

# pBAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pendidikan merupakan unsur penting dalam proses pembangunan manusia (*Human Development Index*) menurut *United Nations Development Program* (UNDP). Posisi tersebut membuat pendidikan menjadi salah satu unsur strategis untuk dijadikan agenda pembangunan Bangsa. Mengingat akan pentingnya pendidikan, pemerintah berupaya mewujudkan pendidikan yang bermutu dengan menetapkan Undang-Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab 1 Pasal 1 yang menyatakan bahwa:

Pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, dan Negara.

Dalam menciptakan suasana belajar dan proses pembelajaran tersebut, pemerintah mendirikan lembaga-lembaga pendidikan formal demi terselenggaranya proses pendidikan sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas diatas.

Sekolah sebagai lembaga pendidikan formal memiliki tanggung jawab besar akan terciptanya proses pendidikan dan pembelajaran yang berkualitas pada semua tingkatan mulai dari dasar hingga menengah.

Sekolah Dasar merupakan jenjang pendidikan yang paling penting keberadaannya. Karena Sekolah Dasar adalah proses awal seseorang dalam menempuh dunia pendidikan. Dalam buku yang dikeluarkan Depdiknas (2001, hlm.7) menjelaskan bahwa “melalui sekolah dasar anak didik dibekali dengan kemampuan dasar dan keterampilan dasar agar mampu mengantisipasi permasalahan dalam kehidupannya sehari-hari”.

Posisi tersebut menuntut Sekolah Dasar untuk dapat memberikan pelayanan terbaiknya bagi para peserta didik dengan terus menerus berusaha untuk menyediakan pendidikan yang berkualitas. Untuk menjawab tantangan tersebut, Sekolah Dasar yang berkualitas tidak hanya mampu untuk

mengelola pembelajaran di dalam kelas saja, tapi mampu meningkatkan kapasitas manajemennya secara berkesinambungan. Kapasitas manajemen sekolah adalah potensi dan kemampuan sekolah dalam mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan sekolah.

Kapasitas manajemen sekolah atau dikenal juga dengan *School Management Capacity* (SMC) menurut Komba, Nkumbi, dan Warioba adalah:

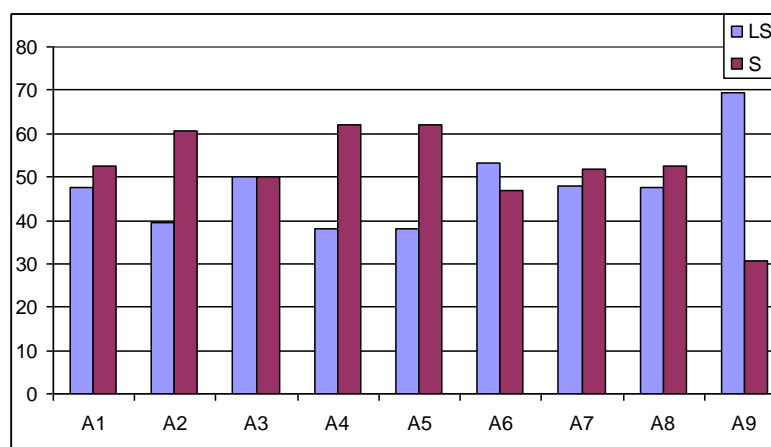
*The potential and the actual use of that potential, including school-wide organizational and other resources available in the school's environment that can be tapped and deployed to support, enhance and sustain quality of teaching and learning.* Tersedia di

Definisi di atas dapat diartikan bahwa SMC adalah potensi dan aktualisasi potensi yang dimiliki sekolah, termasuk potensi yang berada di organisasi dan sumber daya sekolah yang berada di lingkungan sekolah yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung, memelihara, dan mengembangkan mutu proses belajar mengajar. Namun pada kenyataannya, sekolah masih belum dapat mengoptimalkan potensi-potensi dalam kapasitas manajemen sekolah secara maksimal. Hal tersebut dibuktikan dengan masih banyaknya permasalahan-permasalahan mengenai kapasitas manajemen sekolah yang banyak ditemui di lapangan. Berikut permasalahan-permasalahan mengenai kapasitas manajemen sekolah:

Masalah kapasitas manajemen sekolah saat ini. Menurut analisis A. De Guss (Paul Clarke, 2000 hlm.20) terhadap upaya organisasi untuk dapat/mampu memberikan layanan yang bermutu dan dapat beradaptasi serta memenangkan persaingan diungkapkan sebagai berikut : *“to cope with a changing world, any entity must develop the capacity of shifting and changing-of developing new skills and attitudes: in short, the capacity of learning”*. Intinya untuk menjadi organisasi yang berhasil harus memiliki kemampuan untuk terus belajar. Secara nyata, banyak sekolah saat ini belum memiliki kemampuan untuk terus belajar, baik secara individu, kelompok, maupun sebagai sistem sekolah. Hal ini mengakibatkan layanan pembelajaran kurang bermutu dan menghasilkan lulusan yang kurang bermutu serta berdampak rendah terhadap pelanggan kedua dan ketiga, yaitu orang tua masyarakat dan pemerintah. Keberhasilan sekolah memiliki ketergantungan pada sejauhmana

kapasitas sekolah dikembangkan untuk merespon fungsi-fungsi dan masalah yang dihadapi sekolah atau secara sederhana seberapa besar kemampuan sekolah untuk terus belajar?

Masalah kapasitas yang utama adalah kapasitas manajemen sekolah. Berdasarkan hasil penelitian Horton at al. (2003), banyak organisasi di Negara-Negara berkembang yang melakukan pengembangan kapasitas manajemen pada fisik dan keuangan organisasi dan sering melupakan pengembangan kapasitas yang paling penting, yaitu pengembangan kapasitas kepemimpinan dan manajemen. Indonesia yang merupakan Negara berkembang juga masih banyak mengalami permasalahan mengenai kapasitas manajemen sekolah, yang mana hal tersebut berdampak pada kurangnya kepuasan pelanggan pendidikan terhadap penyediaan fasilitas-fasilitas pendidikan di sekolah. Beberapa persoalan ini dapat kita lihat sebagai berikut:



(Sumber: Bappenas, 2009:5)

**Gambar 1.1**

**Tingkat Kepuasan Orangtua terhadap Sembilan Atribut Pelayanan Pendidikan Dasar pada Jenjang SD (%).**

**Catatan:** LS= Kurang Puas; S= Puas

A1= Kualitas Proses Pembelajaran; A2= Kualitas Pengajaran; A3= Hasil dari Proses Pembelajaran yang berdampak pada kualitas SDM anak; A4= Kondisi kenyamanan sekolah; A5= Menjaga disiplin dan keamanan di sekolah; A6= Keterlibatan orangtua; A7= Kualitas Fasilitas Fisik; A8= Kesiapan alih tahun pelajaran; A9= Ketersediaan Biaya Sekolah Anak. (Sumber: Bappenas, 2009:4)

Grafik di atas menunjukkan bagaimana kepuasan yang dirasakan oleh para orang tua dilihat dari Sembilan atribut pendidikan. Dari kesembilan atribut tersebut secara nyata menunjukkan adanya ketidakpuasan orang tua yang bervariasi untuk masing-masing komponen pada pengelolaan Sekolah Dasar. Selain itu, studi yang dilakukan Triatna (2015, hlm.13) pada SD, SMP, SMA/K menunjukkan ada banyak persoalan terkait dengan kapasitas sekolah dalam menjalankan fungsi-fungsinya, diantaranya:

1. PTK sekolah merasa berat untuk memenuhi berbagai kebijakan nasional seperti implementasi kurikulum 2013
2. Pengembangan kapasitas sekolah sangat sulit karena PTK dan fasilitas sekolah sangat terbatas. Kebutuhan untuk pengembangan kapasitas PTK pada sekolah-sekolah tertentu (relatif kecil) meuncil karena didesak oleh masyarakat melalui orang tua siswa.
3. Program sertifikasi guru diposisikan oleh kepala sekolah sebagai alat untuk meningkatkan kinerja guru. Namun demikian, banyak juga kepala sekolah yang merasa tidak berdaya untuk mengendalikan kinerja guru-gurunya walaupun kepala sekolah terlibat dalam pengajuan tunjangan sertifikasi guru di sekolahnya.
4. Banyak kebijakan pemerintah dinilai bagus dan ideal, tetapi pada praktiknya sulit direalisasikan oleh sekolah, seperti implementasi kurikulum 2013, penilaian kinerja guru, dan lain sebagainya.
5. Sekolah sering dirujuk untuk pengembangan PTK oleh pemerintah (Kemendikbud) dan sekolah menyambut dengan senang hal tersebut. Namun demikian, tindak lanjut program pengembangan kapasitas PTK pada akhirnya diserahkan ke pemerintah daerah. Hal ini tentu bagi sekolah karena pemerintah daerah jarang sekali melakukan tindak lanjut dari kegiatan pengembangan kapasitas PTK yang dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
6. Khusus untuk tenaga pustakawan, belum banyak pelatihan untuk peningkatan kapasitasnya. Selain itu, posisi pustakawan banyak banyak yang dirangkap oleh guru.
7. Menurut pengakuan guru-guru banyak dari mereka yang tidak mengetahui apa yang harus dilakukan untuk memberikan layanan pembelajaran terbaik bagi peserta didik.
8. Kurikulum masih dikelola pemerintah, hanya muatan lokal saja yang dikelola oleh sekolah dan pemerintah daerah. Sekolah belum memiliki otonomi untuk mengelola sekolah secara mandiri kebutuhan penyelenggaraannya
9. Pengaruh politik dan otonomi daerah sangat besar terhadap penyelenggaraan sekolah. Pada akhirnya penyelenggaraan sistem pendidikan menjadi kacau. Contoh: tenaga struktural dipindahkan menjadi tenaga fungsional, sehingga mengganggu sistem karier bagi jabatan fungsional yang dibawahnya.
10. Pengembangan karier guru pada masa otonomi daerah ini dirasakan guru-guru sebagai hal yang tidak sehat, baik dari sisi pengangkatan

maupun pemberhantian. Banyak guru mengusulkan untuk mengembalikan kewenangan pengelolaan guru secara terpusat terlebih dana pengembangan guru tidak ada atau tidak mencukupi pada pemerintah daerah.

11. Implementasi kebijakan pada tataran kota atau kabupaten dan sekolah masih dikategorikan bermasalah karena *mindset* sekolah dan pemerintah daerah masih birokrat bukan profesional. Sekolah diposisikan sebagai lembaga birokrat bagian dari birokrasi pemda.
12. Kebijakan pendidikan dari pemerintah dinilai sudah baik, hanya saja *mindset* kepala sekolah, guru, staff sekolah belum baik sehingga banyak masalah dalam implementasinya.

Hasil studi di atas menunjukkan bahwa kapasitas manajemen sekolah di Indonesia masih banyak menemui masalah yang serius, yaitu sekolah kurang mengoptimalkan potensinya secara maksimal sehingga sekolah tidak mampu memberikan layanan pokoknya secara bermutu kepada para pelanggan utamanya berupa fasilitasi pembelajaran yang bermutu bagi peserta didik.

Lambert (1998) menyatakan bahwa “upaya pemecahan masalah rendahnya kapasitas sekolah dalam memberikan layanan pendidikan yang berkualitas bagi peserta didik memerlukan pengembangan kapasitas sekolah yang terintegrasi dengan keseharian sekolah”.

Selain itu, untuk meningkatkan kapasitas manajemen sekolah, setidaknya ada 3 hal yang harus dilakukan sekolah menurut Stoll & Bolam (2005) (Dalam *Second International Handbook of Educational Change*, 2010, hlm. 470) yaitu sebagai berikut :

- *creating and maintaining the necessary conditions, culture and structures;*
- *facilitating learning and skill-oriented experiences and opportunities; and*
- *ensuring interrelationships and synergy between all the component parts.*

Artinya bahwa untuk meningkatkan kapasitas manajemen sekolah, maka sekolah harus menciptakan dan memelihara kondisi yang diperlukan (budaya dan struktur sekolah yang mendukung), memfasilitasi pembelajaran dan keterampilan yang berorientasi pada pengalaman dan kesempatan, dan

memastikan keterkaitan dan sinergi antara semua komponen (Stoll & Bolam, 2005).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Cipi Triatna (2014, hlm.447) menyimpulkan bahwa :

Pengembangan kapasitas manajemen sekolah dapat meningkatkan mutu pendidikan di sekolah melalui implementasi keteladanan kepemimpinan, kegiatan belajar bersama diantara PTK dalam proses manajemen keseharian, pengembangan kreativitas dalam pemecahan masalah, dan penyediaan kondisi-kondisi yang mendukung untuk menciptakan lingkungan kerja yang sehat.

Berdasarkan teori dan hasil penelitian tersebut, kita dapat melihat bahwa penyediaan kondisi-kondisi sekolah yang mendukung termasuk kedalam aspek penting dalam pengembangan kapasitas manajemen di sekolah.

Bryk, Camburn, & Louis mengungkapkan mengenai kohevisitas sosial didasarkan kepada kepercayaan : *“social trust among members of staff has been found to be the strongest facilitator of professional community within school”*. (Stoll, 2010, hlm.479) mengembangkan sebuah kerangka mengenai kondisi-kondisi yang mendukung aktivisasi dan proses belajar dalam komunitas meliputi empat kondisi, yaitu : budaya umum, hubungan yang dilandasi saling percaya dan saling hormat, struktur sekolah yang mendukung, serta kepemimpinan dan fasilitasi eksternal.

Berdasarkan fenomena-fenomena diatas, peneliti bermaksud untuk meneliti mengenai kapasitas manajemen sekolah khususnya pada Sekolah Dasar Negeri. Penelitian ini diberi judul **“Pengaruh Kondisi Pendukung Pengembangan Kapasitas Manajemen Terhadap Kapasitas Manajemen Sekolah Dasar Negeri di Kota Bandung”**.

## **B. Identifikasi dan Rumusan Masalah**

### **1. Identifikasi Masalah**

Kondisi-kondisi pendukung dalam pengembangan kapasitas manajemen sekolah terdiri dari empat kondisi, yaitu: budaya umum, hubungan yang dilandasi saling percaya dan saling hormat, struktur sekolah yang mendukung, serta kepemimpinan dan fasilitasi eksternal.

Sedangkan kapasitas manajemen sekolah mencakup visi misi dan tujuan sekolah, rencana kerja tahunan, implementasi program kerja dan evaluasi keberhasilan sekolah.

Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui gambaran mengenai pengaruh kondisi-kondisi pendukung dalam pengembangan kapasitas manajemen sekolah terhadap kapasitas manajemen sekolah.

## **2. Rumusan Masalah**

Bedasarkan identifikasi masalah diatas, maka disusunlah rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi pendukung pengembangan kapasitas manajemen Sekolah Dasar di Kota Bandung?
2. Bagaimana kapasitas manajemen Sekolah Dasar di Kota Bandung?
3. Seberapa besar pengaruh kondisi pendukung pengembangan kapasitas manajemen terhadap kapasitas manajemen Sekolah Dasar di Kota Bandung?

## **C. Tujuan Penelitian**

### **1. Tujuan Umum**

Secara umum, tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai pengaruh kondisi pendukung pengembangan kapasitas manajemen terhadap kapasitas manajemen Sekolah Dasar Negeri Di Kota Bandung.

### **2. Tujuan Khusus**

Secara khusus, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana kondisi pendukung pengembangan kapasitas manajemen Sekolah Dasar di Kota Bandung
2. Untuk mengetahui bagaimana kapasitas manajemen Sekolah Dasar di Bandung
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kondisi pendukung pengembangan kapasitas manajemen terhadap kapasitas manajemen Sekolah Dasar di Kota Bandung

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Segi Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya teori mengenai kondisi pendukung pengembangan kapasitas manajemen sekolah dan kapasitas manajemen di sekolah, khususnya pada tingkat sedolah dasar.

### **2. Segi Praktis**

#### **a. Bagi Pihak Lembaga**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan yang positif bagi tempat penelitian yaitu SD Negeri di Kota Bandung.

#### **b. Bagi Penulis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dan pengalaman yang berharga bagi peneliti, khususnya dalam upaya memahami kondisi-kondisi pendukung dalam pengembangan kapasitas manajemen sekolah dan kapasitas manajemen pada sekolah.

#### **c. Bagi Peneliti Selanjutnya**

Hasil penelitian ini semoga dapat menjadi suatu masukan bagi mahasiswa atau pembaca guna menambah wawasan dan dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

## **E. Struktur Organisasi Skripsi**

Dalam penelitian ini, sistematika penulisan dibagi menjadi lima (5) bab, yang diuraikan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan. Penelitian ini diawali dengan penjelasan tentang latar belakang masalah yang menjadi pemicu munculnya permasalahan. Dengan latar belakang masalah tersebut ditentukan rumusan masalah yang lebih terperinci sebagai acuan untuk untuk menentukan hipotesis. Dalam bab ini pula dijabarkan tentang tujuan dan kegunaan penelitian, dan pada akhir Bab dijelaskan tentang sistematika penelitian yang akan digunakan.



BAB II Kajian Pustaka. Sesuai dengan judul yang tertera, pada Bab II ini akan diuraikan tentang landasan teori yang menjadi dasar pemikiran dalam mencari pembuktian dan solusi yang tepat untuk hipotesis yang akan diajukan. Sebagai acuan akan diuraikan pula penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, yang memiliki keterkaitan dengan hipotesis yang akan diajukan. Dalam bab ini pula akan dijabarkan tentang kerangka pemikiran dan hipotesis dari permasalahan yang ada pada Bab I.

BAB III Metode Penelitian. Penjelasan tentang Metode Penelitian berisi tentang variabel penelitian dan definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini. Dijabarkan pula tentang jumlah dan karakteristik sampel yang digunakan, jenis dan sumber data yang didapatkan, serta metode pengumpulan data dari responden. Selanjutnya akan dibahas metode analisis yang digunakan untuk mengolah data yang sudah dikumpulkan dari obyek penelitian (sampel).

BAB IV Temuan dan Pembahasan. Dalam bab ini akan dijabarkan tentang hasil analisis data yang didapat dari obyek penelitian (sampel) beserta penjelasan yang diperlukan. Analisis data dan penjabarannya akan didasarkan pada landasan teori yang telah dijabarkan pada Bab II, sehingga segala permasalahan yang dikemukakan dalam Bab I dapat terpecahkan atau mendapat solusi yang tepat.

BAB V Kesimpulan, Implikasi dan Rekomendasi. Berdasarkan penjelasan hasil analisis data pada Bab IV di atas, akan dirumuskan kesimpulan yang merupakan pembuktian dari hipotesis yang ada pada Bab II. Di samping itu, juga akan diutarakan keterbatasan penelitian yang dilakukan, serta saran-saran yang diharapkan bisa berguna bagi instansi terkait. Bagian akhir terdiri dari Daftar Pustaka dan Lampiran – Lampiran