

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Peran Kepala Sekolah

1. Pengertian Peran Kepala Sekolah

Kata “*peran*” atau “*role*” dalam *Oxford Dictionary*, yaitu *actor’s part; one’s task or function*. Yang berarti aktor; tugas seorang atau fungsi.¹ Istilah peran dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti pemain sandiwara (film), tukang lawak pada pemain yang makyong, perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki orang yang berkedudukan di masyarakat.²

Istilah “*peran*” kerap banyak diucapkan banyak orang. Sering kata peran dikaitkan dengan posisi atau kedudukan seseorang. Atau peran dikaitkan dengan “apa yang dimainkan” oleh seorang aktor dalam suatu drama. Mungkin tidak banyak orang tahu, bahwa kata peran, atau *role* dalam bahasa Inggrisnya, memang diambil dari *dramaturgy* atau seni teater. Dalam seni teater seorang seni diberi peran yang harus dimainkan sesuai dengan plot-nya, dengan alur ceritanya, dengan lakonnya.³

Sedangkan kepala sekolah berasal dari dua kata yaitu “kepala” dan “sekolah”. Kata kepala dapat diartikan “ketua” atau “pemimpin” dalam suatu

¹ *The New Oxford Illustrated Dictionary*, (Oxford University Press, 1982), hlm. 1466

² Dapertemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2005), hlm. 854.

³ <http://digilib.sunan-ampel.ac.id/files/disk1/155/hubptain-gdl-mohasroful-7712-3baai.pdf>, diakases tanggal 27 Juni 2015

organisasi atau sebuah lembaga. Sedangkan kata “sekolah” diartikan sebagai sebuah lembaga dimana menjadi tempat menerima dan memberi pelajaran.⁴

Dengan demikian secara sederhana peran kepala sekolah dapat didefinisikan sebagai: “seorang tenaga fungsional guru yang diberi tugas untuk memimpin suatu sekolah dimana diselenggarakan proses belajar mengajar, tempat dimana terjadi intraksi antara guru yang memberi pelajaran dan murid yang menerima pelajaran”.⁵

Kata “memimpin” dari rumusan tersebut mengandung makna luas, yaitu : “ kemampuan untuk mengkoordinasikan dan menggerakkan segala sumber (guru, staff, karyawan dan tenaga kependidikan) yang ada pada suatu lembaga sekolah sehingga dapat didayagunakan secara maksimal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam buku *Administrasi Pendidikan dan Manajemen Biaya Pendidikan* karangan Prof, Dr, H. Moch. Idochi Anwar, M. Pd beliau mengutip pendapat Sondang P. Siagian yang mengatakan bahwa kepemimpinan merupakan kemampuan dan keterampilan seseorang yang menduduki jabatan sebagai pimpinan suatu kerja untuk mempengaruhi perilaku orang lain terutama bawahannya untuk berpikir dan bertindak sedemikian rupa sehingga melalui

⁴ <http://digilib.sunan-ampel.ac.id/files/disk1/155/hubptain-gdl-mohasroful-7712-3baai.pdf>, diakses tanggal 27 Juni 2015

⁵ Wahjosumijo, *Kepemimpinan Kepala Sekolah*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 83

perilaku yang positif ia memberikan sumbangsih nyata dalam pencapaian tujuan organisasi.⁶

Beliau juga mengutip pendapat Burhanuddin yang mengatakan bahwa kepemimpinan merupakan usaha yang dilakukan oleh seseorang dengan segenap kemampuan untuk mempengaruhi, mendorong mengarahkan, dan menggerakkan orang-rang yang dipimpin supaya mereka mau bekerja dengan penuh semangat dan kepercayaan dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi.⁷

Sekolah identik dengan suatu organisasi dan organisasi tersebut akan berkembang dan mengalami kemajuan sangat ditentukan oleh manajernya. Kompetensi manajer di dalam memainkan peranan manajerialnya akan dapat mewujudkan suatu prestasi dan jika organisasi tersebut bergerak di bidang bisnis, maka tentunya organisasi tersebut akan memperoleh keuntungan atau benefit yang luar biasa. Demikian pula halnya dengan sekolah, dan sekolah identik pula sebagai sebuah organisasi yang bergerak didalam membentuk dan menghasilkan SDM. Kemajuan suatu sekolah tidak terlepas dari kompetensi manajerial yang dimainkan dan dimiliki oleh Kepala Sekolah.

Dari sudut pandang manajemen mutu pendidikan, kepemimpinan pendidikan yang direfleksikan oleh kepala sekolah mempunyai peran dan kepedulian terhadap usaha-usaha peningkatan mutu pendidikan di satuan pendidikan yang dipimpinnya. Dalam upaya dalam meningkatkan mutu

⁶ Soewardji Lazaruth, *Kepala Madrasah dan Tanggung Jawabnya*, (Yogyakarta; Kanisius, 2000), hlm. 66

⁷ *Ibid.*

pendidikan diperlukan upaya optimalisasi terhadap semua komponen, pelaksana, dan kegiatan pendidikan. Salah satu hal yang paling penting yang harus dilakukan adalah melalui optimalisasi peran kepala sekolah. Peran kepala sekolah adalah pemimpin pendidikan yang mempunyai peranan sangat besar dalam mengembangkan mutu pendidikan di sekolah. Berkembangnya semangat kerja, kerjasama yang harmonis, minat terhadap perkembangan pendidikan, suasana kerja yang kondusif dan menyenangkan, perkembangan mutu profesional di antara para guru banyak ditentukan kualitas kepemimpinan kepala sekolah.

Sebagai pengelola pendidikan, berarti Kepala Sekolah bertanggung jawab terhadap keberhasilan penyelenggaraan kegiatan pendidikan dengan cara melaksanakan administrasi sekolah dengan seluruh substansinya. Di samping itu Kepala Sekolah bertanggungjawab terhadap kualitas sumber daya manusia yang ada agar mereka mampu menjalankan tugas-tugas pendidikan. Oleh karena itu sebagai pengelola, Kepala Sekolah memiliki tugas untuk mengembangkan kinerja para personal (terutama para guru) ke arah profesionalisme yang diharapkan.

Sebagai pemimpin formal, Kepala Sekolah bertanggungjawab atas tercapainya tujuan pendidikan melalui upaya menggerakkan para karyawan ke arah pencapaian tujuan pendidikan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini Kepala Sekolah bertugas melaksanakan fungsi-fungsi kepemimpinan, baik fungsi yang berhubungan dengan pencapaian tujuan pendidikan maupun penciptaan iklim

sekolah yang kondusif bagi terlaksananya proses belajar mengajar secara efektif dan efisien.⁸

2. Wewenang dan Tanggung Jawab Kepala Sekolah

Wewenang adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar mencapai tujuan tertentu.

Ada dua pandangan mengenai sumber wewenang, yaitu:

- a. Formal, bahwa wewenang di anugerahkan karena seseorang diberi atau dilimpahkan/diwarisi hal tersebut.
- b. Penerimaan, bahwa wewenang seseorang muncul hanya bila hal itu diterima oleh kelompok/individu kepada wewenang tersebut dijalankan.⁹

Dalam satuan pendidikan, kepala sekolah memiliki dua jabatan penting untuk menjamin kelangsungan proses pendidikan sebagaimana yang telah digariskan oleh perundang-undangan. *Pertama*, kepala sekolah adalah pengelolah pendidikan di sekolah secara keseluruhan. *Kedua*, kepala sekolah adalah pemimpin formal pendidikan di sekolahnya.¹⁰

Sebagaimana pengelola pendidikan, berarti kepala sekolah bertanggungjawab terhadap keberhasilan penyelenggaraan kegiatan pendidikan

⁸ Moch. Idhochi Anwar, *Administrasi Pendidikan dan Manajemen Biaya Pendidikan* (Bandung : CV. Alfabeta), 2003, 75

⁹ <http://satriagosatria.blogspot.com/2009/12/pengertian-wewenang.html>. di akses tanggal 02 Juli 2015

¹⁰ <http://digilib.sunan-ampel.ac.id/files/disk1/155/hubptain-gdl-mohasroful-7712-3-babbi.pdf>. diakses tanggal 02 Juli 2015

dengan cara melaksanakan administrasi sekolah dengan seluruh substansinya. Disamping itu kepala sekolah bertanggungjawab terhadap kualitas sumber daya manusia yang ada agar mereka mampu menjalankan tugas-tugas pendidikan. Oleh karena itu sebagai pengelola, kepala sekolah memiliki tugas mengembangkan kinerja para personal (terutama para guru) kearah profesionalisme yang diharapkan.

Sebagai pemimpin formal, kepala sekolah bertanggungjawab atas tercapainya tujuan pendidikan melalui upaya menggerakkan para bawahan ke arah pencapaian tujuan pendidikan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini kepala sekolah bertugas melaksanakan fungsi-fungsi kepemimpinan, baik fungsi yang berhubungan dengan pencapaian tujuan pendidikan maupun penciptaan iklim sekolah yang kondusif bagi terlaksananya proses belajar mengajar secara efektif dan efisien.¹¹

Tanggung jawab juga berkaitan dengan risiko yang dihadapi oleh seorang pemimpin, baik berupa sanksi dari atasan atau pihak lain yang berhubungan dengan perbuatan yang dilakukan, maupun yang dilakukan oleh bawahan, guru, karyawan dan tenaga kependidikan.

Tanggung jawab seorang pemimpin harus dibuktikan bahwa kapan saja dia harus siap untuk melaksanakan tugas. Dia harus tetap siaga bila ada perintah dari lebih atas. Untuk itu, dia harus seorang pekerja keras (*hard*

¹¹ Moch. Idhochi Anwar, *Administrasi Pendidikan dan Manajemen Biaya Pendidikan*. (Bandung: CV. Alfabeta, 2003), hlm. 75

warker), berdedikasi (*dedicated employer*), dan seorang saudagar (*memiliki seribu akal*).¹²

Menurut Kyte, sebagai kepala sekolah memiliki lima fungsi utama. *Pertama*, bertanggungjawab atas keselamatan, kesejahteraan dan perkembangan murid-murid yang ada dilingkungan sekolah. *Kedua*, bertanggung jawab atas kesejahteraan dan keberhasilan profesional guru. *Ketiga*, berkewajiban memberikan layanan sepenuhnya yang berharga bagi murid-murid dan guru-guru yang memungkinkan dilakukan melalui pengawasan resmi, bertanggungjawab mendapatkan bantuan maksimal dari semua institusi pembantu. *Keempat*, bertanggungjawab untuk mempromosikan murid-murid terbaiknya melalui berbagai cara.¹³

Untuk membedakan peran tugas dan fungsi ganda kepala sekolah dalam mempengaruhi, mendorong, membimbing, mengarahkan dan menggerakkan guru, staf, siswa, orang tua dan pihak terkait untuk berkerja atau berperan guna mencapai tujuan yang ditetapkan. Cara kepala sekolah untuk membuat orang lain berkerja untuk mencapai tujuan sekolah merupakan inti kepemimpinan kepala sekolah.¹⁴

Sebagai pemimpin pendidikan di sekolahnya, seorang kepala sekolah menorganisasikan sekolah dan personil yang berkerja didalamnya kedalam

¹² E. Mulyasa. *Pedoman Manajemen Berbasis Madrasah* (Jakarta: Departemen Agama RI, Direktorat Jendral Kelembagaan Agama Islam, 2005), hlm. 54-55.

¹³ Kyte, G. C., *The Principal at Work*. (Boston: Ginn and Company, Revised Edition, 1972), hal. 111

¹⁴ Syarifuddin, *Manajemen Lembaga Pendidikan Islam*, (Jakarta: Ciputat Press, 2005), hlm. 164.

disituasi yang efisien, demokratis, dan berkerjasama institusional yang tergantung pada keahlian guru dan para karyawannya. Dibawah kepemimpinannya, program pendidikan untuk para siswa harus direncanakan, diorganisasi dan didata. Dalam melaksanakan program, kepala sekolah yang baik harus dapat memimpin secara profesional para staf pengajar, berkerja secara ilmiah, penuh perhatian dan demokratis, dengan menekankan pada perbaikan proses belajar mengajar. Dimana sebgaiian besar kreatifitas akan dicurakan untuk perbaikan pendidikan. Dapat disimpulkan, kepala sekolah secara teoritik bertanggung jawab bagi terlaksananya seluruh program pendidikan disekolah.¹⁵

Untuk membedakan peran tugas dan fungsi ganda kepala sekolah sebagai *school manager* atau *educational leader* para teoritis administrasi pendidikan membuat perbedaan antara administrasi dan leadership. Kepala sekolah dalam administrasi meliputi pertanggung jawaban paada guru dan perkerjaan lainnya, masing-masing mempunyai tugas yang ditetapkan secara khusus.

B. Kepala Sekolah sebagai Administrator

Kepala sekolah sebagai administrator pendidikan bertanggungjawab terhadap kelancaran pelaksanaan pendidikan dan pengajaran di sekolahnya. Oleh

¹⁵ Ignas. E, Edward Royman, J., Cassini, *Comporative Educational System*, (Itasca Illionis: FE Pealock Publisher, Inc, 1975) hlm. 29.

karena itu, untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, kepala sekolah hendaknya memahami, menguasai dan mampu melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan fungsinya sebagai administrasi pendidikan.¹⁶

Dari materi-materi sajian yang terdahulu telah dipelajari bahwa dalam setiap kegiatan administrasi mengandung di dalamnya fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, pengawasan, kepegawaian dan pembiayaan. Kepala sekolah sebagai administrator hendaknya mampu mengaplikasikan fungsi-fungsi tersebut ke dalam pengelolaan sekolah yang dipimpinnya.¹⁷

1. Membuat Perencanaan

Salah satu fungsi utama dan pertama yang menjadi tanggung jawab kepala sekolah adalah membuat atau menyusun perencanaan. Perencanaan merupakan salah satu syarat mutlak bagi setiap organisasi atau lembaga dan bagi setiap kegiatan, baik perseorangan maupun kelompok. Tanpa perencanaan atau planning, pelaksanaan suatu kegiatan akan mengalami kesulitan bahkan mungkin juga kegagalan.

Oleh karena itu, setiap kepala sekolah paling tidak harus membuat rencana tahunan. Setiap tahun, menjelang dimulainya tahun ajaran baru, kepala sekolah hendaknya sudah siap menyusun rencana yang akan dilaksanakan untuk tahun ajaran berikutnya. Sesuai dengan ruang lingkup administrasi sekolah, maka

¹⁶ Ngalim Purwanto, *Administrasi dan Supervisi Pendidikan*.(Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2012), hlm. 106

¹⁷ *Ibid.*

rencana atau program tahunan hendaknya mencakup bidang-bidang seperti berikut:¹⁸

- a. *Program pengajaran*, seperti antara lain kebutuhan tenaga guru sehubungan dengan kepindahan dll.; pembagian tugas mengajar; pengadaan buku-buku pelajaran, alat-alat pelajaran, dan alat peraga; pengadaan atau pengembangan laboratorium sekolah; pengadaan atau pengembangan perpustakaan sekolah; system penilaian hasil belajar; kegiatan-kegiatan kokurikuler; dan lain-lain.
- b. *Kesiswaan atau kemuridan*, antara lain syarat-syarat dan prosedur penerimaan murid baru, pengelompokan siswa atau murid dan pembagian kelas, bimbingan atau konseling murid, pelayanan kesehatan murid (UKS), dan sebagainya.
- c. *Kepegawaian*, seperti penerimaan dan penempatan guru atau pegawai baru, pembagian tugas/pekerjaan guru dan pegawai sekolah, usaha kesejahteraan guru dan pegawai sekolah, mutasi dan atau promosi guru dan pegawai sekolah, dan sebagainya.
- d. *Keuangan*, yang mencakup pengadaan dan pengelolaan keuangan untuk berbagai kegiatan yang telah direncanakan, baik uang yang berasal dari pemerintah, atau dari POMG atau BP3, ataupun sumber lainnya. Khususnya berkenaan dengan pengelolaan keuangan, bahwa untuk tercapainya peningkatan kompetensi guru tidak lepas dari faktor biaya. Seberapa besar

¹⁸ <http://ortujcis.wordpress.com/2008/07/20/tujuh-peran-kepala-sekolah> diakses tanggal 02 Juli 2015

sekolah dapat mengalokasikan anggaran peningkatan kompetensi guru tentunya akan mempengaruhi terhadap tingkat kompetensi para gurunya. Oleh karena itu kepala sekolah seyogyanya dapat mengalokasikan anggaran yang memadai bagi upaya peningkatan kompetensi guru.

- e. *Perlengkapan*, yang meliputi perbaikan atau rehabilitasi gedung sekolah, penambahan ruang kelas, perbaikan atau pembuatan pagar pekarangan sekolah, perbaikan atau pembuatan lapangan olah raga, perbaikan atau pengadaan bangku murid, dan sebagainya.

Perlu diperhatikan, bahwa dalam penyusunan rencana tahun ini, guru-guru dan pegawai sekolah hendaknya diikutsertakan. Ikut sertanya guru-guru dan pegawai sekolah dapat membantu pemikiran dan ide-ide serta pemecahan masalah yang mungkin tidak terpikirkan atau tidak dapat dipecahkan sendiri oleh kepala sekolah. Di samping itu, dengan diikutsertakannya guru-guru dan pegawai sekolah, mereka akan merasa bertanggung jawab dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang telah mereka rencanakan dan mereka sepakati bersama.

2. Menyusun Organisasi Sekolah

Organisasi merupakan fungsi administrasi dan manajemen yang penting pula di samping perencanaan. Di samping sebagai alat, organisasi dapat pula dipandang sebagai wadah atau struktur dan sebagai proses.¹⁹

Penyusunan organisasi merupakan tanggungjawab kepala sekolah sebagai administrator pendidikan. Sebelumnya ditetapkan, penyusunan organisasi itu sebaiknya dibahas bersama-sama dengan seluruh anggota agar hasil yang diperoleh benar-benar merupakan kesepakatan bersama. Selain menyusun struktur organisasi, kepala sekolah juga bertugas untuk mendelegasikan tugas-tugas dan wewenang kepada setiap anggota administrasi sekolah sesuai dengan struktur organisasi yang ada.

Sebagai wadah, organisasi merupakan tempat kegiatan-kegiatan administrasi itu dilaksanakan. Dan jika dipandang sebagai proses, maka organisasi merupakan kegiatan-kegiatan atau menyusun dan menetapkan hubungan-hubungan kerja antar personel. Kewajiban-kewajiban, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing bagian atau personel yang termasuk di dalam organisasi itu disusun dan ditetapkan menjadi pola-pola kegiatan yang tertuju kepada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 108.

Kepala sekolah sebagai administrator pendidikan perlu menyusun organisasi sekolah yang dipimpinnya, dan melaksanakan pembagian tugas serta wewenangnya kepada guru-guru dan pegawai sekolah sesuai dengan struktur organisasi sekolah yang telah disusun dan disepakati bersama.

Untuk menyusun organisasi sekolah yang baik perlu diperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Mempunyai tujuan yang jelas.
- b. Para anggota menerima dan memahami tujuan tersebut.
- c. Adanya kesatuan arah sehingga dapat menimbulkan kesatuan tindakan, kesatuan pikiran, dsb.
- d. Adanya kesatuan perintah (*unity of command*);
- e. Adanya keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab seseorang di dalam organisasi itu.
- f. Adanya pembagian tugas pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan, keahlian, dan atau bakat masing-masing.
- g. Struktur organisasi hendaknya disusun sesederhana mungkin, sesuai dengan kebutuhan koordinasi, pengawasan, dan pengendalian.
- h. Pola organisasi hendaknya permanen.
- i. adanya jaminan keamanan dalam bekerja (*security of tenure*); bawahan atau anggota tidak merasa gelisah karena takut dipecat, ditindak sewenang-wenang, dsb.
- j. garis-garis kekuasaan dan tanggung jawab serta hierarki tata kerjanya jelas tergambar di dalam struktur atau bahan organisasi.

Perlu ditambahkan di sini bahwa struktur organisasi yang telah disusunnya haruslah disertai dengan diskripsi tugasnya (*job descriptions*) untuk

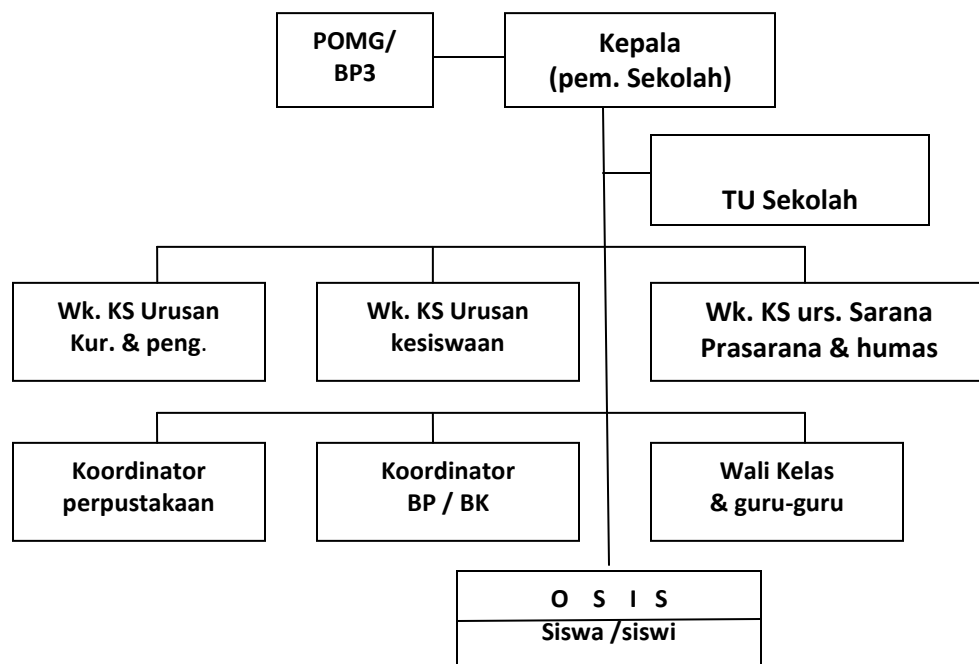
masing-masing organ atau bagian-bagiannya. Dengan demikian, setiap personil yang menduduki jabatan dalam organisasi tersebut memahami tugasnya masing-masing, dan tidak terjadi tugas rangkap atau tumpang tindih dalam pelaksanaannya.

Contoh struktur organisasi sekolah

Berikut ini diberikan dua contoh struktur organisasi sekolah sekadar untuk memperjelas pemahaman anda.

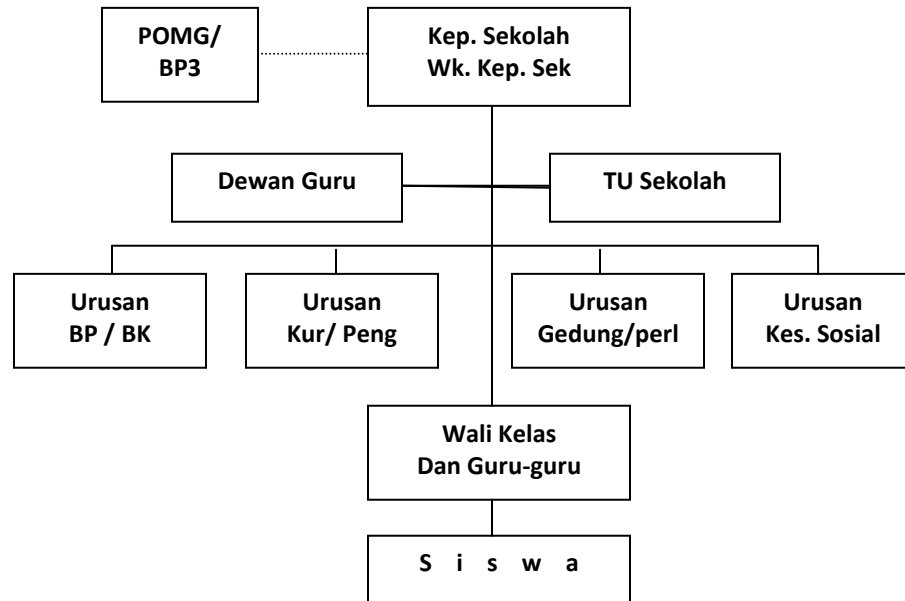
Contoh 1

STRUKTUR ORGANISASI SMA “X”



Contoh 2

STRUKTUR ORGANISASI SEKOLAH “Y”



Keterangan:

- Garis komando dan staf
- - - - → Garis koordinasi

- Tiap-tiap bagian, kecuali wali kelas dan guru, mempunyai staf masing-masing.
- Struktur Organisasi ini diambil dari salah satu SMA di Jakarta dengan sedikit modifikasi.

Dengan membandingkan kedua contoh tersebut di atas, jelas kiranya bahwa bentuk kompleksitas organisasi sekolah bergantung pada berbagai factor, antara lain:

- a. Tingkat dan jenis sekolah yang bersangkutan
- b. Besar-kecilnya sekolah dan banyak-sedikitnya siswa
- c. Alat perlengkapan dan alat-alat belajar-mengajar yang tersedia

- d. Kegiatan-kegiatan belajar atau kurikulum yang hendak dicapai. Sistem \kredit semester atau system internasional
- e. Anggaran biaya yang tersedia, termasuk sumber-sumber dana yang dapat diusahakan.

3. Bertindak Sebagai Koordinator dan Pengarah

Adanya bermacam-macam tugas dan pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang, seperti tergambar di dalam struktur organisasi sekolah, memerlukan adanya koordinasi serta pengarah yang baik dan berkelanjutan dapat menghindarkan kemungkinan terjadinya persaingan yang tidak sehat antar personal sekolah. Dengan kata lain, adanya pengoordinasian yang baik memungkinkan semua bagian atau personal bekerja sama saling membantu kearah satu tujuan yang telah ditetapkan seperti kerja sama antara urusan antara urusan kurikulum dan pengajaran dengan guru-guru, kerja sama antara urusan bimbingan dan konseling dengan para wali kelas, kerja sama antara bagian tata usaha dengan wali kelas dan guru-guru, dan sebagainya.

4. Melaksanakan Pengelolaan Kepegawaian

Pengelolaan kepegawaian mencakup didalamnya penerimaan dan penempatan guru atau pegawai sekolah, pembagian tugas pekerjaan guru dan pegawai sekolah, usaha kesejahteraan guru dan pegawai sekolah, mutasi dan atau promosi guru dan pegawai sekolah, dsb. Tugas-tugas yang menyangkut

pengelolaan kepegawaian ini sebagian besar dikerjakan oleh bagian tata usaha sekolah seperti pengusulan guru dan atau pegawai guru, kenaikan pangkat guru-guru dan pegawai sekolah, dan sebagainya.

Agar pekerjaan sekolah dapat dilakukan dengan senang, bergairah, dan berhasil baik, maka dalam memberikan atau membagi tugas pekerjaan personal, kepala sekolah hendaknya memperhatikan kesesuaian antara beban dan jenis tugas dengan kondisi serta kemampuan pelaksanaannya seperti antara lain:

- a. Jenis kelamin (pria atau wanita)
- b. Kesehatan fisik (kuat-tidaknya melakukan pekerjaan itu)
- c. Latar belakang pendidikan atau ijazah yang dimiliki
- d. Kemampuan dan pengalaman kerja
- e. Bakat, minat, dan hobi

Hal lain yang termasuk kegiatan pengelolaan kepegawaian ialah masalah kesejahteraan personel. Yang dimaksud dengan kesejahteraan personel bukan hanya kesejahteraan yang berupa materi atau uang, tetapi juga kesejahteraan yang bersifat rohani dan jasmani, yang dapat mendorong para personel sekolah bekerja lebih giat dan bergairah. Banyak cara yang dilakukan kepala sekolah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan personel sekolah, seperti:

- a. Membentuk semacam ikatan keluarga sekolah yang bersifat sosial
- b. Membentuk koperasi keluarga personel sekolah

- c. Mengadakan kegiatan-kegiatan seperti olahraga, diskusi-diskusi yang berhubungan dengan pengembangan profesi guru-guru atau pegawai sekolah
- d. Member kesempatan dan bantuan dalam rangka pengembangan karier, seperti kesempatan melanjutkan plajaran, kesempatan mengikuti penataran-penataran, Selma tidak mengganggu atau merugikan jalannya sekolah
- e. Mengusulkan dan mengurus kenaikan gaji atau pangkat guru-guru dan pegawai tepat pada waktunya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dan semuanya memerlukan kepemimpinan kepala sekolah yang baik dan sebagainya disertai pengawasan dan pembinaan yang tepat dan berkelanjutan.

C. Kualitas Pendidikan dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya

1. Pengertian Kualitas Pendidikan

Arti dasar dari kata kualitas menurut Dahlan Al-Barry dalam Kamus Modern Bahasa Indonesia adalah “kualitet”: “mutu, baik buruknya barang”.²⁰ Seperti halnya yang dikutip oleh Quraish Shihab yang mengartikan kualitas sebagai tingkat baik buruk sesuatu atau mutu sesuatu.²¹ Sedangkan kalau diperhatikan secara etimologi, mutu atau kualitas diartikan dengan kenaikan tingkatan menuju suatu perbaikan atau kemapanan. Sebab kualitas mengandung

329 ²⁰ M. Dahlan Al Barry, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, (Yogyakarta: Arloka, 2001), hlm.

²¹ Quraish. Shihab, *Membumikan Al-Quran*, (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 280.

makna bobot atau tinggi rendahnya sesuatu. Jadi dalam hal ini kualitas pendidikan adalah pelaksanaan pendidikan disuatu lembaga, sampai dimana pendidikan di lembaga tersebut telah mencapai suatu keberhasilan.²²

Menurut Supranta kualitas adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik.²³ Sebagaimana yang telah dipaparkan oleh Guets dan Davis dalam bukunya Tjiptono menyatakan kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.²⁴ Kualitas pendidikan menurut Ace Suryadi dan H.A.R Tilaar merupakan kemampuan lembaga pendidikan dalam mendayagunakan sumber-sumber pendidikan untuk meningkatkan kemampuan belajar seoptimal mungkin.²⁵

Di dalam konteks pendidikan, pengertian kualitas atau mutu dalam hal ini mengacu pada proses pendidikan dan hasil pendidikan. Dari konteks “proses” pendidikan yang berkualitas terlibat berbagai input (seperti bahan ajar: kognitif, afektif dan, psikomotorik), metodologi (yang bervariasi sesuai dengan kemampuan guru), sarana sekolah, dukungan administrasi dan sarana prasarana dan sumber daya lainnya serta penciptaan suasana yang kondusif. Dengan adanya manajemen sekolah, dukungan kelas berfungsi mensinkronkan berbagai input

²² Jurnal Ilmu Pendidikan Mutu Pendidikan Sekolah Dasar Di Daerah Diseminasi oleh A. Supriyanto, November 1997, Jilid 4, (IKIP: 1997), hlm. 225

²³ Supranta. J. *Metode Riset* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1997), hlm. 288

²⁴ Tjiptono, Fandy, *Manajemen Jasa Edisi I Cet II*, (Yogyakarta: Andi Offcet, 1995), hlm. 51

²⁵ Ace Suryadi dan H.A.R Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, (Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 159

tersebut atau mensinergikan semua komponen dalam interaksi (proses) belajar mengajar, baik antara guru, siswa dan sarana pendukung di kelas atau di luar kelas, baik dalam konteks kurikuler maupun ekstra-kurikuler, baik dalam lingkungan substansi yang akademis maupun yang non akademis dalam suasana yang mendukung proses belajar pembelajaran.

Kualitas dalam konteks “hasil” pendidikan mengacu pada hasil atau prestasi yang dicapai oleh sekolah pada setiap kurun waktu tertentu (apakah tiap akhir cawu, akhir tahun, 2 tahun atau 5 tahun, bahkan 10 tahun). Prestasi yang dicapai atau hasil pendidikan (student achievement) dapat berupa hasil test kemampuan akademis, misalnya ulangan umum, EBTA atau UN. Dapat pula prestasi dibidang lain seperti di suatu cabang olah raga, seni atau keterampilan tambahan tertentu. Bahkan prestasi sekolah dapat berupa kondisi yang tidak dapat dipegang (intangible) seperti suasana disiplin, keakraban, saling menghormati, kebersihan dan sebagainya.²⁶ Selain itu kualitas pendidikan merupakan kemampuan sistem pendidikan dasar, baik dari segi pengelolaan maupun dari segi proses pendidikan, yang diarahkan secara efektif untuk meningkatkan nilai tambah dan factor-faktor input agar menghasilkan output yang setinggi-tingginya.

²⁶ Umaedi, *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*, (Direktur Pendidikan Menengah dan Umum: April, 1999), hlm. 04

Jadi pendidikan yang berkualitas adalah pendidikan yang dapat menghasilkan lulusan yang memiliki kemampuan dasar untuk belajar, sehingga dapat mengikuti bahkan menjadi pelopor dalam pembaharuan dan perubahan dengan cara memberdayakan sumber-sumber pendidikan secara optimal melalui pembelajaran yang baik dan kondusif. Pendidikan atau sekolah yang berkualitas disebut juga sekolah yang berprestasi, sekolah yang baik atau sekolah yang sukses, sekolah yang efektif dan sekolah yang unggul. Sekolah yang unggul dan bermutu itu adalah sekolah yang mampu bersaing dengan siswa di luar sekolah. Juga memiliki akar budaya serta nilai-nilai etika moral (akhlak) yang baik dan kuat.²⁷

Pendidikan yang berkualitas adalah pendidikan yang mampu menjawab berbagai tantangan dan permasalahan yang akan dihadapi sekarang dan masa yang akan datang. Dari sini dapat disimpulkan bahwa kualitas atau mutu pendidikan adalah kemampuan lembaga dan sistem pendidikan dalam memberdayakan sumber-sumber pendidikan untuk meningkatkan kualitas yang sesuai dengan harapan atau tujuan pendidikan melalui proses pendidikan yang efektif.

Pendidikan yang berkualitas adalah pendidikan yang dapat menghasilkan lulusan yang berkualitas, yaitu lulusan yang memiliki prestasi

²⁷Abdul Chafidz, *Sekolah Unggul Konsepsi dan Problematikanya*, (MPA No. 142: Juli, 1998), hlm. 39

akademik dan non-akademik yang mampu menjadi pelopor pembaruan dan perubahan sehingga mampu menjawab berbagai tantangan dan permasalahan yang dihadapinya, baik di masa sekarang atau di masa yang akan datang (harapan bangsa).

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kualitas Pendidikan

Banyak faktor-faktor yang menyebabkan kualitas pendidikan di Indonesia semakin terpuruk. Faktor-faktor tersebut yaitu :²⁸

a. Rendahnya Kualitas Sarana Fisik

Untuk sarana fisik misalnya, banyak sekali sekolah dan perguruan tinggi kita yang gedungnya rusak, kepemilikan dan penggunaan media belajar rendah, buku perpustakaan tidak lengkap. Sementara laboratorium tidak standar, pemakaian teknologi informasi tidak memadai dan sebagainya. Bahkan masih banyak sekolah yang tidak memiliki gedung sendiri, tidak memiliki perpustakaan, tidak memiliki laboratorium dan sebagainya.²⁹

b. Rendahnya Kualitas Guru

Keadaan guru di Indonesia juga amat memprihatinkan. Kebanyakan guru belum memiliki profesionalisme yang memadai untuk menjalankan tugasnya sebagaimana disebut dalam pasal 39 UU No 20/2003 yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai

²⁸ <http://media.diknas.go.id/media/document/5302.pdf> diakses tanggal 02 Juli 2015

²⁹ Undang-undang SISDIKNAS NO. 20 Tahun 2003

hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan, melakukan pelatihan, melakukan penelitian dan melakukan pengabdian masyarakat.³⁰

Kendati secara kuantitas jumlah guru di Indonesia cukup memadai, namun secara kualitas mutu guru di negara ini, pada umumnya masih rendah. Secara umum, para guru di Indonesia kurang bisa memerankan fungsinya dengan optimal, karena pemerintah masih kurang memperhatikan mereka, khususnya dalam upaya meningkatkan profesionalismenya. Secara kuantitatif, sebenarnya jumlah guru di Indonesia relatif tidak terlalu buruk. Apabila dilihat ratio guru dengan siswa, angka-angkanya cukup bagus yakni di SD 1:22, SLTP 1:16, dan SMU/SMK 1:12. Meskipun demikian, dalam hal distribusi guru ternyata banyak mengandung kelemahan yakni pada satu sisi ada daerah atau sekolah yang kelebihan jumlah guru, dan di sisi lain ada daerah atau sekolah yang kekurangan guru. Dalam banyak kasus, ada SD yang jumlah gurunya hanya tiga hingga empat orang, sehingga mereka harus mengajar kelas secara paralel dan simultan.

Bila diukur dari persyaratan akademis, baik menyangkut pendidikan minimal maupun kesesuaian bidang studi dengan pelajaran yang harus diberikan kepada anak didik, ternyata banyak guru yang tidak memenuhi kualitas mengajar (*under quality*).

Hal itu dapat dibuktikan dengan masih banyaknya guru yang belum sarjana, namun mengajar di SMU/SMK, serta banyak guru yang

³⁰ *Ibid.*

mengajar tidak sesuai dengan disiplin ilmu yang mereka miliki. Keadaan seperti ini menimpa lebih dari separoh guru di Indonesia, baik di SD, SLTP dan SMU/SMK. Artinya lebih dari 50 persen guru SD, SLTP dan SMU/SMK di Indonesia sebenarnya tidak memenuhi kelayakan mengajar. Dengan kondisi dan situasi seperti itu, diharapkan pendidikan yang berlangsung di sekolah harus secara seimbang dapat mencerdaskan kehidupan anak dan harus menanamkan budi pekerti kepada anak didik. “Sangat kurang tepat bila sekolah hanya mengembangkan kecerdasan anak didik, namun mengabaikan penanaman budi pekerti kepada para siswanya.

Walaupun guru dan pengajar bukan satu-satunya faktor penentu keberhasilan pendidikan tetapi, pengajaran merupakan titik sentral pendidikan dan kualifikasi, sebagai cermin kualitas, tenaga pengajar memberikan andil sangat besar pada kualitas pendidikan yang menjadi tanggung jawabnya. Kualitas guru dan pengajar yang rendah juga dipengaruhi oleh masih rendahnya tingkat kesejahteraan guru.

c. Rendahnya Kesejahteraan Guru

Rendahnya kesejahteraan guru mempunyai peran dalam membuat rendahnya kualitas pendidikan Indonesia. Dengan pendapatan yang rendah, terang saja banyak guru terpaksa melakukan pekerjaan sampingan. Ada yang mengajar lagi di sekolah lain, memberi les pada sore hari, menjadi tukang

ojek, pedagang mie rebus, pedagang buku/LKS, pedagang pulsa ponsel, dan sebagainya.

Dengan adanya UU Guru dan Dosen, barangkali kesejahteraan guru dan dosen (PNS) agak lumayan. Pasal 10 UU itu sudah memberikan jaminan kelayakan hidup. Di dalam pasal itu disebutkan guru dan dosen akan mendapat penghasilan yang pantas dan memadai, antara lain meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, tunjangan profesi, dan/atau tunjangan khusus serta penghasilan lain yang berkaitan dengan tugasnya. Mereka yang diangkat pemkot/pemkab bagi daerah khusus juga berhak atas rumah dinas.

Tapi, kesenjangan kesejahteraan guru swasta dan negeri menjadi masalah lain yang muncul. Di lingkungan pendidikan swasta, masalah kesejahteraan masih sulit mencapai taraf ideal. Diberitakan Pikiran Rakyat 9 Januari 2006, sebanyak 70 persen dari 403 PTS di Jawa Barat dan Banten tidak sanggup untuk menyesuaikan kesejahteraan dosen sesuai dengan amanat UU Guru dan Dosen.

d. Rendahnya Prestasi Siswa

Dengan keadaan yang demikian itu (rendahnya sarana fisik, kualitas guru, dan kesejahteraan guru) pencapaian prestasi siswa pun menjadi tidak memuaskan. Sebagai misal pencapaian prestasi fisika dan matematika siswa Indonesia di dunia internasional sangat rendah. Menurut

Trends in Mathematic and Science Study (TIMSS) 2003 (2004), siswa Indonesia hanya berada di ranking ke-35 dari 44 negara dalam hal prestasi matematika dan di ranking ke-37 dari 44 negara dalam hal prestasi sains. Dalam hal ini prestasi siswa kita jauh di bawah siswa Malaysia dan Singapura sebagai negara tetangga yang terdekat.

Dalam skala internasional, menurut Laporan Bank Dunia (Greaney,1992), studi IEA (Internasional Association for the Evaluation of Educational Achievement) di Asia Timur 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).

Anak-anak Indonesia ternyata hanya mampu menguasai 30% dari materi bacaan dan ternyata mereka sulit sekali menjawab soal-soal berbentuk uraian yang memerlukan penalaran. Hal ini mungkin karena mereka sangat terbiasa menghafal dan mengerjakan soal pilihan ganda.

Selain itu, hasil studi The Third International Mathematic and Science Study-Repeat-TIMSS-R, 1999 (IEA, 1999) memperlihatkan bahwa, diantara 38 negara peserta, prestasi siswa SLTP kelas 2 Indonesia berada pada urutan ke-32 untuk IPA, ke-34 untuk Matematika. Dalam dunia pendidikan tinggi menurut majalah Asia Week dari 77 universitas yang disurvei di asia pasifik ternyata 4 universitas terbaik di Indonesia hanya mampu menempati peringkat ke-61, ke-68, ke-73 dan ke-75.

e. Kurangnya Pemerataan Kesempatan Pendidikan

Kesempatan memperoleh pendidikan masih terbatas pada tingkat Sekolah Dasar. Data Balitbang Departemen Pendidikan Nasional dan Direktorat Jenderal Binbaga Departemen Agama tahun 2000 menunjukkan Angka Partisipasi Murni (APM) untuk anak usia SD pada tahun 1999 mencapai 94,4% (28,3 juta siswa). Pencapaian APM ini termasuk kategori tinggi. Angka Partisipasi Murni Pendidikan di SLTP masih rendah yaitu 54,8% (9,4 juta siswa). Sementara itu layanan pendidikan usia dini masih sangat terbatas. Kegagalan pembinaan dalam usia dini nantinya tentu akan menghambat pengembangan sumber daya manusia secara keseluruhan. Oleh karena itu diperlukan kebijakan dan strategi pemerataan pendidikan yang tepat untuk mengatasi masalah ketidakmerataan tersebut.

f. Rendahnya Relevansi Pendidikan dengan Kebutuhan

Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya lulusan yang menganggur. Data BAPPENAS (1996) yang dikumpulkan sejak tahun 1990 menunjukkan angka pengangguran terbuka yang dihadapi oleh lulusan SMU sebesar 25,47%, Diploma/S0 sebesar 27,5% dan PT sebesar 36,6%, sedangkan pada periode yang sama pertumbuhan kesempatan kerja cukup tinggi untuk masing-masing tingkat pendidikan yaitu 13,4%, 14,21%, dan 15,07%. Menurut data Balitbang Depdiknas 1999, setiap tahunnya sekitar 3 juta anak putus sekolah dan tidak memiliki keterampilan hidup sehingga

menimbulkan masalah ketenagakerjaan tersendiri. Adanya ketidakserasian antara hasil pendidikan dan kebutuhan dunia kerja ini disebabkan kurikulum yang materinya kurang fungsional terhadap keterampilan yang dibutuhkan ketika peserta didik memasuki dunia kerja.

g. Mahalnya Biaya Pendidikan

Pendidikan bermutu itu mahal. Kalimat ini sering muncul untuk menjustifikasi mahalnya biaya yang harus dikeluarkan masyarakat untuk mengenyam bangku pendidikan. Mahalnya biaya pendidikan dari Taman Kanak-Kanak (TK) hingga Perguruan Tinggi (PT) membuat masyarakat miskin tidak memiliki pilihan lain kecuali tidak bersekolah. Orang miskin tidak boleh sekolah.

Untuk masuk TK dan SDN saja saat ini dibutuhkan biaya Rp 500.000, sampai Rp 1.000.000. Bahkan ada yang memungut di atas Rp 1 juta. Masuk SLTP/SLTA bisa mencapai Rp 1 juta sampai Rp 5 juta.

Makin mahalnya biaya pendidikan sekarang ini tidak lepas dari kebijakan pemerintah yang menerapkan MBS (Manajemen Berbasis Sekolah). MBS di Indonesia pada realitanya lebih dimaknai sebagai upaya untuk melakukan mobilisasi dana. Karena itu, Komite Sekolah/Dewan Pendidikan yang merupakan organ MBS selalu disyaratkan adanya unsur pengusaha.

Asumsinya, pengusaha memiliki akses atas modal yang lebih luas. Hasilnya, setelah Komite Sekolah terbentuk, segala pungutan uang selalu berkedok, “sesuai keputusan Komite Sekolah”. Namun, pada tingkat implementasinya, ia tidak transparan, karena yang dipilih menjadi pengurus dan anggota Komite Sekolah adalah orang-orang dekat dengan Kepala Sekolah. Akibatnya, Komite Sekolah hanya menjadi legitimator kebijakan Kepala Sekolah, dan MBS pun hanya menjadi legitimasi dari pelepasan tanggung jawab negara terhadap permasalahan pendidikan rakyatnya.

Kondisi ini akan lebih buruk dengan adanya RUU tentang Badan Hukum Pendidikan (RUU BHP). Berubahnya status pendidikan dari milik publik ke bentuk Badan Hukum jelas memiliki konsekuensi ekonomis dan politis amat besar. Dengan perubahan status itu Pemerintah secara mudah dapat melemparkan tanggung jawabnya atas pendidikan warganya kepada pemilik badan hukum yang sosoknya tidak jelas. Perguruan Tinggi Negeri pun berubah menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Munculnya BHMN dan MBS adalah beberapa contoh kebijakan pendidikan yang kontroversial. BHMN sendiri berdampak pada melambungnya biaya pendidikan di beberapa Perguruan Tinggi favorit.

Dari APBN 2005 hanya 5,82% yang dialokasikan untuk pendidikan. Bandingkan dengan dana untuk membayar hutang yang menguras 25% belanja dalam APBN Rencana Pemerintah memprivatisasi pendidikan dilegitimasi melalui sejumlah peraturan, seperti Undang-Undang

Sistem Pendidikan Nasional, RUU Badan Hukum Pendidikan, Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pendidikan Dasar dan Menengah, dan RPP tentang Wajib Belajar. Penguatan pada privatisasi pendidikan itu, misalnya, terlihat dalam Pasal 53 (1) UU No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas). Dalam pasal itu disebutkan, penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan.

Pendidikan berkualitas memang tidak mungkin murah, atau tepatnya, tidak harus murah atau gratis. Tetapi persoalannya siapa yang seharusnya membayarnya? Pemerintahlah sebenarnya yang berkewajiban untuk menjamin setiap warganya memperoleh pendidikan dan menjamin akses masyarakat bawah untuk mendapatkan pendidikan bermutu. Akan tetapi, kenyataannya Pemerintah justru ingin berkilah dari tanggung jawab. Padahal keterbatasan dana tidak dapat dijadikan alasan bagi Pemerintah untuk cuci tangan.