

**MODEL PENGEMBANGAN PERAN SERTA MASYARAKAT
BERBASIS KEARIFAN LOKAL DALAM OTONOMI DAERAH DAN
IMPLIKASINYA TERHADAP KETAHANAN WILAYAH
KOTA SURAKARTA**

Muhammad Hendri Nuryadi
Universitas Negeri Surakarta
Email:pusdemtanas@yahoo.com

ABSTRACT

This paper explained the effective and appropriate community participation model for the local characteristic which was expected to affected the embodiment of Surakarta city regional resilience as a city with short wheelbase and its plurality existence. Regional Autonomy implementation started in 1999 until 2012 as yet marginalized community's rights as the implementer of the government's policy. The qualitative data, regional autonomy concept, and regional autonomy showed community had an important role on autonomy implementation due to the people's authority over state sovereignty.

Keywords: *Community's Role, Local Wisdom, Regional Autonomy, and Regional Resilience.*

ABSTRAK

Tulisan ini menjelaskan model peran serta masyarakat yang efektif dan sesuai dengan karakteristik lokal diharapkan dapat berdampak pada terciptanya ketahanan wilayah di Kota Surakarta yang dikenal sebagai kota yang bersumbu pendek dengan berbagai pluralitas yang ada. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang mulai berjalan tahun 1999 sampai dengan tahun 2012 ini masih memarginalkan hak-hak masyarakat sebagai pelaksana dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Dengan menggunakan data kualitatif, konsep otonomi daerah, dan ketahanan wilayah, ditemukan bahwa masyarakat memiliki peran penting terhadap pelaksanaan otonomi daerah karena kedaulatan negara berada di tangan rakyat.

Kata Kunci: *Peran Masyarakat, Kearifan Lokal, Otonomi Daerah, dan Ketahanan Wilayah*

PENGANTAR

Sejak dirumuskan melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan sekarang diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka kebijaksanaan otonomi daerah telah mengundang berbagai macam perdebatan. Perdebatan mengenai kebijakan ini begitu intensif dan bahkan

memasuki tataran yang kontroversial. Ini terjadi karena perubahan yang dibawakan undang-undang ini begitu besar. Misi yang sangat kental dari otonomi daerah yang dicanangkan melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah penguatan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan kapasitas demokrasi baik di tingkat lokal maupun nasional, pengembangan martabat

dan harga diri masyarakat daerah yang sudah sekian lama dimarginalkan, bahkan dinafikan oleh pemerintah di Jakarta. Akibatnya kekuasaan dengan segala atributnya harus dibagi dengan masyarakat di daerah. Tentu saja tidak mudah bagi pemerintah di Jakarta untuk merelakan kekuasaan tersebut untuk dibagi-bagikan, sementara itu kata kunci dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah devolusi kekuasaan kepada daerah. Sebagaimana diketahui bersama Pasal 18 UUD 1945 yang merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah, menghendaki pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Pembentukan daerah besar dan kecil tersebut harus tetap memperhatikan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Salah satu penekanan pelaksanaan otonomi daerah yang dianut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah peran serta masyarakat, maka ini merupakan prasyarat mutlak yang harus dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai titik berat pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam menciptakan kehidupan yang demokratis di tingkat kabupaten dan kota. Akan tetapi, pada kenyataannya banyak sekali dijumpai bahwa selama pelaksanaan otonomi daerah ini para elite di daerah kurang memperhatikan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah kabupaten atau kota. Padahal prinsip-prinsip demokrasi menekankan pada dua hal yang sangat pokok, yaitu peran serta masyarakat dan pengakuan akan jaminan harkat dan martabat manusia, dan yang menyedihkan di dalam memaknai pemerintahan daerah, otonomi, dan desentralisasi sekarang ini adalah selalu

dikaitkan dengan berapa besarnya uang yang dimobilisasi oleh daerah. Uang memang sangat diperlukan dalam penyelenggaraan suatu urusan, tetapi bukan itu yang menjadi tujuan utama. Kata kunci dari otonomi daerah adalah kewenangan, seberapa besarkah kewenangan yang dimiliki oleh daerah di dalam menginisiatifkan kebijaksanaan, mengimplementasikannya, dan memobilisasi sumber daya guna mendukung kelancaran implementasi.

PEMBAHASAN

Peran Serta Masyarakat

Dari sudut terminologi peran serta masyarakat dapat diartikan sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok. Kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan (*non-elite*) dan kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan (*elite*). Artinya, peran serta masyarakat sesungguhnya merupakan suatu cara untuk membahas insentif material yang mereka butuhkan (Goulet, 1989 dalam (Arimbi, 2001; 1). Dengan perkataan lain, peran serta masyarakat merupakan insentif moral sebagai paspor mereka untuk mempengaruhi lingkup makro yang lebih tinggi, tempat dibuatnya suatu keputusan-keputusan yang sangat menentukan kesejahteraan mereka.

Cormick (1979) membedakan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan berdasarkan sifatnya, yaitu yang bersifat konsultatif dan bersifat kemitraan. Peran serta masyarakat dengan pola hubungan konsultatif antara pihak pejabat pengambil keputusan dengan kelompok masyarakat yang berkepentingan, anggota-anggota masyarakat mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan untuk diberi tahu. Keputusan terakhir tetap

berada di tangan pejabat pembuat keputusan tersebut. Sedang dalam konteks peran serta masyarakat yang bersifat kemitraan, pejabat pembuat keputusan dan anggota-anggota masyarakat merupakan mitra yang relatif sejajar kedudukannya. Mereka bersama-sama membahas masalah, mencari alternatif pemecahan masalah dan membahas keputusan (Arimbi, 2001: 1).

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa masih banyak yang memandang peran serta masyarakat semata-mata sebagai penyampaian informasi (*public information*). Penyuluhan, bahkan sekedar alat *public relation* agar proyek tersebut dapat berjalan tanpa hambatan. Oleh karena itu, peran serta masyarakat tidak saja digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, tetapi juga digunakan sebagai tujuan itu sendiri. Menurut David Easton dalam buku:

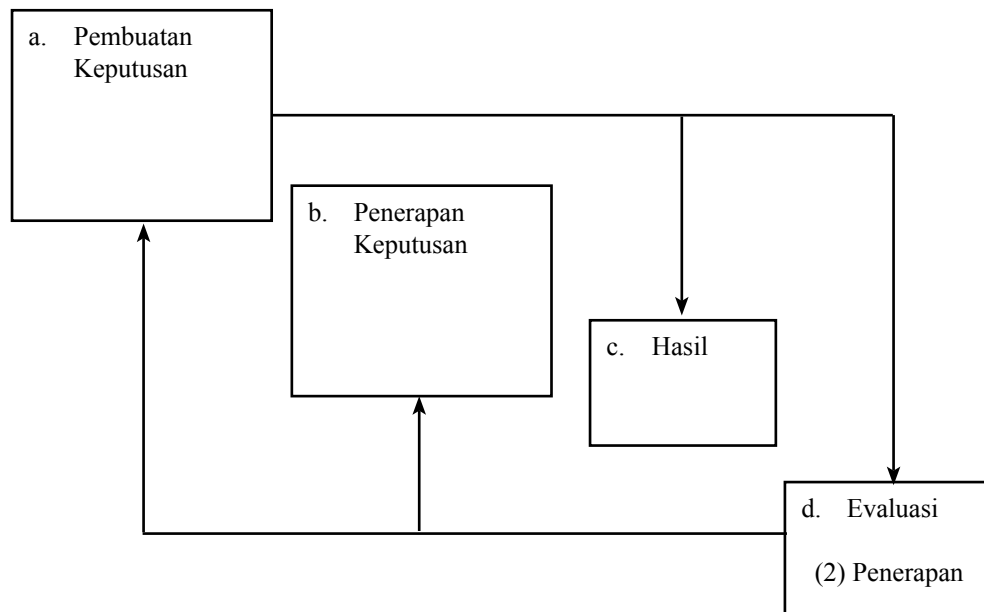
The Political System: "... we are said to be participating in political life when our activity relates in some way to the making and execution of policy for a society"

(kita berpartisipasi dalam kehidupan politik jika aktivitas kita ada hubungannya dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan untuk suatu masyarakat (Budiardjo M, 2002: 13)

Gibson (1981 dalam Arimbi, 2001: 2-3) mengemukakan bahwa peran serta masyarakat dari sudut teori politik ada dua teori yang melandasinya yaitu teori "*Elite Democracy*" dan teori "*Participatory Democracy*". Pembahasannya Gibson mengemukakan bahwa pada dasarnya Teori *Participatory Democracy* menggugat paham *Elite Democracy*. Paham *Elite Democracy* melihat hakikat manusia sebagai makhluk yang

mementingkan diri sendiri, pemburu kepuasan diri pribadi dan menjadi tidak rasional terutama jika mereka dalam kelompok. Oleh karena itu, terjadinya konflik kepentingan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat, maka pembuatan keputusan sepenuhnya merupakan kewenangan dari kelompok elite yang menjalankan pemerintahan. Kalaupun peran serta masyarakat itu ada, pelaksanaannya hanya terjadi pada saat pemilihan mereka yang duduk dalam pemerintahan. Paham *Participatory Democracy* sebaliknya berpendapat bahwa manusia pada hakikatnya mampu menyelaraskan kepentingan pribadi dengan kepentingan sosial. Penyelarasan kedua macam kepentingan tersebut dapat terwujud jika proses pengambilan keputusan menyediakan kesempatan seluasnya kepada mereka untuk mengungkapkan kepentingan dan pandangan mereka. Proses pengambilan keputusan, yang menyediakan kelompok kepentingan untuk berperan serta di dalamnya agar dapat mengantarkan kelompok-kelompok yang berbeda kepentingan mereka satu sama lain. Dengan demikian, perbedaan kepentingan dapat dijumpai (Arimbi, 2001: 2-3).

Partisipasi masyarakat dapat digambarkan sebagai tahapan-tahapan partisipasi yang merupakan suatu siklus. Tahapan partisipasi tersebut di arahkan kepada empat sasaran, yaitu partisipasi dalam: (1) Pembuatan Keputusan; (2) Penerapan keputusan, (3) Menikmati hasil; dan (4) Evaluasi hasil itu". Umumnya yang dimaksud partisipasi oleh ilmuwan politik adalah partisipasi dalam pembuatan keputusan, sedangkan menurut ilmuwan ekonomi, partisipasi itu adalah dalam menikmati hasil pembangunan. Akan tetapi, pada pemerintahan Orde Baru yang dijumpai adalah kecenderungan untuk



Gambar 1. Siklus Partisipasi

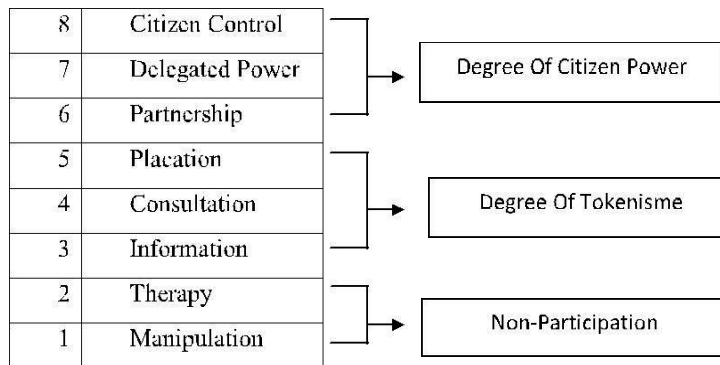
mengartikan partisipasi sebagai partisipasi dalam penerapan keputusan, bukan dalam pembuatan maupun evaluasinya. Adapun siklus partisipasi sebagaimana penjelasan di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

Kelihatannya mudah untuk dikatakan, tetapi proses pembuatan kebijakan publik membutuhkan waktu yang sangat lama karena melibatkan sejumlah orang dan kelompok yang mempunyai kepentingan yang berbeda, bahkan dapat bertentangan antara satu dengan yang lain. Pemerintah daerah sebagai perumus kebijaksanaan harus mampu membaca aspirasi yang berkembang, kemudian meresponnya dan menjadikan agenda pemerintahannya, serta mengusulkannya ke dalam berbagai bentuk kebijakan dan program.

Kemudian akan diuraikan mengenai bentuk-bentuk peran serta atau partisipasi masyarakat dalam sebuah negara. Pertama kali bentuk-bentuk peran serta masyarakat yang diuraikan oleh (Maran, 2001: 119-120) yang menyimpulkan bentuk-bentuk peran serta masyarakat dari suatu studi yang dilakukan

oleh Sidney Verba dan (*Voting*). (2) Kontak-kontak berdasarkan inisiatif warga negara. (3) Aktivitas kampanye. (4) Partisipasi kooperatif. Adapun bentuk-bentuk peran serta masyarakat yang lain seperti yang dikemukakan oleh Michael Rush dan Philip Althoff dalam Rafael Raga Maran (2001:148) mengidentifikasi bentuk-bentuk peran serta atau partisipasi politik masyarakat yang mungkin sebagai berikut: (1) Menduduki jabatan politik atau administratif; (2) Mencari jabatan politik atau administratif; (3) Menjadi anggota aktif dalam suatu organisasi politik; (4) Menjadi anggota pasif dalam suatu organisasi politik; (5) Menjadi anggota aktif dalam suatu organisasi semi politik; (6) Menjadi anggota pasif dalam suatu organisasi semi politik; (7) Partisipasi dalam rapat umum demonstrasi dan sebagainya; (8) Partisipasi dalam diskusi politik informasi; (9) Partisipasi dalam pemungutan suara (*Voting*).

Lewat tipologinya yang terkenal dengan Delapan Tangga Peran Serta Masyarakat (*Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*),



Gambar 2. Delapan Tangga Peran Serta Masyarakat

(Anonim, 2004:3) menjelaskan peran serta masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir:

Berdasarkan penjelasan di atas, delapan tangga peran serta masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut : Penjelasan dari setiap tingkatan peran serta tersebut dapat diringkas sebagai berikut: *Manipulation* bisa \diartikan (*relative*) tidak ada komunikasi apalagi dialog; *Therapy* berarti telah ada komunikasi namun masih bersifat terbatas, inisiatif datang dari pemerintah dan hanya satu arah; *Information* menyiratkan bahwa komunikasi sudah mulai banyak terjadi, tetapi masih kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa keperluannya; dan *Citizen Control* bermakna bahwa masyarakat menguasai kebijakan publik mulai dari perumusan, implementasi hingga evaluasi dan kontrol.

Bila lebih lanjut berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh lembaga penelitian forum inovasi tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dengan sampel daerah meliputi: Kabupaten Sawah Lunto/Sijunjung, Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Semarang, Kota Sawah Lunto, Kota Metro

dan Kota Semarang. Penentuan daerah yang dijadikan sebagai studi kasus di dasarkan atas beberapa pertimbangan,yaitu

Pertama, faktor kultural/budaya yang dalam banyak hal memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam proses pengambilan keputusan politik.

Kedua, karakteristik desa-kota. Daerah-daerah perkotaan menunjukkan karakter masyarakat urban dengan tingkat pendidikan dan kesejahteraan yang relatif lebih tinggi. Kondisi masyarakat tersebut secara teoritik memberikan konsekuensi adanya tingkat partisipasi dan kritisme yang lebih tinggi dari masyarakat pedesaan.

Ketiga, sejarah kota/kabupaten. Pada masalah sejarah, terdapat kecenderungan bahwa semakin lama sebuah kota atau kabupaten terbentuk akan semakin terinstitusionalisasi pemerintahan di kota atau kabupaten tersebut. Sementara daerah-daerah yang baru terbentuk, pemerintahannya pun belum memiliki waktu dan tentu saja pengalaman yang cukup untuk membentuk pola hubungan yang baku antara pemerintah dengan masyarakatnya. Pada hasil penelitian di atas dapat dikemukakan: Kota Sawah Lunto: *Delegated Power*. Kota Semarang: *Partnership*. Kota Metro: *Placation*. Kabupaten Lampung Tengah:

Consultation. Kabupaten Sawahlunto/
Sijunjung: *Information*. Kabupaten Semarang:
Information.

Otonomi Daerah

(Ananda, 2001; 1) menyatakan bahwa secara etimologi perkataan otonomi berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti aturan. Dari arti yang demikian ini, beberapa penulis memberikan pengertian otonomi sebagai *Zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri atau pemerintahan sendiri. Menurut (Ananda, 2001: 1), otonomi dalam arti kata yang sempit dapat diartikan sebagai mandiri atau dalam arti kata yang lebih luas dapat diartikan sebagai ‘berdaya’, sehingga otonomi daerah dapat diartikan sebagai kemandirian daerah terutama mengenai pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja sendiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Bab I tentang Ketentuan Umum Pasal 1 huruf h menyatakan bahwa “otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Ateng Sjaffrudin dalam Handoyo, H C (1998;27) mengatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*Zelfstandigheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).

Kebebasan yang terbatas itu atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Sedangkan YW Sunindhia mengemukakan bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam keputusannya buat mengurus kepentingan-kepentingan umum (penduduk) pemerintah yang demikian itu dinamakan otonom (Handoyo, HC, 1998: 27-28).

Uraian tentang otonomi daerah di atas maka ada intinya otonomi daerah menyiratkan makna kemandirian suatu daerah dalam segala hal. Akan tetapi, di sini dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia maka dapat disimpulkan bahwa pengertian otonomi daerah sependapat dengan pengertian otonomi daerah yang terdapat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tidak ada definisi tunggal dan universal mengenai arti kata desentralisasi. Dari akar kata bahasa latinnya. Desentralisasi berarti jauh dari pusat (*Away from center*). Lebih lanjut, sebagai suatu kebenaran praktis, desentralisasi selalu digunakan secara bersama-sama dengan sentralisasi. Tuner dan Hulme menyatakan:

All systems of government involve a combination of centralized and decentralized authority, however, finding a combination of central control and local autonomy that satisfies regimeneeds and popular demands is a persistent dilemma for government. Centralization and decentralization are not attributes that can be dischotomized:

rather they represent hypothetical poles on a continuum that can be calibrated by many different indicators (Turner dan Hulme, 1997:152 dalam, Syauckani dkk, 2003: 296-297).

Salah satu implikasi bahwa sentralisasi dan desentralisasi tidak dapat dipisahkan adalah bahwa desentralisasi tidak mengharuskan semua kekuasaan didelegasikan oleh pusat ke daerah, seperti yang diungkapkan oleh Turner dan Hulme (1997: 152) sebagai berikut:

The central government must retain a core functions over essential matters and ultimately has the authority to redesign the system of government and to discipline or suspend decentralized units that are not performing effectively (Syauckani dkk, 2003: 296-297).

Ditinjau dari segi politik, desentralisasi seringkali diartikan sebagai *transference of authority, legislative, judicial, or Administrative, from a higher level of government to a lower level*. Seperti diketahui, berdasarkan pendapat klasik G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, ada empat yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi atau debirokratisasi, pengertian konsep-konsep tersebut secara garis besarnya adalah sebagai berikut (Cheema dan Rondinelli (eds.) 1983; 18 dalam Ratnawati, 2003; 76-77): (1) Dekonsentrasi, pengalihan beberapa kewenangan atau tanggung jawab administrasi di dalam (*internal*) suatu kementerian atau jawatan. Di sini tidak ada transfer kewenangan yang nyata. Bawahan menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggung jawab kepada atasannya; (2) Delegasi, transfer (pelimpahan) tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi-organisasi di luar

struktur birokrasi pemerintah dan dikontrol tidak secara langsung oleh pemerintah pusat; (3) Devolusi, pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintah di tingkat lokal oleh pemerintah pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja; (4) Privatisasi/debirokratisasi, pelepasan semua tanggungjawab fungsi-fungsi kepada organisasi-organisasi pemerintahan atau perusahaan-perusahaan swasta.

Berangkat dari pengertian desentralisasi yang luas, (*devolution*) sebagai desentralisasi politik (*political decentralization*). Ini karena wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah adalah wewenang untuk mengambil keputusan-keputusan politik. Menurutnya, devolusi sering pula disebut sebagai *democratic decentralization* karena terjadinya penyerahan wewenang/kekuasaan kepada lembaga perwakilan rakyat daerah yang dipilih atas dasar pemilihan.

Desentralisasi diperlukan pada umumnya karena faktor-faktor berikut (Smith, 1986; 18-30 dalam Ratnawati, 2003; 78-79): (1) Untuk pendidikan politik desentralisasi memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peran debat politik, penyeleksian para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan, perencanaan, dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi; (2) Untuk latihan kepemimpinan politik. Desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik prospektif di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik, serta menyusun anggaran. Dari para pemimpin di tingkat lokal ini diharapkan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal; (3) Untuk memelihara stabilitas politik. Partisipasi masyarakat dalam politik

formal melalui voting dan praktek-praktek lain (misalnya dukungan aktif terhadap partai-partai politik) dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan, dan stabilitas politik; (4) Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat. Kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik akan terdistribusi secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin atau kelompok marjinal; (5) Untuk memperkuat akuntabilitas publik. Akuntabilitas diperkuat karena perwakilan setempat lebih *accessible* terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggung jawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah; (6) Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. Sensitivitas pemerintah meningkat karena perwakilan lokal ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah dengan sistem desentralisasi ini maka diharapkan akan mewujudkan *good and clean governance* yang ditandai dengan sembilan aspek fundamental menurut Lembaga Administrasi Negara dalam perwujudan, yaitu (1) Partisipasi (*Participation*). (2) Penegakkan Hukum (*Rule of Law*). (3) Transparansi (*Transparency*). (4) Responsif (*Responsiveness*). (5). Orientasi Kesepakatan (*Consensus Orientation*). (6) Keadilan (*Equity*). (7) Efektivitas (*Effectiveness*) dan Efisiensi (*Efficiency*). (8) Akuntabilitas

(*Accountability*). (9) Visi Strategis (*Strategic Vision*).

Pada dasarnya konsep *good & clean governance* memberikan rekomendasi pada sistem pemerintahan yang menekankan kesetaraan antara swasta, dan masyarakat madani (*civil society*), *good & clean governance* berdasar pandangan ini berarti suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani (*civil society*) dan sektor swasta. Kesepakatan tersebut mencakup keseluruhan bentuk mekanisme, proses dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan di antara mereka. Selanjutnya, *governance* sebagaimana didefinisikan UNDP adalah pelaksanaan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. Pelaksanaan kewenangan tersebut bisa dikatakan baik (*good* atau *sound*) jika dilakukan dengan efektif dan efisien, responsif terhadap kebutuhan rakyat, dalam suasana demokratis, akuntabel serta transparan.

Sesuai dengan pengertian di atas, maka pemerintahan yang baik itu adalah pemerintahan yang baik dalam ukuran proses maupun hasil-hasilnya. Semua unsur dalam pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat dan lepas dari gerakan-gerakan anarkis yang bisa menghambat proses dan lajunya pembangunan. Pemerintahan juga bisa dikatakan baik jika pembangunan itu dapat dilakukan dengan biaya yang sangat minimal menuju cita kesejahteraan dan kemakmuran sebagai basis model dari pemerintahan.

Pemerintahan itu dapat dikatakan baik, jika produktif dan memperlihatkan hasil dengan indikator kemampuan ekonomi rakyat meningkat baik dalam aspek produktivitas maupun dalam daya belinya, kesejahteraan spiritualitasnya terus meningkat dengan indikator rasa aman, tenang dan bahagia serta *sense of nationality* yang baik. Semua indikator itu diukur dengan paradigma pemerataan, sehingga kesenjangan itu secara dini terus diperkecil. Proses pelaksanaan pembangunan sebagai wujud pelaksanaan amanah pemerintahannya juga harus dilakukan dengan penuh transparansi serta didukung dengan manajemen yang akuntabel. *Good & clean governance* sebagai sebuah paradigma dapat terwujud bila ketiga pilar pendukungnya dapat berfungsi secara baik yaitu negara, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Negara dengan birokrasi pemerintahannya dituntut untuk merubah pola pelayanan dari *birokrasi elitis* menjadi *birokrasi populis*. Sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintahan pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya tersebut. Penerapan cita *good & clean governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi kemasyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang negara.

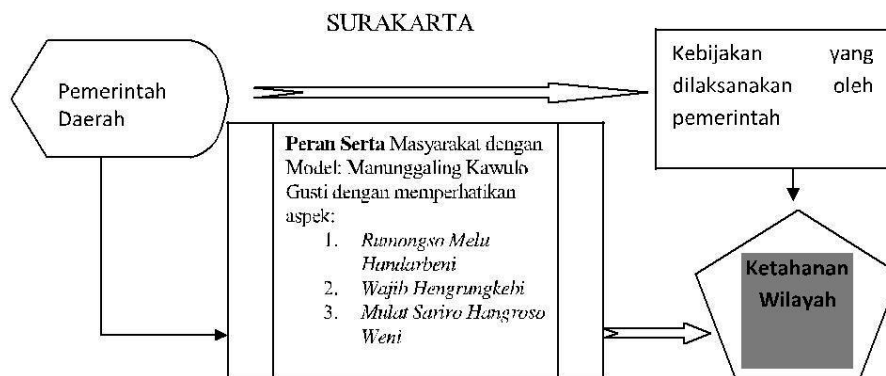
Ketahanan Wilayah

Ketahanan wilayah adalah wujud dari ketahanan nasional di daerah, yang ditentukan oleh kualitas sumber daya insani yang patriotik-religius, yang mencakup kualitas intelektual, moral dan etika, kualitas kepemimpinan serta kualitas pengabdian. Adapun tingkat ketahanan wilayah dapat dikenali dan tercermin pada tingkat stabilitas

sosial di daerah yang dinamis pada semua aspek kehidupan. Sedangkan keberhasilan mewujudkan stabilitas sosial yang dinamis ditentukan oleh keberhasilan pembentukan watak dan kepribadian bangsa Indonesia di daerah yang bersangkutan sehingga dapat memperkuat nasionalisme. Sebagai kondisi ketahanan nasional mengandung anasir-anasir dasar ketangguhan dan keuletan bangsa yang mampu mengembangkan kekuatan nasional di dalam menghadapi segala ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan baik yang datang dari dalam maupun yang datang dari luarnegeri, yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas kelangsungan hidup bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945, serta perjuangan mengejar tujuan perjuangan nasional (Sunardi, 1997).

Tentunya keberhasilan ketahanan nasional secara merata, dilatarbelakangi oleh kesuksesan dalam segala aspek di daerah, sedangkan ketahanan wilayah merupakan wujud dari kedua pengertian tersebut yang dalam pengertiannya adalah ketahanan wilayah itu merupakan terwujudnya kondisi dinamis di wilayah dalam segala aspek yang berisi segala kemampuan memberdayakan segenap potensi wilayah baik potensi dari unsur alamiah maupun unsur-unsur sosial termasuk pertahanan dan keamanan untuk mengantisipasi setiap potensi ancaman yang langsung atau tidak langsung mengancam stabilitas wilayah.

Melihat pengertian tersebut di atas, tentunya tanpa ketahanan wilayah di daerah tidak akan terwujud ketahanan nasional dan ketahanan di daerah, situasi dan kondisi di segala aspek tidak berjalan dengan baik yang bermuara pada terganggunya stabilitas sosial



Gambar 3. Draff Model Peran Seri “Manunggaling Kawulo Gusti”

yang dinamis di daerah dan stabilitas nasional pada akhirnya, sehingga begitu pentingnya dan sangat dibutuhkannya kestabilan dari bawah terjaga dengan baik karena kestabilan dari bawah merupakan akar dari kokohnya dan terwujudnya stabilitas nasional sesungguhnya, dan pada akhirnya akan memperkuat dan membentuk ketahanan nasional suatu bangsa lebih punya daya tahan. Melalui analisis mikro di mungkinkan untuk mengadakan kajian tentang ketahanan pribadi, ketahanan wilayah, ketahanan sektor tertentu. Dengan demikian kontribusi atau peranan tiap unit dalam negara diungkapkan serta kemudian dapat ditempuh langkah-langkah penyempurnaannya bila ternyata kondisi kurang memuaskan (Sunardi, 1997: 20).

Untuk menunjang penelitian ini maka studi pendahuluan yang sudah dilaksanakan meliputi studi tentang peran serta masyarakat dalam otonomi daerah, studi tentang implementasi nilai-nilai PKn dan implikasinya terhadap ketahanan sosial Kota Surakarta. Persepsi dan ekspektasi masyarakat terhadap kebijakan anggaran pendidikan di kota. Persepsi mahasiswa terhadap wawasan nusantara dan sikap terhadap territorial negara, demokrasi *deliberative* dalam konteks pendidikan kewarganegaraan

Model Pengembangan

Terkait dengan identifikasi masalah dan isu yang terkait dengan otonomi daerah dan desentralisasi, evaluasi kebijakan publik meliputi (1) Pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap (Masalah Kewenangan). (2) Penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai dan penyesuaian peraturan perundangan-undangan yang ada masih sangat terbatas (Kelembagaan). (3) Sosialisasi UU Otonomi Daerah dan pedoman yang tersedia belum mendalam dan meluas. (4) Manajemen penyelenggaraan otonomi daerah masih sangat lemah (Keuangan). (5) Pengaruh perkembangan dinamika politik dan aspirasi masyarakat serta pengaruh globalisasi yang tidak mudah dikelola (Perwakilan). (6) Kondisi SDM aparatur pemerintahan yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah (Manajemen Pelayanan Publik). (7) Belum jelas dalam kebijakan pelaksanaan perwujudan konsep otonomi yang proporsional ke dalam pengaturan konsep otonomi yang proporsional ke dalam pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai prinsip-

prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka NKRI (Pengawasan).

SIMPULAN

Menemukan model pengembangan peran serta masyarakat yang berbasis karakteristik lokal dan implikasinya terhadap ketahanan wilayah. Berdasarkan pengumpulan data di lapangan yang dilakukan dengan teknik: observasi, FGD, wawancara, dan studi dokumen, ditemukan model pengembangan peran serta masyarakat yang berbasis karakteristik lokal yang sesuai dengan kondisi Kota Surakarta adalah model peran serta masyarakat yang berbasis “*manunggaling kawulo gusti*” atau bersatu padunya antara penguasa serta rakyatnya. Dengan kesatuan, kepaduan, serta kebersamaan dalam roh Tri Dharma: *rumongso melu handarbeni* (*merasa ikut memiliki*), *wajib hengrungkebi* (*wajib ikut membela dengan ikhlas*), *mulat sariro hangroso weni* (*mawas diri, untuk kemudian berani bersikap*), segala macam bentuk keangara-murkaan dan kedurjanaan dapat sehingga berimplikasi pada ketahanan wilayah yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananda, Candra Fajri, Peran Partisipasi Masyarakat Pada Otonomi Daerah. <http://www.otoda.or.id/Artikel/Candra%20Fajri.htm> (dk.10 Jan 01).
- Anonim ,2004. Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Kasus). <http://www.Forum-inovasi.or.id>.
- Budiardjo, Miriam. 2002. *Dasar-dasar Ilmu politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Handoyo,H.C. 1998. *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press.
- Horoepoetri, Arimbi. Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan <http://www.otoda.or.id/Artikel/Arimbi%20Horoepoetri.html> (dk 10 Jan 01)
- Maran, R, R . 2001. *Pengantar Sosiologi Politik* .Jakarta:PT. Rineka Cipta.
- Ratnawati,Tri. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sumardi, RM. 1997. *Teori Ketahanan Nasional*. Jakarta: *Hastanas*.
- Syaukani, dkk. 2003. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.