

CITIZEN INCLUSION DALAM PRAKTIK GOVERNANCE: Penelusuran Dalam Kebijakan Pendidikan Kota Surakarta

Priyatno Harsasto dan Laila Khalid Alfirdaus

Abstract

Inclusion is a requirement for governance to work in the name of policy and public service. Inclusion makes citizen's voice and aspiration to be included and calculated in public policy. In this way, inclusion requires the people to be active and the government to be innovative as well as citizen need-base.

This research was conducted in this context. This research tried to elaborate deeper the involvement of the citizen in various innovative policies in Surakarta City. The case in point was education policy in Surakarta City, especially Bantuan Pendidikan untuk Masyarakat Kota Surakarta/BPMKS (education aid for the people of Surakarta) to find out how far citizen's inclusion have been included in the formation of public policy, and what was the stumbling blocs of this program.

Using in-depth interview and documentation study, this research found that many sectoral policy was still in the hand of technocrats, and citizens's inclusion was still in the dormant. However, in Surakarta sector policy as well as programs, could not be separated from the role of citizen, through Musrenbang, public hearing as well as NGO's advocacy for the government. In short, the citizen has indeed owned their inclusion space, but in some cases they have to contend with elite biases. Moreover, citizen's inclusion has not been supported by good political communication. Technical and cultural blocks could be said to be the main reasons why inclusion has still been weak in nature.

Key words: inclusion, elite-bias, technical and cultural blocks

A. PENDAHULUAN

Desentralisasi dan otonomi daerah menekankan perlunya penguatan kerjasama antara aktor publik dan aktor privat maupun aktor publik bersama aktor masyarakat (CSO). Pembangunan daerah yang mengikutsertakan masyarakat dilaksanakan berdasar pada inisiatif lokal yang membuat pemerintah daerah memiliki legitimasi yang kuat dalam menjalankan program-program pembangunannya. *Citizen inclusion* memiliki keunggulan karena aktor yang terlibat dalam tidak perlu lagi membuat semua kegiatan dari tahap awal. Melalui hubungan yang terjalin, variasi sumber daya aktor yang terlibat dapat dikombinasikan untuk menciptakan solusi atas isu atau masalah yang dihadapi bersama di tingkat perencanaan maupun pelaksanaan program. Proses pengambilan keputusan yang dilakukan secara tradisional (dari sisi partisipasi dan kualitas hasil keputusan) kurang dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitas dan realibilitasnya.

B. PEMBAHASAN

B.1. Pelibatan Warga dalam Pemerintahan: Upaya Mewujudkan Harapan Masyarakat dan Demokratisasi Pengambilan Keputusan

B.1.a. Demokratisasi Sistem Perwakilan Masyarakat

Pemilihan umum 1999 menghasilkan lembaga perwakilan daerah yang memiliki legitimasi politik yang kuat. Namun demikian kinerja badan perwakilan daerah jauh dari memuaskan. Melalui pemilihan DPRD dipilih walikota sipil pertama sejak Orde Baru, Slamet Suryanto. Walikota Slamet Suryanto merupakan tokoh PDIP lokal. Sayangnya kinerja Slamet juga tidak menggembirakan. DPRD maupun walikota tidak luput dari tindak pidana korupsi. Beberapa anggota DPRD terkena jerat hukum demikian juga dengan Slamet Suryanto. Slamet Suryanto dikalahkan Joko Widodo dalam pemilihan internal PDIP untuk pemilihan kandidat calon walikota pada pemilu

2004. Ia nekad maju dengan dukungan partai-partai kecil, dan kembali menderita kekalahan, dengan menempati urutan ke 4 (terakhir). Pemilu pada 2004 sendiri dimenangkan oleh Joko Widodo.

Sejalan dengan keterbukaan politik yang ada, perencanaan pembangunan diamanatkan oleh undang-undang (yang baru) untuk dijalankan melalui mekanisme dari bawah (*bottom-up*). Proses perencanaan dimulai dari kelurahan naik ke tingkat kecamatan, dan baru naik lagi pada level kota. Sebelumnya perencanaan pembangunan dilaksanakan sesuai dengan perintah Peraturan Menteri Dalam Negeri No.9/1983 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). Nama dari pertemuan perencanaan pembangunan memiliki perbedaan tergantung dari level administrasinya: untuk level kelurahan/desa disebut Musbang (Musyawarah Pembangunan), UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) untuk level kecamatan, dan Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) untuk tingkat kota/kabupaten. Model ini mengkombinasikan perencanaan dari atas (*top-down*) dan dari bawah (*bottom-up*). Perencanaan dari atas melalui Repelita yang diterjemahkan ke bawah melalui hirarki administratif, pada saat yang sama menyediakan saluran bagi aspirasi masyarakat dari kelurahan melalui kecamatan sampai pemerintah pusat melalui jaringan birokrasi pertemuan perencanaan pembangunan. Namun mekanisme *bottom-up* memiliki kesalahan yang menghalangi realisasi dari perencanaan partisipatoris.

Pertama, pedoman P5D tidak menerangkan bagaimana masyarakat terlibat dalam pertemuan perencanaan pembangunan atau bahkan tidak menyebut "masyarakat" sama sekali. Sebagai konsekuensinya pertemuan perencanaan pembangunan dikuasai oleh elit kelurahan yang memiliki akses kepada lembaga-lembaga penting tingkat lokal. Kedua, aktivitas pembangunan disetujui oleh lembaga yang lebih tinggi tidak dapat memenuhi kebutuhan dari masyarakat luas. Lembaga yang lebih rendah tidak memiliki kekuatan *bargaining* terhadap lembaga atasannya dalam pengambilan proses pengambilan keputusan pembangunan, proposal dari lembaga bawahan seringkali diabaikan begitu saja. Ketiga, mekanisme P5D tidak saja tidak transparan tapi juga tidak akuntabel, Setelah menyerahkan proposal masyarakat tidak memiliki kekuatan untuk mengendalikan nasib proposal mereka tersebut. Praktek korupsi sering terjadi dalam proses untuk mengubah proposal menjadi aktivitas. Di samping itu, karena prioritas diberikan kepada lembaga yang memiliki tingkatan yang lebih tinggi, seringkali proposal dari bawah digantikan oleh *vested interest* dari atas.

Setelah tahun 1999 mekanisme baru dalam perencanaan pembangunan dilaksanakan. Ada dua hal utama yang membedakannya dengan P5D. Pertama adalah tingkat keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan, dan kedua, komitmen dari pemerintah kota dalam melaksanakan perencanaan pembangunan. Kalau dalam P5D warga kelurahan hanya diberi kesempatan untuk membuat daftar keinginan, tapi tidak dapat berpartisipasi dalam pertemuan level kecamatan dan kota. Kebanyakan daftar kebutuhan yang mereka tulis tidak dilaksanakan, ini menyebabkan munculnya sikap apatis dari warga masyarakat. Staf di Bappeda (bagian infrastruktur) bertugas untuk mencoret daftar yang berasal dari masyarakat.

Gagasan untuk memperbaiki mekanisme perencanaan pembangunan ini berangkat dari beberapa asumsi sebagai berikut: (1) mandat partisipasi warga dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999; (2) fakta bahwa model perencanaan dengan pendekatan teknokratis yang bersifat *top-down* menjadi penyebab dari tidak tepatnya sasaran pembangunan; (3) kebutuhan akan partisipasi dari masyarakat semakin meningkat seiring dengan proses demokratisasi yang dikembangkan memerlukan kepastian mekanisme untuk menjamin partisipasi masyarakat ke dalam tata pemerintahan.

Dalam Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) ada delegasi dari kecamatan yang diikutsertakan dalam pertemuan level kota/kabupaten sehingga ada bagian dari proposal dari bawah yang diakomodasikan pada daftar aktivitas pembangunan. Kedua, dalam Musrenbang, sebagian kewenangan untuk menciptakan kegiatan pembangunan diserahkan kepada masyarakat. Kegiatan pembangunan dapat dipisahkan menjadi dua jenis, berbasis sektor dan berbasis daerah. Masyarakat dapat membuat kegiatan berbasis daerah yang langsung berhubungan dengan persoalan masyarakat setempat. Jika menurut mereka membangun jalan lingkungan bermanfaat bagi kelurahan mereka, maka mereka dapat mengajukan kegiatan tersebut kepada pemerintah kota melalui pemerintah kecamatan. Sedangkan pemerintah kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kegiatan berbasis sektor yang tidak disentuh oleh kegiatan berbasis daerah.

Dalam proses ini pemerintah kota diharapkan untuk memberikan prioritas kepada kegiatan yang berbasis daerah yang diusulkan masyarakat dengan jalan mensitesakan dua kegiatan pembangunan tersebut. Namun kelemahan dari model baru ini terutama adalah kewenangan untuk menentukan anggaran masih ditangan pemerintah kota dan DPRD. Partisipasi masyarakat hanya dapat mempengaruhi pengambilan keputusan pada level pembuatan kegiatan. Dengan demikian akses masyarakat kepada pengambilan keputusan masih terkendala oleh peraturan dan mekanisme pengambilan keputusan yang dikeluarkan pemerintah pusat.

B.1.b. Pengembangan Jaringan dan Penciptaan Saling Ketergantungan

Sejak tahun 2004 organisasi non pemerintah yang terdaftar di kota Surakarta lebih dari 100 buah. Menurut catatan kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) perkembangan LSM meningkat tajam setelah tahun 1999 ketika keterbukaan politik membuat lingkungan sosial dan politik kondusif bagi aktivitas LSM. Tidak ada catatan yang pasti mengenai jumlah LSM di kota Surakarta, tetapi menurut staf Kesbanglinmas Surakarta, pendaftaran kelompok-kelompok Asosiasional ini mencapai tingkat tertingginya pada era 1999-2000.

Organisasi advokasi masyarakat sendiri dapat dibagi menjadi dua: berbasis massa dan yayasan (Ottoway,2000:83-85; Blair,2004:6). Perubahan yang mencolok pada perkembangan kelompok advokasi setelah 1988 adalah munculnya organisasi advokasi yang tidak memiliki basis massa. Organisasi ini bekerjasama dengan pemerintah kota dalam menjalankan program-program pemerintah. Organisasi ini tidak secara langsung menjalankan fungsi seperti yang dijalankan LSM pada masa sebelumnya yaitu melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Dalam mempromosikan reformasi pemerintahan lokal kelompok-kelompok ini mengkampanyekan nilai-nilai demokrasi seperti akuntabilitas dan transparansi, dan tertarik untuk berperan lebih dalam pelaksanaan pemerintahan lokal sebagai wakil dari masyarakat. Tidak seperti kelompok yang berbasis massa yang kapasitas organisasionalnya dapat diukur dari kemampuan mereka dalam melakukan mobilisasi anggota dan konstituen mereka, kekuatan kelompok yang tidak berbasis massa ini berasal dari sumberdaya manusia yang mereka miliki. Oleh karena itu beberapa kelompok ini memiliki minat pada isu-isu spesifik seperti LPTP (Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan) yang memiliki minat mengembangkan teknologi tepat guna, dan Gita Pertiwi yang bergerak pada isu-isu lingkungan, Mitra Wacana bekerja pada isu kesetaraan gender serta PMS (Paguyuban Masyarakat Surakarta) yang memiliki minat hubungan serasi antar etnis (Keturunan Cina dan pribumi). Beberapa kelompok masyarakat bekerja untuk secara langsung membantu

masyarakat pinggiran. KOMPIP (Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik) merupakan salah satu kelompok advokasi yang penting dalam mengorganisasikan kelompok-kelompok pinggiran. Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (KOMPIP) didirikan oleh tiga NGO, Gita Pertiwi, Leskap dan Inres dalam rangka merespon peluang dan tantangan yang ada melalui skema yang disediakan oleh The Ford Foundation. Konsorsium ini memfokuskan diri pada pengorganisasian kelompok sektoral dan pengembangan forum warga. Di sini dikembangkan keterlibatan forum multistakeholder yang terorganisir sebagai bentuk inklusi masyarakat sipil dalam penyelenggaraan tata pemerintahan daerah sesuai mandat UU No 22 tahun 1999. SOMPIS (Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta) dan P3S (Paguyuban Penata Parkir Surakarta) merupakan kelompok asosiasional yang memperjuangkan kepentingan spesifik mereka sendiri.

Pada tahun 2000 didirikan *Indonesian Partnership for Local Government Initiatives (IPGI)* yang merupakan lembaga pertama yang memiliki minat dan mampu mengembangkan kemitraan dengan pemerintah Surakarta. IPGI bekerja dengan jalan memperkuat kapasitas masyarakat sekaligus memperkuat kemampuan pemerintah Lokal. Salah satu program penting yang dilaksanakan adalah mengembangkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan. IPGI Solo merupakan bagian dari jaringan IPGI yang ada di tiga kota: Bandung, Dumai, dan Solo. IPGI memnberikan perhatian khususnya pada pengembangan mekanisme perencanaan pembangunan partisipatif yang mulai di uji cobakan pada tahun 2001, dan kemudian menghasilkan proses Musrenbang yang sekarang kita kenal luas sebagai ajang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Disamping itu dilakukan juga uji coba *fiscal devolution* dalam bentuk *blockgrant* bagi kelurahan, dan sekarang terus diselenggarakan dengan peningkatan kuantitas secara bertahap dengan nomenklasi anggaran Dana Pembangunan Kelurahan yang penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat kelurahan melalui musyawarah warga.

Pada tahun yang sama penguatan partisipasi masyarakat di Surakarta makin diperkuat dengan adanya program kerjasama UNDP-Depdagri dalam wujud program *Breakthrough Urban Initiative Local Development (BUILD)*. Program ini lebih memberikan perhatian khusus kepada isu efisisensi pelayanan public dan partisipasi masyarakat. Dalam proses fasilitasi inklusi masyarakat dalam pembangunan, BUILD memperkuat proses pengembangan mekanisme perencanaan partisipatif melalui fasilitasi pelatihan fasilitator kelurahan.

Aktivitas IPGI Solo dan BUILD membuahkan hasil model penyelenggaraan musyawarah perencanaan yang lebih baik. Peningkatan inklusi masyarakat ini dapat diketahui dari kuantitas keterlibatan warga, antusiasme menyampaikan aspirasi, serta hasil-hasil yang dikemukakan. Pada tahun anggaran 2001, Bapeda bersama bagian pemerintah daerah mengembangkan formula pendistribusian dana Blockgrant menggunakan parameter, luas wilayah, jumlah penduduk, jumlahpenduduk miskin, pengumpulan PBB, agar distribusi dana tersebut dapat secara proporsional mendekati kebutuhan masing-masing kelurahan. Pada tahap pertama diberlakukan quota batas bawah di mana seluruh dana dibagi rata, dan sisanya dibagi berdasar formula menggunakan parameter-parameter di atas. Oleh pertimbangan tertentu, mulai tahun 2006 quota batas bawah ditiadakan dan pengembangan skema pada tahun anggaran 2006 total mencapai Rp 10 Milyar. Alokasi dana *blockgrant* ini diperuntukan untuk membiayai usulan-usulan warga yang bersifat mikro, dan pelaksanaannya dikembangkan dengan swadaya gotong-royong masyarakat. Kemajuan ini masih terkendala oleh keterbatasan sumberdaya

dan kemampuan pemerintah kota dalam mengakomodasikan usulan-usulan warga. Sebagai akibatnya banyak usulan yang tidak terealisasi pada tahun anggaran berjalan.

Pada tahun 2003 UNDP membuat program yang secara khusus dirancang untuk penguatan kelibatan kelompok sektoral dalam proses perencanaan partisipatif yang dikenal dengan nama *City Development Strategy* (CDS). Tim Kerja Sukarela (TKS) yang difasilitasi CDS mengembangkan skema *participatory assessment* bersama kelompok komunitas basis. Untuk itu dilakukan berbagai pelatihan dan *focused group discussion* (FGD) menggunakan metode *Participatory Rural Appraisal* dan *Participatory Poverty Assessment* (PPA). Aktivitas-aktivitas ini menghasilkan gambaran lebih menyeluruh mengenai permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat Kota Surakarta.

Apa yang didapatkan dari berbagai aktivitas assesment ini kemudian dijadikan referensi pemerintah dan diwujudkan dalam berbagai kebijakan program yang *pro-poor*. Barangkali program-program yang menonjol adalah, Taman Anak Cerdas, Sekolah Plus yang semuanya gratis, dan didirikan di lokasi dengan tingkat kemiskinan yang menonjol, Program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta, asuransi kesehatan dengan premi Rp. 1000,- per tahun. Penggantian biaya rumahsakit total untuk warga yang membawa keterangan tidak mampu dari kelurahan, dan penggantian klaim biaya kesehatan 50 persen untuk warga yang dinyatakan mampu. Juga program renovasi rumah tidak layak huni dan penataan kampung kumuh bersubsidi. Seperti yang dikemukakan walikota Joko Widodo pemerintah kota bekerja bersama masyarakat dalam menyiapkan dan melaksanakan program-program:

"..kita nyiapin sistemnya dulu..bersama temen-temen NGO.. nyiapin datanya..baru nyiapin uangnya.. kita selalu bekerja seperti itu.."

"...semua kegiatan kita pendampingannya itu NGO. Mereka lebih menguasai lapangan dibandingkan dengan kita. (Wawancara, 7 Agustus 2010).

B.1.c. Posisi Kelompok Sektoral dalam Proses Inklusi

Komunitas sektoral dalam kaitannya dengan Perencanaan pembangunan seperti sudah menjadi diskursus tersendiri yang menyita perhatian banyak kalangan di Kota Surakarta. Kota Surakarta menempatkan peran serta kelompok sektoral dalam proses perencanaan pembangunan dalam cara pandang atau paradigma bahwa seluruh unsur dalam masyarakat berhak berpartisipasi dalam pembangunan dari perencanaan hingga pengawasan. Dalam konteks otonomi daerah sebelum diskursus Perencanaan Pembangunan Partisipatif di dengungkan, Kota Solo telah mengakomodir partisipasi kelompok sektoral perkotaan seperti PKL, Pengemudi becak, Pasar Tradisional, Pedagang Asongan, Pengamen, dan juga Pekerja Seks Komersial, dalam proses proses musyawarah perencanaan pembangunan. Bisa di katakan bahwa Kota Surakarta adalah ikon nya pelibatan kelompok sektoral dalam perencanaan pembangunan. Periode tahun 2002 melalui SK Walikota 410/45-A/2002 juga menjadi sebuah catatan menarik tentang pelibatan kelompok sektoral dalam proses perencanaan. Walaupun pada prakteknya, saluran partisipasi mereka masih melalui TKS CDS (Tim Kerja Stakeholders City Development Strategy) yang belum bisa merepresentasikan aspirasi semua komunitas sektoral.

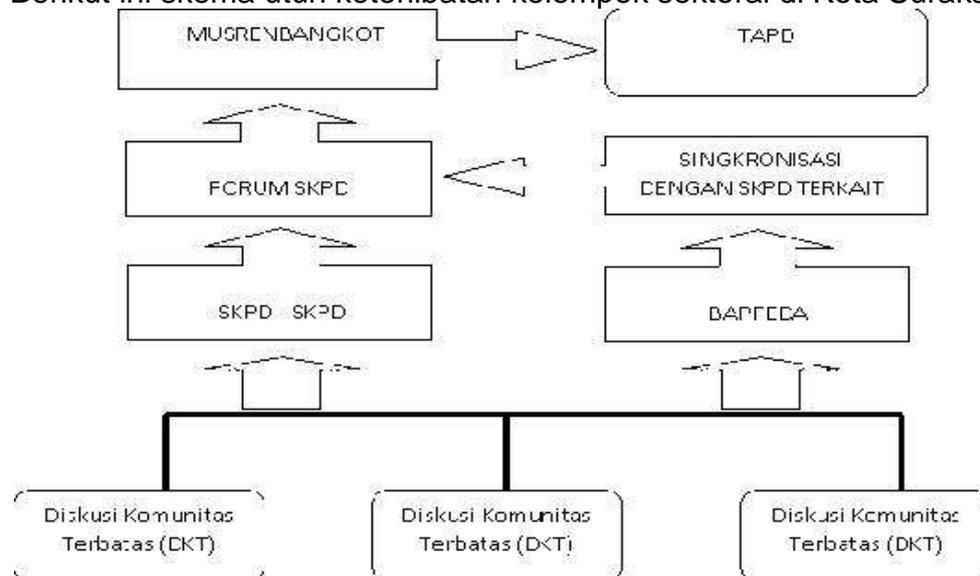
Periode tahun 2003 proses Perencanaan Partisipatif tentunya mengalami beberapa pembenahan belajar dari proses tahun sebelumnya. Pada aras ini sangat menarik melihat proses pergeseran arah kebijakan terhadap keterlibatan kelompok sektoral. Setelah proses yang dilakukan TKS CDS pada tahun 2002 yang menghasilkan tiga konsern isu yaitu persoalan masyarakat marginal, isu konflik

sosial dan juga isu tata ruang kota, pemerintah berupaya melibatkan kelompok sektoral dalam proses di muskelbang, muscambang dan muskotbang. Melalui SK Walikota Nomor 8 tahun 2003 tertanggal 26 Juni 2003. Namun proses partisipasi kelompok sektoral ini menemui kendala karena pelibatan mereka yang hanya di muskelbang dan tidak melalui pra muskel cukup membatasi ruang aspirasi mereka, sedang di tingkat muskotbang, kelompok sektoral juga belum mengikuti proses secara maksimal karena terbatas kemampuan menyesuaikan dengan mekanisme di muskotbang.

Perubahan signifikan justru terjadi pada periode tahun 2004 dengan SK Walikota Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Muskelbang, Muscambang dan Muskotbang. Keterlibatan kelompok sektoral dimulai lebih dini dengan mengadakan Focused Group Discussion di tingkat Komunitas atau FGD Komunitas. Pada aras ini hasil yang diperoleh melalui FGD bisa langsung disinkronkan dengan SKPD terkait tanpa melalui proses di territorial. FGD – FGD yang pelaksanaannya kemudian difasilitasi oleh LSM pendamping komunitas ini berhasil mendorong terciptanya semangat berpartisipasi di level komunitas sektoral perkotaan semisal PKL, pengemudi becak, asongan, diffabel, juru parkir, pedagang pasar tradisional, pengamen, dan Pekerja seks Komersial (PSK).

Pada proses perencanaan untuk anggaran tahun 2009, putaran keterlibatan kelompok sektoral dimulai dari memfasilitasi diskusi kelompok terbatas di tingkat komunitas oleh pelbagai LSM pendamping di bawah koordinasi Bappeda dan Tim SC pelaksana Musrenbang. Antara lain diselenggarakan diskusi kelompok. Dan selanjutnya dari diskusi assessment komunitas tersebut oleh Bappeda di kembangkan diskusi sinkronisasi, dan kemudian dilanjutkan Diskusi Kelompok Terbatas (DKT). Hasil – hasil DKT merupakan input dasar untuk penyusunan program sektoral yang diolah melalui forum SKPD, yang kemudian hasilnya diintegrasikan ke dalam forum Musrenbang Kota.

Berikut ini skema utuh keterlibatan kelompok sektoral di Kota Surakarta :



Nampak perkembangan masyarakat sipil merupakan bagian dari proses demokratisasi pengambilan keputusan. Keterbukaan pemerintah kota Surakarta terhadap keberadaan lembaga-lembaga advokasi membuat proses perumusan program dan pelaksanaannya dapat berjalan dengan lancar dan lebih tepat sasaran.

Pemerintah kota bersama lembaga-lembaga advokasi mengambil inisiatif untuk mengetahui kebutuhan dan harapan masyarakat, yang pada gilirannya dimanfaatkan untuk merancang program-program pembangunan.

B.2. Inklusi dalam Kebijakan Pendidikan

B.2.a. Bentuk Kebijakan

Ada beberapa program yang dibuat oleh pemerintah Kota Surakarta di bidang pendidikan. Tetapi, program yang saat ini krusial adalah Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta (BPMKS). BPMKS merupakan bantuan pendidikan yang diperuntukan bagi:

- a. Siswa Warga Kota Surakarta dari Keluarga Mampu yang bersekolah di Kota Surakarta pada Jenjang SD/MI, SMP/MTs Negeri.
- b. Siswa Warga Kota Surakarta dari Keluarga Mampu yang bersekolah di Kota Surakarta pada Jenjang SDLB, SMPLB dan SMALB.
- c. Siswa warga Kota Surakarta dari keluarga tidak mampu yang bersekolah di Kota Surakarta jenjang SD/MI/SDLB Negeri/Swasta, SMP/MTs/SMPLB Negeri/swasta, SMA/MA/SMK/SMALB Negeri/Swasta.
- d. Siswa warga Kota Surakarta dari keluarga tidak mampu yang bersekolah pada sekolah PLUS jenjang SD, SMP dan SMK Kota Surakarta.
- e. Siswa warga Kota Surakarta yang yang tidak bersekolah, tetapi masih dalam usia sekolah jenjang SD, SMP dan SMK.

BPMKS dibagi menjadi 3 jenis kartu kategori yaitu silver, gold dan platinum. Masing-masing kategori itu adalah sebagai berikut:

1. Kartu BPMKS Silver

Kriteri Siswa yang dapat menerima adalah:

- a. Siswa Warga Surakarta dari warga mampu yang bersekolah di kota Surakarta pada jenjang SD/MI Negeri, SMP/MTs Negeri.
- b. Siswa Warga Surakarta dari keluarga mampu yang bersekolah di kota Surakarta jenjang SDLB, SMPLB dan SMALB Negeri/Swasta.

2. Kartu BPMKS Gold

Kriteri yang dapat menerima adalah:

- a. Siswa warga kota Surakarta dari keluarga tidak mampu yang bersekolah di kota Surakarta jenjang SD/MI/SDLB Negeri/Swasta, SMP/MTs/SMPLB Negeri/Swasta, SMA/MA/SMALB Negeri/Swasta.

3. Kartu BPMKS Platinum

Kriteri Siswa yang dapat menerima :

- a. Siswa Warga kota Surakarta dari keluarga yang tidak mampu yang bersekolah pada sekolah PLUS jenjang SD, SMP dan SMK kota Surakarta.
- b. Siswa Warga kota Surakarta yang tidak bersekolah, tetapi masih dalam usia sekolah jenjang SD, SMP dan SMK serta yang akan melanjutkan ke Sekolah Plus.

B.2.b. Awal Mula Kebijakan

Kebijakan ini diluncurkan pada periode kedua pemerintahan Jokowi. Dalam kampanyenya, jelang Pilwako periode 2010-2015 di awal tahun, secara jelas Jokowi menegaskan fokus pemerintah pada peningkatan pelayanan publik, utamanya pendidikan, melengkapi program pelayanan kesehatan (PKMS, Pelayanan Kesehatan Masyarakat Surakarta). Kedua fokus ini bersinergi dengan fokus pemerintahan Jokowi di bidang ekonomi, yang ditujukan untuk meningkatkan

investasi besar di Kota Surakarta, maupun mendorong unit usaha kecil dan menengah yang telah digalakkan sejak periode pertama pemerintahan.

Karena diluncurkan menjelang Pilwako kedua inilah, program pendidikan murah dikritik sebagai sarana untuk menaikkan popularitas Jokowi semata. Menelisik ke belakang, persetujuan program pendidikan murah ini memang ditandatangani pada 3 Maret 2010, waktu yang mendekati Pilwako. Program ini disebut Layanan Pendidikan Masyarakat Surakarta (LPMS). LPMS berisi konsep program pendidikan yang ditargetkan untuk membantu masyarakat miskin. Konsep yang diajukan SKPD teknis ini dibagi menjadi 3 kategori. Pertama, Platinum untuk siswa di lima SD plus, 2 SMP plus dan SMK plus. Kedua, gold bakal dimiliki siswa SD, SMP negeri maupun swasta yang masuk kategori tidak mampu dan tidak diwajibkan membayar biaya operasional. Selain itu siswa SD dan SMP negeri yang mampu tetap dapat subsidi beasiswa silver. Tetapi, konsep LPMS ini kemudian dikembangkan melalui BPMKS (Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta), sebagaimana dijelaskan di atas. BPMKS secara lebih jelas mengikutsertakan semua anak usia sekolah sebagai penerima bantuan, termasuk mereka yang tidak mengenyam pendidikan di sekolah. Bukan saja bagi sekolah negeri, bantuan ini juga diperuntukkan bagi anak yang mengenyam pendidikan di lembaga pendidikan swasta. Kategorisasi penerima dalam program mengindikasikan rasionalisasi pengeluaran bantuan pendidikan pemerintah, dimana warga yang paling membutuhkan-lah yang menerima bantuan paling besar, sementara warga yang mampu, menerima bantuan sebagian, mengingat pendidikan bagaimanapun adalah investasi jangka panjang. Program ini tidak didesain dengan semata-mata menggratiskan seluruh biaya pendidikan dasar bagi semua warga, sehingga bersifat sangat populis tetapi memberatkan APBD, namun bantuan ini didesain *targeted*, ditujukan untuk menysasar penerima bantuan yang tepat, dan skema pengeluaran yang efektif dan efisien. Dana 23 Milyar yang dikeluarkan pemerintah ini disambut baik oleh warga.

Dengan demikian, menurut Jokowi dan FX. Rudy (Antara 18 April 2010), program ini jelas semata-mata tidak ditujukan untuk mendongkrak popularitas politik, mengingat sekedar peluncurannya dilakukan menjelang pemilihan walikota periode kedua. Program ini merupakan tindak lanjut dari Perda Pendidikan dan merupakan penyempurnaan dari program-program pendidikan sebelumnya, tambah FX. Rudy. Target utama program ini adalah rakyat kecil, dengan tidak menutup kesempatan warga Surakarta pada umumnya untuk memperoleh bantuan serupa. Oleh karena itu, di dalam program ini diberlakukan kategorisasi, untuk menjamin bahwa uang dikeluarkan pemerintah kota tepat sasaran dan tepat guna.

Sebagai tindak lanjut dari upaya pengembangan pendidikan, pemerintah kota tidak hanya meluncurkan dana bantuan operasional dan biaya sekolah. Setelah program BPMKS berjalan, program ini dilanjutkan pada penguatan substansi pendidikan, yaitu pada kurikulum. Pada Januari 2011, pemerintah kota siap mengembangkan pendidikan berkarakter, yang berisi penguatan karakter siswa, berbasis pada nilai-nilai budaya dan nasionalisme.

B.2.c. Inklusi dalam Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan di Kota Surakarta, pada dasarnya adalah kebijakan yang bersifat sektoral. Dengan demikian, kebijakan ini secara formal merupakan inisiasi dari SKPD teknis. Namun demikian, kebijakan ini tidak lepas dari usulan berbagai elemen masyarakat, baik yang disampaikan secara formal melalui Musrenbang/Muskelbang maupun secara informal melalui berbagai forum. Usulan

ini berangkat dari pandangan masyarakat bahwa BOS (Bantuan Operasional Sekolah) yang digulirkan pemerintah pusat masih jauh dari mencukupi sehingga masyarakat miskin masih kesulitan mengakses kebutuhan pendidikan. BPKMS adalah kebijakan pemerintah Kota untuk mendampingi kebijakan BOS.

Inklusi kebijakan ini secara kuat berakar dari komunitas. Setidaknya ada tiga aras inklusi yang penting, yaitu Musrenbang/Muskelbang, *public hearing* dengan komunitas dan media, dan inisiasi LSM.

Pertama, inklusi melalui Musrenbang/muskelbang. Akbarudin Arif, direktur LSM Kompip menyatakan bahwa mekanisme musrenbang dan semacamnya di Surakarta memang dapat berjalan. Fungsi musyawarah bagi perencanaan kebijakan ini berjalan sejak level RT, desa, kecamatan sampai kabupaten. Meski masih terdapat beberapa kelemahan, Akbarudin Arif menilai bahwa mekanisme ini di Surakarta termasuk yang dapat berjalan dengan baik. Di daerah lain, Musrenbang seringkali tidak jalan dan penyaluran aspirasi warga dalam perencanaan pembangunan dan kebijakan, termasuk di sektor pendidikan tidak berfungsi.

Kedua, melalui *public hearing* dengan komunitas dan media. *Public hearing* adalah hal yang umum dan sering di Surakarta. *Public hearing* ini bisa dilakukan berdasarkan inisiatif pemerintah kota, dan dilakukan di balai kota. Bisa juga dilakukan atas inisiatif warga. *Public hearing* menjadi sarana pemerintah kota menyampaikan gagasan programnya kepada masyarakat dan sebaliknya, menjadi sarana warga menyampaikan aspirasinya. Komunitas warga berbasis pada peguyuban-paguyuban, yang disebut juga sebagai kelompok informal.

Sementara itu, media, menjadi salah satu pelaku yang penting dalam upaya inklusi kebijakan, melalui pewartaan berita seputar kebijakan dan pelayanan pemerintah, yang tidak mesti bisa dijangkau oleh semua warga. Sebaliknya, pemerintah juga terbantuan oleh media untuk mensosialisasikan kebijakannya kepada warga masyarakat, mengingat pemerintah seringkali tidak mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat untuk menyebarluaskan kebijakannya. Didik Ikrob, wartawan Harian Joglo Semar, menegaskan hal ini dalam wawancara yang dilakukan Alfidaus dan von Luebke pada Mei 2010.

Ketiga, inisiasi LSM. Tidak dapat dipungkiri, LSM merupakan bagian penting dalam proses-proses pemerintahan di Kota Surakarta. Akbarudin Arif, misalnya, dalam wawancara Mei 2010, menyatakan bahwa inisiatif Jokowi melalui berbagai kebijakannya, sangat tidak bisa dilepaskan dari peran LSM. Jokowi terbantu oleh LSM-LSM yang kritis yang secara formal maupun informal sering melakukan pendekatan terhadap walikota dan wakil walikota supaya kebijakan pemerintah kota tidak hanya melulu bersifat pro-investasi, tetapi juga pro-poor. Kebijakan pendidikan, seperti BPMKS sendiri, sebagaimana Budi Santoso, kepala kantor Suara Merdeka Cabang Surakarta, tidak lepas dari kawalan NGO dalam proses pemerintahan. Budi Santoso mencontohkan Pattiro sebagai salah satu NGO yang aktif mengajukan dan mengawal inisiatif kebijakan pendidikan pemerintah kota.

Namun demikian, inklusi tidak dapat berjalan jika hanya berasal dari satu sisi, yaitu grassroot. Ia harus dua arah dan diterima dengan baik oleh pemerintah. Oleh karena itu, inklusi mensyaratkan lembaga pemerintahan yang terbuka. Terbuka, dalam arti, pemerintah memiliki kemampuan mendengar, lalu menindaklanjuti ide-ide maupun aspirasi yang disampaikan oleh warga. Dalam pandangan Akbarudin, Jokowi memenuhi syarat sebagai pemimpin pemerintahan yang inklusif. Kemampuan mendengarkan suara warga, kemudian melakukan tindak lanjut atas ide-ide warga, menjadikan pemerintahannya terbuka. Ide-ide warga inilah, sebagaimana Akbarudin, yang sangat membantu Jokowi dan pemerintahannya

membangun inovasi pelayanan.

B.2.d. Kritik terhadap Proses Inklusi Kebijakan

Meski berbagai lini inklusi telah tersedia, namun proses ini tidak lepas dari berbagai kelemahan. Akbarudin Arif menilai bahwa, dalam musrenbang maupun musyawarah warga yang lain, seringkali tidak lepas dari *elite capture*. Hanya figur sentral di masyarakat yang aktif dalam musyawarah sehingga suara merekalah yang lebih sering didengar. Mekanisme inklusi, termasuk di sektor pendidikan, belum sepenuhnya menggambarkan aspirasi warga. Akbarudin melihat ini tidak terlepas dari kultur Jawa *ewuh pakewuh* yang besar. Posisi sebagai warga yang seharusnya setara, seringkali terhalang oleh sekat-sekat sosial. Seorang warga yang dalam kehidupan sehari-hari adalah pegawai/karyawan toko, tentu akan merasa sungkan berpendapat jika di forum yang sama terdapat pemilik toko yang adalah juragannya.

Kedua, disamping bias oleh *elite capture*, mekanisme inklusi ini seringkali bias partai. Akbarudin Arif menjelaskan, warga yang sekaligus pengurus partai-lah yang umumnya menguasai akses-akses aspirasi dan informasi. Mereka mengetahui informasi kebijakan dan pelayanan lebih cepat dibandingkan warga biasa yang tidak aktif di partai. Mereka juga lebih paham kemana menyalurkan aspirasi mereka. Partai, bagaimanapun adalah jalur tercepat untuk menyalurkan aspirasi dan supaya aspirasi tersebut segera dirumuskan dalam kebijakan.

Ketiga, proses inklusi seringkali lebih efektif bagi warga yang memiliki kapital besar dan memiliki potensi investasi signifikan di Kota Surakarta. Bramastya, Sekjen Pergerakan Indonesia Jawa Tengah, dalam wawancara dengan Alfirdaus dan von Luebke, pada Mei 2010, menegaskan bahwa pemerintahan Jokowi adalah pemerintahan yang pro-market. Pemerintahan ini lebih mengakomodasi pengusaha berkapital besar, dapat dilihat dengan jelas dari kebijakan pembangunan dan perekonomian Kota Surakarta. Ketika kepentingan pemodal dan rakyat kecil berhimpitan, Jokowi lebih cenderung memenangkan pengusaha berkapital besar. Hal ini membuat Jokowi terkesan tidak konsisten dengan slogan sosial demokrat dan pro-rakyat yang didengung-dengungkan. Dalam kebijakan pendidikan, bagi beberapa kalangan, terkesan setengah-setengah, mengingat minimnya bantuan yang diterima warga.

Keempat, proses inklusi ini seringkali masih sebatas dalam perencanaan. Inklusi belum secara efektif melingkupi formulasi, dan terutama implementasi. Dengan dalih kebijakan pendidikan sebagai kebijakan sektoral, maka tidak banyak ide warga yang terserap, dan kebijakan ini terjebak pada mekanisme teknokratis, dengan warga sebagai penerima pasif. Partisipasi warga, di samping dalam perencanaan, hanya terserap dalam evaluasi, dimana warga diberi ruang untuk menyampaikan keluhan. Secara formal, menyampaikan keluhan ini diwadahi dalam kotak saran yang disediakan di setiap instansi dan pos pelayanan. Hanya saja, sejauh mana efektivitas dan tindak lanjut ini masih belum jelas. Mekanisme informal, yang menurut Jokowi lebih efektif, meski cukup membantu, tidak mampu menjamin penjangkaran keluhan secara maksimal. Hambatan teknis dan kultur menjadi penjelas mengapa mekanisme informal belum tentu dapat berjalan.

Kelima, mekanisme inklusi ini terhalang oleh kelemahan di birokrasi. Meski merupakan figur yang penting dalam inovasi kebijakan kota, pemerintahan Jokowi dikritik tidak didukung oleh instrumen komunikasi politik yang baik. Kebijakan yang diterima warga hanya dapat dimengerti secara sebagian. Kendala bahasa adalah faktor utama warga memahami isi kebijakan pemerintahan Joko Widodo. Kedua, kurang intens-nya sosialisasi dan komunikasi warga melalui berbagai sarana

menyebabkan warga tidak banyak memiliki informasi mengenai kebijakan dan pelayanan. Minimnya acara interaktif melalui TV dan radio lokal menandakan lemahnya komunikasi ini.

C. PENUTUP

Inklusi merupakan syarat praktik governance yang demokratis. Inklusi merupakan mekanisme penjangkaran aspirasi warga terkait dengan kebijakan dan pelayanan publik. Inklusi memungkinkan semua warga, tidak terbatas sekat sosial, status, pilihan partai dan sebagainya, untuk erlibat dalam proses pemerintahan, dengan mempengaruhi perumusan, implementasi dan pelaksanaan kebijakna. Dengan demikian, inklusi tidak membatasi peran dan keterlibatan warga dalam perencanaan semata, tetapi juga dalam penganggaran, formulasi, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. inklusi memastikan kebijakan publik berasal dari, untuk, dan oleh warga.

Kota Surakarta merupakan salah satu kota yang penting dalam kajian inklusi warga di pemerintahan. Penelitian ini menemukan, mekanisme musyawarah warga telah berjalan, berakar dari level yang paling bawah di tingkat RT, desa, kecamatan sampai kabupaten. Inklusi juga berjalan melalui intensifnya *public hearing* antara walikota dan komunitas dan media. Inklusi kebijakan juga aktif berjalan di kalangan NGO. Berjalannya proses inklusi di Kota Surakarta ini tidak lepas dari karakter sosial politik warga Surakarta yang sangat aktif dalam paguyuban. Di Surakarta, paguyuban tidak hanya menjalankan fungsi sosial, seperti pemersatu antar profesi, misal pedagang pasar, tukang becak, pedagang kaki lima, dan sebagainya, maupun fungsi ekonomi, seperti dana bergulir dan arisan, tetapi juga berfungsi secara politik sebagai wadah interest. Di sisi lain, terdapat tradisi NGO yang kuat dan kritis yang intens mengawal berjalannya pemerintahan. Inovasi-inovasi kebijakan Joko Widodo bahkan tidak lepas dari masukan kalangan NGO, termasuk berbagai kebijakan yang pro-poor.

Kebijakan pendidikan BPMKS (Bantuan Pendidikan untuk Masyarakat Kota Surakarta) adalah salah satu produk kebijakan yang *pro-poor*. Program ini meski secara formal berasal dari usulan SKPD teknik, tidak lepas dari berbagai masukan kalangan NGO dan komunitas warga. Target utama program ini adalah kalangan menengah ke bawah, yaitu kelompok masyarakat miskin yang tidak memiliki akses pendidikan. Namun, mengingat pendidikan adalah juga investasi jangka panjang, program ini juga menyediakan bantuan bagi warga yang mampu, hanya saja, besarnya berbeda dengan warga yang tidak mampu.

Namun demikian, proses inklusi di Surakarta tidak lepas dari berbagai kelemahan. Bias elite dan partai adalah hambatan utama karena menutupi kemungkinan warga paling lemah, baik secara ekonomi, sosial, maupun politik, untuk menyampaikan aspirasi. Bias kota dan pemodal adalah hal lain yang menghambat inklusi warga, karena warga pengusaha dan memiliki investasi besar akhirnya yang lebih diprioritaskan. Hambatan yang lain berasal dari lemahnya sistem komunikasi politik pemerintah yang menyebabkan keterbatasan informasi yang dimiliki warga terkait kebijakan dan pelayanan pemerintah.

DAFTAR RUJUKAN

- Dryzek, JS. 1996. Political Inclusion and the Dynamics of Democratization. *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 3: 475-487.
- Dryzek, JS. 2000a. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, and Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

- Dyson, A, Cummings, C and Millward, A. 2003. Participation And Democracy: What's Inclusion Got To Do With It? dalam Allan, J (ed.). *Inclusion, Participation and Democracy: What is the Purpose?* Kluwer Academic Publishers: London
- Edi, AC. (Ed). 2009. *Integrating MPs, Party, & Constituents*, IRE-IRI, edisi April. Yogyakarta: IRE.
- Eko, S. 2002. *Pembangunan Politik, Pemberdayaan Politik dan Transformasi Politik*. IRE: Yogyakarta.
- Gaventa, J. 2006. Finding the Spaces for Change: the Power Analysis. *iDS Bulletin*, vol. 37, no. 6: 23-33.
- Mawardi, MS., dkk. 2002. Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat. *Laporan Lapangan*. SMERU: Jakarta.
- Miller, V. 2005. Pengaruh Kebijakan oleh LSM-LSM Pembangunan: Sebuah Sarana untuk Memperkuat Masyarakat Sipil, dalam Miller, V. Dan Covey, J. *Pedoman Advokasi: Perencanaan, Tindakan, dan Refleksi*. Terjemahan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pimbert, M dan Wakeford, T. 2001. Overview: Deliberative Democracy and Citizen Empowerment. *PLA Notes*, No. 40. Februari: 23-28.
- Rosser, A., Roesad, K. dan Edwin, D. 2004. Indonesia: the politics of inclusion. *IDS Working Paper*, no. 229: 1-30.
- Sen, A. 2000. Social Exclusion: Concepts, Application, and Scrutiny. *Social Development Paper*, no. 1. Asian Development Bank: 1-54.
- Suharto, E. 2008. Penerapan Kebijakan Pelayanan Publik bagi Masyarakat dengan Kebutuhan Khusus: Pengalaman Departemen Sosial. Disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD) "Kajian Penerapan Pelayanan Khusus (*Service For Customers With Special Needs*) pada Sektor Pelayanan Publik". Sahira Butik Hotel, 9 – 10 Oktober. Lembaga Administrasi Negara: Bogor.
- Sunaji dan Anwar, Z. 2008. *Menabur Benih di Lahan Tandus: Pelajaran Berharga dari Advokasi Perencanaan dan Penganggaran di Bantul dan Kebumen*. Yogyakarta: IRE dan NDI.
- Takeshi, I. 2006. The Dynamics of Local Governance Reform in Decentralizing Indonesia: Participatory Planning and Village Empowerment in Bandung, West Java. *Asian and African Area Studies*, vol. 5, no. 2: 137-183.
- The World Bank. 2009. *Mengupayakan Bekerjanya Desentralisasi. Indonesia Policy Briefs: Ide-ide Program 100 Hari*. Jakarta: The World Bank.
- Toyamah, N., dkk. 2002. Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kota Bandar Lampung, Propinsi Lampung. *Laporan Lapangan*. Jakarta: SMERU.
- Wakeford, T. 2001. A selection of methods used in deliberative and inclusionary processes. *PLA Notes*, no. 40: 29-31.
- Witcher, S. 2003. Reviewing the Terms of Inclusion: Transactional Processes, Currencies and Context. *CASE paper*, no. 67. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London: 1-75.