

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/351096521>

Buku Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan

Book · April 2011

CITATIONS

0

READS

19

2 authors, including:



Muhammad Munadi

State Institute For Islamic Studies, Surakarta

61 PUBLICATIONS 44 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Qualitative Research of Islamic Education [View project](#)

Muhammad Munadi & Barnawi

AM
ALAM MEDIA

KEBIJAKAN PUBLIK

DI BIDANG PENDIDIKAN





Muhammad Munadi & Barnawi

KEBIJAKAN PUBLIK DI BIDANG PENDIDIKAN

KEBIJAKAN PUBLIK DI BIDANG PENDIDIKAN

Muhammad Munadi & Barnawi

**Editor: Meita Sandra
Proofreader: Nurhid
Desain Cover: TriAT
Desain Isi: Leelo Legowo**

Penerbit:

AR-RUZZ MEDIA

**Jl. Angrek 126 Sambilegi, Maguwoharjo,
Depok, Sleman, Jogjakarta 55282
Telp./Fax.: (0274) 488132
E-mail: arruzzwacana@yahoo.com**

**ISBN: 978-979-25-4896-9
Cetakan I, 2011**

Didistribusikan oleh:

AR-RUZZ MEDIA

**Telp./Fax.: (0274) 4332044
E-mail: marketingarruzz@yahoo.co.id**

Perwakilan:

Jakarta: Telp./Fax.: (021) 7816218

Malang: Telp./Fax.: (0341) 568439

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Munadi, Muhammad & Barnawi

**Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan/Muhammad Munadi &
Barnawi-Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2011**

184 hlm, 14,8 X 21 cm

ISBN: 978-979-25-4896-9

1. Pendidikan

L. Judul

II. Muhammad Munadi & Barnawi

PENGANTAR PENERBIT

Reformasi membawa perubahan di segala bidang. Salah satunya adalah otonomi daerah. Penerapan otonomi daerah dengan dasar desentralisasi ini didasari oleh keinginan menciptakan demokrasi, pemerataan, dan efisiensi. Desentralisasi berimplikasi semua kebijakan publik harus berasal dari masyarakat (bawah) ke atas, bukan lagi dari atas (pemerintah pusat).

Akan tetapi, dalam bidang pendidikan, hal tersebut seperti halnya tidak berjalan seperti seharusnya. Kebijakan yang menyangkut pendidikan hanya disusun oleh Dinas Pendidikan tanpa adanya partisipasi dari bawah. Selain itu, juga ditemui rendahnya orientasi peraturan daerah khusus bidang pendidikan. Pemerintah daerah selama ini tidak mempunyai kebijakan yang signifikan, khususnya dalam anggaran pendidikan.

Padahal, pendidikan yang dijadikan 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.

Untuk itulah, perlunya kebijakan publik dalam bidang pendidikan dengan partisipasi aktif sektor di luar pemerintah. Argumentasi yang bisa dibangun bahwa pendidikan sebenarnya bisa dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi pemerintah menganggap bahwa pendidikan merupakan kegiatan strategis bagi perkembangan sebuah negara karena penentu kualitas sebuah bangsa terletak pada tingkat pendidikan yang dicapai penduduknya.

Kebijakan publik bidang pendidikan dapat didefinisikan sebagai keputusan yang diambil bersama antara pemerintah dan aktor di luar pemerintah dan mempertimbangkan faktor-faktor yang memengaruhinya untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pada bidang pendidikan bagi seluruh warga masyarakat.

Dengan kebijakan publik bidang pendidikan, diharapkan pendidikan dapat terlaksana dengan baik. Semua komponen pendidikan mempunyai andil dalam penyelenggaraan pendidikan yang berdasarkan asas desentralisasi ini. Dengan demikian, pendidikan dapat melahirkan *output* yang berkualitas pun penyelenggaraan pendidikan minim dari tindakan korupsi dan privatisasi sehingga semua masyarakat dapat mengakses pendidikan. Lebih lengkap mengenai kebijakan publik di bidang pendidikan ini dapat disimak dalam buku ini. Akhir kata, selamat membaca.

Jogjakarta, November 2011

Redaksi

PENGANTAR PENULIS

Pendidikan tidak pernah steril dari kebijakan, baik kebijakan tingkat lokal, regional, maupun nasional. Kebijakan yang diambil oleh pejabat yang berwenang dari kepala sekolah hingga menteri merupakan kebijakan publik. Di era demokrasi seperti sekarang ini, peran masyarakat sebagai *stakeholder* pendidikan sangat penting dalam kebijakan publik. Dengan peran yang aktif, masyarakat tidak lagi sebagai objek penderita atas berbagai kebijakan publik.

Keterbukaan dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik di bidang pendidikan harus dimanfaatkan dengan baik, antara lain dengan mengambil inisiatif atas sebuah kebijakan karena kebijakan publik dapat bersifat *bottom up*. Inisiatif tersebut dapat berbentuk *hearing* dan diskusi dengan pihak eksekutif maupun legislatif.

Senyampang dengan keterbukaan dan luasnya kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan, buku ini menyajikan hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan publik, antara lain makna kebijakan publik, politik demokratik dalam kebijakan publik, praksis masyarakat dalam kebijakan publik, dan praksis kebijakan publik bidang agama.

Buku ini juga menyajikan contoh pengambilan kebijakan publik dan disertai isu-isu kebijakan publik terkini. Agar masyarakat kritis terhadap kebijakan publik di bidang pendidikan, buku ini juga menyajikan tentang korupsi di bidang pendidikan. Beberapa hal yang disajikan dalam buku ini merupakan hasil penelitian, observasi, dan beberapa bagian yang lain merupakan pelacakan kebijakan publik yang digulirkan pemerintah daerah.

Akhirnya, penulis berharap semoga buku yang sederhana ini dapat memberi manfaat bagi semua pihak, serta mendapat ridha dari Allah Swt. Amin.

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENERBIT	5
PENGANTAR PENULIS	7
DAFTAR ISI	9
BAB I PENDAHULUAN	11
BAB II MAKNA KEBIJAKAN PUBLIK BIDANG PENDIDIKAN	17
BAB III POLITIK DEMOKRATIK DALAM KEBIJAKAN PENDIDIKAN	21
A. Politik Demokratik dalam Kebijakan Publik.....	21
B. Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Kebijakan Publik	27
BAB IV PRAKSIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM KEBIJAKAN PENDIDIKAN	39
A. Fakta Temuan Lapangan.....	39
B. Interpretasi Temuan Penelitian	67

BAB V	PRAKSIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN	77
	A. Gambaran Perda Pendidikan Keagamaan	77
	B. Kebijakan Pendidikan Keagamaan	103
BAB VI	PRAKSIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN PROVINSI.....	113
BAB VII	KEBIJAKAN PEMBERANTASAN KORUPSI DI LEMBAGA PENDIDIKAN.....	135
	A. Masalah Korupsi	137
	B. Analisis Permasalahan	139
	C. Saran Tindak Lanjut.....	144
BAB VIII	IDENTIFIKASI PENERAPAN NEOLIBERALISME DAN PRIVATISASI PADA SEKTOR PENDIDIKAN DI INDONESIA.....	149
	A. Pengertian Privatisasi dan Kaitannya dengan Paham Neo-liberal.....	151
	B. Melakukan Perlindungan bagi Orang Miskin agar dapat Sekolah	157
	C. Apa yang Perlu Dipersiapkan untuk Warga Negara?...	158
	D. Implikasi bagi Adminsitrasasi Pendidikan.....	158
	DAFTAR PUSTAKA.....	161
	INDEKS.....	173
	TENTANG PENULIS.....	181

BAB I

PENDAHULUAN

Era reformasi membawa perubahan yang mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan yang dimaksud terutama menyangkut kehidupan sosial yang sentralistik ke desentralistik. Perubahan tersebut tecermin dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi dan diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dua peraturan ini berkaitan dengan pelaksanaan otonomi yang berbasis daerah kota/kabupaten dan desa yang membawa angin besar bagi sebuah demokratisasi. Demokratisasi berupa pengembangan partisipasi masyarakat dalam setiap kebijakan publik yang diambil oleh basis dari penerapan otonomi itu, yaitu desa dan kabupaten/kota. Secara konseptual, menurut Verania Andria dan Yulia Indrawati Sari (2000: iii), penerapan otonomi daerah berasaskan desentralisasi ini didasari oleh keinginan menciptakan demokrasi, pemerataan, dan efisiensi. Implikasi langsung kebijakan ini adalah bahwa semua kebijakan publik harus lebih banyak berasal dari bawah/masyarakat (*bottom-up*) dan bukan lagi dari atas, yaitu pemerintah (*top-down*). Keterlibatan masyarakat, baik sebagai pelaku maupun subjek, dalam proses perencanaan dan pelaksanaan sampai

pemanfaatan sesuatu yang berkait dengan publik harus demokratis dan sesuai dengan kebutuhan warga. Dengan demikian, masyarakat terbuka lebar untuk berperan aktif dalam berbagai kebijakan yang diambil pemerintah (*Siar Demokrasi*, 2003: 2).

Sawedi Muhammad (2002: 1) menyatakan bahwa desentralisasi menawarkan ruang yang luas bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam wilayah politik lokal. Pendapat ini disepakati Hetifah Syaifudin (2000: 1) bahwa desentralisasi memberi peluang keterlibatan komunitas dalam penyelenggaraan urusan publik dan mempunyai implikasi signifikan dibukanya ruang politik untuk proses perencanaan dan pengambilan keputusan yang demokratis dan berorientasi pada kebutuhan warga.

Persoalan ini akan membawa dua sisi penting yang perlu dipertimbangkan. Sisi optimis berasal dari pendapat Ryaas Rasyid (Yuliantara, 2000: 265) bahwa format demokrasi di tingkat birokratisasi terendah (desa) menjadi dasar pemikiran dalam rangka pengembangan demokrasi rakyat.

Pendapat pesimis dinyatakan Sutandyo Wignyosubroto (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 *homoequalis* (yang memandang sesama manusia sebagai manusia sesama). Hal ini dibuktikan oleh penelitian Larry 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 serta 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 tanpa harus ada intervensi dari pemerintah, apalagi dijadikan proyek.

Agus Dwiyanto, dkk. (2003) melakukan survei tentang desentralisasi di berbagai daerah di Indonesia. Secara umum, program ataupun kebijakan pendidikan hanya disusun oleh Dinas Pendidikan tanpa adanya transparansi dan partisipasi dari bawah. Beberapa temuan khusus di bidang pendidikan adalah rendahnya orientasi peraturan daerah khusus bidang pendidikan dan selama ini pemerintah daerah tidak pernah mempunyai kebijakan yang signifikan, khususnya dalam penentuan anggaran pendidikan. Temuan ini berlawanan dengan keputusan politik Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menetapkan pada amandemen keempat UUD 1945 bahwa anggaran pendidikan harus dialokasikan dalam APBN/APBD minimal 20%. Lebih diperparah lagi penyusunan kurikulum muatan lokal dalam perumusannya di luar Jawa dan Bali kurang transparan dibandingkan di Jawa dan Bali. Begitu pula tingkat transparansi pengadaan buku teks wajib memiliki temuan yang sama. Selain itu, dalam melibatkan komponen pendidikan, terutama pihak sekolah sangat rendah dalam pembuatan kebijakan bidang pendidikan. Sekolah hanya memiliki kewenangan untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah digariskan oleh Dinas Pendidikan kabupaten/kota. Lembaga ini cenderung lebih memerhatikan aspirasi kepala sekolah daripada aspirasi orangtua atau wali murid. Temuan lain menunjukkan bahwa intensitas pertemuan Dinas Pendidikan dengan kepala sekolah yang sangat tinggi ketika membahas masalah kenakalan siswa dan disiplin guru. Akan tetapi, intensitas pertemuan rendah ketika pembahasan masalah anggaran pendidikan dan pengadaan buku.

Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa permasalahan yang jauh dari kepentingan para pejabat Dinas Pendidikan, Dinas Pendidikan bersedia melakukan pertemuan secara lebih intensif dengan

stakeholder pendidikan. Akan tetapi, kalau kebijakan lebih dekat dengan kepentingan pejabat, intensitasnya diperkecil.

Penelitian Fadillah Putra (2003) yang mengkaji konkruesi janji partai politik dengan realisasi produk kebijakan publik di Indonesia 1999–2003 menunjukkan bahwa hampir semua partai politik produk Pemilu 1999 tidak peduli atas kebijakan publik yang berpihak pada rakyat. Hal itu disebabkan partisipasi masyarakat masih terbatas pada memberikan suara pada Pemilu 1999 dengan memilih partai berdasar politik aliran. Kondisi tersebut ditunjang dari latar belakang pembentukan partai politik lebih mendasarkan pada ideologi maupun basis massanya. Akibatnya, banyak calon anggota parlemen daerah maupun pusat yang terpilih tidak banyak yang memiliki kualifikasi untuk memenuhi janji politik dan berupaya mengaspirasikan kehendak rakyat. Akibat lanjutannya, kebijakan publik yang diambil lebih banyak memperkuat peran negara dibandingkan peran masyarakat. Alokasi anggarannya pun hanya berada di sektor pembangunan masyarakat bawah, khususnya kesejahteraan sosial maupun pendidikan, tidak pernah beranjak dari angka Rp10 triliun. Kecilnya anggaran tersebut merupakan indikator utama dari inkonsistensi substantif dari semua janji politik partai saat kampanye. Hal-hal tersebut terjadi karena faktor utamanya terletak pada lemah dan rendahnya partisipasi publik. Partisipasi yang tidak terbatas hanya dalam kampanye dan di bilik suara saja, tetapi juga menyangkut tuntutan masyarakat terhadap pembuktian janji-janji politik saat kampanye oleh partai politik.

Dua pendapat ekstrem ini bisa dijadikan titik perhatian bahwa tidak mudah mengembangkan demokrasi di Indonesia sehingga tidak terjadi *over-estimated* dengan diberlakukannya undang-undang tentang otonomi daerah tersebut. Begitu pula demokrasi bukan sebuah pewarisan begitu saja (*taken for granted*), tetapi harus dipelajari (*democracy is learned*) dan dipraktikkan secara berkelanjutan (Azra, 2002: 6).

Di antara 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. 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. Dengan 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, Nurul 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 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 (Bastian, 2002: 20).

Pendidikan yang dijadikan 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.

Pelibatan dan partisipasi masyarakat ternyata dimaknai lain oleh beberapa orang seperti yang terjadi di Bandung Utara justru terjadi hubungan bisnis elite lokal dan aliansi elite lokal dengan para *developer real estate* (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, 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.

ooo0ooo

BAB II

MAKNA KEBIJAKAN PUBLIK BIDANG PENDIDIKAN

Kebijakan publik menurut Winarno (2005: 17) adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah yang dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor, bukan pemerintah. Pengertian di atas menunjukkan hal-hal berikut.

1. Kebijakan tidak semata-mata didominasi oleh kepentingan pemerintah.
2. Aktor-aktor di luar pemerintah harus diperhatikan aspirasinya.
3. Faktor-faktor yang berpengaruh harus dikaji sebelumnya.

Tiga hal tersebut menjadi sebuah keniscayaan karena dengan berkembangnya informasi yang sangat cepat akibat proses globalisasi menjadikan masyarakat semakin kritis. Kekritisannya itu akan membawa pada titik persoalan ketika sektor di luar negara tidak dilibatkan sejak awal, menjadikan kebijakan mengalami kontra produktif. Artinya, kebijakan tidak memiliki pengaruh apa pun di semua sektor.

Pengertian yang berbeda dapat dilihat dari Dye (1981: 2) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai *whatever government choose to do or not to do*. Maksudnya adalah pilihan tindakan apa pun yang

dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Titik tekan pendapat ini adalah kebijakan tidak hanya rumusan kebijakan di atas kertas saja, tetapi pilihan tindakan yang akan diambil oleh pemerintah, baik dilakukan maupun tidak dilakukan tanpa dipengaruhi oleh pihak non-pemerintah.

Dua pengertian di atas bertolak belakang karena pendapat pertama sangat memerhatikan pihak di luar pemerintah, sedangkan pendapat kedua sangat mengabaikan sektor di luar pemerintah, seperti masyarakat yang secara langsung mendapatkan dampak langsung dari kebijakan. Akan tetapi, pendapat kedua menggarisbawahi tentang “memilih dan tidak memilih tindakan” harus dipahami dalam kerangka di bawah ini.

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

Tabel 1. Kebijakan dilihat dari kegiatan dan kemampuan masyarakat

Kebijakan pendidikan menurut Nugroho (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, 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.

Berdasarkan uraian di atas, kebijakan publik bidang pendidikan dapat didefinisikan sebagai keputusan yang diambil bersama antara pemerintah dan aktor di luar pemerintah dan mempertimbangkan faktor-faktor yang memengaruhinya untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pada bidang pendidikan bagi seluruh warga masyarakat. Kebijakan publik bidang pendidikan meliputi anggaran pendidikan, kurikulum, rekrutmen tenaga kependidikan, pengembangan profesional staf, tanah dan bangunan, pengelolaan sumber daya, dan kebijakan lain yang bersentuhan langsung maupun tidak langsung atas pendidikan (Alisyahbana, 2000).

Kebijakan publik termasuk di dalamnya kebijakan pendidikan dalam pembuatannya melalui tahapan yang panjang. Winarno (2005) maupun Dunn (2003) membaginya menjadi lima tahapan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Lima tahap ini kalau mendasarkan pada definisi di atas harus memerhatikan tiga hal pokok, yaitu pemerintah, aktor-aktor di luar pemerintah (kelompok kepentingan dan kelompok penekan), serta faktor-faktor selain manusia yang akan maupun telah memengaruhi kebijakan.

Kebijakan pendidikan menurut Devine (2007) memiliki empat dimensi pokok, yaitu dimensi normatif, struktural, konsituentif, dan teknis. Dimensi normatif terdiri atas nilai, standar, dan filsafat. Dimensi ini memaksa masyarakat untuk melakukan peningkatan dan perubahan melalui kebijakan pendidikan yang ada. Dimensi tersebut perlu dukungan dari dimensi struktural. Dimensi ini berkaitan dengan ukuran pemerintah (desentralisasi, sentralisasi, federal, atau bentuk lain), dan satu struktur organisasi, metode, dan prosedur yang menegaskan dan mendukung kebijakan bidang pendidikan. Dimensi konstituentif terdiri dari individu, kelompok kepentingan, dan penerima yang menggunakan kekuatan untuk memengaruhi

proses pembuatan kebijakan. Dimensi teknis menggabungkan pengembangan, praktik, implementasi, dan penilaian dari pembuatan kebijakan pendidikan.

ooo0ooo

BAB III

POLITIK DEMOKRATIK DALAM KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Politik Demokratik dalam Kebijakan Publik

Pelibatan pemerintah, aktor-aktor di luar pemerintah, dan faktor-faktor di luar manusia dalam kebijakan publik tidak secara otomatis dilakukan, tetapi menyesuaikan tahapan yang telah dicapai dalam proses demokrasi. Masing-masing tahapan memiliki intensitas yang berbeda dalam melibatkan ketiga komponen tersebut dalam pembuatan kebijakan. Pengertiannya pun memiliki makna yang berbeda. Priyono dan Pranarka (1996: 2) membagi demokrasi menjadi tiga tahap berikut.

1. Tahap inisial: dari pemerintah, oleh pemerintah, dan untuk rakyat. Tahap ini menunjukkan bahwa dominasi pemerintah sangat kuat dan rakyat hanya dianggap sebatas penerima apa pun yang datang dari pemerintah. Ini menunjukkan bahwa rakyat tidak perlu diikutsertakan dalam proses apa pun yang berkaitan dengan diri mereka.
2. Tahap partisipatoris: dari pemerintah bersama masyarakat, oleh pemerintah bersama masyarakat, untuk rakyat. Tahap kedua ini

sudah terdapat partisipasi dari luar pemerintah, yaitu masyarakat yang punya kepentingan untuk memperjuangkan nasib rakyat.

3. Tahap emansipatif: dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan didukung oleh pemerintah bersama masyarakat. Pada tahap ini, rakyat dilibatkan secara penuh sejak awal pembuatan kebijakan.

Ketiga tahapan tersebut masing-masing memiliki intensitas yang berbeda dalam melibatkan aktor-aktor di luar negara. Pendapat di atas digambarkan secara menarik oleh Griffin dan Moorhead (1986: 565) ketika membahas salah satu aspek operasional organisasi, yaitu sentralisasi. Gambaran berikut ini memperlihatkan sentralisasi dan desentralisasi berkait dengan tingkat partisipasi pembuatan keputusan.

Decision Type Programmed Nonprogrammed

Participation in Decision Making	Much Little	Formalized Decentralization	True Decentralization
		Centralization	

Tabel 2. Tingkat partisipasi pembuatan keputusan berkait dengan tipe keputusan

Tabel tersebut menunjukkan ada tiga kemungkinan dalam memahami sebuah partisipasi dikaitkan dengan tipe keputusan yang dibuat, yakni sebagai berikut.

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan hanya kalangan terbatas dan jumlahnya kecil. Maka, struktur organisasi bersifat sentralisasi.
2. Jika individu atau kelompok berpartisipasi secara luas dalam pembuatan keputusan, tetapi hanya dalam keputusan terprogram (*programmed decisions*), disebut desentralisasi formal (*formalized decentralization*).
3. Jika yang terjadi adalah individu atau kelompok berpartisipasi secara luas, tetapi hanya dalam pembuatan keputusan dalam keputusan

tak terprogram (*nonprogrammed decisions*), disebut desentralisasi nyata (*true decentralization*).

Manajemen partisipatif yang digambarkan di atas disebut sebagai sistem manajemen menyeluruh yang mana orang dilibatkan dalam manajemen harian organisasi. Sebagai bagian budaya organisasi, dia dapat menjadi penyumbang utama untuk efektivitas organisasi jangka panjang.

Dalam menyokong efektivitas tersebut, harus didukung oleh sifat pelaksanaan dari desentralisasinya. Desentralisasi bisa memiliki dua sifat, yaitu bersifat rendah dan bersifat tinggi. Greenberg dan Baron (2003: 555) memberikan gambaran sebagai berikut.

Low Decentralization (High Centralization) (Desentralisasi Rendah (Sentralisasi Tinggi))	High Decentralization (Low Centralization) Desentralisasi Tinggi (Sentralisasi Rendah)
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eliminates the additional responsibility desired by people performing routine jobs</i> (Menghapuskan tambahan tanggung jawab yang tidak diinginkan oleh orang yang melakukan pekerjaan-pekerjaan rutin). • <i>Permit crucial decisions to be made by individual who have the "big picture"</i> (Ijinkan pembuatan keputusan krusial dibuat oleh individu yang mempunyai "big picture"). 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Can eliminate levels of management, making a leaner organization</i> (Dapat mengurangi tingkat manajemen, membuat sebuah organisasi pembelajar). • <i>Promotes greater opportunities for decisions for be made by people closest problems</i> (Menaikkan kesempatan yang sangat besar untuk keputusan dibuat oleh orang yang mengakrabi masalah).

Tabel 3. Perbandingan desentralisasi tinggi dan rendah

Perbandingan di atas menunjukkan bahwa desentralisasi yang tinggi sangat menghargai pada keterlibatan semua unsur yang langsung menghadapi masalah. Dengan demikian, keputusan yang diambil bersifat *bottom up* dapat memiliki efektivitas keputusan yang sesuai dengan kebutuhan yang ada di bawah.

Desentralisasi dari dua gambaran tersebut menjadikan ada beberapa model desentralisasi yang disampaikan oleh beberapa ahli

(McGinn and Welsch, 1999: 18) dan Tim ICCE UIN (Jakarta, 2003: 159–165) maupun Rondinelli (Paqueo and Lammert, 2000: 3) sebagaimana tampak di bawah ini.

1. Dekonsentrasi: pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dan pejabat pusat di lapangan tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat keputusan.
2. Delegasi: pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.
3. Devolusi: transfer kewenangan untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonomi daerah.
4. Privatisasi: tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat.

Empat model desentralisasi tersebut yang diterapkan di Indonesia sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah adalah model devolusi. Model ini memiliki konsekuensi tanggung jawab atas apa saja yang diputuskan termasuk berimplikasi pada keuangan dan manajemen dibebankan pada kabupaten maupun kota. Di sinilah kabupaten/kota memiliki kewenangan dan tanggung jawab 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 devolusi dalam pendidikan menurut Florestal dan Cooper (1997) memiliki lima keistimewaan, yaitu sebagai berikut.

- 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.*

Devolusi memiliki lima keistimewaan, yaitu melatih tanggung jawab secara legal dari departemen pusat, tidak di bawah pengawasan hierarki departemen pusat, dapat melatih kekuasaan yang diberikan oleh hukum, dapat bertindak sesuai wilayah hukumnya, serta departemen pusat tidak bertanggung jawab untuk tindakan lembaga lokal. Lima keistimewaan inilah yang membawa konsekuensi penting pada kemandirian pendanaan dan tanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukan sesuai bidang yang didesentralisasikan.

Desentralisasi tersebut menurut Anyon (2005: 65) dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dan menciptakan magnet sekolah untuk berusaha menarik kelas menengah untuk berpartisipasi di dalamnya.

“...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 kekuasaan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan menciptakan daya penarik sekolah untuk mencoba menarik orangtua kelas menengah berpartisipasi. Kebijakan lokal lain yang telah dicoba untuk meningkatkan prestasi serupa adalah banyak program perbaikan atau “proyek-proyek perbaikan sekolah”, di antaranya pelayanan-pelayanan daya ingat pelajar, sekolah kecil, standarisasi, dan evaluasi kurikulum melalui ujian.

Kondisi demikian bisa terwujud ketika sebuah kebijakan publik memenuhi prasyarat. Di antaranya adalah pendapat Habermas (Hardiman, 1993: 127–129) yang menyatakan bahwa pembuatan kebijakan publik harus berproses melalui interaksi kritis antara tenaga ahli, 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*, tetapi 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 tempat perundangan dipersiapkan dan diarahkan secara diskursif.

Ruang atau medan publik sering disebut sebagai *public sphere* atau *free public sphere*. Istilah ini menurut Habermas (Held, 1980:260) disebut sebagai *realm of social life in which something approaching public opinion can be formed*. Pendapat senada disampaikan Ubaidillah, dkk. (2000: 147) bahwa *free public sphere* bermakna ruang bagi warga negara yang bebas dari intervensi negara dalam mengekspresikan pendapat. Dua pendapat tersebut dapat dimaknai bahwa *public sphere* merupakan ruang bagi warga negara untuk menyampaikan pendapat secara bebas tanpa

ada ketakutan dan tekanan dari mana pun dan siapa pun. Pengertian tersebut tidak sekadar bernuansa fisik-spasial-arsitektural, tetapi harus ada ranah publik yang mensyaratkan nilai-nilai kewargaan, persamaan, pelayanan umum, dan kepentingan umum. Ruang tersebut menurut Habermas (Held, 1980: 260–261) bisa berbentuk forum-forum untuk diskusi publik, seperti klub-klub diskusi dan media massa, baik cetak maupun elektronik. Ruang publik ini dijabarkan Juliawan (2004: 33) terdiri dari organ penyedia informasi dan perdebatan politis, seperti surat kabar dan jurnal, lembaga-lembaga diskusi-diskusi politis, seperti parlemen, klub-klub politik, klub-klub sastra, perkumpulan-perkumpulan publik, rumah minum dan warung kopi, balaikota, dan tempat publik lainnya yang menjadi ruang terjadinya diskusi sosial politik dengan kebebasan berbicara, berkumpul, dan berpartisipasi dijunjung tinggi. Diskursus dalam ruang publik menurut Hardiman (2004:18) bisa menjadikan kebijakan-kebijakan atau undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Dengan demikian, terlihat bahwa indikator yang paling utama dari kebijakan publik yang demokratis adalah adanya ruang yang bebas dalam penyampaian pendapat dan akomodasi kepentingan publik sehingga negara atau organ yang ada di bawahnya tidak mendominasi pembuatan kebijakan.

B. Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Kebijakan Publik

Ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam mengkaji pemaknaan partisipasi masyarakat. Pemaknaan pertama, partisipasi masyarakat sebagai tujuan. Menurut Suci Handayani (2006: 18), partisipasi semacam ini akan membelenggu, mendistorsi, dan menghilangkan hak warga negara untuk terlibat pro-aktif dalam setiap kebijakan yang diambil. Pemaknaan yang kedua, partisipasi dimaknai sebagai alat.

Pemaknaan tersebut menurut Suci Handayani (2006: 18) mengandung maksud bahwa setiap tindakan partisipasi menjadi sebuah keniscayaan. Pemaknaan pertama hanya menekankan pada aspek partisipasi formal atas masyarakat, sedangkan makna kedua mengandung maksud keterlibatan masyarakat harus pro-aktif.

Lebih jauh, definisi partisipasi menurut Davis (Owens, 1995: 189), "*As the mental and emotional involvement of a person in a group situation that encourages the individual to contribute to group goals and to share responsibility for them.*" Partisipasi dimaksud menurut Owens meliputi energi mental serta emosi, kreativitas, dan berbagi tanggung jawab. Definisi yang lebih operasional dalam bidang pendidikan dikemukakan secara berbeda antara keikutsertaan (*participation*) dan keterlibatan (*involvement*). Marsh (1996: 194) menyebutkan bahwa *involvement means very limited opportunities whereby parents undertake activities that have been designed and initiated by the school principal and staff.* Keterlibatan (*involvement*) lebih bermakna orangtua siswa bersifat pasif karena inisiatif semuanya dari kepala sekolah dan stafnya. Sedangkan, menurut pendapat 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 memengaruhi 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.

Pengertian yang lebih fokus dinyatakan Arimbi H.P. dan Mas Achmad Santoso (Luwihono, dkk., 2006: vii) bahwa partisipasi masyarakat adalah suatu cara melakukan interaksi kelompok non-elite dan elite pengambilan keputusan. Kelompok non-elite

adalah kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan dan kelompok elite adalah kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan.

Partisipasi dikaitkan dengan dunia politik termasuk di dalamnya pendidikan. Menurut Huntington (1994: 7), berkait dengan aspek kegiatan warga negara untuk memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah, baik mengubah keputusan-keputusan pejabat-pejabat publik, menggantikan, mempertahankan pejabat-pejabat publik, atau mempertahankan organisasi sistem politik yang ada dan aturan-aturan permainan politiknya. Sedangkan, kegiatan yang tercakup dalam partisipasi menurut Uphoff dan Cohen (Sulaiman, 1998: 138) meliputi membuat keputusan, pelaksanaan, memperoleh hasil (keuntungan), dan penilaian terhadap seluruh kegiatan. Gould (1993: 80-81) mengatakkan bahwa wilayah partisipasi pembuatan kebijakan meliputi penentuan tujuan bersama dan cara-cara mewujudkan tujuan-tujuan tersebut.

Pemaknaan-pemaknaan di atas mengandung pengertian bahwa partisipasi masyarakat mensyaratkan beberapa hal berikut ini.

1. Kesadaran penuh kelompok elite atas interaksinya dengan kelompok non-elite.
2. Kelompok non-elite tidak merasa interaksinya dengan kelompok elite 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).

Partisipasi sebagai bentuk demokrasi setidaknya membutuhkan tiga hal utama. Pertama, kesukarelaan dari masyarakat untuk menggerakkan demokrasi. Kedua, keterampilan masyarakat untuk bekerja dengan demokrasi. Ketiga, arena yang terjamin untuk pelaksanaan demokrasi (Yuliantara, 2004: 130). Akan tetapi, dari ketiganya yang paling bisa mengembangkan kultur demokrasi adalah dibutuhkannya pelaku demokrasi yang memiliki kecakapan dua hal: kecakapan intelektual (kecakapan berpikir kritis) dan kecakapan partisipatoris (Ubaidillah, 2000: 76).

Dua kecakapan tersebut memiliki cakupan dalam ketiga domain, yaitu kognitif, afektif, dan psikomotor. Cakupan domain kognitif terletak pada kecakapan intelektual (berpikir kritis). Kecakapan berpikir kritis menurut Khoiron (1999: 99–111) mempunyai beberapa unsur, yaitu (1) kemampuan mendengar; (2) kemampuan mengidentifikasi dan mendeskripsikan persoalan; (3) kemampuan menganalisis; (4) kemampuan untuk melakukan suatu evaluasi isu-isu publik.

Kecakapan berpikir kritis bisa dimiliki oleh warga negara melalui berbagai tangga yang bisa dilampai untuk mencapai kesadaran kritis sebagai berikut.

- Tangga 1: membangun keterlibatan masyarakat bawah dalam proses politik.
- Tangga 2: observasi sistematis, dengan cara masyarakat diajak bersama-sama mengidentifikasi akar penyebab suatu masalah yang dihadapi mereka.
- Tangga 3: analisis struktural.
- Tangga 4: menentukan tujuan.
- Tangga 5: menentukan strategi dan taktik.
- Tangga 6: aksi dan refleksi secara terus-menerus (Ubaidillah, 2000: 76).

Cakupan dalam domain afektif dan psikomotor terletak pada kecakapan partisipatoris. Kecakapan berpikir kritis (kecakapan

intelektual) harus ditindaklanjuti berupa kecakapan partisipatoris. Cakupan kecakapannya adalah sebagai berikut.

1. Keahlian berinteraksi (komunikasi dan kerja sama antar-warga negara). Keahlian ini meliputi:
 - a. Mendengarkan dengan penuh perhatian;
 - b. Bertanya dengan efektif;
 - c. Mengutarakan pikiran dan perasaan;
 - d. Mengelola konflik melalui mediasi, kompromi, dan kesepakatan.
2. Keahlian memantau isu publik, meliputi beberapa keahlian:
 - a. Meriset isu publik melalui studi pustaka (media massa, informasi elektronik, dan perpustakaan), hingga studi lapangan (observasi, wawancara, dan kuesioner);
 - b. Menghadiri pertemuan-pertemuan publik;
 - c. Mengamati proses pengadilan dan mekanisme kerja sistem hukum.
3. Keahlian memengaruhi kebijakan publik, meliputi kecakapan:
 - a. Membuat petisi;
 - b. Berbicara di depan umum;
 - c. Bersaksi di depan badan-badan publik;
 - d. Terlibat dalam kelompok advokasi *ad-hoc*;
 - e. Membangun aliansi (Ubaidillah, 2000).

Pendapat yang hampir sama disampaikan The National Standard for Civics and Government (Branson, 1999 : 15–16) bahwa warga negara harus memiliki dua kecakapan utama, yaitu kecakapan intelektual dan kecakapan partisipatoris.

Kecakapan intelektual meliputi kemampuan mengidentifikasi, mendeskripsikan, menjelaskan, mengevaluasi posisi, mengambil sikap/posisi, dan membela posisi. Sedangkan, kecakapan partisipatoris meliputi kemampuan untuk memengaruhi kebijakan dan keputusan

dengan bekerja sama dengan yang lain, memaparkan dengan gamblang suatu masalah yang penting sehingga membuatnya diketahui oleh para pembuat kebijakan dan keputusan, membangun koalisi, negosiasi kompromi dan mencari konsensus, serta mengelola konflik.

Kecakapan di atas disebut Levine (2006) disebut sebagai *democratic skills* yang mencakup kecakapan mendengarkan (*listening*), kecakapan berunding (*deliberating*), kecakapan mengorganisasikan (*organizing*), dan membuat petisi (*petitioning*). Kecakapan tersebut harus dimiliki oleh semua orang, termasuk sangat penting dimiliki oleh kelompok profesi apa pun karena tidak terbatas pada *civic engagement* setelah melaksanakan pekerjaan utama, tetapi merupakan jantung kehidupan profesional mereka.

Kecakapan tersebut di atas perlu dikembangkan di seluruh lapisan masyarakat sehingga masyarakat bisa menyadari betapa pentingnya suara mereka dalam setiap pengambilan kebijakan atau keputusan publik di daerahnya. Kekritisitas yang akan terbangun bisa menjadikan demokrasi tidak sebatas pada unsur formalisme saja, tetapi juga menyangkut segala aspek, baik *software*, *hardware*, dan *brainware* (pelaku demokrasi: elite maupun massa politik, perangkat legislasi demokrasi, dan perangkat pelaksana legislasi demokrasi). Hal ini menurut Dwiyanto (2003: 171) menjadi penting karena perhatian individu terhadap masalah-masalah publik saja tidak cukup karena hanya mencerminkan sisi kognitif saja, tetapi juga harus berlanjut pada dimensi afektif dan psikomotorik. Dimensi ini meliputi kehadiran secara fisik diikuti dengan keaktifan, berperan, dan sumbangan dalam kegiatan secara kolektif dalam bentuk aliansi. Aliansi publik diidentifikasi Eep Saefullah Fattah (2000: 270) mempunyai ciri memiliki kesadaran akan dirinya, hak-haknya, kepentingan-kepentingannya, memiliki keberanian menegaskan eksistensi dirinya, memperjuangkan pemenuhan hak-haknya, dan mendesak agar kepentingannya terakomodasi. Secara mudah, hal ini

dimaknai Coleman (Azra, 1999: 64) sebagai *sense of political competence* (apa peranan seseorang dalam sistem politik). Pendapat serupa juga disampaikan Gould (1993: 260) bahwa partisipasi pembuatan kebijakan ini ditandai oleh keterlibatan langsung dan segera dalam proses pembuatan keputusan oleh orang-orang yang berkepentingan, baik melalui partai politik maupun organisasi politik non-partai.

Partisipasi menurut Miriam Budiharjo (Putra, 2003: 203) bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisasi atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif. Namun, dari paparan di atas, partisipasi secara kolektif merupakan hal yang penting karena itu diperlukan aliansi untuk melakukan agregasi kepentingan individu (Dwiyanto, 2003: 170). Partisipasi dalam kelompok masih terbagi menjadi dua, yaitu dalam partai politik dan organisasi non-partai politik. Namun, seiring berjalannya globalisasi, menurut Giddens (2002: 55), partai politik tergeser oleh gerakan sosial atau organisasi non-pemerintah. Fenomena ini menurut Ulrich Beck (Giddens, 2002: 55) disebut sebagai "sub-politik". Pengertiannya adalah politik yang menjauhi parlemen dan menuju kelompok-kelompok dengan isu tunggal dalam masyarakat. Kelompok-kelompok isu tunggal ini disebut sebagai *stakeholder* yang terbagi menjadi *stakeholder* utama, *stakeholder* pendukung, dan *stakeholder* kunci. *Stakeholder* utama merupakan *stakeholder* yang memiliki kaitan secara langsung dengan suatu kebijakan sehingga harus menjadi penentu utama dalam kebijakan. Kelompok ini terdiri dari masyarakat dan tokoh masyarakat serta pihak manajer publik. *Stakeholder* pendukung merupakan *stakeholder* yang tidak memiliki kaitan secara langsung terhadap suatu kebijakan, tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah. Kelompok ini meliputi lembaga pemerintah yang terkait dengan isu, LSM, perguruan tinggi, dan pengusaha. *Stakeholder*

kunci merupakan *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal untuk mengambil keputusan. Kelompok ini terdiri dari pemerintah kabupaten/kota, DPRD Kabupaten/Kota, serta dinas yang membawahi langsung bidang yang bersangkutan (Putra, 2005: 31–32).

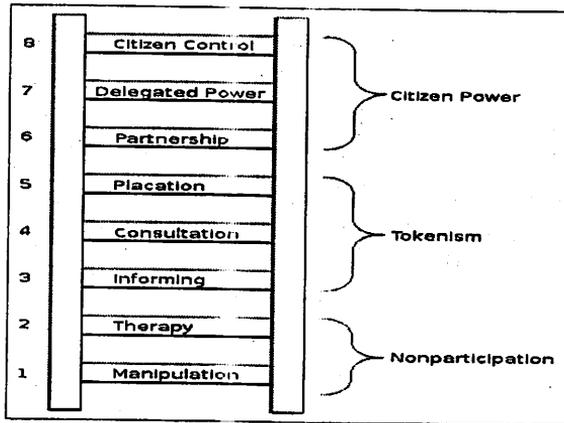
Menurut Wirt and Kirst (1972: 50–57), *stakeholder* pendidikan terdiri atas *profesional interest groups, professionally oriented interest groups, transcendent groups, crisis interest group, and testing agencies and foundations* (kelompok kepentingan profesional, kelompok kepentingan yang berorientasi secara profesional, kelompok transendental [federasi dari asosiasi pembayar pajak]), kelompok kepentingan terhadap krisis, serta yayasan atau kelompok pengujian). Sergiovanni, Burlingame, Coombs, dan Thurston (1987: 246) menyatakan bahwa *stakeholder* pendidikan yang memengaruhi pendidikan adalah 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 dan 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 di antaranya diartikulasikan melalui media massa, baik cetak maupun elektronik (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.

Kelompok bentukan masyarakat tersebut lebih sering disebut sebagai organisasi *civil society* atau organisasi masyarakat sipil (OCS/OMS). Organisasi tersebut menurut Pratikno (2001 :83) menyediakan mekanisme *checks and balance* terhadap kekuasaan pemerintah dan sektor swasta. OMS tersebut meliputi Lembaga Swadaya Masyarakat, perguruan tinggi, media massa, dan partai politik. Keempatnya mengemban tugas berupa pengupayaan terbentuknya atau terbangunnya karakter *free public sphere*, demokratis, keadilan sosial, pluralisme, dan toleransi dalam masyarakat (Ubaidillah, 2000: 147–149). Kondisi ini bisa menjadikan keseimbangan antara negara, pasar (sektor swasta), serta masyarakat.

Keseimbangan antar-tiga komponen tersebut diperlukan tahapan yang panjang dalam masyarakat. Tahapan tersebut di antaranya melalui proses partisipasi masyarakat yang berjalan bertahap. Penahapan partisipasi ini disebut Sherry Arnstein (1969) serta Gaventa dan Valderama (2001: 23–24) sebagai *A Ladder of Citizen Participation* (tangga partisipasi warga negara). Tangga tersebut terdiri atas delapan tangga yang terbagi menjadi tiga tahapan, dengan gambaran sebagai berikut.



Skema 1 . Tangga Partisipasi

Gambar 1 dapat dikelompokkan menjadi tiga tingkat. Tingkat yang paling rendah atau tidak ada partisipasi terletak pada tangga manipulasi dan terapi disebut sebagai tingkat tidak ada partisipasi (*nonparticipation*). Tangga penenteraman, menginformasikan, dan konsultasi merupakan tingkat "tokenisme". Artinya, masyarakat dilibatkan pada permukaan atau tindakan simbolis dalam pengambilan keputusan publik dan sekadarnya dilibatkan sebagai upaya dalam pencapaian suatu tujuan. Sedangkan, tingkat terakhir disebut kekuasaan oleh warga terletak pada tangga kemitraan, pendelegasian, dan pengawasan oleh warga. Dari tangga tersebut, yang paling besar partisipasinya (*most citizen participation*) terletak pada tangga pengawasan oleh warga.

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."

Maksud pendapat tersebut adalah partisipasi dibuat untuk memberikan kesempatan berkomunikasi secara efektif pada publik (menyampaikan opini-opininya tentang kebijakan pendidikan), menjadikan kebijakan pendidikan dapat mudah, dan lancar dalam implementasinya. Bahkan, dengan adanya ruang partisipasi, menjadikan publik memberikan dukungan sejak awal, baik dalam proses perencanaan sampai dengan pelaksanaannya. Hal itu disebabkan kebijakan pendidikan berpengaruh besar terhadap kehidupannya.

Dalam konteks ini, partisipasi terkait dengan usaha secara kolektif dalam kegiatan pembuatan keputusan, pelaksanaan, pemerolehan hasil (keuntungan), dan penilaian terhadap seluruh kegiatan pendidikan.

Pendidikan merupakan urusan dan masalah publik. Artinya, tidak hanya pemerintah sebagai pemegang kendali negara yang bertanggung jawab sehingga semua orang harus terlibat dalam memikirkan kemajuannya. Namun, masyarakat sering ditinggalkan karena model pemerintahannya bersifat sentralistik. Ketika pemerintahan bersifat sentralistik, masyarakat didominasi oleh negara dan organ di bawahnya sehingga muncullah penyeragaman di sana-sini, termasuk pendidikan. Ketika kondisinya semacam itu, pendidikan memiliki manfaat yang sangat rendah pada masyarakat dan tidak ada penghargaan atas perbedaan. Perbedaan sebenarnya merupakan keniscayaan, tetapi gugur ketika harus berhadapan dengan pemerintahan yang sentralistik.

Penerapan otonomi daerah mengubah kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi desentralistik. Artinya, sistem pemerintahan yang mengharuskan semua keputusan harus didasarkan pada keputusan secara demokratik. Semua keputusan dalam era desentralisasi berusaha mengembangkan partisipasi masyarakat di dalam pembuatan

kebijakan, baik sebagai pelaku dan subjek dalam proses perencanaan dan pelaksanaan sampai pemanfaatan sesuatu yang berkaitan dengan publik harus demokratis dan sesuai dengan kebutuhan warga. Di sinilah negara tidak lagi menjadi pelaku utama dalam pembuatan kebijakan, tetapi menjadi mitra masyarakat dalam segala hal termasuk pembuatan kebijakan. Negara harus lebih banyak mendengar masyarakat yang tecermin dalam opini yang dibuat melalui media massa atau ruang diskursus lain milik masyarakat. Aspirasi masyarakat harus sejak didengarkan ketika proses awal pembuatan kebijakan publik.

Pendidikan sebagai bagian dari persoalan publik pun juga harus diputuskan secara demokratis agar sesuai kebutuhan masyarakat dan tidak membebani. Di sini diperlukan kecakapan warga negara dalam dua hal, yaitu kecakapan intelektual dan kecakapan partisipatoris. Dua kecakapan ini merupakan pautan tiga dimensi, yaitu kognitif, afektif, dan psikomotor. Kecakapan partisipatoris membentuk aliansi dari anggota masyarakat untuk memperbaiki kualitas pendidikan. Aliansi itu bisa terwadahi dalam sebuah institusi—formal maupun non-formal—sehingga bisa menjadi *pressure group* dalam menyikapi isu-isu pendidikan, baik di tingkat mikro sekolah, lokal, maupun nasional.

Keberadaan kelompok penekan bisa mengontrol kebijakan negara dan organ di bawahnya pada bidang pendidikan sesuai kebutuhan dengan warganya, dari perencanaan, pelaksanaan, *monitoring*, maupun evaluasi. Dengan demikian, kelompok penekan bisa menjadikan pendidikan selaras dengan kepentingan masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut, tidak hanya diperlukan kepedulian masyarakat saja, tetapi juga yang berkaitan dengan proses itu, termasuk media harus bisa menunjang proses demokratisasi kebijakan pendidikan. Minimal media bisa menjadi alat untuk penyampaian aspirasi masyarakat yang menunjang demokratisasi kebijakan pendidikan di tingkat lokal.

ooooo

BAB IV

PRAKISIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Fakta Temuan Lapangan

Pemaparan praksis partisipasi masyarakat dalam kebijakan pendidikan pada bab ini akan diuraikan kebijakan pendidikan di Kota Surakarta sebagai sebuah contoh dan perbandingan.

1. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Bidang Pendidikan Kota Surakarta

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah melalui tahapan yang panjang, berawal dari Musyawarah Rencana Membangun Kelurahan, Musyawarah Rencana Membangun Kecamatan, sampai dengan Musyawarah Rencana Membangun Kota. Hasil musyawarah ini akan mencerminkan dinamika pembangunan Kota Surakarta.

Dalam pembangunan Kota Solo diinisiasikan oleh *Indonesian Partnership on Local Governance Initiatives Solo (IPGI-Solo)* memakai model *bottom up* dengan dielaborasikan oleh Walikota Solo Slamet Suryanto dengan model pembangunan *nguwongke wong Solo*. Bentuknya melalui musyawarah kelurahan membangun/musyawarah

rencana membangun kelurahan (muskelbang/musrenbangkel), musyawarah kecamatan membangun/musyawarah rencana membangun kecamatan (muscambang/musrenbangcam), dan musyawarah kota membangun/musyawarah rencana membangun kota (muskotbang/musrenbangkot).

RS (IPGI) menyatakan, “Musren-musren yang ada, baik dari kelurahan sampai dengan kota, sebenarnya manifestasi kepedulian warga atas kemajuan yang akan dicapai Surakarta. Kemajuan di bidang fisik maupun non fisik termasuk pendidikan. Tetapi, memang dalam pendidikan ada dua kategori fisik maupun non-fisik.”

Menurut sumber di atas, pendidikan juga masuk dalam pembahasan di tingkatan yang paling bawah, yaitu tingkat kelurahan berupa musyawarah rencana membangun kelurahan (musrenbangkel) sampai dengan musyawarah tertinggi, yaitu musyawarah rencana membangun kota (musrenbangkot). Hal ini disepakati oleh responden bernama MAM (MUI):

“Pendidikan masuk dalam pembahasan komisi sosial dan budaya dalam musren-musren, karena saya ikut aktif dalam kegiatan tersebut. Karena musren itu terdiri dari Komisi Umum, Komisi Sosial dan Budaya, Komisi Ekonomi serta Komisi Fisik dan Sarana Prasarana.”

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa bidang pendidikan memang secara riil dilakukan perencanaan di tingkatan mikro (kelurahan) sampai dengan tingkat yang paling atas, yaitu kota. Pembahasannya berada di komisi sosial dan budaya. Pernyataan tersebut sesuai dengan *Buku Pedoman* yang diterbitkan oleh Badan Perencanaan Daerah (BAPEDA) Kota Surakarta yang mencantumkan pendidikan termasuk dalam komisi sosial dan budaya dalam setiap musren di tingkatan apa pun. Hal tersebut berkaitan dengan pendidikan banyak yang sesuai dengan kondisi riil disebabkan partisipasi aktif para komponen pendidikan, terutama guru di semua jenjang pendidikan

dalam setiap kegiatan musren. Demikian seperti yang diungkapkan Trjn (kasubdin SLTP):

“Musrenbangkel sampai dengan musrenbangkot yang aktif kebanyakan dari guru dan komponen pendidikan lain sehingga semakin mendekatkan antara kebutuhan riil bidang pendidikan—baik fisik dan non-fisik—dengan penyusunan APBD. Sehingga apa yang disusun di APBD pada bidang pendidikan adalah cerminan kebutuhan riil. Karena guru yang paling tahu kebutuhan riil bidang pendidikan, sehingga pendidikan terlihat sangat pas dalam programnya.”

Begitu pula Sht (Subdin. TK/SD) juga berpendapat serupa:

“Anggaran program pendidikan yang diusulkan di musrenbangkel sampai dengan musrenbangkot sangat membantu dalam kesesuaian dengan kondisi riil pendidikan. Karena peserta musren tersebut kebanyakan masyarakat pendidikan, seperti guru Taman Kanak-Kanak sampai dengan Sekolah Menengah serta komponen pendidikan lain....”

Pendapat tersebut diperkuat dan dibenarkan Swrt (Sekretaris DPKS):

“Guru hampir di semua tingkatan musren menjadi pelaku aktif, sehingga kebutuhan riil pendidikan bisa ter-cover. Di samping ter-cover juga bisa mengawal anggaran pendidikan dari tingkat paling bawah, yaitu musrenbangkel sampai tingkat musrenbangkot.”

Pendapat-pendapat tersebut di atas menunjukkan bahwa musren yang ada merupakan jembatan dua sisi yang selama ini kurang bisa “nyambung”, yaitu antara kebutuhan riil pendidikan dan penganggarnya. “Nyambung”-nya kepentingan pemerintah dengan masyarakat pada sektor pendidikan maupun lainnya muncul dinyatakan MH (IPGI).

Memang benar, musren merupakan wahana untuk penyampaian aspirasi. Di bidang pendidikan, hal ini sangatlah memiliki arti penting karena sektor pendidikan merupakan sektor yang paling primer dan vital dalam pembangunan Kota Solo jika dilihat dari visi dan misi Kota Solo.

Pendapat-pendapat di atas terlihat bahwa ada upaya pelembagaan partisipasi melalui musyawarah perencanaan dari tingkat kalurahan sampai kota. Pelembagaan partisipasi ini bisa memudahkan perencanaan di BAPEDA. Hal ini diungkapkan oleh AB:

“Forum formal rutin berupa Muskelbang sampai dengan muskotbang lebih dititiktekan pada perencanaan pembangunan—baik pendidikan yang masuk dalam Komisi Sosial dan Budaya, Komisi Umum, Komisi Ekonomi serta Komisi Fisik dan Sarana Prasarana yang nantinya akan berimbas pada kantor BAPEDA Kota Surakarta.”

Pendapat ini disepakati oleh Subdit Pendidikan Bagian sosial budaya Bapeda Kota Solo (AP):

“Musrenbangkel sampai dengan Musrenbangkot mengarahkan sektor pendidikan sehingga sesuai dengan kebutuhan dan memudahkan dalam merancang anggaran pendidikan di APBD pada kantor kami bekerjasama dengan teman-teman Dikpora.”

Ada forum lagi yang berada di luar kelembagaan resmi dalam memengaruhi kebijakan, yaitu LSM. Beberapa LSM berusaha memfasilitasi kelompok-kelompok lintas sektor untuk berpartisipasi. Seperti Aliansi ALISS yang berusaha memengaruhi kebijakan publik bidang pendidikan berupa tuntutan agar APBD bisa memfasilitasi program sekolah murah. Mereka membuat pertemuan kemudian membuat surat pernyataan.

Pendapat tersebut dinyatakan oleh RS (IPGI):

“Muskelbang sampai dengan Muskotbang merupakan pelembagaan partisipasi masyarakat dalam membuat kebijakan, baik berupa program dalam pembuatan APBD maupun kebijakan lain. Selain itu ada model lain, seperti pendampingan LSM pada kelompok pinggiran maupun LSM sendiri dalam memengaruhi kebijakan publik, walaupun kemudian teman-teman juga masuk di arena musrenbangkot.”

Keterlibatan langsung maupun tidak langsung dalam pembuatan kebijakan APBD juga dinyatakan MH (IPGI):

“Keterlibatan langsung teman-teman LSM maupun tidak langsung melalui pendampingan kelompok-kelompok pinggiran di musren maupun di DPRD bisa lebih mengarahkan budgeting dalam bidang pendidikan agar sesuai dengan sasaran.”

Hal tersebut dibenarkan BS (Kasubdin. Sekolah Menengah):

“Teman-teman LSM maupun kelompok dampungannya sangat membantu kami dalam proses penyusunan APBD, sehingga *budgeting* pendidikan bisa memungkinkan sesuai dengan kebutuhan riil. Kami di Dikpora maupun BAPEDA tidak alergi terhadap keterlibatan yang semacam itu.”

Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa musren merupakan tahapan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan Kota Surakarta, terutama dalam *budgeting* sehingga programnya riil sesuai kebutuhan masyarakatnya. Program yang riil itu karena berangkat dari tingkat paling dasar, yaitu tingkatan RT sampai kelurahan. Hal ini terjadi karena musren tersebut memiliki berbagai fungsi sesuai tingkatannya.

“Muskelbang sebagai forum musyawarah perencanaan pembangunan yang demokratis di tingkat kelurahan dilakukan secara terbuka dengan melibatkan seluruh stakeholders kelurahan dan merupakan sub sistem perencanaan pembangunan kota.”

Stakeholder kelurahan tersebut adalah lurah, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK), perwakilan RT dan RW, wakil organisasi sosial, wakil kelompok sosial, wakil organisasi seni, karang taruna dan organisasi pemuda, sektor swasta, wakil perempuan, serta tokoh masyarakat. Hal ini disepakati Akhbarudin Arif bahwa peserta muskelbang memang sangat beragam sehingga memungkinkan terjadinya interaksi dalam usulan menjadi satu kepentingan yang sama.

Peserta musrenbangkel yang beragam ini memungkinkan terjadinya akomodasi kepentingan karena ada interaksi di antara mereka. Kondisi ini memunculkan satu kesatuan kepentingan yang sebelumnya tidak muncul.

Sebagai kelanjutan dari muskelbang/musrenbangkel, muscambang/musrenbangcam berfungsi sebagai forum musyawarah perencanaan pembangunan yang demokratis di tingkat kecamatan dilakukan secara terbuka dengan melibatkan stakeholder kecamatan dan merupakan subsistem perencanaan pembangunan kota.

Titik terakhir berada pada muskotbang/musrenbangkot yang memiliki fungsi sebagai forum musyawarah perencanaan pembangunan yang demokratis di tingkat kota dilakukan secara terbuka dengan melibatkan stakeholder kota (Keputusan Walikota Surakarta, 410/45-ai/2002 dan revisinya tahun 2004).

Fungsi ketiganya terlihat bahwa mempertemukan *stakeholders* dalam kerangka mendapatkan masukan tentang pembangunan Kota Solo sehingga pembangunan berbasis pada kepentingan riil masyarakat. Kepentingan riil ini tecermin dalam APBD yang disusun oleh eksekutif dan disepakati antara eksekutif dan legislatif. Sebelum disahkan, ada mekanisme *hearing* antara masyarakat dan DPRD berkaitan dengan masa menjelang penetapan Raperda APBD. Hal ini tampak jelas dari penjelasan Farid Badres Ketua DPRD Kota Surakarta (5 Mei 2005):

“Kami membuka seluas-luasnya partisipasi masyarakat dan ini sudah diatur di dalam tata tertib Dewan. Bisa melalui mekanisme public hearing baik inisiatif dari masyarakat maupun dari DPRD. Kegiatan ini biasanya bisa memengaruhi pengambilan kebijakan. Diantara contohnya adalah pengurangan maupun penambahan anggaran di APBD melalui mekanisme *public hearing*.”

Hal senada juga diungkapkan oleh Effendi Siahaan (18 Agustus 2005), “Kewajiban untuk menjangkau aspirasi masyarakat dan mengembangkan

partisipasi masyarakat itu memang sudah diatur oleh DPRD melalui tata tertib sehingga keluhan masyarakat cepat bisa didengar oleh anggota DPRD. Nah, untuk anggota dewan di Komisi IV untuk lebih bisa mendengarkan keluhan rakyat dan bisa lebih mengena sasaran yang berkaitan dengan pendidikan, maka dibentuklah Pokja Pendidikan.”

Bahkan, bisa saja penyerapan aspirasi tidak hanya dilakukan secara formal saja, tetapi juga non-formal. Seperti yang diungkapkan Budi Hartanto, “Biasanya kami menyelenggarakan apa yang disebut sebagai mekanisme *hearing*, bisa dari inisiatif warga berkaitan dengan kebijakan pendidikan dan inisiatif Komisi IV. Atau, Anggota Komisi IV diundang oleh komponen pendidikan ketika ada acara berkaitan dengan pendidikan, dan Anggota Komisi IV berpakaian preman dalam mendapatkan informasi persoalan pendidikan di lapangan. Serta kami bisa merekapitulasi permasalahan masyarakat melalui media cetak maupun elektronik. Kalau *Solo Pos* ada surat pembaca dan *Kring Solo Pos*, *MQ* dengan Risalah Pagi-nya atau media lain yang mengupayakan pengembangan partisipasi masyarakat dalam kebijakan yang akan kita ambil.”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa anggota legislatif bersifat proaktif dalam mencari aspirasi. Bahkan, media pun dijadikan rujukan atas permasalahan yang dihadapi masyarakat karena media ternyata merupakan wahana yang paling mudah untuk menyampaikan aspirasi. Seperti yang diutarakan oleh Mj:

“MQ memang berupaya menjadi fasilitator bagi semuanya untuk bisa berbicara untuk kebaikan dan perkembangan positif dari pemerintah. Acara yang biasanya paling banyak respons dari masyarakat adalah Risalah Pagi. Acara ini menyesuaikan kebutuhan masyarakat atas isu-isu aktual lokal maupun nasional.”

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa media bisa memfungsikan dirinya sebagai jembatan aspirasi yang berkembang di masyarakatnya. Hal ini juga disepakati oleh Sekretaris DPKS:

“Untuk memantau atau menyuarakan aspirasi pendidikan, kami memanfaatkan rubrik yang ada di *Solo Pos*. Rubrik yang selalu kami pakai sebagai upaya aspirasi pendidikan adalah wacana. Dengan demikian bisa dibaca atau minimal bisa diperhatikan oleh DPRD atau pihak eksekutif. Tanpa dukungan semacam ini dari media, tidak mungkinlah kami bisa digubris.”

Media menjadi penting bagi kanal untuk penyaluran aspirasi yang belum terdeteksi oleh pihak yang berkepentingan sehingga menjadikan efektivitas aspirasi semakin bisa didengar semua kalangan. Masukan dari berbagai kalangan ini ditindaklanjuti oleh DPRD melalui mekanisme yang telah diatur dalam ketentuan internalnya sesuai dengan bunyi tata tertib DPRD pada pasal 101 ayat c tentang pembicaraan tahap ketiga dari pembentukan peraturan daerah disebutkan bahwa pembicaraan tahap ketiga, meliputi pembahasan berikut.

- (1) Rapat komisi/gabungan komisi atau rapat panitia khusus dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Rapat komisi/gabungan komisi atau rapat panitia khusus sebagaimana pada huruf c1 dilakukan setelah mendengar dan mempertimbangkan aspirasi dan masukan dari masyarakat (Keputusan DPRD Kota Surakarta No. 06/2004).

Ketentuan tata tertib tersebut masih didukung oleh pasal lain yang mewajibkan wakil rakyat ketika reses harus mengunjungi daerah pilihannya dan menyerap aspirasi masyarakat (Pasal 58 ayat 2).

Parisipasi masyarakat yang ada menunjukkan bahwa tidak semata-mata karena aturan main yang dibuat pihak eksekutif saja, tetapi juga aturan main yang dibuat pihak legislatif. Di samping itu pula karena masyarakat merasa peduli terhadap kebijakan.

Kepedulian masyarakat yang akan dibangun melalui mekanisme yang dibuat eksekutif maupun legislatif memiliki tujuan masing-masing. Muskelbang bertujuan untuk menyusun Daftar Skala Prioritas

Pembangunan tahunan di tingkatan kelurahan yang dilakukan secara demokratis dan partisipatif.

Pelaksanaan muskelbang tersebut menunjukkan bahwa penyusunan DSP mendasarkan mekanisme demokratis dan partisipasi *stakeholder* sesuai tingkatan. Tujuan ini akan berkelanjutan di tingkatan di atasnya, yaitu muscambang. Muscambang bertujuan untuk sinkronisasi dan kompilasi program perencanaan pembangunan tahunan antara hasil Muskelbang dengan program unit kerja di Lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta guna menyusun Daftar Skala Prioritas Pembangunan tahunan di tingkatan kecamatan yang dilakukan secara demokratis dan partisipatif.

Mekanisme tidak berbeda dengan tingkatan di bawahnya sehingga memungkinkan terjadinya sinkronisasi usulan. Dengan demikian, tidak memunculkan *overlapping*. Selain itu, sifatnya bisa juga kompilasi usulan jika sudah terjadi sinkronisasi, berkelanjutan dan berkesinambungan dalam pembangunan juga dilakukan di tingkatan kota.

Muskotbang bertujuan untuk koordinasi dan sinkronisasi guna menyusun Daftar Skala Prioritas Pembangunan tahunan tingkat kota berdasar muscambang dan usulan komunitas sektoral sebagai bahan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk tahun anggaran berikutnya.

Tujuan ketiga musren tersebut menunjukkan bahwa APBD yang disusun sangat mendasarkan pada partisipasi semua komponen masyarakat yang memiliki kepentingan untuk perbaikan kesejahteraan masyarakat. Selain musren tersebut, mekanisme dewan juga dijalankan berupa mekanisme *public hearing*, baik saat RAPBD maupun RAPBD Perubahan sudah masuk di DPRD. Hal ini dilakukan oleh salah seorang responden yang mewakili DPKS dan juga tokoh masyarakat Kecamatan Banjarsari dan dibenarkan saat wawancara ini dilakukan.

“Kami selalu ikut dalam proses *public hearing* karena kami ingin mengawal seberapa jauh implementasi yang kami usulkan saat musrenbangkel (dalam hal ini saya mewakili kelurahan Kadipiro dan DPKS), sampai di tingkatan musrenbangkot (Soewarto, wawancara dan observasi, 12 September 2005).”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kedudukan seseorang bisa menjadikan satu orang mewakili dua perwakilan sekaligus dalam mekanisme *hearing* di DPRD. Keadaan ini bisa menjadikan upaya pengawalan yang sangat baik dan ketat karena bisa melihat seberapa jauh pihak eksekutif bersungguh-sungguh mengimplementasikan dan mengompilasikan usulan di tingkatan musrenbangkel sampai dengan musrenbangkot.

Hal ini dibenarkan Muhammad Histaraludin:

“Pengawalan sangat penting dari semua komponen termasuk LSM yang konsen dengan penguatan partisipasi warga. Tanpa pengawasan warga di *public hearing*, bisa saja usulan warga di musrenbangkel sampai musrenbangkot hilang di tingkatan Rancangan APBD yang disusun BAPEDA. Jadi bisa saja mubadzir usulan masyarakat di tingkatan bawah ternyata tidak ada di RAPBD.”

Pengawalan yang dilakukan warga menunjukkan keinginan agar partisipasi mereka tidak sekadar formalitas saja, tetapi juga punya makna esensial bagi sebuah kebijakan yang berkait dengan nasib mereka.

Keterlibatan masyarakat di *public hearing* memang tidak semata-mata karena keterlibatan sejak awal dari proses musren, tetapi juga karena keinginan agar kepentingan masyarakat bisa diakomodasikan di APBD. Seperti pendapat dari kelompok profesi Guru Bantu berikut ini:

“Kami datang dalam proses *public hearing* RAPBD dan RAPBD Perubahan ini karena diundang, berkait kami selalu kontak dengan salah satu anggota DPRD yang selalu mendampingi kami ketika ada masalah tentang gaji guru honorer maupun yang sejenis. Seperti yang Anda lihat tadi kami memperjuangkan penambahan intensif bagi teman-teman

guru bantu. Jadi, kami sebenarnya ingin datang setiap ada *hearing*, tetapi kami juga tidak tahu persis kapan pelaksanaan *public hearing*. Ya kalau kami tidak diundang, kalau ada desakan dari sesama guru bantu ya... kami akan dan selalu meminta *hearing* dengan teman-teman di DPRD Kota Solo (Wawancara dengan Ketua Guru Bantu dan observasi, 19 September 2005).”

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa partisipasi kelompok profesi merupakan hal penting meskipun tidak ada jadwal pasti. Akan tetapi, partisipasi profesi ini muncul tatkala ada tuntutan kolektif anggota organisasi profesi. Apalagi, yang diperjuangkan adalah penambahan intensif untuk guru bantu dari APBD, terutama APBD Perubahan. Usulan ini juga dikuatkan oleh dua orang pengurus Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan yang memiliki latar belakang pekerjaan sebagai guru berbeda kecamatan saat *public hearing*. Mereka mengusulkan perlunya penambahan intensif bagi guru agar terjadi peningkatan motivasi dalam mencerdaskan sumber daya manusia Solo (12 September 2005).

Partisipasi di *public hearing* ini tidak hanya dibatasi kelompok kepentingan tertentu, tetapi juga diikuti oleh LSM dan kelompok pinggiran yang didampingi LSM. Keikutsertaan lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam *public hearing* memiliki keragaman. Ada yang mewakili kelompok dampingan dan ada yang datang karena diundang oleh DPRD.

“Saya mewakili PATTIRO dan mendampingi kelompok pinggiran dalam hearing ini agar ada pengawalan usulan kelompok kepentingan dari tingkatan musrenbangkel sampai dengan APBD bahkan RAPBD-Perubahan (Wawancara AB-PATTIRO, 11 Agustus 2005).”

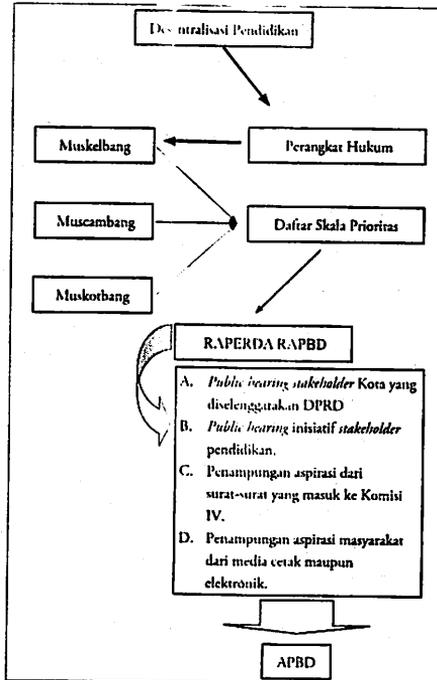
Pernyataan yang hampir sama disampaikan oleh aktivis Kompip Solo:

“Kami merasa memiliki kepentingan hadir di dalam hearing di DPRD dan kepentingan kelompok pinggiran yang kami dampingi, agar ada “pengawalan” usulan-usulan dari bottom up, sejak dari kelurahan

sampai dengan kota. Biar tidak mubadzir usulan kami sebelumnya (Wawancara dengan AA dari KOMIP Solo).”

Apa yang disampaikan memang disetujui oleh kelompok yang menamakan dirinya ALISS (Aliansi Lintas Sektoral Surakarta). Kelompok ini berupaya menekan dengan cara mendatangi DPRD, mendatangi kegiatan-kegiatan publik, dan juga memberikan *press release* ke media dalam memengaruhi kebijakan publik. Kebijakan publik yang disampaikan, di antaranya kepentingan sesuai dengan kelompok dan kepentingan yang diusung bersama-sama, yaitu masalah pendidikan.

Paparan tersebut kalau digambarkan sebagai berikut.



Skema 2. Proses Penganggaran Pendidikan pada APBD

2. Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pendidikan

Perjalanan Raperda Pendidikan ini memang unik. Perjalanan berawal dari sebuah keresahan pada bidang pendidikan dinyatakan Pdy (MPPS dan wartawan *Solo Pos*):

“Pada awalnya saya dan teman-teman itu hanya sebatas menekan pada calon-calon walikota dan wakilnya untuk mau menandatangani kontrak politik bidang pendidikan. Tidak lebih dari itu. Tetapi, perkembangan selanjutnya justru ada usulan bahwa kalau hanya semacam itu pendidikan hanya terbatas periodenya hanya lima tahunan. Itu terlalu jangka pendek.”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa keinginan untuk munculnya sebuah Raperda pendidikan tidak muncul tiba-tiba, tetapi justru sebuah tuntutan sederhana berupa kontrak politik bidang pendidikan pada calon-calon walikota. Keinginan sebenarnya sangat sederhana hanya sebatas itu, tetapi responsnya justru sangat luas dari niatan semula. Pendapat tersebut disepakati Winarti (MPPS dan Akademisi dari UNISRI):

“Memang pada awalnya kita tidak berpikir tentang peraturan daerah bidang pendidikan, tetapi mengupayakan agar calon-calon walikota dan wakilnya itu mau peduli pendidikan. Teman-teman di komisi 4 DPRD Kota Surakarta sebenarnya mendorong lebih dari itu. Biar pendidikan itu tidak hanya terbatas pada orang. Artinya, bergantinya walikota tidak akan mengubah paradigma pendidikan Kota Solo. Sehingga kami selalu meminta Komisi IV atau Pokja pendidikan selalu intens dalam menyelenggarakan *brainstorming* sebagai langkah awal identifikasi permasalahan pendidikan di Solo.”

Pendapat di atas menunjukkan bahwa pendidikan tidak harus selalu berubah ketika pemimpin daerah berganti sehingga ada ketentuan baku bagi eksekutif dan legislatif. Artinya, perda pendidikan bisa menuntun eksekutif dalam melaksanakan program-program

pendidikan dan legislatif punya acuan lokal dalam pengawasan pendidikan.

Selain itu, *brainstorming* dijadikan wahana untuk mengidentifikasi permasalahan pendidikan. Apa yang dinyatakan tersebut disepakati oleh salah satu anggota kelompok kerja pendidikan Komisi IV DPRD Solo (Effendi Siahaan):

“Memang pada awalnya, Raperda pendidikan diusulkan teman-teman di luar anggota DPRD yang peduli pendidikan, tetapi hanya sebatas pembuatan kotrak politik bidang pendidikan. Kalau hanya sebatas itu sangat sederhana, sementara UU No. 20 tahun 2003 membuka peluang yang sangat besar untuk dimunculkannya di setiap daerah ada peraturan daerah bidang pendidikan. Misalnya, anggaran pendidikan, diferensiasi kurikulum, dan yang lainnya. Semua usulan yang dilontarkan selalu kami akomodasikan terutama penyelenggaraan *brainstorming* tentang pendidikan.”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa adanya Perda Pendidikan bisa menjamin di antaranya implementasi anggaran pendidikan minimal 20% dan aturan main lain yang lebih spesifik dan khas di bidang pendidikan. Di samping itu bisa mensinkronkan kebijakan pendidikan di tingkat lokal sesuai dengan visi dan misi sebuah kabupaten/kota serta hasil *brainstorming* permasalahan pendidikan di Kota Solo (8 Agustus 2006). Hal ini disadari oleh Suwarto (DPKS):

“Keresahan yang muncul tidak hanya terletak pada lemahnya komitmen calon pejabat, tetapi ada dua lagi yang mendasar yaitu visi dan misi kota Solo adalah kota pendidikan dan ini tidak tercermin pada anggaran pendidikan yang rendah di Kota Solo. Rendahnya anggaran ini juga didukung hasil penelitian Pak Baidlowi (Sekjen Depdiknas). Dan ini kita suarakan di acara Seminar yang diselenggarakan DPKS di Balaikota bulan Mei 2005.”

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa komitmen seseorang harus didukung oleh kebijakan yang tetap dan pasti sehingga ada

jaminan keberlangsungan pencrapan dan pengawasannya. Pendapat di atas disepakati AH:

“Pendidikan menjadi sangat strategis di samping sudah didesentralisasikan dan semestinya harus ada perdanya juga karena merupakan salah satu visi dan misi kota ini sehingga kami yang ada di DPRD sangat berupaya untuk penyerapan aspirasi berdasar daerah pilihan dan *open house* serta memanfaatkan masa reses dengan pembagian bidang maupun teritorial. Cara ini ditempuh agar aspirasi tidak hanya sekadar disampaikan individu saja, tetapi juga termasuk kelompok kepentingan. Seperti kelompok pinggiran yang selama ini belum terakomodasikan.”

Aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam menyuarakan pendidikan tidak terbatas pada acara resmi DPRD secara kelembagaan, tetapi juga secara kelembagaan partai yang diwakili anggota DPRD. Penyampai aspirasi dan yang berpartisipasi tidak sebatas lembaga formal saja, namun juga kelompok pinggiran yang selama ini belum terakomodasikan suaranya dalam membangun pendidikan di Kota Solo.

“Kelompok pinggiran dampingan kita selalu kita ajak untuk berpartisipasi, baik secara langsung atau kita wakili karena kesibukan mereka dalam bersuara dalam pembuatan Perda Pendidikan. Tetapi fokus mereka memang baru sebatas apa yang pernah dijanjikan oleh walikota Jokowi, yaitu pendidikan murah dan usulan mereka yang relatif asli adalah kemudahan akses kaum pinggiran untuk sekolah (Memey- PATTIRO).”

Tidak bisa dimungkiri memang kaum pinggiran lebih fokus pada kebutuhan riil mereka adalah sekolah gratis bagi anak-anak mereka. Kondisi yang sama disampaikan dari LSM KOMPPIP:

“Memang keterbatasan teman-teman yang kita dampingi mengakibatkan mereka kadang tidak secara langsung datang, tetapi kita wakili dalam menyuarakan aspirasi mereka dalam bidang pendidikan. Dan lagi-lagi mereka lebih menyuarakan keinginan mereka agar sekolah murah bisa dilegalisasikan di perda pendidikan Kota Solo (AA-KOMPPIP).”

Kaum pinggiran dalam berpartisipasi tidak secara langsung, tetapi diwakili oleh LSM dalam menyuarakan aspirasinya. Kelompok pinggiran yang dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. Pedagang Kaki Lima (PKL);
- b. Pengemudi becak;
- c. Difabel;
- d. Penata Parkir;
- e. Pengamen dan anak jalanan;
- f. Pedagang pasar;
- g. Pekerja Seks Komersial (Dokumentasi dari KOMPIP).

Mereka semua merupakan dampingan KOMPIP dan membentuk organisasi yang bernama: Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta (SOMPIS). SOMPIS terakhir menyuarakan hak dasar mereka, terutama kesehatan dan pendidikan serta mendesak DPRD untuk memperdakan sekolah murah bagi rakyat miskin serta harus ada jaminan hukum melalui perda berkait dengan itu (September 2006). Kelompok pinggiran lain bernama ALISS (Aliansi Lintas Sektor Solo) adalah kelompok dampingan PATTIRO yang memiliki sektor berikut ini.

- a. Pedagang Kaki Lima (PKL).
- b. Buruh.
- c. Parkir.
- d. Pengemudi Becak (Dokumentasi dari PATTIRO).

Selain itu, ALISS juga menekan kepentingan mereka terhadap pendidikan murah melalui *press release* media cetak (dokumentasi terlampir). Kelompok pinggiran tersebut sangat kuat dilihat dari komponen pendukungnya sehingga wajar mereka sangat lantang menyampaikan aspirasinya dalam hak hidup yang paling mendasar, yaitu pendidikan murah ataupun gratis.

Semua yang dilakukan oleh kelompok maupun perseorangan dalam menyampaikan aspirasi pendidikan melalui media cetak maupun elektronik selalu dipantau oleh anggota DPRD. Seperti pendapat berikut ini:

“Mengidentifikasi masalah pendidikan yang paling mudah dan ringan sebenarnya melalui media cetak. Seperti *Solo Pos* menyediakan ruang mahasiswa untuk menulis tentang berbagai hal tentang peraturan berkaitan pendidikan, atau melalui *Kriing Solo Pos*, opini, maupun rubrik-rubrik khusus berkaitan dengan pendidikan. Tidak hanya itu, kami juga memantau acara di salah satu radio yang membuat acara yang menampung segala unek-unek pendidikan. Jadi, ruang partisipasi selalu kami pantau sehingga memudahkan kami menyaring aspirasi riil dari masyarakat (Budi Hartanto).”

Di samping proses *hearing* dan melalui media, ada juga partisipasi masyarakat melalui kehadiran anggota legislatif untuk mendengarkan aspirasi masyarakat. Seperti yang dilakukan BEM UNS menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan Raperda Pendidikan. Mahasiswa yang tergabung dalam BEM memberikan masukan kepada DPRD berkait dengan Raperda Pendidikan ketika mengundang anggota DPRD dan menegaskan kembali usulan wajibnya Raperda Pendidikan memuat anggaran pendidikan minimal 20% selain gaji guru dan pendidikan kedinasan (8 Mei 2006). Usulan ini ditanggapi positif oleh Budi Hartanto bahwa anggaran pendidikan sudah final karena hasil Focus Group Discussion (FGD) ketiga Raperda Pendidikan sudah menyepakati formulasinya, yaitu 20% dari belanja publik.

Hal ini dipertegas lagi oleh ES ketika ada penyampaian aspirasi mahasiswa di acara yang diselenggarakan oleh Fordista di salah satu perguruan tinggi agama Islam negeri di Surakarta bahwa 20% anggaran pendidikan sudah final di Raperda Pendidikan karena formulasinya sudah disepakati di FGD, yaitu 20% dari belanja publik (22 Mei 2006).

Tidak selamanya proses *public hearing* berasal dari inisiatif DPRD, tetapi bisa juga dari inisiatif pihak luar. Seperti inisiatif *hearing* dari masyarakat dilakukan oleh BEM UNS (30 Juni 2006). *Hearing* ini juga disampaikan tentang jaminan Raperda Pendidikan melegitimasi ketentuan konstitusi minimal 20% untuk alokasi bidang pendidikan. Ini dijawab dengan tegas oleh ES:

“Saya menjamin dan memastikan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% masuk menjadi salah satu ayat/pasal dalam Raperda Pendidikan. Hal ini sudah disepakati oleh semua *stakeholder* kota Surakarta dalam FGD ke-3 Raperda Pendidikan bahwa anggaran pendidikan adalah 20% dari belanja publik.”

Metode lain dalam penyerapan aspirasi dan pengembangan partisipasi dalam penyusunan Raperda Pendidikan melalui banyak cara. Seperti diungkapkan BH:

“Memang benar bahwa dalam penyusunan Raperda Pendidikan kami memang sangat buta. Karena acuan di berbagai daerah belum ada, kami harus melakukan *need-assessment* melalui angket ke berbagai *stakeholder* pendidikan. Sebelum itu kami lakukan diskusi kecil-kecilan dengan beberapa komunitas di antaranya Masyarakat Peduli Pendidikan Kota Solo (MPPS) dan komunitas lain.”

Pernyataan tersebut dibenarkan oleh salah satu komponen MPPS:

“Kami memang intens berkomunikasi dengan Pokja pendidikan untuk merancang Raperda Pendidikan, baik karena inisiatif kami maupun inisiatif Pokja pendidikan. Dari *draft* awal yang masih kasar maupun finalisasi *draft pooling* yang akan disebarkan ke *stakeholder* pendidikan.”

Kisi-Kisi Raperda Pendidikan dan *draft pooling* juga didengarkan secara umum di DPRD atas inisiatif Pokja Pendidikan Komisi IV. Masukan dalam *public hearing* ini beragam. Salah satunya pernyataan dan sekaligus kritikan dari salah satu LSM:

“Forum ini sungguh tidak adil karena tidak melibatkan sekolah-sekolah di bawah naungan Departemen Agama dan Pesantren. *Emangnya* mereka bukan merupakan lembaga pendidikan. Walaupun demikian kami mengusulkan bahwa madrasah ataupun pesantren di tingkatan apa pun harus terwadahi dalam perda pendidikan ini (AB-PATTIRO).”

Kritikan ini diterima oleh anggota dewan untuk ditindaklanjuti dalam pembuatan Raperda Pendidikan. Partisipasi diupayakan tidak hanya melalui forum langsung, tetapi juga melalui forum tidak langsung melalui penyebaran angket ke komponen pendidikan. Komponen pendidikan yang diberikan angket adalah siswa Sekolah Menengah Umum maupun Kejuruan; kepala sekolah dari SD sampai dengan Sekolah Menengah, baik swasta maupun negeri; serta penyelenggara pendidikan di Kota Surakarta. Angket ini terdiri dari dua macam, yaitu angket terbuka dan angket tertutup. Angket terbuka terdiri atas pertanyaan berkaitan dengan prinsip pendidikan, potensi pendidikan, Dinas Pendidikan, manajemen, kurikulum, sarana dan prasarana pendidikan, akreditasi sekolah, penjaminan mutu, serta upaya peningkatan kualitas pendidikan. Sedangkan, angket tertutup terdiri atas pernyataan-pernyataan, secara garis besarnya terdiri atas warga negara, orangtua, masyarakat, pemerintah daerah/kota dan Dinas Pendidikan, inovasi pendidikan, Dinas Pendidikan, manajemen, kurikulum, sarana dan prasarana, evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi sekolah (dokumentasi DPRD).

Angket ini disebarakan ke beragam responden, seperti guru SD sampai dengan sekolah menengah; baik negeri maupun swasta; masyarakat; siswa sekolah menengah, baik kejuruan maupun umum; serta swasta dan negeri. Responden ditambah dari birokrasi meliputi bagian hukum Pemkot Surakarta, Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga serta kasubdin yang ada, dan kepala sekolah. Hasil angket ini diolah

oleh kelompok kerja (Pokja) pendidikan bersama dengan tim ahli serta sekretariat dewan yang diakomodasi menjadi ruh Perda.

Tidak hanya cukup dengan penyebaran angket, diselenggarakan pula Focus Group Discussion (FGD) untuk mewadahi komponen pendidikan dalam mengungkapkan persoalan pendidikan. FGD ini diselenggarakan sebanyak tiga kali oleh Komisi IV dengan berbagai agenda yang berbeda dengan melibatkan *stakeholder* pendidikan yang sama. Dalam FGD satu diikuti lebih kurang 42 orang dengan beragam permasalahan pendidikan yang beragam, baik dari Akademisi, Praktisi, Pemerhati pendidikan, Birokrat, serta LSM-LSM (14 Februari 2006). Diskusi yang sangat keras berasal dari usulan yang sangat menarik, yaitu tentang upaya pengimplementasian 20% APBD untuk pendidikan dengan cara menyusun ulang SOT Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga (Disdikpora) menjadi Dinas Pendidikan. Usulan ini merupakan refleksi yang disampaikan oleh para pemerhati pendidikan di Kota Solo. Jika masih digabung, pendidikan sering dikorbankan untuk anggaran olahraga (Shry di FGD 1). Pernyataan ini diperkuat oleh Memey dari PATTIRO di forum FGD:

“Selayaknya kita tidak boleh menutup mata bahwa amanat konstitusi Indonesia dan UU Sisdiknas menyatakan secara jelas bahwa pendidikan harus mendapatkan jatah 20% dari APBD. Dan itu seharusnya diambil dari total APBD. Jadi, hitung dulu untuk pendidikan sebesar 20%, baru kemudian anggaran lain.”

Pernyataan Shry disampaikan lagi di forum lain yang diselenggarakan BEM UNS (5 Mei 2006):

“Agar anggaran pendidikan besar, seharusnya dipangkas dulu SOT DIKPORA menjadi Dinas Pendidikan dan Dinas Pemuda dan Olah Raga. Sehingga anggaran pendidikan hanya untuk pendidikan saja bukan bercampur dengan anggaran PORA. Seperti yang terjadi selama ini anggaran DIKPORA seakan besar, tetapi jatah ini termasuk anggaran untuk PERSIS, sepak bola.”

Di FGD pertama ini walaupun sangat mengkrystal dalam realisasi 20% APBD untuk pendidikan, ada pernyataan dari Pdy yang agak mengerem atau menengahi berbagai usulan:

“Menyambung masukan Drs. Suharyo tentang Anggaran Pendidikan Kota Surakarta belum ada acuan atau bisa dikatakan tidak ada acuan yang baku dari pusat. Sehingga perlu disepakati antar *stakeholders* di Surakarta ini, baik legislatif, eksekutif maupun tokoh masyarakat.”

Diskusi menjadi semakin melunak ketika ada gambaran salah satu akademisi (Prof. Sholeh YAI) yang memberikan pernyataan:

“...Anggaran acuan 20% perlu kita perluas perspektifnya, dan anggaran perlu mengacu kepada kebutuhan, misalnya : berapa jumlah anak putus sekolah, dan berapa jumlah anak-anak yang berada di perempatan jalan....”

Dari pemaparan di atas, FGD pertama ini terlihat sangat dominan dalam mendiskusikan permasalahan tentang anggaran pendidikan harus sebesar 20% di APBD dan termaktub dalam Perda Pendidikan Kota Solo. Hal ini harus dipastikan sehingga semua *stakeholder* di Solo bisa memiliki payung hukum untuk mengimplementasikan, baik di tingkatan tertuang di dalam APBD maupun masyarakat memiliki dasar hukumnya ketika harus menuntut pihak eksekutif maupun legislatif untuk direalisasikan.

FGD pertama berbeda dengan FGD kedua. FGD kedua memiliki dua agenda pokok. Agenda pertama adalah sosialisasi hasil angket yang telah disebar dan dianalisis melalui lisan dan tulisan. Secara singkat, tertuang dalam ringkasan hasil angket dan dibagikan kesemua peserta FGD kedua. FGD kedua pelaksanaannya lebih operasional dibandingkan dengan FGD sebelumnya. Meskipun demikian, peserta masih tetap dengan sebelumnya (21 Februari 2006).

Operasionalisasinya melalui pembagian peserta menjadi tiga komisi berikut.

1. Penyelenggaraan pendidikan.
2. Anggaran pendidikan.
3. Kurikulum, peserta didik, dan peran serta masyarakat.

Tiga komisi tersebut merupakan anggota terbanyak pada Komisi Penyelenggaraan Pendidikan. Hal tersebut terjadi karena komisi ini mengurai materi-materi tentang perizinan pendidikan; penambahan, perubahan, dan penggabungan satuan pendidikan; perubahan status satuan pendidikan; satuan pendidikan asing; serta jalur dan jenjang pendidikan. Peserta terbanyak kedua adalah Komisi Kurikulum, Peserta Didik dan Peran Serta Masyarakat. Komisi ini membahas materi-materi kurikulum; pendidikan; tenaga kependidikan (aspek persyaratan, pemindahan dan pemberhentian, pembinaan, pengembangan, kesejahteraan, penghargaan, perlindungan hukum, dan ikatan profesi); kepala sekolah (aspek persyaratan pengangkatan, sistem rekrutmen, pemindahan, tugas, dan tanggung jawab); peran serta masyarakat (hak dan kewajiban orangtua, masyarakat, dan peserta didik); pengendalian mutu pendidikan; sistem penerimaan siswa baru; evaluasi dan akreditasi; Dewan Pendidikan dan komite sekolah (aspek syarat keanggotaan, tugas dan fungsi organisasi, serta tata kerja); kerja sama; serta pengadaan buku teks. Peserta komisi ini sangat responsif, tetapi terfokus pada Dewan Pendidikan dan komite sekolah. Alasan yang berkembang dari komisi ini menyatakan bahwa selama ini dua lembaga ini belum bisa optimal dalam memberdayakan masyarakat, tetapi masih terfokus pada meningkatkan sumbangan dana masyarakat kepada sekolah atau lembaga pendidikan.

Peserta yang masuk dalam komisi Anggaran Pendidikan sangat sedikit karena materi yang dibahas juga sedikit, seperti sumber pendanaan, pengalokasian dana pendidikan, pengelolaan dana, serta mekanisme pertanggungjawaban anggaran pendidikan. Meskipun sedikit, dalam membahas anggaran sangat alot karena keragaman usulan.

Kealotan ini muncul sebenarnya berangkat dari hasil FGD Pertama yang sangat menekankan usulan 20% untuk pendidikan di APBD. Kealotan ini muncul karena anggota komisi yang berasal dari wakil pemerintah keberatan kalau formula anggaran pendidikan tetap 20%.

“Saudara-saudara harus sadar, apakah hanya pendidikan yang menjadi urusan pemerintah? Masih banyak urusan pemerintah yang juga memerlukan anggaran yang besar. Terus apa dasar hukumnya kalau kita tetap ngotot harus 20% untuk pendidikan? (Tutik, Bagian Hukum Pemkot Surakarta).”

Pernyataan wakil birokrasi ini cukup mengagetkan para anggota Komisi Anggaran di FGD. Berawal dari pernyataan inilah, anggota komisi semakin semangat membantah pernyataan tersebut, terutama dari teman-teman LSM dan beberapa perwakilan komunitas pendidikan untuk menunjukkan kewajiban konstitusional pemerintah pada bidang pendidikan.

“Ini cukup aneh kalau ada teman-teman birokrasi justru kurang peduli atas produk-produk hukum yang sangat familiar. Dan mestinya teman-teman birokrasi juga memantau media-media yang hampir selalu menyoal tentang kewajiban konstitusional pemerintah mengalokasikan anggaran 20% dari APBN/APBD yang tercantum dalam UUD 1945 hasil amandemen keempat Pasal 31 ayat 4 (Memey-PATTIRO).”

Pernyataan tersebut cukup keras dalam menanggapi ketidaktauhan perwakilan birokrasi ketentuan baru pendidikan nasional. Kebetulan saat itu ada perwakilan komunitas pendidikan membawa UUD 1945 hasil amandemen dan UU No. 20 tahun 2003 yang menyebutkan kewajiban konstitusional tersebut sehingga pihak perwakilan birokrasi bisa menerima ketentuan tersebut. Meskipun demikian, tetap saja masih ada kealotan karena belum adanya ketentuan baku dari alokasi minimal 20% untuk pendidikan. Seperti yang diungkapkan kembali oleh Pardoyo:

“Seperti yang telah saya ungkapkan pada FGD pertama bahwa alokasi 20% Anggaran Pendidikan belum ada acuan yang baku dari pusat. Maka, sebaiknya perlu disepakati pada sidang komisi anggaran ini. Formulasinya seperti apa? Kalau saya mengusulkan 20% diambilkan dari total keseluruhan Anggaran Belanja.”

Pernyataan ini memunculkan ketidaksetujuan pihak birokrasi.

“Mana mungkin, pendidikan diberi alokasi 20% dari total anggaran belanja. Terus bagaimana sektor lain? Terus bagaimana gaji seluruh PNS di kota Solo? Sementara APBD Kota Solo ini hampir 80% untuk belanja pegawai. Tetapi, kalau 20% itu juga dihitung gaji guru dan PNS pendidikan, itu bisa dimungkinkan (Tutik, Bagian Hukum Pemkot Surakarta).”

Pernyataan terakhir birokrasi ini memunculkan konflik baru dalam diskusi di Komisi Anggaran. Salah satu komponen pendidikan dari Lembaga Pendidikan menyatakan:

“Kalau menurut UU No. 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa 20% untuk alokasi pendidikan di luar gaji guru dan pendidikan kedinasan. Jadi, tidak boleh ada pemotongan dari 20% untuk kepentingan apa pun (NR).”

Meskipun ada gambaran semacam itu, masih ada keberatan di pihak birokrasi. Keberatannya terletak pada beban pembiayaan yang harus ditanggung oleh Pemkot. Demikian pernyataannya:

“Teman-teman harus realistis, kami dari pihak pemerintah bingung bagaimana mengalokasikan minimal 20% untuk bidang pendidikan. Kalau ini bertahap, bisa saja akan terealisasi. Tetapi, setelah kami kaji dari beberapa APBD sebelumnya, hasil diskusi ini tidak akan bisa direalisasikan oleh eksekutif. Nanti apakah tidak mubadzir diskusi ini kalau tidak ada realisasinya (R, BAPEDA Kota Surakarta).”

Usulan ini dikonfrontasi oleh seorang anggota komisi dari salah satu LSM yang peduli kaum difabel:

“Seharusnya kita malu, daerah seperti Jembarana Bali—daerah kedua termiskin di sana—berani menggratiskan sekolah dari SD sampai sekolah menengah. *Masa* Solo yang daerahnya kaya tidak bisa? (SN).”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa daerah-daerah harus peduli dengan pendidikan sebagai sebuah investasi daerah jangka panjang, baik status daerahnya kaya ataupun miskin. Kepedulian terhadap pendidikan bukan hanya tanggung jawab daerah kaya saja, melainkan semua daerah punya kepentingan yang sama. Pernyataan yang lebih lunak berasal dari seorang kepala sekolah perwakilan dari lembaga penyelenggara pendidikan swasta:

“Memang tidak semua orang tahu atas aturan itu, baik pernyataan UUD 1945 Amandemen IV, UU No. 20 tahun 2003 tentang UU SPN, maupun hasil keputusan Mahkamah Konstitusi yang telah menguji materi penjelasan UU SPN dengan materi UUD 1945 hasil amandemen. Hasil pengujiannya menyebutkan bahwa penjelasan UU SPN tidak selaras dengan UUD sehingga memutuskan bahwa anggaran 20% harus direalisasikan pada tahun setelah ditetapkan. Yang jelas keputusan politik hitungannya bukan hari, bukan jam, tetapi sudah hitungan detik. Jadi, maklum kalau ada beberapa kalangan tidak tahu. Tetapi, saya tetap berpendapat formulasi yang paling cocok adalah formulasi keempat adalah Anggaran Pendidikan = $20\% \times \text{total Anggaran Belanja Publik (NR)}$.”

Pendapat di atas berupaya menjelaskan pada anggota Komisi Anggaran Raperda Pendidikan agar semua pihak mengetahui pasti kebenaran yang sedang diperdebatkan. Ada pendapat yang menjadikan ke semua Anggota Komisi anggaran bisa dan mau menerimanya.

“Yang terpenting bukan kita mau menyepakati formulasi persentase harus dari mana untuk alokasi pendidikan. Yang terpenting kita inventarisasi formulasi anggaran 20%, sebanyak mungkin dan hasilnya kita paparkan saja di hadapan pleno. Jadi, terserah dan tergantung pleno saja nanti.”

Pernyataan ini menjadikan forum Komisi Anggaran akhirnya mengakomodasikan enam formulasi anggaran pendidikan dari semua anggotanya. Formulasi tersebut adalah sebagai berikut.

1. $20\% \times$ total anggaran belanja.
2. $20\% \times$ total anggaran pendapatan dan belanja daerah.
3. $20\% \times$ total anggaran belanja dikurangi belanja pegawai.
4. $20\% \times$ anggaran belanja publik.
5. $20\% \times$ anggaran belanja termasuk gaji guru dan tenaga kependidikan lainnya.
6. Formulasi keenam adalah Anggaran Pendidikan $\approx 20\%$ (21 Februari 2006).

Keenam usulan ini dipaparkan oleh Pardoyo di hadapan pleno semua komisi. Pada akhirnya, FGD kedua menyepakati keenam formulasi akan dibahas dan akan disepakati pada Pleno FGD ketiga.

Komisi lain, yaitu Komisi Penyelenggaraan Pendidikan melaporkan kedudukan sekolah asing yang diungkapkan dalam pleno. Tanggapan bervariasi. Meskipun demikian, tetap ada keputusan harus ada muatan lokal Surakarta. Maksudnya, meskipun ingin membentuk manusia yang *go international*, harus tetap tahu atas budaya Solo. Keputusan ini muncul karena mendasarkan pada usulan salah satu akademisi dari UNS.

Komisi yang mengusung kurikulum agar sesuai dengan Kota Surakarta mendapatkan tanggapan luas dari para peserta pleno FGD. Akan tetapi, persetujuan bisa tercapai setelah ada masukan dari salah satu anggota Pusat Studi Kebijakan Pendidikan (PSKP) bahwa kurikulum dalam Raperda Pendidikan harus juga mengatur tentang penyusunan kurikulum wajib mendasarkan diri pada tiga hal pokok, yaitu potensi peserta didik, potensi satuan pendidikan, dan potensi lokal. Berdasarkan masukan ini, disepakati bahwa pendidikan di Solo harus bisa mengakomodasikan keunggulan lokal Solo. Peserta pleno menyepakati hal tersebut harus benar-benar terakomodasi dalam satu

pasal khusus berkaitan dengan kurikulum agar Solo menjadi kota pendidikan yang berwawasan budaya setempat.

FGD ketiga lebih berfokus pada menyepakati beberapa hal yang menjadi catatan yang paling kontroversial saat FGD kedua, yaitu tentang formulasi anggaran pendidikan. Anggaran Pendidikan dengan suara bulat memutuskan bahwa formulasi anggaran pendidikan 20% dihitung berdasarkan pada $20\% \times$ anggaran belanja publik. Prasyarat utama yang wajib dilaksanakan untuk implementasi formulasi itu adalah perubahan SOT Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga menjadi SOT Dinas Pendidikan dan Dinas Pemuda dan Olah Raga. Selama ketiga bidang di bawah payung Disdikpora tidak dipisah, formulasi itu tidak akan mungkin terealisasi dan susah untuk memilah dari ketiga bidang yang berbeda tersebut.

Sesuai usulan dan kesepakatan FGD ini, *draft* Raperda Pendidikan pada pasal 50 ayat 2 tentang pengalokasian dana pendidikan menyebutkan secara riil formulasinya. Bunyi ketentuannya sebagai berikut.

- (1) Pemerintah Kota dan Satuan Kerja wajib menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah 20% dari Anggaran Belanja Publik.

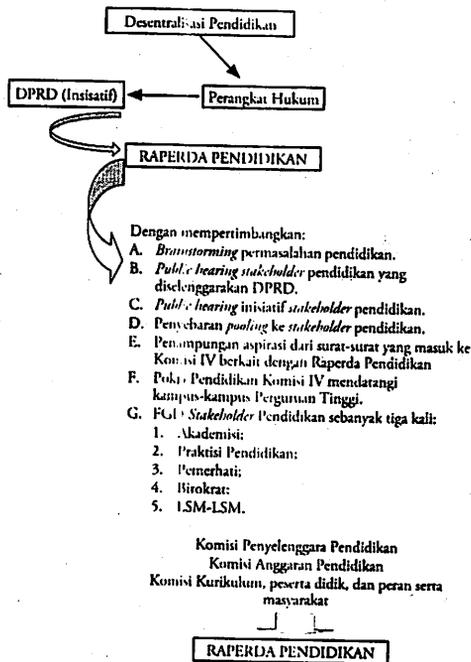
(Sumber: Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan Dasar dan Menengah Kota Surakarta)

Kutipan di atas terlihat bahwa usulan masyarakat dalam FGD terakomodasikan dalam Raperda Pendidikan, terutama penentuan yang pasti tentang anggaran pendidikan mengambil formulasi 20% dari anggaran publik. Terakomodasiannya formulasi ini memudahkan masyarakat dalam mengawasi implementasinya.

Adapun keputusan lain yang menyangkut kurikulum diakomodasikan dalam Raperda Pendidikan pada pasal 29 ayat 2 bahwa pengembangan

kurikulum sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilaksanakan dengan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik. Keputusan kurikulum ini menunjukkan bahwa aspirasi dalam FGD kedua sangat berarti dalam FGD ketiga.

Pada akhirnya, FGD ketiga ini juga memutuskan draft raperda ini diberi nama Raperda Pendidikan Dasar dan Menengah Kota Surakarta dan draft lengkap diserahkan sepenuhnya kepada Kelompok Kerja (Pokja) Pendidikan Komisi IV DPRD Kota Surakarta berdasar pada mekanisme yang sudah ada dan dilaksanakan untuk dibahas pada Rapat Paripurna DPRD. Pemaparan tersebut secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut.



Tabel 4. Proses Pembuatan Raperda Pendidikan Kota Surakarta

B. Interpretasi Temuan Penelitian

Pendidikan merupakan salah satu bidang dari kesebelas bidang yang didesentralisasikan. Bentuk desentralisasi pendidikan sesuai amanat UU No. 22 tahun 1999 dan direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah model devolusi. Bentuk ini berada di bawah model privatisasi tetapi lebih atas daripada delegasi maupun dekonsentrasi (Suhardono, 2001: 53–55). Konsekuensi devolusi adalah kewenangan dan tanggung jawab melekat pada aspek yang diotonomikan—menyangkut pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada daerah. Pengambilan keputusan tentang pendidikan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah kota maupun kabupaten yang mempersyaratkan keterlibatan semua komponen dalam proses tersebut. Kondisi demikian mengharuskan suatu daerah melibatkan *stakeholder* dalam pembuatan semua keputusan yang akan diambil. *Stakeholder* yang dilibatkan tidak semata-mata kelompok formal saja, tetapi juga kelompok non-formal. Perluasan kelompok yang berpartisipasi menjadikan pendidikan merupakan urusan masyarakat, negara, maupun pasar. Tanpa partisipasi dari semua *stakeholder*, devolusi akan dianggap gagal karena pada hakikatnya desentralisasi adalah upaya demokratisasi urusan-urusan publik.

Surakarta—atau sering dikenal sebagai Kota Solo—dengan berbagai dinamikanya tidak bisa dilepaskan dari faktor historis masyarakatnya sebagai “sumbu pendek”. Sebutan “sumbu pendek” karena sering terjadi konflik horizontal dalam kurun penjajahan sampai dengan masa menjelang reformasi. Julukan semacam ini terjadi karena penduduk Kota Solo tidak pernah dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam kurun tersebut, karakter relasi kekuasaan lebih mengedepankan kekuasaan daripada kepentingan rakyat. Akibatnya, kepentingan rakyat terpinggirkan dalam proses-proses kebijakan. Berkaitan dengan itu dan didukung pelaksanaan model

desentralisasinya adalah devolusi, mengharuskan perlunya semua aspek pembangunan mendasarkan pada usulan dari bawah (*bottom-up*). Kesadaran ini dimiliki oleh walikota Surakarta periode 1999–2004 Slamet Suryanto dan dipertahankan oleh walikota periode setelahnya dengan menekankan program pembangunan partisipatif yang disebut *nguwongke uwong* (memanusiakan manusia). Model ini dikembangkan karena juga merupakan bentuk implementasi visi dan misi Kota Surakarta yang menghendaki adanya partisipasi masyarakat dan demokratisasi dalam pengambilan kebijakan apa pun. Misi ini diperkuat bahwa dengan dua model tersebut bisa menjadikan Kota Surakarta memiliki masyarakat sipil yang kuat. Dukungan nyata implementasi model ini berasal dari LSM yang bernama IPGI Solo (*Indonesian-Partnership on Local Governance Initiatives Solo*) berupa inisiasi program tersebut.

Sampai tahun 2006, IPGI berusaha menjadi fasilitator pelaksanaan program yang ada. Bentuknya adalah segala yang berkaitan dengan penyusunan peraturan daerah di Kota Surakarta harus mendasarkan pada usulan dari bawah. Model yang dipakai, terutama dalam penyusunan APBD (termasuk di dalamnya alokasi bidang pendidikan), melalui mekanisme musyawarah kelurahan membangun/musyawarah rencana membangun kelurahan (*muskelbang/musrenbangkel*); musyawarah kecamatan membangun/musyawarah rencana membangun kecamatan (*muscambang/ musrenbangcam*); dan musyawarah kota membangun/musyawarah rencana membangun kota (*muskotbang/musrenbangkot*).

Ketiga tahapan tersebut melibatkan semua komponen masyarakat, baik formal, informal, maupun non-formal sehingga tersusunlah daftar skala prioritas (DSP) yang nantinya tecermin dalam RAPBD. Proses ini pelaksanaannya dijamin melalui keputusan Walikota Surakarta. Dalam setiap tahapan musren yang ada, penyusunan anggaran pendidikan dalam APBD dibahas di Komisi Sosial Budaya.

Setiap pembahasan banyak melibatkan guru-guru di setiap tingkatan tersebut, aktivis Dewan Pendidikan Kota Surakarta (DPKS), serta komponen masyarakat yang peduli terhadap pendidikan Kota Solo. Selain guru, yang berpartisipasi dalam proses kebijakan APBD melibatkan *multistakeholder*. Di tingkat kelurahan, *stakeholder* terdiri dari lurah, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK), perwakilan RT dan RW, wakil organisasi sosial, wakil kelompok sosial, wakil organisasi seni, karang taruna dan organisasi pemuda, sektor swasta, wakil perempuan, serta tokoh masyarakat. Tingkatan lebih atas perwakilannya menyesuaikan dengan tingkatannya ditambah dari sektor informal, non-formal, serta lembaga swadaya masyarakat. Proses semacam ini menjadikan kebijakan menjadi lebih sensitif terhadap berbagai kepentingan *stakeholder* yang berbeda sehingga kebijakan semakin responsif dan akuntabel.

Model tersebut menunjukkan sebuah upaya memanusiakan manusia karena setiap orang yang hidup di Surakarta diakui perannya dalam pembangunan. Selain partisipasi lembaga formal yang sudah ada sesuai yang ditetapkan dalam surat keputusan Walikota Surakarta, LSM dan kelompok pinggiran dampingan juga melakukan partisipasi langsung dalam musrenbangkel sampai musrenbangkot. Dengan demikian, penerimaan dan dukungan masyarakat terhadap kebijakan publik semakin meluas dan tingkat keberhasilannya dalam mencapai tujuan semakin tinggi. Dalam kaitan ini, mirip dengan apa yang disampaikan de Asis (Dwiyanto, 2003: 190), "Partisipasi dapat dilakukan dengan empat cara. Pertama, menjamin kemampuan aktor dan *stakeholder* untuk memperoleh informasi dari pemerintah. Kedua, adanya transparansi dalam pemerintahan melalui pertemuan secara terbuka dengan masyarakat dan *stakeholder* lainnya. Ketiga, melaksanakan dengar pendapat dan membuat keputusan bersama pada rancangan, keputusan, peraturan, dan hukum. Keempat, melibatkan warga negara untuk mengawasi kinerja pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan."

Hampir sama dengan proses yang berlangsung di tingkatan eksekutif, pihak legislatif (DPRD) dalam penetapan RAPBD yang telah disusun melalui musyawarah rencana kelurahan membangun sampai musyawarah kota membangun/musyawarah rencana membangun kota (muskotbang/musrenbangkot) masih dikonsultasikan kepada masyarakat melalui mekanisme *public hearing* yang dihadiri para undangan yang sudah ditetapkan oleh DPRD dari semua kalangan maupun masyarakat yang proaktif menghadiri acara tersebut. Peserta proses *public hearing* banyak juga yang berasal dari unsur pendidikan sehingga bisa memonitor usulan di tingkat eksekutif dan legislatif. Selain langkah tersebut, legislatif juga mengadakan kegiatan berupa penjangkauan aspirasi masyarakat (jaring asmara), maupun seleksi permasalahan melalui media massa.

Berbeda dalam penyusunan APBD, Raperda Pendidikan sebagai sebuah produk inisiatif DPRD, memerlukan waktu yang panjang, tidak hanya *public hearing*, tetapi juga melalui berbagai cara. Proses awal melalui *brainstorming* permasalahan pendidikan Kota Surakarta yang diikuti *stakeholder* kota Surakarta. Hasil *brainstorming* tersebut diklasifikasikan oleh Pokja Pendidikan untuk dibuat *draft item* angket maupun kerangka peraturan daerah pendidikan. Setelah *draft* selesai dibuat, dilakukan pembahasan *draft item* angket terbuka dan tertutup, seperti melalui mekanisme sebelumnya, yaitu *public hearing*. Masukan proses ini dibuat finalisasi *item* angket kemudian dikirimkan kepada *stakeholder* pendidikan. Partisipasi masyarakat terletak pada pengisian angket tertutup dan terbuka diisi oleh semua *stakeholder* pendidikan.

Tidak cukup hanya penyebaran angket, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Raperda Pendidikan juga dilakukan melalui Focus Group Discussion (FGD) sebanyak tiga kali. Setiap acara FGD dihadiri oleh 42 *stakeholder* pendidikan. FGD pertama mendalami permasalahan pendidikan yang muncul di Kota Surakarta. Pada FGD

ini pula muncul pertanyaan tentang hasil angket yang disebarakan pokja Pendidikan. Pada FGD kedua hasil angket disosialisasikan melalui lisan dan tulisan. Setelah sosialisasi FGD kedua lebih memfokuskan pada tiga bidang, yaitu Bidang Penyelenggaraan Pendidikan, Bidang Anggaran Pendidikan, dan Bidang Kurikulum—selain peserta didik, dan peran serta masyarakat. FGD kedua ini memunculkan usulan agar pada FGD ini bisa menyepakati formulasi anggaran pendidikan pada APBD Kota Surakarta agar terjamin implementasinya.

FGD ketiga mencapai kata sepakat, yaitu membulatkan ketetapan bahwa formulasi anggaran pendidikan adalah 20% dari perkalian Anggaran Belanja Publik serta Perda Pendidikan diberi nama Peraturan Daerah Pendidikan Dasar dan Menengah Kota Surakarta, selanjutnya hasil FGD ini diserahkan sepenuhnya ke komisi IV untuk di sidang paripurnakan agar bisa sah menjadi Perda Pendidikan Dasar dan Menengah Kota Surakarta.

Partisipasi yang dilakukan masyarakat Kota Surakarta dalam pembuatan kebijakan pendidikan, jika merujuk deLeon (Putra, 2003: 132), "Tidak semata sebagai ornamen demokrasi, melainkan berlangsung secara mendalam dan terus-menerus." Hal ini sangat berbeda dengan pendekatan yang dipakai dalam penyusunan RAPBD. Penyusunan RAPBD ini lebih menekankan pada adanya aturan berupa Surat Keputusan (SK) Walikota No. 410/45-A/I/2002 dan diperbaiki dengan Keputusan Walikota No. 3 tahun 2004. Walaupun demikian, partisipasi melalui pendekatan hukum menurut Mangku Purnomo (2004: 79) tetap bisa dimungkinkan dengan syarat harus ditindaklanjuti berupa upaya pengembangan ruang politik yang lebih terbuka. Tanpa upaya lanjutan semacam ini tidak akan ada jaminan partisipasi bisa tumbuh dan berkembang. Hal itu disebabkan terjadi personalisasi demokrasi, yang berarti ketika seorang walikota sudah tidak menjadi walikota bisa jadi partisipasi tidak ada. Di samping itu pula, partisipasi hanya dianggap

untuk menggugurkan kewajiban yang tertuang dalam sebuah peraturan sehingga kualitasnya tidak bagus. Hal yang dilakukan Kota Surakarta juga sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 139 yang menyatakan, "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah."

Undang-undang tersebut menunjukkan bahwa masukan masyarakat mutlak diperlukan untuk setiap kebijakan. 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. Kondisi ini sesuai pendapat Habermas (Boyd-Barret, 1995: 230), "Peran dukungan media merupakan bentuk forum ideal dalam mengaspirasikan pendapat masyarakat." Pendapat tersebut lebih ditekankan lagi oleh Eko Prasetyo (2005: 116), "Media bisa menjadi simpul kekuatan politik yang strategis khususnya dalam menjalankan kontrol, melakukan pengawasan sekaligus mengembangkan sayap kekuatan politik alternatif." Dengan demikian, media bisa membantu proses penguatan partisipasi masyarakat.

Raperda pendidikan maupun APBD sektor pendidikan melalui musrenbangkel sampai dengan musrenbangkot mencerminkan pendapat Burki *et.al.* (Unggul Sagena, 2005) sebagai desentralisasi pendidikan model pertama, yaitu desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan. Desentralisasi lebih ditekankan kepada kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat diberikan ke pemerintah daerah. Konsep ini berkaitan dengan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah sebagai bagian demokratisasi.

Partisipasi dalam penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi dalam penelitian ini tidak sekadar 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 aktor kunci pembuat kebijakan lokal. Partisipasi masyarakat inilah yang disebut Cornwall (Clark, dkk., 2001: 4) sebagai “pihak yang dapat bergerak”. Masyarakat tidak dianggap sebagai objek, tetapi sebagai subjek sejak dari perencanaan pelaksanaan, *monitoring*, sampai dengan evaluasi.

Partisipasi yang dikembangkan di Kota Surakarta masih diterapkan melalui pendekatan peraturan, baik peraturan yang dihasilkan oleh eksekutif berupa penyusunan APBD melalui mekanisme musyawarah kelurahan membangun/musyawarah rencana membangun kelurahan (muskelbang/musrenbangkel), musyawarah kecamatan membangun/musyawarah rencana membangun kecamatan (muscambang/musrenbangcam), maupun musyawarah kota membangun/musyawarah rencana membangun kota (muskotbang/musrenbangkot). Selain itu, juga peraturan yang diberlakukan di DPRD melalui tata tertib DPRD Kota Surakarta.

Partisipasi yang tecermin 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*. Di samping itu pula, mekanisme serupa juga dikembangkan oleh para aktivis LSM, di samping 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 (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 *public hearing* ini menguntungkan. Menurut Lando (2003), “*The public hearing, at least on its face, is designed to allow the public to participate in decision making at the local level.*” Artinya, *public hearing* dirancang untuk memperbolehkan publik berpartisipasi dalam pembuatan keputusan di tingkat lokal. Di samping itu pula, *public hearing* adalah forum untuk menampung partisipasi masyarakat yang representatif, jelas arahnya serta dapat dikontrol, bersifat terbuka, dan inklusif dalam mengekspresikan keinginannya (Krina, 2003). Dengan demikian, terlihat bahwa *public hearing* yang dijalankan di DPRD Kota Surakarta memungkinkan terjadinya dialog yang demokratis oleh warga dalam proses pembuatan kebijakan, baik di tingkatan APBD maupun Raperda Pendidikan.

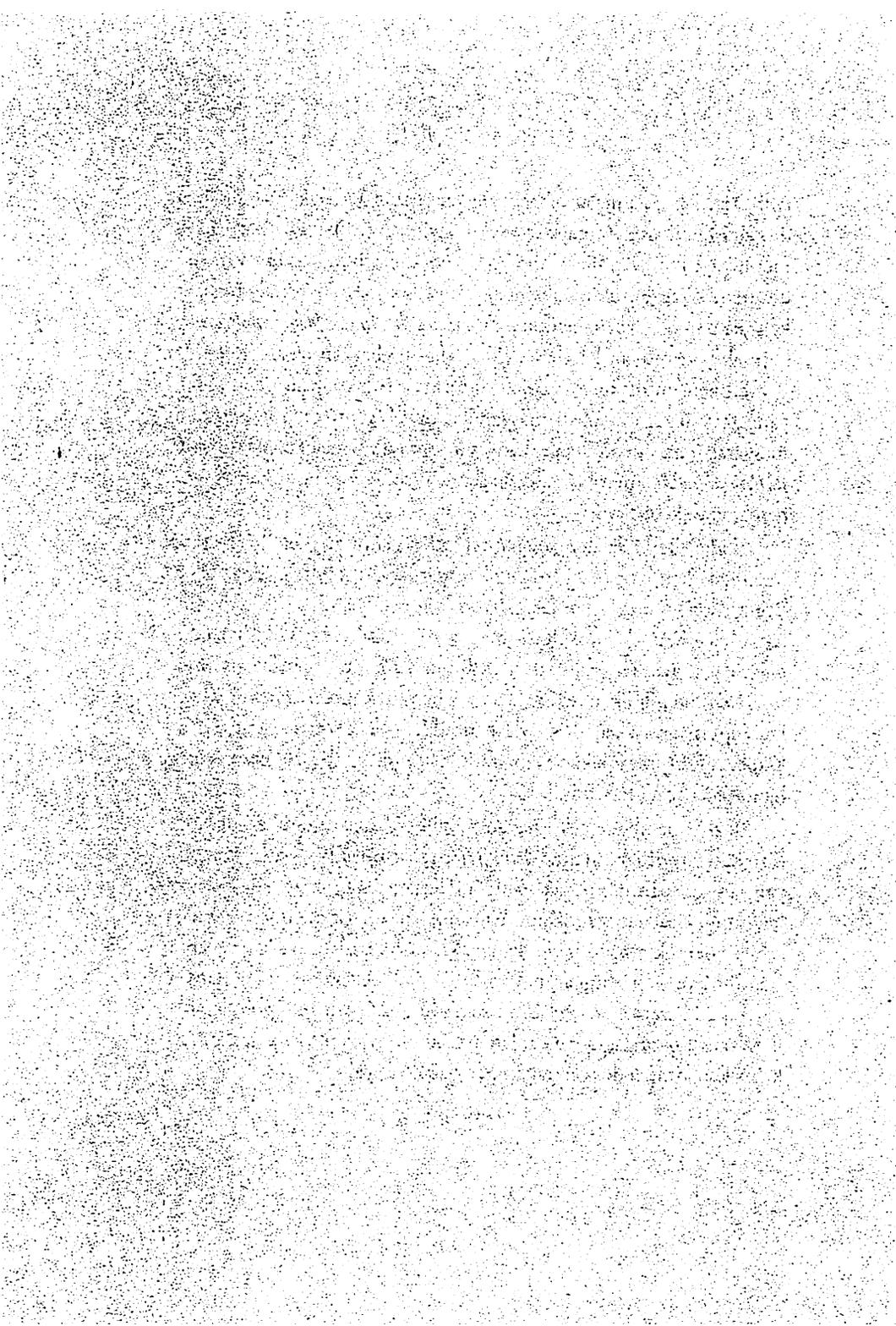
Proses demokratisasi yang sangat nyata dikembangkan oleh DPRD dalam penyusunan Perda Pendidikan. Hal ini terkait bahwa Raperda Pendidikan merupakan inisiatif penuh DPRD. Upaya yang dilakukan sangat demokratis karena sejak awal melibatkan *stakeholder* yang ada, dari usulan awal berupa sebatas kontrak politik dikembangkan menjadi usulan untuk membuat Perda Pendidikan. Tahapan awalnya berupa pembahasan sederhana tentang seluk beluk perda pendidikan melalui *brainstorming*, kemudian pembahasan angket melalui mekanisme *public hearing* sampai titik terakhirnya pembahasan di tingkat FGD. Mekanisme yang tidak biasanya karena berbeda ketika penyusunan

APBD adalah melalui penyebaran angket kepada *stakeholder* pendidikan di Kota Surakarta. Angket sebagai upaya pengembangan partisipasi menurut Breinkerhoff (Wibowo dan Tangkilisan, 2004: 53) bisa dimungkinkan untuk mengembangkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik dalam bentuk *information sharing*. *Information sharing* bermakna demikian karena angket yang disebar dalam Raperda Pendidikan untuk mendapatkan informasi pelaksanaan pendidikan yang terjadi secara riil di masyarakat dan bisa menilai kebutuhan masyarakat atas pendidikan. Langkah ini bisa memaksimalkan peran *stakeholder* dan meminimalisasi peran birokrasi pendidikan dalam pembuatan kebijakan.

Tidak berbeda dengan partisipasi melalui angket, FGD pun meningkatkan dan mengembangkan partisipasi. Hal ini dinyatakan Brinkerhoff (Wibowo dan Tangkilisan, 2004: 53) bahwa FGD termasuk partisipasi bentuk konsultasi. Secara riil, FGD yang dilaksanakan dalam penyusunan Raperda Pendidikan mempertemukan semua *stakeholder* pendidikan sehingga terjadi banyak konsensus penting bagi kesempurnaan isi dari Raperda Pendidikan. Konsensus yang terjadi karena FGD merupakan wahana konsultasi antar-*stakeholder* yang hadir pada acara tersebut.

Proses pembuatan kebijakan publik bidang pendidikan di Kota Surakarta terlihat menjadikan partisipasi publik sebagai sesuatu yang sangat penting, tidak hanya 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.

ooooo



BAB V

PRAKSIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN

A. Gambaran Perda Pendidikan Keagamaan

Pelacakan Perda Pendidikan keagamaan melalui dua cara. Cara pertama melalui *www.perdaonline.org* atau *www.nusantaraonline.org*. Jika tidak ditemukan, barulah ditempuh cara kedua. Dokumen perda dilacak dari *search engine*. Kotak *search engine* ditulis sesuai kebutuhan, kemudian diklik. Jika sudah diklik, akan mendapatkan banyak pilihan tema yang tidak kesemuanya sesuai dengan kebutuhan. Syarat yang harus dipenuhi adalah dengan cara menspesifikkan istilah yang dipakai sesuai dengan kebutuhan di *search engine*.

Di Indonesia jumlah kabupaten dan kota berjumlah 440 buah. Dari kesemuanya setelah dilacak dengan dua cara di atas, baru ditemukan masih sedikit provinsi/kabupaten/kota yang memiliki peraturan daerah (baik rancangan maupun hasil jadi) hanya sedikit sekali. Ini bisa saja disebabkan, di antaranya masih lemahnya pemakaian fasilitas internet dalam rangka upaya transparansi, masih lemahnya jaringan internet di daerah, atau belum ada upaya keterbukaan dalam pengelolaan pemerintahan di daerah. Setelah diidentifikasi, ditemukan

beberapa kebijakan pendidikan di daerah. Gambaran umumnya adalah sebagai berikut.

No.	Provinsi/Kab/ Kota	Isi Pokok Perda
1.	Papua	Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua
2.	Sulawesi Selatan	Pendidikan Al-Quran
3.	Gorontalo	Pendidikan Berbasis Kawasan
4.	Aceh	Penyelenggaraan Pendidikan
5.	DKI Jakarta	Sistem Pendidikan
6.	Muara Enim	Penyelenggaraan Sekolah Swasta
7.	Sawahlunto	Pelayanan Pendidikan
8.	Mojokerto	Biaya Minimal Pendidikan
9.	Gowa	Buta Aksara Al-Quran
10.	Malang	Sistem Penyelenggaraan Pendidikan
11.	Badung	Sistem Penyelenggaraan Pendidikan
12.	Bandung	Penyelenggaraan Sistem Pendidikan
13.	Mojokerto	Program Pemberian Subsidi Biaya Minimal Pendidikan
14.	Sawahlunto	Pelayanan Pendidikan
15.	Sawahlunto	Kewajiban Pandai Membaca Al-Quran bagi Anak Usia Sekolah, Karyawan/Karyawati, dan Calon Mempelai
16.	Agam	Pandai Baca dan Tulis Huruf Al-Quran
17.	Limapuluh Koto	Kewajiban Pandai Baca dan Tulis Al-Quran Bagi Anak Sekolah dan Calon Pengantin
18.	Pesisir Selatan	Kewajiban Pandai Baca dan Tulis Al-Quran dan Mendirikan Shalat Bagi Anak Sekolah Dan Calon Pengantin Yang Beragama Islam
19.	Solok	Pandai Baca Huruf Al-Quran bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas, serta Calon Pengantin

20.	Tanah Datar	Pandai Baca Tulis Al-Quran bagi Peserta Didik Pada Pendidikan Dasar dan Menengah dan Calon Pengantin
21.	Banjar	Khatam Al-Quran bagi Peserta Didik pada Pendidikan Dasar dan Menengah
22.	Maros	Gerakan Bebas Buta Aksara dan Pandai Baca Al-Quran
23.	Bulukumba	Pandai Baca Al-Quran Bagi Siswa dan Calon Pengantin
24.	Tangerang	Penyelenggaraan Pendidikan
25.	Tasikmalaya	Penyelenggaraan Pendidikan
26.	Sidoarjo	Penyelenggaraan Pendidikan
27.	Tanjungbalai	Retribusi Izin Penyelenggaraan Sekolah Swasta dan Kursus Pendidikan Luar Sekolah yang Diselenggarakan Masyarakat (Diklusemas) Retribusi Izin Penyelenggaraan Sekolah Swasta dan Kursus Pendidikan Luar Sekolah yang Diselenggarakan Masyarakat (Diklusemas)
28.	Binjai	Izin Operasional Sekolah dan Penyelenggara Kursus Pendidikan Luar Sekolah yang Diselenggarakan Masyarakat
29.	Sumba Barat	Penyelenggaraan Pendidikan
30.	Gorontalo	Wajib Baca Tulis Al-Quran Bagi Siswa yang Beragama Islam
31.	Bau-Bau	Peningkatan Baca Tulis Huruf Al-Quran bagi Umat Islam Usia Sekolah
32.	Semarang	Penyelenggaraan Pendidikan

Tabel 5. Isi Pokok Perda

Tabel tersebut menunjukkan bahwa Perda bidang pendidikan dilihat dari nama perda ada yang masih bersifat umum dan ada yang khusus. Namun, jika diklasifikasikan kabupaten/kota yang memiliki perda umum/khusus pendidikan berdasar provinsi adalah sebagai berikut.

Nama Provinsi	Kabupaten
Aceh	-
Sumatra Utara	Tanjungbalai
	Binjai
Sumatra Barat	Limapuluh Koto
	Pesisir Selatan
	Tanah Datar
	Sawahlunto
	Solok
	Agam
Sumatra Selatan	Muara Enim
	Binjai
DKI Jakarta	-
Jawa Barat	Bandung
	Tasikmalaya
Banten	Tangerang
Jawa Tengah	Semarang
Jawa Timur	Sidoharjo
	Mojokerto
	Malang
Sulawesi Selatan	Gowa
	Maros
	Bulukumba
	Bau-Bau
Kalimantan Selatan	Banjar
Gorontalo	Gorontalo
Bali	Badung
NTT	Sumba Barat
Papua	-

Tabel 6. Nama kabupaten dan kota berdasar teritorial provinsi

Provinsi Sumatra Barat memiliki kabupaten 12 buah dan kota sebanyak 7 buah. Total jumlahnya adalah sebagai berikut.

Nama Kabupaten	Nama Kota
1. Kabupaten Agam	1. Kota Bukittinggi
2. Kabupaten Dharmasraya	2. Kota Padang
3. Kabupaten Lima Puluh Kota	3. Kota Padang Panjang
4. Kabupaten Kepulauan Mentawai	4. Kota Pariaman
5. Kabupaten Padang Pariaman	5. Kota Payakumbuh
6. Kabupaten Pasaman	6. Kota Sawahlunto
7. Kabupaten Pasaman Barat	7. Kota Solok
8. Kabupaten Pesisir Selatan	
9. Kabupaten Sijunjung	
10. Kabupaten Solok	
11. Kabupaten Solok Selatan	
12. Kabupaten Tanah Datar	

Tabel 7. Nama kabupaten dan kota di Sumatra Barat

Kesembilan belas kabupaten/kota tersebut belum semua membuat kebijakan pendidikan keagamaan. Hanya ada enam kabupaten, yaitu Kabupaten Lima Puluh Kota, Sawahlunto/Sijunjung, Pesisir Selatan, Solok, Tanah Datar, dan Agam. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih banyak kabupaten/kota yang belum melaksanakan kebijakan otonomi daerah secara operasional yang bisa menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakatnya.

Sebenarnya, tidak hanya enam kabupaten saja, tetapi kebanyakan hanya sekedar berita bahwa kabupaten/kota tertentu memiliki peraturan tentang pendidikan keagamaan. Meskipun masih tetap ada yang membuat Perda Pendidikan, tidak spesifik seperti data di atas. Hal ini terjadi seperti di daerah kabupaten/kota dalam lingkup Provinsi Sulawesi Selatan dan Sumatra Barat diberitakan memiliki Perda Pendidikan Keagamaan Islam, tetapi dokumen tidak tersedia di internet. Sedangkan, nama perda masing-masing kabupaten/kota tersebut adalah sebagai berikut.

No.	Nama Perda	Daerah	Nomor
1.	Kewajiban Pandai Baca dan Tulis Al-Quran bagi Anak Sekolah dan Calon Pengantin	Kabupaten 50 Koto	6 Tahun 2003
2.	Kewajiban Pandai Membaca Al-Quran bagi Anak Usia Sekolah, Karyawan/Karyawati, dan Calon Mempelai	Sawahlunto/Sijunjung	1 Tahun 2003
3.	Kewajiban Pandai Baca dan Tulis Al-Quran dan Mendirikan Shalat bagi Anak Sekolah dan Calon Pengantin yang Beragama Islam	Pesisir Selatan	08 Tahun 2004
4.	Pandai Baca Huruf Al-Quran bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas, serta Calon Pengantin	Solok	10 Tahun 2001
5.	Pandai Baca Tulis Al-Quran bagi Peserta Didik pada Pendidikan Dasar dan Menengah, dan Calon Pengantin	Tanah Datar	2 Tahun 2007
6.	Pandai Baca dan Tulis Huruf Al-Quran	Agam	5 Tahun 2005

Tabel 8. Nama yang dipakai dalam perda

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa fokus perda yang dimiliki 6 kabupaten tersebut berkait dengan penuntasan buta aksara Al-Quran. Walaupun ada kesamaan tajuk utamanya, ada perbedaan subjek

hukumnya. Ada yang khusus bagi siswa yang masih sekolah, tetapi juga calon pengantin, bahkan ada pula yang mengatur persyaratan kenaikan pangkat bagi birokrasi pemerintahan.

1. Posisi kebijakan pendidikan keagamaan di daerah Provinsi Sumatra Barat dengan kebijakan pendidikan secara nasional.

Pertimbangan yang dipakai oleh masing-masing kabupaten/kota berbeda-beda dalam menetapkan perda ini, gambarannya sebagai berikut.

No.	Daerah	Pertimbangan Utama Penetapan Perda
1.	Kabupaten 50 Koto	Mewujudkan visi Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota menuju masyarakat sejahtera melalui pemerintahan yang amanah dan pemberdayaan potensi daerah yang bernuansa Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah dirasa perlu mengatur kewajiban pandai baca dan tulis Al-Quran bagi anak sekolah dan calon pengantin.
2.	Sawahlunto/ Sijunjung	Menyikapi pelaksanaan falsafah adat <i>ininang kabau, adat basandi syara, dan syara' basandi kitabullah</i> dipandang perlu untuk mengatur kewajiban pandai membaca Al-Quran bagi anak usia sekolah, karyawan/karyawati, dan calon mempelai.
3.	Pesisir Selatan	Hasil evaluasi kemampuan membaca Al-Quran dan mengerjakan shalat terhadap usia sekolah dan calon pengantin yang beragama Islam.
4.	Solok	Evaluasi terhadap kemampuan membaca huruf Al-Quran bagi murid sekolah, siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, dan siswa Lanjutan Tingkat Atas di Kabupaten Solok ternyata masih banyak yang tidak mampu membaca huruf Al-Quran.
5.	Tanah Datar	Pendidikan Al-Quran merupakan bagian dari hak asasi manusia yang beragama Islam.
6.	Agam	Sesuai visi dan misi Kabupaten Agam, yaitu "Agam Mandiri dan Berprestasi yang Madani".

Tabel 9. Pertimbangan yang dipakai dalam penetapan perda

Pertimbangan penetapan perda tersebut sudah spesifik dan bersifat lokalitas sehingga daerah lain belum tentu bisa menetapkan karena perbedaan dalam budaya dan adat. Dengan demikian, jika ada penolakan oleh pihak-pihak tertentu, apalagi oleh orang yang tidak berada di wilayah tersebut, penolakan tidak bisa diterima karena sudah sesuai dengan kondisi lokalitas yang ada. Kekuatan ini juga bisa dilihat dari konsideran peraturan yang lebih luas atau lebih tinggi. Gambarnya sebagai berikut.

No.	Daerah	Konsideran Perda
1.	Kabupaten 50 Koto	Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 10 Tahun 2002 Tentang Rencana Strategis.
2.	Sawahlunto/Sijunjung	Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari.
3.	Pesisir Selatan	Perda Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 17 Tahun 2001 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.
4.	Solok	Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 128 Tahun 1982 dan Nomor 44 A Tahun 1982 tentang usaha Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Huruf Al-Quran bagi Umat Islam dalam rangka Penghayatan dan Pengamalan Al-Quran dalam Kehidupan sehari-hari.
5.	Tanah Datar	Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 128 dan 44 A Tahun 1982 tentang Usaha Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Al-Quran bagi Umat Islam dalam Rangka Penghayatan dan Pengamalan Al-Quran.
6.	Agam	Perda Kabupaten Agam Nomor 1 Tahun 2001 tentang Visi dan Misi Kabupaten Agam.

Tabel 10. Pertimbangan yang dipakai dalam penetapan perda

Tabel di atas menunjukkan bahwa enam kabupaten tersebut dalam membuat perda mempertimbangkan peraturan di atasnya, baik yang spesifik di tingkatan pusat maupun daerah setempat. Di tingkatan pusat ada kesamaannya, terutama merujuk pada Keputusan Bersama Menteri

Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 128 Tahun 1982 dan Nomor 44 A Tahun 1982 tentang “Usaha Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Huruf Al-Quran bagi Umat Islam dalam rangka Penghayatan dan Pengamalan Al-Quran dalam Kehidupan sehari-hari”.

Jika dikaitkan dengan aturan yang lebih tinggi dari perda, yaitu UU Sistem Pendidikan, akan terlihat seperti berikut.

No.	Daerah	Tahun Perda	Selisih dengan UU No. 20 tahun 2003
1.	Lima Puluh Koto	Desember 2003	6 bulan sesudahnya
2.	Sawahlunto/Sijunjung	14 Februari 2003	3 bulan sebelumnya
3.	Pesisir Selatan	24 Juni 2004	1 tahun setelahnya
4.	Solok	27 September 2001	1 tahun 9 bulan sebelumnya
5.	Tanah Datar	18 Juli 2007	4 tahun 1 bulan sesudahnya
6.	Agam	25 Nopember 2007	4 tahun 5 bulan sesudahnya

Tabel 11. Selisih Penetapan Perda dengan Peraturan di Atasnya

Tabel tersebut menunjukkan bahwa perda pendidikan keagamaan lebih dahulu ditetapkan daripada peraturan di atasnya. Namun, kesemuanya ditetapkan pasca-reformasi. Hal ini merupakan bentuk responsi pemerintah daerah atas pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

Jika dikaitkan dengan aturan yang lebih tinggi dari perda, yaitu Peraturan Pemerintah tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Untuk lebih jelasnya, lihat tabel berikut.

No.	Daerah	Tahun Perda	Selisih dengan PP No. 55 Tahun 2007
1.	Lima Puluh Koto	Desember 2003	3 tahun 10 bulan sebelumnya.

2.	Sawahlunto/ Sijunjung	14 Februari 2003	4 tahun 8 bulan sebelumnya.
3.	Pesisir Selatan	24 Juni 2004	3 tahun 4 bulan sebelumnya
4.	Solok	27 September 2001	6 tahun 1 bulan sebelumnya
5.	Tanah Datar	18 Juli 2007	3 bulan sebelumnya
6.	Agam	25 Nopember 2007	1 bulan setelahnya

Tabel 12. Selisih penetapan perda dengan peraturan di atasnya

Tabel tersebut menunjukkan bahwa lima daerah menetapkan perda-nya lebih awal daripada PP tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Walaupun satu kabupaten menetapkannya 1 bulan setelah penetapan PP No. 55 Tahun 2007, bisa dipastikan bukan sebagai respons dari penetapan aturan di atasnya.

2. Gambaran kebijakan pendidikan keagamaan di daerah Provinsi Sumatra Barat.

Perda di atas kalau dikonversikan ke dalam jalur pendidikan dapat digambarkan sebagai berikut.

No.	Nama Perda	Daerah	Jalur Pendidikan	
			Formal	Informal
1.	Kewajiban Pandai Baca Dan Tulis Al-Quran Bagi Anak Sekolah Dan Calon Pengantin	Kabupaten 50 Koto	V	V
2.	Kewajiban Pandai Membaca Al-Quran Bagi Anak Usia Sekolah, Karyawan/Karyawati Dan Calon Mempelai	Sawahlunto/ Sijunjung	V	V
3.	Kewajiban Pandai Baca Dan Tulis Al-Quran Dan Mendirikan Shalat Bagi Anak Sekolah Dan Calon Pengantin Yang Beragama Islam	Pesisir Selatan	V	V

4.	Pandai Baca Huruf Al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama Dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas Serta Calon Pengantin	Solak	V	V
5.	Pandai Baca Tulis Al-Quran Bagi Peserta Didik Pada Pendidikan Dasar Dan Menengah Dan Calon Pengantin	Tanah Datar	V	V
6.	Pandai Baca Dan Tulis Huruf Al-Quran	Agam	V	V

Tabel 13. Perda dikaitkan dengan jalur pendidikan

Tabel di atas menunjukkan bahwa lahan garap yang diharuskan oleh perda di atas tidak semata-mata pendidikan formal saja, tetapi juga informal. Dari 6 Perda, 5 perda berkiat dengan jalur pendidikan formal dan informal dan hanya satu perda yang tidak mengaitkan dengan jalur informal, yaitu Kabupaten Agam. Hal tersebut dilihat dari nama perda-nya. Akan tetapi, jika dilacak isinya, Kabupaten Agam justru sangat luas tidak hanya jalur formal dan informal saja, tetapi juga pendidikan non-formal, seperti Program Kejar Paket A, B, dan C. Jalur informalnya juga sangat spesifik, yaitu keluarga dan pembentukan calon keluarga harus bisa BTA. Selain itu, ada ketentuan bahwa setiap kenaikan pangkat harus mampu BTA. Ini sangat harmonis karena mengaitkan pendidikan agama dalam keluarga dengan pendidikan formal. Di samping itu bidang garap perda tersebut tidak hanya "Baca Tulis Al-Quran" saja, tetapi juga kemampuan mendirikan shalat dan ini hanya diperdakan oleh Kabupaten Pesisir Selatan.

Jika ditilik dari penerapannya, masing-masing perda berbeda berdasarkan jenjang pendidikannya. Gambarannya sebagai berikut.

No.	Daerah	Jenjang Pendidikan			
		Pra Sekolah	Dasar	Menengah	Tinggi
1.	Lima Puluh Koto	-	V	V	-

2.	Sawahlunto/Sijunjung	-	V	V	-
3.	Pesisir Selatan	-	V	V	-
4.	Solok	-	V	V	-
5.	Tanah Datar	-	V	V	-
6.	Agam	V	V	V	V

Tabel 14. Perda dikaitkan dengan jenjang pendidikan

Tabel tersebut menunjukkan bahwa satu-satunya perda yang mengatur semua jenjang wajib pandai membaca dan menulis Al-Quran hanya satu, yaitu Kabupaten Agam. Selain Kabupaten Agam, kabupaten lain hanya mengatur BTA di tingkat pendidikan dasar dan menengah.

3. Konsep implementasi kebijakan pendidikan keagamaan di daerah Provinsi Sumatra Barat.

Dalam upaya implementasi perda tersebut diperlukan operasionalisasi melalui kurikulum. Kurikulum masing-masing perda berbeda sesuai jenjang dan jalur pendidikan. Gambarnya sebagai berikut:

No.	Daerah	Kurikulum yang Dipakai
1.	Lima Puluh Koto	<ol style="list-style-type: none"> Mengikuti Kurikulum TPA atau TPSA dan atau mengikuti Kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait. Kurikulum yang dikembangkan khusus untuk membaca huruf Al-Quran sebagai mata pelajaran baru.
2.	Sawahlunto/Sijunjung	<ol style="list-style-type: none"> Mengikuti kurikulum TPA/TPSA dan atau mengikuti kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait. Kurikulum yang dikembangkan khusus untuk membaca Al-Quran sebagai mata pelajaran baru seperti metoda Iqra'.
3.	Pesisir Selatan	<ol style="list-style-type: none"> Setiap sekolah agar menambah 2 (dua) jam pelajaran pendidikan agama yang dipergunakan khusus untuk mempelajari Al-Quran dan shalat melalui ekstrakurikuler dan atau memanfaatkan jam pelajaran muatan lokal.

		<p>2. Selain kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat di atas, setiap sekolah agar mewajibkan kepada setiap murid dan atau siswanya yang belum pandai baca Al-Quran dan mengerjakan shalat untuk belajar di MDA/MDW/MDU atau di TPQ dan TPSQ, masjid, surau, dan sebagainya.</p> <p>3. Mengikuti kurikulum MDA/MDW/MDU, TPQ, atau TPSQ dan atau mengikuti kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait.</p>
4.	Solok	<p>1. Mengikuti Kurikulum TPA atau TPSA dan atau mengikuti kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait.</p> <p>2. Kurikulum yang dikembangkan khusus untuk membaca huruf Al-Quran sebagai mata pelajaran baru.</p>
5.	Tanah Datar	Lembaga Pendidikan Al-Quran wajib melaksanakan silabus pembelajaran baca tulis Al-Quran dengan menggunakan salah satu atau lebih metode pembelajaran baca tulis Al-Quran.
6.	Agam	<p>1. Alokasi waktu mata pelajaran atau mata kuliah agama untuk setiap jenjang pendidikan dimanfaatkan 20 % (dua puluh persen) untuk pelajaran baca dan tulis huruf Al-Quran.</p> <p>2. Untuk memotivasi siswa dan mahasiswa, di sekolah dan perguruan tinggi diadakan kegiatan yang menunjang penerapan baca dan tulis huruf Al-Quran sekurang-kurangnya sekali setahun.</p>

Tabel 15. Kurikulum yang dipakai

Tabel di atas menunjukkan bahwa kurikulum yang dipakai sangat beragam pilihan berikut ini.

1. Mengikuti kurikulum TPA atau TPSA.
2. Mengikuti kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait.
3. Mengikuti kurikulum yang dikembangkan khusus untuk membaca huruf Al-Quran sebagai mata pelajaran baru.
4. Setiap sekolah menambah dua jam pelajaran pendidikan agama yang dipergunakan khusus untuk mempelajari Al-Quran dan shalat melalui ekstrakurikuler.
5. Memanfaatkan jam pelajaran muatan lokal.

6. Alokasi waktu mata pelajaran atau mata kuliah agama untuk setiap jenjang pendidikan dimanfaatkan 20% untuk pelajaran baca dan tulis huruf Al-Quran.
7. Diadakan kegiatan yang menunjang penerapan baca dan tulis huruf Al-Quran sekurang-kurangnya sekali setahun.

Paparan tersebut menunjukkan bahwa kurikulum baca tulis Al-Quran bisa dalam bentuk TPA, memakai kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait, mata pelajaran baru, ekstrakurikuler, muatan lokal, bagian dari mata pelajaran pendidikan agama Islam, dan kegiatan penunjang.

Sebagus apa pun kurikulum perlu dukungan dari pelaksananya di lapangan, yaitu tenaga pengajar yang bermutu. Untuk menjamin keseimbangan mutu tersebut, perda memberikan gambaran kualifikasi pelaksana perda tersebut. Tabel berikut memberikan gambarannya.

No.	Daerah	Guru
1.	Lima Puluh Koto	Tenaga guru yang melaksanakan pendidikan pandai baca huruf Al-Quran adalah guru Pendidikan Agama Islam Sekolah bersangkutan dan atau guru yang ditunjuk oleh pemerintah daerah atau guru pembimbing TPA/TPSA/MDA atau dari guru mengaji dan tokoh masyarakat setempat.
2.	Sawahlunto/ Sijunjung	Tenaga guru untuk melaksanakan pendidikan pandai baca Al-Quran adalah guru Pendidikan Agama Islam Sekolah yang bersangkutan dan/atau dan guru yang ditunjuk oleh pemerintah daerah atau guru pembimbing MDA/TPA/TPSA, guru mengaji, dan tokoh masyarakat setempat.
3.	Pesisir Selatan	Tenaga guru untuk melaksanakan pendidikan pandai baca Al-Quran dan mengerjakan shalat adalah guru Pendidikan Agama Islam sekolah yang bersangkutan, guru yang ditunjuk oleh pemerintah daerah, guru pembimbing TPQ/TPSQ/MDA, guru mengaji, dan tokoh masyarakat setempat.

4.	Solok	Tenaga guru yang melaksanakan pendidikan pandai baca huruf Al-Quran adalah guru Pendidikan Agama Islam Sekolah bersangkutan dan atau guru yang ditunjuk oleh pemerintah daerah atau guru pembimbing TPA/TPSA/MDA atau dari guru mengaji dan tokoh masyarakat setempat.
5.	Tanah Datar	Tenaga pengajar pada Lembaga Pendidikan Al-Quran adalah guru yang memenuhi syarat dan lulus sertifikasi yang dilaksanakan oleh Kantor Departemen Agama.
6.	Agam	Guru Agama Sekolah Formal, TPA/TPSQ, dan Madrasah Diniyah.

Tabel 16. Tenaga pendidik

Keenam perda tersebut memberikan kualifikasi yang sama, dengan variasi guru seperti di bawah ini.

1. Guru Pendidikan Agama Islam sekolah yang bersangkutan.
2. Guru yang ditunjuk oleh pemerintah daerah atau guru.
3. Pembimbing TPA/TPSA/MDA.
4. Guru mengaji.
5. Tokoh masyarakat.

Guru yang telah mengajar memerlukan patokan keberhasilan pembelajaran baca tulis Al-Quran. Dalam rangka itulah, perda yang ada mengaturnya dengan beragam pengelompokan kemampuan BTA sebagai berikut.

No.	Daerah	Kemampuan BTA
1.	Lima Puluh Koto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mampu membaca Al-Quran dengan baik dan benar serta terbiasa membaca dan mencintai Al-Quran serta mengaplikasikannya dalam kehidupan sehari-hari. 2. Mampu memahami dan menghafal ayat-ayat Al-Quran untuk bacaan shalat sekaligus dalam rangka memakmurkan dan mencintai masjid, mushala, dan surau, serta dapat menjadi imam yang baik dalam shalat.

2.	Sawahlunto/ Sijunjung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pandai membaca Al-Quran dengan baik sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini adalah murid SD, siswa/i SLTP, dan SLTA bisa membaca Al-Quran dengan mengenal tajwid dasar. 2. Khusus untuk murid SD kelas I sampai kelas V wajib untuk belajar Al-Quran sehingga pada akhir pendidikannya, murid yang bersangkutan pandai membaca Al-Quran.
3.	Pesisir Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Anak usia setingkat tamatan SD/MI lancar membaca Al-Quran dengan mengenal tajwid dasar dan mendirikan shalat. 2. Anak usia setingkat SMP/MTs lancar membaca Al-Quran dengan mengenal tajwid dan irama dasar serta mendirikan shalat. 3. Anak usia setingkat SMA/SMK/MA fasih membaca Al-Quran dengan mengenal tajwid dan irama/seni yang baik sesuai dengan kemampuannya serta mendirikan shalat.
4.	Solok	<ol style="list-style-type: none"> 1. Murid SD lancar membaca huruf Al-Quran dengan mengenal tajwid dasar. 2. Siswa SLTP lancar membaca Al-Quran dengan mengenal Ilmu Tajwid dan Irama Dasar. 3. Siswa SLTA pandai dan fasih membaca Al-Quran sesuai dengan Ilmu Tajwid dan mempunyai irama/seni yang baik sesuai dengan fitrahnya.
5.	Tanah Datar	<p>Mewujudkan peserta didik dan calon pengantin mampu membaca dan menulis Al-Quran dengan baik dan benar serta berupaya mengamalkan isi kandungan Al-Quran dalam kehidupan sehari-hari.</p>
6.	Agam	<ol style="list-style-type: none"> 1. Murid Taman Kanak-kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), dan pendidikan sederajat pandai membaca ejaan huruf Al Quran. 2. Siswa Sekolah Dasar, Madrasah Ibtidaiyah, dan Paket A lancar membaca huruf Al-Quran dan hafal ayat-ayat pendek. 3. Siswa Sekolah Menengah Pertama, Madrasah Tsanawiyah, dan Paket B lancar membaca huruf Al-Quran dan mengenal ilmu tajwid serta irama dasar. 4. Siswa Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Madrasah Aliyah, Madrasah Aliyah Kejuruan, dan Paket C pandai dan fasih membaca huruf Al-Quran dengan ilmu tajwid, irama dasar, mampu memahami terjemahan ayat Al Quran, serta menyalin huruf Al-Quran dengan baik.

	<p>5. Calon pengantin Muslim yang akan melangsungkan pernikahan lancar membaca huruf Al-Quran.</p> <p>6. Bagi mahasiswa diharapkan pandai dan fasih membaca huruf Al-Quran dengan ilmu tajwid, irama dasar, dan mampu memahami terjemahan ayat Al-Quran serta menulis huruf Al-Quran dengan baik.</p>
--	---

Tabel 17. Kemampuan BTA yang ada di perda

Deskripsi di atas menunjukkan bahwa tingkat kemampuan BTA yang sangat rinci diatur dalam Perda Kabupaten Agam. Kabupaten Agam mengharuskan agar penduduk bisa membaca dengan kaidah yang berlaku, hafal, bisa menulis, dan menerjemahkan ayat Al-Quran. Kabupaten lain hanya menetapkan agar penduduk usia sekolah bisa membaca Al-Quran sesuai dengan kaidah yang berlaku.

Kemampuan yang ada harus mendapatkan pengakuan dari pemerintah daerah. Hal ini juga diatur secara jelas dalam perda. Pembuktian bagi yang sudah mahir BTA akan diberikan bukti. Masing-masing kabupaten gambarannya adalah sebagai berikut.

No.	Daerah	Bukti Keikutsertaan
1.	Lima Puluh Koto	Hasil penilaian pendidikan pandai baca dan tulis Al-Quran sebagaimana dimaksud Pasal 7, pada akhir pendidikan kepada setiap murid SD dan siswa SLTP/SLTA diberikan sertifikat setelah dilaksanakan pengujian/evaluasi oleh sekolah yang bersangkutan.
2.	Sawahlunto/ Sijunjung	Hasil penilaian pendidikan pandai baca Al-Quran sebagaimana dimaksud pada Pasal 8, pada akhir pendidikan kepada setiap murid SD, siswa/i SLTP, dan SLTA adalah bagian dan penilaian pelajaran Agama Islam dan merupakan salah satu syarat penentuan lulus.
3.	Pesisir Selatan	Sertifikat diberikan pada siswa setelah menamatkan pendidikan tingkat sekolah masing-masing untuk persyaratan masuk ke jenjang pendidikan berikutnya.

4.	Solok	Hasil penilaian pendidikan pandai baca huruf Al-Quran sebagaimana dimaksud Pasal 8, pada akhir pendidikan kepada setiap murid SD dan siswa SLTP/SLTA diberikan sertifikat setelah dilaksanakan pengujian/ evaluasi oleh sekolah yang bersangkutan.
5.	Tanah Datar	Pandai baca tulis Al-Quran dimaksud pada ayat (1) di atas dibuktikan dengan ijazah.
6.	Agam	Hasil evaluasi menjadi salah satu komponen penilaian mata pelajaran agama.

Tabel 18. Bukti keikutsertaan

Perda di atas menunjukkan bahwa bukti seorang siswa/mahasiswa sudah memiliki kemampuan sesuai aturan perda mendapatkan bukti yang berbeda-beda. Contoh yang paling sederhana adalah Kabupaten Agam. Di Kabupaten Agam, kemampuan BTA hanya diakui sebagai salah satu komponen penilaian mata pelajaran agama. Hal yang hampir sama dengan Kabupaten Agam adalah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung, tetapi dengan penguatan salah satu syarat penentuan lulus. Sementara, empat kabupaten lain mewajibkan setiap instansi yang berwenang mengeluarkan sertifikat/ijazah bagi yang telah memiliki kemampuan BTA sesuai dengan ketentuan perda.

Sertifikat/ijazah bagi yang lulus BTA perlu pengakuan dan legalitas dari lembaga yang berwenang. Oleh karena itu, masing-masing perda mengaturnya sebagai berikut.

No.	Daerah	Bukti Keikutsertaan
1.	Lima Puluh Koto	Sertifikat, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikeluarkan oleh bupati atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan rekomendasi dari sekolah yang bersangkutan dan Pengawas Pendidikan Agama Islam.
2.	Sawahlunto/Sijunjung	Sekolah masing-masing.

3.	Pesisir Selatan	Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di atas dikeluarkan oleh pimpinan sekolah setelah mendapat rekomendasi/surat keterangan dan MDA/MDW/MDU/TPO/TPSQ dan lembaga terkait lainnya.
4.	Solok	Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikeluarkan oleh bupati atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan rekomendasi dari sekolah yang bersangkutan dan Pengawas Pendidikan Agama Islam.
5.	Tanah Datar	Bagi peserta didik, Lembaga Pendidikan Al-Quran yang menamatkan pendidikan dan dinyatakan lulus diberikan ijazah yang dikeluarkan dan ditandatangani oleh pimpinan Lembaga yang bersangkutan serta diketahui Kepala Kantor Departemen Agama dan berlaku sebagai salah satu persyaratan melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan SMP atau sederajat dan untuk jenjang Pendidikan SMA atau sederajat.
6.	Agam	Sekolah masing-masing.

Tabel 19. Instansi yang mengeluarkan bukti keikutsertaan

Aturan di atas menunjukkan bahwa empat kabupaten (Sawahlunto/ Sijunjung, Pesisir Selatan, Tanah Datar, dan Agam) menetapkan sekolah sebagai lembaga yang mengeluarkan sertifikat/ijazah BTA. Sertifikat yang dikeluarkan harus mendasarkan pada rekomendasi lembaga lain, seperti MDA/MDW/MDU/ TPO/TPSQ dan lembaga terkait lainnya ditetapkan oleh Kabupaten Pesisir Selatan; Kabupaten Tanah Datar, walaupun sertifikat dikeluarkan oleh sekolah, harus diketahui Kepala Kantor Departemen Agama; dan Kabupaten Agam dan Sawahlunto/ Sijunjung dikeluarkan sendiri oleh masing-masing sekolah tanpa ada rekomendasi lembaga terkait. Sedangkan, dua kabupaten, yaitu Solok dan Lima Puluh Koto menetapkan bupati atau pejabat yang ditunjuk yang mengeluarkan sertifikat/ijazah BTA. Sertifikat akan dikeluarkan jika mendapatkan rekomendasi dari sekolah yang bersangkutan dan Pengawas Pendidikan Agama Islam.

Agar pelaksanaan perda efektif dan bisa diimplementasikan, diperlukan ketentuan sanksinya. Masing-masing perda memiliki ketentuan yang berbeda. Berikut adalah gambarannya.

No.	Daerah	Jenis Sanksi
1.	Lima Puluh Koto	Bagi setiap tamatan SD dan atau SLTP yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, yang ternyata tidak mampu membaca huruf Al-Quran dengan baik dan benar dan atau tidak memiliki sertifikat pandai baca dan tulis huruf Al-Quran, yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut.
2.	Sawahlunto/ Sijunjung	Bagi setiap tamatan SD dan atau SLTP/SLTA yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, yang ternyata tidak pandai membaca Al-Quran dengan baik, yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut.
3.	Pesisir Selatan	Bagi setiap tamatan SD/MI dan atau SMP/MTs yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, yang ternyata tidak mampu membaca Al-Quran dan mengerjakan shalat, tetap diterima dengan perjanjian atau pernyataan dan orangtua/wali siswa bahwa akan menjamin anaknya untuk belajar membaca Al-Quran dan mengerjakan shalat dalam waktu yang ditentukan.
4.	Solok	Bagi setiap tamatan SD dan atau SLTP yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, yang ternyata tidak mampu membaca huruf Al-Quran dengan baik dan benar dan atau tidak memiliki sertifikat pandai baca huruf Al-Quran, yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut.
5.	Tanah Datar	Bagi peserta didik di tingkat pendidikan dasar dan menengah yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang berikutnya, apalagi tidak mampu pandai baca tulis Al-Quran, yang bersangkutan tidak atau belum dapat diterima pada jenjang pendidikan lanjutan tersebut.

6.	Agam	Bagi siswa yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 3 ayat (4) huruf b, huruf c, dan huruf d diberikan sanksi oleh kepala sekolah yang bersangkutan.
----	------	---

Tabel 20. Jenis sanksi pada setiap perda di tingkat pendidikan formal

Sanksi yang termuat dalam perda tersebut sangat beragam, namun dapat diklasifikasikan seperti tabel berikut ini:

No.	Daerah	Jenis Sanksi
1.	Lima Puluh Koto	Tidak mampu membaca huruf Al-Quran dengan baik dan benar dan, maka yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut.
2.	Sawahlunto/ Sijunjung	
3.	Solok	
4.	Tanah Datar	
5.	Pesisir Selatan	Bagi setiap tamatan SD/MI dan atau SMP/MTs yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, ternyata tidak mampu membaca Al-Quran dan mengerjakan shalat tetap diterima dengan perjanjian atau pernyataan dan orang tua/wali siswa bahwa akan menjamin anaknya untuk belajar membaca Al-Quran dan mengerjakan shalat dalam waktu yang ditentukan.
6.	Agam	Bagi siswa yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 3 ayat (4) huruf b, huruf c, dan huruf d diberikan sanksi oleh Kepala Sekolah yang bersangkutan.

Tabel 21. Jenis sanksi pada setiap perda di tingkat pendidikan formal

Tabel tersebut terlihat bahwa empat kabupaten memiliki sanksi yang sama dan cukup tegas, yaitu bagi yang tidak mampu membaca huruf Al-Quran dengan baik dan benar dan, yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut. Dua kabupaten sangat lemah dalam pengaturan sanksi, yaitu Kabupaten Agam dan Kabupaten Pesisir Selatan. Sedangkan, sanksi bagi pendidikan informal, gambarannya adalah sebagai berikut.

No.	Daerah	Jenis Sanksi
1.	Lima Puluh Koto	Bagi calon pengantin yang tidak dapat membuktikan pandai baca huruf Al-Quran dengan baik dan benar di hadapan PPN dan atau P3N sebagaimana dimaksud pada pasal 10 ayat (2), pelaksanaan pernikahan ditangguhkan sampai yang bersangkutan pandai baca Al-Quran.
2.	Sawahlunto/ Sijunjung	Bagi calon mempelai yang tidak dapat membuktikan pandai membaca Al-Quran di hadapan PPN atau P3N sebagaimana dimaksud pada pasal 11 ayat (2), pelaksanaan pernikahannya adalah sebagai berikut. a. Ditangguhkan sampai yang bersangkutan pandai membaca Al-Quran. b. Tetap dilaksanakan pernikahan dengan catatan buku nikahnya belum diserahkan, sampai yang bersangkutan pandai membaca Al-Quran.
3.	Pesisir Selatan	Khusus bagi calon pengantin yang tidak bisa baca Al-Quran dan mengerjakan shalat, pernikahannya ditangguhkan sampai yang bersangkutan bisa baca Al-Quran dan mengerjakan shalat.
4.	Solok	Bagi calon pengantin yang tidak dapat membuktikan pandai baca huruf Al-Quran dengan baik dan benar di hadapan PPN dan atau P3N sebagaimana dimaksud pada pasal 10 ayat (2), pelaksanaan pernikahannya ditangguhkan sampai yang bersangkutan pandai baca Al-Quran.
5.	Tanah Datar	Jika calon pengantin ternyata tidak atau belum mampu membaca dan menulis Al-Quran sewaktu akad nikah akan dilaksanakan, dapat dilaksanakan tindakan berikut. a. Menunda proses akad nikah sampai calon pengantin mampu membaca dan menulis Al-Quran secara benar. b. Melaksanakan akad nikah dengan surat perjanjian di atas kertas bermeterai bahwa calon pengantin yang bersangkutan akan sungguh-sungguh belajar baca tulis Al-Quran.
		c. Surat perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditandatangani oleh kedua calon pengantin, wali nikah, para saksi, dan PPN atau penghulu/pembantu penghulu yang mengawasi dan mencatat pernikahan.
6.	Agam	Calon pengantin Muslim yang tidak memenuhi ketentuan pasal 3 ayat (3) huruf d diwajibkan belajar Al-Quran.

Tabel 22. Jenis sanksi pada setiap perda di tingkat pendidikan informal

Sanksi tiga kabupaten di atas memiliki kesamaan dalam hal sanksi, yaitu penangguhan pelaksanaan pernikahan. Tiga kabupaten tersebut adalah: Lima Puluh Koto, Pesisir Selatan, dan Solok. Bunyi sanksi di atas dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

No.	Daerah	Jenis Sanksi
1.	Lima Puluh Koto	Penangguhan pelaksanaan pernikahan.
2.	Pesisir Selatan	
3.	Solok	
4.	Sawahlunto/ Sijunjung	<p>Bagi calon mempelai yang tidak dapat membuktikan pandai membaca Al-Quran di hadapan PPN atau P3N sebagaimana dimaksud pada pasal 11 ayat (2), pelaksanaan pernikahannya adalah sebagai berikut.</p> <p>a. Ditangguhkan sampai yang bersangkutan pandai membaca Al-Quran.</p> <p>b. Tetap dilaksanakan pernikahan dengan catatan buku nikahnya belum diserahkan, sampai yang bersangkutan pandai membaca Al-Quran.</p>
5.	Tanah Datar	<p>Jika calon pengantin ternyata tidak atau belum mampu membaca dan menulis Al-Quran sewaktu akad nikah akan dilangsungkan, dapat dilaksanakan tindakan berikut.</p> <p>a. Menunda proses akad nikah sampai calon pengantin mampu membaca dan menulis Al-Quran secara benar.</p> <p>b. Melangsungkan akad nikah dengan surat perjanjian di atas kertas bermeterai bahwa calon pengantin yang bersangkutan akan sungguh-sungguh belajar baca tulis Al-Quran.</p> <p>c. Surat perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditandatangani oleh kedua calon pengantin, wali nikah, para saksi, dan PPN atau penghulu/pembantu penghulu yang mengawasi dan mencatat pernikahan.</p>
6.	Agam	Calon pengantin Muslim yang tidak memenuhi ketentuan pasal 3 ayat (3) huruf d diwajibkan belajar Al-Quran.

Tabel 23. Jenis sanksi pada setiap perda di tingkat pendidikan formal

Tabel tersebut terlihat masih sama dengan sanksi pada pendidikan informal, yaitu yang paling lemah adalah Perda Kabupaten Agam. Sanksinya

hanya sebatas diwajibkan belajar Al-Quran. Bunyi sanksi ini menjadikan perda hanya sebagai *macan omping*. Sedangkan, yang memiliki sanksi pilihan adalah Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Sawahlunto. Sanksi yang paling keras adalah penangguhan pelaksanaan pernikahan tercantum pada Perda Kabupaten Lima Puluh Koto, Pesisir Selatan, dan Solok.

Sanksi tidak hanya diberlakukan bagi penerima peraturan, tetapi juga pelaksana peraturan, dalam hal ini domain eksekutif. Bagi pihak yang tidak menaati perda ini, akan diberikan sanksi. Gambaran sanksinya adalah sebagai berikut.

No.	Daerah	Sanksi
1.	Lima Puluh Koto	Barangsiapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya enam bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp5.000.000.
2.	Sawahlunto/ Sijunjung	Tidak ada sanksi.
3.	Pesisir Selatan	Apabila sertifikat yang dikeluarkan berdasarkan rekomendasi dan sekolah dan imam khatib kaum dimaksud pada pasal 9 ayat (3) ternyata mengandung kepalsuan, kepada yang memberikan rekomendasi dapat dikenakan sanksi.
		Sanksi sebagaimana dimaksud ayat (1) bagi Pegawai Negeri Sipil dapat dikenakan sanksi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 atau Peraturan Disiplin lainnya yang berlaku, sedangkan bagi yang bukan Pegawai Negeri Sipil dapat dikenakan sanksi/hukuman sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
4.	Solok	Barangsiapa yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya enam bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp5.000.000.
5.	Tanah Datar	Bagi siapa yang sengaja mengeluarkan ijazah atau surat keterangan kepada seseorang yang ternyata tidak pandai baca tulis Al-Quran sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini, diancam pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda paling banyak Rp15.000.000.

6.	Agam	Tidak ada sanksi.
----	------	-------------------

Tabel 24. Sanksi bagi yang tidak mengimplementasikan Perda

Sanksi bagi diberlakukan pihak yang tidak mengimplementasikan atau menyalahgunakan pelaksanaan perda juga bervariasi. Namun, ada kabupaten yang tidak memberikan sanksi apa pun, seperti Kabupaten Agam dan Sawahlunto/Sijunjung. Sanksi yang tidak jelas ditetapkan oleh Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Sanksi pidana dengan kurungan selama-lamanya enam bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp5.000.000 ditetapkan oleh Kabupaten Limapuluh Koto dan Solok. Sedangkan, sanksi yang paling berat diterapkan Kabupaten Tanah Datar, yaitu pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda paling banyak Rp15.000.000.

Implementasi perda memerlukan pembiayaan yang sangat besar. Besarnya pembiayaan ini tidak dinyatakan secara resmi pada perda, tetapi hanya sumber pembiayaan dan penanggung biaya yang ditulis di semua perda. Berikut adalah gambarannya.

No.	Daerah	Pembiayaan
1.	Lima Puluh Koto	1. Sarana dan prasarana yang diperlukan diutamakan dari sekolah yang bersangkutan. 2. Pembiayaan untuk pelaksanaan pendidikan pandai baca dan tulis Al-Quran dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, orangtua murid/siswa, masyarakat, dan bantuan lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2.	Sawahlunto/Sijunjung	Sarana dan prasarana yang diperlukan diutamakan dari sekolah yang bersangkutan.
3.	Pesisir Selatan	Sarana, prasarana, dan dana yang diperlukan disediakan sekolah/ lembaga yang bersangkutan bersama Pemerintah Daerah.
4.	Solok	1. Sarana dan prasarana yang diperlukan diutamakan dari sekolah yang bersangkutan.

		2. Pembiayaan untuk pelaksanaan pendidikan pandai baca huruf Al-Quran dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, orangtua murid/siswa, masyarakat, dan bantuan lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
5.	Tanah Datar	Pembiayaan kegiatan sosialisasi, sertifikasi, dan pelatihan tenaga pengajar, serta pelaksanaan pembelajaran pandai baca tulis Al-Quran pada Lembaga Pendidikan Al-Quran dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan sumbangsih masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6.	Agam	Tidak mengatur.

Tabel 25. Pembiayaan

Pengaturan pembiayaan tidak tertulis pada Perda Kabupaten Agam. Namun, kabupaten lainnya mengaturnya meskipun tidak jelas persentasenya.

Perda yang ada memerlukan daya dukung seluruh komponen agar bisa terlaksana. Namun, perda ini hanya diatur oleh dua kabupaten, yaitu Kabupaten Tanah Datar dan Pesisir Selatan. Berikut adalah gambarannya.

No.	Daerah	Peran Serta masyarakat
1.	Lima Puluh Koto	Tidak diatur.
2.	Sawahlunto/ Sijunjung	Tidak diatur.
3.	Pesisir Selatan	Kepada pemerintahan nagari dan tokoh masyarakat serta orangtua agar mendukung, membantu, dan memotivasi kelancaran pelaksanaan perda sebagaimana dimaksud pada pasal 6 ayat (2).
4.	Solok	Tidak diatur.
5.	Tanah Datar	1. Masyarakat harus berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan baca tulis Al-Quran.
		2. Lembaga kemasyarakatan harus berperan dalam mensosialisasikan, memotivasi, dan mendukung sepenuhnya program pandai baca tulis Al-Quran.

6.	Agam	Tidak diatur
----	------	--------------

Tabel 26. Peran serta masyarakat

Pengaturan peran serta masyarakat sepertinya kurang dihiraukan oleh empat kabupaten. Hal ini cukup memprihatinkan karena daya dukung masyarakat diperlukan dalam tindak lanjut perda ini. Tanpa dukungan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan, perda bisa tidak bermakna apa-apa. Dua kabupaten yang mengatur peran serta masyarakat terlihat sangat memahami bahwa sektor di luar pemerintah sangat membantu terealisasinya program-program yang bagus. Apalagi, Kabupaten Pesisir Selatan mengharuskan, terutama pemerintahan terbawahnya, yaitu pemerintahan nagari, harus bisa membantu program bagus bagi peningkatan mutu sumber daya manusia.

Walaupun tingkat kabupaten tidak mengatur peran serta masyarakat dan pemerintahan di bawahnya untuk merealisasikan kebijakan pengembangan mutu SDM di bidang keislaman, tidak serta-merta itu terjadi di Kabupaten Lima Puluh Koto. Di Kabupaten ini justru sebaliknya, peraturan tentang kewajiban BTA bagi siswa di pemerintahannya. Peraturan ini bila dilacak di internet, ternyata pemerintahan nagari berada di bawah teritorial Kabupaten Lima Puluh Koto, yaitu Pemerintahan Nagari Kamuyang telah menetapkan Peraturan Nagari Sungai Kamuyang No. 04 Tahun 2003 Tentang Wajib Khatam Al-Quran Bagi Murid/Anak Usia SLTP. Penetapannya pun lebih dulu pemerintah nagari dibandingkan yang ditetapkan oleh pemerintahan kabupaten, yaitu 5 April 2003.

B. Kebijakan Pendidikan Keagamaan

Responsivitas masyarakat Sumatra Barat dalam bentuk pembuatan perda pendidikan Baca Tulis Al-Quran (BTA) di enam kabupaten tersebut menunjukkan adanya kesungguhan implementasi budaya

Minangkabau yang memiliki falsafah “Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK), Syarak Mangato Adat Mamakai”. Kata kuncinya adalah kitabullah, yaitu Al-Quran Al-karim. Meskipun filosofi itu dikenal oleh masyarakat, penerapannya acap kali mengecewakan sebab apa yang diharapkan tidak sama dengan kenyataan. Oleh karena itu, penerapan ABS-SBK yang pada hakikatnya menerapkan Al-Quran akan efektif dilakukan melalui proses pendidikan. Pendidikan dalam hal ini tidak semata sekolah sebagai perwujudan pendidikan formal, tetapi harus didukung oleh pendidikan nonformal dan informal. Tanpa adanya keserasian ketiga jalur ini, akan sangat sulit untuk mendidik peserta didiknya dalam mengamalkan Al-Quran.

Dengan mendasarkan pada falsafah tersebut, kebijakan pendidikan keagamaan di daerah Provinsi Sumatra Barat di tingkat nasional lebih dahulu ditetapkan daripada kebijakan pendidikan di atasnya, baik UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional maupun PP No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Namun, kesemua perda yang ada ditetapkan pasca-reformasi atau tepatnya setelah pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi dan diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Dua peraturan ini berkaitan dengan pelaksanaan otonomi yang berbasis daerah kota/kabupaten dan desa yang membawa angin besar bagi sebuah demokratisasi. Aspek yang diotonomikan di antaranya 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.

Hal ini merupakan bentuk responsivitas pemerintah daerah atas pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Jika dikaitkan Peraturan

Pemerintah tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, terlihat bahwa lima daerah menetapkan perdanya lebih awal daripada PP-nya yang dibuat oleh pemerintah pusat. Walaupun satu kabupaten menetapkannya 1 bulan setelah penetapan PP No. 55 Tahun 2007, bisa dipastikan bukan sebagai respons dari penetapan aturan di atasnya. Walaupun demikian, pertimbangan yang dipakai oleh masing-masing kabupaten/kota berbeda-beda dalam menetapkan perda ini. Tiga fokus utama pertimbangan yang mendasari penetapan perda pendidikan keagamaan, yaitu hasil evaluasi kemampuan membaca Al-Quran dan mengerjakan shalat terhadap usia sekolah dan calon pengantin yang beragama Islam, mendasarkan pada visi dan misi kabupaten, serta mendasarkan pada pelaksanaan falsafah adat Minangkabau *adat basandi syara, syara' basandi kitabullah*.

Pertimbangan penetapan perda tersebut sudah spesifik dan bersifat lokalitas sehingga daerah lain belum tentu cocok karena perbedaan dalam budaya dan adat. Kekuatan ini juga bisa dilihat dari konsideran peraturan yang lebih luas atau lebih tinggi. Konsideran yang dipakai secara garis besar mendasarkan pada lokalitas, seperti rencana strategis maupun visi dan misi kabupaten setempat, serta mendasarkan pada aturan yang spesifik dari Jakarta, yaitu Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 128 Tahun 1982 dan Nomor 44 A Tahun 1982 tentang usaha Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Huruf Al-Quran bagi Umat Islam dalam rangka Penghayatan dan Pengamalan Al-Quran dalam Kehidupan sehari-hari. Dengan melihat kenyataan tersebut, terlihat bahwa perda pendidikan keagamaan merupakan sinergi antara filosofi daerah dan kebijakan atas yang sudah kedaluwarsa, tetapi belum efektif dilaksanakan.

Fokus perda yang dimiliki enam kabupaten berkaitan dengan penuntasan buta aksara Al-Quran yang diberlakukan tidak semata-mata pada pendidikan formal saja, tetapi nonformal dan informal. Dari

enam perda tersebut, lima perda berkaitan dengan jalur pendidikan formal dan informal dan hanya satu perda yang tidak mengaitkan dengan jalur informal, yaitu Kabupaten Agam. Hal tersebut dilihat dari nama perdanya. Akan tetapi, jika dilacak isinya, Kabupaten Agam justru sangat luas—tidak hanya jalur formal dan informal saja, tetapi juga pendidikan nonformal, seperti Program Kejar Paket A, B, dan C. Jalur informalnya juga sangat spesifik, yaitu keluarga dan pembentukan calon keluarga harus bisa BTA. Selain itu, ada ketentuan bahwa setiap kenaikan pangkat harus mampu BTA. Ini sangat harmonis mengaitkan pendidikan agama dalam keluarga dengan pendidikan formal. Di samping itu, bidang garap perda tersebut tidak hanya Baca Tulis Al-Quran saja, tetapi juga kemampuan mendirikan shalat, dan ini hanya diperdakan oleh Kabupaten Pesisir Selatan.

Konsep implemementasi perda tersebut memakai beragam pilihan kurikulum, yaitu mengikuti kurikulum TPA atau TPSA, mengikuti kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait, mengikuti kurikulum yang dikembangkan khusus untuk membaca huruf Al-Quran sebagai mata pelajaran baru, setiap sekolah menambah dua jam pelajaran pendidikan agama yang dipergunakan khusus untuk mempelajari Al-Quran dan shalat melalui ekstrakurikuler, memanfaatkan jam pelajaran muatan lokal, alokasi waktu mata pelajaran atau mata kuliah agama untuk setiap jenjang pendidikan dimanfaatkan 20% untuk pelajaran baca dan tulis huruf Al-Quran, dan diadakan kegiatan yang menunjang penerapan baca dan tulis huruf Al-Quran sekarang-kurangunya sekali setahun. Ketentuan perda di atas terlihat bahwa komitmen perda bisa diseiringsejalankan dengan kurikulum yang ada dan sudah berjalan dengan kurikulum yang akan dikembangkan oleh perda. Di samping itu, paparan tersebut menunjukkan bahwa kurikulum Baca Tulis Al-Quran bisa, seperti TPA, memakai kurikulum yang ditetapkan oleh instansi terkait, mata pelajaran baru, ekstrakurikuler, dan muatan

lokal merupakan bagian mata pelajaran pendidikan agama Islam dan kegiatan penunjang.

Kurikulum yang diamanatkan tersebut harus dijamin keseimbangan mutu pelaksanaannya dengan cara perda memberikan gambaran kualifikasi guru yang akan melaksanakannya di tingkatan kelas. Kualifikasi gurunya memiliki variasi sebagai berikut: guru Pendidikan Agama Islam Sekolah yang bersangkutan atau guru yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah, guru Pembimbing TPA/TPSA/MDA, guru mengaji, atau tokoh masyarakat. Penetapan guru yang bervariasi tersebut memerlukan patokan keberhasilan pembelajaran BTA. Kabupaten Agam mengharuskan agar penduduk bisa membaca dengan kaidah yang berlaku, hafal, bisa menulis, dan menerjemahkan ayat Al-Quran. Patokan ini lebih berat dibandingkan kabupaten lain. Adapun lima kabupaten lain (Kabupaten Limapuluh Koto, Solok, Pesisir Selatan, Tanah Datar, dan Sawahlunto/Sijunjung) hanya menetapkan agar penduduk usia sekolah bisa membaca Al-Quran sesuai dengan kaidah yang berlaku. Patokan tersebut sangat mudah dan ringan dibandingkan Kabupaten Agam.

Kemampuan yang telah diraih mendapatkan pengakuan dari pemerintah daerah. Contoh yang paling sederhana adalah Kabupaten Agam, kemampuan BTA hanya diakui sebagai salah satu komponen penilaian mata pelajaran agama. Perda Kabupaten Agam memang cukup unik walaupun berat dalam penetapan kemampuan minimal, tetapi pengakuannya hanya sebatas bagian dari komponen penilaian Pendidikan Agama Islam (PAI) di sekolah formal. Contoh yang hampir sama dengan Kabupaten Agam adalah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung, tetapi dengan penguatan salah satu syarat penentuan lulus. Sertifikat/ijazah bagi yang lulus BTA di empat kabupaten (Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung, Pesisir Selatan, Tanah Datar, dan Agam) menetapkan sekolah sebagai lembaga yang mengeluarkan

sertifikat/ijazah BTA yang berdasarkan pada rekomendasi lembaga lain. Kabupaten Solok dan Lima Puluh Koto menetapkan Bupati atau Pejabat yang ditunjuk yang mengeluarkan sertifikat/ijazah BTA. Sertifikat akan dikeluarkan jika mendapatkan rekomendasi dari sekolah yang bersangkutan dan Pengawas Pendidikan Agama Islam.

Agar pelaksanaan perda efektif dan bisa diimplementasikan, diperlukan ketentuan sanksinya, terutama pendidikan formal. Masing-masing perda memiliki ketentuan yang berbeda. Empat kabupaten tersebut memiliki sanksi yang sama dan cukup tegas, yaitu bagi yang tidak mampu membaca huruf Al-Quran dengan baik dan benar, yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut. Dua kabupaten sangat lemah dalam pengaturan sanksi, yaitu Kabupaten Agam dan Kabupaten Pesisir Selatan. Sedangkan, untuk menjatuhkan sanksi bagi pendidikan informal, tiga kabupaten memiliki kesamaan, yaitu penangguhan pelaksanaan pernikahan. Tiga kabupaten tersebut adalah Lima Puluh Koto, Pesisir Selatan, dan Solok. Sanksi yang paling lemah adalah Perda Kabupaten Agam, yaitu hanya sebatas diwajibkan belajar Al-Quran. Sedangkan, yang memiliki sanksi pilihan adalah Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Sawahlunto.

Sanksi bagi pihak yang tidak mengimplementasikan atau menyalahgunakan pelaksanaan perda terlihat ada kabupaten yang tidak memberikan sanksi apa pun, seperti Kabupaten Agam dan Sawahlunto/Sijunjung. Sanksi tidak jelas ditetapkan oleh perda Kabupaten Pesisir Selatan. Sanksi pidana dengan kurungan selama-lamanya enam bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp5.000.000 ditetapkan oleh Kabupaten Limapuluh Koto dan Solok. Sedangkan, sanksi yang paling berat diterapkan Kabupaten Tanah Datar, yaitu pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda paling banyak Rp15.000.000.

Perda yang ada memerlukan daya dukung seluruh komponen agar bisa terlaksana. Hal ini memerlukan pengaturan tentang peran serta masyarakat, namun ada yang kurang menghiraukannya, yaitu empat kabupaten. Hal ini cukup memprihatinkan karena daya dukung masyarakat sangat diperlukan dalam tindak lanjut perda ini. Tanpa dukungan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan, perda bisa tidak bermakna apa-apa. Dua Kabupaten yang mengatur peran serta masyarakat terlihat sangat memahami bahwa sektor di luar pemerintah membantu terealisasinya program-program yang bagus. Apalagi, Kabupaten Pesisir Selatan mengharuskan, terutama pemerintahan terbawahnya, yaitu pemerintahan nagari harus bisa membantu program bagus bagi peningkatan mutu sumber daya manusia.

Di samping itu, perda di tingkatan kabupaten/kota juga didukung di tingkatan Provinsi Sumatra Barat. Provinsi ini juga sudah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pendidikan Al-Quran. Perda tersebut telah ditindaklanjuti oleh Dinas Pendidikan Sumatra Barat dengan menyusun draf kurikulum Pendidikan Al-Quran tingkat SD, SMP, SMA, dan SMK. *Draft* kurikulum itu juga telah diseminarkan pada tanggal 4 hingga 6 April 2008 di Hotel Pangeran yang dihadiri oleh beberapa unsur, di antaranya kepala sekolah, dinas pendidikan kota/kabupaten, Departemen Agama kota/kabupaten, BAPEDA, MUI, dan LKAAM (Kosim L.A., 2008). Tindak lanjut pertemuan itu disepakati bahwa Pendidikan Al-Quran akan menjadi mata pelajaran dalam kurikulum tingkat SD, SMP, SMA, dan SMK di Sumatra Barat mulai tahun ajaran 2009/2010.

Kesiapan implementasi ditunjukkan juga melalui peraturan daerah yang agak umum. Seperti yang terjadi di tingkatan Kabupaten di Sumatra Barat, yaitu Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung menetapkan Perda No. Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pelayanan Pendidikan. Peraturan ini walaupun mengatur pendidikan secara umum, tetapi

berisi juga penguatan pendidikan keagamaan secara kental, yaitu pada Pasal 34. Bunyi pasal ini adalah sebagai berikut.

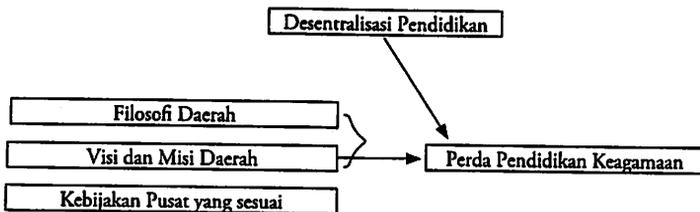
(1) Pemerintah Daerah menyusun Rencana Kerja Tahunan Bidang Pendidikan dengan memprioritaskan:

- a. penuntasan Wajib Belajar 12 (dua belas) Tahun;
- b. penuntasan buta aksara;
- c. penuntasan buta aksara Al-Quran;
- d. pemenuhan Standar Pelayanan Minimal;
- e. peningkatan mutu dan relevansi pendidikan;
- f. peningkatan kualifikasi dan sertifikasi pendidik;
- g. akreditasi sekolah.

Poin (c) menyatakan secara jelas tentang penuntasan buta aksara menjadi prioritas bagi kabupaten ini dan menjadi penguat atas Perda Kewajiban Pandai Membaca Al-Quran Bagi Anak Usia Sekolah, Karyawan/ Karyawati, dan Calon Mempelai yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Pembuatan perda pendidikan keagamaan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah dan didukung sebelumnya atau sesudahnya dengan peraturan di bawahnya maupun di atasnya merupakan bentuk rekonstruksi sektor pendidikan sehingga dapat tercipta *local capability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperbaiki hak-hak komunitasnya.

Pemaparan di atas dapat digambarkan sebagai berikut.



Skema 2. Pola Pembuatan Perda Keagamaan di Sumatera Barat

Gambar tersebut memperlihatkan bahwa desentralisasi akan terealisasi mewujudkan hak-hak masyarakat, terutama penetapan perda pendidikan keagamaan. Dua kebijakan tersebut tidak akan bermakna apa-apa jika tidak ada daya dukung utama, dari proses perencanaan, perumusan, pembuatan, dan implementasi. Daya dukung tersebut adalah filosofi daerah, visi, dan misi daerah serta kebijakan pusat yang sangat relevan. Tanpa daya dukung tersebut, desentralisasi kurang bisa mempan karena kebijakan desentralisasi bukan sebuah *penasea* obat bagi semua penyakit di birokrasi pemerintahan.

ooo0ooo

BAB VI

PRAKSIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN PROVINSI

Sampai saat ini jumlah provinsi di Indonesia berjumlah 33 buah. Berdasarkan data di internet, provinsi-provinsi tersebut belum semuanya mempunyai perda. Hal ini bisa saja disebabkan masih lemahnya pemakaian fasilitas internet dalam rangka upaya transparansi, masih lemahnya jaringan internet di daerah, atau belum ada upaya keterbukaan dalam pengelolaan pemerintahan di daerah. Setelah diidentifikasi, ditemukan kebijakan pendidikan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah dapat digambarkan sebagai berikut.

Tingkat	Jumlah	Jumlah Total	Selisih
Provinsi	6	33	27

Tabel 27. Gambaran umum kebijakan pendidikan di daerah

Provinsi yang sudah memublikasikan kebijakan pendidikannya melalui internet adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, Nangroe Aceh Darussalam (Aceh), Papua, Sulawesi Selatan, DKI Jakarta, dan Gorontalo. Kesemua kebijakan pendidikan yang ditemukan dan diungkap berwujud peraturan daerah.

Masing-masing peraturan tersebut jika dilihat tahun diundangkannya akan terlihat sebagai berikut.

Provinsi	Tahun ditetapkan menjadi undang-undang	Selisih dengan UU SPN
Yogyakarta	1958	45 tahun sebelumnya
Aceh	2000	3 tahun sebelumnya
Gorontalo	2005	2 tahun sesudahnya
Papua	2006	3 tahun sesudahnya
Sulawesi Selatan	2006	3 tahun sesudahnya
DKI Jakarta	2006	3 tahun sesudahnya

Tabel 28. Selisih tahun undang-undang dijadikan peraturan

Tabel tersebut menunjukkan bahwa ada dua provinsi yang telah membuat peraturan pendidikan lebih dahulu daripada UU SPN yang dikeluarkan pada tahun 2003, yaitu Yogyakarta dan Aceh. Provinsi Yogyakarta membuat perda pendidikan setelah 13 tahun Indonesia merdeka, tetapi Provinsi Aceh membuat perda masih berkisar setelah berlangsungnya reformasi. Kedua provinsi ini membuat perda lebih dahulu dibandingkan provinsi karena statusnya sebagai daerah istimewa. Keistimewaan inilah yang menjadikan daerah provinsi membuat perda yang spesifik. Sedangkan, provinsi yang sigap atas implementasi UU SPN adalah Provinsi Gorontalo, hanya selisih 2 tahun dari UU SPN sudah menetapkan Perda Pendidikan. Hal ini mendasarkan pada amanat UU No. 20 tahun 2003 Pasal 36 ayat 2 yang berbunyi, "Kurikulum pada semua jenjang dan jenis pendidikan dikembangkan dengan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik." Amanat tersebut direalisasikan dengan pembuatan peraturan daerah Pendidikan Berbasis Kawasan.

Konten Peraturan secara umum dari Perda tersebut adalah sebagai berikut.

Provinsi	Isi Pokok Perda
Yogyakarta	Pemberian sokongan kepada sekolah rakyat partikelir
Aceh	Penyelenggaraan Pendidikan
Gorontalo	Pendidikan Berbasis Kawasan
Papua	Pembangunan Pendidikan
Sulawesi Selatan	Pendidikan Al Quran
DKI Jakarta	Sistem Pendidikan

Tabel 29. Isi pokok perda

Secara umum, kebijakan pendidikan di daerah bervariasi dilihat dari isi pokoknya. Namun, tabel tersebut dapat dikonversikan berdasarkan bidang yang diatur sebagai berikut.

Provinsi	Bidang yang diatur
Yogyakarta	Pembiayaan pendidikan
Aceh	Pendidikan secara umum
Gorontalo	Pendidikan berbasis potensi lokal
Papua	Pendidikan secara umum
Sulawesi Selatan	Pendidikan Keagamaan Islam
DKI Jakarta	Pendidikan secara umum

Berdasar tabel di atas dan dilihat dari isi perda, provinsi yang tidak mengatur dalam pasalnya berkaitan dengan pendidikan agama dan pendidikan keagamaan adalah Provinsi Gorontalo, Papua, dan Yogyakarta. Sedangkan, provinsi yang secara spesifik mengatur pendidikan agama dan pendidikan keagamaan adalah Provinsi Sulawesi Selatan. Provinsi Aceh meskipun nama perda-nya umum, tetapi jika dilacak satu per satu pasal, justru Provinsi Aceh yang menggabungkan antara pendidikan umum dan pendidikan keagamaan. Hal ini terjadi karena Provinsi Aceh mendapatkan perlakuan khusus. Sedangkan, provinsi yang secara umum mengatur pendidikan agama dan pendidikan keagamaan adalah Provinsi Papua dan DKI Jakarta. Oleh karena itu,

penelitian ini hanya mengkaji pendidikan agama dan pendidikan keagamaan di setiap provinsi selain Gorontalo dan Yogyakarta.

1. Gambaran Setiap Provinsi

a. Perda Papua

Tidak ada peraturan yang spesifik tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan pada perda Papua. Akan tetapi, hanya satu pasal yang mengakui keberadaan kesetaraan madrasah dengan sekolah. Pasal tersebut tercantum pada pasal 35.

1. Satuan pendidikan mengeluarkan ijazah sebagai bukti hasil belajar pada semua jenjang pendidikan.
2. Pemberian ijazah kepada peserta didik SD/MI harus memenuhi tiga kemampuan dasar yang terdiri atas membaca, menulis, dan menghitung.
3. Satuan pendidikan pada jenjang SMP/MTs memberikan sertifikat bakat dan minat yang dapat digunakan oleh peserta didik untuk memilih jenis satuan pendidikan pada jenjang selanjutnya.
4. Satuan pendidikan pada jenjang SMA/SMK/MA memberikan sertifikat potensi akademik bagi peserta didik untuk memilih jenis pendidikan akademik atau profesi.
5. Satuan pendidikan mengeluarkan sertifikat kompetensi kepada peserta didik untuk melakukan pekerjaan tertentu.
6. Ijazah dan sertifikat kompetensi lulusan tiap jenis dan jenjang pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); ayat (2); dan ayat (5) berlaku juga bagi lulusan pendidikan khusus.

Pasal tersebut menunjukkan adanya pengakuan kesetaraan antara SD dan MI; SMP dan MTs; serta SMA dan MA. Masing-masing jenjang pendidikan tersebut diberikan ijazah yang memenuhi kemampuan berikut.

No.	Tingkat Pendidikan	Kemampuan yang diakui pada ijazah
1.	SD/MI	membaca, menulis, dan menghitung.
2.	SMP/MTs	sertifikat bakat dan minat yang dapat digunakan oleh peserta didik untuk memilih jenis satuan pendidikan pada jenjang selanjutnya.
3.	SMA/SMK/MA	sertifikat potensi akademik bagi peserta didik untuk memilih jenis pendidikan akademik atau profesi.

Tabel 30. Tingkat pendidikan dan kemampuan yang diakui pada ijazah

Tabel tersebut menunjukkan bahwa pengakuan yang sama terjadi pada jenjang yang ada dalam pendidikan di bawah binaan Depag dan Depdiknas.

b. Perda Aceh

Jika dilihat dari konsideran pijakan hukum, ternyata yang dipakai tidak hanya perundang-undangan yang secara umum diberlakukan di Indonesia, tetapi juga mendasarkan pada sumber hukum Islam, yaitu Al-Quran dan hadis. Pencantuman tersebut berimplikasi pada pasal dan ayat selanjutnya. Pasal berkaitan dengan ketentuan umum meleburkan istilah *madrasah* dan *sekolah* menjadi satu, yaitu dengan nama madrasah. Hal itu dinyatakan pasal 1 ayat 16 yang berbunyi sebagai berikut, “Madrasah adalah lembaga pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran sains dan keterampilan, baik Tingkat Dasar, Lanjutan, maupun Menengah.”

Ketentuan ini menunjukkan penyatuan nama. Tanpa penyatuan nama antara sekolah dan madrasah, akan terjadi dikotomi tata kelola maupun yang lainnya. Hal ini lebih ditegaskan di pasal selanjutnya yang berbunyi, “Pendidikan Daerah adalah pendidikan yang berakar pada ajaran Islam yang bersumber dari Al-Quran dan Hadist serta kebudayaan Aceh dengan memerhatikan Undang-undang

Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.”

Bunyi pasal tersebut menunjukkan bahwa pendidikan Aceh memiliki dimensi keacehan, keindonesiaan, dan keislaman yang integratif. Dasar inilah yang menjadikan fungsi dan tujuan pendidikannya pun harus menyesuaikan. Bunyi pasal yang mengatur fungsi pendidikan di Aceh sebagai berikut, “Pendidikan Daerah berfungsi untuk memantapkan iman kepada Allah Swt., ilmu dan amal saleh serta membina akhlak, mengembangkan peserta didik dalam upaya meningkatkan mutu kehidupan yang bermartabat sesuai dengan tuntunan ajaran Islam dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional (Pasal 3).”

Ketentuan pasal tersebut mengarahkan pendidikan menyeimbangkan potensi IQ, EQ, dan SQ secara bersama-sama. Penyeimbangan ini lebih ditegaskan lagi pada pasal yang mengatur tujuan pendidikan Aceh. Berikut ini bunyi pasal 4, “Pendidikan Daerah bertujuan untuk membina dan mencerdaskan masyarakat untuk menjadi manusia yang beriman, bertakwa kepada Allah Swt., berakhlakul karimah, berpengetahuan, berketerampilan, sehat jasmani dan ruhani, berkepribadian mantap dan mandiri, memiliki tanggung jawab kepada Allah Swt., masyarakat dan negara, serta mampu menjawab berbagai tantangan global.”

Pendidikan di Aceh memiliki tujuan yang sangat luas dan tidak hanya ingin memenuhi kebutuhan di tingkat individual (lokal), tetapi regional, nasional, global, dan universal. Ukuran individual tecermin pada pernyataan, “Manusia yang beriman, bertakwa kepada Allah Swt., berakhlakul karimah, berpengetahuan, berketerampilan, sehat jasmani dan ruhani, berkepribadian mantap, dan mandiri. Lokal, nasional dan regional: manusia yang

memiliki tanggung jawab kepada masyarakat dan negara. Global: mampu menjawab berbagai tantangan global. Universal manusia yang beriman, bertakwa kepada Allah Swt., berakhlakul karimah, berpengetahuan, berketerampilan, sehat jasmani dan ruhani, berkepribadian mantap dan mandiri, memiliki tanggung jawab kepada Allah Swt., masyarakat dan negara, serta mampu menjawab berbagai tantangan global.”

Dengan demikian, bentuk pendidikannya tidak memisahkan antara sekolah dan madrasah. Pasal 11 menyebutkan sebagai berikut.

1. Pendidikan dasar diselenggarakan secara islami untuk mengembangkan pengetahuan, sikap, dan keterampilan dasar peserta didik yang diperlukan untuk hidup dalam masyarakat serta untuk melanjutkan pendidikan menengah.
2. Bentuk pendidikan dasar terdiri dari:
 - a. Madrasah Dasar (MD);
 - b. Dayah Ibtidaiyah (DI);
 - c. Madrasah Dasar Luar Biasa (MDLB);
 - d. Madrasah Lanjutan Pertama (MLP);
 - e. Dayah Tsanawiyah (DTs);
 - f. Madrasah Lanjutan Pertama Luar Biasa (MLPLB).
3. Pada Madrasah Dasar atau yang sederajat peserta didik wajib mampu membaca Al-Quran dan melaksanakan shalat dengan sempurna.

Pasal tersebut masih dikuatkan dengan pasal yang mengatur pendidikan lanjutannya. Aturan tersebut tercantum dalam pasal 13 berikut.

1. Pendidikan Menengah diselenggarakan secara islami untuk mengembangkan pengetahuan, sikap, dan keterampilan peserta didik yang diperlukan untuk secara produktif dalam masyarakat dan untuk melanjutkan ke pendidikan tinggi.

2. Bentuk pendidikan menengah terdiri atas:
 - a. Madrasah Manengah;
 - b. Dayah Ulya;
 - c. Madrasah Menengah Kejuruan;
 - d. Madrasah Menengah Kedinasan;
 - e. Madrasah Menengah Luar Biasa.

Pasal 11 dan 13 merupakan bentuk penyatuan antara sekolah dan madrasah yang selama ini didikotomikan. Artinya, sekolah berada di bawah binaan Departemen Pendidikan Nasional dan madrasah di bawah binaan Departemen Agama. Keduanya dileburkan menjadi satu dengan nama tunggal madrasah. Ini bisa disadari karena keduanya berarti sama, yaitu sekolah. Madrasah berarti sekolah dengan menggunakan bahasa Arab. Pasal yang menyatukan sekolah dan madrasah disebutkan dalam pasal 35 berikut.

1. Tanggung jawab penyelenggaraan sistem pendidikan di Daerah berada pada satu instansi, yaitu Dinas Pendidikan Daerah.
2. Tanggung jawab pengelolaan madrasah (MIN, MTsN, MAN) yang selama ini diurus oleh Kanwil Depag dan pengelolaan sekolah (SD, SLTP, SMU, dan SMK) yang selama ini diurus oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan diurus oleh Kanwil Depdiknas Daerah diserahkan kepada Dinas Pendidikan Daerah.
3. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana disebut dalam ayat (1) dan (2) diatur dengan Keputusan Gubernur.
4. Pengelolaan Madrasah Kedinasan dilaksanakan oleh Dinas yang bersangkutan dengan mempedomani ketentuan pengelolaan pendidikan yang berlaku.

5. Pengelolaan Madrasah dan Dayah yang diselenggarakan oleh yayasan/individu dilaksanakan dengan mempedomani ketentuan yang berlaku.

Penyatuan nama itu juga berimplikasi pada kurikulum yang ada di Provinsi Aceh yang berupaya juga mengintegrasikan kurikulum antara keislaman, keindonesiaan, dan keacehan. Pasal 22 menyatakan hal tersebut.

1. Kurikulum pada madrasah-madrasah di daerah disusun berdasarkan kurikulum nasional yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi daerah, serta disesuaikan jenis dan jenjang pendidikan.
2. Kurikulum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kurikulum yang bernuansa Islami dan bersifat terpadu.

Kurikulum tersebut masih sangat umum pengaturannya sehingga dijelaskan dalam pasal 25 dan 26, yang mengatur hari dan jam belajar serta jam shalat jamaah, baik zhuhur dan ashar. Berikut adalah pernyataannya:

1. Jumlah hari belajar dalam 1 tahun efektif diatur dengan Keputusan Gubernur.
2. Jam belajar sehari pada Madrasah Dasar dan Menengah diatur sebagai berikut.
 - a. Kelas I Madrasah Dasar dari pukul 08.00–11.00 WIB.
 - b. Kelas II dan III Madrasah Dasar dari pukul 08.00–13.00 WIB.
 - c. Kelas IV–VI Madrasah Dasar dari pukul 08.00–16.30 WIB.
 - d. Kelas I–III Madrasah Lanjutan Pertama dari pukul 08.00–16.30 WIB.
 - e. Kelas I–III Madrasah Menengah Umum dari pukul 08.00–16.30 WIB.

Jam belajar tersebut dikurangi dengan kewajiban anak untuk melaksanakan shalat zuhur bagi siswa kelas II dan III madrasah tingkat dasar. Shalat zuhur dan ashar pada siswa kelas IV sampai VI madrasah tingkat dasar dan madrasah di atasnya. Hal tersebut diatur pada pasal 26 berikut.

1. Pelaksanaan shalat berjamaah di Madrasah Dasar dan Menengah diatur sebagai berikut.
 - a. Untuk peserta didik Kelas II–III Madrasah Dasar wajib melaksanakan shalat zuhur.
 - b. Untuk peserta didik Kelas IV–VI Madrasah Dasar wajib melaksanakan shalat zuhur dan ashar.
 - c. Untuk peserta didik Kelas I–III Madrasah Lanjutan Pertama wajib melaksanakan shalat zuhur dan ashar.
 - d. Untuk peserta didik Kelas I–III Madrasah Menengah wajib melaksanakan shalat zuhur dan ashar.

Pengaturan hari, jam belajar, dan jam shalat berjamaah, baik zuhur dan ashar secara ketat. Di samping itu, untuk menjaga keseimbangan dan berkelanjutan pendidikan keislaman diatur juga hari libur. Hal ini dinyatakan pada pasal 27 berikut.

1. Hari-hari libur Madrasah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah diatur dengan Keputusan Gubernur dengan mengingat ketentuan hari libur nasional, kepentingan pendidikan dan kepentingan agama.
2. Madrasah dan Dayah yang diselenggarakan oleh yayasan/perorangan dapat mengatur hari-hari liburnya sendiri dengan mengingat ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1).
3. Pada setiap bulan Ramadhan, kegiatan belajar mengajar diliburkan.

c. Perda DKI Jakarta

Perda pendidikan di DKI Jakarta membahas secara umum pendidikan keagamaan karena sebenarnya lebih dominan mengatur pendidikan secara umum. Walaupun demikian, dalam ketentuan umum, perda ini mempersamakan pendidikan di bawah Depag dengan Depdiknas. Berikut deskripsinya:

“Pendidikan dasar adalah jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah, berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah, atau bentuk lain yang sederajat.”

Ketentuan tersebut menyamakan antara sekolah dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI). Begitu pula pendidikan lanjutannya juga disamakan, yaitu Sekolah Menengah Pertama (SMP) dengan Madrasah Tsanawiyah.

Ketentuan lanjutannya juga dipersamakan antara Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Madrasah Aliyah (MA); Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK). Berikut pernyataannya:

“Pendidikan menengah adalah jenjang pendidikan lanjutan pendidikan dasar, berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA); Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) atau bentuk lain yang sederajat.”

Selain pendidikan di tingkat dasar dan menengah, pengakuannya juga diberikan pada pendidikan pra-sekolah, baik berbentuk Raudhatul Athfal (selanjutnya disebut RA), Bustanul Athfal (selanjutnya disebut BA), serta Taman Kanak-Kanak Al-Quran (selanjutnya disebut TKQ). Berikut pernyataannya.

- a. Raudhatul Athfal selanjutnya disebut RA dan Bustanul Athfal yang selanjutnya disebut BA adalah salah satu bentuk satuan

pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang menyelenggarakan program pendidikan agama Islam bagi anak usia empat tahun sampai dengan enam tahun.

- b. Taman Kanak-Kanak Al-Quran yang selanjutnya disebut TKQ adalah salah satu bentuk satuan pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan nonformal yang menyelenggarakan program pendidikan Al-Quran bagi anak usia empat tahun sampai dengan enam tahun.

Selain pendidikan madrasah, Perda DKI juga mengatur pendidikan keagamaan. Pengaturan ini berada pada pasal 64 yang mengatur fungsi dan tujuan dari pendidikan keagamaan. Bunyi pasalnya sebagai berikut.

- (1) Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi warga masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.
- (2) Pendidikan keagamaan bertujuan untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kritis, kreatif, inovatif, dan dinamis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia.

Pasal tersebut menunjukkan bahwa pendidikan keagamaan berfungsi sebagai penyeimbangan kognitif dan psikomotorik dalam implementasi nilai-nilai ajaran agama. Hal ini bersifat minimal, tetapi fungsi maksimalnya peserta didik yang mengikuti pendidikan keagamaan menjadi ahli ilmu agama.

Untuk menjadikan pendidikan keagamaan berfungsi sebagai penyeimbangan kognitif dan psikomotorik dan ahli ilmu agama, diperlukan pengaturan tentang jalur dan bentuknya. Pasal yang mengatur jalur dan bentuk pendidikan keagamaan tercantum

dalam pasal 65 berikut, “Jalur dan bentuk pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal tersebut belum operasional sehingga masih mendasarkan peraturan di atasnya yang belum jelas peraturan yang mengatur tentang apa dan bagaimana pengaturannya. Pada sisi ini perda menjadi aneh karena semestinya mengatur secara operasional, tetapi justru mengatur sesuatu yang belum jelas.

Pendidikan keagamaan dalam melaksanakan fungsi yang ada diperlukan bantuan berupa daya dukung dari pemerintah, terutama pemerintah daerah. Perda DKI Jakarta mengaturnya pada pasal 66 ayat 2, “Pemerintah daerah dapat memberi bantuan sumber daya pendidikan kepada pendidikan keagamaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Walaupun belum jelas, masih ada wilayah aman dalam perda ini karena menyebutkan masih ada peraturan yang lebih operasional yang mengatur tata cara penyelenggaraan pendidikan keagamaan. Hal tersebut diatur pada pasal 67 yang berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 sampai dengan Pasal 66 diatur dengan Peraturan Gubernur.”

Pemaparan peraturan di atas menunjukkan bahwa ada perhatian khusus dari Pemda DKI Jakarta untuk menghormati tradisi keagamaan, terutama tradisi pendidikan keagamaan yang selama ini sudah berkembang.

d. Perda Sulawesi Selatan

Sulawesi Selatan secara spesifik menyebut perda-nya sebagai perda yang khas mengatur Pendidikan Al-Quran. Perda ini berarti hanya

mengatur komunitas Muslim yang merupakan mayoritas di provinsi ini. Perda ini dibuat karena berdasarkan pada hal-hal berikut.

1. Pendidikan Al-Quran merupakan bagian dari hak asasi manusia, yakni setiap manusia berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera.
2. Pendidikan Al-Quran merupakan bagian aktivitas hidup masyarakat Muslim di Sulawesi Selatan. Oleh sebab itu, perlu mendapat dukungan dan arahan dari Pemerintah Daerah dalam rangka mengembangkan dan meningkatkan kualitas pendidikan Al-Quran.
3. Pendidikan Al-Quran merupakan bagian integral dari Pendidikan Agama Islam dan Sistem Pendidikan Nasional.

Dasar tersebut dinyatakan dalam pertimbangan pembuatan perda. Pertimbangan tersebut sudah merupakan keseimbangan antara kebutuhan lokal, daerah, maupun pemerintah pusat.

Karena berdasarkan lokalitas, regionalitas, dan keindonesiaan, dasar tersebut harus pula berdasarkan secara pasti batasan-batasan yang diatur secara khas pula. Perda ini mendefinisikan secara hukum Pendidikan Al-Quran pada ketentuan umum pasal 1 yang berbunyi:

“Pendidikan Al-Quran adalah upaya sistematis untuk menumbuhkan kemampuan membaca, menulis, menerjemahkan, memahami, dan mengamalkan kandungan Al-Quran.”

Pasal tersebut menunjukkan bahwa pendidikan Al-Quran tidak semata menumbuhkan kemampuan membaca, menulis, menerjemahkan, memahami, dan mengamalkan kandungan

Al-Quran, tetapi juga menjadikannya sebagai sebuah upaya sistematis. Implikasi ketentuan umum ini diperlukan kelengkapan sebuah pendidikan yang kontinu dan berkelanjutan. Perda ini memiliki maksud tertentu, seperti yang diatur pada pasal 2 yang berbunyi:

“Pendidikan Al-Quran dimaksudkan sebagai upaya strategis membangun dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.”

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hasil perda ini bisa mengantar generasi yang memiliki watak dan peradaban yang mendasarkan pada Al-Quran. Watak dan peradaban semacam itu bisa menjadikan masyarakat Sulawesi Selatan bermartabat.

Perwujudan semacam itu memerlukan tujuan sehingga bisa sesuai dengan ukuran minimal yang tercantum pada pasal 3:

“Pendidikan Al-Quran bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, mengerti dan memahami serta mengamalkan kandungan Al-Quran.”

Tujuan tersebut memerlukan aturan yang memastikan pelaksana di tingkatan kabupaten dan di bawahnya. Pada pasal 5 menyebutkan sebagai berikut.

- a. Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat menyelenggarakan pendidikan Al-Quran.
- b. Penyelenggaraan pendidikan Al-Quran oleh pemerintah daerah dan masyarakat dilakukan semua jalur dan jenjang pendidikan.
- c. Penyelenggaraan pendidikan Al-Quran pada semua jenjang pendidikan formal merupakan bagian dari kurikulum pendidikan nasional.

Pelaksana perda sesuai aturan tersebut menunjukkan ada upaya sinergi antara pendidikan formal, masyarakat, dan pemerintah daerah. Ketiga komponen ini akan tidak bisa berjalan jika pelaksana di tingkatan pendidikan formal tidak jelas. Di sinilah pasal 6 mengatur strategi implementasi perda di tingkatan kelas. Pernyataannya sebagai berikut.

- a. Materi pendidikan Al-Quran pada semua jenjang pendidikan formal merupakan muatan kurikulum lokal.
- b. Materi muatan pendidikan Al-Quran diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.

Pendidikan Al-Quran di tingkatan sekolah diimplementasikan dengan cara menjadikannya sebagai kurikulum muatan lokal. Walaupun demikian, secara rinci, materinya masih diatur secara teknis melalui Peraturan Gubernur. Sedangkan, pendidikan selain formal diatur pada pasal 7 sebagai berikut.

- a. Penyelenggaraan pendidikan Al-Quran pada jalur pendidikan nonformal dan jalur pendidikan informal disetarakan dengan penyelenggaraan pendidikan Al-Quran melalui jalur pendidikan formal.
- b. Tata cara penyelenggaraan pendidikan Al-Quran pada jalur pendidikan nonformal dan jalur pendidikan informal diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pasal di atas mengatur penyelenggaraan pendidikan Al-Quran pada jalur pendidikan nonformal dan jalur pendidikan informal disetarakan dengan penyelenggaraan pada pendidikan formal. Materi sebaik apa pun dan diatur sebagus mungkin tidak mungkin terlaksana dengan baik jika tidak ada tenaga kependidikan yang sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Pasal 8 mengaturnya dengan sangat rinci sebagai berikut.

- a. Tenaga kependidikan Al-Quran bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan Al-Quran pada satuan pendidikan, baik pada jalur pendidikan formal, pada jalur pendidikan nonformal, atau jalur pendidikan informal.
- b. Tenaga pendidik Al-Quran merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, melakukan bimbingan, dan pelatihan serta menilai hasil pembelajaran pendidikan Al-Quran.
- c. Tenaga pendidik Al-Quran dapat berasal dari guru agama Islam atau tenaga pendidik yang khusus diangkat untuk pendidikan Al-Quran.

Implementasi perda tentang tenaga kependidikan sebagai garda terdepan ini sudah sangat kaku dengan memiliki tugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan Al-Quran. Tugas ini tidak hanya berlangsung pada pendidikan formal saja, tetapi juga pendidikan nonformal maupun informal. Karena luasnya kancah yang harus dilaksanakan tenaga kependidikan, tenaganya dapat berasal dari guru agama Islam atau tenaga pendidik yang khusus diangkat untuk pendidikan Al-Quran.

Pengangkatan tenaga kependidikan pada pendidikan formal untuk implementasi perda ini didasarkan pada perundang-undangan kepegawaian. Pihak yang mengangkat bisa Dinas Pendidikan Nasional Provinsi dan Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten/Kota, Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi, dan atau Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota. Sedangkan, pengadaan tenaga kependidikan Al-Quran untuk pendidikan nonformal dan informal diselenggarakan berdasarkan kebutuhan masing-masing

penyelenggara pendidikan. Pasal yang mengatur hal tersebut di atas tercantum pada pasal 9, berbunyi sebagai berikut.

- a. Pengadaan tenaga pendidik Al-Quran pada jalur pendidikan formal diselenggarakan berdasarkan ketentuan perundang-undangan kepegawaian.
- b. Pengadaan tenaga pendidik Al-Quran pada jalur pendidikan nonformal dan informal diselenggarakan berdasarkan kebutuhan masing-masing penyelenggara pendidikan.
- c. Pengadaan tenaga pendidik Al-Quran dapat dilakukan oleh Dinas Pendidikan Nasional Provinsi dan Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten/Kota, Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi, dan atau Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota.

Di samping pengadaan guru, implementasi perda di atas juga memerlukan sumber daya yang mendukung. Daya dukung ini diperlukan karena jika ada guru dan peserta didik, tetapi tidak ada sarana dan prasarana, implementasi tidak bisa berjalan efektif. Namun, dalam hal ini, penanggung jawab penyedia sarana prasarana belum jelas, berikut bunyi pasal 10.

- a. Setiap satuan pendidikan pada semua jalur dan jenjang pendidikan wajib menyediakan sarana dan prasarana pendidikan Al-Quran.
- b. Ketentuan tentang penyediaan sarana dan prasarana pendidikan Al-Quran diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.

Dua ayat di atas memiliki kontradiksi. Pada ayat pertama penyedia sarana dan prasarana adalah setiap satuan pendidikan, tetapi di ayat kedua semakin mengaburkan ketentuan sebelumnya.

Di samping sarana dan prasarana, yang juga sangat diperlukan dalam implementasi perda ini adalah faktor dana. Pengaturan dana disebutkan pada pasal 13 yang berbunyi sebagai berikut.

- a. Pendanaan pendidikan Al-Quran merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat.
- b. Pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan Al-Quran, sebagai bagian dari anggaran pendidikan nasional.
- c. Penyediaan anggaran pendidikan Al-Quran ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- d. Ketentuan tentang tanggung jawab pendanaan pendidikan Al-Quran diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

Pasal 13 tersebut menunjukkan bahwa implementasi perda ini menggunakan dana pemerintah daerah dan masyarakat. Dana pemerintah daerah diambil dari anggaran pendidikan nasional dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penanggung jawab dana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

Peserta didik yang telah menyelesaikan ketentuan yang ada pada peraturan daerah perlu dievaluasi keberhasilannya. Hal ini diatur pada pasal 11 yang berbunyi sebagai berikut.

- a. Untuk menentukan tingkat keberhasilan peserta didik, dilakukan evaluasi pendidikan Al-Quran.
- b. Tingkat keberhasilan peserta didik dilakukan oleh satuan penyelenggara evaluasi pendidikan pada semua jalur dan jenjang pendidikan.
- c. Tata cara pelaksanaan evaluasi pendidikan Al-Quran ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.

Ketentuan tersebut sudah sesuai dengan kaidah bahwa proses pendidikan harus diukur keberhasilannya melalui evaluasi. Setelah ada evaluasi, keberhasilan peserta didik memerlukan pengakuan khusus. Hal ini diatur pada pasal 12 berikut.

- a. Peserta didik yang berhasil mengikuti pendidikan Al-Quran sesuai dengan evaluasi yang dilaksanakan sesuai ketentuan Pasal 11 ayat (2) dan (3) diberikan sertifikat.
- b. Sertifikat pendidikan Al-Quran diberikan oleh satuan penyelenggara pendidikan.
- c. Sertifikat pendidikan Al-Quran berbentuk sertifikat kompetensi yang dipergunakan untuk mengikuti jenjang pendidikan berikutnya atau untuk memenuhi persyaratan tertentu yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.
- d. Tata cara pemberian sertifikat pendidikan Al-Quran diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

Pengakuan atas keberhasilan peserta didik menempuh pendidikan Al-Quran sesuai dengan perda yang ada diberikan sertifikat. Sertifikat diberikan oleh satuan penyelenggara pendidikan berbentuk sertifikat kompetensi yang dipergunakan untuk mengikuti jenjang pendidikan berikutnya atau untuk memenuhi persyaratan tertentu. Ketentuan ini merupakan penguat implementasi perda sehingga masyarakat yang tidak melaksanakan akan berpikir ulang untuk tidak berpartisipasi.

Di samping ketentuan tersebut, perda ini juga mengatur sanksi bagi masyarakat yang memalsukan sertifikat kompetensi pendidikan Al-Quran. Pasal 15 menyebutkannya sebagai berikut.

- a. Barangsiapa yang menerbitkan dan atau memberikan sertifikat yang bertentangan dengan Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana penjara paling lama enam bulan dan atau denda paling tinggi Rp30.000.000.
- b. Ketentuan mengenai sanksi pelanggaran lainnya terhadap Peraturan Daerah ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

Pasal di atas menunjukkan bahwa perda ini bukan sebatas “macam ompong”, yang berarti aturan hukum yang tidak memiliki kekuatan hukum. Di sinilah perda ini memiliki makna dan mengikat bagi semua warga di Sulawesi Selatan.

ooo0ooo

BAB VII

KEBIJAKAN PEMBERANTASAN KORUPSI DI LEMBAGA PENDIDIKAN

"Corruption is 'evil of all evils.'" (Vincente Fox, President of Mexico)

"Corruption is a major drain on the effective use of resources for education and should be drastically curbed." (World Education Forum: Dakar Framework of Action [2000]).

Korupsi merupakan masalah yang banyak dihadapi di semua negara, baik negara maju, berkembang, maupun negara miskin. Akan tetapi, yang paling mengkhawatirkan adalah korupsi yang terjadi di negara berkembang maupun negara miskin. Negara tersebut berkategori mengkhawatirkan karena lemahnya sistem dan mekanisme kontrol dari pemegang kekuasaan tinggi, yaitu rakyat. Kalaupun ada sistem dan mekanisme kontrol, baru sebatas kontrol formal yang tidak jelas standarnya. Artinya, kontrol terbatas pada kuitansi-kuitansi pembayaran sesuai dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang ada. Kalau sudah sesuai dengan ketentuan sudah dianggap sah walaupun tidak jelas peruntukannya secara riil. Akibatnya, banyak kuitansi pembiayaan yang bertumpuk, tetapi senyatanya tidak sesuai dengan riilnya.

Indonesia mengalami kenyataan tersebut. Maka, tidak heran uang dari mana pun tetap saja ada yang berupaya mengorupnya, termasuk uang dari utang dari negara lain. Hal ini dinyatakan oleh Hancock (Fatimah, dkk., 2001) setidaknya ada tiga sisi negatif pembuatan utang yang dilakukan oleh pemerintah. Pertama, utang luar negeri cenderung boros dalam alokasinya untuk tujuan konsumsi sehingga mendorong pemerintah untuk bersikap santai dalam menggalang tabungan domestik. Kedua, utang luar negeri cenderung dipergunakan pemerintah untuk mempertahankan nilai kurs mata uang yang *overvalued* sehingga mendorong dilakukannya impor secara besar-besaran untuk tujuan konsumtif. Ketiga, sebagian dana utang harus dibelanjakan di negara-negara pemberi utang, barang dan jasa yang sulit dikontrol oleh negara pengutang, utang luar negeri cenderung dipakai oleh negara pemberi utang sebagai alat menguras kekayaan negara-negara pengutang. Lebih diperparah lagi, banyak pejabat Indonesia cenderung menjadikan utang luar negeri sebagai penyangga kebutuhan mereka untuk melakukan korupsi. Sisi negatif ketiga inilah yang menjadikan korupsi semakin merajalela.

Era otonomi daerah semakin memperburuk kondisi Indonesia karena penyebaran korupsi menggurita ke seluruh elemen birokrasi, dari puncak pimpinan sampai pegawai yang paling rendah atau disebut dengan istilah *metastarik*. Korupsi tidak hanya terjadi di tingkatan eksekutif saja, tetapi juga terjadi di lembaga lain, baik legislatif maupun yudikatif. Maka, tak heran jika saat ini banyak muncul berita terjadi pengungkapan kasus korupsi di kalangan tersebut.

Perguruan tinggi pun mengalami masalah serupa, padahal perguruan tinggi (PT) dijuluki sebagai *moral force* dan tempat bernaungnya *agent of change*. Itu semua terjadi karena PT sejak awal mengalami bencana di antaranya, etik otoriter di PT sehingga mematikan pemikiran kreatif, kritis, sehat, serta hubungan patron

klien (majikan dan buruh) dalam relasi antara pemegang kekuasaan PT dan para civitas lain (Ma'arif, 1985: 76-77). Dua bencana inilah yang justru melanggengkan pertunjukan hipokrit di Perguruan Tinggi. Belum lagi secara riil menurut Kuntowijoyo (1993: 351) PT justru hanya mengajarkan disiplin-disiplin ilmu untuk melestarikan sistem sosial yang ada tanpa punya keinginan untuk mengubahnya. Akibat lebih lanjut menurut Andi Hakim Nasution, PT gagal atau hampir tidak pernah menemukan temuan-temuan baru karena penemuan pengetahuan yang benar harus punya modal dasar berupa mata dan telinga atau secara umum pancaindranya, yang harus digunakannya menghimpun fakta. Dari kumpulan fakta itu, harus disusun kesimpulan yang tepat dengan menggunakan nalarnya dan kemudian mengambil keputusan tindakan apa yang harus dipilih dengan menggunakan kalbunya. Mata, telinga, nalar, dan kalbu (hati) telah tertutup oleh perilaku yang hipokrit dengan fenomena mendiamkan kasus-kasus korupsi merajalela di PT; baik di tingkat birokrasi, proyek-proyek penelitian, maupun di tingkat organisasi kemahasiswaan.

Memang tidak banyak yang tahu bahwa ada kecenderungan perilaku korupsi, kolusi, maupun nepotisme (KKN) di kalangan mahasiswa, terutama penggerak kegiatan ekstrakurikuler. Korupsi yang dilakukan karena sebenarnya lebih banyak menyesuaikan dengan ketentuan birokrasi yang ada dengan berbagai dalih: uang akan "hangus", dan semacamnya.

A. Masalah Korupsi

Korupsi disebut oleh Hornby (1995: 261) dalam Oxford Advance Learner Dictionary sebagai kata sifat yang bermakna "people with authority or power willing to act dishonestly or illegally in return for money or personal gain". Titik tekannya adalah pada tindakan ketidakjujuran dan tidak legal oleh orang yang memiliki otoritas

dan kekuasaan. Sedangkan, kata *korupsi* dimaknai sebagai perilaku tidak jujur atau jahat, serta tindakan atau proses melakukan ketidakjujuran.

Menurut Weidman dan Enkhjargal (2008: 286), "*Basically, corruption can be defined as using one's professional position for private gain.*" Pada dasarnya, korupsi dapat didefinisikan sebagai penggunaan posisi yang dimiliki seseorang profesional untuk keuntungan pribadi.

Heyneman dikutip oleh Weidman dan Enkhjargal (2008) memberi definisi korupsi sebagai, "*...the definition of educational corruption includes the abuse of authority for personal as well as material gain.*" Definisi korupsi bidang pendidikan meliputi penyalahgunaan dari otoritas untuk pribadi seperti halnya keuntungan material.

Definisi tersebut menunjukkan bahwa korupsi memiliki maksud, yaitu segala proses, tindakan, dan perilaku yang tidak jujur dan jahat yang berimplikasi untuk mendapatkan keuntungan uang maupun personal. Selama ini, orang masih berketat pada dua hal, yaitu tindakan dan perilaku jahat dan tidak jujur saja. Akibatnya, sulit untuk menemukan identitas orang yang melakukan korupsi, sementara rujukan tersebut menunjukkan bahwa selain dua hal tersebut (tindakan dan perilaku) masih ada, yaitu proses jahat dan tidak jujur pun termasuk dalam kategori korupsi. Luasnya makna korupsi tersebut menjadikan indikator korupsi lebih mudah dilihat.

Korupsi dalam lembaga kemahasiswaan berlangsung secara sistematis yang meliputi tiga hal tersebut. Hal ini memunculkan rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana korupsi yang terjadi di lembaga kemahasiswaan?
2. Bagaimana solusi atas korupsi yang berlangsung di lembaga kemahasiswaan?

B. Analisis Permasalahan

Perguruan tinggi, jika dilihat dari Tri Dharma, terdiri tiga hal, yaitu pendidikan dan pengajaran, penelitian, serta pengabdian masyarakat. Namun, jika dilihat dari komponen yang saling terkait, perguruan tinggi terdiri atas tiga hal, yaitu *administrative and leadership area*, *instructional area*, dan *pupil helping area*.

Area terakhir yang dimaksud dalam tulisan ini adalah kegiatan atau gerakan mahasiswa. Sebenarnya, varian gerakan mahasiswa sangat beragam, dari yang tergantung dengan birokrasi PT sampai yang benar-benar mandiri, terutama dalam masalah dana. Bila diinventarisasi, kegiatan/gerakan mahasiswa terdiri setidaknya ada dua, yaitu sebagai berikut.

1. Gerakan mahasiswa yang terkait dengan kegiatan kemahasiswaan bersifat ekstrakurikuler.

Gerakan ini lebih sering disebut gerakan mahasiswa intra-kampus. Kegiatan mereka masih terbagi dalam dua hal: bersifat minat atau hobi serta bersifat politis. Kegiatan yang bersifat politis adalah kegiatan mahasiswa yang tidak hanya mengusung secara spesifik minat mahasiswa, tetapi lebih umum. Biasanya, tergabung dalam Badan Eksekutif Mahasiswa atau nama sejenis dan Dewan Perwakilan Mahasiswa atau nama yang sejenis, baik di tingkat program studi sampai di tingkat perguruan tinggi. Mereka yang aktif di kegiatan ini ketergantungan pada dana dari birokrasi sangat tinggi dan sedikit-sedikit harus ada SK dari pimpinan PT. Kalau tidak ada SK dari pimpinan PT, dana tidak mungkin keluar. Walaupun kebanyakan dana untuk kegiatan mahasiswa berasal dari SPP mahasiswa, pelaporannya sama persis dengan birokrasi yang ada di PT bersangkutan.

2. Gerakan mahasiswa ekstra-kampus yang lepas dari PT. Mereka lebih mandiri dalam pendanaan. Meskipun demikian mereka juga menjadi pendukung utama dalam memberikan *stock* anggota dan para elite pimpinan kegiatan intra kampus. Dana mereka mendapatkan dari donatur alumni gerakan mahasiswa yang sudah menjabat di PT ataupun di luar PT.
3. Bila merujuk pada pendapat Giddens (2002: 55), partai politik tergeser oleh gerakan sosial atau organisasi nonpemerintah. Fenomena ini menurut Ulrich Beck yang dikutip Giddens (2002: 55) menyebut sebagai "sub-politik", yaitu politik yang menjauhi parlemen dan menuju kelompok-kelompok dengan isu tunggal dalam masyarakat. Kegiatan/gerakan mahasiswa pun semakin mengarah pada kelompok-kelompok isu tunggal sesuai dengan program studi yang mereka alami.

Ketiga varian inilah yang memberikan corak pada kehidupan mahasiswa. Akan tetapi, jika dilihat dari persoalan, yang lebih dibahas adalah varian no. 1 dan 2.

Jika dilihat dari Tri Dharma Perguruan Tinggi maupun komponennya, sebenarnya bisa diindikasikan bahwa korupsi di perguruan tinggi secara riil tidak hanya terjadi di birokrasinya saja, tetapi terjadi di semua bagian. Bidang pendidikan dan pengajaran, penelitian, serta pengabdian masyarakat terjadi korupsi. Begitu pula di *administrative and leadership area*, *instructional area*, dan *pupil helping area* juga mengalami hal serupa. Di tingkat organisasi kemahasiswaan pun juga terjadi fenomena korupsi. Korupsi inilah yang mengkhawatirkan karena mahasiswa yang banyak berbicara (baik melalui tulisan maupun demonstrasi) tentang pemberantasan korupsi ternyata terjangkiti oleh penyakit birokrasi.

Kecurigaan akan muncul: kondisi ini dibiarkan agar nanti lebih mudah mematahkan gerakan mahasiswa. Umpamanya saja ketika

mereka berdemonstrasi tentang masalah korupsi, kartu *trufy* yang akan dipakai oleh pimpinan birokrasi PT adalah membuka borok yang sudah dilakukan oleh aktivis berupa korupsi oleh mahasiswa. Ketika ini yang dibuka, antar-mahasiswa akan saling mencurigai dan saling berbenturan. Ketika yang terjadi semacam ini, akan terjadi kondisi dan situasi TST (tahu saling tahu) atau *kongkalingkong* antara pimpinan birokrasi PT dan aktivis gerakan mahasiswa. Maka, akan terjadi seperti yang tertulis di bis-bis kota: "sesama bis kota jangan saling mendahului". Hal ini tidak menguntungkan bagi pembentukan *good governance* karena di antara prinsipnya adalah "transparansi dan akuntabilitas". Ada delapan aspek transparansi dalam pengelolaan pemerintahan: (a) penetapan posisi jabatan atau kedudukan; (b) kekayaan pejabat publik; (c) pemberian penghargaan; (d) penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan; (e) kesehatan; (f) moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik; (g) keamanan dan ketertiban; dan (h) kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat. Sedangkan, prinsip akuntabilitas adalah pertanggung jawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya delegasi dan kewenangan untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka. Ada dua macam akuntabilitas: akuntabilitas vertikal (menyangkut hubungan antara pemegang kekuasaan dan rakyatnya atau pemerintah dengan warganya) dan horizontal (pertanggung jawaban antara pemegang jabatan publik dan lembaga setara) (Rosyada, dkk., 2003).

Dua prinsip pembentukan *good governance* inilah yang sebenarnya sudah mulai diupayakan oleh gerakan mahasiswa sehingga pada awal era reformasi ada adagium yang sangat populer di kalangan mereka, yaitu musuh utama mahasiswa ada dua hal: militer dan uang. Musuh pertama, yaitu militer, bisa ditundukkan karena keduanya memiliki nurani untuk bisa saling menghormati dan bertenggang rasa. Mahasiswa dan militer pada titik tertentu bisa saling bekerja sama seperti saat runtuhnya rezim Orde Lama, begitu pula saat menjelang

runtuhnya Orde Baru walaupun hanya militer yang terbatas, yaitu Marinir Angkatan Laut.

Akan tetapi, godaan uang sulit ditundukkan. Maka, ketika mahasiswa dikuasai uang, akan terjadi perpecahan di kalangan mahasiswa. Gara-gara uang, mahasiswa bisa saling berbenturan dan saling mencurigai. Politik belah bambu dengan uang inilah yang meluluhlantakkan mahasiswa dalam memperjuangkan idealismenya.

Luluh lantaknya gerakan mahasiswa terjadi terutama yang berada di bawah kontrol birokrasi PT, yaitu varian pertama (gerakan intra-kampus). Meskipun demikian, varian kedua juga terkena imbas karena varian pertama disokong utama oleh mereka juga. Pasokan anggota dan pimpinan varian pertama dari varian kedua. Bahkan, varian kedua biasanya mendominasi segala aktivitas varian kedua. Kelompok ekstra kampus lainnya juga hampir-hampir tidak bisa mengakses. Contoh gerakan mahasiswa sebut saja Himpunan Mahasiswa A sudah mendominasi kegiatan intra-kampus Pers Kampus. Maka, hampir bisa dipastikan anggotanya dari kelompok itu juga. Kelompok lain sulit untuk mengakses menjadi anggota kegiatan intra tersebut.

Begitupula ketika terjadi proses pergantian kepemimpinan PT, biasanya gerakan mahasiswa varian kedua bermain untuk menggolkan tokohnya yang berasal dari alumni gerakan tersebut atau minimal telah mendukung secara finansial. Ikatan inilah yang membahayakan bagi kelangsungan demokrasi di PT. Kalau yang didukung terpilih menjadi elite birokrasi PT, boleh jadi akan terjadi KKN sebagai balas jasa atas perjuangan terpilihnya mereka.

Kondisi-kondisi inilah yang menjadikan runyam PT. Belum lagi ketika dikaitkan dengan masalah penggunaan dana untuk kegiatan mahasiswa, terutama di PTN. Adagium yang sering dihafal di benak kalangan aktivis kegiatan intra-kampus adalah dana akan hangus jika tidak segera diambil karena tahun anggaran sudah habis.

Kenyataan semacam ini berakibat pada dua hal berikut.

1. Program bersifat serampangan karena hanya memburu uang yang hampir habis masa anggarannya.
2. Program tidak dijalankan, tetapi SPJ (surat pertanggungjawaban) dibuat dan diberikan kepada bendahara.

Korupsi yang terjadi pada kondisi tersebut biasanya dalam bentuk *mark-up* anggaran barang-barang yang dibeli. Harga yang sebenarnya mencari yang miring, tetapi minta kuitansi harga yang tinggi. Biasanya, toko-toko tahu bahwa kuitansi diberi harga yang tinggi dibandingkan yang diberikan. Meskipun pemilik toko memberikan potongan harga (diskon), tetapi kuitansi tetap harganya sebelum dipotong. Bahkan, pemilik toko berani menawarkan jasa semacam itu. Kalau tidak demikian, korupsi yang terjadi biasanya “didengkuli” (memalsu) tanda tangan orang lain untuk memenuhi target presensi yang sebenarnya riil tidak penuh, tetapi dilaporkan penuh. Kalau tidak demikian yang dilakukan dengan cara menggandakan kuitansi beberapa layanan penjualan barang maupun jasa. Langkah ini belum lengkap ketika kuitansi tanpa stempel juga tidak laku di bendahara, perlu menggandakan stempelnya juga.

Bendahara pun mau mengarahkan untuk tidak jujur ketika menghadapi mahasiswa yang menginginkan kejujuran. Bendahara juga dalam keadaan yang sama-sama sulit ketika tidak mengarahkan untuk tidak dihabiskan oleh mahasiswa justru dimarahi oleh atasannya. Maka, cara satu-satunya cara mengarahkan mahasiswa adalah dengan berbuat yang tidak pas. Mahasiswa dihadapkan pada tiga pilihan: mengambil, tetapi tidak jujur; tidak diambil, tetapi uang lenyap entah ke mana; atau dana yang tersisa/masih sisa dibiarkan hilang, tetapi berlaku jujur. Dengan menghadapi kenyataan semacam inilah, banyak aktivis tidak kuat untuk berlaku jujur karena tuntutan sistem yang tidak jujur. Maka, yang terjadi adalah mahasiswa mendapatkan

pembelajaran korupsi secara sistematis, tanpa teori, tetapi langsung *learning by doing*.

Pembelajaran korupsi yang berlangsung dialami oleh hampir semua angkatan mahasiswa di PT, akan berapa banyak PT menghasilkan calon koruptor selain sarjana yang dihasilkan? Jangan-jangan ini merupakan hasil sampingan produksi PT.

C. Saran Tindak Lanjut

Memang tidak mudah menghapuskan situasi dan kondisi yang sudah lama terjadi. Namun, memang perlu ada kesadaran di semua lini, baik di jajaran pendidikan dan pengajaran, penelitian, maupun pengabdian masyarakat. Termasuk juga jajaran *administrative and leadership area*, *instructional area*, dan *pupil helping area*. Kesemuanya harus kompak untuk bisa memperbaiki diri karena menurut Azyumardi Azra (1996: 61), "*As the state, so is the school. What you want in the state, you must put into the school.*" Sekolah di semua jenjang dan jenis punya misi khusus untuk bisa memperbaiki bangsa yang sudah porak poranda, seperti Indonesia. Tanpa dimulai dari sekolah, keadaan tidak mungkin bisa berubah.

Langkah pertama mengembangkan hubungan kolegial pada PT, bukan hubungan buruh dan majikan sehingga apa yang terjadi di lembaga dibicarakan secara bersama, dari petugas *cleaning service* sampai pimpinan PT. Aktivis organisasi dan gerakan mahasiswa sebenarnya sudah merasakan bahwa musuh mereka yang sangat sulit ditundukkan adalah uang. Oleh karena itu, sebenarnya yang harus diubah adalah model akuntansi pelaporan keuangan yang diambil. Pengeluaran yang kecil dan tidak bisa dipertanggungjawabkan harus pula dianggarkan dalam akuntansinya. Pengeluaran uang harus menggunakan kaidah kinerja, bukan bagaimana menghabiskan uang anggaran. Efektivitas pengawasan yang sifatnya juga sebatas menggugurkan kewajiban. Hal

ini lebih diperparah dengan banyaknya pengawas tidak tahu persis apa yang harus diawasi. Lebih parah lagi pengawas dianggap seperti “raja”, dilayani secara lengkap dari penginapan yang mewah dan dicarikan warung makan yang enak dan mahal biar pengawas tidak bercuap-cuap setelah pengawasan. Mentalitas pengawasnya pun juga harus diubah.

Korupsi di bidang pendidikan dapat juga mempunyai efek non-ekonomi yang berarti pada sebuah negara. Efek tersebut di antaranya adalah sebagai berikut.

1. Pembusukan dari taraf keterampilan profesional dan motivasi perampungan.
2. Kerugian ekonomi.
3. ketidaksamaan sosial.
4. Kerugian etis (Weidman dan Enkhjargal, 2008).

Heyneman (2003: 4) menyatakan karakteristik sistem pendidikan yang terbebas dari korupsi adalah sebagai berikut.

1. Kesamaan dalam memperoleh kesempatan pendidikan.
2. Pemerataan dalam penyaluran kurikulum dan materi pendidikan.
3. Pemerataan dan transparansi pada kriteria pemilihan pelatihan yang lebih tinggi dan khusus.
4. Kejujuran dalam akreditasi ketika semua institusi dinilai oleh para penilai standar profesional yang ada dan terbuka untuk penelitian yang lebih umum.
5. Pemerataan dalam penerimaan fasilitas-fasilitas dan layanan pendidikan.
6. Pemeliharaan kepemimpinan standar profesional oleh mereka yang mengatur institusi pendidikan dan mengajar di dalamnya, baik itu swasta maupun pemerintah.

Bidang-bidang yang rawan terjadi korupsi di bidang pendidikan di antaranya adalah seleksi, akreditasi, pengadaan, profesional *misconduct*, properti, dan pajak.

Transparansi internasional menyatakan bahwa korupsi dalam bidang pendidikan itu sangat merugikan karena membahayakan masa depan sosial, ekonomi, dan politik suatu bangsa.

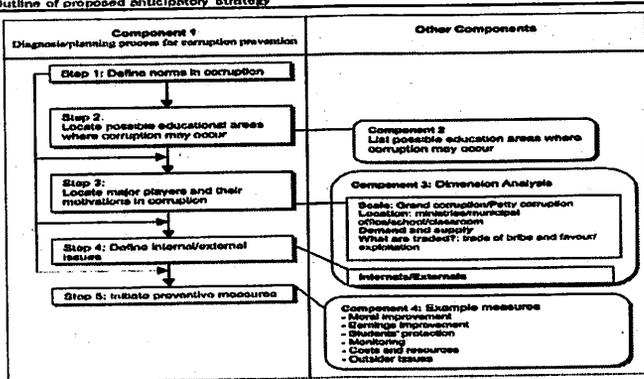
1. Korupsi dalam dunia pendidikan itu lebih merusak/membahayakan ketimbang korupsi di dalam bidang yang lain karena dampak jangka panjangnya.
2. Korupsi ini mengancam persamaan akses, kuantitas, dan kualitas pendidikan.
3. Pihak yang paling merasakan akibat utamanya adalah orang-orang miskin, yang bila tanpa akses pendidikan atau hanya dengan pendidikan kualitas rendah, mereka hanya memiliki sedikit kesempatan untuk keluar dari kemiskinannya.
4. Korupsi ini bertentangan dengan salah satu tujuan utama pendidikan, yaitu menciptakan masyarakat yang hormat/tunduk pada hukum dan hak asasi manusia.
5. Apabila generasi muda akhirnya percaya bahwa usaha dan kejujuran seseorang tidak menjamin, serta kesuksesan dapat diraih dengan manipulasi/penyalahgunaan, pilih kasih, dan penyuapan, fondasi sosial yang paling mendasar telah terguncang.

Korupsi dalam bidang pendidikan dapat berupa beberapa hal, di antaranya seperti uang sogokan yang diberikan oleh orangtua untuk mendapatkan nilai dan hasil ujian yang bagus, uang suap yang diberikan oleh para guru kepada kantor pemerintah untuk mendapatkan penempatan atau jabatan tertentu, penyelewengan dana alokasi untuk memperoleh alat-alat pengajaran, atau untuk membangun sekolah. Korupsi dalam dunia pendidikan dapat juga berupa melewati beberapa kriteria dalam perizinan pendirian dan akreditasi sekolah, kronisme,

dan nepotisme dalam usaha mendapatkan pengangkatan guru yang menghasilkan “guru hantu” ataupun penjualan informasi ujian.

Antisipasi korupsi di bidang pendidikan menurut Shinichiro Tanaka (2001):

Figure 3.
Outline of proposed anticipatory strategy



Dalam buku *Working Paper Transparency International* (2007: 4) disebutkan, “Anak-anak dari keluarga kaya tidak perlu melakukan yang terbaik, mereka tahu uang orangtua mereka akan menjamin kesuksesan mereka. Anak-anak itu tahu bahwa yang penting itu bukanlah pengetahuan/pendidikan, melainkan uang.”

Adapun dalam buku Meier (2005:10), bentuk korupsi yang paling umum dalam bidang pendidikan adalah sebagai berikut.

1. Orangtua mungkin akan disarankan/dianjurkan untuk membeli buku atau alat bantu mengajar yang telah ditulis oleh guru anaknya, baik pada saat itu atau nanti.
2. Orangtua mungkin akan disarankan/dianjurkan untuk membayar biaya sekolah khusus, yaitu setelah jam sekolah, gurunya akan mengajar anaknya materi inti dari kurikulum yang diajarkan.

3. Orangtua mungkin akan diminta untuk memberikan sumbangan untuk dana pembangunan dan kegiatan ekstrakurikuler sekolah. Pengabaian dalam hal ini akan berakibat pada, contohnya, penahanan buku rapot/kartu arsip siswa.

Pengertian yang paling banyak dikutip dalam wacana politik diberikan oleh Joseph Nye (Nye 1967, 419), "Korupsi merupakan perangai yang menyimpang dari tugas yang seharusnya oleh pejabat untuk kepentingan pribadi (seperti keluarga, dan kelompok kerabat kecil), hal-hal yang berkaitan dengan keuangan atau peningkatan status, atau pelanggaran hukum terhadap jenis praktik tertentu karena kepentingan pribadi. Hal ini termasuk seperti tindakan penyuapan, yaitu menggunakan hadiah untuk mengubah penilaian seseorang atas dasar kepercayaan, nepotisme yang berarti anugerah/pemberian perlindungan atas dasar hubungan askritif ketimbang jasa, dan penyalahgunaan yang berarti sumbangan ilegal dari masyarakat umum untuk kepentingan pribadi."

ooo0ooo

BAB VIII

IDENTIFIKASI PENERAPAN NEOLIBERALISME DAN PRIVATISASI PADA SEKTOR PENDIDIKAN DI INDONESIA

Saat kampanye pemilihan Presiden 2009, ada dua calon yang mengusung neoliberalisme. Calon yang pertama dianggap sangat pro-neoliberal dan yang satunya anti-neoliberalisme. Masyarakat secara umum sebenarnya kurang paham atas persoalan neoliberalisme. Untuk pembahasan tersebut, tulisan ini akan membahas tentang neoliberalisme, privatisasi, dan kaitannya dengan sektor pendidikan.

Ada beberapa hal yang perlu dicermati dalam pembahasan neoliberalisme. Pertama, pendidikan sebagai *private goods* atau *public goods*. Dua pengertian tersebut dinyatakan Bloom (Albatch, 2008: 10), "*Public goods is one which adds value to society by educating its people, who will then be productive citizens* (Barang publik adalah seseorang yang menambahkan nilai kepada masyarakat dengan mendidik orang-orang yang akan menjadi warga negara yang produktif)." Sedangkan, "*Private goods is one which mainly benefits individuals, who earn more money and enjoy other other advantages as a result of their education* (Barang privat adalah seseorang yang mendapatkan keuntungan secara utama dalam bentuk mendapatkan uang yang lebih dan menikmati keuntungan lain sebagai hasil pendidikan yang mereka tempuh)."

Kedua, negara mendasarkan pada filosofi *welfare-state* atau *non-welfare-state*. Ketiga, pemberlakuan privatisasi yang berkait dengan segala kebutuhan publik merupakan tahapan terakhir dan penerapan model desentralisasi. Privatisasi ini berpijak pada Osborne dan Gabler dalam konsep *Reinventing Government* yang intinya bahwa “pemerintah yang digerakkan misi menuju kompetisi dan mekanisme pasar” serta konsep lanjutannya, yaitu *banishing beureucracy* dari Osborne dan Plastrick. Kedua konsep tersebut mendudukkan sesuatu pada mekanisme pasar yang bernuansa kapitalistik. Keempat, birokrasi pemerintah bersifat boros, kinerja rendah, miskin, dan birokrasi negatif (kesan lambat dan menghambat) (Osborne dan Gabler, 1992). Kelima, Indonesia saat ini berada pada posisi berutang untuk membayar utang karena utang jangka pendek pertumbuhannya mencapai 470% dan kredit IMF mencapai \$US9.200 juta. Sedangkan, pertumbuhan utang jangka panjang pemerintah dan tahun 1980–1998 adalah 407%, sedangkan swasta pertumbuhannya 2100%.

Utang negara yang besar pada IMF maupun yang lainnya menurut Hancock (Fatimah, dkk., 2001) akan berakibat pada: (1) sebagian dana utang harus dibelanjakan di negara-negara pemberi utang, barang dan jasa yang sulit dikontrol oleh negara pengutang; (2) utang luar negeri cenderung dipakai oleh negara pemberi utang sebagai alat menguras kekayaan negara pengutang; (3) banyak pejabat Indonesia justru cenderung menjadikan utang luar negeri sebagai penyangga kebutuhan mereka untuk melakukan korupsi.

Sisi negatif ini merupakan bentuk baru dengan format yang lebih “lunak” keterkaitan antara negara bekas jajahan dan bekas penjajahnya. Keterikatan tersebut merupakan bentuk hubungan parasitis yang berakibat hilangnya kemerdekaan politik negara-negara dunia ketiga karena ada ketergantungan yang sangat kuat dalam barang, modal (termasuk di dalamnya utang dengan kedok bantuan atau eufimisme

yang lain), dan *expertise* (termasuk pemakaian teori apa pun dan negeri pemberi utang).

Bentuk sisi negatif tersebut adalah pengurangan subsidi pada sektor untuk publik, seperti pendidikan, kesehatan, maupun sektor yang penting bagi hajat hidup orang banyak. Bentuk pengurangan subsidi, bahkan pencabutan itu bisa berbentuk keluarnya PP tentang BHMN bagi empat PTN, yaitu UGM, UI, ITB dan IPB. Hal ini akan diperluas bagi semua PTN dan Sekolah Dasar sampai Sekolah Menengah dengan bentuk Badan Hukum Pendidikan.

Kondisi demikian telah membuat praktik pendidikan justru melanggengkan kelas sosial dan ketidakadilan sosial (Fakih dalam Wahono, 2001: xvii) dalam bentuk pendidikan hanya mengajarkan disiplin-disiplin ilmu untuk melestarikan sistem sosial yang ada (Kuntowijoyo, 1993: 351) dan akibatnya sekolah melalui “tangan-tangan” kelompok yang berkuasa (baik pasar dan negara) untuk menentukan ideologi yang mendominasi (Patria dan Arief, 1999: 127). Di sinilah pendidikan hanya untuk kepentingan pasar saja, tanpa pernah bagaimana memberdayakan manusia.

A. Pengertian Privatisasi dan Kaitannya dengan Paham Neo-liberal

Akar privatisasi adalah neoliberalisme. Berdasarkan hal tersebut, sebelum membahas tentang privatisasi, diperlukan pemahaman tentang neoliberalisme. Pengertian neoliberalisme diambil dari salah satu pendapat berikut ini:

“Neoliberalism refers to a political-economic philosophy that has had major implications for government policies beginning in the 1970s—and increasingly prominent since 1980—that de-emphasizes or rejects government intervention in the economy (that complements private initiative), focusing instead on achieving progress and even

social justice by encouraging free-market methods and fewer restrictions on business operations and economic development."

Neoliberalisme merujuk pada filsafat ekonomi politik yang berimplikasi sangat kuat dalam kebijakan pemerintah mulai tahun 1970-an dan semakin pesat di tahun 1980, yang menolak atau mengurangi tekanan campur tangan pemerintah di bidang ekonomi. Sebagai penggantinya, untuk mencapai pertumbuhan dan keadilan sosial, yaitu dengan mendorong metode pasar bebas dan pembatasan yang lebih sedikit pada operasi bisnis dan pembangunan ekonomi.

Pengertian yang hampir sama, tetapi mengaitkan antara neoliberalisme dan pemerintahan, disampaikan Torres (2000), *"Neoliberal governments promote notions of open markets, free trade, the reduction of the public sector, the decrease of state intervention in the economy and the deregulation of markets."*

Pemerintahan neoliberal menawarkan perhatian pada pasar terbuka, perdagangan bebas, penghilangan sektor publik, pengurangan intervensi negara dalam bidang ekonomi, dan pengurangan pengaturan pasar. Dua pengertian tersebut dibuat poin-poin penting dari pengertian tersebut oleh Martinez dan Garcia (1996) berikut ini.

1. Aturan Pasar

Aturan pasar membebaskan perusahaan-perusahaan swasta dari setiap keterikatan yang dipaksakan pemerintah. Keterbukaan sebesar-besarnya atas perdagangan internasional dan investasi. Aturan pasar mengurangi upah buruh lewat pelemahan serikat buruh dan penghapusan hak-hak buruh. Tidak ada lagi kontrol harga. Sepenuhnya kebebasan total dari gerak modal, barang, dan jasa.

2. Memotong Pengeluaran Publik dalam Hal Pelayanan Sosial
3. Pemerintah neoliberal memotong pengeluaran publik dalam hal pelayanan sosial, misalnya dalam sektor pendidikan dan kesehatan, yaitu pengurangan anggaran "jaring pengaman" untuk orang miskin;

serta pengurangan anggaran untuk infrastruktur publik, seperti jalan, jembatan, dan air bersih. Mereka tidak menentang adanya subsidi dan manfaat pajak (*tax benefits*) untuk kalangan bisnis.

4. Deregulasi

Pemerintah neoliberal mengurangi peraturan-peraturan pemerintah yang bisa mengurangi keuntungan pengusaha.

5. Privatisasi

Pemerintah neoliberal melakukan privatisasi, yaitu dengan menjual BUMN di bidang barang dan jasa kepada investor swasta, termasuk bank-bank, industri strategis, jalan raya, jalan tol, listrik, sekolah, rumah sakit, bahkan juga air minum. Alasan yang dipakai pemerintah neoliberal adalah demi efisiensi yang lebih besar, yang nyatanya berakibat pada pemusatan kekayaan ke dalam sedikit orang dan membuat publik membayar lebih banyak.

6. Menghapus Konsep Barang-Barang Publik (*Public Goods*)

Pemerintah neoliberal menghapus konsep barang-barang publik, lalu menggantinya dengan “tanggung jawab individual”, yaitu menekan rakyat miskin untuk mencari solusinya atas tidak tersedianya perawatan pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, dan lain-lain; dan menyalahkan mereka atas kemalasannya.

Penerapan neoliberalisme yang berimbas pada pelaksanaan privatisasi pendidikan di Indonesia tecermin pada pemberlakuan Peraturan Presiden (Perpres) No. 77 tahun 2007 tentang daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal. Ketentuan ini mengatur di antaranya sektor pendidikan boleh dimasuki modal asing dengan ketentuan sebagai berikut.

1. Modal asing boleh masuk di sektor pendidikan dasar maksimal 49%.

2. Modal asing boleh masuk di sektor pendidikan menengah maksimal 49%.
3. Modal asing boleh masuk di sektor pendidikan tinggi maksimal 49%.
4. Modal asing boleh masuk di sektor pendidikan nonformal maksimal 49%.

Kebijakan ini merupakan wujud pengakuan bidang pendidikan, termasuk dalam *Standard Industrial Classification of Economic Activity (SIC)* yang sudah diterapkan di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat. Hal ini akan terus diterapkan bagi semua negara yang berutang pada lembaga-lembaga donor utang, seperti Bank Dunia dan IMF. Hal ini diperkuat Belfield dan Levin (2002: 36) yang menyatakan bahwa lembaga utang luar negeri memaksakan kehendaknya agar pendidikan harus semakin lama dikurangi subsidiya dari anggaran negara. Keduanya memaksakan program yang bernama "Paket Kebijakan *Structural Adjustment*" bagi negara yang mengalami krisis ekonomi dan hampir semua negara berkembang. Isi *Structural Adjustment Program (SAP)* adalah sebagai berikut.

1. Penghapusan subsidi, kenaikan harga *public utilities*.
2. Intervensi pemerintah harus dihilangkan atau diminimumkan karena dianggap telah mendistorsi pasar.
3. Privatisasi yang seluas-luasnya dalam ekonomi sehingga mencakup bidang-bidang yang selama ini dikuasai negara.
4. Liberalisasi seluruh kegiatan ekonomi, termasuk penghapusan segala jenis proteksi.
5. Memperbesar dan memperlancar arus masuk investasi asing dengan fasilitas-fasilitas yang lebih luas dan longgar.

Bunyi isi SAP tersebut nyaris tidak berbeda dengan poin-poin penting neo-liberalisme yang telah dikemukakan di atas. Sedangkan, tujuan SAP adalah sebagai berikut.

1. Pemotongan subsidi.
2. Pemotongan anggaran sosial dan tenaga kerja.
3. Dominasi pihak asing dalam pemilikan sosial unit-unit ekonomi, baik di sektor swasta maupun di sektor publik harus dibenarkan atas dasar landasan ideologi globalisasi modal, pertukaran, dan produksi (*internationalization of capital, exchange, and production*).

Adanya pemahaman tersebut diperlukan pemahaman atas istilah *privatisasi*. Privatisasi dimaknai Goldring dan Sullivan (1995: 164) sebagai, "*Privatization means that individual schools- wether publicly owned, privately owned and secular, or privately owned and religious-would operate with equal acces to public resources, and largely independently of public controls, in a free market for educational services.*"

Pendapat lain Goldring dan Sullivan (1995: 533) menyatakan, "*Privatization is transfer of activities from the public sector to the private sector.*" Penekanan privatisasi adalah anak kandung neoliberalisme dinyatakan Means (2008: 3), "*While neo-liberalim is rooted in an ethos of limited government it has systematically relied upon state power to implement free market policies.*"

Ketiga pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa privatisasi bermakna negara nyaris tidak mempunyai kontrol. Kontrol utamanya adalah mekanisme pasar. Pendapat tersebut menunjukkan sebenarnya negara tidak harus melepaskan subsidi negara untuk sekolah-sekolah atau PT, tetapi membebaskan sekolah secara otonom mengambil kebijakan tanpa direcoki oleh negara. Apalagi, hal itu sudah dijamin di dalam ketentuan dan konstitusi agar negara menjamin pendidikan bagi semua warga negaranya dan harus mematok anggaran pendidikan minimal 20%, baik APBN maupun APBD dan ditetapkan secara lebih

kuat pada UU No. 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas yang menyatakan bahwa alokasi 20% itu selain gaji guru dan pendidikan kedinasan. Dengan kontrol yang kecil, negara diharapkan membebaskan sekolah meminimalisasi intervensi negara. Akan tetapi, efeknya berbuntut panjang, yaitu justru terjadi intervensi pasar yang menjadikan sekolah membebani siswa dengan pungutan yang banyak atau sekolah melakukan bisnis terselubung. Akibatnya, banyak orang miskin kesulitan sekolah. Memang semuanya sedang akan terjadi karena paham ekonomi dunia ada di tangan ekonomi liberal (baik kesepakatan General Agreement on Trade in Services (GATS), World Trade Organization (WTO), maupun pasar bebas regional) sehingga semua negara dipacu untuk membuka pasar seluas-luasnya dan mencabut semua subsidi yang memiliki tujuan perlindungan (Prasetyo, 2004: 31). Menurut Varghese (2007: 8), GATS berlaku sejak tahun 1995 pada semua jenis perdagangan, baik barang maupun jasa. Pendidikan termasuk perdagangan jasa dan ditetapkan pada semua kategori yang termasuk bidang pendidikan, yaitu pendidikan dasar, menengah, tinggi, pendidikan orang dewasa, dan pendidikan lain.

Semuanya memang sudah dan akan terjadi. Meskipun demikian, ada tiga bentuk privatisasi yang ditawarkan Carnoy (1993: 535–539).

1. *Contracting with Private Firms*

Sekolah dalam menyediakan layanan khusus tidak bisa memenuhi sendiri. Maka, diperlukan kontrak kerja dengan perusahaan swasta. Kerja sama ini bisa berbentuk penyediaan pelatihan khusus, ahli, maupun bahan-bahan untuk memperbaiki kualitas sekolah.

2. *Business and Private Foundation Partnership*

Sekolah melakukan kemitraan dengan yayasan swasta maupun bisnis dalam menyediakan peralatan, personel, ahli, dan keuangan.

3. *Private Practice Teachers*

Sekolah mengajarkan dalam area akademik khusus. Ketika sekolah tidak ada yang ahli tentang yang diajarkan itu, diperlukan guru kontrak sesuai kebutuhan.

Bentuk yang hampir sama dinyatakan Belfield dan Levin (2002: 22), "*Increasing the number and proportion of private providers; raising the amount of funds contributed directly by the users of the services (i.e. students and their families) and lowering the amount contributed through subsidies; or enhancing parental monitoring of schools and school choice over government rules and regulations* (meningkatkan angka dan proporsi penyedia jasa pendidikan oleh swasta; menaikkan jumlah pembiayaan yang diberikan secara langsung oleh pengguna dari jasa [yaitu, murid dan keluarga mereka] dan penurunan jumlah yang menyokong melalui subsidi; atau menambahkan *monitoring* sekolah dari orang tua dan pemilihan sekolah telah melewati ketentuan dan peraturan pemerintah)."

Kedua bentuk privatisasi tersebut terlihat bahwa individu dan swasta memiliki otonomi yang luas bagi pengembangan pendidikan. Konsekuensi otonomi sangat luas, terutama pembiayaan dibebankan pada individu pengguna jasa.

B. Melakukan Perlindungan bagi Orang Miskin agar dapat Sekolah

Niatan utama dan privatisasi menurut Hartley (1999: 1) adalah kompetisi antar-sekolah. Kompetisi ini akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas, terutama dalam "mengistimewakan" konsumen. Akan tetapi, yang terjadi justru kesempatan orang miskin semakin mengecil untuk bersekolah karena untuk bisa "diistimewakan" harus membayar uang yang banyak. Di sinilah privatisasi harus dipertimbangkan lagi

untuk bisa direalisasikan di samping tidak semua lembaga pendidikan, terutama perguruan tinggi (PT) maupun jurusan bisa dibisniskan lembaganya, seperti perguruan tinggi agama Islam (PTAI) maupun jurusan/fakultas yang melestarikan ilmu-ilmu murni.

C. Apa yang Perlu Dipersiapkan untuk Warga Negara?

Cita-cita birokrasi pasar kurang menguntungkan jika diterapkan saat ini karena masyarakat belum mapan, baik secara ekonomi maupun politik. Tanpa keamanan dua hal tersebut daya tawar-menawar rakyat menjadi kecil dan pernyataan standar pada rakyat harus seperti warga negara AS (Putra dan Arif, 2001: 5), "Hei Walikota! Aku adalah pembayar Pajak!" Di sinilah warga beraliansi dengan ciri memiliki kesadaran akan dirinya, hak-haknya, dan kepentingan-kepentingannya; memiliki keberanian menegaskan eksistensi dirinya; memperjuangkan pemenuhan hak-haknya; dan mendesak agar kepentingannya terakomodasi (Fattah, 2000: 270). Secara mudah, hal ini dimaknai Coleman (Azra, 1999: 64) sebagai *sense of political competence* (peranan seseorang dalam sistem politik).

D. Implikasi bagi Administrasi Pendidikan

Bidang administrasi pendidikan menghadapi tantangan sekaligus peluang dalam penyelenggaraan lembaga pendidikan di era privatisasi. Peluang dan tantangannya meliputi hal-hal berikut.

1. Pengembangan pusat unggulan (*center of excellence*) pada masing-masing lembaga pendidikan milik pemerintah sehingga ada diferensiasi proses dan produk yang dihasilkan.
2. Pengembangan kualitas layanan di semua komponen lembaga pendidikan milik pemerintah.

3. Perluasan otonomi lembaga pendidikan milik pemerintah agar bisa lincah menghadapi perubahan.
4. Membangun kinerja lembaga pendidikan milik pemerintah yang bagus, kuat, dan profesional sehingga tidak memunculkan apatisme masyarakat untuk menyekolahkan anaknya.
5. Pengembangan akuntabilitas dan transparansi di semua komponen lembaga pendidikan milik pemerintah—kepegawaian, keuangan, dan yang lainnya.
6. Membangun kerja sama antara lembaga pendidikan milik pemerintah dan lembaga lain dalam peningkatan mutu proses dan produknya.

ooo0ooo

DAFTAR PUSTAKA

- Albatch, Philip G. 2008. "Present and Future Challenges for Higher Education's Role in The Context of Globalization". Dalam Lopez, Yasmin Cruz, *et.al. Higher Education in The World 3 Higher Education: New Challenges and Emerging Roles for Human and Social Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Alex. 2008. "Neoliberalism and Politics of Disposability: Education, Urbanization, and Displacement in The New Chicago". Dalam *Journal for Critical Education Policy Studies*. Volume 6 Number 1 May 2008.
- Alisyahbana, Armida S. 2000. "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan". Dalam *Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 1 Januari 2000*.
- Andria, Verania dan Yulia Indrawati Sari. 2000. "Lampu Kuning Desentralisasi". Dalam *Jurnal Analisis Sosial Vol. 5 No. 1 Januari 2000*.
- Anyon, Jean. 2005. "What 'Counts' as Educational Policy?: Notes Toward a New Paradigm. Dalam *Harvard Educational Review*. Spring 2005; 75, 1; pg. 65.

- Arnstein, Sherry. 1969. "A Ladder of Citizen Participation". Dalam [http://en.wikipedia.org/wiki/Participation_\(decision_making\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Participation_(decision_making)).
- Azra, Azyumardi. 1999. *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- _____. 2002. "Pendidikan Demokrasi dan Demokratisasi di Dunia Muslim". Makalah Seminar Nasional II Civic Education di Perguruan Tinggi Sebagai Modal Dalam Mewujudkan Masyarakat Madani di Indonesia Tanggal 22–23 April 2002, ICCE IAIN, Jakarta.
- Bapeda Kota Surakarta. 2004. *Buku Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Muskelbang, Muscambang, dan Muskotbang*. Surakarta: Bapeda.
- Bastian, Aulia Reza. 2002. *Reformasi Pendidikan*. Yogyakarta: LAPPERA Pustaka Utama.
- Basuki, Alif. 2003. "Partisipasi di Tengah Terkurungnya Kebijakan". Dalam *Solo Pos*, 23 Agustus 2003.
- Belfield, Clive R. dan Henry M. Levin. 2002. *Education Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications*. Paris: International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- Berita Sore. 2008. "Pendidikan Al Qur'an Masuk Kurikulum Sumbar Mulai 2009/ 2010". Dalam <http://beritasore.com/2008/06/10/pendidikan-al-quran-masuk-kurikulum-sumbar-mulai-20092010/>. Diakses pada 10 Juni 2008.
- Bogdan, Taylor. 1993. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*. A. Khozin Afandi (penerj.). Surabaya: Usaha Nasional.
- Boyd-Barret, Oliver. 1995. "Conceptualizing The 'Public Sphere'". Dalam Boyd-Barret, Oliver. *Approaches to Media a Reader*. London: Arnold.

- Branson, Margaret S. 1999. *Belajar Civic Education dari Amerika*. Yogyakarta: LKIS dan TAF.
- Carnoy, Martin. 1993. "School Improvement: Is Privatization the Answer?". Dalam Jane Hanaway dan Martin Carnoy. *School Improvement: Can We Fulfill The Promise?*. San Fransisco: Jossey Bass Publishing.
- Cheng, Yin Cheong, dan Wing Ming Cheung. 1995. "A Framework for The Analysis of Educational Policies". Electronic version. Dalam *The International Journal of Educational Management*. Vol. 9, Iss. 6; pg. 10, 12 pgs Bradford.
- Clark, Peter., dkk. 2001. "Seputar Partisipasi Warga dan Pemerintahan Lokal". Dalam www.ipd.phillogolink.sea/resources/seputar20%partipasi20%kewenangan20%pemerintah20%lokal.pdf.
- Corruption in the Education Sector. http://www.transparency.org/global_priorities/education/corruption_education
- Departemen Dalam Negeri. 2004. *Undang-Undang Otonomi Daerah 2004*. Surabaya: Cahaya Ilmu.
- Devine, Jack. 2007. "Four Dimensions of Educational Policy Theory: Normative, Structural, Constitutive, and Technical". Dalam www.associatedcontent.com/article/500765/four_dimensions_of_educational_policy_pg7.html?cat=4.
- Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Yogyakarta: IRE.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK UGM.
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.

- Fakih, Mansour. 2001. "Komodifikasi Pendidikan Sebagai Ancaman Kemanusiaan". Dalam Francis Wahono. *Kapitalisme Pendidikan Antara Kompetisi dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Insist Press, Cindelaras, dan Pustaka Pelajar.
- Fatah, Eep Saefullah. 2000. *Zaman Kesempatan*. Bandung: Mizan.
- Fatimah, Dati, dkk. 2000. *Nestapa Pembangunan Sosial (Studi Atas Dampak Beban Utang Terhadap Pembangunan Pendidikan Dan Kesehatan)*. Yogyakarta: Yayasan Litera Indonesia dan IDEA.
- Florestal, Ketleen dan Robb Cooper. 1997. *Decentralization for Education: Legal Issues*. Dalam http://www.siteresources.worldbank.org/.../278200-1099079877269/547664-1099080000281/Decent_ed_legal_issues_EN97.pdf
- Gaventa, John dan Camila Valderama. 2001. *Mewujudkan Partisipasi 21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*. Jakarta: The British Council.
- Giddens, Anthony. 2002. *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: GramediaPustaka Utama.
- Goldring, Ellen B. dan Anna V. Shaw Sullivan. 1995. "Privatization: Integrating Private Services in Public Schools". Dalam Peter W. Cookson, Jr. dan Barbara Schneider. *Transforming School*. New York: Garland Publishing Inc.
- Gould, Carol C. 1993. *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Samodra Wibawa (penerj.). Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Greenberg, Jerald dan Robert A Baron. 2003. *Behavior in Organization Understanding and Managing Human Side of Work*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Griffin, Ricky W. dan Gregory Moorhead. 1986. *Organizational Behavior*. Boston: Houghton Mifflin Company.

- Hafid, Emmy. 2004. "Media dan Transparansi". Dalam Samsuri. *Media dan Transparansi*. Jakarta: The Southeast Asian Press Alliance (SEAPA).
- Handayani, Suci. 2006. *Pelibatan Masyarakat Marginal dalam Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif (Sebuah Pengalaman di Kota Solo)*, Surakarta: KOMPIP Solo.
- Hardiman, F. Budi. 1993. *Menuju Masyarakat Komunikatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- _____. 2004. "Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia Pasca-Soeharto?". Dalam *Basis* Nomor 11-12 tahun ke-53, November-Desember 2004.
- Held, David. 1980. *Introduction for Critical Theory Horkheimer to Habermas*. Berkeley: University of California Press.
- Heyneman, Stephen P. 2003. "Education and Corruption". Dalam
- Hidayat, Syarif. 2000. "Otonomi Daerah vs Perjuangan Kepentingan Elite Lokal: Sebuah Studi Kasus Realitas Otonomi Daerah". Dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol. 5 No. 1 Januari 2000.
- Histiraludin, Muhammad. 2004. *Bergumul Bersama Masyarakat Berbagi Cerita Proses Perencanaan Partisipatif di Kota Solo*. Surakarta: IPGI Solo.
- Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Juliawan, B. Hari. 2004. "Ruang Publik Habermas: Solidaritas Tanpa Intimitas". Dalam *Basis* Nomor 11-12 tahun ke-53, November-Desember 2004.
- Khoiron. 1999. *Pendidikan Politik bagi Warga Negara*. Yogyakarta: LKiS.

Journal for Critical Education Policy Studies. Volume 6 No. 1
May 2008.

- Meier, Bettina. 2005. "Corruption in Education: An Introduction".
Dalam Bettina Meier dan Michael Griffin. *Ten Real World
Experiences Stealing the Future Corruption in the Classroom*.
Berlin: Transparency International.
- Miftah Thoha. 1999. "Desentralisasi Pendidikan". Dalam *Jurnal
Pendidikan dan Kebudayaan* No. 17 Tahun ke-5 Juni 1999.
- Moleong, Lexy J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung:
Remaja Rosda Karya.
- Muhammad, Sawedi. 2002. "Promoting Grass Root Democracy and
Good Governance Through Participatory Local Development
Planning". Dalam *Media Partnership IPGI* Volume 2 No. 2
Tahun 2002.
- Munandar, Soelaiman M. 1998. *Dinamika Masyarakat Transisi*.
Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nasution, Andi Hakim. 1996. "Daoed Yoesoef: Pelurus Makna Kata
'Nalar'". Dalam Kadiat Hartojo. *Nalar dan Naluri 70 Tahun
Daoed Yoesoef*. Jakarta: CSIS.
- Nasution, S. 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung:
Tarsito.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan
Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Yob S. 2003. "Mewujudkan Tata Ruang Kota yang
Partisipatif". Dalam *Solo Pos*, 16 Juli 2003.
- Owens, Robert G. 1995. *Organizational Behavior in Education*. Boston:
Allyn and Bacon.

- Paqueo, Vic. dan Jill Lammert. 2000. "Decentralization in Education Q&A for The Web/Knowledge Nugget (External)." Dalam <http://www.worldbank.org/educationreform/06.GovernmentReform/06.01.Decent/Q&A/Q&Adecent.htm>.
- Patria, Nezar dan Andi Arief. 1999. *Antonio Gramsci: Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Agam. 2005. "Perda No. 5 Tahun 2005 tentang Pandai Baca Dan Tulis Huruf Al Qur'an". Dalam <http://www.nusantaraonline.org>.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Limapuluh Koto. 2003. "Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2003 tentang Kewajiban Pandai Baca dan Tulis Al-Quran Bagi Anak Sekolah dan Calon Pengantin". Dalam <http://www.nusantaraonline.org>.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. 2004. "Peraturan Daerah Nomor: 08 Tahun 2004 tentang Kewajiban Pandai Baca dan Tulis Al-Quran dan Mendirikan Shalat Bagi Anak Sekolah Dan Calon Pengantin Yang Beragama Islam". Dalam <http://www.nusantaraonline.org>.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung. 2003. "Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2003 tentang Kewajiban Pandai Membaca Al-Quran Bagi Anak Usia Sekolah, Karyawan/ Karyawati". Dalam <http://www.nusantaraonline.org>.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Solok. 2001. "Perda No. Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pandai Baca Huruf Al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas serta Calon Pengantin". Dalam <http://www.nusantaraonline.org>.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar. 2007. "Perda No. 2 Tahun 2007 tentang Pandai Baca Tulis Al-Quran Bagi Peserta

Didik pada Pendidikan Dasar dan Menengah dan Calon Pengantin". Dalam <http://www.nusantaraonline.org>.

Prasetyo, Eko. 2004. *Orang Miskin Dilarang Sekolah*. Yogyakarta: Resist Book.

_____. 2005. *Demokrasi Tidak untuk Rakyat*. Yogyakarta: Resist Book.

Pratikno. 2001. *DPRD dan Good Governance*. Dalam Martinus Ujianto (editor). *Good Governace: Untuk Daulat Siapa?*. Yogyakarta: Forum LSM DIY-Yappika.

Prijono, Onny S. dan A.M.W. Pranarka. 1996. *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.

Purnomo, Mangku. 2004. "Masyarakat Sipil dan Penguatan Otonomi Daerah". Dalam Dadang Juliantara. *Mewujudkan Kabupaten Partisipatif*. Yogyakarta: Pembaruan.

Putra, Fadhillah dan Saiful Arif. 2001 *Kapitalisme Birokrasi Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler*. Yogyakarta: LKIS dan Puspek Averroes.

_____. 2001 *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Universitas Sunan Giri.

_____. 2003. *Partai Politik dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Averroes Press.

_____. 2005. *Kebijakan Tidak untuk Publik*. Yogyakarta: Resist Book.

Rosyada, Dede, dkk. 2003. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Jakarta.

Sagena, Unggul. 2005. *Desentralisasi dan Demokratisasi Pendidikan di Era Otonomi Daerah*. Dalam <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0503/26/opi02.html>.

- Sergiovanni, Thomas J., et al. 1987. *Educational Governance and Administration 2nd Edition*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Siar Demokrasi Edisi 2/2003. Buletin dua bulanan FORUM LSM Yogyakarta.
- Solo Pos*, 15 September 2003.
- Sugiartoto, Agus Dody. 2003. *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Pendekatan Pembangunan Nguwongke Uwong Pengalaman Ipgi Solo Merintis Jalan Menuju Demokrasi, Partisipasi Masyarakat, dan Otonomi Daerah*. Solo: IPGI Solo.
- Suhardono, Edy. 2001. "Good Governace dan Versus Demokrasi Liberal". Dalam Martinus Ujianto (editor). *Good Governance: Untuk Daulat Siapa?*. Yogyakarta: Forum LSM DIY-Yappika.
- Suseno, Franz Magnis. 2004. "75 tahun Jurgen Habermas". Dalam Basis Nomor 11-12 tahun ke-53, November-Desember 2004.
- Syaifudin, Hetifah. 2000. "Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga dalam Pengambilan Keputusan Publik". Dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol. 5 No. 1 Januari 2000.
- Tanaka, Shinichiro. 2001. "Corruption in Education Sector Development: a Suggestion for Anticipatory Strategy". Dalam *The International Journal of Educational Management*.
- Team Work Laper. 2000. *Politik Pemberdayaan: Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama.
- Tilaar, H.A.R. 2003. *Kekuasaan dan Pendidikan Suatu Tinjauan dari Perspektif Studi Kultural*. Magelang: Indonesiatera.
- Tim ICCE UIN. 2003. *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Tim ICCE UIN, The Asia Foundation dan Prenada.
- Torres, Carlos Alberto. 2000. *The State, Privatization and Educational Policy: A Critique of Neoliberalism in Latin America and Some*

- Ethical and Political Implications*. Los Angeles: University of California.
- Ubaidilah, A., dkk. 2000. *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: IAIN Press.
- Varghese, NV. 2007. *GATS and Higher Education: The Need for Regulatory Policies*. Paris: IIEP.
- Wahab, Solichin Abdul. 2002. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____, Fadillah P., dan Saiful A. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah Kajian Sosial, Ekonomi, dan Politik untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah*. Surabaya: SIC.
- Weidman, John C. dan Adiya Enkhjargal. 2008. "Corruption in Higher Education". Dalam David P. Backer dan Alexander W. Wisman. *The World Wide Transformation of Higher Education*. Bingley: Emerald.
- Wibowo, Eddi dan Tangkilisan. 2004. *Kebijakan Publik Pro-civil Society*. Yogyakarta: YPAPI.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Medpress.
- Wirst, Frederick M. dan Michael W. Kirst. 1972. *Political and Social Foundations of Education*. Berkeley: McCutchan Publishing Corporation.
- Yuliantara, Dadang. 2000. *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Yogyakarta: LAPERA.
- _____. 2004. *Mewujudkan Kabupaten Partisipatif*. Yogyakarta: Pembaruan.

INDEKS

A

Aceh 78, 80, 113, 114, 115, 117,
118, 121
afektif 30, 32, 38
Agam 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85,
86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94,
95, 97, 98, 99, 101, 102, 103,
106, 107, 108, 168
agent of change 136
Aliansi Lintas Sektoral Surakarta
50
and leadership area 139, 140, 144
APBD 13, 41, 42, 43, 44, 47, 48,
49, 50, 58, 59, 61, 62, 68, 69,
70, 71, 72, 73, 74, 75, 155
aspek transparansi 141

B

baca tulis Al-Quran 79, 82, 84, 87,
103, 106
Badan Eksekutif Mahasiswa 139
Badan Hukum Pendidikan 151
Badan Perencanaan Daerah 40
Bank Dunia 154
Beck, Ulrich 33, 140
BHMN 151
birokrasi 12, 57, 61, 62, 75, 83,
111, 136, 137, 139, 140, 141,
142, 150, 158
bottom-up 11, 68
Bussiness and Private Foundation
Partnership 156
Bustanul Athfal 123
buta aksara Al-Quran 82, 105, 110

C

civic engagement 32
civil society 35
Contracting with Private Firms
156

D

Dayah Ibtidaiyah 119
Dayah Tsanawiyah 119
Dekonsentrasi 24
Delegasi 24
democratic skills 32
demokrasi 7, 11, 12, 14, 21, 30,
32, 35, 71, 142
demokratisasi 11, 38, 67, 68, 72,
74, 104
Departemen Agama 57, 91, 95,
109, 120, 129, 130
desentralisasi 11, 12, 13, 15, 19,
22, 23, 24, 37, 67, 72, 75,
111, 150
desentralisasi kewenangan 15, 72
desentralisasi pendidikan 15
desentralistik 11, 37
devolusi 24, 67, 68
Devolusi 24, 25
Dewan Perwakilan Mahasiswa 139
Diamond, Larry 12
Dinas Pendidikan 13, 57, 58, 65,

109, 120, 129, 130

DKI Jakarta 78, 80, 113, 114,
115, 123, 125
DPRD 34, 43, 44, 45, 46, 47, 48,
49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56,
57, 66, 70, 73, 74, 169

E

efisiensi 11, 153, 157
ekstrakurikuler 89, 137, 139, 148

F

filsafat ekonomi politik 152
Focus Group Discussion 55, 58,
70
free public sphere 26

G

gerakan mahasiswa 139, 140, 141,
142, 144
good governance 141
Gorontalo 78, 79, 80, 113, 114,
115

H

Habermas 26, 72, 165, 170
hadis 117
homoequalis 12
homo hierarchicus 12
hubungan kolegial 144

hubungan parasitis 150

I

ijazah BTA 95, 108

Indonesian-Partnership on Local

Governance Initiatives Solo 68

industri dan perdagangan 15, 104

inovasi kurikulum 15

instructional area 139, 140, 144

IPB 151

ITB 151

J

jenjang pendidikan 16, 40, 60, 89,

90, 93, 95, 96, 97, 106, 108,

116, 121, 123, 127, 128, 130,

131, 132

K

kebijakan pendidikan 13, 15, 19,

37, 38, 39, 45, 52, 71, 72, 78,

81, 83, 86, 88, 104, 113, 115

kebijakan publik 6, 7, 8, 11, 14,

16, 17, 19, 21, 26, 27, 31, 34,

38, 42, 50, 69, 75

kecakapan berunding 32

kecakapan intelektual 30, 31, 38

kecakapan mengorganisasikan 32

kecakapan partisipatoris 30, 31, 38

kelompok elite 29

kelompok non-elite 28, 29

kepala sekolah 7, 13, 28, 57, 60,

63, 97, 109

keehatan 15, 24, 54, 104, 141,

151, 152, 153

kesejahteraan sosial 14

kognitif 30, 32, 38, 124

kontrak politik 51, 74

koperasi 15, 24, 104

korupsi 8, 135, 136, 137, 138,

140, 141, 143, 144, 146, 147,

150

kurikulum 13, 15, 19, 25, 28, 29,

52, 57, 60, 64, 65, 88, 89, 90,

106, 109, 121, 127, 128, 145,

147, 162

L

lembaga donor utang 154

lembaga pelatihan guru 34

Lembaga Pemberdayaan

Masyarakat Kelurahan 43, 49,

69

Lima Puluh Koto 81, 85, 87, 88,

90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98,

99, 100, 101, 102, 103, 108

lingkungan hidup 15, 24, 104

local capability 15, 110

M

- madrasah 57, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124
- Madrasah Dasar 119, 121, 122
- Madrasah Dasar Luar Biasa 119
- Madrasah Lanjutan Pertama 119, 121, 122
- Madrasah Lanjutan Pertama Luar Biasa 119
- medan publik 26
- mekanisme kontrol 135
- Minangkabau 104, 105
- muatan lokal 13, 64, 88, 89, 90, 106, 128
- muscambang 40, 44, 47, 68, 73
- muskelbang 40, 43, 44, 68, 73, 74
- muskotbang 40, 42, 44, 68, 70, 73
- musrenbangcam 40, 44, 68, 73
- musrenbangkel 40, 41, 44, 48, 49, 68, 69, 72, 73
- musrenbangkot 40, 41, 42, 44, 48, 68, 69, 70, 72, 73

N

- need assessment 15
- neoliberalisme 149, 151, 152, 153, 155
- non-welfare-state 150

O

- organisasi masyarakat sipil 26, 35
- otonomi 11, 14, 15, 24, 37, 81, 85, 104, 136, 157, 159

P

- Papua 78, 80, 113, 114, 115, 116
- partai politik 14, 33, 35, 140
- partisipasi 5, 6, 11, 13, 14, 16, 18, 22, 25, 27, 28, 29, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 44, 45, 47, 48, 49, 53, 55, 56, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75
- partisipasi masyarakat 11, 14, 16, 25, 27, 28, 29, 35, 37, 39, 42, 44, 45, 53, 55, 68, 70, 72, 74, 75
- patron klien 137
- pejabat publik 29, 141
- pekerjaan umum 15, 24, 104
- pemerataan 11
- pemerintahan nagari 102, 103, 109
- pemerintah pusat 12, 15, 24, 72, 86, 105, 126
- Pemilu 1999 14
- penanaman modal 15, 24, 104, 153
- Pendidikan Agama 85, 86, 90, 91, 94, 95, 104, 105, 107, 126

- Pendidikan Agama Islam 107
- pendidikan dan kebudayaan 15,
24, 104
- pendidikan formal 87, 97, 99, 104,
105, 108, 124, 127, 128, 129,
130
- pendidikan keagamaan 77, 81, 85,
105, 110, 111, 115, 116, 123,
124, 125
- pendidikan keagamaan Islam 81
- pendidikan nonformal 104, 106,
124, 128, 129, 130, 154
- pengurangan administrasi pusat 15
- peraturan daerah 13, 46, 51, 52,
68, 70, 71, 72, 77, 109, 113,
114, 131
- perguruan tinggi 33, 34, 35, 55,
89, 136, 139, 158
- perguruan tinggi agama Islam 158
- perhubungan 15, 24, 104
- pertanian 15, 24, 104
- peserta didik 60, 64, 66, 71, 92,
95, 96, 114, 116, 117, 119,
118, 119, 122, 124, 127, 130,
131, 132
- Pesisir Selatan 78, 80, 81, 82, 83,
84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92,
93, 95, 96, 97, 98, 99, 100,
101, 102, 103, 106, 107, 108,
109, 168
- petitioning 32
- petunjuk pelaksanaan 135
- petunjuk teknis 135
- pressure group 38
- prinsip akuntabilitas 141
- private goods 149
- Private Practice Teachers 157
- privatisasi 67, 149, 150, 151, 153,
155, 156, 157, 158
- Privatisasi 24, 150, 151, 153, 154,
155
- psikomotor 30, 38
- public goods 149
- public hearing 44, 47, 48, 49, 56,
70, 73, 74
- public sphere 26, 35
- pupil helping area 139, 140, 144
- Pusat Studi Kebijakan Pendidikan
64
- R**
- ranah publik 27
- RAPBD 47, 48, 49, 68, 70, 71
- raperda 44, 51, 55, 56, 66
- Raudhatul Athfal 123
- reformasi 11, 67, 85, 104, 114,
141
- Reinventing Government 150, 169
- Ryaas Rasyid 12

S

sanksi pidana 101, 108
satuan pendidikan 60, 64, 66, 114,
116, 117, 124, 129, 130
Sawahlunto 78, 80, 81, 82, 83, 84,
85, 86, 88, 90, 92, 93, 94, 95,
96, 97, 98, 99, 100, 101, 102,
107, 108, 109, 168
SD 41, 57, 63, 92, 93, 94, 96, 97,
109, 116, 117, 120, 123
sektor publik 152, 155
sentralistik 11, 37
sentralistis 12
sertifikat kompetensi 116, 132
Sijunjung 81, 82, 83, 84, 85, 86,
88, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97,
98, 99, 100, 101, 102, 107,
108, 109, 168
Sistem Pendidikan Nasional 104,
118, 126
site-based management 15
SMA 92, 95, 109, 116, 117, 123
SMK 92, 109, 116, 117, 120, 123
Solok 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85,
86, 87, 88, 89, 91, 92, 94, 95,
96, 97, 98, 99, 100, 101, 102,
107, 108, 168
splendid isolation 26
stakeholder pendidikan 7, 14, 34,
56, 58, 70, 75, 66

Standard Industrial Classification of
Economic Activity 154

sub-politik 33, 140

Sulawesi Selatan 78, 80, 81, 113,
114, 115, 125, 126, 127, 133

Sumatera Barat 80, 81, 83, 86, 88,
103, 104, 109, 166

T

Tahap emansipatif 22

Tahap inisial 21

Tahap partisipatoris 21

Taman Kanak-Kanak Al-Quran
123, 124

Tanah Datar 79, 80, 81, 82, 83,
84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92,
94, 95, 96, 97, 98, 99, 100,
101, 102, 107, 108, 168

tangga manipulasi 36

tenaga kerja 15, 24, 104, 155

tokenisme 36

top-down 11

Tri Dharma Perguruan Tinggi 140

U

UGM 151, 163

utang luar negeri 136, 150, 154

UU No. 22 Tahun 1999 11, 104

UU No. 32 Tahun 2004 11

W

welfare-state 150

Y

Yogyakarta 16, 113, 114, 115, 162,
163, 164, 165, 167, 168, 169,
170, 171, 181

TENTANG PENULIS

Muhammad Munadi lahir di Surakarta, menyelesaikan pendidikan S1 dan S2 di Universitas Negeri Yogyakarta. Kemudian, penulis menjadi Ketua Senat Fakultas Ilmu Pendidikan IKIP Yogyakarta. Kini, Munadi berprofesi sebagai Dosen di IAIN Surakarta dan kandidat doktor di UPI Bandung. Munadi menulis puluhan penelitian tentang pendidikan dan konsultan pendidikan.

Barnawi adalah alumni FPTK IKIP Yogyakarta Jurusan Pendidikan Teknik Mesin Tahun 1998. Tahun 1999 bekerja di Madrasah Aliyah Program Keterampilan MA Alhikmah 2 Brebes sampai akhir tahun 2010. Penulis mengikuti Dual Education System di Labtech Penta International selama 2 bulan. Penulis menyelesaikan S2 di UIN Sunan Kalijaga dalam Konsentrasi Pemikiran Pendidikan tahun 2006. Pemikirannya tentang pendidikan dimuat di *Kompas*, *Suara Merdeka*, *Gerbang*, *Rindang*, dan *Media Pembinaan*. Selain itu, penulis juga menjadi pemakalah dalam Indonesian's Teacher Conference tahun 2007 dan International Conference on Lesson Study. Penulis juga memenangkan lomba menulis bagi Guru di Harian Kedaulatan Rakyat

tahun 2005 dan sebagai pemenang Harapan Lomba Pembuatan Media Belajar Tingkat Nasional Tahun 2010. Selain menjadi instruktur keterampilan Pengelasan, penulis juga menjadi Dosen Tamu di STKIP Islam Bumiayu. Kini, penulis menjadi Kepala Madrasah Aliyah Bina Cendekia Cirebon.

Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan

Muhammad Munadi & Barnawi

Di era demokrasi kesempatan bagi siapa saja untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang semakin terbuka. apalagi bidang pendidikan yang bersentuhan langsung dengan hajat masyarakat sebagai stakeholder pendidikan. partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam pengambilan kebijakan publik. untuk mengantisipasi kekeliruan dalam pengambilan kebijakan publik, masyarakat harus memahami hakikat kebijakan publik dan mekanisme penyaluran aspirasi dalam proses penyusunan kebijakan publik.

buku ini menyajikan hal-hal tentang kebijakan publik: makna kebijakan publik, politik demokrasi dalam kebijakan publik, praksis kebijakan publik bidang agama, praksis masyarakat dalam kebijakan publik. selain menyajikan contoh, buku ini juga menyertakan isu-isu kebijakan publik terkini. agar masyarakat kritis terhadap kebijakan publik bidang pendidikan.

