

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sekolah merupakan institusi paling depan dalam menjalankan proses pendidikan. Sekolah sebagai lembaga pendidikan formal harus mampu mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh peserta didik meliputi aspek kognitif, afektif, dan psikomotor sesuai dengan tujuan pendidikan nasional yang tertuang dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003. Sekolah harus mampu menyelenggarakan proses pendidikan dan pembelajaran yang bermutu. Karwati (2013:47) “ada tiga pilar fungsi sekolah yang dapat diwujudkan dalam proses pendidikan adalah fungsi penyadaran, fungsi progresif, dan fungsi mediasi”.

Sekolah dipimpin seorang kepala sekolah. Iskandar (2013:1022) mendefinisikan kepala sekolah adalah pemimpin pendidikan pada tingkat sekolah sehingga ia juga harus menghindarkan diri dari wacana retorika dan perlu membuktikan bahwa ia memiliki kemampuan kerja secara profesional”. Kepala sekolah sangat berperan dalam menggerakkan berbagai komponen di sekolah. Kepala sekolah bertanggung jawab atas penyelenggaraan kegiatan pendidikan, administrasi sekolah, pembinaan tenaga kependidikan lainnya, dan pendayagunaan serta pemeliharaan sarana dan prasarana (Mulyasa, 2004:25). Kepala sekolah bertugas mengkoordinasi, mengawasi, memberikan pengarahan terhadap bawahannya.

Kepala sekolah harus memiliki visi, misi dan tujuan yang jelas tentang sekolah/madrasah yang dipimpinnya (Suhardiman, 2012:4). Kepala sekolah dituntut memiliki pengetahuan yang luas terhadap masalah-masalah pendidikan, dengan menguasai pengetahuan yang luas tentang pendidikan kepala sekolah mampu mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Selanjutnya kepala sekolah harus “memiliki sejumlah kompetensi, juga harus berperilaku yang mengarah pada upaya peningkatan kemajuan sekolah yang ditandai pada kemajuan prestasi siswa” (Cotton, 2003:ix).

Mutu pendidikan menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 63 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat 1 adalah tingkat kecerdasan kehidupan bangsa yang dapat diraih dari penerapan Sistem pendidikan Nasional. Mutu pendidikan sebagai salah satu komponen penting dalam pelaksanaan pendidikan perlu lebih diperhatikan. Danim (2007) dalam Priansah (2014:21) menyarankan untuk meningkatkan mutu sekolah dapat dilakukan dengan melibatkan lima faktor yang dominan, yaitu: Kepemimpinan Kepala Sekolah, Guru, Peserta Didik, Kurikulum, dan Jaringan Kerjasama. Pedoman mutu pendidikan Indonesia telah ditetapkan oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, Pasal 3 menyebutkan Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, Pasal 4 menyebutkan Standar Nasional Pendidikan bertujuan menjamin mutu pendidikan nasional dalam rangka

mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat.

Lingkup Standar Nasional Pendidikan sebagaimana ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, Pasal 2 meliputi; (a) standar isi; (b) standar proses; (c) standar kompetensi lulusan; (d) standar pendidik dan tenaga kependidikan; (e) standar sarana dan prasarana; (f) standar pengelolaan; (g) standar pembiayaan; dan (h) standar penilaian pendidikan. Delapan standar nasional pendidikan yang telah disebutkan di atas beberapa diantaranya telah ditetapkan aturan pelaksanaannya melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional.

Khusus tentang standar pendidik dan tenaga pendidikan, Menteri Pendidikan Nasional telah membuat beberapa peraturan dalam hal ini dapat dilihat pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010 tentang tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah/Madrasah yang tercantum pada Pasal 1 ayat (1) yaitu: Kepala sekolah/madrasah adalah guru yang diberi tugas tambahan untuk memimpin sekolah menengah kejuruan/madrasah aliyah kejuruan (SMK/MAK).

Kualifikasi dan kompetensi merupakan prasyarat menciptakan Kepala SMK profesional. Profesional menjadi jaminan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu. Kepala SMK profesional harus memenuhi kriteria dari segi kualifikasi dan kompetensi yang dibuktikan dengan sertifikat profesional Kepala SMK. Artinya Kepala SMK pada tiap satuan pendidikan harus memenuhi standar kualifikasi dan kompetensi yang telah ditetapkan sesuai dengan Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19

Tahun 2005 Pasal 28 ayat 2 menyebutkan, kualifikasi akademik diartikan sebagai tingkat pendidikan minimal yang harus dipenuhi oleh seorang pendidik yang dibuktikan dengan ijazah dan/atau sertifikat keahlian yang relevan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kompetensi adalah seperangkat kemampuan dan keahlian yang didasarkan pengetahuan, keterampilan, sikap-sikap dan nilai-nilai positif untuk melaksanakan pekerjaan secara profesional. Kompetensi kepala sekolah merupakan kemampuan/kecakapan yang harus dimiliki seorang kepala sekolah.

Menurut Suhardiman (2012:81). Kompetensi kepala sekolah bisa ditingkatkan melalui berbagai upaya, yaitu: (1) melalui program penguatan kompetensi kepala sekolah, (2) pemberian penghargaan kepada kepala sekolah yang berprestasi, (3) melalui program magang di sekolah-sekolah yang sudah maju, (4) melalui pemberian beasiswa untuk mengikuti jenjang pendidikan yang lebih tinggi terutama dalam bidang administrasi pendidikan, dan (5) melalui pendidikan dan pelatihan, terutama berkaitan dengan manajerial sekolah. Kemampuan tersebut dapat dilihat setelah diaktualisasikan dalam perilaku kepala sekolah sebagai seorang pemimpin.

Selanjutnya kepala sekolah harus memiliki standar kualifikasi tertentu yaitu kualifikasi umum dan kualifikasi khusus, serta harus memiliki kompetensi-kompetensi tertentu. Berdasarkan hal tersebut pemerintah mengeluarkan peraturan menteri pendidikan nasional tentang standar kepala sekolah/madrasah nomor 13 tahun 2007. Kualifikasi umum Kepala Sekolah/Madrasah adalah; (a) Memiliki kualifikasi akademik sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan atau non kependidikan pada perguruan tinggi yang terakreditasi; (b) Pada waktu

diangkat sebagai kepala sekolah berusia setinggi-tingginya 56 tahun; (c) Memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun menurut jenjang sekolah masing-masing, kecuali di Taman Kanak-kanak /Raudhatul Athfal (TK/RA) memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun di TK/RA; dan (d) Memiliki pangkat serendah-rendahnya III/c bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan bagi non-PNS disetarakan dengan kepangkatan yang dikeluarkan oleh yayasan atau lembaga yang berwenang. Kualifikasi khusus kepala sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan (SMK/MAK) adalah; (1) Berstatus sebagai guru SMK/MAK; (2) Memiliki sertifikat pendidik sebagai guru SMK/MAK; dan (3) Memiliki sertifikat kepala SMK/MAK yang diterbitkan oleh lembaga yang ditetapkan pemerintah. Selanjutnya Permendiknas No. 13 Tahun 2007 menyebutkan ada 5 (lima) kompetensi yang harus dikuasai oleh seorang kepala sekolah yaitu; (1) kompetensi kepribadian; (2) kompetensi manajerial; (3) kompetensi kewirausahaan; (4) kompetensi supervisi; dan (5) kompetensi sosial.

Upaya fundamental untuk meningkatkan kualitas dan mutu pendidikan adalah dengan meningkatkan profesionalisme dan kinerja kepala sekolah. Untuk mencapai peningkatan profesionalisme kepala sekolah, Pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2007 telah merumuskan kebijakan berupa Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah yang telah di jelaskan di atas. Lahirnya Permendiknas ini merupakan pelaksanaan dari amanat peraturan perundang-undangan nasional yang mengarah pada upaya meningkatkan mutu dan kualitas Pendidik dan Tenaga Kependidikan, yaitu: (1) Undang- undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun

2005 tentang Guru dan Dosen, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Dengan diterbitkannya Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007 dengan sendirinya telah resmi diberlakukan sebagai peraturan yang mengatur standar Kepala Sekolah/Madrasah dan menjadi dasar bagi Kepala Sekolah untuk menerapkannya. Sebuah kebijakan yang telah diputuskan tidak terlepas dari problematika, termasuk pada kebijakan tentang standar kualifikasi dan kompetensi kepala sekolah.

Selanjutnya untuk menjadi kepala sekolah yang profesional, tidak semudah membalikkan telapak tangan. Hal ini hendaknya mampu dimengerti oleh semua pihak, tidak hanya orang tua dan masyarakat, tetapi juga pemerintah sebagai pemangku kebijakan.

Berdasarkan realita yang ada, menunjukkan masih adanya kesenjangan antara aturan yang tertuang dalam Permendiknas No 13 Tahun 2007 tentang standar kualifikasi dan kompetensi kepala sekolah dengan kondisi nyata yang ada di berbagai daerah. Hal ini terlihat dari sisi standar kualifikasi kepala sekolah, masih banyak kepala sekolah menengah kejuruan (SMK) yang belum memiliki sertifikat pendidik sebagai guru SMK dan tidak memiliki sertifikat kepala SMK yang diterbitkan oleh lembaga yang ditetapkan Pemerintah. Peneliti menemui fakta di dunia pendidikan, termasuk pendidikan SMK, sebagaimana diungkapkan oleh Siswandari, Kepala Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LPPKS) Solo, sayangnya belum ada sanksi untuk pemerintah daerah bupati atau walikota yang mengangkat kepala sekolah tidak sesuai standar nasional (Kompas, 2015:<http://print.kompas.com/peningkatan-mutu-kepala-sekolah-masih-jadi-tantangan>).

Selanjutnya dari sisi kompetensi kepala sekolah. Departemen Pendidikan Nasional memperkirakan 70 persen dari 250 ribu kepala sekolah di Indonesia tidak kompeten. Berdasarkan ketentuan Departemen, setiap kepala sekolah harus memenuhi lima aspek kompetensi, yaitu kepribadian, sosial, manajerial, supervisi, dan kewirausahaan. Di sisi lain, hampir semua kepala sekolah lemah di bidang kompetensi manajerial dan supervisi. Seharusnya dua kompetensi tersebut merupakan kekuatan kepala sekolah untuk mengelola sekolah dengan baik (Tarsono, 2012:40).

Data Uji Kompetensi Kepala Sekolah (UKKS) dari Kemendikbud tahun 2015, dimana hasil sementara UKKS dilakukan terhadap 166.333 orang kepala sekolah dari jenjang SD-SMK/SMA diseluruh propinsi dengan dimensi yang dinilai yaitu, kepemimpinan dalam pembelajaran, kewirahusahaan, pengembangan sekolah, manajerial, dan supervisi didapatkan nilai pada jenjang SMA (51,75) disusul SMK (50,67), SMP (50,26) dan SD (44,43) dan dari hasil uji kompetensi ini terlihat semakin lama masa kerja dari kepala sekolah, nilai rata-rata yang didapatkan semakin menurun (Berita Pendidikan, 2015: <http://www.pendidikanguru.com/index.php/ini-dia-hasil-uji-kompetensi-kepala-sekolah-dari-kemendikbud-tahun-2015>).

Pada acara pertemuan silaturahmi seluruh kepala sekolah di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Selatan, Bupati Aceh Selatan Bapak HT. Sama Indra menyebutkan ” Menurut data yang dimilikinya, tingkat SMA ada 8 dari 22 Sekolah dan dari 10 SMK 3 diantaranya juga kurang bermutu. Hal tersebut berdasarkan pantauan selama ini terhadap kepala sekolah, dengan indikator program kerja, kepribadian sosial, kepemimpinan pembelajaran, pengembangan

sekolah, managerial sumberdaya, kewirausahaan dan supervisi pembelajaran” (Kluet Media, 2013: <http://kluetmedia.blogspot.com/mutu-pendidikan-di-aceh-selatan-masih.html>).

Selanjutnya data empiris yang ditunjukkan dari hasil uji kompetensi terhadap 11 (sebelas) Kepala SMK (baik negeri maupun swasta) di Kabupaten Aceh Selatan yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan, Kabupaten Aceh Selatan bekerja sama dengan Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) Aceh pada bulan November tahun 2015 dengan dimensi yang dinilai yaitu, kepemimpinan pembelajaran, kewirahusahaan, manajerial, supervisi dan pengembangan sekolah, menunjukkan rata-rata nilai Uji Kompetensi Kepala Sekolah (UKKS) pada jenjang SMK (50.27) disusul SMA (46.26), SMP (45.15) dan SD (37.91). Nilai rata-rata yang telah dicapai kepala sekolah di Kabupaten Aceh Selatan lebih rendah dari nilai rata-rata Nasional, dan juga lebih rendah dari batas minimum nilai kompetensi yang telah ditentukan oleh Kemendikbud Indonesia yakni 55. Untuk penelitian pada SMK yang ada di Kabupaten Aceh Selatan didapat hasil UKKS Menengah Kejuruan dengan nilai rata-rata kepemimpinan pembelajaran (51.52), kewirausahaan (50.91), manajerial (56.67), supervisi (38.79) dan usaha pengembangan sekolah (53.45) (LPMP Aceh, 2015: http://lpmp-aceh.com/?content=news_detail&idb=224). Dari hasil ini menunjukkan bahwa kepala sekolah menengah kejuruan masih berkategori kurang berkompeten dalam hal penguasaan kompetensi kepala sekolah khususnya kompetensi supervisi yang sangat rendah serta kompetensi kepala sekolah lainnya yang dibawah nilai standar minimum yang telah ditetapkan oleh pemerintah, yaitu dengan nilai standar minimum UKKS dengan nilai 55.

Secara Nasional maupun tingkat daerah Kabupaten, dari hasil ini menunjukkan bahwa Kepala Sekolah masih berkategori kurang berkompeten dalam hal penguasaan kompetensi Kepala Sekolah. Hal ini menunjukkan bahwa masalah kompetensi kepala sekolah menengah kejuruan (SMK) perlu mendapat perhatian khusus. Fenomena tersebut merupakan sesuatu yang memprihatinkan, bagaimana proses pendidikan di sekolah yang telah berjalan selama ini diserahkan pengelolaannya kepada seseorang yang tidak kompeten. Secara empirik dapat diamati bahwa kepala sekolah menengah kejuruan (SMK) yang kompeten akan terlihat pada peningkatan kualitas sekolahnya dan ketika kepala sekolah diganti dengan orang yang kurang kompeten maka akan terlihat dampaknya pada penurunan kualitas sekolahnya (Direktorat PSMK, 2005:7).

Permasalahan kepala sekolah menengah kejuruan (SMK) masih ada sebagian kepala sekolah menengah kejuruan (SMK) yang tidak memiliki standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK sesuai dengan regulasi yang mengatur kepala sekolah. Fenomena ini merupakan permasalahan mendasar yang masih perlu diperhatikan, dikaji dan dicari jalan pemecahan permasalahannya.

Kebijakan pendidikan memiliki konsekuensi logis terhadap lembaga-lembaga pendidikan di Indonesia termasuk di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri di Kabupaten Aceh Selatan. Untuk itu, pihak sekolah, maupun Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Selatan harus merespon baik dan segera mengambil langkah-langkah antisipatif terutama berkaitan dengan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK untuk meningkatkan dan menjaga mutu akademiknya. Pengakuan masyarakat terhadap suatu lembaga pendidikan juga tergantung dari kualifikasi dan kompetensi kepala sekolahnya. Selanjutnya kajian,

pemberdayaan, dan upaya pengembangan untuk meningkatkan kualifikasi dan kompetensi kepala sekolah perlu dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan.

Fenomena dan gambaran seperti yang telah diuraikan di atas merupakan gambaran awal dari penelitian tentang implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang penerapan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan. Selanjutnya dapat memberikan rekomendasi mengenai pemecahan masalah dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK di Kabupaten Aceh Selatan. Penelitian ini akan difokuskan pada “Implementasi Kebijakan Standar Kualifikasi dan Kompetensi Kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan”.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang peneliti uraikan dalam latar belakang masalah penelitian, maka penelitian ini memfokuskan pada masalah “Implementasi Kebijakan Standar Kualifikasi dan Kompetensi Kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan”.

Fokus penelitian ini akan mendasarkan pada kerangka teori implementasi (George C. Edward III). Dengan mendasarkan pada kerangka teoretik tersebut, maka penelitian ini akan memfokuskan pada faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan, yaitu:

1. Komunikasi

2. Sumberdaya
3. Disposisi
4. Struktur birokrasi

C. Rumusan Masalah

Permasalahan penelitian ini secara umum adalah: bagaimana implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi Kepala Sekolah Menengah Kejuruan Negeri di Kabupaten Aceh Selatan?. Permasalahan umum tersebut dapat dirumuskan dalam beberapa pertanyaan penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan?
2. Bagaimana faktor sumberdaya dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan?
3. Bagaimana faktor disposisi dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan?
4. Bagaimana faktor struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan?

D. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala sekolah. Secara khusus tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan.

2. Untuk mengetahui faktor sumberdaya dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan.
3. Untuk mengetahui faktor disposisi dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan.
4. Untuk mengetahui faktor struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan.

E. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat teoretis maupun manfaat praktis.

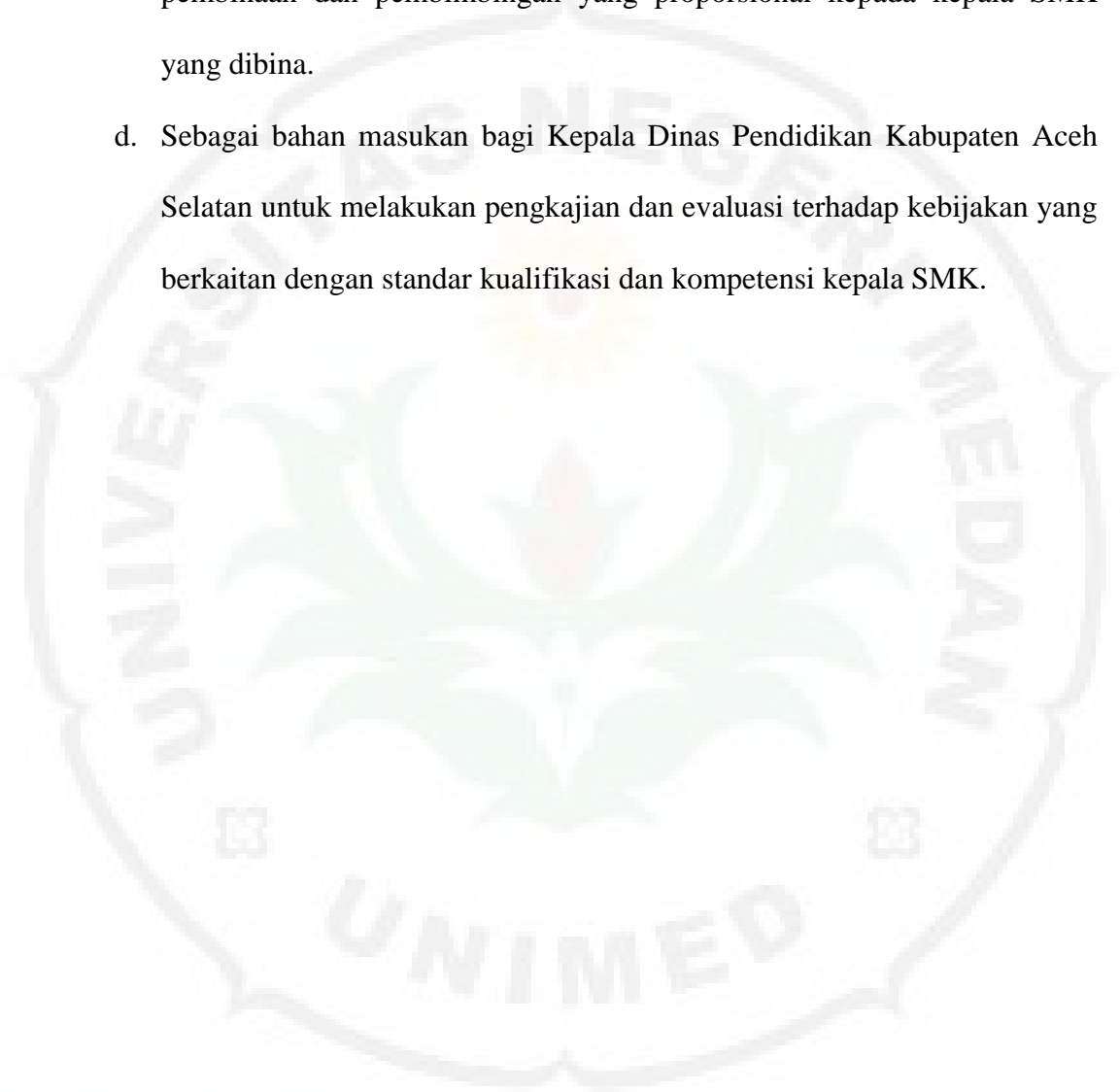
1. Manfaat teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan kajian lebih lanjut dalam implementasi kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pendidikan, sehingga pada akhirnya dapat memberi sumbangan pemikiran baru untuk penelitian lanjutan serta dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam penelitian sejenis.

2. Manfaat praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi kepala sekolah untuk meningkatkan kualifikasi dan kompetensi kepala sekolah sebagai wujud dari profesionalisme kepala SMK.
- b. Sebagai bahan masukan bagi kepala sekolah untuk memberikan arahan dan bimbingan kepada kepala sekolah dalam meningkatkan mutu pendidikan melalui implementasi standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK.

- c. Sebagai bahan masukan bagi pengawas sekolah dalam memberikan pembinaan dan pembimbingan yang proporsional kepada kepala SMK yang dibina.
- d. Sebagai bahan masukan bagi Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Selatan untuk melakukan pengkajian dan evaluasi terhadap kebijakan yang berkaitan dengan standar kualifikasi dan kompetensi kepala SMK.



THE
Character Building
UNIVERSITY