

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sekolah sebagai institusi (lembaga) pendidikan merupakan wadah tempat proses pendidikan dilakukan, memiliki sistem yang kompleks dan dinamis. Dalam kaitannya, sekolah adalah tempat yang bukan hanya sekedar tempat berkumpul guru dan murid, melainkan berada pada suatu tatanan yang rumit dan saling berkaitan. Oleh karena itu sekolah dipandang suatu organisasi yang membutuhkan pengelolaan lebih dari itu.

Kegiatan lain organisasi sekolah adalah mengelola sumber daya manusia (SDM) yang diharapkan menghasilkan lulusan yang berkualitas sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat serta pada gilirannya lulusan sekolah diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pembangunan bangsa.

Penempatan kualitas sumber daya manusia sebagai penentu baik dalam konteks pembangunan nasional maupun dalam tatanan peradaban global merupakan dua sisi dari suatu perubahan, perlu menempatkan pendidikan sebagai sentral yang harus dipertahankan oleh semua pihak yang terlibat. Pendidikan berkembang dan membentuk masyarakat yang berkualitas. Akan tetapi masyarakat pun berkemampuan membentuk pendidikan yang berkualitas. Berdasarkan pada Undang-Undang no. 2 tahun 1989 tentang sistem Pendidikan Nasional, masalah kualitas pendidikan menjadi perhatian. Undang-undang

dan berbagai peraturan dalam sistem nasional merupakan alat negara untuk mencapai tujuan negara dan bangsa dalam menyiapkan manusia Indonesia bagi peranannya di masa yang akan datang.

Senada dengan hal tersebut di atas, bahwa pembangunan pendidikan merupakan bagian dari pembangunan bangsa yang diarahkan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia melalui peningkatan sumber daya manusia. Lebih jauh dalam GBHN 1999 –2004 dinyatakan:

Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu, dan menyeluruh berbagai upaya proaktif dan reaktif oleh seluruh komponen bangsa agar generasi muda dapat berkembang secara optimal dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai dengan potensinya.

Sistem pendidikan nasional menyoroti tentang isu untuk meningkatkan kualitas manusia, ialah bahwa peningkatan kualitas tersebut sesungguhnya merupakan mata rantai dari upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk meningkatkan produktivitas nasional. Hal ini akan dapat dihasilkan hanya melalui lembaga pendidikan. Manusia Indonesia yang berkualitas, merupakan cermin dari kepribadian yang baik, yang pada dasarnya merupakan manifestasi dari manusia yang produktif. Manusia produktif dapat ditandai dengan memiliki kreativitas yang tinggi serta mempunyai kemampuan mandiri untuk menghasilkan sesuatu bagi dirinya dan untuk orang lain, serta tidak tergantung pada sarana dan lapangan kerja yang ada.

Dalam pelaksanaannya, sekolah swasta yang ingin berhasil dengan baik harus dikelola dengan bertumpu pada visi dan misi dalam keterbukaan dan kesejagatan, lembaga manapun dihadapkan pada persaingan-persaingan yang menuntut mutu pelayanan yang memuaskan secara umum. Visi adalah kristalisasi dan formulasi alat-alat fundamental dari masyarakat yang selanjutnya dikomunikasikan kembali pada masyarakat. .

Sedangkan visi sekolah swasta adalah suatu pegangan yang mampu memberikan arahan bagaimana sekolah swasta akan memberdayakan dirinya dalam menghadapi tantangan dan merupakan petunjuk jelas bagi segenap jajaran sekolah dalam menyongsong masa depan. Oleh karena itu visi sekolah swasta harus mampu: (Direktorat Sekolah Swasta: 1998):

- (1) Menumbuhkan komitmen serta mampu memotivasi sekolah swasta untuk mengembangkan dirinya
- (2) Membantu kehidupan sekolah swasta untuk tetap mampu berdaya saing.
- (3) Menimbulkan standarisasi operasional pendidikan sekolah swasta yang prima dalam melakukan pelayanan yang prima kepada masyarakat.
- (4) Meningkatkan mutu sekolah swasta untuk tetap mempunyai daya saing.
- (5) Mampu menjembatani masa kini dan masa datang
- (6) Memberikan gambaran dan arahan yang jelas bagi sekolah di masa yang akan datang.

Dengan berpedoman pada visi, diharapkan sekolah swasta dapat mengembangkan diri kearah peningkatan mutu yang berkelanjutan serta sekolah dapat memberdayakan sumber daya yang ada agar dijamin

kelangsungan hidup dan pengembangannya. Dengan demikian sekolah swasta yang ingin maju dan berkembang harus menetapkan visi yang jelas untuk perkembangan dan peningkatan mutu sekolah

Sedangkan misi sekolah swasta adalah tindakan untuk merealisasikan visi karena visi harus mengakomodasikan semua kelompok kepentingan yang terkait dengan sekolah. Dalam merumuskan misi, harus mempertimbangkan tugas pokok sekolah swasta dan kelompok-kelompok berkepentingan yang terkait dengan sekolah. Misi sekolah swasta harus mempunyai gambaran empat citra (catur citra):

- (1) Kemandirian
- (2) Mutu
- (3) Ciri Khas
- (4) Tangung jawab sosial

Dengan bertumpu pada visi dan misi tadi, maka peningkatan mutu pendidikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses pengembangan sumber daya manusia, harus dilakukan secara terarah, terencana, dan intensif, sehingga mampu menyiapkan bangsa Indonesia memasuki era globalisasi yang sarat dengan persaingan. Peningkatan mutu dapat dicapai jika sekolah dengan berbagai keaneka-ragamannya diberi wewenang untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan lingkungan kebutuhan peserta didik. Pemikiran ini mendorong upaya memberikan otonomi yang luas kepada sekolah, agar secara aktif dan dinamis dapat mengupayakan peningkatan mutu pendidikan melalui sumber daya yang dimiliki sekolah.

Walaupun demikian, agar standar mutu tetap terjaga, harus ada standar yang disepakati secara nasional untuk dijadikan indikator keberhasilan peningkatan mutu.

Salah satu permasalahan pendidikan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia adalah rendahnya mutu pendidikan pada setiap jenjang dan satuan pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah. Berbagai usaha telah dilakukan untuk meningkatkan mutu pendidikan, antara lain melalui berbagai pelatihan dan peningkatan kualifikasi guru, pengadaan buku dan alat pelajaran, perbaikan sarana dan prasarana, serta peningkatan mutu manajemen sekolah. Namun berbagai indikator peningkatan mutu pendidikan belum menunjukkan peningkatan yang merata.

Ada 3 (tiga) faktor yang menyebabkan mutu pendidikan tidak mengalami peningkatan secara merata. (Drs. Umaedi, M. Ed. 2000). Faktor pertama, kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendidikan *education production function* atau *input-output analysis* yang tidak dilaksanakan secara konsekuen. Pendekatan ini melihat bahwa lembaga pendidikan berfungsi sebagai pusat produksi yang apabila dipenuhi semua input (masukan) yang diperlukan dalam kegiatan produk tersebut, maka lembaga ini akan menghasilkan output yang dikehendaki. Pendekatan ini menganggap bahwa apabila input pendidikan seperti pelatihan guru, pengadaan guru dan alat pelajaran, perbaikan sarana dan prasarana pendidikan lainnya dipenuhi maka mutu pendidikan (output) akan terjadi. Dalam kenyataan, mutu pendidikan yang diharapkan tidak terjadi. Mengapa?

Karena selama ini dalam menerapkan pendekatan *education production function* terlalu memusatkan pada input dan kurang memperhatikan pada output pendidikan.

Faktor kedua, penyelenggaraan pendidikan nasional secara sentralistik, sehingga menempatkan sekolah sebagai penyelenggara pendidikan jangan tergantung pada keputusan birokrasi yang mempunyai jalur yang sangat panjang dan kadang-kadang kebijakan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kondisi sekolah setempat. Dengan demikian, sekolah kehilangan kemandirian, motivasi dan inisiatif untuk mengembangkan dan memajukan bimbingannya termasuk peningkatan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan pendidikan nasional.

Faktor ketiga, peranserta masyarakat, khususnya orang tua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan selama ini minim. Partisipasi masyarakat selama ini pada umumnya bersifat dukungan input (dana), bukan pada proses pendidikan (pengambilan keputusan, monitoring, evaluasi dan akuntabilitas). Berkaitan dengan akuntabilitas, sekolah tidak mempunyai beban untuk mempertanggungjawabkan hasil pendidikan pada masyarakat, khususnya orang tua siswa, sebagai salah satu pihak utama yang berkepentingan dengan pendidikan (*stakeholder*).

Senada dengan hal tersebut di atas bahwa upaya peningkatan mutu, melibatkan semua personil sekolah, yang di dalam prosesnya menuntut komitmen bersama terhadap mutu pendidikan di sekolah. Tumbuhnya komitmen di kalangan personil sekolah melalui peranan kepala sekolah

sebagai pemimpin pendidikan. Salah satu peranan penting kepala sekolah adalah dalam memerankan fungsinya sebagai pemimpin di sekolah. Sebagai pemimpin tunggal di sekolah, ia memiliki tanggung jawab untuk mengajar dan mempengaruhi semua yang terlibat dalam kegiatan pendidikan di sekolah untuk bekerja sama dalam mencapai tujuan sekolah.

Adanya pemahaman dan komitmen yang kuat dari kepala sekolah merupakan unsur yang amat penting, bahkan Sellis (1994) mengemukakan adanya kegagalan pada proses penerapan teori peningkatan mutu utamanya disebabkan oleh kurangnya komitmen dari pimpinan. Peranan kepala sekolah selaku pimpinan dalam melaksanakan upaya peningkatan mutu berkelanjutan di sekolah, cenderung lebih banyak menggunakan waktu untuk kegiatan memimpin, merencanakan ide-ide baru dan bekerja lebih dekat dengan para guru maupun stafnya.

Dalam petunjuk pelaksanaan kurikulum dipaparkan tugas dan tanggung jawab kepala sekolah sebagai berikut:

Kepala sekolah bertugas dan bertanggungjawab terhadap keseluruhan kegiatan sekolah. Kegiatan meliputi teknis dan administrasi pendidikan, lintas program dan lintas sektoral dengan mendayagunakan sumber-sumber yang ada di sekolah agar tujuan pendidikan dapat tercapai secara efektif dan efisien. (Juklak Kurikulum 1994).

Sedangkan peranan kepala sekolah berdasarkan Kepmendikbud RI nomor 0296/O/1996 yang dikenal dengan konsep kepemimpinan pendidikan versi Depdikbud adalah: (1) Sebagai educator/pendidik (2) Sebagai manager (3) Sebagai administrator (4) Sebagai supervisor (5) Sebagai leader/pemimpin;



(6) Sebagai inovator; (7) Sebagai motivator, yang lebih populer disebut Emaslim.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut di atas bahwa peranan kepala disini sebagai pemimpin pendidikan, sesuai dengan pengertian kepemimpinan, maka kepala sekolah diharapkan mampu mewujudkan fungsi-fungsi kepemimpinan dalam keseluruhan pelaksanaan pendidikan di sekolah. Keberhasilan kegiatan pendidikan di sekolah sangat tergantung sampai sejauh mana kepala sekolah mampu mempengaruhi, membimbing, menggerakkan dan memotivasi individu-individu yang terlibat dalam pendidikan dan mengarahkannya kepada pencapaian tujuan pendidikan yang telah ditetapkan.

Kepemimpinan pendidikan pada hakekatnya adalah proses menggerakkan, mempengaruhi, memberi motivasi dan mengarahkan orang-orang di dalam organisasi atau lembaga pendidikan tertentu untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Hal senada dapat pula dikatakan bahwa kepemimpinan merupakan kemampuan seseorang untuk menggerakkan, mempengaruhi, dan mengarahkan orang kepada pencapaian tujuan organisasi/sekolah. Dalam kepemimpinan ada tiga unsur yang terkait yaitu: (1) Orang lain yaitu pengikut atau bawahan yang terkait, (2) Kekuasaan yang dimiliki oleh pemimpin; (3) Pengaruh yang diberikan dalam proses kepemimpinan (Stoner, 1987).

Ukuran keberhasilan kepala sekolah dalam menjalankan tugasnya adalah dengan mengukur kemampuannya di dalam menciptakan “Iklim belajar mengajar”, dengan mempengaruhi dan mengajak dan mendorong guru, murid

dan staf lainnya untuk menjalankan tugas masing-masing dengan sebaik baiknya. Terciptanya iklim belajar mengajar secara tertib, lancar, dan efektif ini tidak terlepas kapasitasnya sebagai pemimpin pendidikan di sekolah.

Perubahan pengelolaan di sekolah, dimulai dari perubahan-perubahan secara mendasar terhadap kepemimpinan kepala sekolah. Upaya penciptaan iklim kondusif bagi terwujudnya perubahan dan pengembangan memang tidak terlepas dari aspek kepemimpinan kepala sekolah. Dalam kaitannya sebagai seorang pemimpin seperti pendapat Noris yang dikutip oleh Azis Wahab (1996), yaitu:

1. Seorang pemimpin yang memiliki pengetahuan yang luas tentang teori pendidikan.
2. Kemampuan menganalisa situasi sekarang berdasarkan apa yang seharusnya.
3. Mampu mengidentifikasi masalah
4. Mampu mengkonseptualkan arah baru untuk perubahan.

Peranan kepala sekolah selaku pimpinan dalam melaksanakan upaya peningkatan mutu pendidikan seperti yang disarankan oleh Sellis, (1994) antara lain:

1. Mempunyai visi atau daya pandang yang jauh dan mendalam tentang mutu yang terpadu bagi lembaganya maupun bagi dirinya.
2. Mempunyai komitmen yang jelas pada proses peningkatan mutu/kualitas
3. Mengkomunikasikan pesan yang berkaitan dengan mutu



4. Meyakinkan kebutuhan peserta didik sebagai pusat perhatian kegiatan kebijakan lembaga/sekolah
5. Meyakinkan terhadap para pelanggan (siswa, orang tua, masyarakat) bahwa terdapat “*channel*” cocok untuk menyampaikan harapan dan keinginan.
6. Pemimpin melakukan pengembangan staf
7. Menjamin struktur organisasi yang menggambarkan tanggung jawab yang jelas
8. Mengembangkan komitmen untuk mencoba menghilangkan setiap penghalang, baik yang bersipat organisasi maupun budaya
9. Mengembangkan mekanisme yang cocok untuk melakukan monitoring dan evaluasi

Sedangkan manajemen berbasis sekolah merupakan pendekatan politik untuk me-redisain dan memberikan kekuasaan kepada sekolah untuk secara sinergi memperbaiki sekolah yang berorientasi kepada peningkatan mutu. Dengan adanya kewenangan di sekolah, maka berarti pengelolaan dan pelaksanaan program kegiatan sekolah berada pada keterampilan dan kemampuan kepala sekolah serta sumber lain sebagai pendukung. Di lain pihak, pelaksanaan manajemen berbasis sekolah menuntut ada kesiapan sumber daya manusia. Kepala sekolah hendaknya menyadari bahwa manajemen berbasis sekolah bukan semata-mata pemindahan wewenang ke sekolah tanpa adanya kesiapan sumberdaya manusia. Dalam hal ini

memerlukan penanganan yang profesional kepala sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

Aspek kunci lain yang perlu diperhatikan oleh kepala sekolah sebagai pemimpin dalam melaksanakan upaya perbaikan mutu berkelanjutan adalah dengan memberikan wewenang kepada guru dalam meningkatkan mutu proses belajar mengajar serta kepada guru-guru diberikan kesempatan dalam melakukan pembuatan keputusan dan diberikan tanggung jawab yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugas sebagai seorang guru.

#### **B. Fokus Masalah dan Pertanyaan Penelitian**

Prestasi yang dicapai suatu sekolah, ditentukan oleh kemampuan pemimpin sekolah dalam pengelolaan sekolah dalam upaya peningkatan mutu pendidikan. Salah satu peranan penting adalah dalam memerankan fungsinya sebagai pemimpin di sekolah, ia memiliki tanggung jawab untuk mengajar dan mempengaruhi semua yang terlibat dalam kegiatan pendidikan di sekolah untuk bekerjasama dalam mencapai tujuan sekolah.

Ukuran keberhasilan kepala sekolah dalam menjalankan tugasnya adalah dengan mengukur kemampuannya di dalam menciptakan “Iklim belajar mengajar,” dengan mempengaruhi, mengajak dan mendorong guru, murid, dan staf yang lainnya. Terciptanya iklim belajar mengajar secara tertib, lancar, dan efektif ini tidak terlepas dari kegiatan pengelolaan yang dilakukan oleh kepala sekolah dalam kapasitasnya sebagai pemimpin pendidikan.

Upaya peningkatan mutu, berkelanjutan melibatkan semua personil sekolah, yang di dalam prosesnya menuntut komitmen bersama terhadap mutu pendidikan sekolah. Tumbuhnya komitmen di kalangan personil sekolah melalui peranan kepala sekolah sebagai pemimpin pendidikan.

Penelitian ini difokuskan dan dibatasi pada kinerja kepemimpinan kepala sekolah dalam upaya-upaya peningkatan mutu pendidikan, dengan pendekatan manajemen berbasis sekolah sebagai salah satu konsep pengelolaan sekolah secara efektif. Rumusan penelitian tersebut sebagai berikut: “Bagaimana peranan kepala sekolah dalam upaya peningkatan mutu Pendidikan melalui konsep manajemen berbasis sekolah.”

Masalah di atas dicari dan dikaji data empirisnya melalui jawaban atas pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana pemahaman kepala sekolah tentang manajemen berbasis sekolah.
2. Bagaimana visi kepala sekolah dalam peningkatan mutu di masa depan.
3. Bagaimana upaya kepala sekolah yang dalam peningkatan mutu pendidikan sekolah
4. Kesempatan, kekuatan, kelemahan, ancaman apa yang dihadapi kepala sekolah dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan di sekolah.

### **C. Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk membuat deskripsi dan analisa mengenai visi dan misi serta kebijaksanaan kepala sekolah selaku

pemimpin dalam upaya peningkatan mutu pendidikan, dan pelaksanaannya terutama ditinjau dari sudut-sudut konsep pengembangan sumber daya manusia, konsep manajemen mutu terpadu dan konsep manajemen berbasis sekolah dan perilaku organisasi.

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk menjawab semua permasalahan yang diajukan dengan proses mengungkapkan, mendeskripsikan serta mengevaluasi hal-hal sebagai berikut:

1. Persepsi dan pemahaman kepala sekolah tentang manajemen berbasis sekolah.
2. Visi kepala sekolah tentang peningkatan mutu pendidikan masa depan dalam konsep Manajemen Berbasis Sekolah.
3. Upaya yang dilakukan kepala sekolah dalam peningkatan mutu pendidikan dalam konsep Manajemen Berbasis Sekolah.
4. Kesempatan, kekuatan, kelemahan, ancaman yang dihadapi kepala sekolah dalam upaya peningkatan mutu pendidikan dalam konsep Manajemen Berbasis Sekolah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian tentang “Peranan kepala sekolah dalam Upaya Peningkatan Mutu Pendidikan melalui Pendekatan Manajemen Berbasis Sekolah.” (Studi Kasus pada Beberapa SLTP Swasta di Kota Bandung), diharapkan akan bermanfaat baik bagi SLTP Swasta yang bersangkutan, dan pada khususnya bagi peneliti sendiri diharapkan dapat menambah wawasan

sikap dan kemampuan profesional dan lebih lanjut diharapkan dapat pula memperluas wawasan sekaligus memotivasi untuk melakukan studi lanjut dalam aspek yang sama atau yang berkaitan dengan peningkatan mutu pendidikan itu sendiri.

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memperkaya wawasan berpikir, terutama dalam memperluas dan memperdalam kajian dalam kaitannya dengan peningkatan mutu pendidikan. Secara praktis, diharapkan mampu memberikan kontribusinya kepada kepala sekolah sebagai pemimpin pendidikan dalam upaya peningkatan mutu berkelanjutan.

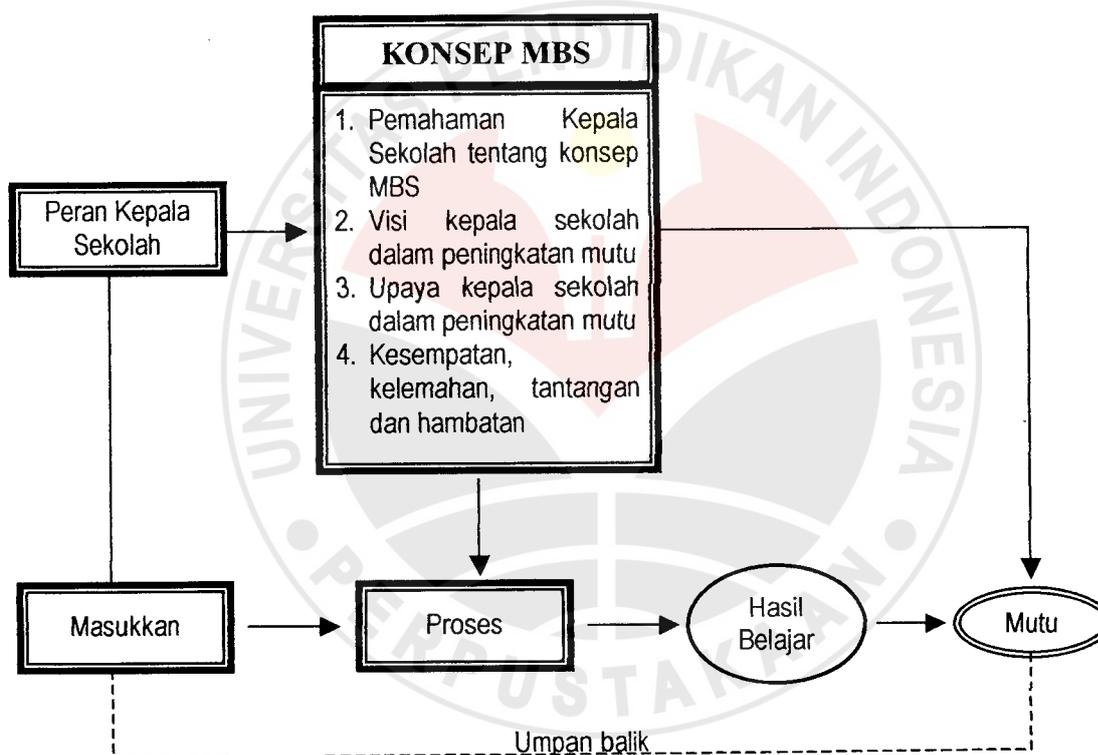
#### **E. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini, menggunakan metode kualitatif, hal ini didasarkan kepada rumusan masalah penelitian yang menuntut peneliti melakukan eksplorasi dalam memahami dan menjelaskan masalah yang diteliti melalui hubungan yang intensif dengan sumber data, sedangkan untuk menjawab permasalahan secara teoritis digunakan studi kepustakaan, dengan diharapkan penganalisaan terhadap beberapa variabel yang dijadikan faktor penelitian akan lebih akurat.

Instrumen alat pengumpulan data yang digunakan terdiri dari, wawancara, studi dokumentasi yang intensif dilakukan terhadap kepala sekolah, untuk mengungkapkan upaya-upaya yang telah atau akan dilakukan dalam rangka peningkatan mutu pendidikan.

Studi dokumentasi digunakan untuk mengungkapkan potensi sekolah sedang, observasi terutama untuk mengungkapkan segi-segi kualitatif dari berbagai sumber daya serta menunjang upaya peningkatan mutu dan peranan kepala sekolah dalam menjalankan peranannya sebagai pemimpin pendidikan di sekolah.

## F. Paradigma Penelitian



Gambar 1  
Paradigma Penelitian

Pada paradigma penelitian berikut ini menunjukkan bahwa peranan Kepala sekolah adalah merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan suatu sekolah dalam pencapaian peningkatan mutu pendidikan. Kepala sekolah

merupakan posisi yang tertinggi di struktur organisasi sekolah dan diangkat berdasar persyaratan-persyaratan tertentu sebagai pimpinan formal.

Dalam peningkatan mutu, salah satu model yang dapat mendongkrak mutu pendidikan adalah dengan menggunakan pendekatan manajemen berbasis sekolah (MBS), yang mana memerlukan adanya suatu pemahaman yang kuat dari kepala sekolah tentang konsep-konsep MBS, dan kepala sekolah mempunyai suatu visi dalam rangka pencapaian mutu pendidikan di sekolah dengan mengupayakan kegiatan-kegiatan yang dapat menunjang pada hasil pembelajaran di sekolah melalui komitmen yang tinggi dari segenap warga sekolah.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Laporan penelitian ini terdiri dari lima bab, dan disusun dalam suatu sistematika sebagai berikut:

- Bab I, Yang membahas tentang latar belakang masalah, Fokus masalah dan pertanyaan penelitian, Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, Metode penelitian, dan dalam bab I ini dikemukakan Paradigma penelitian dan Sistematikan penulisan.
- Bab II, Dalam bab II dikemukakan tentang beberapa teori yang dipandang relevan dengan permasalahan dalam penelitian. Adapun teori-teori yang dibahas dalam bab II ini meliputi: Konsep Administrasi Pendidikan, Konsep Kepemimpinan Pendidikan, Konsep Manajemen

Mutu Terpadu, Konsep Manajemen Berbasis Sekolah, Konsep Sekolah Efektif, Konsep Manajemen Masa Depan.

Bab III, Membahas prosedur penelitian, selanjutnya tentang tentang pelaksanaan penelitian, sumber data penelitian, lokasi penelitian, selanjutnya dibahas analisa data penelitian.

Bab IV, Diulas hasil penelitian yang merupakan hasil-hasil dari pertanyaan penelitian.

Bab V, Kesimpulan, implikasi dan rekomendasi



