

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **A. Latar Belakang Masalah**

Sekolah Dasar sebagai lembaga pendidikan yang berfungsi untuk mencerdaskan kehidupan bangsa perlu menentukan pola serta gagasan untuk meningkatkan kemampuan manajemen bagi para pengelola pendidikan khususnya para Kepala Dinas P dan K yang mengelola Sekolah Dasar, sehingga para menejer Sekolah Dasar tidak bersikap masa bodoh terhadap permasalahan dan tuntutan-tuntutan masyarakat bahkan tuntutan bangsa dan negara.

Sekolah Dasar merupakan suatu lembaga pendidikan yang berupaya untuk meningkatkan taraf hidup bangsa dan meningkatkan kualitas anak didik dalam menunjang taraf kehidupan yang layak, maka Sekolah Dasar sangat dibutuhkan dan mempunyai peranan penting dalam pendidikan, sehingga dibentuk Dinas P dan K untuk mengelolanya secara global.

Dinas P dan K Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat dibentuk berdasarkan PP No. 65 Tahun 1951 tentang Penyerahan sebagian Urusan Pendidikan Pengajaran dan kebudayaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi. Dinas P dan K

Tingkat I Jawa Barat beralamat di jalan Banda No. 28 Bandung, dan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang memiliki jenjang Eselon II. Kepala Dinas dibantu oleh para pejabat Eselon III antara lain pejabat yang berkedudukan di Kantor Dinas P dan K Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Barat, seperti Kepala Sub Dinas, Kepala Bagian Tata Usaha, dan pejabat-pejabat Eselon III di Daerah Tingkat II berfungsi sebagai Kepala Dinas P dan K Daerah Tingkat II Kabupaten atau Kotamadya.

Para pejabat Eselon III di lingkungan Dinas P dan K Propinsi Jawa Barat terdiri dari Kepala Dinas P dan K Tingkat II Kabupaten/ Kotamadya sebanyak 25 orang. Sedangkan pejabat Eselon III di Kantor Dinas P dan K Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat berjumlah enam orang, dengan rincian lima orang Kepala Sub Dinas dan satu orang lainnya sebagai Kepala Bagian Tata Usaha. Pejabat Eselon III di lingkungan Dinas P dan K ini merupakan menejer-menejer pendidikan sesuai dengan peraturan yang berlaku sebagaimana terungkap dalam Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas P dan K Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat.

Disadari bahwa kepala Dinas P dan K Daerah Tingkat II merupakan Top menejer/Administrator pendidikan di Daerah Tingkat II bertugas merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi serta melakukan evaluasi pelaksanaan tugas dalam sektor pen-

didikan dasar yaitu Sekolah Dasar. Sebagai seorang Administrator pendidikan tentunya harus memahami tentang pengelolaan Sekolah Dasar dan permasalahannya.

Sesuai dengan PP No. 65/1951 ditegaskan bahwa tugas pokok yang dilimpahkan kepada Pemerintah Propinsi itu berhubungan dengan 3M (*man, money, material*). Implementasi pengelolaan tugas pelimpahan ini merupakan upaya menunjang perwujudan untuk mencapai tujuan pendidikan. Dalam UU No. 2/1989 dinyatakan secara jelas bahwa tujuan pendidikan adalah:

...mencerdaskan kehidupan bangsa dan untuk mengembangkan manusia Indonesia yang seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti yang luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, berkepribadian yang mantap dan mandiri serta memiliki rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Berdasarkan tujuan pendidikan di atas dapat disimpulkan bahwa manusia yang utuh memerlukan kerja keras dan dijadikan tujuan bersama dalam rangka mengisi pembangunan bangsa. Tujuan tersebut sangat baik, sehingga dalam tahap aplikasi di lembaga pendidikan membutuhkan kemampuan profesional terutama bagi Administrator pendidikan yang berwenang dalam perencanaan kebutuhan Sekolah Dasar. Dalam kondisi ini Pejabat Eselon III sebagai pemimpin pendidikan pada level meso dapat memainkan peranannya sebagai penentu keberhasilan pelaksanaan pendidikan di daerah.

Pendidikan di Sekolah Dasar merupakan landasan untuk keberhasilan pendidikan selanjutnya, karena para siswa diberikan kemampuan dasar yakni baca, tulis dan hitung untuk mampu melanjutkan pendidikan ke satuan pendidikan yang lebih tinggi atau persiapan terjun ke masyarakat. Pernyataan terakhir ini merupakan masalah khusus yang perlu diberikan solusi. Dengan memiliki latar belakang pendidikan Sekolah Dasar saja kemampuan bekerja untuk dapat bersaing jelas mengalami hambatan. Apalagi dalam proses pengajaran, dimana guru tidak dibekali dengan fasilitas penunjang, baik alat peraga, buku pelajaran, kondisi bangunan sekolah dan mobiler yang rusak, gaji dan tunjangan kesejahteraan yang kurang diperhatikan, sangat berpengaruh terhadap kualitas kinerja dan pada gilirannya akan turut mempengaruhi kualitas lulusan para siswa. Lulusan dengan kualitas yang rendah mencerminkan bahwa kualitas manajemen Sekolah Dasar tidak dilaksanakan secara optimal.

Pernyataan di atas, mengungkapkan bahwa permasalahan Sekolah Dasar cukup rumit yang menuntut kemampuan profesional tentang pemahaman kebutuhan Sekolah Dasar dan aspirasi guru yang mengajar di sana. Seyogyanya bila para pimpinan pendidikan Eselon III mengetahui permasalahan Sekolah Dasar dengan baik, baik secara teoritis maupun praktis. Dengan memiliki kemampuan

teoritis diharapkan menjadi bekal untuk kelancaran pelaksanaan tugas operasional di lapangan.

Penyelenggaraan pendidikan di Sekolah Dasar mengalami perkembangan yang sangat pesat, namun kurang diikuti oleh perkembangan kemampuan para pengelolanya, sehingga menimbulkan berbagai permasalahan. Adapun permasalahannya sebagai berikut:

### **1. Mis-manajemen**

Mis-manajemen merupakan suatu kesalahan tindakan atau kekeliruan yang terjadi dalam proses pelaksanaan kegiatan memimpin, bimbingan dan proses pemberian fasilitas-fasilitas yang diperlukan. Mis-manajemen adalah kesalahan tindakan Pimpinan Sekolah Dasar pada saat proses pencapaian tujuan tengah berlangsung.

Masalah mis-manajemen ini sangat memerlukan perhatian khusus serta pemikiran yang serius dan mendalam karena akhir-akhir ini banyak disinyalir oleh pimpinan-pimpinan kita bahwa di sana-sini khususnya pada lembaga pendidikan Sekolah Dasar terdapat mis-manajemen. Mis-manajemen merupakan suatu penyakit yang amat berbahaya dalam organisasi apapun. Persoalan yang harus kita hadapi bukan hanya sekedar mengetahui adanya mis-manajemen dengan dalih apapun, akan tetapi yang paling

penting adalah berusaha untuk mencari faktor penyebab terjadinya mis-manajemen itu dan segera mencari jalan keluar bagaimana mengatasinya.

#### **a. Faktor Penyebab Terjadinya Mis-manajemen**

Untuk sementara dapat diutarakan di sini bahwa sebab-sebab timbulnya mis-manajemen di Sekolah Dasar diantaranya seperti berikut:

- 1) Adanya dualisme dalam organisasi kepemimpinan Sekolah Dasar antara Dinas P dan K, dan Depdikbud.
- 2) Belum adanya kesatuan bahasa dalam manajemen Sekolah Dasar
- 3) Belum menjadi dasar pokok tuntutan kebutuhan yang sangat urgen akan pentingnya manajemen Sekolah Dasar di lingkungan para pejabat yang mengelola Sekolah Dasar.
- 4) Belum adanya keseragaman tentang cara dan tata kerja antara Sekolah Dasar dengan instansi yang lain.
- 5) Sering terjadinya birokrasi komunikasi vertikal atasan dan bawahan.
- 6) Kurang berfungsinya pelaksanaan pengawasan di tingkat SD
- 7) Kurang harmonisnya koordinasi antara Sekolah Dasar dengan instansi terkait.
- 8) Tidak sesuainya program dengan kemampuan ataupun kondisi pada sebagian Sekolah Dasar.

- 9) Sering terjadi perbedaan pendapat antara pejabat/pimpinan dengan pelaksana.
- 10) Sering terjadi *over leaving* antara para pejabat/pemimpin yang merasa lebih berhak dan merasa lebih kuat dalam kewenangan.
- 11) Pengangkatan Kepala Sekolah Dasar sering terjadi tidak berdasarkan karir dan potensi dasar.
- 12) Banyak kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sering berubah dan tidak konstan.
- 13) Terlalu banyak tuntutan dari dua instansi yang harus dipenuhi.
- 14) Tidak ada tenaga khusus administrasi di Sekolah Dasar, sedangkan tugas dan pekerjaan sangat banyak.

#### **b. Birokratisme**

Pengertian birokratisme ditinjau dari segi etimologi, berasal dari "burreau dan kratia". (Yunani). Burreau artinya meja, kantor, sedangkan kratia (ceracein) berarti pemerintahan. Jadi arti keseluruhannya adalah pemerintahan melalui kantor, atau *government by burreau*.

Dalam ilmu administrasi, birokrasi berarti "bahan administrasi". karena untuk melekasanan pekerjaan-pekerjaan dalam bidang kenegaraan dan swasta sangat diperlukan organ, badan atau aparat. Maka tanpa organ, badan atau aparat itu tujuan yang dikehendaki tidak akan tercapai.

Badan, di mana pekerjaan-pekerjaan tersebut dilaksanakan lazimnya disebut birokrasi atau badan administrasi. Sedangkan kantor sebagai tempat kerja bagi aparat baik dalam lembaga kenegaraan maupun swasta. Maka sebagai badan administrasi berarti badan yang menyelenggarakan pekerjaan untuk mencapai tujuan. Dengan demikian setiap kantor mutlak ada birokrasi. dari kenyataannya birokrasi memiliki aspek tertentu antara lain bersifat positif dan negatif. Indikasi aspek negatif seperti kemacetan, kelambatan, kejanggalan pada usaha pencapaian tujuan. Keadaan inilah dinamakan "birokratisme".

Sayang sekali sebagian masyarakat beranggapan bahwa birokrasi lebih menonjolkan aspek-aspek negatif. Dampak dari semua ini bila mendengarkan kata birokrasi orang berasosiasi tentang kelambatan, kemacetan, dan lain sebagainya.

Birokratisme di Sekolah Dasar terjadi akibat:

- 1) Ada pejabat yang mengelola Sekolah Dasar merasa berkuasa.
- 2) Ada pejabat pengelola pendidikan Sekolah Dasar yang berpegang teguh terhadap peraturan yang kaku.
- 3) Ada pejabat pengelola Sekolah Dasar yang mendiskriminasikan atau mempersulit segala urusan orang lain.
- 4) Ada pejabat pengelola Sekolah Dasar dalam satu lingkungan memiliki prinsip egoisme yang tinggi.

- 5) Ada pejabat pengelola Sekolah Dasar yang selalu sukar menerima perubahan bidang organisasi seperti metoda, dan prosedur kerja.
- 6) Ada pejabat pengelola Sekolah Dasar yang tidak mau mengikuti perubahan zaman, akan tetapi cenderung kepada situasi lama.
- 7) Faktor-faktor ekonomi, sosial, politik yang dimiliki pejabat pengelola Sekolah Dasar kurang relevan atau kurang cocok dengan jabatannya.

## **2. Efisiensi di Sekolah Dasar**

Tujuan utama dalam manajemen ialah memperoleh suatu cara, tehnik, metode yang cocok dilakukan, agar dengan sumber-sumber yang sangat terbatas dapat memperoleh hasil yang memuaskan atau mendapat efisiensi yang sesuai dengan prinsip ekonomi, yaitu “ dengan pengeluaran yang sekecil-kecilnya untuk memperoleh hasil yang sebesar-besarnya”. Jadi yang dimaksud efisiensi di sini adalah perbandingan yang terbaik antara masukan (input) dan pengeluaran (output), atau antara daya usaha dan hasil, atau antara pendapatan dan pengeluaran.

Pengertian utama dalam manajemen menerangkan tentang adanya efisiensi dan efektivitas, dalam arti bahwa segala sesuatu yang dikerjakan berdayaguna dan tepat, cepat, hemat dan sukses. Tepat mengenai sasaran, berarti apa yang dikehendaki tercapai dan

apa yang dicita-citakan menjadi kenyataan. Cepat berarti pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan waktu yang ditetapkan atau sebelum waktu yang ditetapkan berakhir, pelaksanaan pekerjaan telah selesai. Hemat berarti pemakaian barang, biaya, dan sumber lainnya dalam kadar yang seminim-minimnya, akan tetapi menghasilkan keuntungan yang besar. Sedangkan sukses berarti segala sesuatu yang dilaksanakan sampai pada tujuan yang diinginkan tanpa mengalami hambatan, keterlambatan dan kemacetan tertentu.

Berbicara mengenai efisiensi paling tidak kita akan dihadapkan kepada dua unsur yaitu waktu, dan administrasi. Waktu berarti pekerjaan selesai tepat waktu, sedangkan administrasi berarti keselarasan pekerjaan dengan pedoman. Dalam kenyataannya efisiensi itu berbeda, tergantung dari sudut mana dilihat.

## **B. Permasalahan**

### **1. Analisis Masalah**

Permasalahan pendidikan di Sekolah Dasar merupakan masalah besar yang memerlukan penanganan yang profesional. Sekolah Dasar memiliki permasalahan tidak saja pada sarana dan prasarana melainkan menyangkut manusia dan kebutuhannya. Masalah pendidikan di Sekolah Dasar pada prinsipnya dapat ditang-

gurangi dengan baik, bila para pengelola pendidikan di sana mengetahui secara jelas konteks permasalahannya.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan tugas pengelolaan di Sekolah Dasar yang dilakukan Pejabat Eselon III memiliki kemampuan yang variatif. Praktek pengelolaan itu masih mewarnai kelemahan tertentu dari beberapa aspek. Kondisi itu diketahui sejak peneliti berkippa di lingkungan Dinas P dan K Jawa Barat dari tahun 1984. Gejala yang dapat diungkapkan seperti keraguan membina guru, komunikasi kaku saat memberikan penjelasan pembinaan pengelolaan sekolah.

Oleh karena itu perlu ditelusuri dimana letak permasalahan sehingga gejala-gejala itu terjadi. Apakah disebabkan oleh beban kerja yang terlalu luas, atau disebabkan oleh tunjangan dan penghasilan yang belum memadai. Hal tersebut mungkin pula disebabkan oleh faktor lain seperti suasana kantor yang tidak mendukung, atau sistem kepemimpinan yang tidak demokratis. Penyebab lain mungkin datang dari latar belakang disiplin ilmu yang dimilikinya tidak relevan dengan pekerjaan yang dijabatnya.

Hal terakhir ini, penulis duga sebagai penyebab timbulnya gejala tersebut. Jika gejala ini dibiarkan dan berlarut-larut, maka sulit dibayangkan bagaimana kualitas pendidikan dasar di Sekolah Dasar kelak.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasar pada latar belakang permasalahan tersebut, penulis merumuskan fokus masalah penelitian yang berbunyi:

*Bagaimana produktivitas Pejabat Eselon III di lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Barat dalam pengelolaan pendidikan Sekolah Dasar, dilihat dari mereka yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan dan non keguruan?*

Rumusan masalah tersebut dikembangkan sesuai dengan sub judul tesis, kemudian dirinci menjadi kelompok permasalahan yaitu permasalahan yang menyangkut persoalan efektivitas pengelolaan, dan efisiensi pengelolaan. Pertanyaan-pertanyaan yang mengungkapkan aspek-aspek tersebut meliputi:

### **a. Efektivitas Kerja Pejabat Eselon III dalam Pengelolaan Kepegawalan/ Personil Sekolah Dasar.**

- 1) Apakah Pejabat Eselon III yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan lebih mampu menyusun perencanaan bagi pencapaian misi Sekolah Dasar yang ada di wilayah kerjanya dari pada Pejabat yang tidak memiliki latar belakang pendidikan keguruan?
- 2) Apakah Pejabat Eselon III yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan mampu memotivasi dan memimpin lebih baik dari Pejabat memiliki latar belakang pendidikan non keguruan?

- 3) Apakah Pejabat Eselon III yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan lebih mampu mengevaluasi dan mengendalikan kegiatan Sekolah Dasar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan?

**b. Efisiensi Kerja Pejabat Eselon III dalam Pengelolaan Keuangan Sekolah Dasar**

- 1) Apakah Pejabat Eselon III di lingkungan Dinas P dan K Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan lebih mampu mengelola perencanaan keuangan Sekolah Dasar dari Pejabat yang memiliki latar belakang pendidikan non keguruan?
- 2) Apakah Pejabat Eselon III yang berlatar belakang pendidikan keguruan lebih mampu mengatur pembiayaan operasi Sekolah Dasar dari pada Pejabat yang memiliki latar belakang pendidikan non keguruan?
- 3) Apakah Pejabat Eselon III yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan mempunyai kemampuan mengevaluasi dan mengendalikan aspek keuangan Sekolah Dasar lebih baik dari Pejabat yang memiliki latar belakang pendidikan non keguruan?

**c. Efektivitas, Efisiensi kerja Pejabat Eselon III dalam Pengelolaan Sarana dan Prasarana Sekolah Dasar.**

- 1) Apakah Pejabat Eselon III di lingkungan Dinas P dan K Propinsi Dati I Jawa Barat yang memiliki latar belakang pendidikan

keguruan mampu mengelola aspek material untuk Sekolah Dasar lebih efisiensi dari Pejabat yang memiliki latar belakang pendidikan non keguruan?

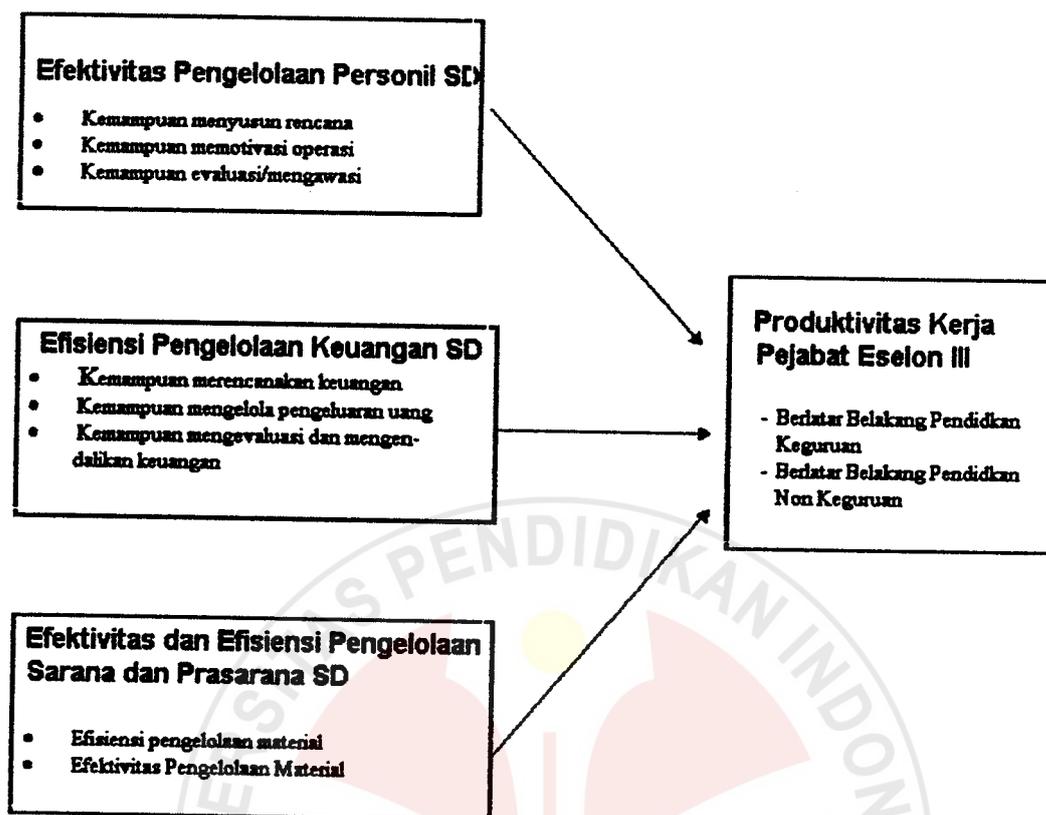
- 2) Apakah pengelolaan material yang dilakukan Pejabat Eselon III yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan lebih efektif dari Pejabat yang memiliki latar belakang pendidikan non keguruan?

### **C. Kerangka Penelitian**

Penelitian ini berangkat dari asumsi pertama bahwa Pejabat Eselon III yang memiliki sertifikasi sesuai dengan tugas yang diemban, akan lebih produktif (efektif dan efisien) daripada Pejabat Eselon III yang tidak sesuai antara sertifikasi dengan bidang tugas. Artinya asumsi ini berdasar pada konsep “the right man and the right place”.

Asumsi kedua, bahwa Pejabat yang berlatar belakang pendidikan keguruan dalam pembinaan sekolah selalu menghargai pendapat dan keberadaan orang lain, lebih banyak pertimbangan-pertimbangan kemanusiaan yang logis.

Untuk menggambarkan Konstruk berpikir dalam penelitian ini, ada baiknya penulis ketengahkan paradigma sebagaimana dituangkan dalam ilustrasi di halaman berikut.



Gambar-1:  
KERANGKA PENELITIAN

Gambar di atas dapat dijelaskan bahwa efektivitas kerja Pejabat Eselon III dapat dilihat dari kemampuan menyusun dan mewujudkan rencana, kemampuan memotivasi operasional, kemampuan melakukan evaluasi atau pengawasan terhadap pengelolaan pendidikan Sekolah Dasar.

Kotak kedua mengemukakan efisiensi kerja Pejabat Eselon III dengan indikasi kemampuan untuk merencanakan keuangan, kemampuan mengelola pengeluaran keuangan, kemampuan mengevaluasi dan mengendalikan keuangan.

Kotak ketiga dapat dijelaskan, bahwa efektifitas dan efisiensi pengelolaan sarana dan prasarana akan dilihat dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan para Pejabat Eselon III yang dijadikan sampel dalam penelitian ini.

Setelah menetapkan indikasi pengelolaan tersebut, maka selanjutnya akan dianalisis perbedaan kemampuan antara Pejabat Eselon III di lingkungan Dinas P dan K Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan dan pejabat yang memiliki latar belakang non keguruan.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk melihat dan menganalisis produktivitas kerja Pejabat Eselon III di lingkungan Dinas P dan K Propinsi Dati I Jawa Barat. Secara khusus bertujuan sebagai berikut:

1. Mengungkapkan, menganalisis dan mengetahui efektivitas kerja Pejabat Eselon III yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan dan non keguruan dalam mengelola Kepegawaian/ Personil SD, yakni tentang: 1) penyusunan rencana kerja, 2)

- kemampuan memimpin dan memotivasi personil SD, 3) mengevaluasi dan mengendalikan kegiatan personil SD.
2. Mengungkapkan, menganalisis dan mengetahui efisiensi pengelolaan keuangan Sekolah Dasar dari Pejabat Eselon III yang memiliki latar belakang pendidikan keguruan dan non keguruan yang meliputi: 1) merencanakan pengadaan dan pendistribusian dana SD, 2) mengatur pembiayaan operasi SD, 3) mengevaluasi dan mengendalikan aspek keuangan SD.
  3. Mengungkapkan, menganalisis dan mengetahui efektivitas dan efisiensi pengelolaan material Sekolah Dasar yang dilakukan Pejabat Eselon III, yakni tentang: 1) perbedaan efisiensi pengelolaan sarana dan prasarana SD yang dilakukan Pejabat berlatar belakang pendidikan keguruan dan non keguruan, 2) efektivitas pengelolaan sarana dan prasarana dari Pejabat berlatarbelakang pendidikan keguruan dan non keguruan.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Setelah melakukan penelitian diharapkan menghasilkan suatu temuan yang bermanfaat, terutama bagi penulis sendiri dan kemudian sebagai bahan:

1. Evaluasi bagi Pejabat Pengambil kebijakan dalam pengangkat untuk menduduki jabatan Eselon III di lingkungan kependidikan.

Sehingga temuan penelitian dapat menempatkan personal sebagai pejabat yang tepat sesuai dengan keahliannya.

2. Memberikan masukan bagi para pejabat eselon III yang bertugas sebagai ad-ministrator pendidikan pada level meso di lingkungan Dinas P dan K Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat untuk memperbaiki sistem kerja dengan meningkatkan pemahaman terhadap pendidikan di Sekolah Dasar.

