

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Konteks Penelitian**

Krisis yang berkepanjangan melanda bangsa Indonesia mulai dari ekonomi, politik dan kepercayaan telah berdampak yang cukup memprihatinkan hampir seluruh aspek dan tatanan kehidupan. Meskipun telah banyak menimbulkan keterpurukan bagi bangsa, namun setidaknya menyisahkan dampak positif yang salah satunya yaitu munculnya pemikiran dasar yang menumbuhkan semangat reformasi dalam berbagai aspek kehidupan. Fokus utama yang dilakukan adalah untuk menciptakan masyarakat yang madani dalam kehidupan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai “*good governance*” yang menuntun nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, keadilan, kejujuran, bertanggung jawab (*accountable*) kepada rakyat, serta berorientasi pada kepentingan rakyat termasuk dalam pengelolaan pendidikan.

Program pemerintah dengan mengeluarkan undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional (SISDIKNAS). dalam melakukan reformasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di bidang pendidikan. Adapun substansi dari undang-undang sisdiknas tersebut nampak dari visinya yakni terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan seluruh warga negara Indonesia

berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu proaktif menjawab tantangan zaman.

Salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan mutu pendidikan adalah dengan pemberdayaan bagi sumber daya di lembaga pendidikan. Seluruh sumber daya harus didayagunakan sedemikian rupa. Para guru perlu digerakkan ke arah suasana kerja yang positif, menggairahkan dan produktif. Bagaimanapun guru merupakan input yang pengaruhnya sangat besar pada proses belajar. Demikian pula penataan fisik dan administrasi atau ketatalaksanaan perlu dibina agar disiplin dan semangat belajar yang tinggi bagi siswa. Ini semua mensyaratkan perlunya manajemen kepala sekolah dalam pemberdayaan dan peningkatan mutu guru.

Tingkat kinerja para guru dalam suatu lembaga pendidikan sangat menentukan kualitas pendidikan di lembaga tersebut. Di sisi lain tingkat kinerja para guru juga dipengaruhi oleh kepemimpinan kepala sekolah. Pengaturan atau pengelolaan kepala sekolah kepada bawahan akan berpengaruh pada kinerja para guru yang pada tahap berikutnya akan berdampak pada kualitas pendidikan yang dihasilkan.

Zahra Idris menegaskan bahwa guru sebagai pendidik ataupun sebagai pengajar merupakan faktor penentu keberhasilan pendidikan di sekolah. Tugas guru yang utama adalah memberikan pengetahuan (*cognitive*), sikap/nilai (*affective*), dan keterampilan (*psychometer*) kepada anak didik.<sup>1</sup> Tugas guru di lapangan pembelajaran berperan juga sebagai pembimbing proses belajar

---

<sup>1</sup> Zahara Idris, *Dasar-Dasar Kependidikan* (Padang: Angkasa Raya, 1981), 76.

mengajar untuk mencapai tujuan pendidikan. Dengan demikian tugas dan peranan guru adalah mengajar dan mendidik. Berkaitan dengan hal tersebut guru harus memiliki inovasi tinggi agar mampu menjadi guru yang berkualitas.

Guru yang berkualitas tentu membutuhkan peran seorang kepala sekolah. Hal ini dikarenakan seorang kepala sekolah adalah otak organisasi, kepala sekolah selalu membuat keputusan, membuat rencana dasar dan menentukan tujuan organisasi. Keberhasilan suatu organisasi sangat ditentukan oleh kepala sekolah dan gaya kepemimpinannya. Menurut Winardi gaya kepemimpinan adalah cara yang dilakukan oleh seseorang yaitu pemimpin dalam menjalin suatu hubungan dan mempengaruhi bawahannya untuk bekerja sama secara sukarela dalam suatu mengerjakan tugas-tugas yang berhubungan untuk mencapai hal yang diinginkan oleh pemimpin.<sup>2</sup>

Muhammad Ali dalam Nazaruddin Rahman juga menyatakan bahwa guru adalah komponen pendidikan yang memegang peranan sentral dalam proses belajar mengajar. Sehubungan dengan itu Mochtar Buchori, menyatakan bahwa yang dapat memperbaiki situasi pendidikan pada akhirnya berpulang kepada guru yang sehari-hari bekerja di lapangan.<sup>3</sup>

Kinerja guru yang efektif dan efisien akan menghasilkan sumber daya manusia yang tangguh, yaitu lulusan yang berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan harapan masyarakat. Oleh karena itu, Kinerja guru dalam proses pembelajaran perlu ditingkatkan sebagai upaya mengembangkan kegiatan yang

---

<sup>2</sup> Winardi, *Kepemimpinan dalam Manajemen*, (Alumni Bandung, 2000), 36

<sup>3</sup> Nazarudin Rahman, *Manajemen Pembelajaran; Implementasi Konsep, Karakteristik dan Metodologi Pendidikan Agama Islam di Sekolah Umum*, Cet I, (Yogyakarta: Pustaka Felicha, 2007), 161.

ada menjadi lebih baik, yang berdasarkan kemampuan, menjunjung tinggi kualitas, inisiatif dan kreativitas, kerja keras dan produktivitas.

Berdasarkan data yang yang dilaporkan oleh Pusat Data Dan Statistik Pendidikan Dan Kebudayaan Tahun 2016 diketahui bahwa hasil analisis berdasarkan indikator SDM menunjukkan bahwa jumlah kepala sekolah dan guru yang layak mengajar sebesar 84,82 %. Hal ini memberikan informasi bahwa masih ada 15,18 % kepala sekolah dan guru yang tidak layak mengajar. Sementara itu kinerja guru berdasarkan berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja guru termasuk kurang dengan nilai 76,43.<sup>4</sup>

E Mulyasa menjelaskan bahwa pada kenyataannya, tidak sedikit dari mereka (para guru) menemui beberapa hambatan pada dirinya yang menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan proses belajar mengajar. Dalam praktek pendidikan sehari-hari, masih banyak guru yang melakukan kesalahan-kesalahan dalam menunaikan tugas dan fungsinya. Kesalahan-kesalahan tersebut sering kali tidak disadari oleh para guru, bahkan masih banyak diantaranya yang menganggap hal biasa dan wajar.<sup>5</sup> Guru yang professional dituntut untuk menguasai kompetensi yang dibutuhkan.

Sesuai dengan Undang-undang Peraturan Pemerintah. No. 14 tahun 2005, pada pasal 8 mengatakan tentang kompetensi seorang guru. Ada Empat kompetensi dasar yang harus dimiliki oleh seorang guru, antara lain: a).

---

<sup>4</sup> Kemendikbud, *Bidang Pendayagunaan dan Pelayanan Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, Analisis Sumber Daya Manusia Pendidikan Dasar dan Menengah 2015-2016* (Jakarta: Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, 2016), 102

<sup>5</sup> E. Mulyasa, *Menjadi Guru Profesional: Menciptakan Pembelajaran Kreatif dan Menyenangkan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), 67.

Kompetensi Kepribadian, b). Kompetensi Pedagogik, c). Kompetensi Profesional, dan d). Kompetensi Sosial.

Kompetensi kepribadian, merupakan penguasaan kepribadian yang mantap, stabil, dewasa, arif dan berwibawa, menjadi teladan bagi peserta didik dan berakhlak mulia.<sup>6</sup> Kompetensi pedagogik adalah kemampuan dalam mengelola pembelajaran peserta didik, yang meliputi: a). pemahaman peserta didik b). perancang dan pelaksanaan pembelajaran c). evaluasi pembelajaran dan d). pengembangan peserta didik untuk mengaktualisasi berbagai potensi yang dimilikinya.

Sedangkan kompetensi professional merupakan kemampuan dalam penguasaan materi pembelajaran secara luas dan mendalam yang memungkinkannya membimbing peserta didik memenuhi standar kompetensi.<sup>7</sup> Kompetensi professional guru merupakan kompetensi yang menggambarkan kemampuan khusus yang sadar dan terarah kepada tujuan-tujuan tertentu. Kompetensi sosial merupakan kemampuan berkomunikasi secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik/tenaga kependidikan lain, orang tua/wali peserta didik dan masyarakat sekitar.<sup>8</sup>

Menjawab apa yang disampaikan di atas, maka peran seorang pemimpin di sebuah lembaga pendidikan sangatlah penting. Pemimpin harus bisa menjadi nahkoda handal yang mampu mengarahkan dan menuntun seluruh sumberdaya yang ada guna mencapai titik akhir yang akan dituju. Jika mampu

---

6 Mohammad Ali. *Ilmu dan Aplikasi Pendidikan: Pendidikan Lintas Bidang* (Jakarta: IMTIMA, 2007), 403.

7 Mohammad Ali. *Ilmu dan Aplikasi*..... 404.

8 E Mulyasa, *Menjadi Kepala Sekolah* ..... 403.

melaksanakan tugas itu dengan sebaik-baiknya maka dapat dipastikan bahwa visi misi serta tujuan yang diinginkan pasti akan tercapai.

Kepala sekolah sebagai pemimpin formal, bertanggung jawab atas tercapainya tujuan pendidikan melalui upaya pemberdayaan tenaga kependidikan. Untuk itu, kepala sekolah bertugas melaksanakan fungsi-fungsi kepemimpinan baik yang berhubungan dengan pencapaian tujuan pendidikan, maupun penciptaan iklim sekolah yang kondusif bagi terlaksananya proses pendidikan secara efektif dan efisien.<sup>9</sup> Dalam hal ini kebijakan kepemimpinan yang dilakukan menjadi sangat penting, karena laju perkembangan atau program pendidikan yang ada pada setiap sekolah ditentukan oleh visi misi dan tujuan yang ingin dicapai sekolah.

Kepala sekolah sebagai pemimpin profesional di lembaga pendidikan mempunyai peran yang sangat penting, mengingat posisinya secara struktural sebagai pimpinan legal formal memiliki kekuasaan penuh pada lembaga yang dipimpinnya. Kepala sekolah adalah pimpinan tertinggi dalam lembaga pendidikan. Sehingga jika kecerdasan emosional kepala sekolah dapat termanajemen dengan baik, motivasi kerja gurunya yang tinggi dan iklim sekolah yang nyaman maka tujuan pendidikan yang diidam-idamkan akan dapat tercapai karena kinerja guru yang menjadi salah satu sebabnya dapat termanajemen dengan baik.

Zaenab Hanim dkk dalam jurnal manajemen pendidikan yang berjudul kebijakan kepemimpinan kepala sekolah dalam meningkatkan efektivitas

---

<sup>9</sup>Sukanto, *Kepemimpinan Kyai dalam Pesantren*, (Jakarta: LP3S, 1999), 19.

kinerja guru diketahui bahwa, *pertama*, kebijakan kepemimpinan kepala sekolah dalam menyelesaikan masalah sekolah dengan merekrut guru tambahan, berbagi jam mengajar dengan guru yang baru direkrut dan memberikan tugas administratif kepada pekerja administrasi untuk meningkatkan efektivitas kinerja guru. Kebijakan kepala sekolah memengaruhi kinerja beberapa guru.

*Kedua*, kendala manajemen sekolah yang dihadapi oleh kepala sekolah dalam pengambilan keputusan disebabkan oleh beberapa guru dan pekerja administrasi yang tidak disiplin, tidak mampu, dan tidak terampil; dan *ketiga*, solusi yang dibuat oleh kepala sekolah untuk meningkatkan efektivitas kinerja guru termasuk partisipasi guru dalam setiap kegiatan sekolah yang dapat meningkatkan kinerja guru. Untuk meningkatkan kinerja guru, guru yang lebih aktif dan kreatif diberikan hadiah tambahan finansial sementara guru yang tidak mampu dan tidak terampil dikirim untuk mengikuti pelatihan pengetahuan, keterampilan, dan peningkatan kompetensi.<sup>10</sup>

Terkait dengan pengelolaan pendidikan di madrasah yang dilakukan oleh Kementerian Agama selama ini masih perlu langkah-langkah penyesuaian yang strategis, utamanya dalam rangka mencari bentuk dan pemecahan masalah sehubungan dengan kemungkinan diberlakukan otonomi daerah dan desentralisasi di bidang pendidikan secara keseluruhan. Dalam penanganannya, madrasah harus mengikuti kebijakan dari kementerian Agama

---

<sup>10</sup> Zainab Hanim dkk, Kebijakan Kepemimpinan Kepala Sekolah dalam Meningkatkan Efektivitas Kinerja Guru, *jurnal manajemen pendidikan*, Volume 2 Number, April 2020. Diakses di <https://journal.uny.ac.id/index.php/jmp/article/view/30672/13501>

terkait penggelolaannya. Sebagaimana Peraturan Menteri Agama No 90 Tahun 2013 dan Peraturan Menteri Agama No 66 Tahun 2016 Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 90 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah, Madrasah dikelola secara langsung oleh Kementerian Agama.

Hal ini berbeda dengan sekolah yang berada dibawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sebagaimana Undang Undang No 23 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Daerah, bahwa Sekolah Menengah Pertama dikelola oleh Kabupaten/Kota. Dalam hal ini Bupati/Walikota secara langsung mengelola Lembaga Pendidikan tersebut.

Posisi strategis usaha pengembangan di bidang pendidikan pada madrasah sedikitnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu: *Pertama*, dari segi kedudukannya sebagai integral dari kesatuan sistem Pendidikan Nasional. Dalam hal ini madrasah dituntut untuk mampu memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat, di samping harus memiliki hubungan yang akrab dengan sistem Pendidikan Nasional. *Kedua*, dari segi kedudukannya sebagai bagian terpenting dari pembangunan sektor agama yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional.<sup>11</sup>

Mengacu pada paparan di atas, maka dalam rangka melakukan peran dan fungsinya, kepala sekolah harus memiliki strategi yang tepat untuk menjalani hubungan yang harmonis dengan lingkungan, mencari gagasan baru,

---

<sup>11</sup> Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa. Visi Misi dan Aksi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), 130



mengintegrasikan setiap kegiatan, memberikan teladan kepada seluruh profesionalisme guru di sekolah, dan mengembangkan model-model pembelajaran inovatif. Strategi tersebut kemudian dituangkan dalam kebijakan-kebijakan yang nantinya akan diterapkan oleh seluruh warga sekolah khususnya yang berkaitan dengan peningkatan kinerja guru. Apalagi sekarang sudah adanya kebijakan desentralisasi pendidikan.

Penelitian tentang implementasi kebijakan kepala sekolah dalam meningkatkan kinerja guru mengambil lokasi penelitian yang menjadi lokus penelitian adalah MTsN 1 Tulungagung dan SMPN 1 Tulungagung. Hal ini dikarenakan kedua Lembaga pendidikan tersebut merupakan lembaga pendidikan yang tergolong maju, selain itu bila di lihat dari segi kualitasnya MTsN 1 Tulungagung dan SMPN 1 Tulungagung merupakan lembaga pendidikan unggulan yang ada di kabupaten Tulungagung.

SMP Negeri 1 Tulungagung merupakan satu-satunya sekolah menengah pertama di Tulungagung yang menjalin kerjasama dengan dunia usaha sehingga memberikan peluang pembelajaran kepada peserta didik untuk belajar berwirausaha, sekolah yang menekankan kepada peserta didik untuk mempelajari dan menguasai budaya Tulungagung sesuai dengan keahlian yang dimiliki, serta sekolah yang memiliki program literasi yang mewajibkan satu guru untuk menulis satu buku.

Terkait dengan kebijakan kepala sekolah dalam meningkatkan kinerja guru, kepala sekolah telah berupaya meningkatkan kinerja guru melalui berbagai kebijakan pemberdayaan guru dan kependidikan, peserta didik, serta

orang tua wali murid (komite). Hal ini dilakukan dalam bentuk review dan penyusunan persiapan pembelajaran, penyiapan sarana dan prasarana pembelajaran (media pembelajaran, media praktik siswa, kelengkapan pembelajaran guru), supervisi, lesson study, pembinaan karier guru dan tenaga kependidikan, pembelajaran berbasis ICT (*Information Communication Technology*), pembelajaran kontekstual, bimbingan belajar intensif dan kegiatan non akademik.<sup>12</sup>

Sementara itu, MTsN 1 Tulungagung juga tak kalah unik dengan SMPN 1 Tulungagung. Di MTsN 1 Tulungagung, ada program kelas unggulan dan kelas akselerasi, untuk kelas unggulan dilakukan proses seleksi dan hanya mengambil 3 kelas @sebanyak 30 siswa yang biasanya dicukupi melalui proses seleksi try out dan tes tertulis. Adapun kelas akselerasi akan diambilkan dari siswa-siswa yang telah lolos seleksi di kelas unggulan dan tes IQ.

Adapun kebijakan kepala sekolah dalam meningkatkan kinerja guru yang dilakukan antara lain, melaksanakan berbagai pelatihan, supervisi guru, menyiapkan sarana pembelajaran (lab komputer, lab IPA, ruang kelas, ATK pembelajaran untuk guru dll), mengadakan workshop dan pelatihan guru, pelaksanaan pembelajaran dengan IT, termasuk promosi jabatan bagi guru yang berprestasi.<sup>13</sup>

Kemajauan dan keberhasilan yang dicapai oleh kedua lembaga pendidikan tersebut tidak dicapai dengan mudah, memerlukan perjuangan yang

---

<sup>12</sup> Observasi pendahuluan di SMPN 1 Tulungagung, 18 April 2018

<sup>13</sup> Observasi pendahuluan di MTsN 1 Tulungagung, 19 April 2018

melibatkan seluruh elemen sekolah, terutama pembinaan oleh kepala sekolah, pendidik pemenuhan sarana pembelajaran serta kinerja guru, terutama dengan pembinaan kepala sekolah dalam jabatan guru. Oleh karena itu, peneliti melakukan penelitian tentang Implementasi Kebijakan Kepala sekolah Dalam Meningkatkan Kinerja Guru baik di MTsN 1 Tulungagung dan SMPN 1 Tulungagung.

## **B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan pada paparan konteks penelitian di atas, maka penelitian ini akan difokuskan pada aspek implementasi kebijakan kepala sekolah yang meliputi penyediaan sarana pembelajaran, supervisi guru serta pembinaan kenaikan jabatan guru untuk meningkatkan kinerja guru.

Adapun pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan kepala sekolah dalam penyediaan sarana pembelajaran untuk meningkatkan kinerja guru di MTsN 1 dan SMPN 1 Tulungagung?
2. Bagaimana implementasi kebijakan kepala sekolah dalam supervisi guru untuk meningkatkan kinerja guru di MTsN 1 dan SMPN 1 Tulungagung?
3. Bagaimana implementasi kebijakan kepala sekolah dalam pembinaan kenaikan jabatan guru untuk meningkatkan kinerja guru di MTsN 1 dan SMPN 1 Tulungagung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus dan pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan kepala sekolah dalam penyediaan sarana pembelajaran untuk meningkatkan kinerja guru di MTsN 1 dan SMPN 1 Tulungagung.
2. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan kepala sekolah dalam supervisi guru untuk meningkatkan kinerja guru di MTsN 1 dan SMPN 1 Tulungagung.
3. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan kepala sekolah dalam pembinaan kenaikan jabatan guru untuk meningkatkan kinerja guru di MTsN 1 dan SMPN 1 Tulungagung.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini akan memberikan beberapa kegunaan diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkokoh ilmu manajemen pendidikan khususnya tentang implementasi kebijakan kepala sekolah sebagaimana menjadi fokus penelitian ini merupakan suatu hal yang menarik untuk menjadi kontribusi yang dapat diimplementasikan secara tepat dilapangan. Dalam kerangka ini, kegunaan teoritis penelitian ini

adalah penguatan pada dimensi keilmuan manajemen, khususnya implemetasi kebijakan pendidikan Islam.

## 2. Kegunaan Secara Praktis

- a. Bagi Kepala MTsN 1 Tulungagung dan SMPN 1 Tulungagung, disertasi ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam meningkatkan dan mempertahankan kinerja guru di masa yang akan datang.
- b. Bagi peneliti lainnya, hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk melaksanakan penelitian selanjutnya terutama penelitian tentang aspek lain dari implemetasi kebijakan kepala sekolah dalam meningkatkan kinerja guru sehingga dapat memperkaya khazanah keilmuan dalam bidang manajemen pendidikan Islam.

## E. Penegasan Istilah

### 1) Secara Konseptual

- a. Implemetasi kebijakan kepala sekolah adalah pelaksanaan atau penerapan hasil keputusan-keputusan yang dibuat secara arif dan bijaksana oleh kepala sekolah untuk seseorang atau sekelompok orang guna untuk mencapai tujuan yang diinginkan dengan melangkah lebih maju ke masa depan.<sup>14</sup> Merujuk kepada lokasi penelitian, maka untuk

---

<sup>14</sup> Burhanuddin, *Analisis Administrasi Manajemen dan Kepemimpinan Pendidikan* (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), 62

memudahkan pembaca dalam memahami disertasi ini, istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kepala Sekolah.

b. Kinerja Guru

Kinerja menurut Smith dalam E Mulyasa, menyatakan bahwa kinerja adalah “*output drive from processes, human or otherwise*”. Kinerja merupakan hasil atau keluaran dari suatu proses.<sup>15</sup> Dikatakan lebih lanjut Mulyasa bahwa kinerja atau *performance* dapat diartikan sebagai prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja, hasil-hasil kerja atau unjuk kerja

Kinerja guru dalam penelitian ini adalah prestasi kerja atau pencapaian kerja guru dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya untuk mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

2) Secara Operasional

Maksud dari implementasi kebijakan kepala sekolah dalam meningkatkan kinerja guru dalam penelitian ini adalah pelaksanaan seperangkat keputusan yang ditetapkan oleh kepala sekolah yang berkaitan dengan peningkatan kinerja guru baik meliputi penyediaan sarana

---

15 E. Mulyasa, *Menjadi Guru Profesional Menciptakan Pembelajaran yang kreatif dan menyenangkan*, (Bandung: Rosda Karya, 2005), 136

pembelajaran, supervisi terhadap guru serta pembinaan kenaikan jabatan guru.