

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemerintah Republik Indonesia telah menaruh perhatian yang besar terhadap penyelenggaraan pendidikan dengan merintis secara besar-besaran sekolah dasar inpres sejak tahun 1970 pada saat dimulainya pembangunan lima tahun tahap pertama (Pelita I) dan dibangunnya SMP-SMP negeri di setiap kecamatan pada saat menjelang akhir pelita III yang dilanjutkan pada pelita IV. Pada era reformasi pun perhatian pemerintah tidaklah surut dengan digulirkannya program jaring pengaman sosial yang bertujuan untuk membantu penyelenggaraan pendidikan dengan sasaran peserta didik yang kurang mampu supaya tetap bisa bersekolah.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah ini menunjukkan bahwa pemerintah republik Indonesia sangat peduli terhadap penyelenggaraan pendidikan, karena pemerintah meyakini bahwa pendidikan merupakan landasan penentu keberhasilan dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai penentu keberhasilan pembangunan di masa kini dan di masa yang akan datang. Pentingnya penyelenggaraan pendidikan ini tersirat dalam amandemen UUD 1945 pasal 31 ayat 2 yang menyebutkan bahwa "Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya".

Sesuai dengan perkembangan jaman dan tuntutan kebutuhan masyarakat akan hasil pendidikan yang berkualitas, maka pembangunan pendidikan dewasa ini dititik beratkan kiprahnya untuk menciptakan pendidikan yang bermutu, baik dari segi masukan, proses maupun hasil, pendidikan yang bermutu diharapkan dapat menghasilkan sumber daya manusia tidak hanya dari aspek akademik tetapi juga dalam hal segi seni, olah raga, disiplin dan keterampilan untuk dapat hidup dalam masyarakat.

Dengan merujuk pada uraian diatas, pengembangan dan perbaikan pendidikan merupakan prioritas yang perlu dilaksanakan mulai jenjang pendidikan dasar, sebagaimana diamanatkan dalam GBHN 1999 yang menyatakan bahwa “*mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya manusia Indonesia berkualitas tinggi*”.

Upaya peningkatan mutu pendidikan khususnya pada tingkat Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah merupakan salah satu kebijakan nasional yang perlu diperhatikan dan diupayakan oleh semua unsur yang terlibat di dalamnya. Untuk merealisasikan tuntutan tersebut, dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Ke-dua (PJP II), prioritas tuntutan pembangunan pendidikan nasional diarahkan kepada :

... Peningkatan mutu pada semua jenis dan jenjang pendidikan (dasar, menengah dan tinggi), dengan memusatkan perhatian pada tiga faktor utama, yaitu : (1) mutu dan jumlah sumber-sumber pendidikan untuk menunjang proses pendidikan dalam arti penyediaan jumlah dan mutu guru; penyediaan buku paket... (Depdiknas, 1996:485)

Melalui jenjang pendidikan dasar yang berkualitas bangsa Indonesia diharapkan kelak lebih mandiri dan memiliki kompetensi yang sesuai dengan tuntutan kehidupan masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam visi pendidikan dasar sebagai berikut:

Penyelenggaraan Pendidikan dasar adalah dalam rangka menghasilkan lulusan yang mempunyai dasar-dasar karakter, kecakapan, ketrampilan, dan pengetahuan yang kuat dan memadai untuk mengembangkan potensi dirinya secara optimal sehingga memiliki ketahanan dan keberhasilan dalam pendidikan lanjutan atau dalam kehidupan yang selalu berubah sesuai dengan perkembangan jaman (Pusat Kurikulum-Balitbang, 2001)

Namun apabila diperhatikan, ditinjau dari prestasi akademik, sebagai contoh, dalam skala nasional hasil studi Moegiadi dan Ace Suryadi (Suyanto, 2001), Bank Dunia No. 16369-IND studi *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* di Asia Timur dan *The Third International Mathematics and Science Study* (Suyanto, 2001)

mengemukakan yaitu *pertama*, dalam skala nasional, rata-rata nilai tes siswa SD kelas 6 untuk mata pelajaran pokok (Bahasa Indonesia, Matematika, dan IPA) tersebut adalah 35, 33, dan 37 pada tahun 1976 menjadi 27,7, 21,5 dan 24,2 pada tahun 1989 dibandingkan dengan standar penguasaan (50%). Dalam skala internasional, menunjukkan bahwa keterampilan membaca siswa kelas IV SD berada pada peringkat terendah. Rata-rata skor tes membaca untuk siswa SD 75,5 (Hongkong), 74,0 (Singapura), 65,1 (Thailand), 52,6 (Filipina), dan 51,7 (Indonesia).

Orientasi kuantitatif pembangunan pendidikan terutama Sekolah Dasar (SD), telah menunjukkan tingkat keberhasilan. Hal tersebut tampak dari perkembangan enrollment SD untuk usia 7-12 tahun. Jumlah siswa SD Negeri dan Swasta pada tahun 1989/1990 berkisar 26.528.590, tahun 1990/1991 sekitar 26.349.096, tahun 1991/1992 sekitar 26.225.691 dan tahun 1992/1993 sekitar 26.339.995 dengan prosentase terhadap penduduk usia 7-12 sebesar 93,89% (Depdikbud, 1994). Karena itu, masalah yang dihadapi bukan lagi masalah pemerataan pendidikan, melainkan masalah peningkatan mutu pendidikan dasar.

Pada era reformasi, peningkatan mutu pendidikan acara terus menerus dilakukan, diantaranya dengan adanya kebijakan otonomi daerah yang telah digulirkan melalui ketetapan MPR No. XV/MPR/1998, dan lahirnya UU Nomor 25 tahun 2000 tentang pembagian kewenangan antara pusat dan daerah membawa dampak pada pengelolaan bidang pendidikan yang selama ini sentralistik menuju pada desentralistik. Desentralisasi pengelolaan pendidikan mengandung arti adanya pelimpahan wewenang berkaitan dengan konsentrasi perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan diberikan pada tingkat yang lebih bawah.

Realisasi otonomi dalam bidang pendidikan diberikan pada tingkat sekolah, dengan anggapan bahwa sekolah sebagai lembaga tempat penyelenggaraan pendidikan yang

merupakan sebuah sistem dengan memiliki berbagai perangkat dan unsur yang saling berkaitan satu sama lain. Secara internal sekolah memiliki perangkat guru, murid, kurikulum, sarana dan prasarana. Sementara secara eksternal sekolah memiliki dan berhubungan dengan instansi lain baik secara vertikal maupun horisontal yang sama-sama ditujukan untuk mencapai tujuan pendidikan. Dengan demikian sekolah merupakan organisasi penyelenggara pendidikan yang langsung berhubungan dengan pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholder) sehingga sekolah lebih mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang maupun ancaman yang dihadapinya. Oleh karena itu perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan harus melibatkan sekolah sebagai penyelenggara terdepan dalam proses pendidikan.

Otonomi pengelolaan sekolah mengandung arti bahwa sekolah diberi keleluasaan dalam mengelola sumber dayanya sesuai dengan prioritas kebutuhan sekolah, dengan mengikutsertakan peran masyarakat untuk membantu dan mengontrol penyelenggaraan pendidikan dalam kerangka kebijakan nasional. Djam'an Satori (BEP, 2000) mengemukakan bahwa:

Otonomi sekolah berperan dalam menampung konsesus umum yang menyakini bahwa sedapat mungkin keputusan seharusnya dibuat oleh mereka yang memiliki akses paling baik pada informasi setempat, mereka yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan dan mereka yang terkena akibat dari kebijakan tersebut.

Dengan demikian otonomi sekolah merupakan suatu upaya menampilkan kemandirian sekolah melalui pemberdayaan semua potensi yang tersedia di sekolah yang ditujukan untuk meningkatkan mutu pendidikan, di antaranya mutu pendidikan dasar (sekolah dasar).

Model pengelolaan yang dilaksanakan untuk meningkatkan mutu pendidikan di sekolah adalah Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). MBS adalah bentuk otonomi sekolah

yang diartikan sebagai model manajemen yang memberikan otonomi yang lebih besar pada sekolah dan mendorong pengambilan keputusan partisipatif yang memungkinkan dapat melibatkan secara langsung semua warga sekolah (siswa, guru, kepala sekolah, karyawan, orang tua siswa dan masyarakat) untuk meningkatkan mutu sekolah berdasarkan kebijakan nasional (Depdiknas, 2001).

Dengan menerapkan MBS, sekolah akan memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengelola sumber daya yang dimilikinya sehingga sekolah akan lebih mandiri dan memiliki kemampuan dalam mengembangkan program-program yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimilikinya. Melalui penerapan MBS sekolah juga dapat mengambil keputusan yang bersifat partisipatif sebagai pelibatan warga sekolah secara langsung dalam pengambilan keputusan. Esensi pengambilan keputusan partisipatif dalam MBS ini adalah menumbuhkan dan meningkatkan sikap rasa memiliki dari seluruh warga sekolah. Peningkatan rasa memiliki ini akan menyebabkan peningkatan rasa tanggung jawab yang pada gilirannya akan meningkatkan dedikasi yang tinggi dari warga sekolah terhadap sekolahnya.

Implementasi MBS bertujuan peningkatan mutu pendidikan yang dapat dicapai melalui keleluasaan dalam mengelola sumber daya, tingkat partisipasi masyarakat dan penyederhanaan birokrasi. Karena dalam MBS peningkatan mutu dapat dicapai melalui partisipasi orang tua terhadap sekolah, fleksibilitas pengelolaan sekolah dan kelas, peningkatan profesionalisme guru dan kepala sekolah. Dengan kata lain implementasi MBS memiliki tujuan (1) meningkatkan mutu pendidikan melalui kemandirian dan inisiatif sekolah dalam mengelola dan memberdayakan sumber daya yang tersedia, (2) meningkatkan kepedulian warga sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan melalui pengambilan keputusan bersama, (3) meningkatkan tanggung jawab

sekolah kepada orang tua, dan pemerintah tentang mutu sekolah, (4) meningkatkan kompetensi yang sehat antar sekolah untuk pencapaian mutu pendidikan yang diharapkan.

Dengan bertitik tolak pada tujuan di atas, MBS dipandang akan dapat menciptakan kondisi dan keadaan sekolah mampu mewujudkan visi, misi, tujuan dan sasaran apabila didukung secara optimal oleh peranan kepala sekolah dalam melaksanakan tugas-tugas yang harus diembannya. Sebab kepala sekolah adalah pelaku utama dalam memainkan peranan penting di sekolah. Kepala sekolah merupakan "the key person" dalam mencapai keberhasilan otonomi sekolah yang diberi tanggung jawab dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber dana yang tersedia lainnya yang dapat digali dari orang tua siswa dan masyarakat untuk kepentingan dalam keberhasilan pencapaian visi, misi dan tujuan sekolah.

Tugas dan tanggung jawab kepala sekolah secara operasional dalam penyelenggaraan pendidikan meliputi : (1) menyusun RAPBS, (2) memimpin dan mengelola sekolah secara umum, (3) mempertanggungjawabkan pelaksanaan kegiatan belajar mengajar di sekolah (4) mempertanggungjawabkan segala tindakan sekolah, dan (5) mempertanggungjawabkan segala kegiatan sekolah kepada dewan sekolah dan pemerintah.

MBS menuntut kepemimpinan kepala sekolah untuk memiliki visi, misi dan wawasan yang luas serta kemampuan profesional yang memadai dalam perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan penyelenggaraan pendidikan. Selain itu kepala sekolah dituntut untuk memiliki kemampuan dalam membangun kerjasama yang harmonis dengan berbagai pihak yang terkait dengan program pendidikan di sekolah. Kemampuan kepala sekolah tentunya akan turut mempengaruhi efektivitas kinerja kepala sekolah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dijelaskan dalam rambu-rambu penilaian kinerja kepala sekolah. Salah satu indikator kinerja kepala sekolah adalah dinilai

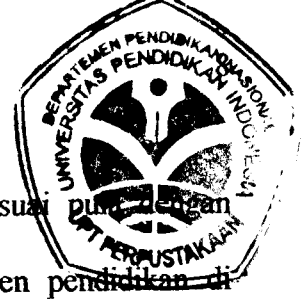
berdasarkan atas pelaksanaan tugas dan perannya sebagai pendidik (edukator), pengelola (manager), pengurus (administrator), pengawas (supervisor), pemimpin (leader), pembaharu (innovator) maupun sebagai pembangkit minat (motivator).

Dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan di sekolah dasar, peran pengawas sangat penting. Pengawas dalam perspektif disiplin administrasi pendidikan sebagai supervisor yang intinya memberikan layanan profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan melalui peningkatan kinerja guru maupun kepala sekolah.

Berdasarkan isu strategis berkenaan dengan pelaksanaan pembinaan yang dilakukan oleh pengawas sekolah sekarang ini masih banyak kasus, dimana pengawas melaksanakan pembinaan lebih menekankan pengawasan pada segi prosedur dan administrasi dari pada substansi kependidikan, melaksanakan pembinaan sambil lalu, tidak direncanakan terlebih dahulu, dan tidak diikuti dengan tindak lanjut.

Kondisi pelaksanaan pembinaan oleh pengawas yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mengawasi pelaksanaan administrasi sekolah, tugas rutin oleh guru-guru, ketertiban, disiplin dan kebersihan sekolah. Kegiatan pembinaan pengawas TK/SD seperti di atas tentunya akan berpengaruh terhadap kinerja kepala sekolah dalam rangka perencanaan implementasi manajemen berbasis sekolah. Keberhasilan implementasi manajemen berbasis sekolah tidak terlepas dari tugas dan tanggung jawab serta peranan pengawas TK/SD dalam melakukan pembinaan dan pengawasan di sekolah sebagaimana yang tercantum dalam Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 118/1996 yang menyatakan bahwa pengawas sekolah adalah :

Pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan pendidikan di sekolah dengan melaksanakan penilaian dan pembinaan dari segi teknis pendidikan dan administrasi pada satuan pendidikan pra sekolah, dasar dan menengah.



Tugas, dan tanggung jawab serta peranan pengawas TK/SD telah sesuai dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pengendalian manajemen pendidikan di sekolah pada saat ini telah menjadi kewenangan aparat pengawasan daerah.

Dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Kepala Badan Administrasi kepegawaian Negara Nomor 032/0/1996 dan Nomor 38/1996 tercantum tentang pelaksanaan tugas pengawas untuk melaksanakan pembinaan di sekolah dalam proses belajar mengajar/bimbingan siswa, juga melaksanakan pembinaan lainnya antara lain pengelolaan sekolah. Tugas pengawas dalam membina pengelolaan sekolah berkaitan dengan kinerja kepala sekolah diukur dan direfleksikan dalam memberdayakan sumber daya pendidikan yang ada di lingkungan sekolah. Indikasi keberhasilan ini dapat dilihat dari performance atau kinerja kepala sekolah dalam hal efisiensi dan efektivitas kerja, produktivitas, tingkat pertanggungjawaban atau akuntabilitas kerja.

Dengan demikian pengawas mempunyai wewenang untuk memilih dan menentukan metode kerja untuk mencapai hasil yang optimal dalam melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya sesuai dengan kode etik profesinya, menetapkan tingkat kinerja guru dan tenaga lainnya yang diawasi serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, dan menentukan atau mengusulkan program pembinaan serta melakukan pembinaan.

Pembinaan yang dirancang oleh pengawas TK/SD terhadap kepala sekolah adalah dalam upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan performance atau kinerja kepala sekolah dalam melaksanakan fungsi/perannya agar dapat mencapai hasil yang maksimal, Bentuk pembinaan oleh pengawas TK/SD terhadap kepala sekolah antara lain dengan menetapkan langkah-langkah yang strategik melalui perumusan (formulating), pelaksanaan (implementing) dan evaluasi (evaluating) yang memungkinkan sekolah mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Dengan memperhatikan unsur-unsur dasar dalam proses



penyusunan strategi yaitu analisis lingkungan internal maupun eksternal, perumusan strategi, baik visi, misi, tujuan dan sasaran, strategi pembinaan meliputi program, sumber daya, prosedur, evaluasi dan pengendalian terhadap kinerja kepala SD.

Oleh karena itu, penelitian ini diperlukan untuk mengetahui permasalahan seperti yang digambarkan di atas dalam rangka mencari upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan di Sekolah Dasar yang berada di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung.

## **B. Rumusan Masalah**

Manajemen berbasis sekolah sebagai langkah inovasi dalam pengelolaan sekolah, menekankan pentingnya kinerja kepala sekolah yang efektif dalam memberdayakan dan mengelola sumberdaya pendidikan yang ada secara mandiri dan kreatif dengan melibatkan warga sekolah dalam mengambil keputusan yang bersifat partisipatif dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan di sekolahnya.

Sementara itu pembinaan yang dilakukan pengawas TK/SD diantaranya adalah membenahi keadaan terutama memperbaiki kelemahan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab kepala sekolah yang harus diembannya. Sedangkan strategi yang dapat diterapkan oleh pengawas TK/SD di antaranya adalah menerapkan arah tindakan atau cara-cara yang sifatnya mendasar dan fundamental melalui perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi dalam membina kepala SD untuk meningkatkan kualitas dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Atas dasar uraian tersebut fokus penelitian tesis ini adalah berkenaan dengan bagaimana pembinaan yang dilaksanakan oleh pengawas TK/SD untuk meningkatkan kinerja kepala sekolah dengan melihat dan menganalisis pelaksanaan tugas pokok



pengawas TK/SD dalam rangka implementasi manajemen berbasis sekolah di Kabupaten Bandung.

Agar fokus masalah penelitian menjadi lebih jelas, maka dirumuskan dalam rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pembinaan yang dilakukan oleh pengawas TK/SD untuk meningkatkan kinerja kepala SD dalam rangka implementasi Manajemen Berbasis Sekolah?
2. Bagaimana gambaran umum kinerja kepala SD dalam rangka implementasi Manajemen Berbasis Sekolah di lingkungan kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung?
3. Bagaimana rencana pengembangan mutu sekolah dalam konteks implementasi Manajemen Berbasis Sekolah ?
4. Bagaimana tingkat keterhubungan pembinaan yang dilakukan pengawas TK/SD, kinerja kepala SD dan rencana pengembangan mutu dalam konteks implementasi Manajemen Berbasis Sekolah di lingkungan kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pembinaan yang dilaksanakan oleh pengawas TK/SD terhadap peningkatan kinerja Kepala SD dalam rangka implementasi manajemen berbasis sekolah di kabupaten Bandung.

Sementara itu tujuan khusus yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pembinaan yang dilakukan oleh pengawas TK/SD untuk meningkatkan kinerja kepala SD dalam rangka implementasi Manajemen Berbasis Sekolah.

2. Untuk mengetahui gambaran umum tentang kinerja kepala SD dalam rangka implementasi Manajemen Berbasis Sekolah di lingkungan kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung.
3. Untuk mengetahui rencana pengembangan mutu dalam konteks implementasi Manajemen Berbasis Sekolah di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung.
4. Untuk mengetahui tingkat keterhubungan antara pembinaan yang dilakukan oleh pengawas TK/SD, kinerja kepala SD dan rencana pengembangan mutu dalam konteks implementasi Manajemen Berbasis Sekolah di lingkungan kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Bandung.

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

Pelaksanaan tugas pembinaan yang dilakukan oleh Pengawas TK/SD diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu perlu adanya penelitian terhadap pelaksanaan kegiatan tersebut. Adapun manfaat penelitian ini diharapkan dapat:

1. Memberikan sumbangan pemikiran dalam pelaksanaan tugas Pengawas TK/SD.
2. Memberikan informasi dalam penerapan strategi pembinaan sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas kepemimpinan Kepala SD dengan melihat kondisi lapangan yang sebenarnya.
3. Memberikan manfaat dan memperkaya khasanah ilmu administrasi pendidikan khususnya dalam pengelolaan personil pendidikan.

## E. Kerangka Pikir

Manajemen berbasis sekolah merupakan inovasi dalam pengelolaan pendidikan di sekolah sebagai upaya dalam meningkatkan mutu pendidikan. Melalui penerapan MBS sekolah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengelola sumber daya yang dimilikinya sehingga sekolah akan lebih mandiri serta memiliki kemampuan dalam mengembangkan program-program yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimilikinya.

Implementasi manajemen berbasis sekolah sebagai upaya peningkatan kualitas pendidikan dapat berjalan dengan efektif apabila didukung secara optimal oleh peran kepala sekolah dalam melaksanakan tugas-tugas yang harus diembannya. Sebab tanggung jawab utama manajemen pendidikan terletak di tangan kepala sekolah sebagai pemimpin di sekolahnya. Kepala sekolah merupakan tenaga profesional yang memiliki kewenangan untuk memajukan dan mengembangkan sekolah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian penerapan MBS menuntut kesiapan, kemampuan dan ketrampilan kepala sekolah dalam menjalankan fungsi dan peranannya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Langkah awal dalam implementasi MBS adalah perencanaan, rencana sekolah merupakan salah satu perangkat penting dalam penerapan MBS yang dirumuskan oleh sekolah bersama-sama dengan dewan sekolah, seiring dengan tujuan MBS penyusunan rencana lebih diarahkan pada upaya pengembangan kualitas penyelenggaraan pendidikan di sekolah yang disesuaikan dengan tingkat kemampuan sekolah.

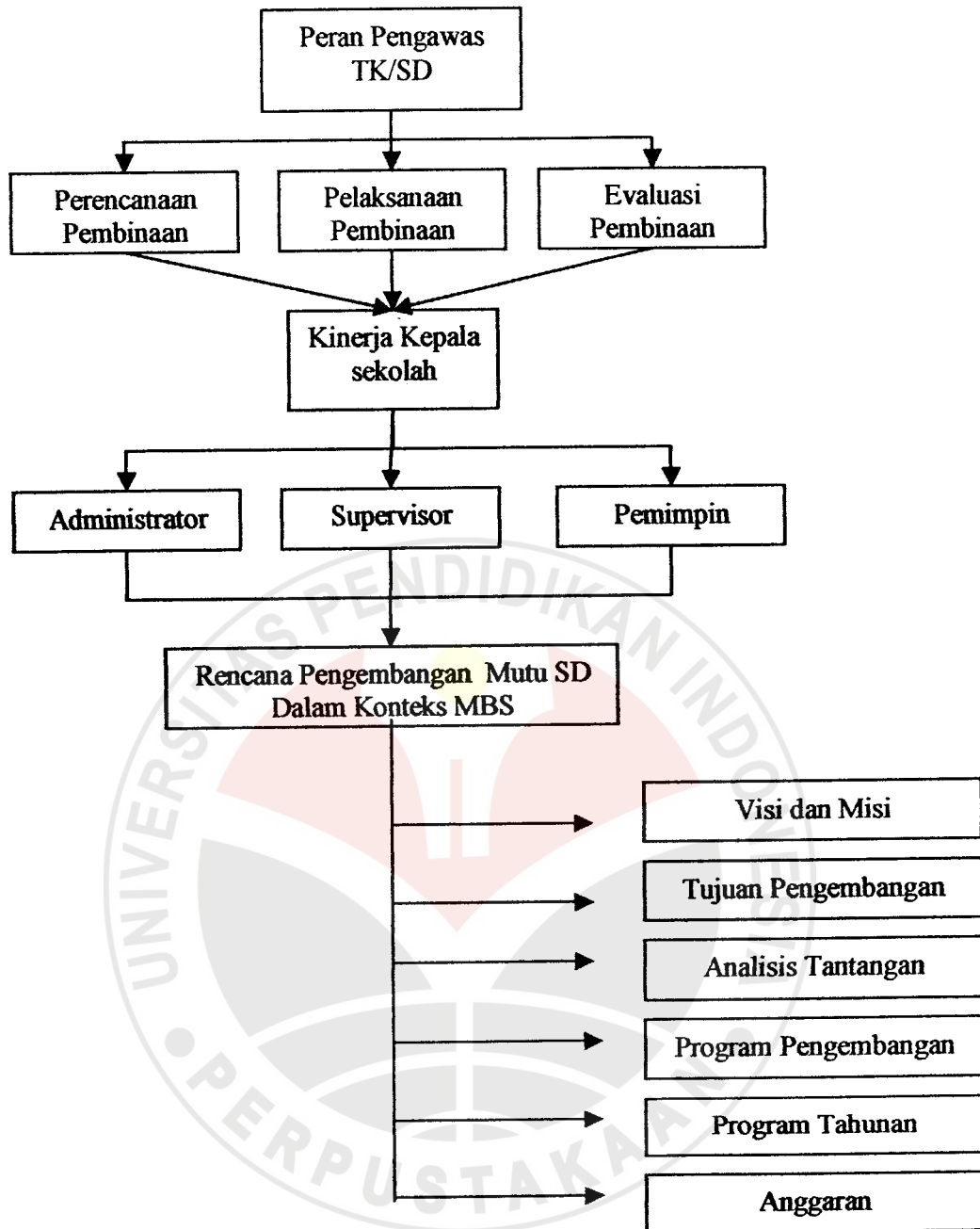
Upaya peningkatan mutu pendidikan tidak terlepas dari pelaksanaan tugas Pengawas TK/SD dalam peraturan pemerintah nomor 72/1991 dijelaskan bahwa pengawas sekolah memiliki kewajiban untuk menilai dan membina penyelenggaraan pendidikan dalam rangka

pembinaan, pengembangan, perlindungan, peningkatan mutu, dan pelayanan sekolah. Lebih lanjut pelaksanaan tugas pengawas TK/SD sesuai dengan Undang-Undang No 22. tahun 1999 bahwa untuk pengendalian manajemen pendidikan di sekolah pada saat ini sudah menjadi wewenang pengawas daerah (Depdiknas, 2001).

Pembinaan sebagai salah satu tugas pengawas merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam keseluruhan penyelenggaraan pendidikan. Pijakan yang harus dijadikan dasar dalam melakukan pembinaan adalah perbaikan dan pengembangan serta sarana untuk mencapai keadaan yang lebih baik. Dengan demikian sasaran dari pembinaan adalah menyangkut kegiatan profesional yang diselenggarakannya sebagai beban kerja dari setiap personil sekolah.

Pembinaan yang dilakukan oleh pengawas TK/SD terhadap kepala sekolah diharapkan mampu memberikan kontribusi yang berarti bagi keberhasilan pelaksanaan kegiatan pendidikan di sekolah. Selain itu pembinaan merupakan wahana untuk mewujudkan tanggung jawab dan jaminan mutu keberhasilan sekolah kepada masyarakat, sementara hasil dari pembinaan ini akan ditampilkan melalui kinerja kepala sekolah dalam membangun sekolahnya.

Dari uraian diatas, maka kerangka pikir difokuskan pada tiga variabel, yaitu peran pengawas, kinerja kepala sekolah dan rencana pengembangan mutu sekolah dalam konteks MBS. Kerangka pikir di atas digambarkan, sebagai berikut:



Gambar 1.1  
Kerangka Pikir Penelitian

Indikator variabel (1) peran pengawas, (2) kinerja kepala sekolah, dan (3) rencana pengembangan mutu sekolah dalam konteks MBS dikemukakan, sebagai berikut :

1. Indikator peranan pengawas

Indikator peranan pengawas meliputi perencanaan, pelaksanaan dan penilaian dalam membina kepala sekolah. Fungsi perencanaan, pelaksanaan dan penilaian tersebut telah tersirat dalam wewenang pengawas sekolah berdasarkan atas pasal 4 Keputusan Menpan No. 118/1996 mencakup:

- a. memilih dan menentukan metode kerja untuk mencapai hasil yang optimal dalam melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya sesuai dengan kode etik profesi,
- b. menetapkan tingkat kinerja guru dan tenaga lainnya yang diawasi serta factor-faktor yang mempengaruhi,
- c. menentukan dan atau mengusulkan program pembinaan serta melakukan pembinaan.

Sementara bidang kegiatan tugas pengawas sekolah berdasarkan atas Keputusan Menpan No. 118/1996 adalah:

- a. Menyusun program pengawasan sekolah,
- b. Menilai hasil belajar/bimbingan siswa dan kemampuan guru,
- c. Mengumpulkan dan mengolah data sumber daya pendidikan, proses belajar mengajar/bimbingan, dan lingkungan sekolah yang berpengaruh terhadap perkembangan dan hasil belajar/bimbingan siswa,
- d. Menganalisis hasil belajar/bimbingan siswa, guru dan sumber daya pendidikan yang berpengaruh hasil belajar/bimbingan siswa untuk menentukan jenis pembinaan,
- e. Melaksanakan pembinaan kepada guru dan tenaga lainnya di sekolah,
- f. Menyusun laporan dan evaluasi hasil pengawasan,

- g. Melaksanakan pembinaan lainnya di sekolah selain proses belajar mengajar/bimbingan siswa

Berdasarkan uraian di atas, Berdasarkan uraian di atas maka definisi operasional peranan pengawas TK/SD dalam implementasi MBS adalah perencanaan yaitu (1) menyusun program pengawasan sekolah dalam rangka implementasi MBS; dan (2) Mengumpulkan dan mengolah data sumber daya pendidikan, proses belajar mengajar/bimbingan, dan lingkungan sekolah yang berpengaruh terhadap implementasi MBS ; pelaksanaan pembinaan yang meliputi (1) Melaksanakan pembinaan kepada kepala sekolah dalam rangka implementasi MBS, (2) Melaksanakan pembinaan kepada guru dalam rangka implementasi MBS. Sedangkan penilaian pembinaan yang meliputi (1) Menilai hasil implementasi MBS, dan (2) Menyusun laporan dan evaluasi hasil pengawasan implementasi MBS

## 2. Indikator kinerja kepala sekolah

### a. Peran Kepala Sekolah sebagai Administrator

Sebagai administrator, kepala sekolah bertanggung jawab tentang kelancaran segala pekerjaan dan kegiatan di sekolahnya dan harus dapat melaksanakan semua petunjuk dan instruksi dengan penuh kebijaksanaan. Peranannya sebagai administrator, dikaitkan dengan fungsinya dalam mengatur administrasi sekolah, seperti administrasi murid, personil, keuangan, sarana, prasarana dan ketatausahaan. Sebagai pemimpin pendidikan di sekolah, ia harus dapat meningkatkan kelancaran proses pendidikan dan mutu pendidikan sehingga terwujud efektivitas proses pendidikan di sekolahnya. Sebagai orang yang bertanggung jawab terhadap kegiatan sekolah, maka peranan kepala sekolah dalam menata administrasi sekolah dan menggerakkan bawahannya merupakan dua kegiatan yang harus dilaksanakan secara sistematis, kontinu dan terkoordinir, sehingga tujuan



pendidikan, masyarakat dan individu anggota sekolah dapat dipadukan. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Azis Wahab (1996:36) bahwa:

Perubahan dalam pengelolaan sekolah harus dapat menghasilkan sekolah yang efektif dalam hal itu hanya mungkin dicapai jika kepala sekolah memiliki pemahaman dan mampu menerapkan prinsip-prinsip TQM. TQM yang dimaksud adalah suatu keterpaduan, sistem strategi untuk memenuhi kepuasan pelanggan yang melibatkan para administrator, guru dan anggota staf lainnya berupa pelayanan dan hasil secara terus menerus.

Sebagai administrator, kepala sekolah mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjalankan roda organisasi sekolah untuk mengembangkan mutu pendidikan. Ia harus berusaha agar setiap kegiatan berjalan lancar sehingga terwujud efektivitas pengelolaan pendidikan di sekolahnya. Keberhasilan pendidikan di sekolah dipengaruhi oleh kemampuan kepala sekolah dalam menjalankan peranannya mengelola sekolah. Ia harus mampu membina dan menciptakan hubungan kerja sama, baik dengan anggota sekolah maupun pihak lain di luar sekolah. Ia juga harus mampu mengembangkan staf untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat. Adapun rincian tugas kepala sekolah selaku administrator antara lain:

- 1) Melaksanakan semua petunjuk/instruksi dari atas dengan penuh kebijaksanaan,
- 2) Membuat kebijakan dan menetapkan tujuan serta arah sesuai tujuan kelembagaan,
- 3) Menyusun rencana dasar (policy planing), rencana tahapan (program planing), dan rencana pelaksanaan (operational planing) untuk semua kegiatan sekolah.
- 4) Melaksanakan kegiatan pengorganisasian dan pengkoordinasian dengan menetapkan sistem komunikasi linier dan sirkulier baik secara vertikal, horizontal maupun diagonal

- 5) Mendayagunakan segala potensi yang ada dan yang mungkin dapat diadakan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan,
- 6) Bekerjasama dengan tokoh masyarakat sekitar sekolah untuk meningkatkan perbaikan pendidikan,
- 7) Mengatur pelaksanaan tugas-tugas administrasi sekolah yang mencakup
- 8) bidang, bidang kurikulum/program pengajaran, kesiswaan, ketenagaan, sarana/prasarana, ketatausahaan, pembiayaan, hubungan sekolah masyarakat, dan program layanan bantu.

Berdasarkan uraian diatas maka definisi operasional kinerja kepala sekolah sebagai administrator, sebagai berikut:

- 1) Melaksanakan semua petunjuk/instruksi dari atas dengan penuh kebijaksanaan hal-hal yang berkaitan dengan implementasi MBS
- 2) Membuat kebijakan dan menetapkan tujuan serta arah sesuai tujuan kelembagaan dalam rangka implementasi MBS
- 3) Menyusun rencana dasar (policy planing), rencana tahapan (program planing), dan rencana pelaksanaan (operational planing) untuk semua kegiatan sekolah untuk melaksanakan MBS
- 4) Melaksanakan kegiatan pengorganisasian dan pengkoordinasian dengan menetapkan sistem komunikasi linier dan sirkulier baik secara vertikal, horizontal maupun diagonal dalam implementasi MBS
- 5) Mendayagunakan segala potensi yang ada dan yang mungkin dapat diadakan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka implementasi MBS

- 6) Bekerjasama dengan tokoh masyarakat sekitar sekolah untuk meningkatkan perbaikan pendidikan dalam rangka implementasi MBS
- 7) Mengatur pelaksanaan tugas-tugas administrasi sekolah yang berkaitan dengan implementasi MBS

#### b. Peran Kepala Sekolah sebagai Supervisor

Salah satu tanggung jawab kepala sekolah adalah membina staf sekolah sehingga mampu mengatasi permasalahan dan mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan yang terjadi, sebagaimana dikemukakan oleh Azis Wahab (1996:35) bahwa : “dalam perannya sebagai supervisor kepala sekolah diharapkan dapat membantu rekan-rekan guru secara profesional untuk mengatasi berbagai persoalan proses belajar mengajar”. Kedudukan sebagai supervisor menempatkan kepala sekolah pada posisi penting dalam proses belajar mengajar. Ia adalah pengembang dan sekaligus sebagai pemelihara nilai-nilai budaya sekolah sebagai suatu masyarakat yang memiliki suatu keunikan.

Tugas-tugas Kepala Sekolah selaku supervisor berhubungan langsung dengan proses belajar mengajar. Kepala Sekolah selaku supervisor memberikan pelayanan, bimbingan dan bantuan profesional kepada guru-guru agar dapat meningkatkan proses belajar mengajar sehingga mutu hasil belajar dapat ditingkatkan. Dalam kaitannya dengan implementasi MBS, kepala sekolah membina guru agar lebih baik dalam memberikan layanan pembelajaran. Untuk melaksanakan tugas-tugas itu. Kepala Sekolah melakukan kegiatan-kegiatan antara lain :

- 1) Menyusun rencana kegiatan supervisi yang dilakukan sendiri atau bersama sama guru,
- 2) Menyediakan alat-alat/instrumen yang diperlukan untuk pelaksanaan supervisi,

- 3) Melaksanakan pengontrolan, pengawasan, inspeksi dan penilaian terhadap hasil pendidikan berdasar pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan untuk menetapkan kekuatan dan kelemahan dari hasil pendidikan
- 4) Mempelajari situasi belajar mengajar untuk menetapkan faktor-faktor yang mempengaruhi kekuatan dan kelemahan pada hasil pendidikan melalui kajian terhadap program pengajaran, alat/perlengkapan dan lingkungan sosial fisik belajar, kepribadian guru dan keberadaan murid,
- 5) Melakukan usaha-usaha perbaikan situasi belajar mengajar, baik langsung maupun tidak langsung,
- 6) Menerapkan teknik-teknik dalam melaksanakan kegiatan supervisi yang disesuaikan dengan ketepatan penyelesaian masalah yang mencakup teknik- teknik antara lain: kunjungan kelas, pembicaraan individual, buletin supervisi, perpustakaan, praservis dan inservis training, lokakarya, survey sekolah masyarakat dsb.

c. Peran Kepala Sekolah sebagai Pemimpin Pendidikan

Sekolah sebagai organisasi lembaga pendidikan, oleh karena itu kepala sekolah sebagai pemimpin pendidikan harus mampu mewujudkan fungsi- fungsi kepemimpinan dalam keseluruhan pelaksanaan di sekolah.

Kepala Sekolah sebagai pemimpin pendidikan, artinya kepala sekolah bertanggung jawab sepenuhnya terhadap semua kegiatan di sekolah yang dipimpinnya. Sebagai pemimpin kepala sekolah harus mampu menciptakan iklim yang kondusif bagi tercapainya tujuan sekolah. Oteng Sutisna (1987:20) mengatakan :

Tugas utama kepala sekolah selaku pemimpin pendidikan ialah untuk membantu guru mengembangkan daya kesanggupannya, untuk menciptakan iklim sekolah yang menyenangkan, dan untuk mendorong guru, murid dan orang tua murid supaya mempersatukan kehendak, pikiran dan tindakan dalam kegiatan-kegiatan bersama secara efektif bagi tercapainya maksud maksud sekolah.



Keberhasilan pelaksanaan kegiatan pendidikan di sekolah sangat bergantung kepada kemampuan kepala sekolah mempengaruhi dan mengarahkan bawahan ke arah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, untuk itu kepala sekolah harus mempunyai visi atau mempunyai daya pandang yang jauh, mendalam dan luas yang merupakan daya pikir abstrak dan memiliki daya kekuatan serta mampu menerobos segala batas baik fisik, waktu dan tempat.

Sesuai dengan pendapat di atas maka kinerja kepala sekolah sebagai pemimpin dalam mengimplementasikan MBS adalah (1) membantu guru mengembangkan daya kesanggupannya, (2) menciptakan iklim sekolah yang menyenangkan, dan (3) mendorong guru, murid dan orang tua murid supaya mempersatukan kehendak, pikiran dan tindakan dalam kegiatan-kegiatan bersama secara efektif bagi tercapainya maksud maksud sekolah.

### 3. Indikator rencana pengembangan mutu sekolah dalam konteks MBS

Rencana pengembangan mutu sekolah merupakan rencana yang komprehensif untuk mengoptimalkan segala sumber daya yang ada dan yang mungkin diperoleh guna mencapai tujuan yang diinginkan di masa datang. Rencana pengembangan berorientasi ke depan dan secara jelas menggambarkan bagaimana antara kondisi saat ini dan harapan yang ingin di capai.

Rencana pengembangan mutu sekolah merupakan rencana yang komprehensif yang memperhatikan kekuatan, kelemahan lingkungan internal dan peluang serta ancaman dari lingkungan eksternal dan menentukan startegi dan program pilihan untuk mengatasi tantangan dan kelemahan, memanfaatkan peluang dan kekuatan, guna mencapai visi yang diinginkan.

Substansi yang digambarkan dalam rencana induk pengembangan, meliputi:

- a. Visi sekolah yang menunjukkan gambaran sekolah yang diinginkan di masa datang

- b. Misi sekolah yang merupakan tindakan/upaya untuk mewujudkan visi sekolah
- c. Tujuan pengembangan mutu sekolah yang merupakan apa yang ingin dicapai dalam upaya pengembangan sekolah pada kurun waktu menengah
- d. Tantangan nyata, yaitu kesenjangan antara tujuan yang diinginkan dengan kondisi sekolah saat ini.
- e. Sasaran pengembangan sekolah yaitu rumusan yang diinginkan sekolah dalam jangka pendek
- f. Rencana dan program sekolah yang dikembangkan dari alternatif terpilih, guna mencapai sasaran yang ditetapkan pimpinan instansi terkait.

Berdasarkan uraian di atas, yang dimaksud dengan rencana pengembangan mutu sekolah dalam konteks implementasi MBS adalah (1) menetapkan visi pengembangan mutu; (2) menetapkan misi pengembangan mutu; (3) menetapkan tujuan pengembangan mutu; (4) menganalisis tantangan nyata dalam pengembangan mutu; (5) Menetapkan alternative (program) pengembangan mutu sekolah.

## **F. Anggapan Dasar dan Hipotesis Penelitian**

### **1. Anggapan Dasar**

Anggapan dasar merupakan titik tolak pemikiran peneliti yang dirumuskan secara jelas dan kebenarannya tidak diragukan lagi. Suharsimi Arikunto (1996 : 59) mengemukakan bahwa :

Anggapan dasar adalah suatu hal yang diyakini kebenarannya oleh peneliti yang harus dirumuskan secara jelas. Faedah : 1. Untuk memperkuat permasalahan, 2. Membantu peneliti dalam memperjelas penetapan obyek penelitian, wilayah pengambilan data dan instrumen pengumpulan data.

Sejalan dengan pernyataan di atas, maka anggapan dasar yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

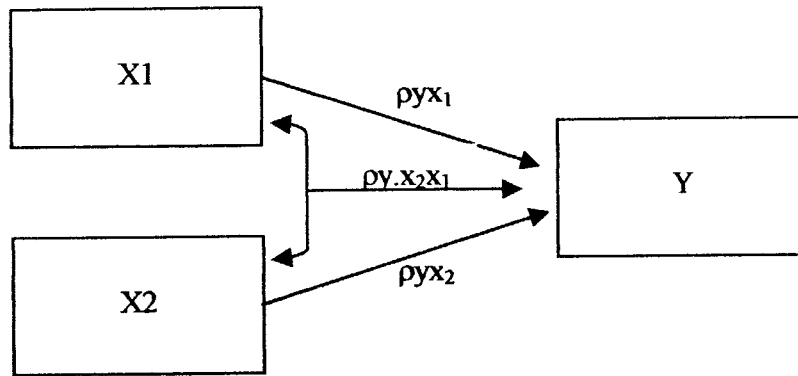
- a. Secara fungsional pengawas merupakan pembina sekolah dalam mengembangkan inovasi-inovasi dalam pendidikan, termasuk MBS.
- b. Manajemen Berbasis Sekolah merupakan model pengelolaan yang memberikan otonomi atau kemandirian kepada sekolah dalam mendorong pengambilan keputusan partisipatif yang melibatkan secara langsung seluruh warga sekolah sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota (Tim Pokja School Based Management Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat, 2000).
- c. Sebagai suatu inovasi, MBS membutuhkan kepemimpinan yang kuat dari kepala sekolah yang diwujudkan dalam kinerjanya (Udin Saud, 2002)

## 2. Hipotesis Penelitian

Hipotesis penelitian pada umumnya muncul sebagai hasil dari landasan atau pedoman berpikir dalam menganalisis masalah penelitian. Hipotesis penelitian ini adalah:

- a. Terdapat pengaruh yang signifikan dari pembinaan yang dilakukan pengawas TK/SD terhadap kinerja kepala sekolah
- b. Terdapat pengaruh yang signifikan dari kinerja kepala sekolah terhadap rencana pengembangan mutu dalam konteks implementasi MBS
- c. Baik pembinaan yang dilakukan pengawas TK/SD maupun kinerja kepala sekolah secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap rencana pengembangan mutu dalam konteks implementasi MBS

Hubungan antar variabel tersebut di atas dapat digambarkan, sebagai berikut:



**Gambar 1.2**  
**Hubungan Hipotetik Antar Variabel**

**Keterangan:**

**Y = Rencana pengembangan mutu dalam konteks Implementasi MBS**

**X1= Peranan Pengawas TK/SD**

**X2= Kinerja Kepala Sekolah**

