

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Partisipasi

1. Pengertian Partisipasi

Menurut Made Pidarta dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 31-32), partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggungjawab atas segala keterlibatan.

Partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyokong kepada pencapaian tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggungjawab terhadap kelompoknya. Pendapat lain menjelaskan bahwa partisipasi merupakan penyertaan pikiran dan emosi dari pekerja-pekerja kedalam situasi kelompok yang bersangkutan dan ikut bertanggungjawab atas kelompok itu. Partisipasi juga memiliki pengertian “*a voluntary process by which people including disadvantaged (income, gender, ethnicity, education) influence or control the affect them*” (Deepa Naryan, 1995), artinya suatu proses yang wajar di mana masyarakat termasuk yang kurang beruntung (penghasilan, gender, suku, pendidikan)

mempengaruhi atau mengendalikan pengambilan keputusan yang langsung menyangkut hidup mereka.

Partisipasi menurut Huneryear dan Heoman dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 32) adalah sebagai keterlibatan mental dan emosional dalam situasi kelompok yang mendorongnya memberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggungjawab bersama mereka. Pengertian sederhana tentang partisipasi dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi (2001: 201-202), di mana partisipasi dapat juga berarti bahwa pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa. Partisipasi dapat juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya.

H.A.R Tilaar (2009: 287) mengungkapkan partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasi masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya

mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

Mikkelsen (1999: 64) membagi partisipasi menjadi 6 (enam) pengertian, yaitu:

- 1) Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- 2) Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- 3) Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
- 4) Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- 5) Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;
- 6) Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Dari beberapa pakar yang mengungkapkan definisi partisipasi di atas, dapat dibuat kesimpulan bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif dari seseorang, atau sekelompok orang (masyarakat) secara sadar untuk

berkontribusi secara sukarela dalam program pembangunan dan terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring sampai pada tahap evaluasi.

Pentingnya partisipasi dikemukakan oleh Conyers (1991: 154-155) sebagai berikut: *pertama*, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal; *kedua*, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut; *ketiga*, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Apa yang ingin dicapai dengan adanya partisipasi adalah meningkatnya kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam sebuah program pembangunan dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya dan untuk jangka yang lebih panjang.

2. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat menekankan pada “partisipasi” langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses kepemerintahan. Gaventa dan Valderma dalam Siti Irene Astuti D. (2009:

34-35) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat telah mengalihkan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan warga masyarakat. Pengembangan konsep dan asumsi dasar untuk meluangkan gagasan dan praktik tentang partisipasi masyarakat meliputi :

- a. Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya. Hak itu tidak hilang ketika ia memberikan mandat pada orang lain untuk duduk dalam lembaga pemerintahan. Sedangkan hak politik, sebagai hak asasi, tetap melekat pada setiap individu yang bersangkutan.
- b. Partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan masih menyisakan beberapa kelemahan yang ditandai dengan keraguan sejauh mana orang yang dipilih dapat merepresentasikan kehendak masyarakat.
- c. Partisipasi masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan publik dapat mendorong partisipasi lebih bermakna.
- d. Partisipasi dilakukan secara sistematik, bukan hal yang insidental
- e. Berkaitan dengan diterimanya desentralisasi sebagai instrumen yang mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

f. Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintahan. Demokratisasi dan desentralisasi di negara berkembang termasuk Indonesia terjadi dalam situasi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintah. Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat terus ditingkatkan, dan meningkatnya kepercayaan warga dipercaya sebagai indikator penting bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintah yang berkuasa.

Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan dan pelaksanaan (implementasi) program atau proyek pembangunan yang dilakukan dalam masyarakat lokal. Partisipasi masyarakat memiliki ciri-ciri bersifat proaktif dan bahkan reaktif (artinya masyarakat ikut menalar baru bertindak), ada kesepakatan yang dilakukan oleh semua yang terlibat, ada tindakan yang mengisi kesepakatan tersebut, ada pembagian kewenangan dan tanggung jawab dalam kedudukan yang setara.

3. Prinsip-prinsip Partisipasi

Adapun prinsip-prinsip partisipasi tersebut, sebagaimana tertuang dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh *Department for International Development* (DFID) (dalam Monique Sumampouw, 2004: 106-107) adalah:

- a. Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.
- b. Kesetaraan dan kemitraan (*Equal Partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.
- c. Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuhkembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.
- d. Kesetaraan kewenangan (*Sharing Power/Equal Powership*). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
- e. Kesetaraan Tanggung Jawab (*Sharing Responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (*Sharing power*) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.
- f. Pemberdayaan (*Empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan,

terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.

- g. Kerjasama. Diperlukan adanya kerja sama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia.

4. Bentuk dan Tipe Partisipasi

Ada beberapa bentuk partisipasi yang dapat diberikan masyarakat dalam suatu program pembangunan, yaitu partisipasi uang, partisipasi harta benda, partisipasi tenaga, partisipasi keterampilan, partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, dan partisipasi representatif.

Dari berbagai bentuk partisipasi yang telah disebutkan diatas, partisipasi dapat dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk nyata (memiliki wujud) dan juga bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk tidak nyata (abstrak). Bentuk partisipasi yang nyata misalnya uang, harta benda, tenaga dan keterampilan sedangkan bentuk partisipasi yang tidak nyata adalah partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, pengambilan keputusan dan partisipasi representatif.

Partisipasi uang adalah bentuk partisipasi untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan. Partisipasi harta benda adalah partisipasi dalam bentuk

menyumbang harta benda, biasanya berupa alat-alat kerja atau perkakas.

Partisipasi tenaga adalah partisipasi yang diberikan dalam bentuk tenaga untuk pelaksanaan usaha-usaha yang dapat menunjang keberhasilan suatu program. Sedangkan partisipasi keterampilan, yaitu memberikan dorongan melalui keterampilan yang dimilikinya kepada anggota masyarakat lain yang membutuhkannya. Dengan maksud agar orang tersebut dapat melakukan kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosialnya.

Partisipasi buah pikiran merupakan partisipasi berupa sumbangan ide, pendapat atau buah pikiran konstruktif, baik untuk menyusun program maupun untuk memperlancar pelaksanaan program dan juga untuk mewujudkannya dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya. Partisipasi sosial diberikan oleh partisipan sebagai tanda paguyuban. Misalnya arisan, menghadiri kematian, dan lainnya dan dapat juga sumbangan perhatian atau tanda kedekatan dalam rangka memotivasi orang lain untuk berpartisipasi.

Pada partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, masyarakat terlibat dalam setiap diskusi/forum dalam rangka untuk mengambil keputusan yang terkait dengan kepentingan bersama. Sedangkan partisipasi representatif dilakukan dengan cara memberikan kepercayaan/mandat kepada wakilnya yang duduk dalam organisasi atau panitia.

Partisipasi menurut Effendi dalam Siti Irine Astuti D. (2009: 37), terbagi atas partisipasi vertikal dan partisipasi horizontal. Disebut

partisipasi vertikal karena terjadi dalam kondisi tertentu, masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan di mana masyarakat berada sebagai status bawahan, pengikut atau klien. Sedangkan partisipasi horizontal, masyarakat mempunyai prakarsa di mana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang lainnya. Partisipasi semacam ini merupakan tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

Menurut Basrowi dalam Siti Irine Astuti D.(2009: 37), partisipasi masyarakat dilihat dari bentuknya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu “partisipasi non fisik dan partisipasi fisik”. Partisipasi fisik adalah partisipasi masyarakat (orang tua) dalam bentuk menyelenggarakan usaha-usaha pendidikan, seperti mendirikan dan menyelenggarakan usaha-usaha beasiswa, membantu pemerintah membangun gedung-gedung untuk masyarakat, dan menyelenggarakan usaha-usaha perpustakaan berupa buku atau bentuk bantuan lainnya. Sedangkan partisipasi non fisik adalah partisipasi keikutsertaan masyarakat dalam menentukan arah dan pendidikan nasional dan meratanya animo masyarakat untuk menuntut ilmu pengetahuan melalui pendidikan, sehingga pemerintah tidak ada kesulitan mengarahkan rakyat untuk bersekolah.

Berdasarkan bentuk-bentuk partisipasi yang telah dianalisis, dapat ditarik sebuah kesimpulan mengenai tipe partisipasi yang diberikan masyarakat.Tipe partisipasi masyarakat pada dasarnya dapat kita sebut

juga sebagai tingkatan partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat. Sekretariat Bina Desa (1999: 32-33) mengidentifikasi partisipasi masyarakat menjadi 7 (tujuh) tipe berdasarkan karakteristiknya, yaitu partisipasi pasif/manipulatif, partisipasi dengan cara memberikan informasi, partisipasi melalui konsultasi, partisipasi untuk insentif materil, partisipasi fungsional, partisipasi interaktif, dan *self mobilization*. Seperti dijelaskan dibawah ini;

1. *Partisipasi pasif/manipulatif*, masyarakat berpartisipasi dengan cara diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi; pengumuman sepihak oleh manajemen atau pelaksana proyek tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat; informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran.
2. *Partisipasi dengan cara memberikan informasi*, masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian seperti dalam kuesioner atau sejenisnya; masyarakat tidak punya kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penyelesaian; akurasi hasil penelitian tidak dibahas bersama masyarakat.
3. *Partisipasi melalui konsultasi*, masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi; orang luar mendengarkan dan membangun pandangan-pandangannya sendiri untuk kemudian mendefinisikan permasalahan dan pemecahannya, dengan memodifikasi tanggapan-tanggapan masyarakat; tidak ada peluang bagi pembuat keputusan bersama; para

profesional tidak berkewajiban mengajukan pandangan-pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindaklanjuti.

4. *Partisipasi untuk insentif materiil*, masyarakat berpartisipasi dengan cara menyediakan sumber daya seperti tenaga kerja, demi mendapatkan makanan, upah, ganti rugi, dan sebagainya; masyarakat tidak dilibatkan dalam eksperimen atau proses pembelajarannya; masyarakat tidak mempunyai andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada saat insentif yang disediakan/diterima habis.
5. *Partisipasi fungsional*, masyarakat berpartisipasi dengan membentuk kelompok untuk mencapai tujuan yang berhubungan dengan proyek; pembentukan kelompok (biasanya) setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati; pada awalnya, kelompok masyarakat ini bergantung pada pihak luar (fasilitator, dll) tetapi pada saatnya mampu mandiri.
6. *Partisipasi interaktif*, masyarakat berpartisipasi dalam analisis bersama yang mengarah pada perencanaan kegiatan dan pembentukan lembaga sosial baru atau penguanan kelembagaan yang telah ada; partisipasi ini cenderung melibatkan metode inter-disiplin yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematik; kelompok-kelompok masyarakat mempunyai peran kontrol atas keputusan-keputusan mereka, sehingga mereka mempunyai andil dalam seluruh penyelenggaraan kegiatan.

7. *Self mobilization*, masyarakat berpartisipasi dengan mengambil inisiatif secara bebas (tidak dipengaruhi/ditekan pihak luar) untuk mengubah sistem-sistem atau nilai-nilai yang mereka miliki; masyarakat mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan-bantuan teknis dan sumberdaya yang dibutuhkan; masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada.

Pada dasarnya, tidak ada jaminan bahwa suatu program akan berkelanjutan melalui partisipasi semata. Keberhasilannya tergantung pada tipe macam apa partisipasi masyarakat dalam proses penerapannya. Artinya, sampai sejauh mana pemahaman masyarakat terhadap suatu program sehingga ia turut berpartisipasi.

5. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam suatu program, sifat faktor-faktor tersebut dapat mendukung suatu keberhasilan program namun ada juga yang sifatnya dapat menghambat keberhasilan program. Misalnya saja faktor usia, terbatasnya harta benda, pendidikan, pekerjaan dan penghasilan.

Angell (1967) seperti dikutip oleh Saca Firmansyah (2009) menyatakan bahwa partisipasi yang tumbuh dalam masyarakat dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor yang mempengaruhi kecenderungan seseorang dalam berpartisipasi, yaitu:

a. Usia

Faktor usia merupakan faktor yang mempengaruhi sikap seseorang terhadap kegiatan-kegiatan kemasyarakatan yang ada. Mereka dari kelompok usia menengah ke atas dengan keterikatan moral kepada nilai dan norma masyarakat yang lebih mantap, cenderung lebih banyak yang berpartisipasi daripada mereka yang dari kelompok usia lainnya.

b. Jenis kelamin

Nilai yang cukup lama dominan dalam kultur berbagai bangsa menyatakan bahwa pada dasarnya tempat perempuan adalah “di dapur” yang berarti bahwa dalam banyak masyarakat peranan perempuan yang terutama adalah mengurus rumah tangga, akan tetapi semakin lama nilai peran perempuan tersebut telah bergeser dengan adanya gerakan emansipasi dan pendidikan perempuan yang semakin baik.

c. Pendidikan

Dikatakan sebagai salah satu syarat mutlak untuk berpartisipasi. Pendidikan dianggap dapat mempengaruhi sikap hidup seseorang terhadap lingkungannya, suatu sikap yang diperlukan bagi peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat.

d. Pekerjaan dan penghasilan

Hal ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena pekerjaan seseorang akan menentukan berapa penghasilan yang akan diperolehnya. Pekerjaan dan penghasilan yang baik dan mencukupi

kebutuhan sehari-hari dapat mendorong seseorang untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan masyarakat. Pengertiannya bahwa untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan, harus didukung oleh perekonomian yang mapan.

e. Lamanya tinggal

Lamanya seseorang tinggal dalam lingkungan tertentu dan pengalamannya berinteraksi dengan lingkungan tersebut akan berpengaruh pada partisipasi seseorang. Semakin lama ia tinggal dalam lingkungan tertentu, maka rasa memiliki terhadap lingkungan cenderung lebih terlihat dalam partisipasinya yang besar dalam setiap kegiatan lingkungan tersebut.

Sedangkan menurut Holil (1980: 9-10) seperti dikutip oleh Saca Firmansyah (2009) unsur-unsur dasar partisipasi sosial yang juga dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah:

- 1) Kepercayaan diri masyarakat;
- 2) Solidaritas dan integritas sosial masyarakat;
- 3) Tanggungjawab sosial dan komitmen masyarakat;
- 4) Kemauan dan kemampuan untuk mengubah atau memperbaiki keadaan dan membangun atas kekuatan sendiri;
- 5) Prakarsa masyarakat atau prakarsa perseorangan yang diterima dan diakui sebagai/menjadi milik masyarakat;
- 6) Kepentingan umum murni, setidak-tidaknya umum dalam lingkungan masyarakat yang bersangkutan, dalam pengertian bukan kepentingan

umum yang semu karena pencampuran kepentingan perseorangan atau sebagian kecil dari masyarakat;

- 7) Organisasi, keputusan rasional dan efisiensi usaha;
- 8) Musyawarah untuk mufakat dalam pengambilan keputusan;
- 9) Kepekaan dan daya tanggap masyarakat terhadap masalah, kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan umum masyarakat.

Faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam suatu program juga dapat berasal dari unsur luar/lingkungan. Menurut Holil (1980: 10) ada 4 poin yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat yang berasal dari luar/lingkungan, yaitu:

- a. Komunikasi yang intensif antara sesama warga masyarakat, antara warga masyarakat dengan pimpinannya serta antara sistem sosial di dalam masyarakat dengan sistem di luarnya;
- b. Iklim sosial, ekonomi, politik dan budaya, baik dalam kehidupan keluarga, pergaulan, permainan, sekolah maupun masyarakat dan bangsa yang mendorong tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat;
- c. Kesempatan untuk berpartisipasi. Keadaan lingkungan serta proses dan struktur sosial, sistem nilai dan norma-norma yang memungkinkan dan mendorong terjadinya partisipasi sosial;
- d. Kebebasan untuk berprakarsa dan berkreasi. Lingkungan di dalam keluarga, masyarakat atau lingkungan politik, sosial, budaya yang

memungkinkan dan mendorong timbul dan berkembangnya prakarsa, gagasan, perseorangan atau kelompok.

6. Macam-macam Partisipasi dalam Masyarakat

Cohen dan Uphoff dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 39-40) membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan kemanfaatan. Dan keempat, partisipasi dalam evaluasi. Keempat jenis partisipasi tersebut bila dilakukan bersama-sama akan memunculkan aktivitas pembangunan yang terintegrasi secara potensial.

Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat untuk menuju kata sepakat tentang berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama. Partisipasi dalam hal pengambilan keputusan ini sangat penting, karena masyarakat menuntut untuk ikut menentukan arah dan orientasi pembangunan. Wujud dari partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini bermacam-macam, seperti kehadiran rapat, diskusi, sumbangsih pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan (Cohen dan Uphoff dalam Siti Irene Astuti D., 2009: 39). Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini merupakan suatu proses pemilihan alternatif berdasarkan pertimbangan yang menyeluruh dan rasional.

Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program merupakan lanjutan dari rencana yang telah disepakati sebelumnya, baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, maupun tujuan. Di dalam pelaksanaan program, sangat dibutuhkan keterlibatan berbagai unsur, khususnya pemerintah dalam kedudukannya sebagai fokus atau sumber utama pembangunan. Menurut Ndraha dan Cohen dan Hoff dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 39), ruang lingkup partisipasi dalam pelaksanaan suatu program meliputi: pertama, menggerakkan sumber daya dan dana. Kedua, kegiatan administrasi dan koordinasi dan ketiga penjabaran program. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam partisipasi pelaksanaan program merupakan satu unsur penentu keberhasilan program itu sendiri.

Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi ini tidak terlepas dari kualitas maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai. Dari segi kualitas, keberhasilan suatu program akan ditandai dengan adanya peningkatan output, sedangkan dari segi kualitas dapat dilihat seberapa besar persentase keberhasilan program yang dilaksanakan, apakah sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Keempat, partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi ini berkaitan dengan masalah pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau ada penyimpangan. Secara singkat partisipasi menurut Cohen dan Uphoff

dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 40) dijelaskan dalam tahap-tahap sebagai berikut :

Tahap pelaksanaan program partisipasi antara lain;

- a. Pengambilan keputusan, yaitu penentuan alternatif dengan masyarakat untuk menuju kesepakatan dari berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama.
- b. Pelaksanaan, yaitu penggerakan sumber daya dan dana. Dalam pelaksanaan merupakan penentu keberhasilan program yang dilaksanakan.
- c. Pengambilan manfaat, yaitu partisipasi berkaitan dengan kualitas hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai.
- d. Evaluasi, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan mengetahui bagaimana pelaksanaan program berjalan.

7. Tingkatan Partisipasi

Partisipasi berdasarkan tingkatannya dapat dibedakan menjadi 7 tingkatan, yaitu :

- a. *Manipulation*, merupakan tingkat paling rendah mendekati situasi tidak ada partisipasi, cenderung berbentuk indoktrinasi.
- b. *Consultation*, yaitu dimana stakeholder mempunyai peluang untuk memberikan saran akan digunakan seperti yang mereka harapkan.
- c. *Consensus-building*, yaitu dimana pada tingkat ini stakeholder berinteraksi untuk saling memahami dan dalam posisi saling

bernegosiasi, toleransi dengan seluruh anggota kelompok. Kelemahan yang sering terjadi adalah individu-individu dan kelompok masih cenderung diam atau setuju bersifat pasif.

- d. *Decision-making*, yaitu dimana konsensus terjadi didasarkan pada keputusan kolektif dan bersumber pada rasa tanggungjawab untuk menghasilkan sesuatu. Negosiasi pada tahap ini mencerminkan derajat perbedaan yang terjadi dalam individu maupun kelompok.
- e. *Risk-taking*, yaitu dimana proses yang berlangsung dan berkembang tidak hanya sekedar menghasilkan keputusan, tetapi memikirkan akibat dari hasil yang menyangkut keuntungan, hambatan, dan implikasi. Pada tahap ini semua orang memikirkan resiko yang diharapkan dari hasil keputusan. Karenanya, akuntabilitas merupakan basis penting.
- f. *Partnership*, yaitu memerlukan kerja secara equal menuju hasil yang mutual. Equal tidak hanya sekedar dalam bentuk struktur dan fungsi tetapi dalam tanggungjawab.
- g. *Self-management*, yaitu puncak dari partisipasi masyarakat. Stakeholder berinteraksi dalam proses saling belajar (*learning process*) untuk mengoptimalkan hasil dan hal-hal yang menjadi perhatian.

B. Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan (*policy*) secara etimologi (asal kata) diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu “*Polis*” yang artinya kota (*city*). Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan

merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya (Monahan dalam Syafaruddin, 2008:75).

Istilah “kebijakan” (*Policy*) sering diartikan sebagai sebuah keputusan yang menyatakan kehendak, tujuan, prinsip atau maksud sebagai pedoman dalam mencapai sasaran dan bersifat mengikat pihak-pihak yang terkait. Menurut Tilaar dan Riant Nugroho (2008: 185), kebijakan adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai strategi untuk mewujudkan tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat pada kurun waktu tertentu. Kebijakan sebagai suatu program yang berorientasi pada pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah berasal dari suatu lembaga pemerintahan atau organisasi.

William N. Dunn (William N. Dunn, 2003: 89) menjelaskan analisis kebijakan (*Policy Analysis*) dalam arti historis yang paling luas merupakan suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dimungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan.

Abidin (2006:17) menjelaskan kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat. Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat.

Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku (Dunn, 1999). Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.

Ali Imron dalam bukunya Analisis Kebijakan Pendidikan menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan Negara. Carter V Good (1959) dalam Ali Imron (1995) memberikan pengertian kebijakan pendidikan (*educational policy*) sebagai suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian atas faktor-faktor yang bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga. Pertimbangan tersebut merupakan perencanaan yang dijadikan sebagai pedoman untuk mengambil keputusan, agar tujuan yang bersifat melembaga bisa tercapai.

2. Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan menurut Arif Rohman (2001) merupakan bagian dari kebijakan negara atau kebijakan publik pada umumnya. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur secara khusus regulasi berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi dan distribusi sumber, serta pegaturan perilaku dalam pendidikan. Kebijakan pendidikan (*educational policy*) merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan.

3. Tahap-Tahap Proses Kebijakan

a. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah.

Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1999), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Ada beberapa kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya:

- 1) Telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius;
- 2) Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis;
- 3) Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;
- 4) Menjangkau dampak yang amat luas ;
- 5) Mempermasalkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat ;
- 6) Menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya)

Penyusunan agenda kebijakan dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder.

b. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Memberikan alternatif kebijakan yang paling unggul dibanding dengan alternatif kebijakan yang lain. Dalam proses pemilihan alternatif tersebut harus mendasarkan pada seperangkat kriteria yang jelas dan transparan, sehingga ada alasan yang masuk akal bahwa suatu alternatif kebijakan dipilih atau ditolak.

d. Implementasi kebijakan

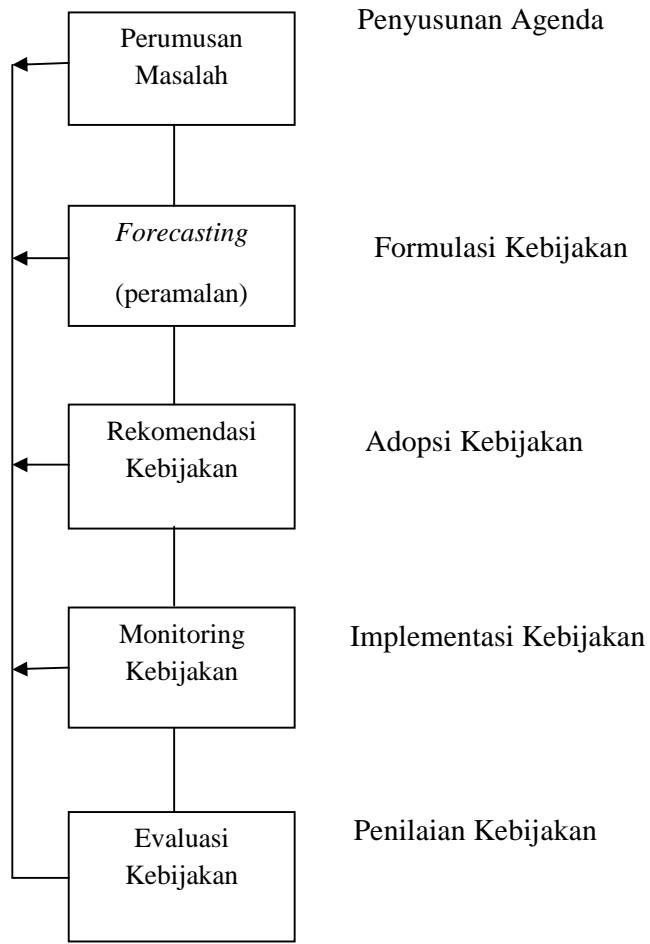
Kebijakan yang sudah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy maker* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

e. Evaluasi/Penilaian Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Proses Kebijakan Publik



Sumber: William N. Dunn dalam Subarsono (2005: 9)

Sedangkan James Anderson dalam Subarsono (2005: 12)

sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- Formulasi masalah (*problem formulation*): Apa masalahnya?
Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan?
Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

- b. Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- c. Penentuan kebijakan (*adoption*): Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
- d. Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- e. Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau hambatan?

Dalam penelitian ini yang akan digunakan untuk membahas hasil penelitian adalah teori dari James Anderson yang berupa pertanyaan-pertanyaan dalam setiap tahap proses kebijakan, sehingga hasil penelitian dan pembahasan adalah berupa jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Fokus yang akan diambil dalam penelitian ini yaitu dimulai dari perumusan masalah hingga tahap implementasi kebijakan. Hal

ini dimungkinkan untuk mengetahui bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan mutu sekolah di SD Kanisius Kadirojo.

4. Faktor-faktor yang Berpengaruh dalam Perumusan Kebijakan

Dalam perumusan kebijakan publik paling tidak terdapat sebanyak enam faktor strategis yang biasanya mempengaruhi. Faktor-faktor tersebut meliputi:

- a. *Faktor politik.* Faktor ini perlu dipertimbangkan dalam perumusan suatu kebijakan publik, karena dalam perumusan suatu kebijakan diperlukan dukungan dari berbagai aktor kebijakan (*policy actors*), baik aktor-aktor dari pemerintah maupun dari kalangan bukan pemerintah (pengusaha, LSM, asosiasi profesi, media massa, dan lain-lain).
- b. *Faktor ekonomi/finansial.* Faktor ekonomi pun perlu dipertimbangkan terutama apabila kebijakan tersebut akan menggunakan atau menyerap dana yang cukup besar atau akan berpengaruh pada situasi ekonomi dalam suatu daerah.
- c. *Faktor administratif/organisatoris.* Dalam perumusan kebijakan perlu pula dipertimbangkan faktor administratif atau organisatoris yaitu apakah dalam pelaksanaan kebijakan itu benar-benar akan didukung oleh kemampuan administratif yang memadai, atau apakah sudah ada organisasi yang akan melaksanakan kebijakan itu.

- d. *Faktor teknologi.* Dalam perumusan kebijakan publik perlu mempertimbangkan teknologi yaitu apakah teknologi yang ada dapat mendukung apabila kebijakan tersebut diimplementasikan.
- e. *Faktor sosial, budaya, dan agama.* Faktor ini pun perlu dipertimbangkan, misalnya apakah kebijakan tersebut tidak menimbulkan benturan sosial, budaya, dan agama atau yang sering disebut masalah SARA.
- f. *Faktor pertahanan dan keamanan.* Faktor pertahanan dan keamanan ini pun akan berpengaruh dalam perumusan kebijakan, misalnya apakah kebijakan yang akan dikeluarkan tidak mengganggu stabilitas keamanan suatu daerah.

C. Mutu

1. Pengertian Mutu

Arcaro (2005: 75) menjelaskan bahwa mutu adalah proses terstruktur untuk memperbaiki keluaran yang dihasilkan. Mutu didasarkan pada akal sehat, seperti yang diungkapkan oleh Deming yang mendasarkan pada kebutuhan untuk memperbaiki kondisi kerja bagi setiap pegawai. Fokus mutu didasari upaya positif yang dilakukan individu.

Mutu menurut Crosby dalam Edward Sallis (2010: 113-114) adalah sesuai yang diisyaratkan atau distandardkan (*Conformance to requirement*), yaitu sesuai dengan standar mutu yang telah ditentukan, baik inputnya, prosesnya maupun outputnya. Oleh karena itu, mutu

pendidikan yang diselenggarakan sekolah dituntut untuk memiliki baku standar mutu pendidikan. Mutu dalam konsep Deming seperti dikutip oleh Edward Sallis (2010: 96-99) adalah kesesuaian dengan kebutuhan pasar. Dalam konsep Deming, pendidikan yang bermutu adalah pendidikan yang dapat menghasilkan keluaran, baik pelayanan dan lulusan yang sesuai kebutuhan atau harapan pelanggan (pasar)nya. Sedangkan Fiegenbaum mengartikan mutu adalah kepuasan pelanggan sepenuhnya (*full customer satisfaction*). Dalam pengertian ini, maka yang dikatakan sekolah bermutu adalah sekolah yang dapat memuaskan pelanggannya, baik pelanggan internal maupun eksternal.

Menurut Edward Sallis (2010), mutu dapat dipandang sebagai sebuah konsep yang absolut sekaligus relatif. Sebagai suatu konsep yang absolut, mutu sama halnya dengan sifat baik, cantik, dan benar, merupakan suatu idealisme yang tidak dapat dikompromikan. Dalam definisi yang absolut, sesuatu yang bermutu merupakan bagian dari standar yang sangat tinggi dan tidak dapat diungguli. Sedangkan mutu yang relatif dipandang sebagai suatu yang melekat pada sebuah produk yang sesuai dengan kebutuhan pelanggannya. Untuk itu, dalam definisi relatif ini produk atau layanan akan dianggap bermutu bukan karena ia mahal dan eksklusif, tetapi karena memiliki nilai, misalnya keaslian produk, wajar, dan familiar.

Sedangkan menurut Joseph Juran, seperti yang dikutip Edward Sallis (2010), kualitas diartikan sebagai kecocokan penggunaan produk

(*fitness for use*) untuk memenuhi kebutuhan dan kepuasan pelanggan atau kualitas sebagai kesesuaian terhadap spesifikasi.

Dari beberapa definisi yang telah diuraikan di atas, belum di dapat pengertian secara khusus tentang mutu pendidikan. Oleh karena itu, perlu terlebih dahulu melihat kerangka dasar pengertian mutu pendidikan. Secara leksikal, dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia”, mutu adalah ukuran baik buruk suatu benda, keadaan, taraf, atau derajat (kepandaian, kecerdasan, dan sebagainya). Sudarwan Danim (2003) mendefinisikan mutu sebagai derajat keunggulan suatu produk atau hasil kerja, baik berupa barang atau jasa.

Sementara itu, jika dilihat dari segi korelasi mutu dengan pendidikan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Dzaujak Ahmad (1996), bahwa mutu pendidikan adalah kemampuan sekolah dalam pengelolaan secara operasional dan efisien terhadap komponen-komponen yang berkaitan dengan sekolah, sehingga menghasilkan nilai tambah terhadap komponen tersebut menurut norma/standar yang berlaku.

Menurut Oemar Hamalik seperti dikutip oleh Cahaya Khaeroni (2011), pengertian mutu dapat dilihat dari dua sisi, yaitu segi normatif dan segi deskriptif. Dalam arti normatif, mutu ditentukan berdasarkan pertimbangan (kriteria) intrinsik dan ekstrinsik. Berdasarkan kriteria intrinsik, mutu pendidikan merupakan produk pendidikan yakni manusia terdidik, sesuai dengan standar ideal. Berdasarkan kriteria

ekstrinsik, pendidikan merupakan instrumen untuk mendidik tenaga kerja yang terlatih. Adapun dalam arti deskriptif, mutu ditentukan berdasarkan keadaan senyatanya, misalnya tes hasil belajar.

Secara umum, mutu adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan atau yang tersirat. Dalam konteks pendidikan pengertian mutu mencakup *input, proses, dan output pendidikan*. (Depdiknas, 2001: 7-8).

a. ***Input pendidikan*** adalah segala sesuatu yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses. Sesuatu yang dimaksud berupa sumberdaya dan perangkat lunak serta harapan-harapan sebagai pemandu bagi berlangsungnya proses. *Input* sumber daya meliputi sumberdaya manusia (kepala sekolah, guru termasuk guru BP, karyawan, siswa) dan sumberdaya selebihnya (peralatan, perlengkapan, uang, bahan, dsb.). *Input* perangkat lunak meliputi struktur organisasi sekolah, peraturan perundang-undangan, deskripsi tugas, rencana, program, dsb. *Input* harapan-harapan berupa visi, misi, tujuan, dan sasaran-sasaran yang ingin dicapai oleh sekolah. Kesiapan *input* sangat diperlukan agar proses dapat berlangsung dengan baik. Oleh karena itu, tinggi rendahnya mutu *input* dapat diukur dari tingkat kesiapan *input*. Makin tinggi tingkat kesiapan *input*, makin tinggi pula mutu input tersebut.

b. **Proses Pendidikan** merupakan berubahnya sesuatu menjadi sesuatu yang lain. Sesuatu yang berpengaruh terhadap berlangsungnya proses disebut *input* sedangkan sesuatu dari hasil proses disebut *output*. Dalam pendidikan berskala mikro (ditingkat sekolah), proses yang dimaksud adalah proses pengambilan keputusan, proses yang dimaksud adalah proses pengambilan keputusan, proses pengelolaan kelembagaan, proses pengelolaan program, proses belajar mengajar, dan proses monitoring dan evaluasi, dengan catatan bahwa proses belajar memiliki tingkat kepentingan tertinggi dibanding dengan proses-proses lainnya.

Proses dikatakan bermutu tinggi apabila pengkoordinasian dan penyerasian serta pemanfaatan *input* sekolah (guru, siswa, kurikulum, uang, peralatan dsb) dilakukan secara harmonis, sehingga mampu menciptakan situasi pembelajaran yang menyenangkan (*enjoyable learning*), mampu mendorong motivasi dan minat belajar, dan benar-benar mampu memberdayakan peserta didik. Kata memberdayakan mengandung arti bahwa peserta didik tidak sekedar menguasai pengetahuan yang diajarkan oleh gurunya, akan tetapi pengetahuan tersebut juga telah menjadi muatan nurani peserta didik, dihayati, diamalkan dalam kehidupan sehari-hari dan lebih penting lagi peserta didik tersebut mampu belajar secara terus menerus (mampu mengembangkan dirinya).

c. *Output pendidikan* adalah merupakan kinerja sekolah. Kinerja sekolah adalah prestasi sekolah yang dihasilkan dari proses/perilaku sekolah. Kinerja sekolah dapat diukur dari kualitasnya, efektivitasnya, produktivitasnya, efisiensinya, inovasinya, kualitas kehidupan kerjanya dan moral kerjanya. Khusus yang berkaitan dengan mutu *output* sekolah, dapat dijelaskan bahwa *output* sekolah dikatakan berkualitas/bermutu tinggi jika prestasi sekolah, khususnya prestasi belajar siswa, menunjukkan pencapaian yang tinggi dalam : (1) prestasi akademik, berupa nilai ulangan umum EBTA, EBTANAS, karya ilmiah, lomba akademik, dan (2) prestasi non-akademik, seperti misalnya IMTAQ, kejujuran, kesopanan, olah raga, kesenian, keterampilan, dan kegiatan-kegiatan ekstrakurikuler lainnya. Mutu sekolah dipengaruhi oleh banyak tahapan kegiatan yang saling berhubungan (proses) seperti misalnya perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Dari beberapa teori mengenai mutu pendidikan yang telah dipaparkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa mutu pendidikan merupakan kemampuan sekolah untuk mengelola komponen-komponen yang berkaitan dengan pendidikan yang mencakup input, proses, dan output pendidikan, sehingga memperoleh hasil dan kualitas sesuai dengan standar/norma yang berlaku.

2. Tujuan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah

Manajemen berbasis sekolah (MBS) merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai keunggulan masyarakat bangsa dalam penguasaan ilmu dan teknologi. Tujuan penerapan MBS ini diantaranya adalah untuk meningkatkan kualitas pendidikan secara umum baik itu menyangkut kualitas pembelajaran, kualitas kurikulum, kualitas sumber daya manusia baik guru maupun tenaga kependidikan lainnya, dan kualitas pelayanan pendidikan secara umum.

Manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah tersebut juga bertujuan untuk memandirikan atau memberdayakan sekolah melalui pemberian kewenangan atau otonomi kepada sekolah dan mendorong sekolah untuk melakukan pengambilan keputusan secara partisipatif. Manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan mutu pendidikan melalui kemandirian dan inisiatif sekolah dalam mengelola dan memberdayakan sumber daya yang tersedia.
- b. Meningkatkan kepedulian warga sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan melalui pengambilan keputusan bersama.
- c. Meningkatkan tanggung jawab sekolah kepada orang tua, masyarakat, dan pemerintah tentang mutu sekolahnya.

- d. Meningkatkan kompetisi yang sehat antar sekolah tentang mutu pendidikan yang akan dicapai.(Depdiknas, 2001: 4)

Selain tujuan-tujuan yang telah disampaikan di atas, MBS juga memberikan beberapa manfaat, diantaranya adalah memberikan kebebasan dan kekuasaan yang besar pada sekolah, disertai seperangkat tanggungjawab. Dengan adanya otonomi yang memberikan tanggungjawab pengelolaan sumber daya dan pengembangan strategi MBS sesuai dengan kondisi setempat, sekolah dapat lebih meningkatkan kesejahteraan guru sehingga dapat lebih berkonsentrasi pada tugas. Keleluasaan dalam mengelola sumber daya dan dalam menyertakan masyarakat untuk berpartisipasi, mendorong profesionalisme kepala sekolah, dalam peranannya sebagai manajer maupun pemimpin sekolah. Dengan diberikannya kesempatan kepada sekolah untuk menyusun kurikulum, guru didorong untuk berinovasi, dengan melakukan eksperimentasi-eksperimentasi di lingkungan sekolahnya. Dengan demikian, MBS mendorong profesionalisme guru dan kepala sekolah sebagai pemimpin pendidikan di sekolah. Melalui penyusunan kurikulum elektif, rasa tanggap sekolah terhadap kebutuhan setempat meningkat dan menjamin layanan pendidikan sesuai dengan tuntutan peserta didik dan masyarakat sekolah. Kecerdasan peserta didik yang tidak hanya meliputi kecerdasan akademik saja dapat dimaksimalkan. Prestasi peserta didik dapat dimaksimalkan melalui

peningkatan partisipasi orang tua, misalnya, orang tua dapat mengawasi langsung proses belajar anaknya.

MBS menekankan keterlibatan maksimal berbagai pihak, seperti pada sekolah-sekolah swasta, sehingga menjamin partisipasi staf, orang tua, peserta didik, dan masyarakat yang lebih luas dalam perumusan-perumusan keputusan tentang pendidikan. Kesempatan berpartisipasi tersebut dapat meningkatkan komitmen mereka terhadap sekolah. Selanjutnya, aspek-aspek tersebut pada akhirnya akan mendukung efektivitas dalam pencapaian tujuan sekolah. Adanya kontrol dari masyarakat dan monitoring dari pemerintah, pengelolaan sekolah menjadi lebih akuntabel, transparan, egaliter, dan demokratis serta menghapuskan monopoli dalam pengelolaan pendidikan. Untuk kepentingan tersebut diperlukan kesiapan pengelola pada berbagai level untuk melakukan perannya sesuai dengan kewenangan dan tanggungjawab.

3. Mutu Pendidikan Berdasarkan Kecerdasan Majemuk (*Multiple Intelligences*)

Teori *Multiple Intelligences* bertujuan untuk mentransformasikan sekolah agar kelak sekolah dapat mengakomodasi setiap siswa dengan berbagai macam pola pikirnya yang unik. Howard Gardner (2003) menegaskan bahwa skala kecerdasan yang selama ini dipakai, ternyata memiliki banyak keterbatasan sehingga kurang dapat meramalkan kinerja yang sukses untuk masa depan seseorang.

Menurut Gardner, kecerdasan seseorang meliputi unsur-unsur kecerdasan matematika logika, kecerdasan bahasa, kecerdasan musical, kecerdasan visual spasial, kecerdasan kinestetik, kecerdasan interpersonal, kecerdasan intrapersonal, dan kecerdasan naturalis. Secara rinci masing-masing kecerdasaan tersebut dijelaskan sebagai berikut :

a) Kecerdasan matematika-logika

Kecerdasan matematika-logika menunjukkan kemampuan seseorang dalam berpikir secara induktif dan deduktif, berpikir menurut aturan logika, memahami dan menganalisis pola angka-angka, serta memecahkan masalah dengan menggunakan kemampuan berpikir. Peserta didik dengan kecerdasan matematika-logika tinggi cenderung menyenangi kegiatan menganalisis dan mempelajari sebab akibat terjadinya sesuatu.

Ia menyenangi berpikir secara konseptual, misalnya menyusun hipotesis dan mengadakan kategorisasi dan klasifikasi terhadap apa yang dihadapinya. Peserta didik semacam ini cenderung menyukai aktivitas berhitung dan memiliki kecepatan tinggi dalam menyelesaikan problem matematika. Apabila kurang memahami, mereka akan cenderung berusaha untuk bertanya dan mencari jawaban atas hal yang kurang dipahaminya tersebut.

Peserta didik ini juga sangat menyukai berbagai permainan yang banyak melibatkan kegiatan berpikir aktif, seperti catur dan bermain teka-teki.

b) Kecerdasan bahasa

Kecerdasan bahasa menunjukkan kemampuan seseorang untuk menggunakan bahasa dan kata-kata, baik secara tertulis maupun lisan, dalam berbagai bentuk yang berbeda untuk mengekspresikan gagasan-gagasannya. Peserta didik dengan kecerdasan bahasa yang tinggi umumnya ditandai dengan kesenangannya pada kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan suatu bahasa seperti membaca, menulis karangan, membuat puisi, menyusun kata-kata mutiara, dan sebagainya.

Peserta didik seperti ini juga cenderung memiliki daya ingat yang kuat, misalnya terhadap nama-nama orang, istilah-istilah baru, maupun hal-hal yang sifatnya detail. Mereka cenderung lebih mudah belajar dengan cara mendengarkan dan verbalisasi. Dalam hal penguasaan suatu bahasa baru, peserta didik ini umumnya memiliki kemampuan yang lebih tinggi dibandingkan dengan peserta didik lainnya.

c) Kecerdasan musical

Kecerdasan musical menunjukkan kemampuan seseorang untuk peka terhadap suara-suara nonverbal yang berada di sekelilingnya, termasuk dalam hal ini adalah nada dan irama.

Peserta didik jenis ini cenderung senang sekali mendengarkan nada dan irama yang indah, entah melalui senandung yang dilagukannya sendiri, mendengarkan *tape recorder*, radio, pertunjukan orkestra, atau alat musik yang dimainkannya sendiri. Mereka juga lebih mudah mengingat sesuatu dan mengekspresikan gagasan-gagasan apabila dikaitkan dengan musik.

d) Kecerdasan visual-spasial

Kecerdasan visual-spasial menunjukkan kemampuan seseorang untuk memahami secara lebih mendalam hubungan antara objek dan ruang. Peserta didik ini memiliki kemampuan, misalnya, untuk menciptakan imajinasi bentuk dalam pikirannya atau kemampuan untuk menciptakan bentuk-bentuk tiga dimensi seperti dijumpai pada orang dewasa yang menjadi pemahat patung atau arsitek suatu bangunan.

Kemampuan membayangkan suatu bentuk nyata dan kemudian memecahkan berbagai masalah sehubungan dengan kemampuan ini adalah hal yang menonjol pada jenis kecerdasan visual-spasial ini. Peserta didik demikian akan unggul, misalnya

dalam permainan mencari jejak pada suatu kegiatan di kepramukaan.

e) Kecerdasan kinestetik

Kecerdasan kinestetik menunjukkan kemampuan seseorang untuk secara aktif menggunakan bagian-bagian atau seluruh tubuhnya untuk berkomunikasi dan memecahkan berbagai masalah.

Hal ini dapat dijumpai pada peserta didik yang unggul pada salah satu cabang olahraga, seperti bulu tangkis, sepakbola, tenis, renang, dan sebagainya, atau bisa pula dijumpai pada peserta didik yang pandai menari, terampil bermain akrobat, atau unggul dalam bermain sulap.

f) Kecerdasan interpersonal

Kecerdasan interpersonal menunjukkan kemampuan seseorang untuk peka terhadap perasaan orang lain. Mereka cenderung untuk memahami dan berinteraksi dengan orang lain sehingga mudah bersosialisasi dengan lingkungan di sekelilingnya.

Kecerdasan semacam ini juga sering disebut sebagai kecerdasan sosial, yang selain kemampuan menjalin persahabatan yang akrab dengan teman, juga mencakup kemampuan seperti memimpin, mengorganisir, menangani perselisihan antar teman, memperoleh simpati dari peserta didik yang lain, dan sebagainya.

g) Kecerdasan intrapersonal

Kecerdasan intrapersonal menunjukkan kemampuan seseorang untuk peka terhadap perasaan dirinya sendiri. Ia cenderung mampu untuk mengenali berbagai kekuatan maupun kelemahan yang ada pada dirinya sendiri. Peserta didik semacam ini senang melakukan introspeksi diri, mengoreksi kekurangan maupun kelebihannya, kemudian mencoba untuk memperbaiki diri. Beberapa diantaranya cenderung menyukai kesunyian dan kesendirian, merenung, dan berdialog dengan dirinya sendiri.

h) Kecerdasan naturalis

Kecerdasan naturalis menunjukkan kemampuan seseorang untuk peka terhadap lingkungan alam, misalnya senang berada di lingkungan alam yang terbuka seperti pantai, gunung, cagar alam, atau hutan.

Peserta didik dengan kecerdasan seperti ini cenderung suka mengobservasi lingkungan alam seperti aneka macam bebatuan, jenis-jenis lapisan tanah, aneka macam flora dan fauna, benda-benda angkasa, dan sebagainya.

Melalui konsepnya mengenai *multiple intelligences* atau kecerdasan ganda ini Gardner mengoreksi keterbatasan cara berpikir yang konvensional mengenai kecerdasan dari tunggal menjadi jamak. Kecerdasan tidak terbatas pada kecerdasan intelektual yang diukur dengan menggunakan beberapa tes inteligensi yang sempit saja, atau sekadar melihat prestasi yang ditampilkan seorang peserta didik

melalui ulangan maupun ujian di sekolah belaka, tetapi kecerdasan juga menggambarkan kemampuan peserta didik pada bidang seni, spasial, olah-raga, berkomunikasi, dan cinta akan lingkungan.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, maka diketahui bahwa kecerdasan seseorang tidak hanya meliputi kecerdasan akademik semata, sehingga sekolah berkewajiban untuk mengarahkan dan membimbing peserta didik untuk mengembangkan kecerdasan yang berbeda-beda di setiap individunya. Dalam hal ini, SD Kanisius Kadirojo yang merupakan sekolah yang memiliki kebijakan mutu sekolah yang berorientasi pada lingkungan hidup berusaha membentuk dan mengembangkan mutu sekolah berdasarkan kecerdasan naturalis yang membimbing peserta didik untuk peka terhadap lingkungan.

D. Penelitian yang Relevan

Penelitian yang relevan dengan masalah partisipasi masyarakat dilakukan oleh Riyanto (2007), dengan judul *Peran Komite Sekolah di SD Negeri Karanglo Unit Pendidikan Kecamatan Cilongok Kabupaten Banyumas*. Hasil penelitian menunjukkan sebagai berikut: 1) peran komite sebagai badan pertimbangan adalah dalam kategori sedang, terlihat dalam kinerja komite pelaksanaan program kurang, dan kinerja pada fungsi pengelolaan sumber daya pendidikan sedang; 2) peran komite sekolah sebagai badan pendukung adalah dalam kategori baik, terlihat dalam kinerja komite sekolah pada fungsi pengelolaan sarana dan prasarana baik, dan kinerja pada fungsi manajemen pengelolaan anggaran baik; 3) peran

komite sekolah sebagai badan pengawas adalah dalam kategori sedang, terlihat dalam kinerja komite sekolah pada fungsi manajemen perencanaan sekolah kurang, kinerja pada fungsi memantau pelaksanaan program kurang, kinerja pada fungsi memantau output pendidikan sedang; 4) peran komite sekolah sebagai badan penghubung dalam kategori baik terlihat dalam kinerja komite sekolah pada fungsi perencanaan pendidikan di sekolah baik, kinerja pada fungsi pelaksanaan program baik, dan kinerja pada fungsi pengelolaan sumber daya pendidikan juga baik.

Selain itu, Aswasulasikin (2009) juga meneliti tentang *Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Sekolah Dasar di Perigi Kecamatan Suela Lombok Timur Nusa Tenggara Barat*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Bentuk partisipasi masyarakat yang dominan adalah gotong royong itu pun jika diminta oleh sekolah, sedangkan partisipasi dalam hal yang lain masyarakat masih belum banyak terlibat; 2) Belum ada upaya strategis yang dilakukan oleh sekolah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan; 3) partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan sekolah dasar di Perigi masih mengalami banyak kendala. Partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya: 1) tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah; 2) kurangnya komunikasi antara sekolah dan masyarakat; 3) tingkat pendapatan masyarakat yang masih kurang; 4) budaya sebagian masyarakat yang menganggap bahwa pendidikan bukan merupakan suatu kebutuhan.

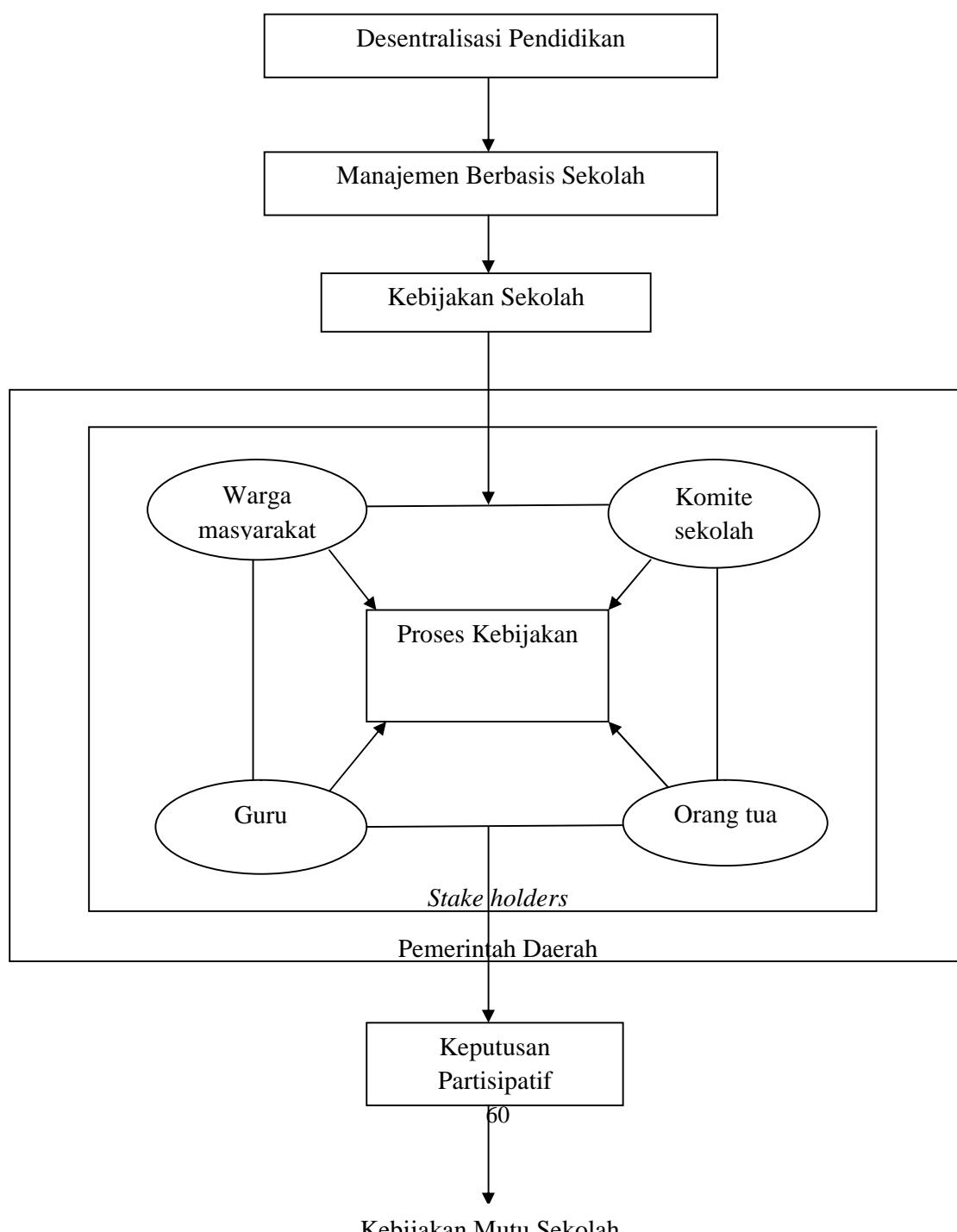
Lain halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Munadi (2008) yang meneliti tentang *Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Kebijakan Publik Bidang Pendidikan di Kota Surakarta*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan publik bidang pendidikan adalah pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBD) yang sudah dibuat selama kurun waktu 2005-2006 di Surakarta telah mengupayakan partisipasi masyarakat dalam pembuatannya, tetapi partisipasinya masih mendasarkan pada aturan yang wajibkannya yaitu keputusan Walikota No. 3 Tahun 2004. Wujud partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik pada alokasi anggaran pendidikan pada APBD mendasarkan pada model *bottom up* dari mulai musyawarah rencana membangun kelurahan, musyawarah rencana membangun kecamatan dan musyawarah rencana membangun kota. Cara berpartisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan ada 2, yaitu langsung dan tidak langsung. Langsung berupa tatap muka dengan anggota DPRD (baik DPRD menemui *stakeholder* maupun *public hearing* yang dilaksanakan oleh DPRD) dan tidak langsung melalui media cetak maupun media elektronik.

Penelitian ini tidak akan membahas tentang tiga hal yang telah diteliti seperti yang telah dikemukakan di atas, tetapi akan mengkaji mengenai partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan mutu sekolah di SD Kanisius Kadirojo Kalasan.

E. Kerangka Berpikir

Penelitian ini berawal dari adanya kebijakan desentralisasi pendidikan yang kemudian mencetuskan konsep manajemen berbasis sekolah. Dengan adanya manajemen berbasis sekolah tersebut memungkinkan sekolah untuk mengurus kepentingannya berdasarkan kebijakan dan inovasinya sendiri. Dalam membuat kebijakan sekolah tersebut tentu saja membutuhkan adanya serangkaian proses yang di dalamnya terdapat keputusan partisipatif yang memungkinkan adanya demokrasi pendidikan, sehingga semua pihak dapat ikut serta dalam pengambilan keputusan dan membuat suatu kebijakan sekolah sekaligus ikut bertanggungjawab dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Masyarakat yang terdiri dari guru, komite, orang tua, dan warga masyarakat sangat dibutuhkan partisipasinya dalam pengambilan keputusan suatu proses kebijakan sekolah. Subjek tersebut kemudian disebut sebagai *stake holders* sekolah yang berhubungan secara interaktif memberikan sumbangan pikiran, biaya maupun tenaga dalam menghasilkan suatu kebijakan mutu sekolah yang dibantu oleh pemerintah. Partisipasi tersebut yang kemudian akan menghasilkan sebuah keputusan partisipatif yang selanjutnya menjadi sebuah kebijakan mutu sekolah.

Gambar 2. Kerangka berpikir



F. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan, maka melalui penelitian ini diharapkan dapat menjawab beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan mutu di sekolah ini?
2. Bagaimana proses awal proses kebijakan mutu sekolah ?
3. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan mutu sekolah di SD Kanisius Kadirojo ?
4. Apa bentuk partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan mutu sekolah?
5. Apa saja kendala masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan mutu sekolah ?
6. Apa saja kendala sekolah dalam proses kebijakan mutu sekolah ?
7. Bagaimana usaha sekolah untuk mengatasi kendala yang muncul ?
8. Bagaimana strategi sekolah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan kebijakan mutu sekolah?

