

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) disebutkan bahwa Pendidikan Nasional berfungsi untuk mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia. Hal ini dituangkan pula dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999 pada Bab III B bagian 10; dikatakan bahwa misi negara adalah mewujudkan sistem dan iklim pendidikan nasional yang demokratis dan bermutu. Arah kebijakannya di antaranya adalah mengupayakan perluasan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagai suatu sistem, Pendidikan Nasional haruslah dikelola dengan tepat agar dapat melaksanakan fungsi, misi dan kebijakan tersebut.

Berkenaan dengan pengelolaan Pendidikan Nasional, Tilaar (1994: 11) mengemukakan bahwa manajemen sistem pendidikan nasional merupakan suatu proses sosial yang direkayasa untuk mencapai tujuan pendidikan nasional secara efektif dan efisien dengan mengikutsertakan, kerjasama serta partisipasi seluruh masyarakat. Fungsi, misi dan kebijakan pendidikan nasional untuk menghasilkan sumber daya manusia (SDM) yang bermutu memerlukan pengelola sistem pendidikan secara keseluruhan dan berorientasi kepada mutu ini dikenal dengan

Manajemen Mutu Terpadu (MMT). Istilah itu sendiri telah lebih populer dalam dunia bisnis dan industri dengan istilah *Total Quality Management* (TQM).

Dari hasil observasi lapangan, berdasarkan indikator yang ada, yaitu dari pencapaian hasil belajar siswa yang masih rendah dalam evaluasi belajar tahap akhir nasional (EBTANAS), dapat disimpulkan bahwa mutu pendidikan pada tingkat SMU di Kota Bandung masih perlu ditingkatkan. Upaya peningkatan mutu ini harus melibatkan semua pihak, dimulai dari perbaikan manajemen sekolah di bawah kendali Kepala Sekolah.

Kepala Sekolah dituntut mempunyai kemampuan: (a) memandang bahwa sumber daya manusia yang ada adalah guna menyediakan fasilitas, sarana, dan prasarana serta memberikan motivasi bagi guru, (b) mencurahkan banyak waktu untuk pengelolaan dan koordinasi proses belajar mengajar, dan (c) berkomunikasi secara teratur dengan staf, orangtua, siswa dan anggota masyarakat lainnya.

Berdasarkan kondisi persekolahan di Indonesia, dapat diklasifikasikan sekolah yang maju, sedang dan kurang. Demikian pula di Kota Bandung, pengklasifikasian tersebut dapat berlaku, sehingga diperkirakan ada tiga tingkatan model sekolah, yaitu sekolah yang dapat memberlakukan manajemen mutu terpadu secara penuh, sekolah dengan manajemen mutu terpadu sedang, dan sekolah dengan manajemen mutu terpadu secara minimal. Kriteria dari masing-masing tingkatan tersebut ditentukan oleh sejumlah indikator.

Satori (1999: 5) mengemukakan bahwa aspek penting yang turut membentuk budaya sekolah adalah kepemimpinan sekolah. Kepemimpinan sekolah yang efektif merupakan sumber nilai dan semangat, sumber tatanan dan

perilaku kelembagaan yang berorientasi ke arah dan sejalan dengan pencapaian visi serta misi sekolah.

Peran kepemimpinan Kepala Sekolah merupakan refleksi dari kemampuan dan keterampilan manajerial, sehingga secara fisik dan psikologis dapat dilihat dan dirasakan oleh semua pihak yang terkait, baik guru, pustakawan, laboran, teknisi dan tenaga administrasi sebagai pelanggan internal, maupun siswa, orangtua, pemerintah dan masyarakat sebagai pelanggan eksternal yang merupakan pelanggan primer dan sekunder serta pemakai atau penerima lulusan (perguruan tinggi dan dunia usaha) yang merupakan pelanggan terties.

Sejalan dengan konsep Manajemen Mutu Terpadu, Kepala Sekolah diberi kebebasan dalam pengelolaan sekolahnya sebagai penghasil jasa pendidikan, yaitu dengan dimulainya pelaksanaan desentralisasi pendidikan pada tahun 2001 dengan menerapkan Manajemen Berbasis Sekolah (*School Based Management*) yang pada akhirnya memberikan otonomi sepenuhnya kepada Kepala Sekolah untuk melaksanakan segala upaya perbaikan mutu pendidikan di sekolahnya.

Keberadaan Kepala Sekolah yang memimpin, mempunyai latar belakang pendidikan, pengalaman dan masa kerja yang bervariasi dari persyaratan minimal dan maksimal. Secara formal, Kepala Sekolah adalah guru yang diberi tugas tambahan dalam menyelenggarakan pendidikan di lingkungannya.

Dari sejumlah pengamatan terhadap beberapa SMU Negeri yang ada di kota Bandung menunjukkan penampilan yang lebih baik dibandingkan dengan SMU Negeri yang ada di kabupaten. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, salah satunya adalah kepemimpinan Kepala Sekolahnya dalam mengoptimalkan

sumber-sumber daya yang ada sebagai potensi kekuatan yang dapat meningkatkan penampilannya.

Jacobson (1973: 19) mengemukakan bahwa: "*The leader behaviour school principal is one determinant of the ability a school to attain its stated educational goals*". Hal tersebut menunjukkan bahwa setiap tingkah laku Kepala Sekolah sebagai pemimpin pendidikan diarahkan untuk membantu pencapaian tujuan pendidikan, sehingga kemampuan Kepala Sekolah dapat menciptakan inovasi dan perubahan-perubahan di sekolah.

Menyinggung soal peran kepemimpinan Kepala Sekolah lebih dalam lagi dengan melihat pada segi dan fungsi tugasnya. Malcom dan Knowles yang dikutip oleh Abdulrahman, mengemukakan sebagai berikut.

1. Pemimpin membantu menciptakan suatu iklim sosial yang dapat mengembangkan suatu kepribadian kelompok yang antara lain dikarakterisir dengan adanya suatu kesatuan yang demokratis dan tanggung jawab bersama.
2. Pemimpin membantu supaya kelompok mengorganisir dirinya sendiri dengan memberikan bantuan dalam menentukan atau memberikan kejelasan-kejelasan dari tujuan-tujuan dan membantu orang mengenal masing-masing tugas dalam rangka tujuan yang ditentukan itu.
3. Pemimpin membantu kelompok untuk menentukan prosedur-prosedur kerja yang tepat untuk mendapatkan efisiensi dalam pelaksanaan.
4. Pemimpin mengusahakan dan bertanggung jawab bahwa pengambilan keputusan selalu dibuat bersama-sama dengan kelompok, dengan usaha mana ia mengakui bahwa kelompok mempunyai hak untuk membuat kesalahan dan

dengan demikian dapat mencapai kedewasan oleh karena kelompok itu bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambilnya.

5. Pemimpin membantu anggota kelompok untuk belajar dari pengalaman-pengalaman dengan melatih mereka mengerjakan pekerjaannya.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka seorang pemimpin memiliki sejumlah fungsi yang harus direalisasikan dalam perannya. Dengan demikian, kepemimpinan adalah sejumlah kemampuan untuk mewujudkan perannya sebagai seorang pemimpin. Terdapat sejumlah aspek berkaitan dengan kepemimpinan Kepala Sekolah, yaitu: kemampuan memotivasi, kemampuan dalam mengambil keputusan, kemampuan berkomunikasi, dan kemampuan mengkoordinasi.

Lipham (1993:39) mengemukakan bahwa: "*The importance of leadership in the process of innovation and change within an educational organizations is widely a knowledged*". Kepemimpinan merupakan faktor yang sangat penting untuk terjadinya inovasi dan perubahan di sekolah.

Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa peranan dan fungsi Kepala Sekolah sangat penting dalam rangka perubahan, serta pembaharuan di sekolah dan lingkungannya yang akan mengarah kepada peningkatan mutu pendidikan.

Pengkajian terhadap upaya Kepala Sekolah dalam meningkatkan mutu pendidikan masih menjadi suatu persoalan, bahkan tidak terlepas dari keterkaitan yang ada, yaitu dari proses pemilihan calon Kepala Sekolah, penempatan, serta kemampuan dan keterampilan dalam mengelola dan memimpin sekolah.

B. Masalah Penelitian

Dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari, kepemimpinan Kepala Sekolah sangatlah kompleks dari pengelolaan sumber daya baik ketenagaan, sarana prasarana serta keuangan, proses belajar mengajar, pengelolaan lingkungan sekolah dan berbagai kegiatan lainnya, baik yang menyangkut di dalam sekolah maupun di luar sekolah. Dengan demikian, secara rutinitas Kepala Sekolah tampak berorientasi kepada tugas administratif, sehingga kebutuhan dan pembinaan keahliannya sering terabaikan.

Selama ini telah terjadi refleksi kekuasaan dari pejabat pendidikan yang sentralistik, Kepala Sekolah juga tidak dapat dihindarkan dari suatu pola kepemimpinan yang selalu menunggu petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis), sehingga kurang dapat menumbuhkembangkan sikap mandiri dan demokratis.

Lazaruth (1987: 60) mengemukakan dua alasan yang merupakan peran Kepala Sekolah, yaitu (1) berkewajiban memelihara hubungan kerjasama dengan guru, personil lain, siswa dan orangtua, (2) mempunyai pengaruh yang langsung terhadap program pengajaran, rencana dan pelaksanaan pendidikan.

Dalam rangka mengkaji kinerja Kepala Sekolah, antara lain dapat dilihat dari lima *key areas* (bidang pokok) peningkatan mutu pendidikan, yaitu (1) *the curriculum*, (2) *the role of teachers*, (3) *school organization*, (4) *assesment, appraisal and monitoring*, (5) *resources*.

Bertolak dari uraian tersebut, maka dipandang perlu adanya suatu uraian analisis ilmiah dan pengujian konseptual mengenai kinerja Kepala Sekolah

terhadap peningkatan mutu pendidikan. Oleh sebab itu peneliti mencoba mengidentifikasi perilaku dan penampilan Kepala Sekolah dengan menganalisis pengaruhnya terhadap kinerja dalam rangka penerapan manajemen mutu terpadu.

Sehubungan dengan itu, dalam penelitian ini perumusan masalahnya sebagai berikut: “*Bagaimana kinerja Kepala Sekolah dalam upaya peningkatan mutu pendidikan pada SMU Negeri di Kota Bandung*”.

Mengingat masalah tersebut sangat luas, maka selanjutnya dirinci menjadi pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja Kepala Sekolah dalam hal pengelolaan:
 - a. Siswa
 - b. Kurikulum
 - c. Sarana-prasarana
 - d. Anggaran
 - e. Hubungan masyarakat
2. Bagaimana kinerja Kepala Sekolah dalam bidang organisasi:
 - a. Pengaturan tugas
 - b. Kesesuaian
 - c. Pengawasan (*span of control*)
3. Bagaimana kinerja Kepala Sekolah dalam bidang *self assesment* dan *internal monitoring*:
 - a. Supervisi
 - b. Evaluasi



Mengingat permasalahan yang akan diungkapkan sangat luas dan kompleks, untuk dapat mendapatkan hasil yang rasional, aplikatif dan ilmiah, maka perlu adanya pembatasan masalah yakni sebagai berikut:

- Kinerja Kepala Sekolah digunakan indikator yang dikembangkan oleh Depdiknas yang meliputi komponen; *Educator, Manager, Administrator, dan Supervisor.*
- Wilayah penelitian di lingkungan Sekolah Menengah Umum Negeri yang ada di Kota Bandung.

Berdasarkan rumusan masalah di atas, selanjutnya dikemukakan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimanakah pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai pendidik terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung?
2. Bagaimanakah pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai manajer terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung?
3. Bagaimanakah pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai administrator terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung?
4. Bagaimanakah pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai supervisor terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung?

5. Bagaimanakah pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai pendidik, manajer, administrator dan supervisor secara bersama-sama terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan gambaran tentang kinerja Kepala Sekolah di SMU Negeri dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung.

Secara khusus tujuan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut

1. Mendeskripsikan pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai pendidik terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung.
2. Mendeskripsikan pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai manajer terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung.
3. Mendeskripsikan pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai administrator terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung.
4. Mendeskripsikan pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai supervisor terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung.



5. Mendeskripsikan pengaruh kinerja Kepala Sekolah sebagai pendidik, administrator dan supervisor secara bersama-sama terhadap peningkatan mutu pendidikan dalam konteks manajemen mutu terpadu pada SMU Negeri di Kota Bandung?

D. Manfaat Penelitian

Temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, sebagai berikut.

1. Bagi pengembangan model kepemimpinan, karena diangkat dari kondisi objektif di lapangan sehingga penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk pengembangan model kepemimpinan berikutnya.
2. Bagi Kepala Sekolah, dengan mengetahui karakteristik, kemampuan dan kinerjanya, yaitu tumbuhnya budaya *quality control* dan *quality assurance*.
3. Bagi dunia penelitian dan peneliti sendiri, penelitian ini dapat menjadi dasar bagi penelitian lanjutan terhadap aspek lainnya yang berkaitan dengan peningkatan mutu pendidikan di Sekolah Menengah Umum.

E. Kerangka Berpikir dan Hipotesis

1. Kerangka Berpikir

Dalam memasuki abad millenium ketiga, kita akan dihadapkan dengan berbagai gejala ketidakpastian, yang merupakan suatu indikasinya adalah bentuk persaingan antara suatu organisasi perekonomian dalam merebut pangsa pasar di berbagai belahan dunia. Dalam menghadapi masa depan yang penuh dengan

persaingan, maka organisasi harus dapat merespon sesuai dengan tuntutan masyarakat luas yang disebabkan oleh perubahan yang sangat cepat. Sehingga tiang utama dalam menghadapi hal ini adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui jalur pendidikan.

Salah satu pendekatan yang perlu menjadi perhatian setiap organisasi sekarang ini adalah, strategi *Total Quality Management* atau Manajemen Mutu Terpadu (MMT). Inti strategi ini adalah usaha sistematis dan terkoordinasi untuk secara terus-menerus memperbaiki kualitas pelayanan, sehingga fokusnya diarahkan ke pelanggan dalam hal ini siswa, orangtua siswa, pemakai lulusan, guru, karyawan, pemerintah dan masyarakat.

Ada lima sifat layanan yang harus diwujudkan agar pelanggan puas meliputi :

- Keterpercayaan (*reliability*); layanan sesuai dengan yang dijanjikan.
- Keterjaminan (*assurance*); mampu menjamin kualitas layanan yang diberikan.
- Penampilan (*tangible*); situasi sekolah tampak baik.
- Perhatian (*emphaty*); memberikan perhatian penuh kepada pelanggan.
- Ketanggapan (*responsiveness*); cepat tanggap terhadap kebutuhan pelanggan.

Dari sifat layanan tersebut di atas, maka Kepala Sekolah dapat mengambil langkah dalam penerapannya, yaitu dengan:

- Mengambil pola pikir dari sekolah sebagai unit produksi menjadi unit layanan jasa.
- Fokus perhatian diletakkan pada proses secara sistemik.
- Pemikiran jangka panjang.

- Komitmen kepada mutu.
- Mementingkan pengembangan sumber daya manusia.

Mutu pendidikan merupakan kajian yang unik dan rumit, mengingat dalam prosesnya sangat kompleks. Persoalan mutu pendidikan dapat dilihat dari mutu proses layanan jasa, sedangkan mutu produk tidak seluruhnya hasil proses pembelajaran. Oleh karena itu produk pendidikan merupakan jasa pendidikan.

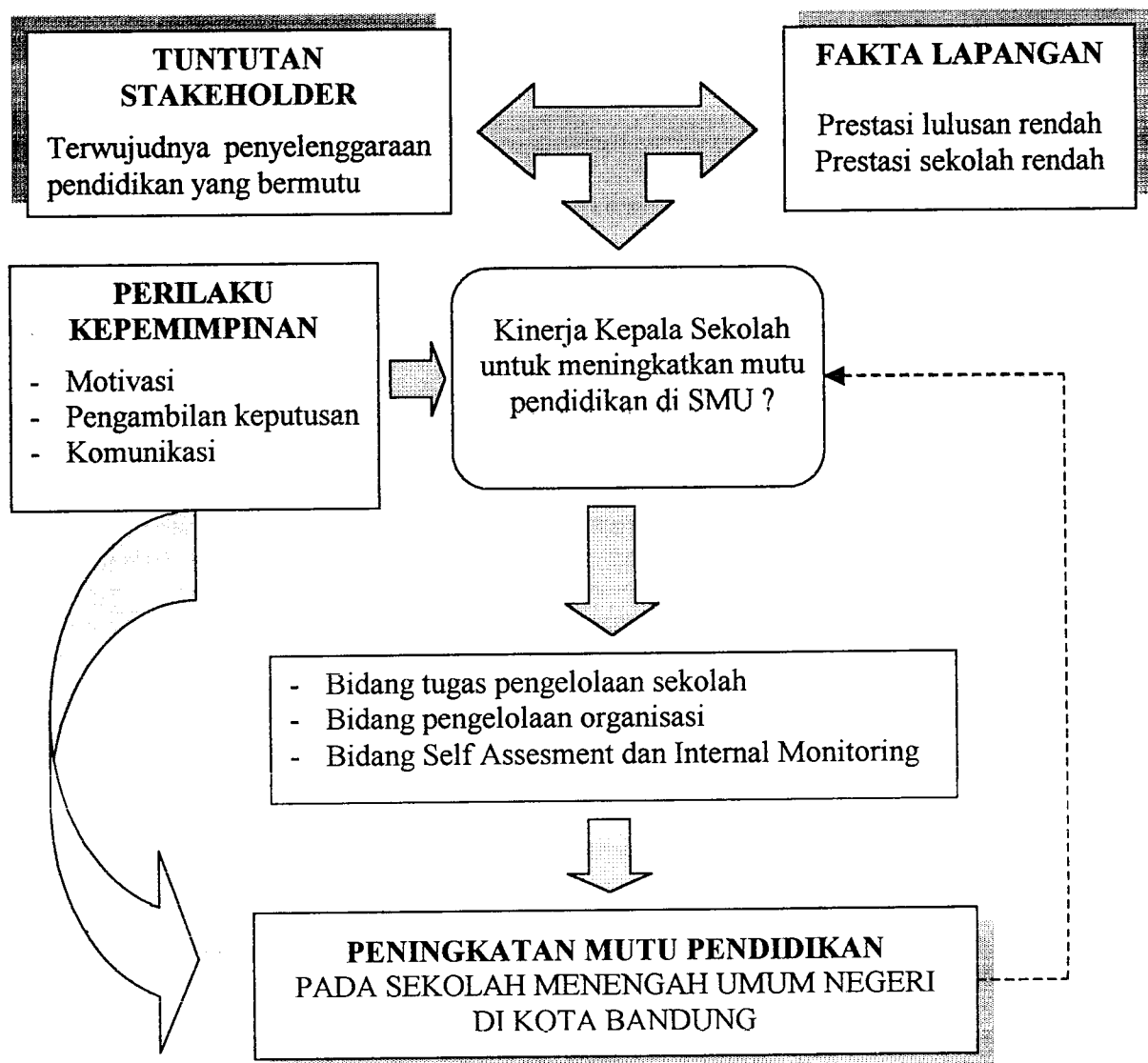
Upaya yang dilakukan pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan pada Sekolah Menengah Umum yakni melalui kegiatan penilaian kinerja sekolah, dimana indikator keberhasilannya terdiri dari delapan komponen yang dinilai dengan berbagai aspek indikator kinerja sekolah yang meliputi:

- a. Ketercapaian tujuan;
- b. Organisasi dan manajemen;
- c. Kegiatan belajar mengajar (KBM);
- d. Tenaga kependidikan;
- e. Lingkungan sekolah;
- f. Fasilitas sekolah;
- g. Kesiswaan;
- h. Hubungan kerjasama sekolah.

Kinerja merupakan suatu hasil yang diperoleh seseorang pekerja didasarkan atas kerja aktual sesuai dengan peran dan fungsi jabatannya. Setiap pekerja akan sangat beraneka ragam dalam melaksanakan tugasnya, tetapi walaupun demikian ada standar-standar tertentu yang akan dikerjakan sehingga akan dapat mencapai kesamaan.

Walker (1992: 258) menyampaikan bahwa kinerja tidak dapat dipisahkan dari perilaku pekerja berkenaan dengan motivasi, kemampuan berpikir dan keterampilan dari jabatan yang diembannya, tetapi diharapkan perilaku yang akan mengarah pada terbentuknya kinerja yang sesuai dengan kriteria dan standar.

Uraian tersebut memperlihatkan adanya saling keterkaitan antara kinerja dan proses layanan yang digambarkan dalam kerangka berpikir sebagai berikut:



Gambar 1.1 Skema Kerangka Berpikir

2. Hipotesis

Dalam penelitian ini, penulis bertolak dari postulat sebagai berikut:

- a. Kinerja Kepala Sekolah sebagai pendidik berpengaruh terhadap peningkatan mutu pendidikan.
- b. Kinerja Kepala Sekolah sebagai manajer berpengaruh terhadap peningkatan mutu pendidikan.
- c. Kinerja Kepala Sekolah sebagai administrator berpengaruh terhadap peningkatan mutu pendidikan.
- d. Kinerja Kepala Sekolah sebagai supervisor berpengaruh terhadap peningkatan mutu pendidikan.

Adapun hipotesis yang diajukan adalah:

- a. Terdapat pengaruh positif kinerja Kepala Sekolah sebagai pendidik terhadap peningkatan mutu pendidikan. Dengan kata lain, makin baik kinerja Kepala Sekolah sebagai pendidik, maka makin baik pula peningkatan mutu pendidikan.
- b. Terdapat pengaruh positif kinerja Kepala Sekolah sebagai manajer terhadap peningkatan mutu pendidikan. Dengan kata lain, makin baik kinerja Kepala Sekolah sebagai manajer, maka makin baik pula peningkatan mutu pendidikan.
- c. Terdapat pengaruh positif kinerja Kepala Sekolah sebagai administrator terhadap peningkatan mutu pendidikan. Dengan kata lain, makin baik kinerja Kepala Sekolah sebagai administartor, maka makin baik pula peningkatan mutu pendidikan.

- d. Terdapat pengaruh positif kinerja Kepala Sekolah sebagai supervisor terhadap peningkatan mutu pendidikan. Dengan kata lain, makin baik kinerja Kepala Sekolah sebagai supervisor, makin baik pula peningkatan mutu pendidikan.
- e. Terdapat pengaruh positif kinerja Kepala Sekolah sebagai pendidik, manajer, administrator dan supervisor secara bersama-sama terhadap peningkatan mutu pendidikan.

