

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1 Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat merupakan hak dan kewajiban seorang warga negara untuk memberikan kontribusinya kepada pencapaian tujuan kelompok. Sehingga mereka diberi kesempatan untuk ikut serta dalam pembangunan dengan menyumbangkan inisiatif dan kreatifitasnya.

Sumbangan inisiatif dan kreatifitas dapat disampaikan dalam rapat kelompok masyarakat atau pertemuan-pertemuan, baik yang bersifat formal maupun informal. Dalam rapat kelompok atau pertemuan itu, akan saling memberi informasi antara pemerintah dengan masyarakat. Jadi dalam partisipasi terdapat komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat dan antara sesama anggota masyarakat. Berikut ini akan dipaparkan mengenai partisipasi masyarakat, yaitu:

2.1.1 Pengertian Partisipasi

Dalam ensiklopedi administrasi disebutkan bahwa arti dari kata “*participation*” adalah sesuatu aktifitas untuk membangkitkan perasaan diikutsertakan dalam kegiatan organisasi, atau ikut sertanya bawahan dalam kegiatan organisasi. Kata “partisipasi” ditinjau dari segi etimologis menurut Suwanto (1983) merupakan: Meminjam dari bahasa Belanda “*participation*” yang sebenarnya dari bahasa latin “*participatio*”. Perkataan *participatio* sendiri terdiri dari dua suku kata yakni *pars* yang berarti bagian dan *capere* yang berarti mengambil bagian. Perkataan *participatio* itu sendiri berasal dari kata kerja “*participare*” yang berarti ikut serta. Dengan demikian partisipasi mengandung pengertian aktif, yakni adanya kegiatan atau aktifitas.

Davis (1962) mengatakan “*Participation is define as mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them*”. Maksudnya, partisipasi didefinisikan sebagai keterlibatan mental dan emosional seseorang individu dalam situasi kelompok tertentu yang mendorongnya untuk mendukung atau menunjang tercapainya tujuan-tujuan kelompok serta ikut bertanggung jawab terhadapnya.

Menurut Siagian (1985) bahwa partisipasi itu ada yang bersifat aktif dan pasif. Partisipasi pasif dapat berarti bahwa dalam sikap, perilaku dan tindakannya tidak melakukan hal-hal yang mengakibatkan terhambatnya suatu kegiatan pembangunan. Selanjutnya Siagian (1985) menjelaskan partisipasi aktif berwujud:

Turut memikirkan nasib sendiri dengan memanfaatkan lembaga-lembaga sosial dan politik yang ada dimasyarakat sebagai saluran aspirasinya; Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan penentuan nasib kepada orang lain, seperti kepada pimpinan, tokoh masyarakat, baik yang sifatnya formal maupun informal; Memenuhi kewajiban sebagai warga negara yang bertanggung jawab seperti membayar pajak secara jujur serta berkewajiban lainnya; Ketaatan kepada berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan; Kerelaan melakukan pengorbanan yang dituntut oleh pembangunan demi kepentingan bersama yang luas dan penting.

Mengacu pada pendapat tersebut, membuka kemungkinan bagi setiap anggota masyarakat untuk memberikan kontribusi/sumbangan demi terbina dan terwujudnya masa depan yang lebih baik.

Selanjutnya pengertian partisipasi sosial (*social participation*) menurut Davis dalam Ndraha (1987) adalah suatu dorongan mental dan emosional (seseorang atau kelompok) yang menggerakkan mereka untuk bersama-sama mencapai tujuan dan bersama-sama bertanggung jawab. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada umumnya dimulai dari tahap pembuatan keputusan, penerapan keputusan, penikmatan hasil dan evaluasi kegiatan (Cohen dan Uphoff, 1977). Secara lebih rinci, partisipasi dalam pembangunan berarti mengambil bagian atau peran dalam pembangunan, baik dalam bentuk

pernyataan mengikuti kegiatan, memberi masukan berupa pemikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal, dana atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil-hasilnya.

Partisipasi adalah proses aktif dan inisiatif yang muncul dari masyarakat serta akan terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi oleh tiga faktor pendukungnya, yaitu : adanya kemauan, adanya kemampuan dan adanya kesempatan untuk berpartisipasi.

Kemampuan dan kemauan berpartisipasi berasal dari yang bersangkutan (warga atau kelompok masyarakat), sedangkan kesempatan berpartisipasi datang dari pihak luar yang memberi kesempatan. Apabila ada kemauan tetapi tidak ada kemampuan dari warga atau kelompok dalam suatu masyarakat, walaupun telah diberi kesempatan oleh negara atau penyelenggara pemerintahan, maka partisipasi tidak akan terjadi. Demikian juga, jika ada kemauan dan kemampuan tetapi tidak ada ruang atau kesempatan yang diberikan oleh negara atau penyelenggara pemerintahan untuk warga atau kelompok dari suatu masyarakat, maka tidak mungkin juga partisipasi masyarakat itu terjadi.

Dari pendapat tersebut, diketahui unsur partisipasi adalah a) harus ada tujuan bersama yang hendak dicapai; b) adanya dorongan untuk menyumbang atau melibatkan diri bagi tercapainya tujuan bersama; c) keterlibatan masyarakat baik secara mental, emosi dan fisik, dan; d) harus adanya tanggung jawab bersama demi tercapainya tujuan kelompok.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, secara lengkap dikemukakan oleh Moeljarto (1987). Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut oleh karena itu; a) partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat; b) partisipasi menciptakan suatu lingkungan umpan balik informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak

terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan; c)pembangunan dilaksanakan lebih baik dimulai dari dimana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki; d)partisipasi memperluas zone (kawasan) penerimaan program pembangunan; e)akan memperluas jangkauan layanan pemerintah kepada seluruh masyarakat; f)partisipasi menopang pembangunan; g)partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia; h)partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah; i)partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

Partisipasi melibatkan mental dan emosi lebih banyak dari pada fisik seseorang. Partisipasi yang didorong oleh mental dan emosi disebut partisipasi otonom, sedangkan partisipasi didorong dengan paksaan disebut mobilisasi. Partisipasi mendorong seseorang atau kelompok untuk menyumbang atau mendukung kegiatan bersama, berdasarkan kesukarelaan sehingga tumbuh rasa tanggung jawab bersama terhadap kepentingan kelompok atau organisasi.

Partisipasi secara umum merupakan peran serta atau keikutsertaan/keterlibatan seseorang secara perseorangan atau berkelompok dalam suatu kegiatan. Conyer (1991) menjelaskan bahwa pendekatan dalam partisipasi masyarakat adalah keterlibatan langsung masyarakat dalam proses pembangunan. Dalam rangka memperoleh hasil yang optimal, dikatakan oleh Mikkelsen (1999) bahwa dibutuhkan pendekatan yang mensinergikan potensi masyarakat. Pendekatan ini memerlukan perencanaan matang yang mendorong peran serta aktif masyarakat.

Lebih lanjut Soetrisno (1995) menyatakan bahwa ada dua jenis definisi partisipasi yang beredar di masyarakat yaitu : Definisi pertama adalah definisi yang diberikan oleh para perencana pembangunan formal di Indonesia. Definisi partisipasi jenis ini mengartikan partisipasi rakyat dalam pembangunan sebagai

dukungan rakyat terhadap rencana pembangunan yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana. Definisi ini mempunyai motto yang berbunyi silahkan anda (baca:rakyat) berpartisipasi, tetapi pemerintah yang merencanakan. Ukuran tinggi rendahnya partisipasi masyarakat dalam definisi ini diukur dengan kemauan rakyat ikut menanggung biaya pembangunan, baik berupa uang maupun tenaga dalam melaksanakan program pembangunan pemerintah.

Definisi kedua yang ada dan berlaku universal adalah partisipasi rakyat dalam pembangunan merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai.

Menurut definisi ini, ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat dalam pembangunan tidak hanya dikur dengan kemauan rakyat untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan program yang ada di wilayah mereka. Ukuran lainnya adalah ada tidaknya kemauan rakyat untuk secara mandiri melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan itu.

Definisi mana yang akan dipakai akan sangat menentukan keberhasilan dalam mengembangkan dan memasyarakatkan sistem pembangunan wilayah yang partisipatif. Dari sudut pandang sosiologis, definisi pertama tidak dikatakan sebagai partisipasi rakyat dalam pembangunan, melainkan mobilisasi rakyat dalam pembangunan. Mobilisasi rakyat dalam pembangunan hanya dapat mengatasi permasalahan pembangunan dalam jangka pendek. Di Indonesia cenderung menggunakan definisi pertama dalam proses pembangunan, baik yang bersifat nasional maupun regional.

Lebih lanjut Mikkelsen (1999) menegaskan bahwa: Dua alternatif dalam pembangunan partisipasi berkisar pada partisipasi sebagai tujuan pada dirinya sendiri atau sebagai alat untuk mengembangkan diri. Logikanya, kedua interpretasi itu merupakan suatu kesatuan, suatu rangkaian. Keduanya mewakili

partisipasi yang bersifat transformasional dan instrumental dalam suatu kegiatan tertentu, serta dapat kelihatan dalam kombinasi yang berbeda.

Kruks (1983) dalam Mikklesen menyebutkan bahwa partisipasi instrumental terjadi ketika partisipasi dilihat sebagai suatu cara untuk mencapai sasaran tertentu. Sedangkan partisipasi transformasional terjadi ketika partisipasi itu dipandang sebagai tujuan, dan sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi, misalnya swadaya dan dapat berkelanjutan.

Sebagai sebuah tujuan, partisipasi menghasilkan pemberdayaan, yaitu setiap orang berhak menyatakan pendapat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupannya. Dalam bentuk alternatif, partisipasi ditafsirkan sebagai alat untuk mencapai efisiensi dalam manajemen kegiatan sebagai alat dalam melaksanakan kebijakan.

Dengan demikian dari definisi yang telah dikemukakan di atas dapat dirangkum indikator partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai berikut: a) ikut serta mengajukan usul atau pendapat mengenai usaha-usaha pembangunan baik yang dilakukan langsung maupun melalui lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada; b) ikut serta bermusyawarah dalam mengambil keputusan tentang penentuan program mana yang dianggap cocok dan baik untuk masyarakat; c) ikut serta melaksanakan apa yang telah diputuskan dalam musyawarah termasuk dalam hal ini memberikan sumbangan, baik berupa tenaga, iuran uang dan material lainnya; d) ikut serta mengawasi pelaksanaan keputusan bersama termasuk di dalam mengajukan saran, kritik dan meluruskan masalah yang tidak sesuai dengan apa yang telah diputuskan tersebut; e) dengan istilah lain ikut serta bertanggung jawab terhadap berhasilnya pelaksanaan program yang telah ditentukan bersama; f) ikut serta menikmati dan memelihara hasil-hasil dari kegiatan pembangunan.

Menurut Purwanto dalam Supriono dan Achmad (2001), ada tiga jenis hubungan masyarakat yang dapat dikembangkan, yaitu a) hubungan edukatif,

maksudnya adalah hubungan kerjasama dalam hal mendidik siswa, antara guru di sekolah dan orang tua di dalam keluarga. Hubungan ini ditujukan agar tidak terjadi perbedaan prinsip atau bahkan pertentangan yang dapat mengakibatkan keragu-raguan pendirian dan sikap pada siswa; b) hubungan kultural, adalah usaha kerjasama antara sekolah dan masyarakat yang memungkinkan adanya saling membina dan mengembangkan kebudayaan masyarakat dimana sekolah itu berada; c) hubungan institusional, yaitu hubungan kerjasama antara sekolah-sekolah dengan lembaga atau instansi resmi lainnya, baik swasta maupun pemerintah, misalnya hubungan sekolah dengan pemerintah, pusat kesehatan dan sebagainya, ditujukan untuk perbaikan dan kemajuan pendidikan.

Partisipasi masyarakat melalui komite sekolah adalah bentuk-bentuk partisipasi, keterlibatan atau dukungannya sebagai anggota masyarakat bersama-sama pihak sekolah baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

2.1.2 Jenis Partisipasi

Berdasarkan sistem dan mekanisme partisipasi, Cohen dan Uphoff (1977), membedakan partisipasi atas 4 jenis: a) *participation in decision making*; b) *participation in implementation*; c) *participation in benefits*; d) *participation in evaluation*. *Participation in decision making* adalah partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dan kebijakan organisasi. Partisipasi dalam bentuk ini berupa pemberian kesempatan kepada masyarakat dalam mengemukakan pendapatnya untuk menilai suatu rencana atau program yang akan ditetapkan. Masyarakat juga diberikan kesempatan untuk menilai suatu keputusan atau kebijaksanaan yang sedang berjalan. Partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah proses dimana prioritas-prioritas pembangunan dipilih dan dituangkan dalam bentuk program yang disesuaikan dengan kepentingan masyarakat. Dengan mengikutsertakan masyarakat, secara tidak langsung mengalami latihan untuk menentukan masa depannya sendiri secara demokratis.

Participation in implementation adalah partisipasi atau keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan operasional pembangunan berdasarkan program yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan program pembangunan, bentuk partisipasi masyarakat dapat dilihat dari jumlah (banyaknya) yang aktif dalam berpartisipasi, bentuk-bentuk yang dipartisipasikan misalnya tenaga, bahan, uang, semuanya atau sebagian-sebagian, partisipasi langsung atau tidak langsung, semangat berpartisipasi, sekali-sekali atau berulang-ulang.

Participation in benefit adalah partisipasi masyarakat dalam menikmati atau memanfaatkan hasil-hasil pembangunan yang dicapai dalam pelaksanaan pembangunan. Pemerataan kesejahteraan dan fasilitas, pemerataan usaha dan pendapatan, ikut menikmati atau menggunakan hasil-hasil pembangunan (jalan, jembatan, gedung, air minum dan berbagai sarana serta prasarana sosial) adalah bentuk dari partisipasi dalam menikmati dan memanfaatkan hasil-hasil pembangunan. Penikmatan program pembangunan juga ditujukan kepada pegawai pengelola dalam peningkatan kesejahtraannya termasuk peningkatan daya potensi dan kreatifitasnya. Partisipasi pemanfaatan ini selain dapat dilihat dari penikmatan hasil-hasil pembangunan, juga terlihat pada dampak hasil pembangunan terhadap tingkat kehidupan masyarakat, peningkatan pembangunan berikutnya dan partisipasi dalam pemeliharaan dan perawatan hasil-hasil pembangunan.

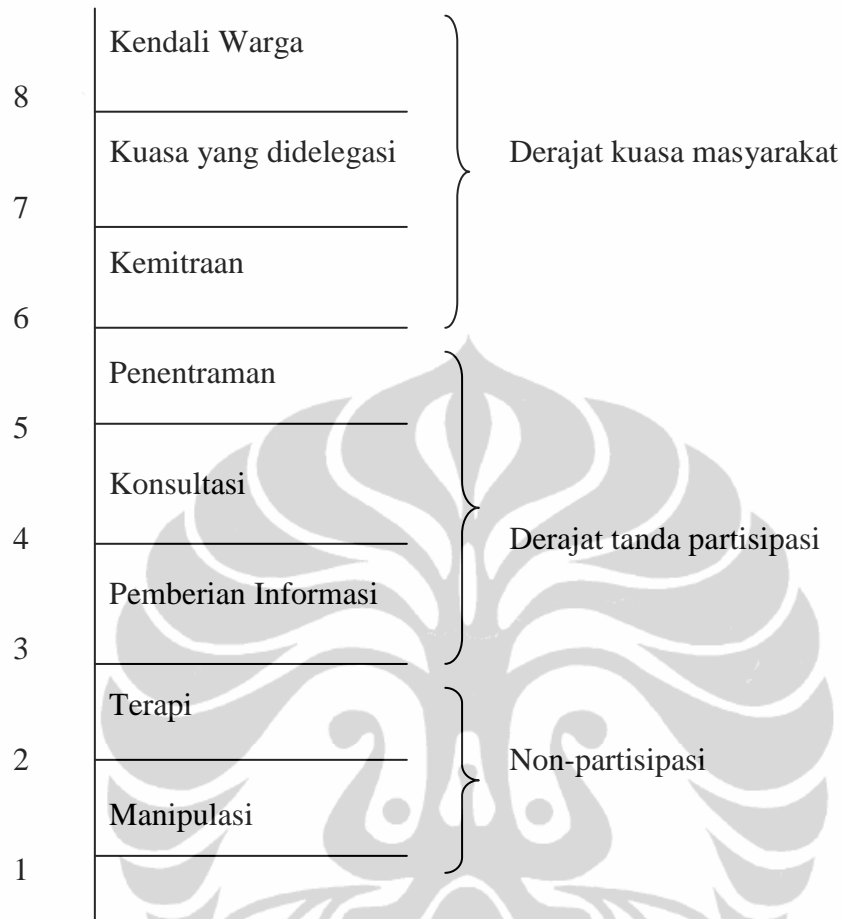
Participation in evaluation adalah partisipasi masyarakat dalam bentuk keikutsertaan menilai serta mengawasi kegiatan pembangunan serta hasil-hasilnya. Penilaian ini dilakukan secara langsung, misalnya dengan ikut serta dalam mengawasi dan menilai atau secara tidak langsung, misalnya memberikan saran-saran, kritikan atau protes.

Dalam penelitian ini akan memfokuskan partisipasi masyarakat dalam implementasi, melihat bentuk partisipasi masyarakat baik melalui komite sekolah maupun langsung kepada sekolah.

2.1.3 Derajat Partisipasi Masyarakat

Terdapat kadar yang berbeda dalam setiap praktek partisipasi. Kadar ini jika diperbandingkan satu sama lain akan membentuk suatu garis kontinum mulai dari titik non partisipasi warga sampai kendali warga sepenuhnya. Untuk memperjelas mana proses yang disebut partisipasi dan bukan partisipasi dalam penelitian ini akan mempergunakan konsep delapan tangga partisipasi masyarakat (*Eight Rungs on Ladder of Citizen Participation*) menurut Arnstein (1971).

Dalam konsepnya Arnstein menjelaskan partisipasi masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir, tiap tangga dibedakan berdasarkan “*corresponding to the extent of citizen’s power in determining the plan and/or program*”. Secara umum, dalam model ini ada tiga derajat partisipasi masyarakat : (1) Tidak Partisipatif (*Non Participation*); (2) Derajat Semu (*Degrees of Tokenism*) dan kekuatan masyarakat (*Degrees of Citizen Powers*). Lebih jelasnya dapat dilihat dalam gambar dibawah ini:



Sumber : Sherry.R Arnstein "A Ladder of Citizen Participation"(AIP Jurnal, July 1971).

Gambar 1. Tangga partisipasi dari Arnstein

Dua tangga terbawah yang dikategorikan dalam derajat Non partisipasi (*Non Participation*) menempatkan bentuk-bentuk partisipasi yang dinamakan Manipulasi (*Manipulation*) dan Terapi (*Therapy*) dalam kedua tangga tersebut partisipasi hanya bertujuan untuk mendidik “menatar” masyarakat dan “mengobati” masyarakat. Dalam tangga pertama Manipulasi bisa diartikan (relative) tidak ada komunikasi apalagi dialog sedangkan dalam tangga kedua *Therapy* telah ada komunikasi namun masih bersifat terbatas, inisiatif datang dari pemerintah (pemegang kekuasaan) dan hanya satu arah.

Tangga ketiga, keempat dan kelima dikategorikan dalam derajat tanda partisipasi (*Degree of Tokenism*) yaitu partisipasi masyarakat telah didengar dan berpendapat tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan, dalam taraf ini partisipasi masyarakat memiliki kemungkinan yang sangat kecil untuk menghasilkan perubahan dalam masyarakat. Dalam tangga ke tiga yaitu *Information* menyiratkan bahwa komunikasi sudah banyak terjadi tetapi masih bersifat satu arah; tidak ada sarana bagi masyarakat untuk melakukan timbal balik (feed back), seperti pengumuman, penyebaran pamflet dan laporan tahunan. Tangga ke empat yaitu *Consultation* bermakna bahwa komunikasi telah bersifat dua arah tetapi masih bersifat partisipasi yang ritual/formalitas, sudah ada kegiatan penjangkauan aspirasi, penyelidikan keberadaan masyarakat, telah ada aturan pengajuan proposal dan ada harapan aspirasi masyarakat akan didengarkan tetapi belum ada jaminan aspirasi tersebut akan dilaksanakan misalnya survei sikap, temu warga dan dengar pendapat publik. Tangga ke lima yaitu *Placation* (penentraman) berarti bahwa komunikasi telah berjalan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dengan pemerintah, masyarakat (khususnya yang rentan dan termajinalisa) dimungkinkan untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang oleh pemegang kekuasaan.

Tiga tangga teratas dikategorikan dalam derajat kuasa masyarakat (*Degree of Citizen Power*) dimana masyarakat memiliki pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan partisipasi masyarakat (kelompok masyarakat miskin/rentan) sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil dan dampak kebijakan dengan menjalankan kemitraan (*partnership*) yaitu masyarakat telah mampu bernegosiasi dengan “pemegang kekuasaan” dalam posisi sejajar, pendelegasian kekuasaan (*delegated power*) yaitu masyarakat telah mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah “dikuasai”. Pada tangga kendali warga (*citizen control*) partisipasi masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses pembentukan, pelaksanaan dan konsumsi dari kebijakan bahkan sangat mungkin masyarakat

telah memiliki kewenangan penuh untuk mengelola suatu objek kebijakan tertentu.

Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Arnstein (1971) terlihat bahwa terdapat perbedaan yang cukup mendasar antara bentuk partisipasi semu (*empty ritual*) dengan yang mempunyai kekuatan nyata (*real power*). Didalamnya digambarkan bagaimana bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dari masyarakat dipaksa atau dimanipulasi dan dimana masyarakat telah mampu mengontrol pembuatan keputusan dan pengalokasian sumber daya. Kemudian masing-masing derajat ditekankan bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program yang dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan tetapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan tersebut.

2.1.4 Faktor-faktor yang Menghambat Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam pendidikan dapat dipengaruhi berbagai faktor yang dapat mendorong maupun faktor yang menghambat partisipasi masyarakat. Beberapa pendapat yang mengemukakan mengenai beberapa faktor yang dapat menghambat partisipasi masyarakat antara lain : Abe (2001), mengemukakan bahwa a) rendahnya tingkat pendidikan, kemauan baca tulis dan keterbatasan pengetahuan masyarakat sehingga secara teknis sulit berpartisipasi secara produktif; b) masyarakat berada dalam situasi politik sentralistik-otoriter sehingga membudaya sikap ‘mengekor’, pasif, takut mengambil inisiatif dan hidup dalam budaya petunjuk; c) langkanya ‘kepercayaan’ atau rasa percaya diri sehingga rakyat tidak terbiasa untuk jujur mengatakan apa adanya meskipun harus bertentangan dengan pemerintah sehingga kepura-puraan atau hipokrisi telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat; d) rakyat telah kehilangan institusi lokal yang bisa dipercaya dan kecerdasan lokal sebagai akibat tekanan politik elite dan; e) aspirasi yang disampaikan rakyat adalah aspirasi pantulan (refleksi) aspirasi negara.

Selanjutnya Watson dalam Adi (2002) berpendapat kendala yang dapat menghalangi terjadinya suatu perubahan antara lain : a) kendala yang berasal dari kepribadian individu yaitu kestabilan, kebiasaan, hal yang utama, seleksi ingatan dan persepsi, ketergantungan, superego, rasa tidak percaya diri, rasa tidak aman; b) kendala yang berasal dari sistem sosial yaitu kesepakatan terhadap norma tertentu, kesatuan dan keterpaduan sistem dan budaya, kelompok kepentingan, hal-hal yang bersifat sakral, penolakan terhadap orang luar.

Hamijoyo (1993) menyatakan faktor yang menghambat antara lain: a) masyarakat belum dapat menghayati atau merasakan masalah atau kepentingannya. Bisa juga masalah atau kepentingan terlalu dipaksakan dari atas atau dari luar, masyarakat mungkin merasakan adanya masalah atau kepentingan namun tidak ada tokoh atau pemerakarsa yang mampu mengangkatnya menjadi masalah atau kepentingan umum; b) masyarakat atau tokoh terpercaya belum sanggup atau kurang berani mengajukan bentuk atau cara pemecahan masalah yang diterima secara luas atau yang secara teknis dan keuangan mungkin dapat dilaksanakan; d) tujuan partisipasi masyarakat kurang jelas, mungkin karena manfaat atau tujuan pembangunan kurang jelas bagi masyarakat; e) tidak ada organisasi dan pimpinan yang cukup handal untuk mengelola partisipasi masyarakat sehingga aspirasi dan potensi warga kurang tersalur secara efektif dan efisien.

2.2 Kebijakan Publik dan Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik. Dengan demikian kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik. Di dalam konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan merupakan bagian dari kebijakan di bidang pendidikan, untuk mencapai tujuan pembangunan negara-bangsa di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan negara bangsa secara keseluruhan. Berikut ini penjelasan mengenai kebijakan publik dan kebijakan pendidikan, yaitu:

2.2.1 Kebijakan Publik

Istilah kebijakan (*policy*) pada prinsipnya didefinisikan dalam berbagai macam pengertian. Anderson (1984) mendefinisikan *policy* sebagai “*The relationship of a government unit to its environment*” (hubungan suatu lembaga pemerintah terhadap lingkungannya). Sedangkan Friedrich dalam Nugroho (2003) mendefinisikan *policy* sebagai :

“a proposed course of action of a person, group or government within a given environment within a given environment obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose”.

Dengan kata lain kebijakan suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan dan kesempatan yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta tujuan tertentu (Soenarko, 2000).

Anderson (1984) menyimpulkan kebijakan sebagai “*a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter concern*”. Kebijakan adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijakan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan.

Jadi, kebijakan adalah suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah untuk kepentingan rakyat. Kebijakan dapat didefinisikan berdasarkan elemen yang terdiri atas: 1)kebijakan sebenarnya mencakup perilaku dan harapan-harapan; 2)mencakup adanya tindakan atau ketiadaan tindakan; 3)mempunyai hasil akhir yang hendak dicapai; 4)muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu dan 5)kebijakan negara menyangkut peran fungsi lembaga yang ada.

Dunn (1994) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat

pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Dikatakan suatu sistem kebijakan (*policy system*) merupakan pola institusional dimana didalamnya kebijakan dibuat, mencakup hubungan timbal balik diantara tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Isu kebijakan yang biasanya merupakan hasil konflik mengenai definisi masalah kebijakan. Definisi dari masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan (*policy stakeholder*) yang khusus, yaitu individu atau kelompok individu yang mempunyai andil didalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan (*policy environment*) yaitu konteks khusus dimana kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik.

Sedangkan Dye (2002) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever government choose to do or not to do,*” yaitu segala sesuatu atau apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda. Dye juga mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Dari definisi tersebut, dapat dikenali ciri-ciri kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kedua, kebijakan publik

adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kebijakan publik dan bukan mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada pada wilayah (domain) lembaga publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Ketiga, dikatakan sebagai kebijakan publik jika terdapat tingkat eksternalitas yang tinggi, yaitu dimana pemanfaat atau yang berpengaruh bukan saja pengguna langsung kebijakan publik tetapi juga yang tidak langsung.

Sebagai sebuah keputusan negara, maka tujuan dari kebijakan publik adalah membangun tertib kehidupan publik. Kebijakan publik yang berkembang di negara-negara berkembang mempunyai dimensi yang khas, lebih luas dari pemahaman hukum tersebut, yaitu untuk melakukan pembangunan sebagai upaya ketertinggalannya.

Untuk memahami tujuan kebijakan publik dalam dua dimensi: menjaga dan mengembangkan. Kebijakan publik yang menjaga bukan dipahami sebagai menjaga status quo, namun untuk membangun tertib hukum dalam arti luas bagi publik, sebagai dasar yang diperlukan untuk mencapai kemajuan sebagaimana tujuan atau target kemajuan yang telah ditetapkan (Nugroho, 2003).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Menurut Edward III (1980) masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Selanjutnya *“without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully”*. Ada empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif,

yaitu *communication*, *resource*, *disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*.

Communication berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk menjalankan kebijakan secara efektif.

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk menjalankan kebijakan tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Bureaucratic structures berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

2.2.2 Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Ensiklopedia wikipedia menyebutkan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan kumpulan hukum atau aturan yang mengatur pelaksanaan sistem pendidikan, yang tercakup di dalamnya tujuan pendidikan dan bagaimana mencapai tujuan tersebut. Selengkapnya disebutkan demikian:

Education policy refers to the collection of laws or rules that govern the operation of education systems. It seeks to answer questions about the purpose of education systems. It seeks to answer questions about the purpose of education, the objectives (societal and personal) that it

designed to attain, the methods for attaining them and the tools for measuring their success or failure or failure.

Sebagaimana dikemukakan oleh Olsen, Codd dan O'Neil dalam Nugroho (2003) kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi, bagi negara-negara dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu argumen utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan. Dikatakan sebagai berikut:

...education policy in the twenty first century is the key to global security, sustainability and survival..education policies are central to such global mission... a deep and robust democracy at national level requires strong civil society based on norms of trust and active response citizenship and that education is central to such a goal. Thus, the strong education state is necessary to sustain democracy at the national level so that strong democratic nation states dan buttress forms of international governance and ensure that globalization becomes force for global sustainability and survival...

2.3 Manajemen Berbasis Sekolah

Sebelum membahas mengenai Manajemen Berbasis Sekolah perlu dibedakan terlebih dahulu mengenai pengertian manajemen dan administrasi yang sering dipertukarkan atau hanya dibedakan secara nominal. Menurut Sergiovanni et.al. dalam Danim (2008) “Di lingkungan pendidikan persekolahan sangat mungkin orang lebih suka menggunakan istilah administrasi daripada manajemen untuk membedakannya dengan organisasi bisnis dan industri, dimana dua nama terakhir memang berkonotasi komersial”. Krajewski at.al. (1893) memaknai istilah administrasi lebih luas daripada manajemen, dimana mereka menulis “*We consider administration to be slightly more encompassing than management*”. Titik tekan manajemen terletak pada dimensi-dimensi lebih teknis dari usaha untuk mencapai tujuan; sedangkan administrasi disamping menyangkut tugas-tugas manajemen bagi pencapaian tujuan juga menekankan

pada penciptaan unitas dari dimensi-dimensi keorganisasian dan sasaran-sasaran yang ingin dicapai.

Selanjutnya Lipham dan Hoeh, Jr (1974) membedakan antara administrasi dan manajemen dari pendekatan proses. Menurut dua pakar ini pendekatan proses dalam administrasi kurang menekankan pada aspek operatif apa (*what*) yang harus dikerjakan dan bagaimana (*how*) organisasi akan dikelola. Titik tekan administrasi pada bagaimana kinerja ditampilkan oleh administrator pada tingkat manajerial puncak dari hierarkhi organisasi.

Jadi istilah administrasi umumnya digunakan manakala merujuk pada proses kerja manajerial level puncak dilihat dari konteks keorganisasian. Sementara istilah manajemen merujuk pada proses kerja manajerial pada level yang lebih operasional. Level operasional yang dimaksud adalah manajemen kelas, manajemen sumber daya manusia, manajemen sumber daya material dan sebagainya.

Administrasi menurut Danim (2008) didefinisikan sebagai proses kerja sama antar dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan tertentu secara produktif. Istilah produktif mengandung makna efisien dan efektif. Efisiensi merujuk kepada proses kerja sedangkan efektivitas merujuk kepada hasil. Administrasi pendidikan karenanya dapat didefinisikan sebagai proses kerjasama sumber daya manusia kependidikan dengan memanfaatkan potensi yang ada dan yang sesuai (manusia, material, uang, teknologi dan situasi) untuk mencapai tujuan pendidikan secara efektif dan efisien.

Menurut Koentz dan Wehrich (1990) mengemukakan definisi manajemen sebagai "*The process of designing and maintaining an environment in which individuals, working together in groups, efficiently accomplish selected aims*". Scanlan dan Key (1979) mendefinisikan manajemen sebagai proses pengkoordinasian dan pengintegrasian semua sumber baik manusia, fasilitas, maupun sumber daya teknikal lain untuk mencapai aneka tujuan khusus yang

diterapkan. Terry mendefinisikan manajemen dari sudut pandang fungsi organiknya. Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengaktualisasian, pengawasan, baik sebagai ilmu maupun seni untuk mencapai tujuan yang telah dilakukan sebelumnya.

Istilah administrasi menurut Danim (2008) merujuk pada keseluruhan spektrum proses dan substansi kerja manajerial kependidikan. Istilah manajemen digunakan merujuk pada proses kerja manajerial dalam rangka mengkoordinasikan dan mengintegrasikan semua sumber daya, baik manusia, material, fasilitas atau teknikal dalam kerangka penyelenggaraan pendidikan. Administrasi atau manajemen pendidikan dapat didekati dari dua pendekatan yaitu pendekatan proses dan pendekatan tugas atau pendekatan substantif.

Danim (2008) menambahkan bahwa pendekatan proses merujuk pada proses kerja administrasi pendidikan atau fungsi organik manajemen pendidikan, sedangkan pendekatan tugas administrasi atau manajemen pendidikan merujuk pada tugas-tugas pada tingkat praktis yang dilaksanakan dalam kerangka kegiatan administrasi atau manajemen pendidikan. Dalam konteks ini, pendekatan proses dan pendekatan tugas yang dimaksud adalah bagaimana proses kerja administrasi atau manajemen sekolah mampu menjalankan tugas-tugas yang diselenggarakan dalam kerangka kegiatan pendidikan persekolahan. Tugas-tugas administrasi atau manajemen sekolah bermuara pada satu kegiatan inti, yaitu proses pendidikan siswa. Orientasi proses mengacu kepada efisiensi pekerjaan, sedangkan orientasi tugas mengacu kepada produk riil yang dapat ditampilkan.

2.3.1 Pengertian Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen sekolah (*school management*) atau administrasi sekolah (*school administration*) bukanlah terminologi baru di dalam dunia akademik kependidikan. Sebagai substansi, tugas manajemen atau administrasi sekolah telah ada sejak lembaga persekolahan ada. Substansi prosesnya (perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan atau pengendalian) telah

dikembangkan sejalan dengan berjalannya substansi tugas (manajemen akademik, manajemen pelayanan khusus, dan lain-lain). Semenjak sekolah menjadi basis utama beroperasinya substansi tugas dan substansi proses manajemen sekolah, muncul gagasan untuk melakukan desentralisasi pendidikan pengelolaan pendidikan melalui Manajemen Berbasis Sekolah.

Manajemen Berbasis Sekolah merupakan terjemahan dari istilah *School Based Management* yang pertama kali muncul dan populer di Amerika Serikat. Konsep ini ditawarkan ketika masyarakat mempertanyakan relevansi dan korelasi hasil pendidikan dengan kebutuhan masyarakat.

Manajemen Berbasis Sekolah pada hakekatnya berpijak pada *Self Determination Theory*. Teori ini menyatakan bahwa apabila seseorang atau sekelompok orang memiliki kepuasan untuk mengambil keputusan sendiri, maka orang atau kelompok orang tersebut akan memiliki tanggung jawab yang besar untuk melaksanakan apa yang telah diputuskan (Sutadji,2004).

Berdasarkan teori tersebut, banyak definisi mengenai Manajemen Berbasis Sekolah yang telah dikemukakan oleh para pakar, antara lain; Wohlsletter dan Mohrman (1996) menjelaskan secara luas bahwa Manajemen Berbasis Sekolah adalah pendekatan politis untuk mendesain ulang organisasi sekolah dengan memberikan kewenangan dan kekuasaan kepada partisipan sekolah pada tingkat lokal guna memajukan sekolahnya. Partisipasi lokal yang dimaksudkan adalah partisipasi orang tua siswa dan masyarakat. Kubick (1988) mendefinisikan secara lebih sempit lagi mengenai Manajemen Berbasis Sekolah, yakni peletakan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan dari pemerintah kepada sekolah berkaitan dengan anggaran, personel dan kurikulum. Oleh karena itu Manajemen Berbasis Sekolah memberikan hak kontrol kepada kepala sekolah, guru dan orang tua. Sedangkan Oswald (1995) mendefinisikan Manajemen Berbasis Sekolah sebagai desentralisasi otoritas pengambilan keputusan pada sekolah. Pelimpahan kewenangan dalam pengambilan keputusan pada sekolah ternyata memberikan dampak kepada penyediaan program yang lebih baik bagi

siswa. Hal ini dapat dipahami karena pengelolaan sumber daya yang tersedia akan secara langsung sesuai dengan kebutuhan siswa.

Dengan pengertian yang hampir sama Myers dan Stonehill (1993) mendefinisikan Manajemen Berbasis Sekolah sebagai strategi untuk memperbaiki pendidikan dengan memindahkan kewenangan untuk pengambilan keputusan secara signifikan dari pemerintah pusat/daerah kepada individual sekolah. Melalui pemberian tanggung jawab kepada kepala sekolah, guru, staf, orang tua, siswa dan masyarakat untuk memiliki kontrol terhadap anggaran, personel dan kurikulum. Keterlibatan semua komponen sekolah dan masyarakat sekolah tersebut ternyata dapat meningkatkan lingkungan belajar yang efektif bagi siswa selanjutnya berdampak kepada peningkatan prestasi belajar baik bersifat akademis maupun non akademis.

Sedangkan menurut Fattah (2000) Manajemen Berbasis Sekolah diartikan sebagai pengalihan dalam pengambilan keputusan dari tingkat pusat sampai ke tingkat sekolah. Pemberian kewenangan dalam pengambilan keputusan dipandang sebagai otonomi di tingkat sekolah dalam pemanfaatan semua sumber daya (*resources*) sehingga sekolah mampu secara mandiri menggali, mengalokasikan, menentukan prioritas, memanfaatkan, mengendalikan dan mempertanggung jawabkan (*accountability*) kepada setiap yang berkepentingan (*stakeholder*) termasuk masyarakat.

Dalam pelaksanaan manajemen berbasis sekolah sangat diutamakan peran eksekutif sekolah. Manajemen Berbasis Sekolah harus dapat menggerakkan sumber daya personel baik internal sekolah maupun eksternal sekolah untuk dapat berperan aktif dalam upaya meningkatkan mutu sekolah. Selain itu Manajemen Berbasis Sekolah harus mengkondisikan keikutsertaan seluruh warga sekolah dan unsur masyarakat dalam pengambilan keputusan yang memiliki hubungan dengan persoalan sekolah. Disamping itu, Manajemen Berbasis Sekolah dapat melaksanakan fungsi manajemen dalam hal pengorganisasian dan pemanfaatan sumber-sumber dalam upaya mencapai tujuan sekolah.

Selanjutnya Mukhtar dan Suparto (2003) berpendapat bahwa Manajemen Berbasis Sekolah pada dasarnya adalah keseluruhan proses merencanakan, mengorganisasikan, mengembangkan dan mengendalikan seluruh pendukung/pengguna sekolah dan sumber daya sekolah untuk mencapai tujuan sekolah khususnya dan tujuan pendidikan umumnya.

Oleh karena itu Manajemen Berbasis sekolah merupakan pengkoordinasian dan pendayagunaan sumber daya yang dilakukan secara otomatis (mandiri) oleh sekolah melalui sejumlah input manajemen untuk mencapai tujuan sekolah dalam kerangka pendidikan nasional dengan melibatkan semua kelompok kepentingan terkait. Sasarannya adalah peningkatan mutu sekolah secara berkelanjutan.

Manajemen sekolah dengan rancangan Manajemen Berbasis Sekolah dipandang berhasil jika mengangkat derajat mutu proses dan produk pendidikan dan pembelajaran. Dalam pengertian umum, mutu mengandung makna derajat keunggulan suatu produk atau hasil kerja, baik berupa barang maupun jasa. Barang dan jasa pendidikan itu bermakna dapat dilihat dan tidak dapat dilihat, tetapi dapat dirasakan (Danim, 2008).

Selanjutnya Danim (2008) menjelaskan dalam konteks pendidikan, pengertian mutu mengacu pada masukan, proses, keluaran dan dampaknya. Mutu masukan dapat dilihat dari beberapa sisi. Pertama, kondisi baik atau tidaknya masukan sumber daya manusia, seperti kepala sekolah, guru dan siswa. Kedua, memenuhi atau tidaknya kriteria masukan material berupa alat peraga, buku, kurikulum, sarana dan prasarana dan lainnya. Ketiga, memenuhi atau tidaknya kriteria masukan yang berupa perangkat lunak dan struktur organisasi. Keempat, mutu masukan yang bersifat harapan dan kebutuhan seperti visi, motivasi dan cita-cita.

Mutu proses pembelajaran mengandung makna bahwa kemampuan sumber daya sekolah mentransformasikan multi jenis masukan dan situasi untuk

mencapai derajat nilai tambah tertentu pada siswa. Hal-hal yang termasuk dalam kerangka mutu proses pendidikan ini adalah derajat disiplin, saling menghormati dari subjek selama memberikan dan menerima jasa layanan.

Menurut Umaedi (1999) manajemen kelas dan manajemen sekolah berfungsi mensinkronkan berbagai masukan tersebut atau mensinergikan semua komponen dalam interaksi belajar dan mengajar, semua komponen itu bersinergi mendukung proses pembelajaran.

Hasil pendidikan dipandang bermutu jika mampu melahirkan keunggulan akademik dan non akademik pada siswa yang dinyatakan lulus untuk suatu jenjang pendidikan atau menyelesaikan program pembelajaran tertentu. Keunggulan akademik dinyatakan dengan nilai yang dicapai oleh siswa, sedangkan keunggulan non akademik dinyatakan dengan aneka jenis keterampilan yang diperoleh dari siswa selama mengikuti program ekstrakurikuler. Di luar kerangka itu, mutu luaran juga dapat dilihat dari nilai-nilai hidup yang dianut, moralitas, dan dorongan untuk maju dan lain-lain yang diperoleh siswa selama menjalani pendidikan.

2.3.2 Prinsip Manajemen Berbasis Sekolah

Terdapat empat prinsip Manajemen Berbasis Sekolah yaitu prinsip equifinalitas, prinsip desentralisasi, prinsip pengelolaan mandiri dan prinsip inisiatif manusia yang secara jelas diuraikan sebagai berikut (Cheng, 1996): Prinsip Equifinalitas (*equifinality*) yang didasarkan pada teori manajemen modern yang berasumsi bahwa terdapat perbedaan cara untuk mencapai tujuan. Manajemen sekolah menekankan fleksibilitas dan sekolah harus dikelola oleh sekolah itu sendiri berdasarkan kondisinya masing-masing. Prinsip equifinalitas ini mendorong terjadinya desentralisasi kekuasaan dan membolehkan sekolah memiliki mobilitas yang cukup, berkembang dan bekerja menurut strategi uniknya masing-masing untuk mengelola sekolahnya secara efektif.

Prinsip desentralisasi (*decentralization*), konsisten dengan prinsip equifinalitas maka desentralisasi merupakan gejala penting dalam reformasi manajemen sekolah modern. Dasar teori dari prinsip desentralisasi ini adalah manajemen sekolah dalam aktifitas pengajaran menghadapi berbagai kesulitan dan permasalahan. Oleh karena itu sekolah harus diberi kekuasaan dan tanggung jawab untuk menyelesaikan permasalahan secara efektif secepat mungkin ketika permasalahan muncul. Tujuan dari prinsip desentralisasi adalah memecahkan masalah secara efektif dan bukan menghindari masalah. Maka Manajemen Berbasis Sekolah harus mampu menemukan permasalahan, memecahkannya tepat waktu dan memberi kontribusi terhadap efektivitas belajar mengajar.

Prinsip Sistem Pengelolaan Mandiri (*self-managing system*), dalam prinsip ini sangat penting untuk membolehkan sekolah untuk memiliki sistem pengelolaan mandiri di bawah kendali kebijakan dan struktur utama, memiliki otonomi untuk mengembangkan tujuan pengajaran dan strategi manajemen, mendistribusikan sumber daya manusia dan sumber daya lain, memecahkan masalah dan meraih tujuan menurut kondisi mereka masing-masing. Karena sekolah menerapkan sistem pengelolaan mandiri maka sekolah dipersilahkan untuk mengambil inisiatif atas tanggung jawab mereka sendiri.

Prinsip Inisiatif Manusia (*human initiative*), sesuai dengan perkembangan hubungan kemanusiaan dan perubahan ilmu tingkah laku pada manajemen modern, maka orang mulai memberikan perhatian serius pada pengaruh penting faktor manusia dalam efektifitas organisasi. Perspektif sumber daya manusia menekankan pentingnya sumber daya manusia sehingga poin utama manajemen adalah untuk mengembangkan sumber daya manusia di sekolah untuk lebih berperan dan berinisiatif. Maka Manajemen Berbasis Sekolah bertujuan membangun lingkungan yang sesuai dengan para konstituen sekolah untuk berpartisipasi secara luas dan mengembangkan potensi mereka. Peningkatan kualitas pendidikan terutama berasal dari kemajuan proses internal khususnya dari aspek manusia.

2.3.3 Karakteristik Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen Berbasis Sekolah memiliki karakteristik yang perlu dipahami oleh sekolah. Karakteristik Manajemen Berbasis Sekolah tidak dapat dipisahkan dengan karakteristik sekolah efektif. Jika Manajemen Berbasis Sekolah merupakan wadah atau kerangka, sekolah efektif merupakan isinya. Oleh karena itu, karakteristik memuat secara inklusif elemen-elemen sekolah efektif yang dikategorikan menjadi input, proses dan output.

Menurut Rohiat (2008) dalam menguraikan karakteristik Manajemen Berbasis Sekolah, pendekatan sistem digunakan untuk memandunya, yaitu input, proses dan output. Hal ini didasari oleh pengertian bahwa sekolah merupakan sebuah sistem sehingga penguraian karakteristik Manajemen Berbasis Sekolah (yang juga karakteristik sekolah efektif didasarkan pada input, proses dan output).

Pertama, input pendidikan. Merupakan bahan masukan yang penting untuk mencapai tujuan pendidikan, antara lain ; a)memiliki kebijakan, tujuan dan sasaran mutu yang jelas; b)sumber daya tersedia dan siap; c)staf yang kompeten dan berdedikasi tinggi; d)memiliki harapan prestasi yang tinggi dan e)fokus pada pelanggan (siswa).

Kedua, proses. Sekolah yang efektif pada umumnya memiliki sejumlah karakteristik proses sebagai berikut: *Proses belajar mengajar dengan efektivitas yang tinggi*. Sekolah yang menerapkan Manajemen Berbasis Sekolah memiliki efektivitas proses belajar mengajar (PBM) yang tinggi. Hal ini ditunjukkan oleh sifat PBM yang menekankan pada pemberdayaan siswa. PBM bukan sekedar penekanan pada penguasaan pengetahuan tentang apa yang diajarkan, tetapi menekankan pada internalisasi tentang apa yang diajarkan sehingga tertanam dan berfungsi sebagai muatan nurani dan dihayati (ethos) serta dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari oleh siswa.

Kepemimpinan sekolah yang kuat. Pada sekolah yang menerapkan Manajemen Berbasis Sekolah, kepala sekolah memiliki peran yang kuat dalam mengkoordinasikan, menggerakkan dan menyetarakan semua sumber daya pendidikan yang tersedia. Kepemimpinan kepala sekolah merupakan salah satu faktor yang dapat mendorong sekolah untuk dapat mewujudkan visi, misi, tujuan dan sasaran sekolahnya melalui program yang dilaksanakan secara terencana dan bertahap.

Lingkungan sekolah yang aman dan tertib. Sekolah memiliki lingkungan (iklim) belajar yang aman, tertib dan nyaman sehingga proses belajar mengajar dapat berlangsung dengan nyaman (*enjoyable learning*). Karena itu sekolah yang efektif selalu menciptakan iklim sekolah yang aman, nyaman dan tertib melalui pengupayaan faktor yang dapat menumbuhkan iklim tersebut.

Pengelolaan tenaga kependidikan yang efektif. Tenaga kependidikan terutama guru, merupakan jiwa dari sekolah. Tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menyukseskan Manajemen Berbasis Sekolah adalah tenaga kependidikan yang mempunyai komitmen yang tinggi dan selalu mampu dan sanggup menjalankan tugasnya yang baik.

Sekolah yang memiliki budaya mutu. Budaya mutu yang dimaksud informasi kualitas harus digunakan untuk perbaikan bukan untuk mengadili, kewenangan harus sebatas pada tanggung jawab dan hasil harus diikuti penghargaan atau sanksi.

Sekolah memiliki teamwork yang kompak, cerdas dan dinamis. Kebersamaan merupakan karakteristik yang dituntut oleh Manajemen Berbasis Sekolah, karena output pendidikan merupakan hasil kolektif warga sekolah, bukan hasil individual.

Sekolah memiliki kewenangan (kemandirian). Sekolah memiliki kewenangan untuk melakukan yang terbaik bagi sekolahnya, sehingga dituntut

untuk memiliki kemampuan dan kesanggupan kerja yang tidak selalu menggantungkan kepada atasan.

Partisipasi yang tinggi dari warga sekolah dan masyarakat. Sekolah yang menerapkan Manajemen Berbasis Sekolah memiliki karakteristik bahwa partisipasi warga sekolah dan masyarakat merupakan bagian kehidupannya. Hal ini dilandaskan oleh keyakinan bahwa makin tinggi tingkat partisipasi makin besar rasa memiliki, makin besar rasa memiliki makin besar pula rasa tanggung jawab, dan makin pula tinggi dedikasinya.

Sekolah memiliki keterbukaan (transparansi). Keterbukaan dalam pengelolaan sekolah merupakan karakteristik sekolah yang menerapkan MBS, yang ditujukan dalam pengambilan keputusan, perencanaan, dan pelaksanaan kegiatan, penggunaan uang dan sebagainya yang selalu melibatkan pihak terkait sebagai alat kontrol.

Sekolah memiliki kemauan untuk berubah. Perubahan harus merupakan sesuatu yang menyenangkan bagi semua warga sekolah yaitu perubahan dalam peningkatan baik bersifat fisik maupun psikologis.

Sekolah melakukan evaluasi dan perbaikan secara berkelanjutan. Evaluasi belajar secara teratur bukan hanya ditujukan untuk mengetahui tingkat daya serap dan kemampuan siswa tetapi yang terpenting adalah bagaimana memanfaatkan hasil evaluasi belajar tersebut untuk memperbaiki dan menyempurnakan proses belajar mengajar di sekolah.

Sekolah yang responsif dan antisipatif terhadap kebutuhan. Sekolah selalu tanggap terhadap berbagai aspirasi yang muncul bagi peningkatan mutu. Oleh karena itu sekolah harus selalu dapat membaca lingkungan dan menaggapinya secara cepat dan tepat. Sekolah dituntut untuk tidak hanya mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan/tuntutan akan tetapi juga mampu mengantisipasi hal-hal yang mungkin akan terjadi.

Memiliki komunikasi yang baik. Sekolah yang efektif umumnya memiliki komunikasi yang baik, terutama antar warga sekolah dan juga antara sekolah dan masyarakat sehingga kegiatan yang dilakukan oleh tiap warga dapat diketahui. Keterpaduan semua kegiatan sekolah dapat diupayakan untuk mencapai tujuan dan sasaran sekolah yang telah dipatok. Selain itu, komunikasi yang baik juga akan membentuk teamwork yang kuat, kompak, dan cerdas sehingga berbagai kegiatan sekolah dapat dilakukan secara merata oleh warga sekolah.

Sekolah memiliki akuntabilitas. Akuntabilitas adalah bentuk pertanggung jawaban yang harus dilakukan sekolah terhadap keberhasilan program yang telah dilaksanakan. Akuntabilitas ini berbentuk laporan prestasi yang dicapai dan dilaporkan kepada pemerintah, orang tua siswa dan masyarakat.

Ketiga, output yang diharapkan. Output sekolah adalah prestasi sekolah yang dihasilkan melalui proses pembelajaran dan manajemen di sekolah. Pada umumnya output dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu output berupa prestasi akademik (*academic achievement*) dan output berupa prestasi non akademik (*non academic achievement*). Output prestasi akademik misalnya nilai UAN, lomba karya ilmiah remaja. Output non akademik, misalnya akhlak/budi pekerti dan perilaku sosial yang baik, kerajinan, prestasi olah raga, kesenian.

2.4 Penelitian Terdahulu

Berikut ini dipaparkan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penulisan tesis ini yang menjelaskan tentang konsep partisipasi masyarakat dan implementasi kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah, sebagai berikut:

2.4.1 Pengaruh Karakteristik Sekolah, Partisipasi Masyarakat, Iklim Sekolah, dan Kemampuan Manajemen terhadap Keefektifan Sekolah pada SMP Negeri di DKI Jakarta.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Sylviana Murni pada tahun 2005 diketahui bahwa untuk mencapai keefektifan sekolah perlu diperhatikan secara bersama-sama pengaruh berbagai aspek, termasuk karakteristik sekolah, partisipasi masyarakat, iklim sekolah dan kemampuan manajemen. Peningkatan tuntutan akan akuntabilitas, transparansi dan demokratisasi di masyarakat akan mengubah dan membentuk karakteristik sekolah, partisipasi masyarakat, iklim sekolah dan kemampuan manajemen menjadi sedemikian profesionalnya yang pada gilirannya berdampak pada keefektifan sekolah guna mewujudkan terdidiknya anak bangsa yang berkualitas. Karakteristik sekolah yang tergambar melalui sarana sekolah, proses belajar dan kesesuaian antara dana yang dialokasikan di sekolah dengan keluaran perlu dimanfaatkan secara optimal.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan dapat dilihat dari beberapa aspek, termasuk kesediaan masyarakat dalam melibatkan diri secara aktif untuk ikut mengawasi pelaksanaan kebijakan dan program sekolah serta berperan serta dalam membiayai penyelenggaraan pendidikan. Aspek lainnya dalam hal kepedulian dapat dilihat dalam hal kepedulian dapat dilihat dalam partisipasi pada kegiatan ekstrakurikuler, keikutsertaan dalam pengawasan mutu sekolah, keaktifan dalam pertemuan komite sekolah, peran serta dalam mengembangkan iklim sekolah dan kehadiran dalam pertemuan rutin di sekolah. Upaya-upaya yang dilakukan oleh pihak manajemen sekolah/komite sekolah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat antara lain dapat berupa pembentukan tim kerja kendali mutu yang melibatkan masyarakat, menerapkan pelayanan prima, peningkatan kinerja sekolah, menerapkan keterbukaan, dan mengadakan kegiatan sekolah yang melibatkan masyarakat.

Iklim sekolah yang dapat dilihat dan diteliti melalui kondisi fisik dan fasilitas sekolah, cara kerja dan gaya kepemimpinan kepala sekolah, harapan pada

prestasi sekolah, hubungan kerja serta ketertiban/ disiplin sekolah merupakan aspek yang berkaitan langsung dengan kemampuan manajemen sekolah. Kelima aspek tersebut bila dijalankan dengan baik dan optimal akan sangat meningkatkan kinerja sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan, baik kepala sekolah, guru, maupun siswa.

Kemampuan manajemen bisa ditingkatkan melalui kepiawaian dalam merencanakan, mengambil keputusan, mengorganisasikan dan mengontrol. Kemampuan ini pun dikukuhkan melalui adanya motivasi yang dapat ditunjukkan melalui kemampuan komunikasi, mengembangkan kemampuan orang lain, memanfaatkan keragaman, kesadaran kemampuan pengelolaan, dan pengendalian sumber daya baik sumber daya manusia, pengendalian keuangan, fasilitas maupun pengendalian sumber informasi.

Penerapan konsep Manajemen Berbasis Sekolah juga merupakan salah satu upaya optimalisasi keefektifan sekolah karena sekolah dapat menyelenggarakan pendidikan secara otonom dan fleksibel. Sekolah lebih mudah mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman bagi lembaganya. Pengambilan keputusan akan lebih cocok untuk memenuhi kebutuhan sekolah. Penggunaan sumber daya pendidikan akan lebih efisien dan efektif. Keterlibatan stakeholders pendidikan di lingkungan sekolah dalam pengambilan keputusan dapat ditingkatkan. Sekolah dapat bertanggung jawab tentang mutu pendidikan masing-masing kepada pemerintah, orang tua siswa dan masyarakat. Sekolah melakukan persaingan sehat dengan sekolah-sekolah lainnya dan sekolah dapat secara tepat merespon aspirasi masyarakat dan lingkungan.

2.4.2 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah

Penelitian ini dilakukan Imam Sutadji pada tahun 2004 dengan populasi 206 Sekolah Menengah Pertama di DKI Jakarta yang mengikuti program

Manajemen Berbasis Sekolah dan menerima bantuan BOMM, ditemukan bahwa karakteristik sekolah berpengaruh secara signifikan terhadap hasil belajar adalah karakteristik orang tua siswa. Adapun faktor karakteristik guru, karakteristik kepala sekolah, dan kondisi sekolah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kepemimpinan dan terhadap hasil belajar.

Kepemimpinan kepala sekolah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap hasil belajar, akan tetapi kepemimpinan berpengaruh secara signifikan terhadap iklim sekolah. Iklim sekolah tidak memiliki pengaruh signifikan dengan hasil belajar, artinya walaupun kepemimpinan yang dihasilkan oleh pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah dapat mempengaruhi iklim sekolah, namun belum dapat dikatakan bahwa pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah telah mampu mempengaruhi hasil belajar siswa.

Dalam model struktural dengan data sekolah Manajemen Berbasis Sekolah diperoleh hasil bahwa faktor karakteristik sekolah tidak berpengaruh secara signifikan dengan hasil belajar, kecuali karakteristik orang tua siswa, artinya pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah mampu mempengaruhi secara signifikan dengan hasil belajar hanya melalui faktor karakteristik orang tua siswa. Faktor-faktor lainnya masih belum signifikan pengaruhnya dengan hasil belajar, maupun dengan variabel antara, yaitu kepemimpinan. Demikian juga dengan kepemimpinan, dari hasil analisis diperoleh bahwa variabel tersebut belum signifikan pengaruhnya dengan hasil belajar, walaupun variabel tersebut telah memiliki pengaruh yang signifikan dengan variabel antara iklim sekolah.

Rekomendasi dari penelitian ini, untuk keberhasilan pelaksanaan kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah aspek-aspek lainnya masih harus dikembangkan secara bersama di dalam pengelolaan sekolah. Melalui penerapan prinsip pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah hal tersebut diyakini akan dapat diwujudkan, dimana sekolah benar-benar diberikan kemandirian, fleksibilitas dalam mewujudkan iklim sekolah yang kondusif untuk melaksanakan program-programnya secara transparan dan akuntabel melalui

kerjasama yang kuat antara warga sekolah dan orang tua dibawah koordinasi kepemimpinan kepala sekolah. Untuk itu diperlukan perubahan sistem pengaturan oleh pemerintah yang lebih bersifat memfasilitas sekolah dengan aturan-aturan dan pemenuhan kebutuhan sekolah untuk lebih mampu memberdayakan dirinya sendiri. Dengan demikian diharapkan sekolah akan muncul sebagai unit pendidikan yang memiliki iklim organisasi yang lebih kondusif, mandiri dan terbuka untuk menciptakan suasana belajar yang berkualitas bagi warganya terutama siswanya melalui partisipasi aktif seluruh warga sekolah dan masyarakat di bawah koordinasi kepala sekolah sebagai pemimpin perubahan sesuai dengan keunikan dan karakteristiknya.

2.5 Operasionalisasi Konsep

Dalam rangka mengetahui partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah, maka dapat dilihat dari beberapa aspek sebagai berikut:

Tabel 1
Operasionalisasi Konsep

No.	Faktor-faktor yang diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran
				Informan	Dokumen	
	Partisipasi Masyarakat dalam Manajemen Berbasis Sekolah					Bentuk dan Derajat partisipasi masyarakat dianalisis berdasarkan teori <i>Ladder of Citizen Participation</i> (Sherry R. Arnstein)
1	Bentuk partisipasi masyarakat Indikator bentuk partisipasi adalah: 1. Keikutsertaan masyarakat dalam program Manajemen Berbasis Sekolah - Partisipasi masyarakat dalam peningkatan	Primer dan Sekunder	Wawancara mendalam dan studi dokumen	Orang tua siswa, Komite Sekolah, dan Kepala Sekolah SMP Negeri 278 dan	Profil Sekolah, PP No.19 Tahun 2005	Melalui penyusunan program sekolah yang dituangkan dalam Rencana Pengembangan Sekolah

No.	Faktor-faktor yang diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran
				Informan	Dokumen	
	<p>Standar Isi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partisipasi masyarakat dalam peningkatan Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan - Partisipasi masyarakat dalam peningkatan Standar Proses - Partisipasi masyarakat dalam peningkatan Standar Sarana Prasarana Pendidikan - Partisipasi masyarakat dalam peningkatan Standar Kompetensi Kelulusan - Partisipasi masyarakat dalam peningkatan Standar Mutu Kelembagaan dan Manajemen - Partisipasi masyarakat dalam peningkatan Standar Pembiayaan Pendidikan - Partisipasi masyarakat dalam peningkatan Standar Penilaian 			SMP Negeri 225 Jakarta Barat		
	<p>2. Keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan pendidikan di sekolah</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ikut serta dalam rapat pertemuan dilaksanakan setiap awal tahun, akhir semester, dan akhir tahun untuk membicarakan program-program sekolah. - Ikut serta dalam pameran dan pekan seni seperti memperingati hari-hari besar. - Menghadiri undangan khusus dari sekolah mengenai masalah akademik maupun non akademik siswa 	Primer dan Sekunder	Wawancara mendalam dan studi dokumen	Orang tua siswa, Komite Sekolah, dan Kepala Sekolah SMP Negeri 278 dan SMP Negeri 225 Jakarta Barat, Ketua RT 06 Kec. Kalideres, LSM	Profil Sekolah, Dokumen Rencana Pengembangan Sekolah.	Banyaknya orang tua siswa dan masyarakat ikut hadir dalam acara yang diadakan sekolah

No.	Faktor-faktor yang diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran
				Informan	Dokumen	
	keputusan masih dipegang oleh pemegang kekuasaan			LSM dan Direktorat PSMP.		

