Data jumlah tindak kejahatan atau kriminal yang terjadi di Indonesia, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan tren meningkat sejak tahun 2014-2016. Jumlah dan risiko tindak kejahatan sebagaimana dapat dilihat pada data grafik 1.

Grafik 1 menunjukkan angka kejahatan pada tahun 2016 mencapai 357.197 kasus meningkat 1,2 persen dari tahun sebelumnya. Demikian pula jumlah kejahatan yang diselesaikan pada tahun 2016 meningkat 2,27 persen menjadi 209.821 kasus dari tahun sebelumnya. Sehingga rasio penyelesaian kasus kejahatan juga meningkat menjadi 58,74 persen dari tahun sebelumnya 58,13 persen. Sementara risiko terkena tindak kejahatan pada tahun 2016 sebanyak 140 kejahatan per 100.000 penduduk, sama dengan tahun sebelumnya. Adapun selang waktu tindak kejahatan semakin cepat. Sebelumnya 1 menit 29 detik, kemudian meningkat menjadi 1 menit 28 detik. Kondisi di atas, menggambarkan kerawanan sosial yang timbul akibat dampak pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi.

Ancaman dan aksi terorisme saat ini juga, masih menjadi perhatian dan pekerjaan rumah bagi pemerintah Indonesia. Pada tahun 2017, Kepolisian



Grafik 1

Jumlah dan Risiko Tindak Kejahatan di Indonesia 2011-2016 (Sumber: BPS, 2016)

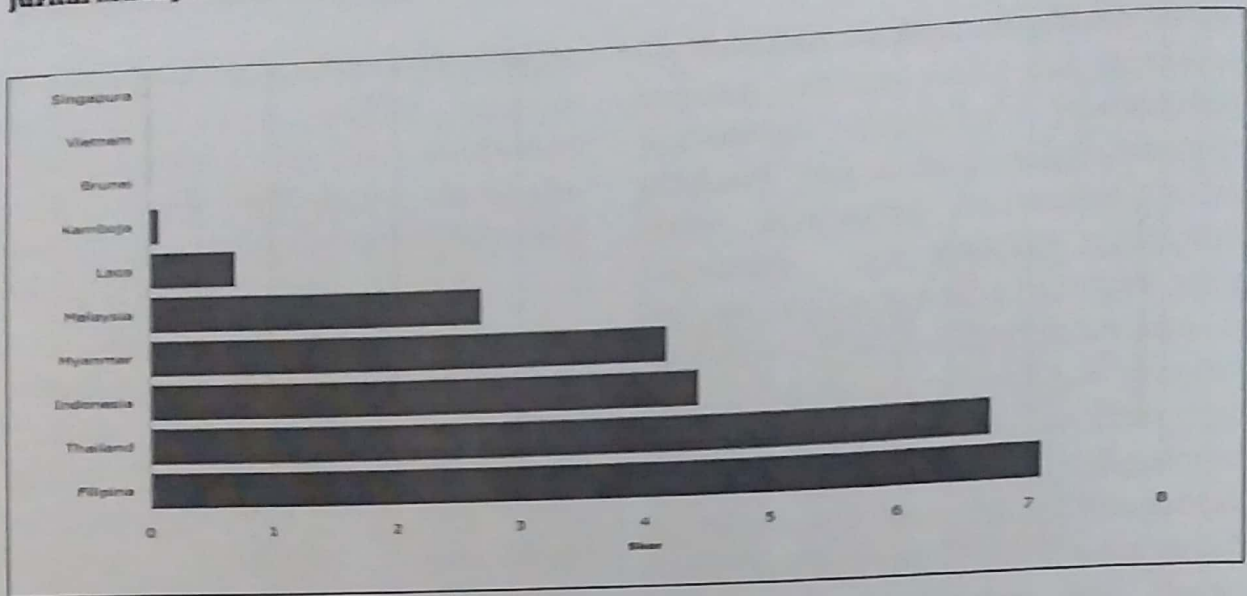
Republik Indonesia (Polri) menangani 170 kasus terorisme. Kasus tersebut naik drastis dari tahun sebelumnya yang hanya 82 kasus. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) menyatakan ada 2,7 juta orang Indonesia yang terlibat dalam serangkaian serangan teror bahkan jumlah itu belum termasuk pengikut dan simpatisan jaringan teroris. Menurut Peneliti Pusat Kajian Terorisme dan Konflik Sosial Universitas Indonesia (UI), sebelum tahun 2010 kelompok teroris di Indonesia yang menjadi sasarannya adalah simbol-simbol barat (*Far Enemy*), namun setelah tahun 2010 kelompok teroris mengubah sedikit sasaran mereka dari yang tadinya *Far Enemy* menjadi *Near Enemy*, hal itu terjadi lantaran banyak anggota teroris yang ditembak mati oleh pihak kepolisian.<sup>9</sup>

Data terorisme Indonesia tertinggi ketiga di antara negara-negara di Asia Tenggara (ASEAN). Berdasarkan publikasi *Global Terrorism Index*<sup>10</sup> tahun 2016 yang dirilis oleh lembaga *Think Thank* asal London, *Institute for Economics and Peace* (IEP), sebagaimana dapat dilihat pada grafik 2.

Grafik 2 menggambarkan bahwa Indonesia mendapat skor 4,429 dari skala 10. Indonesia berada di bawah Filipina yang berada di peringkat pertama dengan indeks 7,098 dan Thailand 6,706. Dampak aksi teror di Indonesia lebih tinggi dibanding Malaysia yang mendapat skor 2,691, maupun Myanmar dengan 4,167. Sementara itu, Singapura dan Brunei menjadi negara di Asia Tenggara yang paling tidak terdampak oleh aksi

<sup>9</sup> Lihat [https://www.kompasiana.com/terorisme-an-caman-terbesar-bagi-keutuhan-nkri\\_59730cc-5a6666477514fa502](https://www.kompasiana.com/terorisme-an-caman-terbesar-bagi-keutuhan-nkri_59730cc-5a6666477514fa502). diakses Februari 2018.

<sup>10</sup> *Global Terrorism Index* merupakan kajian tahunan yang mengukur dampak terorisme dari empat faktor yaitu jumlah kejadian, korban tewas, korban luka-luka, dan kerusakan yang ditimbulkan.



Grafik 2  
Dampak Aksi Teroris di Asia Tenggara Tahun 2015

Sumber: *Global Terrorism Index, 2016*

terorisme. IEP menilai, kondisi demografis penduduk muslim terbesar dunia menjadikan Indonesia sering menjadi sasaran aksi terorisme berbasis agama maupun wadah perekrutan.

Kedua, Kualitas demokrasi, Nilai demokrasi yang diidentikkan dengan nilai kebebasan menentukan pilihan, pada kenyataannya hanya berkembang dalam ritual dan seremonial pada sebagian besar kalangan untuk hadir memberikan suara pada saat pemilihan umum. Hal ini tentu sangat jauh dari tujuan demokrasi yang dipilih sebagai alternatif menggantikan sistem otoriter sebelumnya. Perilaku sebagian besar kalangan yang apatis atau sekedar memberikan pilihan politiknya dan bahkan tidak ikut memberikan suaranya, sehingga menghasilkan pemimpin yang juga asal-asalan. Pada bagian lain, kesadaran masyarakat yang ditunjukkan dengan sikap mau menang sendiri atau tidak mau menerima kekalahan menjadikan sering terjadi konflik sosial dalam masyarakat. Kondisi inilah yang

memerlukan pembinaan dan pendidikan politik masyarakat sehingga dapat menggunakan haknya dalam kehidupan sosial yang lebih berkualitas.

Indeks Demokrasi Indonesia yang dirilis oleh divisi riset *The Economist* mengungkapkan data yang menarik.<sup>11</sup> Secara umum, di tahun 2017 kualitas demokrasi di dunia mengalami kemunduran. Dalam skala 0-10, skor rata-rata negara yang masuk dalam Indeks Demokrasi 2017 menurun, dari 5,52 pada 2016 menjadi 5,48. Negara-negara yang mengalami penurunan skor terdiri dari 89 negara, tiga kali lebih banyak daripada negara-negara yang mengalami kenaikan skor, yaitu 27. Tim riset dari *The Economist* menyimpulkan bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi turunnya kualitas demokrasi dunia tahun 2017. Namun, ada dua hal utama yang secara umum menjadikan merosotnya kualitas demokrasi di berbagai negara. Pertama,

<sup>11</sup> Lihat <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>, diakses 18 Februari 2018

kekecewaan masyarakat berkaitan dengan implementasi demokrasi di negara mereka tinggal. Dalam praktiknya, demokrasi tidak serta merta membuat apa yang menjadi keinginan masyarakat terpenuhi, misalnya pelayanan publik yang baik, kebebasan pers dan berpendapat. Hal tersebut yang pada akhirnya menimbulkan kekecewaan pada implementasi demokrasi. Puncaknya, kekecewaan itu dicerminkan dalam pemilihan umum. Kedua, terabaikannya hak-hak asasi manusia dalam sebuah negara juga sangat berpengaruh terhadap kualitas demokrasi.

Dilihat dari klasifikasi rezim, Indonesia termasuk dalam *flawed democracy*.<sup>12</sup> Secara umum *flawed democracy* dalam sebuah negara ditandai dengan adanya pemilihan umum yang bebas dan adil serta menghormati kebebasan sipil, namun memiliki kelemahan dalam pemerintahan yang signifikan, budaya politik yang belum terlalu sehat, dan rendahnya tingkat partisipasi politik. Demokrasi di Indonesia sepintas hanya fokus kepada pemenuhan hak-hak politik saja dengan diselenggarakannya pemilihan umum baik di pusat maupun di daerah. Namun hak-hak sipil dalam beberapa kasus terabaikan.

**Ketiga,** Melemahnya ketahanan ekonomi, sosial dan budaya; Bahwa perilaku sosial masyarakat yang sangat konsumtif dan mengikuti hegemoni globalisasi, membawa dampak pada kehidupan yang pragmatis serba instan, dan mengabaikan proses yang berkualitas. Terjadi perubahan sosial dalam masyarakat, yang mengesampingkan toleransi dan gotong royong, sehingga

menimbulkan persaingan tidak sehat dalam mengembangkan usaha mendukung ekonomi mereka. Hal ini menciptakan kapitalis dalam masyarakat, dimana prinsip siapa yang kuat dalam hal ini pemodal besar yang jumlahnya sedikit, akan melenyapkan rakyat kecil yang jumlahnya banyak. Dengan demikian dapat merusak ketahanan ekonomi wilayah.

Di sisi lain, faktor globalisasi merupakan determinan yang mempengaruhi nilai-nilai budaya lokal yang telah berkembang di daerah. Masuknya informasi melalui media masa cetak maupun elektronik, yang memberikan sajian mengenai perilaku sosial dan budaya asing, memberikan ransangan tersendiri bagi kalangan generasi muda, untuk meniru dan mengembangkan dalam perilaku sosial mereka. Akhirnya nilai budaya lokal dianggap kuno dan menghambat kebebasan mereka.

Kondisi ekonomi maupun sosial budaya sebagaimana dipaparkan di atas, merupakan isu menarik yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah selama lima tahun kedepan. Gagasan ini sejalan dengan upaya pemerintah mengembalikan jati diri bangsa dan memperkuat karakteristik bangsa sebagai bangsa yang memiliki potensi besar baik dari ekonomi maupun budaya.

### **Analisis Perencanaan Pembangunan Urusan Pemerintahan Umum Di Wilayah Provinsi**

Salah satu penyelenggara urusan pemerintahan umum di Provinsi adalah Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol). Berikut ini dijelaskan pemetaan kekuatan, kelemahan, tantangan dan peluang pembangunan urusan

<sup>12</sup> Lihat laporan *The Economist Intelligence Unit*, 2016, *Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety*.

pemerintahan umum yang dipengaruhi oleh faktor-faktor strategis yang berasal dari dalam organisasi, maupun yang bersumber dari luar organisasi.

Pelaksanaan analisis lingkungan strategis merupakan bagian dari komponen perencanaan strategis dan merupakan suatu proses untuk memfokuskan organisasi pada posisi yang terarah dan serius menyelenggarakan fungsinya. Lingkup analisis lingkungan strategis meliputi Analisis Lingkungan Internal dan Analisis Lingkungan Eksternal. Analisis lingkungan internal dalam bingkai *SWOT Analysis* merupakan uraian tentang dimensi kekuatan (S) dan kelemahan (W). Sedangkan Analisis lingkungan eksternal adalah aktivitas analisis tentang dimensi peluang (O) dengan ancaman (T). Hasil Analisis kekuatan, kelemahan, Peluang, dan Ancaman (*SWOT Analysis*) menentukan asumsi strategis dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum Provinsi. Adapun pilihan strategis dari hasil analisis tersebut meliputi: a) menggunakan kekuatan yang ada pada organisasi untuk memanfaatkan peluang; b) memanfaatkan peluang untuk mengatasi ancaman; c) mengatasi kelemahan yang ada dengan memanfaatkan peluang; dan d) mewaspadaikan dan mencegah ancaman kelemahan yang menjadi ancaman bagi pencapaian visi dan misi.

### **Pemetaan Kekuatan, Kelemahan, Tantangan dan Peluang Pembangunan Urusan pemerintahan umum**

Salah satu penyelenggara urusan pemerintahan umum di Provinsi adalah Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol). Berikut ini dijelaskan pemetaan kekuatan, kelemahan, tantangan dan peluang pembangunan urusan

pemerintahan umum yang dipengaruhi oleh faktor-faktor strategis yang berasal dari dalam organisasi, maupun yang bersumber dari luar organisasi.

Pelaksanaan analisis lingkungan strategis merupakan bagian dari komponen perencanaan strategis dan merupakan suatu proses untuk memfokuskan organisasi pada posisi yang terarah dan serius menyelenggarakan fungsinya. Lingkup analisis lingkungan strategis meliputi Analisis Lingkungan Internal dan Analisis Lingkungan Eksternal. Analisis lingkungan internal dalam bingkai *SWOT Analysis* merupakan uraian tentang dimensi kekuatan (S) dan kelemahan (W). Sedangkan Analisis lingkungan eksternal adalah aktivitas analisis tentang dimensi peluang (O) dengan ancaman (T). Hasil Analisis kekuatan, kelemahan, Peluang, dan Ancaman (*SWOT Analysis*) menentukan asumsi strategis dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum Provinsi.

Adapun pilihan strategis dari hasil analisis tersebut meliputi:

- a) menggunakan kekuatan yang ada pada organisasi untuk memanfaatkan peluang;
- b) memanfaatkan peluang untuk mengatasi ancaman;
- c) mengatasi kelemahan yang ada dengan memanfaatkan peluang; dan
- d) mewaspadaikan dan mencegah ancaman kelemahan yang menjadi ancaman bagi pencapaian visi dan misi.

Berdasarkan pemahaman di atas, maka berikut rincian analisis terhadap lingkungan strategis yang dimulai dengan identifikasi faktor-faktor yang berpengaruh secara internal maupun eksternal terhadap

penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di wilayah Provinsi Indonesia.

### Lingkungan Internal (kekuatan dan Kelemahan)

#### ► Kekuatan (*Strengths*)

- 1) Tersedianya perangkat daerah provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di provinsi yang berada dalam wadah Badan Kesbangpol Provinsi.
- 2) Komitmen dan dukungan pimpinan daerah (gubernur) terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di provinsi.
- 3) Dukungan dan kerjasama yang baik seluruh SKPD di lingkungan pemerintah provinsi dalam rangka penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.
- 4) Tersedianya kelembagaan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi
- 5) Ketersediaan jaringan kerjasama dengan stakeholders terkait.

#### ► Kelemahan (*Weakness*)

- 1) Belum adanya ketentuan mekanisme koordinasi, pengembangan kerjasama dan kemitraan penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.
- 2) Belum adanya ketentuan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.
- 3) Belum adanya parameter untuk mengukur kinerja penyelenggaraan UPU di provinsi.

### Lingkungan Eksternal (Tantangan dan peluang)

#### ► Peluang (*Opportunities*)

- 1) Tersedianya regulasi nasional sebagai landasan hukum penyelenggaraan urusan pemerintahan umum.
- 2) Pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka pelayanan publik.
- 3) Adanya kerjasama dengan lembaga yang menangani urusan sejenis melalui kemitraan antara pemerintah, TNI, Polri, LSM, tokoh agama, tokoh masyarakat dan komponen masyarakat.

#### ► Tantangan

- 1) Globalisasi yang telah berkembang menjadi ideologi mendorong terjadinya perubahan yang sangat cepat dan sulit diprediksi.
- 2) Tuntutan transparansi dan akuntabilitas layanan publik.
- 3) Pesatnya perkembangan teknologi informasi pada seluruh sektor kehidupan masyarakat.
- 4) Berkembangnya ideologi-ideologi yang bertentangan dengan Pancasila.
- 5) Tingginya sikap primodialisme di kalangan masyarakat.
- 6) Dinamika perkembangan demokrasi di Indonesia yang mengalami pasang surut.

Berdasarkan uraian analisis faktor-faktor yang mempengaruhi lingkungan internal dan eksternal dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2**  
Analisis Lingkungan Internal dan Eksternal

INTERNAL	
KEKUATAN ( S )	KELEMAHAN ( W )
1) Tersedianya perangkat daerah provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di provinsi yang berada dalam wadah Badan Kesbangpol Provinsi. 2) Komitmen dan dukungan pimpinan daerah (gubernur) terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di provinsi. 3) Dukungan dan kerjasama yang baik seluruh SKPD di lingkungan pemerintah provinsi dalam rangka penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi. 4) Tersedianya kelembagaan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi 5) Ketersediaan jaringan kerjasama dengan stakeholders terkait.	1. Belum adanya ketentuan mekanisme koordinasi, pengembangan kerjasama dan kemitraan penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi. 2. Belum adanya ketentuan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi. 3. Belum adanya parameter untuk mengukur kinerja penyelenggaraan UPU di provinsi.

EKSTERNAL	
PELUANG ( O )	TANTANGAN ( T )
1. Tersedianya regulasi nasional sebagai landasan hukum penyelenggaraan urusan pemerintahan umum. 2. Pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka pelayanan publik. 3. Adanya kerjasama dengan lembaga yang menangani urusan sejenis melalui kemitraan antara pemerintah, TNI, Polri, LSM, tokoh agama, tokoh masyarakat dan komponen masyarakat.	1. Globalisasi yang telah berkembang menjadi ideologi mendorong terjadinya perubahan yang sangat cepat dan sulit diprediksi. 2. Tuntutan transparansi dan akuntabilitas layanan publik. 3. Pesatnya perkembangan teknologi informasi pada seluruh sektor kehidupan masyarakat. 4. Berkembangnya ideologi-ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. 5. Tingginya sikap primodialisme di kalangan masyarakat. 6. Dinamika perkembangan demokrasi di Indonesia yang mengalami pasang surut.

## Alternatif Strategi Pembangunan Urusan pemerintahan umum

Dari hasil identifikasi terhadap faktor determinan yang berpengaruh baik positif maupun negatif terhadap pembangunan urusan pemerintahan umum, maka langkah selanjutnya adalah melakukan penentuan strategi yang tepat untuk mengatasi persoalan tersebut. Penentuan strategi tentu dilakukan dengan melihat hasil analisis Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan Ancaman/Tantangan, melalui interaksi faktor. Hasil interaksi faktor tersebut dapat diidentifikasi dalam 4 (empat) strategi yaitu: strategi SO, strategi ST, strategi WO dan strategi WT. Berikut uraian masing-masing strategi yang dihasilkan.

### ► Kekuatan untuk memanfaatkan Peluang (Strategi SO)

Strategi dalam menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang, yaitu:

- 1) Penguatan kelembagaan Badan Kesbangpol Provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum (UPU) di wilayah Provinsi.
- 2) Dukungan perencanaan dan pembiayaan APBD provinsi pelaksanaan UPU di wilayah provinsi.
- 3) Dukungan sumber daya manusia dan sarana penunjang penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.

### ► Kekuatan untuk mengelola Ancaman/Tantangan (Strategi ST)

Strategi dalam menggunakan kekuatan untuk menghindari ancaman, yaitu:

- 1) Peningkatan layanan public khususnya di daerah lintas kabupaten/kota.
- 2) Peningkatan kondusivitas daerah.

- 3) Penguatan peringatan dini, deteksi dini dan cegah dini.

### ► Mengurangi kelemahan untuk mengejar peluang (Strategi WO)

Strategi dalam mengurangi kelemahan untuk mengejar peluang, yaitu:

- 1) Penyusunan regulasi daerah (Perda provinsi) berkaitan penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.
- 2) Peningkatan penyerapan aspirasi dini masyarakat.

### ► Mengurangi kelemahan untuk mengelola ancaman/tantangan (Strategi WT)

Strategi dalam mengurangi kelemahan untuk menghindari ancaman/tantangan, yaitu:

- 1) Penguatan sumber daya yang tersedia dalam penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.
- 2) Peningkatan peran serta para pemangku kepentingan dalam pengembangan kesadaran etika dan budaya bangsa.

Rincian masing-masing strategi sebagaimana diuraikan di atas sebagaimana ditampilkan dalam tabel 3.

Adapun perencanaan pembangunan dirasionalisasikan terhadap strategi yang dipilih, yakni sebagai berikut:

1. Pembinaan wawasan kebangsaan dan empat konsensus dasar kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
3. Pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya.

Tabel 3  
Alternatif Strategi

SO	ST	WO	WT
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penguatan kelembagaan Badan Kesbangpol Provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum (UPU) di wilayah Provinsi</li> <li>2. Dukungan perencanaan dan pembiayaan APBD provinsi pelaksanaan UPU di wilayah provinsi.</li> <li>3. Dukungan sumber daya manusia dan sarana penunjang penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan layanan publik khususnya di daerah lintas kabupaten/kota.</li> <li>2. Peningkatan kondusivitas daerah</li> <li>3. Penguatan peringatan dini, deteksi dini dan cegah dini</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyusunan regulasi daerah (Perda provinsi) berkaitan penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.</li> <li>2. Peningkatan penyerapan aspirasi dini masyarakat.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penguatan sumber daya yang tersedia dalam penyelenggaraan UPU di wilayah provinsi.</li> <li>2. Peningkatan peran serta para pemangku kepentingan dalam pengembangan kesadaran etika dan budaya bangsa.</li> </ol>

4. Penanganan Konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Fasilitasi dan koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.
6. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.

**KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa analisis perencanaan pembangunan urusan pemerintahan umum di wilayah provinsi yang dilakukan dengan menggunakan analisis SWOT, telah mengidentifikasi analisis lingkungan

internal dan eksternal, yang kemudian disimpulkan beberapa perencanaan pembangunan dirasionalisasikan terhadap strategi yang dipilih, yakni sebagai berikut:

- 1) Pembinaan wawasan kebangsaan dan empat konsensus dasar kehidupan berbangsa dan bernegara;
- 2) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) Pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya;
- 4) Penanganan Konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Fasilitasi dan koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan

yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

- 6) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.

-----, 2014, Perkembangan Pemikiran Mengenai Urusan pemerintahan umum, Jakarta, Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 44, MIPI.

## DAFTAR PUSTAKA

- Hamdi, Muchlis, 2014, Memahami Dinamika Pemerintahan Umum, Jakarta, Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 44, MIPI.
- Jones, Gareth R, 2007, Organizational Theory, Design and Change. 5<sup>th</sup> edition, Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Suryaningrat Bayu, 1980, Organisasi Pemerintahan Wilayah/Administrasi, Jakarta, IIP.
- Wajong, J., 1964, Fungsi Administrasi Negara, Cetakan Kedua, Jakarta, Djambatan.
- Wasistiono, Sadu, 2010. Membangun Kelembagaan Satuan Polisi Pamong Praja Yang Profesional Bahan FGD Dengan SKPD Pemerintah Kota Bandung, Rabu, 21 Juli 2010, Bahan ajar tidak dipublikasi.

## Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

## Berita Koran/Buletin/Internet

*The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* 167 countries scored on a scale of 0 to 10 based on 60 indicators, <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>, 18 Februari 2018.

[https://www.kompasiana.com/terorisme-ancaman-terbesar-bagi-keutuhan-nkri\\_59730ce5a66664775f4fa502](https://www.kompasiana.com/terorisme-ancaman-terbesar-bagi-keutuhan-nkri_59730ce5a66664775f4fa502), 19 Februari 2018.