

## **COMMUNITY PARTICIPATION IN THE PUBLIC POLICY MAKING IN EDUCATION SECTOR IN SURAKARTA MUNICIPALITY**

*Muhammad Munadi*

### **Abstract**

This research aimed at revealing the community participation in public policy making in education sector in Surakarta municipality in 2005-2006. This research employed the descriptive qualitative approach with the subjects consisted of members of Education Work Group of Commission V of Surakarta City representatives, Board of Education in Surakarta, and non-governmental organization. The research informants were the Department of Education of Youth and Sports of Surakarta, Bureau of District Planning, Teacher Professional Organization, press and educational institutions. Data were collected through interviews, observations, and documentation, while the triangulation technique was used to check the validity of the data. Data analysis was done following the interactive analysis model. Findings suggested that the community participation in public policy making was based on the bottom-up model. The real participation was initiated through public hearing, completing questionnaires, focus group discussion and ended with another public hearing. The representatives who were involved in the making of public policy were teachers and principals, students, non-organizational organizations, Centre for Regional Study and Information, Monitoring Consortium and Public Institution Empowerment, Board of Education of Surakarta, Community of Teachers, Alliance Sectors, division of law of Surakarta government and academia.

Key words: *community participation, public policy in education*

## **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN PUBLIK BIDANG PENDIDIKAN DI KOTA SURAKARTA**

*Muhammad Munadi*

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik bidang pendidikan di Kota Surakarta selama kurun 2005-2006. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Subjek penelitian adalah anggota Komisi IV DPRD Kota Surakarta, Dewan Pendidikan Kota Surakarta, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Informan adalah Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Surakarta, Badan Perencanaan Daerah (BAPEDA), organisasi profesi guru, media massa, dan lembaga pendidikan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Pemeriksaan keabsahan data menggunakan teknik triangulasi metode dan sumber. Analisis data dilakukan secara interaktif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam membuat kebijakan publik bidang pendidikan masih berdasarkan pada aturan dan *bottom up*. Partisipasi diawali dengan *public hearing*, pengisian angket, *Focus Group Discussion (FGD)*, dan ditutup dengan *public hearing*. Masyarakat yang terlibat adalah guru dan kepala sekolah, siswa sekolah menengah, LSM, Dewan Pendidikan Kota Surakarta, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) Kota Solo, kelompok pinggiran di Surakarta, Pemerintah Kota Surakarta, dan akademisi perguruan tinggi.

Kata kunci: *partisipasi masyarakat, kebijakan publik bidang pendidikan*

## **Pendahuluan**

Era reformasi di Indonesia membawa perubahan politik dari sentralistik ke desentralistik, tercermin dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Dua peraturan ini berkaitan dengan pelaksanaan otonomi yang berbasis daerah kota/kabupaten dan desa yang memberi peluang partisipasi masyarakat dalam setiap kebijakan publik. Menurut Verania Andria dan Yulia Indrawati Sari (2000: iii) bahwa penerapan otonomi daerah berasaskan desentralisasi ini didasari oleh keinginan menciptakan demokrasi, pemerataan, dan efisiensi. Implikasi dari kebijakan ini adalah bahwa kebijakan publik harus lebih banyak berasal dari bawah/masyarakat (*bottom-up*) dan bukan lagi dari atas yaitu pemerintah (*top-down*). Masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan yang berkait dengan publik. Masyarakat berperan aktif dalam berbagai kebijakan yang diambil pemerintah (Siar Demokrasi, 2003: 02).

Sawedi Muhammad (2002: 1) menyatakan bahwa desentralisasi menawarkan ruang yang luas bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam wilayah politik lokal. Hetifah Syaifudin (2000: 1) mengemukakan pendapat yang sama bahwa desentralisasi memberi peluang keterlibatan komunitas dalam ruang politik untuk proses perencanaan dan pengambilan keputusan yang demokratis dan berorientasi pada kebutuhan warga. Dadang Yuliantara (2000: 265) berpendapat bahwa format demokrasi di tingkat birokrasi terendah (desa) menjadi dasar pemikiran dalam rangka pengembangan demokrasi rakyat.

Pendapat pesimis dinyatakan Sutandyo Wignyosubroto (Dadang Yuliantara, 2000: 30-33) bahwa demokrasi merupakan model kehidupan baru dari *homo hierarchicus* (tatanan diskriminatif antara Gusti dan kawula) yang sudah mendarah daging dalam masyarakat Indonesia ke *homoaequalis* (yang memandang sesama manusia sebagai manusia sesama). Hal ini dibuktikan oleh penelitian Diamond (2003: 155) yang menunjukkan bahwa keadaan riil semacam itu terjadi hampir di seluruh negara berkembang. Di negara-negara tersebut terjadi perlawanan yang sangat kuat dari birokrasi-birokrasi pemerintah pusat yang mengakar kuat, para pejabat nasional yang

terancam, ideologi sentralistis dan statis yang masih melekat, dan tradisi sejarah kekuasaan negara yang terpusat dari kekuasaan kolonial, dan kerajaan-kerajaan pribumi dari negara-negara berkembang. Akan sangat sulit untuk menerapkan model ini dalam masyarakat, tetapi dengan rencana tersengaja dan kontinuitas dari masyarakat sendiri tanpa harus ada intervensi dari pemerintah, apalagi itu dijadikan proyeknya.

Dua pendapat esktrim ini bisa dijadikan titik perhatian bahwa tidak mudah mengembangkan demokrasi di Indonesia, sehingga tidak terjadi *over-estimated* dengan diberlakukannya UU tentang otonomi daerah tersebut. Begitu pula demokrasi bukan sebuah pewarisan begitu saja (*taken for granted*) tetapi harus dipelajari (*democracy is learned*) dan dipraktikkan secara *sustainable*.

Diantara aspek yang diotonomikan adalah bidang pendidikan, seperti tercantum dalam pasal 11 dari undang-undang tersebut yang mengamanatkan bahwa kewenangan daerah kabupaten dan kota mencakup semua bidang pemerintahan yaitu pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi serta tenaga kerja. Berkaitan dengan persoalan itu diperlukan rekonstruksi sektor pendidikan agar sesuai kebutuhan masyarakatnya, karena menurut Smith yang dikutip Syarif Hidayat (2000: 11) diberlakukannya otonomi daerah mencakup sektor pendidikan dapat tercipta *local capability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperbaiki hak-hak komunitasnya. Menggarisbawahi pendapat Smith tersebut, menurut Miftah Thoha (1999: 1) pendidikan saat ini dan di masa depan harus berorientasi pada aspirasi masyarakat (*putting costumer first*) dengan cara *need assessment* di tingkat *grassroot* pada persoalan sistem pendidikan, macam kurikulum, dan persyaratan pengajarnya. Secara operasional, Nuril Huda (1999: 16) menawarkan tiga konsep desentralisasi pendidikan: *site-based management* atau *school based management*, pengurangan administrasi pusat, dan inovasi kurikulum.

Secara konseptual, Armida S. Alisyahbana (2000: 30) mengidentifikasi ada dua jenis desentralisasi pendidikan yaitu desentralisasi kewenangan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, serta desentralisasi pendidikan dengan fokus

pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah. Dengan demikian penerapan otonomi atau desentralisasi pendidikan tidak semata-mata menjadikan isu pendidikan sebagai alat kepentingan politik tetapi menjadi isu politik (Aulia Reza Bastian, 2002: 20).

Menjadikan pendidikan sebagai isu politik membutuhkan pranata sosial dan masyarakat yang memiliki partisipasi aktif dengan kemampuan untuk menyampaikan aspirasi. Kondisi itu merupakan hal yang utama dalam mendukung terwujudnya kebijakan yang adil dan demokratis (Siar Demokrasi, 2003: 5).

Pelibatan dan partisipasi masyarakat ternyata dimaknai lain oleh beberapa orang seperti yang terjadi di Bandung Utara justru terjadi hubungan bisnis elit lokal dan aliansi elit lokal dengan para *developer real estate* (Syarif Hidayat, 2000: 21). Begitu pula terjadi kelambanan dalam penetapan buku wajib untuk semua jenjang pendidikan di Salatiga karena perlunya penyerapan aspirasi semua komponen pendidikan di daerah (Solo Pos, 15 September 2003). Begitu pula yang terjadi di Yogyakarta bahwa badan legislatif justru sangat kurang dalam melibatkan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, walaupun menurut Warsito Utomo (Siar Demokrasi, 2003: 3) badan ini seharusnya tidak ada lagi persoalan mengenai partisipasi publik. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan publik bidang pendidikan yang sudah dibuat selama kurun 2005 - 2006 di Kota Surakarta dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan di Kota Surakarta.

### **Kebijakan Publik Bidang Pendidikan**

Pendapat Budi Winarno (2005) tentang kebijakan publik sangat memperhatikan pihak di luar pemerintah sedangkan pendapat Dye (1981) sangat mengabaikan sektor di luar pemerintah, seperti masyarakat yang secara langsung mendapatkan dampak langsung dari kebijakan. Tetapi pendapat kedua menggarisbawahi tentang “memilih dan tidak memilih tindakan” harus dipahami dalam kerangka di bawah ini:

Tabel 1. Kebijakan Dilihat dari Kegiatan dan Kemampuan Masyarakat

	Kegiatan Strategis	Kegiatan Tidak/ Kurang Strategis
Masyarakat mampu melaksanakan	I (Pemerintah dengan masyarakat)	II Masyarakat
	Kegiatan Strategis	Kegiatan Tidak/ Kurang Strategis
Masyarakat tidak mampu untuk melaksanakan	III Pemerintah	IV Pemerintah (dibiarkan)

Kebijakan Pendidikan menurut Riant Nugroho D. (2003: 54) dilihat dari empat kuadran tersebut termasuk dalam kuadran I, sehingga diperlukan partisipasi aktif sektor di luar pemerintah. Argumentasi yang bisa dibangun bahwa pendidikan sebenarnya bisa dilaksanakan oleh masyarakat sendiri tetapi pemerintah menganggap bahwa pendidikan merupakan kegiatan strategis bagi perkembangan sebuah negara karena penentu kualitas sebuah bangsa terletak pada tingkat pendidikan yang dicapai penduduknya. Hal ini mengakibatkan pemerintah tidak bisa lepas tangan. Keterlibatan masyarakat dan pemerintah meliputi perencanaan, pembuatan, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakannya.

### **Politik Demokratik dalam Kebijakan Publik**

Sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia memakai model devolusi. Model ini memiliki konsekuensi tanggung jawab atas apa saja yang diputuskan termasuk berimplikasi pada keuangan dan manajemen dibebankan pada kabupaten maupun kota. Disinilah kabupaten/kota memiliki kewenangan dan tanggungjawab di bidang pertanahan, pertanian, pendidikan dan kebudayaan, tenaga kerja, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, perhubungan, perdagangan dan industri, penanaman modal, koperasi serta pelayanan dasar lainnya.

Model evolusi dalam pendidikan menurut Florestal dan Cooper (1997) memiliki 5 keistimewaan, yaitu:

1. *The body that exercises responsibility is legally from the central ministry*
2. *The body acts on its own, not under the hierarchical supervision of the central ministry*
3. *The body can exercise only the powers given to it by law*
4. *The body can act only within the geographic limits set out in the law*
5. *The central ministry has no responsibility for the actions of the local body unless the law specifies otherwise*

Badan di daerah melatih tanggungjawab menurut hukum dari kementerian pusat, bertindak atas dasarnya sendiri, tidak berada pada pengawasan hierarkhis dari kementerian pusat, dapat melatih hanya pada kekuasaan yang diberikan oleh hukum, dapat bertindak hanya sesuai wilayah hukumnya, serta kementerian pusat tidak bertanggungjawab untuk tindakan lembaga lokal jika hukum menetapkan lain.

Desentralisasi tersebut menurut Anyon (2005: 65) adalah:

*.....decentralized authority to increase community participation, and created magnet schools to attempt to attract middle-class parents. Other local policies that have been attempted to improve achievement are a multitude of reform programs or "school improvement projects," student retention services, privatization of educational offerings, vouchers and magnets, mayoral control, small schools, and curriculum standardization and evaluation through testing.*

Desentralisasi kewenangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, dan menciptakan daya penarik sekolah untuk mencoba menarik orang tua kelas menengah berpartisipasi. Kebijakan lokal lain yang telah dicoba untuk meningkatkan prestasi serupa adalah banyak program perbaikan atau "proyek-proyek perbaikan sekolah", diantaranya pelayanan-pelayanan daya ingat pelajar, swastanisasi sumbangan pendidikan, *voucher*, kontrol utama, sekolah kecil, standarisasi kurikulum, dan evaluasi melalui tes.

Habermas (Hardiman, 1993: 127-129) menyatakan bahwa pembuatan kebijakan publik harus berproses melalui interaksi kritis antara tenaga ahli dengan para politikus dan keterlibatan publik. Mereka saling mempercakapkan kepentingan umum secara bebas tanpa paksaan, sehingga

terselenggara kesejahteraan bagi publik. Kondisi ini memungkinkan tumbuhnya potensi sebuah lingkungan dan suasana yang komunikatif demokratis dalam masyarakat dengan banyak anggota. Model ini disebut Tilaar (2003: 268) sebagai *the stakeholder society* dengan formulasi sederhana dari Ackerman dan Alstott sebagai masyarakat yang para anggotanya mempunyai kepentingan bersama untuk membangun masyarakat sendiri. Kepentingan masyarakat yang banyak dengan dimensi “baik-buruk” menurut Fadhillah Putra (2001: 77) diperlukan inter-subjektivitas dengan pelibatan banyak pihak di dalamnya. Dengan demikian menurut Habermas yang dikutip Franz Magnis-Suseno (2004: 12) menjadikan negara tidak lagi menentukan hukum dan mengambil keputusan-keputusan politik dalam *splendid isolation*, melainkan melalui media dan pelbagai organisasi masyarakat sipil yang vokal memainkan pengaruh atas sistem politik yang tidak bisa dielak. Kondisi ini menurut Franz Magnis-Suseno (2004: 12) menjadikan medan publik (*public sphere*) menjadi arena dimana perundangan dipersiapkan dan diarahkan secara diskursif.

Marsh (1996: 194) menyebut:

*Participation is to do with sharing or influencing decisions on policy matters and includes an active decision making role in such areas as school policy, staffing, and profesional development of staff, budget, grounds and buildings, management of resources and the school curriculum.*

Partisipasi lebih bersifat aktif dalam mempengaruhi keputusan dari semua pihak dalam segala hal yang berkaitan dengan sekolah - baik kebijakan sekolah, formasi kepegawaian, pengembangan profesional staf, anggaran, tanah dan bangunan, pengelolaan sumber daya serta kurikulum sekolah.

Partisipasi sebagai bentuk demokrasi setidaknya membutuhkan 3 hal utama, yaitu: pertama, kesukarelaan dari masyarakat untuk menggerakkan demokrasi; kedua, ketrampilan masyarakat untuk bekerja dengan demokrasi; dan ketiga, arena yang terjamin untuk pelaksanaan demokrasi (Dadang Yuliantara, 2004: 130). Tetapi dari ketiganya yang paling bisa mengembangkan kultur demokrasi adalah dibutuhkannya pelaku demokrasi yang memiliki kecakapan dua hal: kecakapan intelektual (kecakapan berfikir kritis), dan kecakapan partisipatoris (Ubaidillah, 2000: 76).

Menurut Wirt and Kirst (1972: 50-57) bahwa *stakeholder* pendidikan terdiri atas: *profesional interest groups, professionally oriented interest groups, transcendent groups, crisis interest group, and testing agencies and foundations* (kelompok kepentingan profesional, kelompok kepentingan yang berorientasi secara profesional, kelompok transendental (federasi dari asosiasi pembayar pajak), kelompok kepentingan terhadap krisis, serta yayasan atau kelompok pengujian). Sergioivanni, Burlingame, Coombs dan Thurston (1987: 246) menyatakan bahwa *stakeholder* pendidikan yang mempengaruhi pendidikan adalah *labor union, the chamber of commerce, groups representing particular minorities, civil rights groups, and taxpayers associations* (serikat buruh, kamar dagang dan industri, kelompok pejuang hak-hak sipil, kelompok-kelompok yang mewakili kelompok-kelompok minoritas, kelompok pejuang hak-hak sipil serta perhimpunan pembayar pajak). Sedangkan McGinn and Welsch (1999: 77) menambahkan kelompok kepentingan lain dalam pendidikan adalah perguruan tinggi dan lembaga pelatihan guru. Ketiga pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa *stakeholder* pendidikan adalah organisasi yang memperjuangkan hak-hak untuk mendapatkan pendidikan agar bisa terjangkau bagi semua lapisan masyarakat.

Kepentingan kelompok tersebut diantaranya diartikulasikan melalui media massa, baik cetak maupun elektronik (Agus Dwiyanto, 2003: 184 - 85), sehingga apa yang diinginkan publik melalui media tersebut dapat ditangkap dan diolah oleh eksekutif dan legislatif untuk kepentingan perumusan kebijakan-kebijakan publik. Pernyataan serupa juga disampaikan Emmy Hafild (2004: 59) bahwa media bisa menjadi pusat penyebarluasan keputusan-keputusan yang akan, sedang, dan telah diambil oleh DPRD; memberitakan proses-proses di DPRD; serta memberitakan posisi-posisi yang diambil pihak-pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan publik. Dua pendapat di atas terlihat jelas bahwa media sangat penting dalam upaya pengembangan kultur demokrasi dalam masyarakat, sehingga bisa menjadi pilar penentu berjalannya demokrasi.

Partisipasi menurut Cheng dan Cheung (1995) dapat memiliki manfaat sebagai berikut:

*In a practical sense, through communicating effectively with the public, the policy makers can reduce the unnecessary disruption in the planning process and gain support for the resulting educational policy. Ethically, the policy makers will have provided chances for the public to voice their opinions concerning educational policies which may have a far-reaching effect on them. Thus, the public will have at least participated through voicing out their views.*

Pada suatu pengertian praktis, melalui pengkomunikasian secara efektif dengan publik, pembuatan kebijakan dapat mengurangi gangguan yang tidak perlu pada proses perencanaan dan keuntungan dukungan untuk menghasilkan kebijakan pendidikan. Secara etis, pembuat kebijakan akan telah menyediakan kesempatan pada publik untuk bersuara atas pendapat mereka mengenai kebijakan bidang pendidikan yang mungkin punya satu pengaruh besar pada mereka. Dengan demikian, publik akan punya paling tidak berpartisipasi melalui penyampaian atas pandangan mereka.

Pemaknaan-pemaknaan partisipasi mengandung pengertian bahwa:

1. Kesadaran penuh kelompok *elit* atas interaksinya dengan kelompok *non elit*.
2. Kelompok *non elit* tidak merasa interaksinya dengan kelompok *elit* sebagai sebuah bentuk “belas kasihan”.
3. Interaksi yang ada menjadikan kedua kelompok berpartisipasi aktif.
4. Partisipasinya berawal dari penentuan tujuan bersama dan cara-cara mewujudkannya), pelaksanaan, memperoleh hasil (keuntungan), serta penilaian terhadap seluruh kegiatan atau program.
5. Interaksi kedua kelompok menghasilkan keputusan strategis di bidang pendidikan (formasi kepegawaian, pengembangan profesional staf, anggaran, tanah dan bangunan, pengelolaan sumber daya serta kurikulum).

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. *Setting* yang diambil dalam penelitian ini adalah Kota Surakarta yang sedang mengembangkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan

publik dengan berbagai tahapan. Tahapan awal melalui musyawarah kelurahan membangun, tahap kedua melalui musyawarah kecamatan membangun, dan tahap ketiga melalui musyawarah kota membangun. Disamping itu kota Surakarta sedang menyusun Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Pendidikan dari inisiatif DPRD Kota Surakarta. Subjek penelitian ini adalah: Dewan Pendidikan Kota Surakarta, DPRD Komisi IV khususnya Kelompok Kerja Pendidikan, dan LSM. Informan penelitiannya adalah Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Surakarta, Badan Perencanaan Daerah (BAPEDA), Organisasi profesi guru (PGRI, dan Ikatan Guru Bantu Solo), Pers, dan Lembaga Pendidikan. Pengumpulan data dilakukan melalui pengamatan, wawancara, dan dokumentasi. Keabsahan data diperiksa melalui triangulasi metode dan sumber. Analisis data dilakukan dengan menggunakan model interaktif terdiri atas komponen-komponen yang saling berinteraksi, yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan, dan verifikasi.

### **Hasil Penelitian**

Kebijakan publik bidang pendidikan yang sudah dibuat selama kurun 2005 – 2006 di Kota Surakarta telah mengupayakan partisipasi masyarakat dalam pembuatannya, tetapi partisipasinya masih mendasarkan pada aturan yang mewajibkannya, yaitu surat keputusan (SK) Walikota dengan nomor 410/45-A/I/s002 dan diperbaiki dengan keputusan Keputusan Walikota No. 3 tahun 2004. Wujud partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik pada alokasi anggaran pendidikan pada APBD mendasarkan pada model *bottom up* dari mulai Musyawarah rencana membangun kelurahan (*musrenbangkel*), musyawarah rencana membangun kecamatan (*musrenbangcam*) dan musyawarah rencana membangun kota (*musrenbangkot*). Proses ini ditutup dengan *public hearing* dalam pembahasan APBD dalam bentuk RAPBD sebelum disahkan. Sedangkan wujud partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik pada Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Pendidikan diawali dan diakhiri dengan *public hearing* pada masyarakat Surakarta, pengisian angket, dan *Focus Group Discussion (FGD)* sebanyak tiga kali.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan RAPBD bidang pendidikan lebih menekankan pada adanya aturan berupa surat keputusan (SK) Walikota dengan nomor 410/45-A/I/2002 dan diperbaiki dengan keputusan Walikota No. 3 tahun 2004. Perlu upaya lanjutan agar ada jaminan partisipasi bisa tumbuh dan berkembang. Hal itu disebabkan karena terjadi personalisasi demokrasi, yang berarti ketika seorang walikota sudah tidak menjadi walikota bisa jadi partisipasi tidak ada. Disamping itu pula partisipasi hanya dianggap untuk menggugurkan kewajiban yang tertuang dalam sebuah peraturan, sehingga kualitasnya tidak bagus. Selain mekanisme tersebut pelaksanaan partisipasi masyarakat masih mendapatkan kontrol dari masyarakat melalui media cetak maupun elektronik yang beredar di Solo, seperti yang dilakukan oleh Solo Pos maupun Radio MQ FM, media yang mau menyalurkan ataupun memfasilitasi bagi warga untuk penyampaian aspirasi merupakan hal yang positif. Partisipasi masyarakat kota Surakarta dalam pembuatan kebijakan pendidikan tidak semata sebagai ornamen demokrasi, melainkan berlangsung secara mendalam dan terus-menerus melalui pembahasan sederhana tentang seluk beluk perda pendidikan melalui *brainstorming*, kemudian pembahasan angket melalui mekanisme *public hearing* sampai titik terakhirnya pembahasan di tingkat FGD.

Partisipasi tidak sekedar partisipasi politik yang terbatas pada kampanye dan pemilihan umum, tetapi juga mencakup akses warga untuk mengidentifikasi prioritas lokal; merencanakan dan melaksanakan program dengan mendudukan warga sebagai faktor kunci pembuat kebijakan lokal.

Partisipasi yang tercermin pada wadah yang ada menunjukkan bahwa terjadi pelembagaan partisipasi. Meskipun demikian dengan pendekatan yang berbeda DPRD tidak semata-mata percaya atas penyusunan pada mekanisme yang dikembangkan oleh eksekutif, tetapi melalui pendampingan DPRD saat musrenbangkel di tiap tempat tinggalnya. Selain itu mekanisme yang dikembangkan juga melalui pemberian undangan kepada LPMK untuk menghadiri *public hearing*. Disamping itu pula mekanisme serupa juga dikembangkan oleh para aktivis LSM, disamping mereka terlibat dan mendampingi kelompok pinggiran dalam musrenbangkel sampai musrenbangkot mereka juga terlibat dalam *public*

*hearing*. Apa yang dilakukan oleh DPRD maupun LSM menguntungkan bagi proses partisipasi yang nyata bagi rakyat. Kondisi ini memungkinkan kontrol sejak awal atas penyusunan APBD sesuai kehendak rakyat atau bukan. Temuan ini hampir sama dengan temuan pada GDS (Agus Dwiyanto, 2003: 192-193) bahwa DPRD tidak menjadikan muskelbang sebagai sarana utama dalam penyerapan aspirasi tetapi lebih sering melakukan peninjauan lapangan untuk memahami aspirasi masyarakat maupun pertemuan langsung DPRD dalam mekanisme di dewan. Proses ini menunjukkan bahwa kebijakan di Kota Surakarta cenderung semakin terbuka dan partisipatif.

Proses dalam pembuatan kebijakan publik bidang pendidikan di kota Surakarta terlihat menjadikan partisipasi publik sebagai sesuatu yang sangat penting, tidak hanya secara tidak langsung tetapi juga secara langsung. Keadaan demikian menunjukkan upaya mempertahankan sebuah demokratisasi berbasis pada desentralisasi. Pada kasus perda pendidikan dan anggaran pendidikan di APBD terlihat bahwa partisipasi beragam *stakeholder* - seperti intelektual, ahli, politisi, dan masyarakat - sangat mendasar karena dimulai sejak proses perencanaan kebijakan sampai dengan tahap penyelesaiannya.

## **Kesimpulan**

Kebijakan publik bidang pendidikan yang dibuat selama kurun 2005 - 2006 di Kota Surakarta telah mengupayakan partisipasi masyarakat dalam pembuatannya, tetapi partisipasinya masih mendasarkan pada aturan yang mewajibkannya. Kebijakan publik bidang pendidikan yang dibuat selama kurun 2005 – 2006 di Kota Surakarta adalah alokasi anggaran pendidikan di APBD dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan.

Wujud partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik pada alokasi anggaran pendidikan pada APBD mendasarkan pada model *bottom up* dari mulai Musyawarah rencana membangun kelurahan (*musrenbangkel*), musyawarah rencana membangun kecamatan (*musrenbangcam*) dan musyawarah rencana membangun kota (*musrenbangkot*). Proses ini ditutup dengan *public hearing* dalam pembahasan APBD dalam

bentuk RAPBD sebelum disahkan. Sedangkan wujud partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik pada Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Pendidikan diawali dan diakhiri dengan *public hearing* pada masyarakat Surakarta, pengisian angket, dan *Focus Group Discussion (FGD)* sebanyak tiga kali.

Masyarakat yang berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan pada alokasi anggaran pendidikan pada APBD adalah pihak eksekutif, wakil organisasi sosial, wakil LSM, wakil kelompok sosial, wakil organisasi seni, karang taruna dan organisasi pemuda, sektor swasta, wakil perempuan, serta tokoh masyarakat di semua tingkatan pemerintahan. Partisipasi dalam pembuatan RAPERDA Pendidikan adalah: pihak eksekutif, pelaku pendidikan, sekolah, LSM dan akademisi.

Cara berpartisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan ada 2, yaitu langsung dan tidak langsung. Langsung berupa tatap muka dengan anggota DPRD (baik DPRD menemui *stakeholder* maupun *public hearing* yang dilaksanakan oleh DPRD) dan tidak langsung melalui media cetak elektronik dan media cetak.

### **Daftar Pustaka**

- Agus Dwiyanto, dkk. (2003). *Reformasi tata pemerintahan dan otonomi daerah*. Yogyakarta : PSKK UGM.
- Anyon, Jean. (2005). What "counts" as educational policy? notes toward a new paradigm. *Harvard Educational Review (electronic version)*; Spring 2005; 75, 1; pg. 65
- Armida S. Alisyahbana. (2000). Otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan. *Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 1 Januari 2000*.
- Aulia Reza Bastian. (2002). *Reformasi pendidikan*. Yogyakarta: LAPPERA Pustaka Utama.
- Budi Winarno. (2005). *Teori dan proses kebijakan publik*. Yogyakarta: Medpress.

- Cheng, Yin Cheong, Cheung, Wing Ming. (1995). A framework for the analysis of educational policies [electronic version] *The International Journal of Educational Management*. Vol. 9, Iss. 6; pg. 10, 12 pgs Bradford
- Dadang Yuliantara. (2000). *Arus bawah demokrasi: Otonomi dan pemberdayaan desa*. Yogyakarta: LAPERA.
- Dadang Yuliantara. (2004). Tantangan memperkuat demokrasi lokal. dalam Dadang Yuliantara. *Menwujudkan kabupaten partisipatif*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Diamond, Larry. (2003). *Developing democracy toward consolidation*. Yogyakarta: IRE.
- Dye, Thomas R. (1981). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Eko Prasetyo (2005). *Demokrasi tidak untuk rakyat*. Yogyakarta: Resist Book.
- Emmy Hafild. (2004). Media dan transparansi. Dalam Samsuri. *Media dan transparansi*. Jakarta: The Southeast Asian Press Alliance (SEAPA).
- Fadillah Putra. (2001). *Paradigma kritis dalam studi kebijakan publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Universitas Sunan Giri.
- Florestal, Keteen and Cooper, Robb. (1997). *Decentralization for education: Legal issues*. Diambil dari [http://www.siteresources.worldbank.org/278200-1099079877269/547664-1099080000281/Decent\\_ed\\_legal\\_issues\\_EN97.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/278200-1099079877269/547664-1099080000281/Decent_ed_legal_issues_EN97.pdf).
- Hardiman, F. Budi. (1993). *Menuju masyarakat komunikatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hardiman, F. Budi. (2004). Demokrasi deliberatif: Model untuk Indonesia pasca-Soeharto? *Basis Nomor 11-12 tahun ke-53, November – Desember 2004*.
- Marsh, Colin. (1996). *Handbook for beginning teachers*. Melbourne: Longman.

- McGinn and,Welsch. (1999). Decentralization of education: why, when, what and how? From <http://www.unesco.org/iiep>.
- Miftah Thoha. (1999). Desentralisasi pendidikan. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan No. 17 Tahun ke-5 Juni 1999*.
- Nuril Huda. (1999). Desentralisasi pendidikan pelaksanaan dan permasalahannya. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan No. 17 Tahun ke-5 Juni 1999*.
- Riant Nugroho D. (2003). *Kebijakan publik formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta : Elex Media Komputindo.
- Sawedi Muhammad. (2002). Promoting grass root democracy and good governance through participatory local development planning. *Media Partnership IPGI Volume 2 No. 2 Tahun 2002*.
- Sergiovanni, Thomas J., et al. (1987). *Educational governance and administration 2<sup>nd</sup> Edition*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Siar Demokrasi, Edisi 2/2003. *Buletin dua bulanan FORUM LSM Yogyakarta*.
- Suseno, Franz Magnis (2004). 75 tahun Jurgen Habermas. *Basis Nomor 11-12 tahun ke-53, November – Desember 2004*.
- Syarif Hidayat. (2000). Otonomi daerah vs perjuangan kepentingan elit lokal: sebuah studi kasus realitas otonomi daerah. *Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 1 Januari 2000*.
- Tilaar, HAR. (2003). *Kekuasaan dan pendidikan suatu tinjauan dari perspektif studi kultural*. Magelang: Indonesiatara.
- Ubaidilah, A., dkk. (2000). *Demokrasi, HAM, dan masyarakat madani*. Jakarta: IAIN Press.
- Verania Andria dan Yulia Indrawati Sari. (2000). Lampu kuning desentralisasi. *Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 1 Januari 2000*.
- Wirst, Frederick M., and Kirst, Michael W. (1972). *Political and social foundations of education*. Berkeley: McCutchan Publishing Corporation.

### **Biodata**

Muhammad Munadi terlahir di Sukoharjo tanggal 10 Juli 1972 lulus sarjana Bimbingan dan Konseling di IKIP Yogyakarta, lulus magister pendidikan bidang Manajemen Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta dan saat ini sedang kuliah Strata 3 Administrasi Pendidikan di Universitas Pendidikan Indonesia. Setelah lulus sarjana menjadi Dosen di STAIN Surakarta dan aktif di Pusat Studi Kebijakan Pendidikan di Surakarta.