

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan, pemerintah telah melakukan berbagai upaya, salah satu diantaranya melalui kebijakan implementasi manajemen berbasis sekolah. Manajemen berbasis sekolah (MBS), merupakan suatu pendekatan peningkatan mutu pendidikan melalui pemberian wewenang kepada sekolah untuk mengelola sumber daya sekolah sesuai dengan kondisi dan tuntutan lingkungan sekolah. Sebagaimana dikemukakan oleh Nurkolis (2003: 11), bahwa MBS memberikan kewenangan yang lebih besar kepada sekolah untuk mengelola sekolahnya sendiri. Sekolah dipandang lebih mengetahui kekuatan, kelemahan, ancaman, peluang serta kebutuhannya sendiri, sehingga pengelolaan sumber daya sekolah akan lebih efektif dan efisien pada level sekolah. Selain itu, MBS yang memberikan otonomi disertai akuntabilitas mengkondisikan terciptanya manajemen sekolah yang transparan, serta dapat meningkatkan demokrasi yang sehat di dalam sekolah, melalui pelibatan masyarakat sekolah dalam pengambilan keputusan.

Implementasi MBS mampu meningkatkan mutu pendidikan melalui kemandirian sekolah dan inisiatif sekolah dalam memberdayakan segala sumber daya yang ada, meningkatkan tanggung jawab serta kepedulian masyarakat sekolah terhadap penyelenggaraan pendidikan, hal ini dikarenakan semua masyarakat sekolah dilibatkan dalam pengambilan keputusan. MBS juga mampu meningkatkan kompetisi yang sehat antar sekolah, karena sekolah akan berusaha

meningkatkan pendidikannya masing–masing agar lebih unggul dari sekolah lain (Nurkolis, 2003: 27).

Keberhasilan implementasi MBS dipengaruhi oleh berbagai faktor, satu diantaranya yang sangat menentukan adalah kepala sekolah. Kepala sekolah merupakan penggerak utama dalam semua kegiatan di sekolah. Menurut Wahjousumidjo (2005: 83) kepala sekolah merupakan seorang tenaga fungsional guru yang diberi tugas untuk memimpin suatu sekolah, sehingga semua pelaksanaan kegiatan sekolah menjadi tanggung jawabnya. Dalam Buku Kerja Kepala Sekolah (Kemendiknas, 2011: 7-10), dinyatakan bahwa kepala sekolah dituntut untuk mampu merencanakan program, melaksanakan rencana kerja, melaksanakan supervisi dan evaluasi, menjalankan kepemimpinan sekolah, serta menerapkan sistem informasi sekolah.

Implementasi MBS yang menekankan akuntabilitas menjadikan tugas kepala sekolah semakin kompleks dan beragam (Jennifer, 2010). E. Mulyasa (2004: 98-120) mengidentifikasi sedikitnya tujuh peran kepala sekolah untuk keberhasilan MBS yaitu sebagai *edukator*, manajer, administrator, supervisor, *leader/pemimpin*, *inovator*, dan *motivator*, dan Jennifer (2010) menemukan paling tidak terdapat 40 jenis pekerjaan kepala sekolah setiap harinya. Mendukung pendapat ini, Thomas (2009: 24-25) mengatakan bahwa dahulu kepala sekolah lebih berperan sebagai administrator, yaitu melakukan proses administrasi seperti perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengawasan, namun di era yang semakin modern sekarang ini, kepala sekolah juga berperan sebagai pendidik yang dituntut untuk lebih fokus meningkatkan

mutu peserta didik dan sekolah, juga menekankan pada peranannya sebagai pemimpin yakni mendefinisikan visi-misi, dan tujuan sekolah yang mampu memenuhi tuntutan atau kebutuhan masyarakat, serta mengembangkan strategi-strategi yang tepat untuk mencapai visi dan tujuan sekolah tersebut. Kepala sekolah yang efektif adalah kepala sekolah yang mampu memberdayakan dan mengembangkan potensi bawahan, mampu menyelesaikan tugas dan pekerjaan sesuai dengan tepat waktu, mampu melakukan hubungan yang harmonis dengan masyarakat khususnya masyarakat sekolah (E. Mulyasa, 2004: 126). Pendapat yang sama dikemukakan oleh Jennifer (2010), bahwa kepala sekolah yang efektif adalah kepala sekolah yang mampu bekerja sama dengan bawahannya, konsisten dalam mencapai visi dan tujuan sekolah, memiliki banyak pengalaman dalam memimpin, serta mampu mengalokasikan waktu dalam pelaksanaan tugasnya.

Deskripsi di atas menunjukkan bahwa implementasi MBS berdampak pada peningkatan peran, kompleksitas tugas, dan pekerjaan kepala sekolah. Dengan jumlah tugas yang semakin banyak, kepala sekolah membutuhkan waktu yang mencukupi agar pelaksanaan tugasnya dapat dilakukan secara efektif, namun pada kenyataannya waktu yang dimiliki oleh kepala sekolah tidak sebanding dengan jumlah tugas yang harus dilaksanakannya. Kepala sekolah hanya memiliki jam kerja 24 jam per minggu, 6 jam diantaranya digunakan untuk melaksanakan tugas mengajar, sehingga waktu yang efektif untuk melaksanakan tugasnya sebagai kepala sekolah hanya 18 jam per minggu. Ketidakseimbangan antara jumlah tugas dengan ketersediaan waktu tersebut membuat kepala sekolah

hanya memfokuskan pada pelaksanaan tugas tertentu saja, sedangkan tugas yang lainnya diabaikan (Jennifer, 2010).

Beban kerja kepala sekolah yang meningkat tanpa didukung jumlah jam kerja yang mencukupi dapat mengakibatkan stres kerja. David dan Newstrom (Boedijaeni, 2011), mengatakan bahwa salah satu penyebab stres kerja adalah tugas yang terlalu banyak yang tidak sebanding dengan kemampuan baik fisik maupun keahlian, serta waktu yang tersedia bagi karyawan. Berbagai faktor lain yang juga menyebabkan stres kerja pada kepala sekolah dikemukakan oleh Enedy Mlaki (2007: ii) dalam hasil penelitiannya di SMP Negeri 1 Depok Sleman yang menunjukkan bahwa masalah utama penyebab stres kerja kepala sekolah adalah konflik peran, pencapaian prestasi siswa yang menurun dan dibawah rata-rata, kedisiplinan guru, serta beban kerja yang tinggi. Jika tidak ditangani, stres kerja dapat menurunkan kinerja kepala sekolah. Rendall Schuller (1980) (Boedijaeni, 2011) menyebutkan dampak negatif stres kerja yaitu kekacauan kerja dan hambatan dalam manajemen operasional kerja, gangguan kenormalan kerja, serta produktivitas atau kinerja yang menurun. Berdasarkan hal tersebut, dengan kompleksitas tugas kepala sekolah yang tidak sebanding dengan ketersediaan jam kerja, akan membuat stres kerja kepala sekolah yang berujung pada penurunan kinerja, serta kurang efektifnya pelaksanaan tugas.

Tuntutan tugas kepala sekolah yang semakin tinggi akan menyebabkan timbulnya konflik peran, hal ini dipertegas oleh Gary (2001: 38) bahwa tekanan dari berbagai kalangan serta ketidakjelasan peran membuat pemimpin mengalami konflik peran. Pada era otonomi ini kepala sekolah dituntut untuk meningkatkan

prestasi siswa, hal tersebut dilihat dari penetapan standar kelulusan oleh pemerintah, sehingga kepala sekolah harus memfokuskan dirinya pada peranannya sebagai pendidik dengan melakukan pembinaan kepada siswa agar mampu mencapai standar yang ditetapkan (Tammy, 2010: 14). Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh kepala sekolah dalam meningkatkan prestasi siswa adalah dengan meningkatkan kualitas guru. Pembinaan kepada guru atau yang disebut dengan supervisi harus dilakukan kepala sekolah untuk menciptakan kondisi pembelajaran yang efektif, dengan kualitas pembelajaran yang meningkat maka akan berdampak pada peningkatan prestasi siswa (Suharsimi, 2004: 33). Dengan demikian, tuntutan peningkatan prestasi siswa secara tidak langsung akan berdampak pada tuntutan kepala sekolah untuk melaksanakan peranannya sebagai supervisor. Lebih lanjut dikemukakan oleh Tammy (2010), bahwa selain tuntutan peningkatan prestasi siswa, di era otonomi ini kepala sekolah juga dituntut untuk melaksanakan kegiatan manajerial di sekolah yakni mendayagunakan sumber daya yang ada di sekolah guna mencapai tujuan sekolah, termasuk pendayagunaan keuangan. Dengan begitu peran kepala sekolah sebagai manajer juga tidak dapat diabaikan, namun disisi lain era otonomi yang menuntut adanya akuntabilitas juga mengharuskan kepala sekolah untuk menjalankan tugas keadministrasianya. Dengan demikian semakin jelas bahwa tugas kepala sekolah sangat berat dan kompleks, serta membutuhkan banyak keterampilan dalam melaksanakannya.

Keberhasilan kepala sekolah dalam melaksanakan tugas-tugasnya dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya faktor partisipasi masyarakat

sekolah dan dukungan dari berbagai pihak (Susanto, 2008: 88-195). Keterlibatan guru dan masyarakat dalam meningkatkan mutu pendidikan di lingkup sekolah akan sangat membantu meringankan tugas kepala sekolah, namun pada kenyataannya kualitas guru masih rendah sehingga belum tentu mampu melaksanakan tugas yang dilimpahkan oleh kepala sekolah (Balitbang, 2003) (M. Shiddiq, 2006). Selain itu partisipasi masyarakat terhadap peningkatan mutu pendidikan di sekolah juga masih kurang (Susanto, 2008: 195), hal ini lah yang membuat kepala sekolah harus melaksanakan tugas-tugasnya secara mandiri. Faktor lain yang dibutuhkan kepala sekolah dalam melaksanakan tugasnya adalah dukungan dari pemerintah, baik berupa pembinaan maupun dukungan materi, namun pada kenyataannya lebih banyak dukungan pemerintah yang difokuskan kepada guru dibandingkan kepada kepala sekolah, padahal kepala sekolah merupakan kunci keberhasilan sekolah. Minimnya dukungan pemerintah inilah yang menyebabkan tugas kepala sekolah menjadi semakin berat.

Berdasarkan studi pendahuluan yang dilakukan oleh peneliti di beberapa SD Negeri di UPT wilayah Yogyakarta Utara, diantaranya di SDN Kyai Mojo, SDN Sagan, dan di SDN Widoro, diketahui bahwa beberapa kepala sekolah menganggap tugas pokok dan fungsi kepala sekolah tergolong berat, hal ini dikarenakan banyaknya jumlah tugas yang harus dilaksanakan, serta minimnya pembinaan yang diberikan oleh pemerintah kepada kepala sekolah. Dalam studi pendahuluan juga ditemukan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh kepala sekolah di SDN Kyai Mojo yang juga mengampu di SDN Bumijo, diantaranya ketidakseimbangan antara banyaknya jumlah tugas kepala sekolah

dengan ketersediaan jam kerja kepala sekolah, yang menyebabkan pelaksanaan tugas kurang optimal. Selain itu terkadang kepala sekolah dihadapkan pada tugas-tugas insidental, seperti rapat, *breifing*, upacara-upacara, dsb sehingga menyebabkan penundaan pelaksanaan tugas utamanya serta pelaksanaan tugas yang melebihi jam kerjanya. Sementara itu Kepala Sekolah SDN Sagan menyatakan bahwa, dukungan pemerintah terhadap kinerja kepala sekolah masih minim, hal ini terlihat dari minimnya pembinaan maupun fasilitas yang diberikan oleh pemerintah kepada kepala sekolah. Faktor-faktor tersebut yang menyebabkan kepala sekolah kesulitan dalam mengembangkan kompetensi, serta kesulitan dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul “Persepsi Kepala Sekolah Terhadap Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) Kepala Sekolah di Sekolah Dasar Negeri se-Unit Pelaksana Teknis (UPT) Wilayah Yogyakarta Utara”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan mengenai pelaksanaan tugas kepala sekolah, diantaranya :

1. MBS menyebabkan TUPOKSI kepala sekolah menjadi semakin kompleks.
2. Peningkatan beban kerja kepala sekolah yang belum diimbangi dengan peningkatan jumlah jam kerja kepala sekolah.
3. Beban tugas yang tinggi dan ketidakjelasan tugas menyebabkan kepala sekolah mengalami stres kerja.

4. Tuntutan dan beban tugas yang tinggi menyebabkan kepala sekolah tidak dapat optimal dalam menjalankan peran-perannya.
5. Kualitas guru yang masih rendah, membuat kepala sekolah kesulitan dalam mendelegasikan tugasnya.
6. Kurangnya penguasaan kompetensi menyebabkan kinerja kepala sekolah tidak optimal.
7. Beberapa Kepala Sekolah Dasar Negeri di UPT wilayah Yogyakarta Utara menganggap TUPOKSI kepala sekolah tergolong berat.
8. Terdapat Kepala Sekolah Dasar Negeri di UPT wilayah Yogyakarta Utara yang belum siap memimpin dua sekolah.
9. Beberapa Kepala Sekolah Dasar Negeri di UPT wilayah Yogyakarta Utara mengalami kesulitan dalam mengatur jam kerjanya.
10. Dukungan pemerintah terhadap kinerja kepala sekolah masih minim.

C. Batasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi di atas, dan karena adanya keterbatasan waktu, dana, tenaga dan teori-teori serta supaya penelitian ini dapat dilakukan secara mendalam, maka tidak semua permasalahan yang telah diidentifikasi akan diteliti. Peneliti memberikan batasan, dimana akan dilakukan penelitian mengenai persepsi kepala sekolah terhadap TUPOKSI kepala sekolah di Sekolah Dasar Negeri se-UPT wilayah Yogyakarta Utara, yang meliputi TUPOKSI yang mampu dilaksanakan kepala sekolah, TUPOKSI kepala sekolah yang paling sulit dilaksanakan, TUPOKSI kepala sekolah yang dapat

didelegasikan, serta TUPOKSI kepala sekolah yang membutuhkan keterampilan khusus untuk melaksanakannya.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah tersebut, maka dapat disusun rumusan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana persepsi kepala sekolah terhadap tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) kepala sekolah di Sekolah Dasar Negeri se-UPT Wilayah Yogyakarta Utara ?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan persepsi kepala sekolah terhadap tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) kepala sekolah di Sekolah Dasar Negeri se-UPT Wilayah Yogyakarta Utara.

F. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukan penelitian mengenai “Persepsi Kepala Sekolah Dasar Terhadap Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) Kepala Sekolah di Sekolah Dasar Negeri se-Unit Pelaksana Teknis (UPT) Wilayah Yogyakarta Utara” ini diharapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya:

1. Secara Teoretis
 - a. Memperluas wawasan dan pengetahuan tentang TUPOKSI dan peran- peran kepala sekolah khususnya di era otonomi.

- b. Penelitian ini dapat memberikan masukan atau sumbangan pemikiran atau ide untuk mengembangkan teori-teori mengenai TUPOKSI dan peran-peran kepala sekolah di era otonomi.
2. Secara Praktis
- a. Bagi mahasiswa, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai TUPOKSI dan peran-peran kepala sekolah di era otonomi.
 - b. Bagi kepala sekolah, hasil penelitian ini dapat menjadi pedoman dalam memperbaiki kinerjanya, melalui pemahaman pada TUPOKSI dan perannya.
 - c. Bagi Dinas Pendidikan, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman dalam memberikan dukungan yang tepat bagi pelaksanaan tugas kepala sekolah.