

BAB I

PENDAHULUAN: MASALAH, ARAH, DAN DASAR PENELITIAN

Ada dua hal yang ingin dijelaskan dalam bab ini, yaitu apa yang menjadi masalah dan apa pula yang menjadi arah dan dasar penelitian. Sehubungan dengan itu, bab ini berisi pembahasan tentang: (1) latar belakang masalah, (2) rumusan dan rincian masalah, (3) tujuan penelitian, (4) kegunaan penelitian, dan (5) postulat penelitian.

Latar belakang masalah menjelaskan alur pikiran yang mendorong ditemukannya pertanyaan pokok yang menjadi masalah penelitian. Rumusan dan rincian masalah mendefinisikan masalah pokok penelitian, yang menjadi variabel penelitian. Tujuan penelitian menguraikan apa yang diharapkan menjadi hasil penelitian. Kegunaan penelitian adalah kemanfaatan hasil yang dapat diperoleh dari penelitian, baik ditinjau dari sumbangannya secara teoritis bagi ilmu dan pemikiran ilmiah, maupun sumbangannya secara praktis bagi upaya memperbaiki mutu pendidikan di masa yang akan datang. Postulat penelitian adalah konsep yang menjadi titik tolak utama bagi pelaksanaan penelitian.

A. Latar Belakang Masalah

1. Identifikasi Timbulnya Masalah

a. Kebijakan Pendidikan

Kebijakan Pembangunan Pendidikan Nasional Indonesia dalam Pembangunan Jangka Panjang I (PJP I) dirumuskan berdasarkan pada enam masalah pendidikan. Pertama, adanya ketidakseimbangan antara kebutuhan masyarakat akan pendidikan dan

kesempatan belajar yang tersedia, baik secara horizontal, antar berbagai jenis dan jurusan pendidikan maupun secara vertikal antar jenjang pendidikan. Kedua, angka buta huruf cukup tinggi. Ketiga, efisiensi pendidikan juga masih rendah, ini tercermin dari besarnya angka putus sekolah pada setiap jenjang pendidikan. Keempat, rendahnya mutu pendidikan disebabkan oleh masih adanya berbagai kelemahan pada kurikulum dan kurangnya tenaga pengajar, baik dari segi jumlah maupun mutu. Kelima, masih rendahnya mutu guru merupakan masalah mendasar yang perlu segera dipecahkan. Keenam, terdapat gejala rendahnya efisiensi dalam pengelolaan administrasi pendidikan. (50 Tahun Pendidikan Indonesia, 1995: 448-451)

Pada dasarnya, Program PJP I merupakan gerakan pemulihan kondisi untuk mengisi kemerdekaan Indonesia dengan pembangunan yang tetap berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Program PJP I dimulai dari Repelita I (1969/1970 – 1973/1974), yang diarahkan untuk menunjang pembangunan yang diprioritaskan pada sektor pertanian, industri yang menyokong pertanian, industri kecil dan ringan, industri pertambangan, serta prasarana dan pariwisata. Mulai Repelita II sampai Repelita V, strategi pembangunan pendidikan berhasil dirumuskan dalam empat strategi pokok selaras dengan arah pembangunan nasional masa PJP I. Keempat strategi pokok tersebut adalah **perluasan kesempatan belajar, peningkatan mutu pendidikan, peningkatan relevansi pendidikan, dan peningkatan efisiensi pendidikan.** (50 Tahun Pendidikan Indonesia, 1991: 452)

Pembangunan pendidikan PJP II sebagai kelanjutan PJP I, yang dimulai dari Pelita VI (1994/1995 – 1998/1999), diperhadapkan kepada tantangan yang paling mendasar oleh Indonesia di masa depan yang berupa: (1) pentingnya orientasi nilai tambah; (2) perubahan struktur masyarakat; dan (3) pengaruh dari proses globalisasi (50 Tahun Pendidikan Indonesia, 1995: 576). Dalam rangka menghadapi tantangan tersebut,

Repelita VI disusun sesuai dengan arahan GBHN, prioritas pembangunan pendidikan nasional selama Pelita VI ialah pada: (1) penuntasan pelaksanaan program kewajiban belajar pendidikan dasar sembilan tahun; (2) peningkatan mutu semua jenis, jenjang, dan jalur pendidikan; (3) pelaksanaan program keterkaitan dan kesepadanan antara pendidikan dengan kebutuhan pembangunan; dan (4) peningkatan kemampuan untuk menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi di kalangan sistem pendidikan tinggi yang didukung dengan peningkatan kemampuan penguasaan matematika dan ilmu pengetahuan alam di dalam keseluruhan sistem pendidikan nasional. (50 Tahun Pendidikan Indonesia, 1995: 586)

Program pembangunan pendidikan SD dan MI dalam rangka penuntasan pelaksanaan program kewajiban belajar pendidikan dasar sembilan tahun adalah menuntaskan partisipasi pendidikan SD dan MI, yang pada akhir Pelita V (1994) telah mencapai angka partisipasi murni (APM) 93,56%, yang secara berangsur-angsur mencapai APM 100%.

Program pembangunan pendidikan SD dalam rangka peningkatan mutu pendidikan SD dalam rangka peningkatan mutu pendidikan SD diarahkan untuk memecahkan masalah: (1) rendahnya rata-rata pencapaian nilai Ebtanas murni (NEM) dalam lima tahun terakhir (Pelita V); (2) bervariasinya angka NEM antara propinsi yang satu dengan propinsi yang lain sebagai indikator belum meratanya mutu pendidikan; (3) rendahnya mutu guru berdasarkan indikator tingkat-tingkat pendidikan dan hasil dari penelitian; dan (4) rendahnya efisiensi internal yang antara lain ditunjukkan oleh indikator lamanya waktu belajar siswa yang terbuang (*pupils year wasted*), dan tahun biaya yang terbuang (*cost year wasted*) sebagai akibat masih tingginya angka mengulang dan putus sekolah (50 Tahun Pendidikan Indonesia, 1995: 595). Angka mengulang siswa SD pada akhir Pelita V (1994) adalah 8,8% dan yang putus sekolah

adalah 3,94%. Dengan demikian tujuan peningkatan mutu pendidikan SD adalah peningkatan rata-rata pencapaian NEM yang merata di seluruh propinsi, melalui: (1) program peningkatan mutu guru dalam bentuk penyetaraan guru SD menjadi setingkat D-2, serta perluasan dan peningkatan mutu penyelenggaraan Sistem Pembinaan Profesional Guru (SPP) melalui Kelompok Kerja Guru (KKG), Kelompok Kerja Kepala Sekolah (KKS), dan Kelompok Kerja Pengawas Sekolah (KKPS), di Pusat Kegiatan Guru (PKG); (2) program peningkatan mutu pengadaan prasarana / sarana pendidikan; dan (3) program peningkatan mutu kegiatan belajar-mengajar (KBM) yang dapat mempertahankan standar hasil belajar, dan sekaligus dapat mengurangi / menghilangkan tinggal kelas dan putus sekolah.

Pada dasarnya kebijakan keterkaitan dan kesepadanan antara pendidikan dengan kebutuhan pembangunan diterapkan di semua jenis dan jenjang pendidikan dalam rangka menyediakan tenaga profesional (terampil, teknisi dan ahli). Pada tahap awal pelaksanaannya, program tersebut diprioritaskan pada penyelenggaraan pendidikan di SMK, perguruan tinggi, dan kursus diklusemas. Meskipun demikian, program tersebut dilaksanakan pula dalam penyelenggaraan pendidikan SD dalam rangka pelaksanaan Kurikulum SD 1993, yang merupakan kurikulum SD yang berisi meningkatkan relevansi program pendidikan SD dengan kebutuhan tenaga kerja dalam pembangunan. Kurikulum SD 1993 merupakan perbaikan Kurikulum SD 1984 yang bersifat penyederhanaan, dan penguatan perkembangan kemampuan dasar "**Baca-Tulis-Hitung**", pengetahuan, dan kemampuan yang bermanfaat bagi peserta didik untuk hidup, dan mempersiapkan melanjutkan pendidikan di SLTP. Penguatan tersebut antara lain berfungsi mengakomodasi dalam program pendidikan SD yang memberi dasar dan bekal untuk mempersiapkan kebutuhan tenaga kerja pembangunan, yang tercermin dari cukup besarnya porsi program pendidikan yang menjadi dasar peningkatan mutu

sumber daya manusia (SDM) yang berupa penyediaan jam pelajaran Matematika dan IPA kurang lebih 34%, dan kurang lebih 12% untuk Muatan Lokal. Program implementasi Kurikulum SD 1993, yang mulai dilaksanakan pada awal Pelita VI, tahun ajaran 1994/1995, kelas I dan IV, dalam rangka program keterkaitan dan kesepadanan di pendidikan SD, berupa program peningkatan kinerja pengelolaan pendidikan SD, baik sebagai subsistem pendidikan nasional maupun sebagai satuan pendidikan.

Pendidikan penguasaan Iptek dalam PJP II, dalam rangka peningkatan kemampuan dalam menguasai Iptek, ditujukan untuk mendukung pertumbuhan industri dan jasa, dan mengembangkan Iptek untuk mencapai kemandirian bangsa di bidang Iptek. Pengembangan Iptek melalui pendidikan di sekolah perlu dilakukan pada peserta didik sejak dini. Dengan demikian, sejak SD yang dilakukan melalui program penyempurnaan kurikulum dan metode belajar-mengajar yang diselaraskan dengan perkembangan intelektual peserta didik, dan diarahkan untuk menciptakan budaya belajar dan budaya Iptek dalam diri peserta didik. Program peningkatan pendidikan penguasaan Iptek di SD selama Pelita VI bertujuan memberikan bekal kemampuan dasar pengetahuan sesuai dengan tingkat perkembangan peserta didik, dan Iptek melalui penguatan program Matematika, dan IPA, peningkatan mutu KBM pendidikan Matematika yang mengutamakan pada pengembangan konsep, dan pendidikan IPA yang tidak hanya tertuju pada penguasaan pengetahuan konsep-konsep ilmiah, tetapi juga penguasaan metode-metode ilmiah yang dipergunakan para ilmuwan, dan penyediaan prasarana / sarana pendidikannya yang bermutu.

Kebijakan Pendidikan SD di Jawa Barat dalam Pelita VI adalah penerjemahan lebih lanjut dari Kebijakan Pendidikan Nasional dalam lingkup SD, yang diselaraskan dengan kondisi daerah, baik yang menjadi faktor penunjang maupun faktor penghambat dan tantangannya. Adapun program kerja bidang pendidikan dasar yang berkenaan

dengan SD di Jawa Barat dalam Pelita VI, tahun keempat (1997/1998) terdiri atas empat macam, yaitu: (1) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, (2) relevansi pendidikan dengan tuntutan pembangunan, (3) peningkatan mutu pendidikan SD, dan (4) efisiensi pendidikan. Gambaran lengkap tentang rincian keempat program kerja tersebut dapat dilihat pada Lampiran 1.1 yang bersumber dari buku "**Bidang Pendidikan Dasar, Dalam Kata dan Angka, 1997/1998**", Kanwil Depdikbud Propinsi Jawa Barat, 1997.

b. **Kondisi Pendidikan SD Jawa Barat**

Propinsi Jawa Barat mempunyai luas 4.435.696,85 km² atau 32,79% dari luas wilayah Republik Indonesia, terdiri atas 20 kabupaten dan lima kotamadya, dan jumlah penduduk 41.408.033 jiwa pada tahun 1997.

Tabel 1.1 memuat data yang menggambarkan kondisi pendidikan SD dari tahun 1992/1993 sampai tahun 1996/1997, yang secara tersurat atau tersirat menunjukkan adanya peningkatan atau penurunan keberhasilan pembangunan pendidikan SD, ditinjau dari perbandingan antara hasil yang dicapai tahun 1996/1997 dengan tahun 1992/1993 (kriteria internal). Hasil pembangunan pendidikan SD yang meningkat antara lain terjadi pada: jumlah rombongan belajar, jumlah guru, jumlah lulusan yang melanjutkan ke SLTP/MTs; yang hanya dapat bertahan antara lain terjadi pada rasio sekolah / guru; dan yang menurun antara lain terjadi pada: jumlah ruang kelas, rata-rata NEM PMP, B. Indonesia, Matematika, IPA dan IPS, angka partisipasi baik APM maupun APK, efisiensi internal pendidikan baik dalam bentuk angka putus sekolah maupun angka tinggal kelas, dan rasio murid / sekolah negeri serta murid / rombongan belajar baik negeri maupun swasta.

Gambaran tingkat keberhasilan berdasarkan kriteria internal tersebut masih kurang dapat mengungkap masalah yang terkandung dalam kondisi pendidikan SD di Jawa

Tabel 1.1
Kondisi Penduduk dan Sekolah Dasar di Jawa Barat*)

No	Jenis Kondisi	1992/1993		1993/1994		1994/1995		1995/1996		1996/1997	
		N	S	N	S	N	S	N	S	N	S
1	Jumlah penduduk	32.114.509		36.316.312		37.560.863		39.206.787		41.408.033	
2	Jumlah penduduk berusia 7 – 12 tahun	5.927.633 (18,46%)		6.062.943 (16,69%)		6.348.660 (16,90%)		5.383.078 (13,73%)		6.781.462 (16,38%)	
3	Jumlah SD/MI	25.795		29.915		30.057		30.255		30.422	
4	Jumlah murid SD/MI	5.019.589		5.689.721		5.777.897		5.888.717		5.739.653	
5	Jumlah ruang kelas	191.970		173.084		198.976		202.038		157.967	
6	Jumlah rombongan belajar	146.807		151.825		155.238		205.026		218.351	
7	Jumlah lulusan SD/MI	769.268		795.512		801.800		807.826		827.358	
8	Jumlah guru	178.136		183.211		187.666		219.925		200.958	
9	Nilai Ebtanas Murni										
	1. PMP	7,05		6,48		6,76		6,68		6,79	
	2. Bahasa Indonesia	6,49		6,40		6,49		7,08		6,64	
	3. Matematika	6,82		6,26		6,72		7,05		6,61	
	4. IPA	6,93		6,42		6,07		7,19		6,87	
	5. IPS	6,44		6,32		6,03		6,52		6,15	
10	Angka Putus Sekolah	7.630 (0,15%)		7.642 (0,15%)		8.198 (0,16%)		7.925 (0,15%)		9.435 (0,18%)	
11	Angka Siswa Mengulang	28.751 (0,56%)		225.414 (4,50%)		229.162 (4,50%)		186.579 (3,66%)		156.266 (3,06%)	
12	Angka lulusan SD/MI yang melanjutkan ke SLTP/MTs	441.839 (62,53%)		530.944 (69,02%)		586.173 (73,68%)		600.189 (74,86%)		651.004 (79,53%)	
13	Angka lulusan SD/MI yang melanjutkan ke Pendidikan Luar Sekolah	126.276 (17,87%)		93.881 (12,20%)		75.418 (9,48%)		13.334 (1,66%)		36.691 (4,54%)	
14	Angka Partisipasi Kasar (APK)	5.088.805 (85,85%)		5.096.856 (84,07%)		5.096.961 (80,28%)		5.106.626 (94,83%)		5.739.653 (84,64%)	
15	Angka Partisipasi Murni (APM)	4.468.255 (73,38%)		4.475.162 (73,81%)		4.445.744 (70,03%)		4.490.201 (70,03%)		4.960.462 (73,14%)	
16	Rasio Murid/Sekolah	205/1	260/1	202/1	269/1	201/1	274/1	200/1	266/1	199/1	275/1
17	Rasio Murid/Guru	29/1	24/1	29/1	25/1	29/1	25/1	29/1	22/1	29/1	25/1
18	Rasio Guru/Sekolah	7/1	11/1	7/1	11/1	7/1	11/1	7/1	12/1	7/1	11/1
19	Rasio Murid/Rombongan Belajar	37/1	39/1	36/1	39/1	36/1	38/1	28/1	31/1	27/1	32/1
20	Rasio Rombongan Belajar/Ruang Kelas	2/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1

Keterangan: N = negeri; S = swasta

*) Sumber: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kantor Wilayah Propinsi Jawa Barat Tahun 1992/1993 – 1996/1997.



Barat hasil pembangunan. Identifikasi masalah pendidikan SD di Jawa Barat yang menggambarkan kesenjangan antara kondisi yang dapat dihasilkan dengan kondisi yang diharapkan, dilakukan dengan cara menilai kondisi pendidikan SD yang dapat dicapai dari kriteria eksternal yang berupa rata-rata hasil pembangunan pendidikan nasional atau kriteria teoritis baik yang berupa hasil yang diharapkan dapat dicapai secara optimal atau maksimal, yang secara tersurat atau tersirat menjadi sasaran kebijakan pendidikan. Apabila dinilai berdasarkan kriteria eksternal, maka terungkaplah masalah: partisipasi pendidikan, relevansi pendidikan, efektivitas pendidikan, dan efisiensi pendidikan yang terkandung dalam kondisi pendidikan SD di Jawa Barat sebagai hasil pembangunan dari tahun 1992/1993 sampai tahun 1996/1997 sebagai berikut:

Pertama, APK-SD selama lima tahun (1992/1993 – 1996/1997) rata-rata baru mencapai 85,93%, sedangkan APM nya lebih rendah lagi, yaitu 75,34%. Rata-rata APM-SD di Jawa Barat dari (1992/1993 – 1996/1997) lebih rendah daripada APM-SD maksimal (100%) yang menjadi sasaran pelaksanaan program Wajar pendidikan dasar enam tahun yang diharapkan selesai tahun 1994, dan juga APM-SD nasional yang dicapai tahun 1994 sebesar 93,56%. Dengan demikian, masalah partisipasi SD di Jawa Barat adalah kesenjangan yang cukup besar antara APM-SD yang menjadi sasaran Wajar pendidikan dasar enam tahun.

Kedua, relevansi pendidikan SD di Jawa Barat dalam rangka pelaksanaan program Wajar pendidikan dasar sembilan tahun berarti angka lulusan SD dan MI yang melanjutkan ke SLTP dan MTs serta pendidikan luar sekolah selama (1992/1993 – 1996/1997) rata-rata telah mencapai 81,71%, dan yang ke jalur sekolah mencapai 71,92%. Angka tersebut lebih besar daripada rata-rata angka lulusan yang melanjutkan pendidikan ke tingkat yang lebih tinggi, baik secara keseluruhan maupun yang ke jalur sekolah, yang menjadi sasaran Wajar pendidikan dasar sembilan tahun. Angka 71,29%

lebih besar daripada angka lulusan yang melanjutkan ke jalur sekolah pada tahun 1994 sebesar 68,2% secara nasional. Dengan demikian, masalah relevansi pendidikan SD di Jawa Barat tidak terletak pada jumlah, tetapi terutama pada relevansi mutu lulusannya.

Ketiga, peningkatan mutu pendidikan SD yang pada akhirnya bermuara pada tingkat efektivitas pendidikan yang tandanya terlihat pada daya serap kurikulum yang berupa NEM, yang hingga sekarang baru diselenggarakan untuk lima mata pelajaran: (1) PMP (PKn), (2) Bahasa Indonesia, (3) Matematika, (4) IPA, dan (5) IPS. Rata-rata NEM SD di Jawa Barat untuk lima mata pelajaran tersebut selama lima tahun (1992/1993 – 1996/1997) baru mencapai 6,60, dengan rincian rata-rata: PMP/PKn 6,75; Bahasa Indonesia 6,62; Matematika 6,49; IPA 6,69; dan IPS 6,29. Baik rata-rata NEM keseluruhan dari lima mata pelajaran maupun rata-rata NEM setiap mata pelajaran masih lebih rendah daripada NEM optimal menurut konsep belajar tuntas sebesar 90%. Dengan demikian, efektivitas pendidikan dalam pembangunan di Jawa Barat masih kurang bermutu.

Keempat, efisiensi internal pendidikan SD dalam pembangunan di Jawa Barat selama lima tahun (1992/1993 – 1996/1997) masih belum maksimal atau mencapai kerusakan nol (*zero defects*), terlihat dari masih adanya tinggal kelas rata-rata sebesar 3,06%, dan putus sekolah rata-rata sebesar 0,16%. Jadi, lebih kecil daripada angka efisiensi internal pendidikan SD secara nasional yang dicapai tahun 1994, dengan angka tinggal kelas 8,8%, dan angka putus sekolah 3,94%.

Keempat masalah pendidikan SD tersebut bersumber pada masalah penyelenggaraan manajemen pendidikan SD, yang berupa manajemen yang salah dari Depdikbud (unit pusat dan instansi vertikal bersama Pemda), dan SD sebagai sistem yang mantap diberi wewenang untuk menyelenggarakan pelayanan pendidikan secara internal dan eksternal. Sehubungan dengan masalah manajemen, W.F. Deming

menyatakan *"We are in a stable system of wrong management, some of which have been all right at some time. But times have changed"* (Greenwood dan Gaunt, 1994: 1)



Keseluruhan manajemen pendidikan SD yang salah dapat berupa manajemen sistem pendidikan nasional untuk SD yang diselenggarakan oleh Depdikbud (unit pusat dan instansi vertikal) bersama Pemda, dan manajemen SD sebagai manajemen salah satu jenis satuan pendidikan.

Penelitian dan pembahasan dibatasi pada **manajemen kepala SD** yang bertujuan memetakan **profil**, sehingga teridentifikasi kelemahan dan kekuatannya. Berdasarkan pembahasan manajemen kepala SD masa depan. Pembahasan tentang manajemen Perilaku masa depan dilakukan dengan mempergunakan analisis *SWOT* (*Strengths* / Kekuatan, *Weakness* / Kelemahan, *Opportunities* / Kesempatan, dan *Treats* / Ancaman). Hal ini berarti bahwa pembahasan manajemen kepala SD masa depan bertitik tolak pada kelemahan dan kekuatan yang terdapat pada manajemen kepala SD dan dipadukan dengan kesempatan dan ancaman yang terkandung dan terbentang dalam tantangan masa depan, yaitu abad XXI.

c. Tantangan Pendidikan di Masa Depan

Manajemen sistem pendidikan nasional, termasuk SD, diarahkan ke masa depan. Hal ini ditegaskan oleh Undang-Undang No 2 Tahun 1989, Pasal 1, ayat (1): "Pendidikan adalah usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan / atau latihan bagi peranannya di masa yang akan datang." Masa yang akan datang itu adalah abad XXI, yang ditandai oleh globalisasi dan persaingan. Oleh karena itu, perlu mengenali ciri utama abad XXI, yang hasilnya menjadi bahan arahan untuk merumuskan kebijakan pendidikan SD di masa depan.

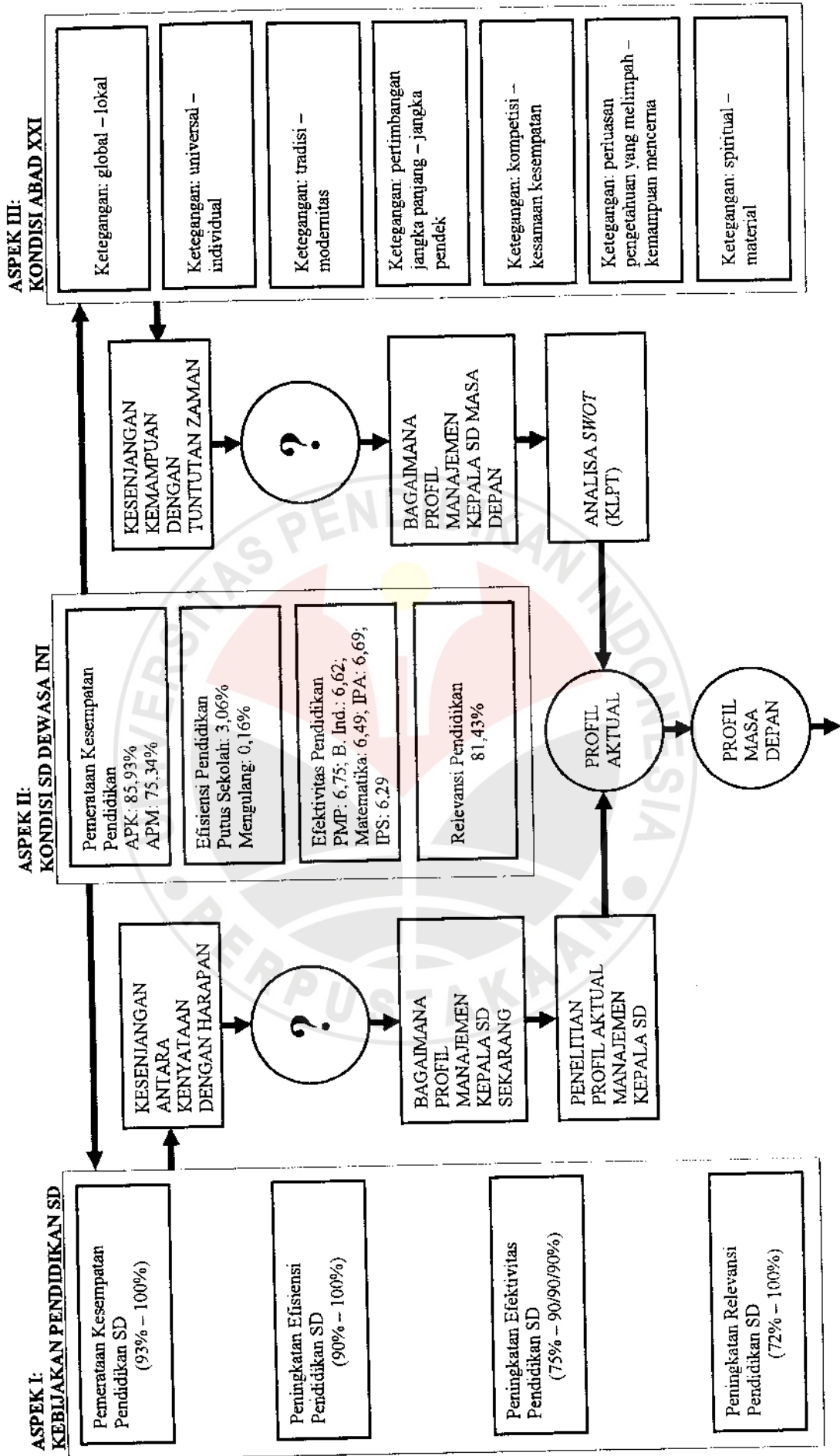
Jacques Delors selaku Ketua Komisi Internasional Tentang Pendidikan Untuk Abad XXI Dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam laporannya *"Learning": The Treasure*

Within (1996) mengemukakan tujuh macam ketegangan yang menjadi tantangan dan ciri abad XXI. Tantangan tersebut merupakan: (1) ketegangan antara kecenderungan global dan lokal, (2) ketegangan antara kecenderungan hidup universal dan individual, (3) ketegangan antara mempertahankan tradisi dan keinginan hidup modern, (4) ketegangan antara pertimbangan jangka panjang dan jangka pendek, (5) ketegangan antara perlunya kompetisi dan kesamaan kesempatan, (6) ketegangan antara perluasan pengetahuan yang berlimpah ruah dan kemampuan manusia untuk mencernakannya, dan (7) ketegangan antara kepentingan spiritual dan material. (Delors, 1996: 17-18).

Lebih lanjut Delors mengemukakan bahwa untuk menghadapi tantangan tersebut visi hidup kita perlu mengalami perubahan, dari masyarakat lokal menuju masyarakat dunia, dari kohesi sosial menuju partisipasi demokratis, dan dari pertumbuhan ekonomi menuju perkembangan manusia. Berdasarkan perubahan visi tersebut pendidikan bertumpu pada dua prinsip, yaitu: (1) empat pilar pendidikan, yang terdiri atas: belajar untuk mengetahui, belajar untuk berbuat, belajar untuk hidup bersama, dan belajar untuk menjadi diri sendiri; dan (2) belajar seumur hidup. Sehubungan dengan kedua prinsip tersebut, pengembangan pendidikan SD tertuju pada penguatan pendidikan dasar yang menekankan pada kemampuan membaca, menulis dan berhitung serta kemampuan untuk dapat mengekspresikan dirinya dalam suatu bahasa yang memberi dirinya kemampuan berdialog dan memahami.

Tiga aspek tersebut, yaitu: (1) kebijakan pendidikan SD, (2) kondisi pendidikan SD sekarang, dan (3) masa depan pendidikan SD, merupakan tiga hal yang perlu dicermati hubungannya untuk mengidentifikasi apa yang menjadi masalah penelitian. Bagan 1.1 memetakan bagaimana timbulnya masalah akibat hubungan antara kondisi pendidikan SD dengan kebijakan pendidikan SD sekarang, dan kondisi pendidikan SD sekarang dengan masa depan pendidikan SD.

Bagan 1.1
Latar Belakang Timbulnya Masalah Penelitian



Kebijakan pendidikan SD merupakan rumusan tentang apa yang sebaiknya dilakukan dalam penyelenggaraan pendidikan SD selama kurun waktu tertentu, di dalamnya antara lain tersirat kriteria keberhasilan yang tercermin pada tingkat partisipasi, efisiensi internal, efektivitas, dan relevansi pendidikan yang menjadi sasaran ideal. Kondisi pendidikan SD sekarang merupakan hasil pelaksanaan pendidikan SD yang telah dicapai, yang antara lain tercermin pada angka: partisipasi, efisiensi internal, efektivitas, dan relevansi. Masa depan pendidikan SD berisi tantangan pendidikan SD di masa depan yang berupa tujuh macam ketegangan yang dirumuskan oleh Delors.

Hubungan antara kebijakan SD dengan kondisi pendidikan SD sekarang memunculkan adanya masalah-masalah: partisipasi, efisiensi internal, efektivitas, dan relevansi pendidikan (efisiensi eksternal) SD di Jawa Barat. Masalah tersebut menimbulkan pertanyaan pokok, **bagaimanakah sebenarnya profil manajemen kepala SD**. Pertanyaan ini mendorong dilakukannya penelitian lapangan yang bertujuan memetakan profil manajemen kepala SD yang aktual, yang berlaku sekarang.

Hubungan antara kondisi pendidikan SD sekarang dengan masa depan pendidikan SD memunculkan pertanyaan pokok, **bagaimanakah profil manajemen kepala SD yang ideal**, yang dapat menghadapi tantangan perkembangan zaman. Pertanyaan ini mendorong dilakukannya "penelitian" pustaka yang diawali dengan mengidentifikasi apa yang menjadi kekuatan dan kelemahan profil manajemen kepala SD sekarang, dan dilanjutkan dengan pembahasan intensif yang bertujuan merumuskan profil manajemen kepala SD masa depan sebagai upaya mengatasi kesalahan atau kelemahan manajemen kepala SD yang terjadi sekarang, dalam jangka pendek dan jangka panjang. Berdasarkan alur pemikiran analisis hubungan tersebut, laporan penelitian ini berjudul:

**PROFIL MANAJEMEN KEPALA SD DAN IMPLIKASINYA TERHADAP
PENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN (Sebuah Studi Kasus di SD Kecamatan
Cimahi Selatan, Kabupaten Bandung, Jawa Barat).**

2. Rasionalitas Pemilihan Masalah

a. Mengapa Manajemen Kepala SD

Uraian ini menjelaskan tentang alasan mengapa masalah manajemen kepala SD dipilih sebagai obyek studi. Timbulnya masalah berawal dari adanya suatu ketertarikan terhadap suatu bidang kehidupan, karena pengetahuan tentang bidang tersebut tidaklah lengkap (Mason dan Bramble, 1978: 58). Dengan kata lain, terkandung adanya ketidakpastian yang mampu mengusik rasa keingintahuan seseorang atau sekelompok orang untuk berusaha mencari kepastiannya. Ketidakpastian tersebut antara lain dinyatakan dalam bentuk pertanyaan tentang pola hubungan antara dua variabel atau lebih. Variabel merupakan karakteristik dari orang, benda, kelompok, program, dan sebagainya, yang bermuatan sesuatu nilai atau sifat (Mason dan Bramble, 1978: 52). Jadi masalah adalah apa yang dirasakan atau disadari, dan diungkapkan melalui pertanyaan tentang sifat hubungan antara dua macam karakteristik atau lebih, yang terdapat pada orang, benda atau peristiwa.

Menurut Organ ada lima macam situasi yang menyebabkan terjadinya masalah atau ketidakpastian yang dirasakan oleh seseorang atau sekelompok orang. Masalah atau ketidakpastian timbul apabila: (1) hal yang diharapkan terwujud ternyata tidak tercapai. Ada kesenjangan antara harapan dengan kenyataan; (2) orang lain tidak berpikir seperti apa yang biasa dilakukan. Ada perbedaan pola pikir, dengan demikian ada keraguan tentang kemantapan pola pikir yang biasa dipergunakan; (3) perbedaan cara berpikir menyebabkan simpulan-simpulan yang berlawanan. Ada keraguan

terhadap kemampuan dari cara berpikir yang lazim digunakan; (4) seseorang mengajukan sesuatu pertanyaan yang tidak diharapkan tetapi sangat menarik karena tidak mampu dijawab dengan segera dan tuntas. Ada pertanyaan penting yang tidak mampu dijawab secara tuntas, sehingga masih terus menimbulkan rasa ketidak pastian yang mengusik rasa keingin tahuan yang mendalam; dan (5) peristiwa yang hadir dalam kehidupan dirasakan menjadi ancaman bagi kelangsungan dan keselamatan hidup. Ada tanda bahaya yang mengancam keamanan dalam hidup. (Organ, 1965: 7-9)

Dalam perjalanan penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan di Indonesia, banyak peristiwa yang menarik, baik dalam segi kuantitatif yang bersangkutan paut dengan pemerataan pendidikan, maupun yang lebih bersifat kualitatif yang bersangkutan paut dengan efisiensi, efektifitas, dan relevansi pendidikan. Peristiwa tersebut menyajikan secara tersurat dan tersirat tentang kemajuan yang mampu membangkitkan rasa bangga dan percaya diri, serta kesenjangan antara harapan dengan kenyataan, yang dapat menimbulkan keprihatinan dan mawas diri. Hal yang sangat menarik dalam mengamati peristiwa tersebut adalah penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan di SD, baik karena populasinya yang sangat besar, karena berhubungan dengan kepentingan hampir semua orang tua atau warga negara, maupun karena karakteristik fungsi pendidikan di SD yang sangat berhubungan erat dengan awal perwujudan hak azasi manusia yang sangat dasar, yang akan menunjang hak azasi manusia lainnya, seperti hak memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak (UUD 1945, Pasal 27, Ayat (2)), hak kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (UUD 1945, Pasal 28), dan sebagainya. Tanpa memperoleh pendidikan yang bermutu, dan khususnya pendidikan dasar di SD yang memadai, hak azasi manusia di luar hak memperoleh pengajaran / pendidikan tidak dapat diwujudkan secara optimal, karena pendidikan dasar di SD merupakan prasyaratnya.

Masyarakat dunia, antara lain melalui Deklarasi Beijing 1995, antara lain menyatakan bahwa pendidikan adalah sebuah hak azasi dan alat utama untuk mencapai kesamaan, perkembangan dan perdamaian (Delors, 1996: 118). Selanjutnya Delors menggambarkan pentingnya pendidikan di SD, dengan menyatakan bahwa pendidikan dasar adalah sebuah surat jalan atau paspor yang sangat diperlukan untuk hidup, yang akan memungkinkan orang untuk dapat memilih apa yang mereka lakukan untuk memberi sumbangan dalam membangun masa depan bersama, dan untuk terus menerus dapat belajar (Delors, 1996: 117). Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 31, Ayat (1) menyatakan: "Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran". Perwujudan hak tersebut diupayakan sekuat tenaga oleh pemerintah dan masyarakat Indonesia. Upaya tersebut antara lain tercermin dari adanya perubahan sistem pendidikan kolonial yang diskriminatif dan elitis, menjadi sistem pendidikan nasional yang lebih universal dan demokratis.

Penyempurnaan penyelenggaraan dan pelaksanaan SD dilakukan melalui perubahan komponen pendidikannya, dan yang paling menarik adalah perubahan melalui perbaikan kurikulum sebagai salah satu komponen penting dalam pendidikan sekolah. Sejak awal zaman kemerdekaan hingga dewasa ini, kurikulum pendidikan SD telah mengalami delapan kali perubahan yang menghasilkan kurikulum: Sekolah Rakyat (SR) 1947, SR 1950, SR 1958, Sekolah Dasar (SD) 1964, SD 1968, SD 1975, SD 1984, dan SD 1993. Setiap pergantian kurikulum sekolah, termasuk kurikulum SD, selalu diiringi oleh optimisme atau harapan yang menjanjikan, dan juga pesimisme atau kekhawatiran tertentu. Pada umumnya para pengembang kurikulum dan para manajer pengelola kurikulum baru memiliki keyakinan kuat, dan harapan baru terhadap teknik baru yang diperkenalkan dalam kurikulum baru, dan berupaya menyebarkan harapan dan teknik baru tersebut kepada pihak yang terlibat dalam teknis pelaksanaan, antara

lain melalui penataran seperti Proyek Peningkatan Pendidikan Dasar (P3D), dan Proyek Peningkatan Mutu Pendidikan Dasar atau *Primary Education Quality Improvement Project (PEQIP)*. Penataran tersebut biasanya berbentuk penataran bertahap atau berantai, yang terdiri atas penataran nasional, regional dan lokal, yang disebut pula sebagai model penataran air terjun. Sehubungan dengan model penataran tersebut, DHV Consultants dalam laporan penelitiannya tahun 1997 tentang *The Effects of Peqip Indonesia* antara lain menyatakan sebagai berikut:

"...Furthermore in – service training requires many financial resources and results of it can, from the view points of effectiveness, be doubted. The model for in – service training, using a kind of cascade model, is probably always the only solution in large countries like Indonesia. But can be questioned on basics of results of Peqip as well as from supporting evidence from other major improvement projects". (DHV Consultants, 1997, 367).

Singkatnya, penataran dalam bentuk air terjun, ditinjau dari sudut pandang efektivitas biaya, diragukan keberhasilannya. Hal ini mengandung arti bahwa harapan yang menjanjikan efektivitas sekolah melalui pelaksanaan teknik baru yang diperkenalkan dalam kurikulum baru tidak terwujud apabila salah dalam manajemen pelatihan atau penyiapan tenaga pengelola sekolah, dan guru sebagai pelaksana teknisnya. Penelitian di Kerajaan Inggris Raya menunjukkan bahwa ada tiga faktor kunci yang mempengaruhi efektivitas sekolah, yaitu: (1) kepemimpinan profesional, (2) visi dan tujuan sekolah yang tersebar di lingkungan staf sekolah, dan (3) suatu lingkungan belajar yang teratur dan menarik (Creemers & Reynolds, 1996: 140-141). Ada tiga karakteristik kepemimpinan yang berhasil, yaitu: (1) tujuan yang kokoh, yang mengandung arti adanya manajemen proaktif, yang menekankan pada rekrutmen orang yang tepat untuk pencapaian tujuan sekolah serta peningkatan konsistensi dan tujuan dalam tim manajemen sekolah (Sammon, Hillman & Mortimore, 1995); (2) pembagian posisi kepemimpinan, keterlibatan para guru dalam pengambilan keputusan, serta manajemen sekolah dan perencanaan kurikulum (Mortimore, 1988); dan (3) peranan

seorang guru senior sebagai pemimpin profesional yang terlibat dan mengetahui apa yang berlangsung dalam kelas, termasuk kurikulum, strategi mengajar dan pemantauan kemajuan murid (Mortimore dkk, 1998; Rutter dkk, 1979). Sekolah ternyata lebih efektif apabila stafnya membangun konsensus tentang tujuan dan nilai-nilai yang berlaku bagi sekolah, dan menjadi dasar pelaksanaan cara kerja yang konsisten dan kolaboratif. Tersebarunya visi dan tujuan sekolah terlihat pada adanya (1) kesatuan tujuan, yang tercermin dari adanya suatu konsensus tentang nilai-nilai yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan sekolah (Rutter dkk, 1979); (2) konsistensi pelaksanaan kegiatan sekolah, yang berarti menggunakan suatu pendekatan khusus dalam melaksanakan petunjuk pelaksanaan kurikulum sekolah (Mortimore dkk, 1988), dan disiplin kerja (Reynolds, 1976; Rutter dkk, 1979) mempunyai suatu pengaruh positif terhadap kemajuan murid; (3) kolaborasi, seperti yang ditunjukkan pada studi Rutter dkk (1979) dan keterlibatan guru dalam pengambilan keputusan, seperti yang ditunjukkan pada studi Mortimore (1988) tentang sekolah yang efektif. Etos sebuah sekolah sebagian ditentukan oleh visi, nilai-nilai dan tujuan dari staf sekolah, dan juga ditentukan oleh suasana atau iklim tempat para murid bekerja. Dua aspek kunci dari iklim tersebut adalah: (1) suatu suasana yang teratur (Mortimore dkk, 1988; Rutter dkk, 1979), dan (2) suatu lingkungan kerja yang menarik (Mortimore dkk, 1988; Rutter, 1983). Temuan penelitian tersebut memberikan petunjuk bahwa **manajemen kepala sekolah** mempunyai peranan sangat penting dalam meningkatkan efektivitas sekolah, melalui penciptaan pola kepemimpinan yang profesional, visi dan tujuan-tujuan yang tersebar di kalangan guru dan tenaga teknis administratif, serta suatu lingkungan belajar yang teratur dan menarik.

Selanjutnya, kekhawatiran terhadap pelaksanaan kurikulum baru banyak datang dari kalangan orang-tua murid. Pergantian kurikulum bagi orang tua murid adalah

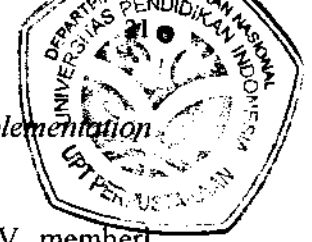
pengeluaran biaya tambahan yang cukup besar untuk keperluan pembelian buku pelajaran baru, dan keperluan lainnya yang berkenaan dengan penerapan teknik belajar-mengajar baru yang diperkenalkan oleh kurikulum-baru. Kekhawatiran semacam itu antara lain tercermin dari berkembangnya pameo bahwa ganti menteri ganti kebijaksanaan. Di samping kekhawatiran tersebut, orang-tua mencoba menyesuaikan diri dengan cara belajar putra-putri mereka yang diakibatkan oleh adanya pergantian kurikulum. Tidak jarang pergantian kurikulum menimbulkan kesulitan tertentu bagi orang tua murid dalam berpartisipasi mengikuti dan membantu kegiatan putra-putrinya belajar di rumah dan sekolah. Berbagai penelitian, seperti yang dilakukan oleh James Coleman dkk (1966) menunjukkan pentingnya faktor keluarga, terutama status sosio-ekonomi, terhadap prestasi belajar murid. Berdasarkan penyelidikan terhadap masukan sekolah (yaitu: buku, penataran dan masa kerja guru, fasilitas sekolah, dan sumber biaya), Coleman dan rekannya menyimpulkan bahwa faktor keluarga lebih penting daripada faktor masukan sekolah dalam mempengaruhi keberhasilan belajar murid. Beberapa penelitian, seperti yang dilakukan oleh Mayeske, Okada & Beaton (1973), Clark (1983), Bloom (1984), Walberg (1984) menunjukkan bahwa kebiasaan tertentu dalam keluarga menunjang terhadap keberhasilan belajar murid. Misalnya penelitian dari Bloom tentang faktor-faktor keluarga yang mendorong kegiatan belajar murid, menunjukkan bahwa nilai-nilai keluarga dan kebiasaan orang-tua yang mendorong kegiatan belajar murid dan keberhasilan belajar di sekolah, mencakup: (1) kebiasaan kerja, dan jadwal kegiatan harian keluarga; (2) kesediaan orang-tua membimbing dan membantu dalam kegiatan sekolah dan pekerjaan murid; (3) dorongan intelektual, terutama kegiatan yang membantu perkembangan bahasa, dan (4) aspirasi akademik dan harapan orang-tua terhadap anak mereka (Creemers & Reynolds, 1996: 300-301). Penelitian DHV (1997) menunjukkan pula bahwa keterlibatan masyarakat dan orang-tua

dalam pendidikan adalah penting bagi hasil belajar murid. Apa yang dimaksud dengan keterlibatan tersebut adalah bantuan yang diberikan oleh masyarakat, dan orang-tua terhadap apa yang terjadi di sekolah, dengan jalan mensupervisi pekerjaan rumah, menekankan pentingnya pendidikan, dan sebagainya (DHV Consultants, 1997: 364). Hasil penelitian tersebut memberikan petunjuk bahwa kepala SD berkewajiban mengupayakan manajemen hubungan sekolah dengan keluarga dan masyarakat secara tepat, sehingga menunjang tercapainya efektivitas sekolah secara optimal. Penelitian yang berkenaan dengan hubungan antara efektivitas sekolah dengan kebiasaan keluarga dan keterlibatan orang-tua menunjukkan bahwa karakteristik sekolah yang efektif dalam hubungannya dengan partisipasi orang-tua adalah: (1) kepemimpinan pengajaran oleh kepala sekolah dan staf; (2) kesempatan untuk belajar dan waktu yang tersedia bagi murid untuk menyelesaikan tugas; (3) cita-cita yang tinggi; (4) pemantauan yang seiring dilakukan terhadap kemajuan murid dan efektivitas program; (5) lingkungan belajar yang teratur, tenteram, dan positif, dan (6) hubungan sekolah dengan keluarga yang positif. (Creemers & Reynolds, 1996: 303-304)

Uraian di atas menyiratkan makna bahwa pelaksanaan kurikulum SD 1993 membutuhkan pola pelaksanaan manajemen kepala SD yang tepat, sehingga meningkatkan mutu pendidikan SD. Hasil penelitian DHV, yang mencakup enam propinsi (Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sulawaesi Utara, Bali dan Nusa Tenggara Timur) menunjukkan bahwa aspek manajemen tidak banyak berpengaruh terhadap efektivitas belajar murid. Hal itu dinyatakan sebagai berikut:

“Also management aspects in our study did not have much effects. Based on the results of educational effectiveness research it could be expected that management and educational leadership have a positive influence on educational quality in terms of student outcomes. This could not be found in this evaluation study. Maybe that was caused by the fact that again the variation is not large enough to find

empirical support for it, but on the other hand also the low level of implementation can cause this result." (DHV Consultants, 1997, 365).



Kontradiksi antara hasil penelitian sebelumnya dengan hasil penelitian DHV, memberi petunjuk bahwa ada sesuatu yang salah dalam manajemen SD yang antara lain dilakukan oleh kepala sekolah. Oleh karena itu, timbul pertanyaan bagaimanakah gerangan bentuk atau profil manajemen kepala SD dalam memimpin penyelenggaraan pendidikan yang masih belum mencapai efektivitas secara optimal itu. Pertanyaan ini mendorong dilakukannya penelitian tentang manajemen kepala SD.

b. Mengapa Jawa Barat?

Penyelenggaraan pendidikan di SD sangat erat hubungannya dengan pelaksanaan pendidikan universal, yaitu pendidikan minimal yang sama harus diperoleh setiap orang atau warga negara. Tuntutan pendidikan universal mengandung arti memperoleh kesempatan pendidikan yang sama bagi setiap warga negara, tanpa membedakan jenis kelamin, agama, suku, ras, kedudukan sosial, dan tingkat kemampuan ekonomi. Hal ini diwujudkan melalui penyelenggaraan kewajiban belajar. Usaha pemerintah ke arah pelaksanaan kewajiban belajar sudah dirintis sejak tahun 1950, dalam bentuk program persiapan Kewajiban Belajar. Usaha yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan persiapan kewajiban belajar antara lain dalam bentuk memperbanyak tenaga guru yang akan bertugas melaksanakan kewajiban belajar, melalui pembukaan pendidikan guru darurat yang berupa Kursus Pengajar untuk Kursus Pengantar Kewajiban Belajar (K.P.K.P.K.B) pada tahun 1951, yang kemudian dinyatakan menjadi Sekolah Guru B (SGB) pada tahun 1953. Di samping itu, ditetapkan daerah yang menjadi kabupaten percobaan kewajiban belajar. Mula-mula ditetapkan kabupaten Pasuruan (daerah daratan) dan Jepara (daerah laut). Kemudian menyusul daerah kabupaten Sumedang, Purworejo, dan daerah-daerah lainnya. Dalam rencana lima tahun Kementrian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan, yang disusun pada tahun 1954, dicantumkan

program kewajiban belajar SR enam tahun, berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 1954 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, Pasal 10, Ayat 1, yang menyatakan: "Semua anak-anak yang sudah berumur 6 tahun berhak dan yang sudah berumur 8 tahun diwajibkan belajar di sekolah, sedikitnya enam tahun lamanya". Program kewajiban belajar ini kurang dapat dilaksanakan, antara lain karena kekurangan dana dan keamanan.

Wajib Belajar Sekolah Dasar enam tahun baru dilaksanakan pada periode Repelita IV (1984/1985 – 1988/1989), yang didahului dengan masa perintisan dan persiapan dalam periode Repelita III (1979/1980 – 1983/1984). Pencanaan program kewajiban belajar SD 6 tahun dilaksanakan oleh Presiden pada tanggal 2 Mei 1984 dan pelaksanaannya dimulai pada tahun ajaran 1984/85. Pelaksanaan program kewajiban belajar SD 6 tahun selama Repelita III dan IV, secara nasional berhasil mencapai angka partisipasi murni (APM) rata-rata sebesar 93% (50 Tahun Pendidikan Indonesia, 1995: 200). Sehubungan dengan pelaksanaan program kewajiban belajar SD 6 tahun, kedudukan propinsi Jawa Barat berada di bawah rata-rata APM nasional sebesar 93%. APM-SD di Jawa Barat pada tahun 1996/1997 rata-rata baru mencapai 73,14% (Kanwil Jabar, 1996: 32). Posisi ini di samping memperhatikan, juga dirasakan kurang pada tempatnya atau agak istimewa. Mengapa demikian, karena ditinjau dari segi kesulitan geografis dalam melaksanakan program kewajiban belajar SD 6 tahun, rasanya tingkat kesulitannya adalah kecil. Ditinjau dari sudut fasilitas sekolah, rasanya Jawa Barat mempunyai fasilitas yang cukup memadai. Data tahun 1995/1996 tentang SD menunjukkan gambaran bahwa rasio: murid : sekolah untuk negeri adalah 200 : 1 dan swasta adalah 268 : 1; murid : guru untuk negeri adalah 29 : 1; dan swasta adalah 22 : 1; guru : sekolah untuk negeri adalah 7 : 1, dan swasta adalah 12 : 1; murid : rombongan belajar untuk negeri adalah 28 : 1, dan swasta adalah 31 : 1; rombongan belajar belajar :

ruang kelas untuk negeri dan swasta adalah 1 : 1 (Kanwil Depdikbud Jawa Barat, 1996, 35). Ternyata kinerjanya dalam bentuk APM-SD dalam tahun 1994/1995 masih tergolong rendah, yaitu baru mencapai 70,03%, di bawah kinerja rata-rata nasional yang pada akhir pelaksanaan program kewajiban belajar SD 6 tahun, pada tahun 1988 rata-rata mencapai 89,91% dan pada tahun 1994 rata-rata mencapai 93,56% (50 Tahun Pendidikan Indonesia, 1995: 535). Hal ini memberi petunjuk adanya sesuatu yang salah dan mungkin sekali kesalahan dalam manajemen, di samping karena keadaan sosial ekonomi masyarakat yang kurang menunjang. Kiranya tidaklah berlebihan apabila kondisi tersebut mendorong keinginan untuk mengetahui tentang pola manajemen kepala SD, yang kurang memenuhi sasaran program kewajiban belajar SD 6 tahun.

Setelah secara nasional berhasil melaksanakan program kewajiban belajar SD 6 tahun selama Repelita III dan IV, yang ditunjukkan dengan APM-SD yang telah dicapai dalam tahun 1994 rata-rata sebesar 93,56%, maka pada tanggal 2 Mei 1994, dicanangkan pelaksanaan Kewajiban Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun, yang meliputi SD 6 tahun dan SLTP 3 tahun. Posisi propinsi Jawa Barat menjelang pelaksanaan Kewajiban Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun, pada tahun 1991/1992, APM-SLTP nya adalah 51,70%, dan termasuk peringkat nomor 21 dari 27 propinsi (Proyek Perintisan Wajib Belajar, 1991/1992: VII). Sedangkan APM-SD nya pada tahun 1992/1993 adalah 27,03% (Kanwil Jawa Barat, 1996: 32), dan APM-SLTP secara nasional pada tahun 1992 adalah 51,49% (50 Tahun Pendidikan Indonesia, 1995: 536). Hal ini menguatkan petunjuk adanya faktor ekstern yang berupa kondisi sosial ekonomi dan sosial budaya, serta faktor intern yang berupa manajemen pendidikan yang kurang menunjang tercapainya hasil optimal. Kondisi ini mendorong untuk mengetahui bagaimana sebenarnya pola manajemen kepala SD di Jawa Barat, dalam mensukseskan program pemerataan kesempatan dan peningkatan mutu pendidikan dasar, khususnya di SD.

B. Rumusan dan Rincian Masalah Penelitian

1. Rumusan Masalah Pokok

Masalah adalah pertanyaan tentang sifat hubungan antara dua variabel atau lebih (Mason dan Bramble, 1978: 58). Seperti terlihat pada Bagan 1.1 ada tiga aspek atau hal pokok yang mendorong timbulnya masalah penelitian, yaitu: (1) kebijakan pendidikan SD di Jawa Barat yang berisi harapan yang hendak dicapai dalam program pemerataan memperoleh kesempatan pendidikan, peningkatan efisiensi internal pendidikan, dan peningkatan efektivitas pendidikan, peningkatan relevansi pendidikan di SD; (2) kondisi pendidikan SD selama lima tahun terakhir (1992/1993 – 1996/1997) yang berkenaan dengan kinerja dalam upaya pemerataan memperoleh kesempatan pendidikan, efisiensi internal pendidikan, efektivitas pendidikan, dan relevansi pendidikan; dan (3) tuntutan-tuntutan abad XXI yang perlu diakomodasi dalam pengelolaan SD di masa yang akan datang, agar kinerja SD lebih baik.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, profil adalah sebagai berikut: "... 1. pandangan dari samping (tt wajah seseorang), raut muka, tampang; 2. sketsa biografis; 3. penampang (tanah, gunung, dsb)" (Balai Pustaka, 1988: 702). Pengertian profil dalam hubungannya dengan manajemen kepala SD, lebih menunjuk pada raut muka atau tampang yang dipancarkan atau terbentuk dari perilaku manajerial (yang oleh Halpin disebut sebagai perilaku administrator) kepala SD. Secara lebih teknis, Remmers dkk merumuskan profil sebagai sebuah penyajian grafis hasil-hasil suatu kinerja individual yang diperoleh berdasarkan sekelompok tes (Remmers dkk, 1960: 352). Jadi, **profil adalah tampang, atau sosok yang menggambarkan kinerja seseorang yang didasarkan pada data empiris, yang dinyatakan secara grafis atau skematis.**

Manajemen kepala SD adalah perilaku kepala SD sebagai manajer atau administrator. Halpin membataskan perilaku administrator sebagai perilaku pemimpin

yang ditunjuk secara resmi dalam menjalankan peranan manajerialnya. Lebih lanjut Halpin menyatakan bahwa perilaku administrator mencakup tiga macam bentuk perilaku, yaitu: (1) persepsi administrator tentang tugas organisasi; (2) perilaku administrator sebagai seorang pengambil keputusan; dan (3) perilaku administrator sebagai seorang pemimpin kelompok (Gage, 1962: 106). Dengan demikian, gambaran empiris kinerja kepala SD yang terdiri atas **profil manajemen SD** adalah sosok pola perilaku kepala SD dalam mempersepsi tugas SD sebagai organisasi satuan pendidikan, mengambil keputusan tentang penyelenggaraan SD, dan memimpin bawahan (guru dan tenaga teknis administratif) serta murid dalam mencapai tujuan SD. Singkatnya, **profil manajemen kepala SD** adalah sosok gambaran empiris secara grafis dan skematis tentang pola perilaku kepala SD dalam menjalankan peranan manajerialnya sebagai pemersepsi tugas organisasi, pengambil keputusan, dan pemimpin. *Longman Dictionary of Contemporary English* merumuskan salah satu definisi implikasi sebagai “*a possible later effect of an action, decision, etc.*” (Summer (ed), 1998: 525). Sedangkan Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan implikasi antara lain sebagai “keterlibatan atau keadaan terlihat” (Moeliono dkk (ed), 1998: 327). Dengan demikian, implikasi dapat didefinisikan sebagai hubungan keterlibatan sesuatu dalam mempengaruhi terhadap yang lain atau pengaruh yang tersirat. Selanjutnya, peningkatan mutu pendidikan adalah perbaikan mutu kinerja pendidikan. Jadi, apa yang dimaksud dengan **implikasi terhadap peningkatan mutu pendidikan** adalah **pengaruh tersirat kekuatan dan kelemahan profil manajemen kepala SD sekarang terhadap perbaikan mutu kinerja manajemen kepala SD di masa mendatang dalam jangka pendek dan panjang.**

Berdasarkan definisi tersebut, dapatlah sekarang dirumuskan pertanyaan pokok yang menjadi masalah penelitian sebagai berikut. Pertanyaan pokok pertama adalah

bagaimanakah profil aktual manajemen kepala SD di Kecamatan Cimahi Selatan, Kabupaten Bandung, Jawa Barat? Pertanyaan yang lebih lengkap adalah bagaimanakah sosok atau bentuk gambaran **empiris** secara grafis atau skematis dari kinerja kepala SD dalam mempersepsi tugas sekolah, mengambil keputusan manajerial, dan memimpin bawahan dan murid di Kecamatan Cimahi Selatan, Kabupaten Bandung, Jawa Barat?

Pertanyaan pokok kedua adalah bagaimanakah profil **masa depan** manajemen kepala SD di Kecamatan Cimahi Selatan, Kabupaten Bandung, Jawa Barat? Pertanyaan yang lebih lengkap adalah bagaimanakah sosok atau bentuk gambaran **ideal** manajemen kepala SD jangka pendek dalam mengatasi kelemahan manajemen kepala SD sekarang, dan jangka panjang dalam menghadapi tantangan masa depan, abad XXI di Kecamatan Cimahi Selatan, Kabupaten Bandung, Jawa Barat?

2. Rincian Masalah Pokok

Seperti telah dikemukakan, hal yang menjadi masalah pokok penelitian profil manajemen kepala SD adalah **perilaku administrator kepala SD**. Rinciannya didasarkan pada paradigma penelitian yang dikemukakan oleh Halpin. Versi singkat dari paradigma penelitian tersebut terlihat pada Bagan 1.2 yang terdiri atas empat buah panel. Panel I: **Tugas Organisasi**: didefinisikan dalam arti **perilaku** yang “diinginkan” atau **produk** perilaku yang diharapkan. Panel II: **Perilaku Administrator**: **Perilaku** pemimpin yang diangkat secara resmi. Bentuk perilaku administrator tersebut ada tiga macam, yaitu: (1) persepsi administrator tentang tugas organisasi, (2) perilaku sebagai pengambil keputusan, dan (3) perilaku sebagai pemimpin kelompok. Panel III: **Variabel yang Berkaitan dengan Perilaku Administrator**, yaitu variabel yang diduga mempengaruhi perilaku administrator. Variabel ini terdiri atas tiga macam, yaitu: (1) variabel administrator (misalnya: usia, intelegensi, latihan, pengalaman),



Apa yang dimaksud dengan tugas organisasi dalam penelitian ini adalah sebagai organisasi pendidikan formal. Menurut Kepmen No. 0487/U/1992 tentang Sekolah Dasar, Pasal 1: "Sekolah Dasar selanjutnya disebut sebagai SD adalah bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan program pendidikan enam tahun". Sedangkan tujuannya dinyatakan dalam Pasal 2: "Pendidikan di SD bertujuan memberikan bekal kemampuan dasar kepada siswa dalam mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara, serta mempersiapkan siswa untuk melanjutkan ke Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama." Rumusan yang agak lebih rinci tentang tugas SD dapat kita temukan pada Lampiran Kepmen No. 060/U/1993 tentang Kurikulum Pendidikan Dasar, yang menyatakan: "Pendidikan dasar yang diselenggarakan di sekolah dasar (SD) bertujuan memberikan bekal kemampuan dasar "**Baca-Tulis-Hitung**", pengetahuan dan keterampilan dasar yang bermanfaat bagi siswa sesuai dengan tingkat perkembangannya serta mempersiapkan mereka untuk mengikuti pendidikan di SLTP."

Bentuk perilaku administrator kepala SD dalam mengelola penyelenggaraan kegiatan terdiri atas tiga kelompok, yaitu: (1) **persepsi tentang tugas organisasi**, dalam hal ini adalah tugas SD sebagai satuan pendidikan, yang dinyatakan dalam bentuk rumusan **misi** (alasan organisasi untuk tetap ada atau uraian kerja organisasi), **visi** (keadaan ideal organisasi di masa depan atau jenis organisasi yang diinginkan) dan **nilai-nilai** (kode etik organisasi, keyakinan dasar, prinsip yang menjadi petunjuk bagi budaya organisasi); (2) perilaku kepala SD sebagai **pengambil keputusan** dalam menjalankan fungsi manajemen yang terdiri atas perencanaan (*Plan*), pelaksanaan (*Do*), pengecekan (*Check*), dan tindakan perbaikan (*Action*); dan (3) perilaku kepala SD sebagai **pemimpin kelompok** yang berusaha: memberi perintah atau arahan, mendorong terciptanya kerjasama, memelihara dan meningkatkan disiplin kerja,

mengembangkan rasa aman anak buah atau bawahan, dan memberikan penghargaan kepada anak buah atau bawahan.

Selanjutnya apa yang dimaksud dengan variabel yang menjadi **faktor perilaku administrator kepala SD** adalah karakteristik: (1) **identitas kepala sekolah** yang berupa: tingkat pendidikan formal, penataran yang pernah diikuti, pengalaman kerja sebagai guru dan kepala sekolah, usia dan jenis kelamin; dan (2) **kondisi sekolah**, yang berupa: jumlah murid, guru, lokasi sekolah, dan latar belakang orang tua murid.

Akhirnya, apa yang dimaksud dengan kriteria efektivitas sekolah adalah indikator-indikator tingkat keberhasilan manajemen kepala SD, yang berupa (1) profil atau bentuk perilaku kepala SD dalam merumuskan visi, misi dan nilai-nilai yang menjadi acuan kerja; mengambil keputusan manajerial (PDCA), serta memimpin kelompok yang berusaha memberi pengarahan, mendorong kerjasama, memelihara dan meningkatkan disiplin kerja, mengembangkan rasa aman, serta memberi penghargaan; dan (2) profil prestasi sekolah yang berupa prestasi belajar murid yang dalam penelitian ini terbatas pada NEM dan tingkat penghamburan pendidikan dalam bentuk tinggal kelas, dan putus sekolah. Jadi, jenis variabel yang menjadi obyek penelitian profil manajemen kepala SD, dapat digambarkan seperti terlihat pada Bagan 1.3. Bagan tersebut berisi tiga kelompok variabel, yaitu: (1) **Faktor Perilaku Administrator Kepala SD (Panel III)**, terdiri atas 2 (dua) subkelompok variabel (faktor intern yang berupa kualitas kepala SD dan faktor ekstern berupa kualitas kondisi sekolah dan lingkungannya); (2) **Bentuk Perilaku Administrator Kepala SD (Panel II)** terdiri atas 3 (tiga) subkelompok variabel (persepsi tentang tugas SD, pengambilan keputusan manajerial SD dan teknik kepemimpinan kelompok di SD); dan (3) **Efektivitas SD (Panel IVA)** terdiri atas 2 (dua) subkelompok variabel (NEM PKn, B. Indonesia, Matematika, IPA, dan IPS serta penghamburan pendidikan).

Bagan 1.3
Jenis Variabel Perilaku Administrator Kepala SD

- 1 Faktor Perilaku Administrator Kepala SD (Panel III)**
 - a Faktor Intern, Identitas Kepala SD (IK = x_1)**
 - 1) Ijazah pendidikan
 - 2) Penataran
 - 3) Pengalaman kerja sebagai guru
 - 4) Pengalaman kerja sebagai KS
 - 5) Jenis kelamin
 - 6) Usia
 - 7) Penghargaan / tanda jasa yang diterima
 - b Faktor Ekstern, Kondisi SD (IS = x_2)**
 - 1) Jumlah murid
 - 2) Jumlah rombongan Belajar
 - 3) Jumlah ruang kelas
 - 4) Jumlah guru kelas dan mata pelajaran, dan kelayakannya
 - 5) Lokasi, luas bangunan dan pekarangan SD
 - 6) Latar belakang sosial ekonomi dan pekerjaan orang tua murid
 - 7) Murid dari TK/BA/RA
- 2 Bentuk Perilaku Administrator Kepala SD (Panel II)**
 - a Persepsi Tentang Tugas SD (PS = x_3)**
 - 1) Misi SD
 - 2) Visi SD
 - 3) Nilai-nilai SD
 - b Perilaku Pengambilan Keputusan Kepala SD Dalam Menjalankan Fungsi Manajemen (PK = x_4)**
 - 1) Perencanaan (*Plan*)
 - 2) Pelaksanaan (*Do*)
 - 3) Pengecekan (*Check*)
 - 4) Perbaikan (*Action*)
 - c Perilaku Kepemimpinan Kepala SD (TK = x_5)**
 - 1) Teknik memberikan petunjuk atau arahan
 - 2) Teknik mendorong kerjasama
 - 3) Teknik memelihara dan meningkatkan disiplin kerja
 - 4) Teknik mengembangkan rasa aman
 - 5) Teknik memberikan penghargaan
- 3 Efektivitas dan Efisiensi Sekolah (Panel IVA)**
 - a Penghamburan Pendidikan**
 - 1) Tingkat tinggal kelas
 - 2) Tingkat putus sekolah
 - b Efektivitas Sekolah (NEM = x_6)**
 - 1) PKn
 - 2) B. Indonesia
 - 3) Matematika
 - 4) IPA
 - 5) IPS

Mengacu pada jenis variabel yang menjadi obyek penelitian, seperti tergambar Bagan 3.1, rincian pertanyaan yang menjadi masalah adalah sebagai berikut berikut:

- a. Pertanyaan pokok pertama: bagaimanakah profil **aktual** manajemen kepala SD di Kecamatan Cimahi Selatan, Kabupaten Bandung, Jawa Barat, mencakup pertanyaan:
 - 1) Bagaimanakah profil **aktual** kualifikasi SD dan kepala SD?
 - 2) Bagaimanakah profil **aktual** persepsi kepala SD tentang misi, visi, dan nilai-nilai yang menjadi acuan dalam menjalankan manajemen sekolah?
 - 3) Bagaimanakah profil **aktual** perilaku pengambilan keputusan kepala SD dalam menjalankan fungsi manajemen: perencanaan, pelaksanaan, pengecekan, dan tindakan perbaikan penyelenggaraan sekolah?
 - 4) Bagaimanakah profil **aktual** perilaku kepemimpinan kelompok kepala SD dalam memberi arahan, mendorong kerja sama, memelihara dan meningkatkan disiplin, mengembangkan rasa aman, dan memberi penghargaan?
 - 5) Bagaimanakah profil **aktual** efektivitas SD yang dinyatakan dalam bentuk NEM, putus sekolah dan tinggal kelas?
 - 6) Bagaimanakah profil **aktual** hubungan jalur faktor kondisi SD, identitas kepala SD, persepsi tentang tugas SD, perilaku pengambilan keputusan, dan kepemimpinan kelompok dari kepala SD dan NEM?
 - 7) Bagaimanakah profil **aktual** perbedaan karakteristik antara manajemen kepala SD papan atas dengan kepala SD papan bawah, dan kepala SD terbaik dengan kepala SD terjelek?
 - 8) Bagaimanakah profil **aktual** yang menjadi kecenderungan umum (modus) manajemen kepala SD?

- b. Pertanyaan pokok kedua: bagaimanakah profil **masa depan** manajemen kepala SD di Kecamatan Cimahi Selatan, Kabupaten Bandung, Jawa Barat, dalam menghadapi abad XXI, mencakup pertanyaan:
- 1) Bagaimanakah profil **masa depan** kualifikasi SD dan kepala SD dalam jangka pendek dan jangka panjang?
 - 2) Bagaimanakah profil **masa depan** persepsi kepala SD tentang misi, visi, dan nilai-nilai yang menjadi acuan dalam menjalankan manajemen sekolah dalam jangka pendek dan jangka panjang?
 - 3) Bagaimanakah profil **masa depan** perilaku pengambilan keputusan kepala SD dalam menjalankan fungsi manajemen: perencanaan, pelaksanaan, pengecekan, dan tindakan perbaikan penyelenggaraan sekolah dalam jangka pendek dan jangka panjang?
 - 4) Bagaimanakah profil **masa depan** perilaku kepemimpinan kelompok kepala SD dalam memberikan arahan, mendorong kerja sama, memelihara dan meningkatkan disiplin, mengembangkan rasa aman, dan memberikan penghargaan dalam jangka pendek dan jangka panjang?
 - 5) Bagaimanakah profil **masa depan** efektivitas SD yang dinyatakan dalam bentuk NEM, putus sekolah dan tinggal kelas dalam jangka pendek dan jangka panjang?
 - 6) Bagaimanakah profil **masa depan** hubungan jalur faktor kondisi SD, identitas kepala SD, persepsi tentang tugas SD, perilaku pengambilan keputusan, dan kepemimpinan kelompok dari kepala SD dan NEM dalam jangka pendek dan jangka panjang?
 - 7) Bagaimanakah profil **masa depan** perbedaan karakteristik antara manajemen kepala SD papan atas dengan kepala SD papan bawah, dan

kepala SD terbaik dengan kepala SD terjelek dalam jangka pendek dan jangka panjang?

- 8) Bagaimanakah profil **masa depan** yang menjadi kecenderungan umum (modus) manajemen kepala SD dalam jangka pendek dan jangka panjang?

3. Pembatasan Daerah Penelitian

Seperti telah diutarakan dalam uraian tentang rasionalitas mengapa Jawa Barat, pemilihan didasarkan pada rasa kepenasaran mengapa Jawa Barat yang biasanya menunjukkan prestasi yang menonjol, ternyata prestasi dalam melaksanakan program kewajiban belajar SD 6 tahun, dalam bentuk APM-SD, di bawah rata-rata prestasi (APM-SD) nasional. Berdasarkan data tahun 1998/1999 dari Dinas P dan K Propinsi Dati I Jawa Barat, jumlah SD Negeri dan Swasta di 20 kabupaten, dan enam kotamadya adalah 24.838 SD, tersebar di 552 kecamatan atau rata-rata setiap kecamatan adalah 45 SD, dan mempunyai rentang yang bergerak dari 158 SD (Kotamadya Cirebon) sampai 2.590 SD (Kabupaten Bandung).

Berdasarkan alasan teknis yang berkenaan dengan biaya dan waktu, penelitian tentang profil manajemen kepala SD terbatas di Kecamatan Cimahi Selatan, Kabupaten Bandung, Jawa Barat. Pemilihan Kabupaten Bandung didasarkan pada pertimbangan bahwa Kabupaten Bandung mengelola SD Negeri dan Swasta yang terbanyak jumlahnya di Jawa Barat, yaitu 2.590 SD, juga mempunyai kecamatan yang terbanyak, yaitu 42 kecamatan, atau rata-rata per kecamatan 62 SD, atau lebih besar dari rata-rata propinsi ($62 > 45$). Kondisi SD per kecamatan di Kabupaten Bandung menunjukkan perbedaan, antara lain dalam rata-rata NEM mata pelajaran yang diebtanaskan, tingkat putus sekolah dan tinggal kelas, APM, rasio murid / rombongan belajar, rasio murid / guru, rasio SD / SLTP, latar belakang sosial ekonomi dan pekerjaan orang tua murid, satuan biaya sekolah, kelayakan mengajar, dan ketersediaan fasilitas milik SD.

Penelitian tentang profil manajemen kepala SD tidak bermaksud mencakup keseluruhan kecamatan di Kabupaten Bandung, tetapi hanya terbatas pada satu kecamatan, yaitu Kecamatan Cimahi Selatan, yang mempunyai karakteristik rata-rata NEM keseluruhan tergolong tingkat sedang, yaitu berada pada nomor urut 24 dari 42 kecamatan (tingkat atas atau 25% terbaik, mencakup nomor urut 1 sampai dengan 11; dan tingkat bawah atau 25% terjelek, mencakup nomor urut 32 sampai dengan 42; dan tingkat sedang dari nomor urut 12 sampai dengan 31). Dengan demikian, profil SD di Kecamatan Cimahi Selatan merupakan salah satu kasus kelompok sedang di lingkungan Kanin Kabupaten Bandung, Jawa Barat. Oleh karena itu, penelitian ini merupakan studi kasus, dalam arti memilih salah satu kecamatan tertentu dengan karakteristik tertentu pula (uraian tentang karakteristik Kecamatan Cimahi Selatan terdapat pada pembahasan tentang populasi penelitian).

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Tujuan akhir penelitian adalah menggambarkan dua macam profil manajemen kepala SD, yang terdiri atas profil aktual dan profil ideal masa depan. Profil aktual adalah profil yang dirumuskan langsung dari data yang diperoleh melalui survai terhadap SD di Kecamatan Cimahi Selatan, dan melalui studi kasus terhadap SD dari kelompok papan atas (SD yang tergolong baik), dan SD dari kelompok papan bawah (SD yang tergolong jelek), serta SD terbaik dan SD terjelek. Dengan demikian, profil manajemen kepala SD di Kecamatan Cimahi Selatan, yang disimpulkan langsung dari hasil penelitian merupakan sebuah *grounded theory* (Bogdan dan Biklen, 1982: 28), yaitu sebuah generalisasi langsung.

Sedangkan profil ideal masa depan merupakan hasil prediksi atau kajian lebih

lanjut secara teoritis berdasarkan analisis *SWOT* terhadap profil aktual berdasarkan konsep *Total Quality Management (TQM)*, dan tantangan abad XXI. Dengan demikian, profil aktual yang diprediksi merupakan prediktor, sedangkan konsep *TQM* merupakan kriterionnya, atau konsep yang menjadi standar atau ukuran yang dipergunakan dalam menimbang atau mengestimasi ketepatan dari prediktor (Remmers dkk, 1960: 349). Mengapa konsep *TQM* dipergunakan sebagai kriteria, karena penilaian ditujukan pada penentuan mutu atau kualitas keseluruhan proses dalam manajemen. Oleh karena itu, profil manajemen kepala SD masa depan merupakan hasil analisis prediktif terhadap profil aktual berdasarkan konsep *TQM* sebagai kriteria.

2. Tujuan Khusus

Apabila kedua macam tujuan umum penelitian tersebut dirinci lebih lanjut, maka terumuskan tujuan-tujuan khusus sebagai berikut:

- a. Tujuan umum yang berupa profil aktual manajemen kepala SD di Kecamatan Cimahi Selatan mencakup tujuan-tujuan khusus:
 - 1) Profil aktual **identitas SD** tentang lokasi SD, luas bangunan sekolah, jumlah ruang kelas, luas pekarangan sekolah, jarak sekolah ke kantor Kecamatan, jumlah murid, prosentase murid yang berasal dari TK/BA/RA, jumlah rombongan belajar, latar belakang sosial ekonomi orang tua murid, jenis pekerjaan orang tua murid, rasio murid / guru, dan rasio ruang kelas / rombongan belajar, rasio rombongan belajar / guru, jumlah guru kelas dan mata pelajaran, persentase guru yang layak berdasarkan ijazah pendidikan.
 - 2) Profil aktual kualitas **identitas kepala SD** tentang ijazah pendidikan formal, penataran / pelatihan, lama masa kerja sebagai guru., dan kepala sekolah, usia.

- 3) Profil aktual **persepsi kepala SD** tentang tugas sekolah yang dinyatakan dalam bentuk misi, visi, dan nilai-nilai yang dijadikan acuan dalam penyelenggaraan sekolah.
 - 4) Profil aktual **perilaku pengambilan keputusan kepala SD** yang berkenaan dengan: perencanaan, pelaksanaan, pengecekan, dan tindak lanjut perbaikan dalam penyelenggaraan sekolah.
 - 5) Profil aktual **perilaku kepemimpinan kepala SD** yang berkenaan dengan upaya: memberi petunjuk atau arahan, mendorong kerja sama, memelihara dan meningkatkan disiplin, mengembangkan rasa aman, dan memberi penghargaan kepada bawahan.
 - 6) Profil aktual **efisiensi SD** yang dinyatakan dalam bentuk tingkat tinggal kelas, dan putus sekolah.
 - 7) Profil aktual **efektivitas SD** yang dinyatakan dalam bentuk rata-rata keseluruhan NEM mata pelajaran PMP/PKn, B. Indonesia, Matematika, IPA, dan IPS.
 - 8) Profil perbedaan aktual antara SD baik dengan SD jelek, dan SD terbaik dengan SD terjelek yang berkenaan dengan: identitas kepala SD (IK), identitas SD (IS), persepsi tentang tugas sekolah (PS), pengambilan keputusan (PK), teknik kepemimpinan (TK), efisiensi internal sekolah (ES), dan efektivitas sekolah (NEM).
 - 9) Profil aktual **hubungan jalur**: IK, IS, PS, PK, TK, dan NEM.
- b. Tujuan umum yang berupa profil masa depan (ideal) manajemen kepala SD di Kecamatan Cimahi Selatan untuk jangka pendek dan jangka panjang dalam mengatasi kelemahan manajemen kepala SD dan menghadapi tantangan abad XXI, mencakup tujuan khusus sebagai berikut:

- 1) Profil **masa depan** kualitas identitas SD.
- 2) Profil **masa depan** kualitas kepala SD.
- 3) Profil **masa depan** misi, visi dan nilai-nilai SD.
- 4) Profil **masa depan** perencanaan, pelaksanaan, pengecekan dan perbaikan penyelenggaraan program SD.
- 5) Profil **masa depan** kepemimpinan kepala SD.
- 6) Profil **masa depan** efisiensi pendidikan SD.
- 7) Profil **masa depan** efektivitas pendidikan SD.
- 8) Profil **masa depan** perbedaan manajemen kepala SD yang baik dengan yang jelek.
- 9) Profil **masa depan** hubungan jalur IK, IS, PS, PK, TK, dan NEM dalam manajemen kepala SD.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Keseluruhan kegiatan penelitian profil manajemen SD ini menghasilkan temuan penelitian yang disimpulkan langsung dari data yang diperoleh, yang oleh Glaser dan Strauss disebut sebagai *grounded theory* (Bogdan & Biklen, 1982: 29), serta model atau paradigma penelitian dan rekomendasi perbaikan pendidikan SD sebagai hasil analisis kajian teoritis-konseptual. Hasil penelitian, baik dalam bentuk *the grounded theories* tentang manajemen kepala SD maupun model atau paradigma penelitian dan rekomendasi perbaikan pendidikan memperkaya khazanah perkembangan Ilmu Administrasi Pendidikan di Indonesia, dan teori pendidikan pada umumnya. Hasil penelitian berguna untuk mengembangkan paradigma penelitian Halpin dalam bentuk hubungan jalur manajemen kepala SD.

Selain itu, hasil penelitian beserta metode penelitiannya bermanfaat pula sebagai bahan kajian akademis, baik untuk kepentingan penelitian maupun diskusi akademik. Ditinjau dari kepentingan penelitian lebih lanjut, hasil penelitian dan metode yang digunakan dapat menjadi salah satu referensi penelitian lanjutan, baik yang bertujuan memperoleh pengetahuan ilmiah yang baru maupun untuk menguji kebenaran pengetahuan tentang profil manajemen kepala SD secara empiris. Ditinjau dari sudut kepentingan diskusi akademik, hasil penelitian dan metode yang digunakan menjadi bahan kajian teoritik atau konseptual yang bertujuan memperluas dan memperdalam pemahaman pengetahuan manajemen pendidikan di SD, dan yang bersangkutan paut dengannya.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian dapat digunakan sebagai dasar atau acuan penyusunan saran dalam upaya meningkatkan mutu manajemen SD di Kecamatan Cimahi Selatan khususnya, dan manajemen SD pada umumnya. Hal ini sesuai dengan salah satu program Peningkatan Mutu Pendidikan di Sekolah Dasar yang memprioritaskan enam komponen pengembangan, yang terdiri atas:

- a. Pengembangan Kemampuan Profesional Guru ...
 - b. Pengembangan Pengelolaan Lingkungan, Prasarana dan Sarana ...
 - c. Pengelolaan Sekolah ...
 - d. Pengembangan Supervisi ...
 - e. Pengembangan Tes dan Penilaian Belajar ...
 - f. Hubungan Sekolah dan Masyarakat ...”
- (Direktorat Pendidikan Dasar, 1993/1994: 5-6).

Hasil penelitian memberi balikan negatif bagi Kanin Kecamatan Cimahi Selatan dalam menyusun program perbaikan yang bertujuan meningkatkan mutu pengelolaan SD menjadi lebih efisien, efektif, dan relevan.

Kegunaan praktis lainnya, hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan pelatihan kepala SD atau calon kepala SD. Agar dapat menjadi bahan pelatihan yang siap pakai, hasil penelitian tersebut perlu terlebih dahulu dikemas sedemikian rupa sesuai dengan tujuan dan sifat pelatihannya, yang memerlukan banyak kegiatan praktikum, apabila sasarannya tertuju pada penguasaan keterampilan manajerial mutu terpadu (*TQM*).

Selain itu, instrumen pengumpulan data, setelah dikaji lebih lanjut, dapat merupakan alat supervisi terhadap manajemen pendidikan di SD. Alat pengumpul data, sebagian atau seluruhnya, oleh para pengawas / penilik SD dapat dipergunakan untuk mengumpulkan data dalam membina peningkatan mutu pendidikan di SD. Dengan demikian, alat pengumpulan data tersebut menjadi alat pengumpul data alternatif supervisi pelaksanaan pendidikan di SD.

E. Postulat Penelitian

1. SD sebagai Sistem Terbuka

Apa yang dimaksud dengan SD bukan hanya sekedar sebuah gedung, tetapi merupakan sebuah organisasi. Selanjutnya apa yang dimaksud dengan organisasi adalah struktur atau tatanan yang terbentuk dari pengelompokan secara sistematis tugas yang harus dilakukan, dan membentuk hubungan formal yang menguatkan kemampuan orang untuk bekerja bersama secara lebih efektif dalam mencapai tujuan bersama (Bittel, 1978: 136). Sebagai sebuah organisasi, SD merupakan sistem input – output terbuka, yaitu organisasi yang menerima input dari lingkungan, kemudian memproses atau mentransformasikannya menjadi output, dan mengembalikannya kepada lingkungan (Katz dan Kahn, 1970: 16-17). Dengan demikian berlangsung proses: (1) SD menerima atau menampung input (partisipasi), (2) SD mentransformasi input menjadi output

(efisiensi), (3) SD menghasilkan output (efektivitas), dan (4) lingkungan masyarakat menerima atau menyerap output SD (relevansi).

Sebagai organisasi, SD adalah bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan program pendidikan enam tahun (PP No 28 Th. 1990, Pasal 1, Ayat 2, dan Kepmen Dikbud No 0487/U/1992, Pasal 1, Ayat (1)). Pendidikan di SD bertujuan memberikan bekal kemampuan dasar kepada siswa dalam mengembangkan kehidupan sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara, serta mempersiapkan siswa untuk melanjutkan ke Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (Kepmen Dikbud No 0487/U/1992, Pasal 1, Ayat (1)). Penyelenggaraan SD merupakan perwujudan prinsip "Pendidikan untuk semua" (*Education for all*) atau perwujudan wajib belajar Sekolah Dasar enam tahun. Sehubungan dengan hal ini, wajib belajar adalah kewajiban yang dikenakan kepada orang tua untuk menyekolahkan anaknya di SD atau sederajat, dan kewajiban pemerintah untuk menyediakan gedung sekolah, sarana belajar dan penyediaan guru (50 Tahun Pendidikan di Indonesia, 1995: 191). Program Wajib Belajar Sekolah Dasar 6 Tahun telah dicanangkan Presiden R.I. pada tanggal 2 Mei 1984, dan dilaksanakan mulai tahun ajaran 1984/1985.

Transformasi yang terjadi di SD sebagai sistem pendidikan terdiri atas dua macam, yaitu: (1) transformasi administratif pelayanan pendidikan, dan (2) transformasi pendidikan yang berupa proses kegiatan belajar-mengajar. Transformasi administratif merupakan proses penggunaan secara efektif semua sumber daya yang tersedia di SD untuk mencapai tujuan sekolah. Sedangkan transformasi pendidikan merupakan proses perubahan struktur perilaku murid dalam bentuk perubahan kemampuan kognitif (intelektual), kemampuan afektif (emosional), dan kemampuan psikomotor (keterampilan).

2. SD sebagai Lembaga Pendidikan Formal Memerlukan Manajemen

Di Indonesia, penyelenggaraan pendidikan dilakukan melalui 2 (dua) jalur yaitu jalur pendidikan sekolah dan jalur pendidikan luar sekolah (Undang-Undang No 2 Th 1989, Pasal 10, Ayat (1)). Semua jenis sekolah, termasuk SD, merupakan lembaga pendidikan formal. Dibandingkan dengan satuan-satuan pendidikan luar sekolah yang tergolong pendidikan non-formal, SD sebagai lembaga pendidikan formal mempunyai ciri sebagai berikut:

- “ (1) Pengorganisasiannya lebih ketat;
 (2) Programming lebih formalistis;
 (3) Perurutan (sequencing) lebih sistematis, dan
 (4) Credentials yang lebih ketat sekali disertai sanksi ...”
 (BP3K, 1974: 6)

Sebagai lembaga pendidikan formal, SD mempunyai tatanan kerja yang bersifat vertikal dan horisontal dan hubungan antara para petugas, dan para pelanggannya. Oleh karena itu, SD memerlukan manajemen agar tercapai efisiensi dan efektivitas dalam bekerja bersama mencapai tujuan bersama dengan mengacu pada TQM, yaitu manajemen yang menekankan pada kepuasan pelanggan, perbaikan berkelanjutan, berbicara berdasarkan fakta, dan hormat kepada orang (Lewis dan Smith, 1994: 83).

3. Manajemen Intern SD Mengacu pada Kebijakan Pemerintah

Kepala SD tidak dapat sebebas-bebasnya di dalam menjalankan manajemen di SD yang dipimpinnya. Kepala SD harus bertanggung jawab atas pengelolaan SD kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di propinsi masing-masing. Sehubungan dengan hal tersebut, Kepmen Dikbud No 0487/U/1992, Pasal 6, Ayat (1), menegaskan: “Menteri bertanggung jawab atas pengelolaan pendidikan di SD sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional.” Dan salah satu tugas Menteri Pendidikan dan Kebudayaan,



seperti yang dinyatakan dalam KEP.PRES RI No 44 Th 1974, Pasal 6, Ayat 2b, adalah sebagai berikut: “b. menentukan kebijakan pelaksanaan bidang pemerintahan yang secara fungsional menjadi tanggungjawabnya sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Presiden.” Hal ini mengandung arti bahwa manajemen di SD harus mengacu pada kebijakan pelaksanaan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang sesuai dengan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden, dan diterjemahkan menjadi kebijaksanaan teknis oleh Direktur Pendidikan Dasar dan Kakanwil Depdikbud di propinsi masing-masing.

Kebijakan pelaksanaan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tentang manajemen di SD tertuang dalam Kepmen No 0487/U/1992, Pasal 8, sebagai berikut:

- “ (1) Kepala SD bertanggung jawab atas:
1. Penyelenggaraan kegiatan pendidikan meliputi:
 - a. Penyusunan program kerja sekolah;
 - b. Pengaturan kegiatan belajar-mengajar dan bimbingan penyuluhan;
 - c. Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah;
 - d. Pendayagunaan buku perpustakaan sekolah.
 2. pembinaan siswa;
 3. pelaksanaan bimbingan dan penyuluhan bagi guru;
 4. pembinaan tenaga kependidikan lainnya;
 5. penyelenggaraan administrasi sekolah;
 6. pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana;
 7. pelaksanaan hubungan sekolah dengan lingkungan, orangtua dan/atau masyarakat; dan
 8. pelaporan pelaksanaan pendidikan.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Direktur Jenderal: ”

4. Manajemen SD Merupakan Proses PDCA

Salah satu gagasan kunci Manajemen Mutu Terpadu (*TQM*) adalah memandang manajemen adalah proses mengatur organisasi mencapai mutu dan keunggulan. Trilogi Juran menyatakan bahwa proses inti dalam manajemen terdiri atas: (1) perencanaan mutu atau *quality planning*, (2) pengendalian mutu atau *quality controlling*, dan (3) peningkatan mutu atau *quality improvement*. Sedangkan khusus tentang manajemen

peningkatan mutu pada tingkat teknis pelaksanaan dikembangkan oleh Shewhart dengan memperkenalkan metode empat langkah manajemen mutu: *plan-do-check-act*, yang disingkat menjadi *PDCA*.

Ditinjau dari kebijakan mutu pendidikan SD, pelaksanaan manajemen di SD atau manajemen internal SD adalah manajemen peningkatan mutu pendidikan SD pada tingkat teknis pelaksanaan. Sedangkan manajemen peningkatan mutu pendidikan SD pada tingkat strategis yang berskala nasional diselenggarakan oleh Depdikbud pada unit pusat dan instansi vertikal yang dibantu oleh Dinas Pendidikan. Oleh karena itu, penelitian terhadap manajemen di SD atau manajemen kepala SD mengacu pada *PDCA*, yang terdiri atas: penyusunan rencana peningkatan mutu SD, pelaksanaan rencana peningkatan mutu SD, pengecekan kinerja pelaksanaan peningkatan mutu SD, dan pelaksanaan tindak lanjut perbaikan SD.

