

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pada dasarnya desentralisasi Pendidikan di setiap negara, baik desentralisasi di tingkat wilayah maupun di tingkat lembaga, tidaklah berarti segala urusan pendidikan dilakukan oleh wilayah atau lembaga itu sendiri, melainkan masih tetap terkait dengan kegiatan-kegiatan pendidikan di pemerintah pusat, kalau pendidikan wilayah tidak ada kaitannya sama sekali dengan pendidikan pusat terjadi kesimpangsiuran arah pendidikan dalam satu bangsa<sup>1</sup>.

Pendidikan pada wilayah tingkat kabupaten biasa disebut Devolusi pada tingkatan sekolah, pada peningkatan penanganannya pendidikan pada suatu wilayah yang terbatas sangat mungkin dilakukan, seperti pengembangan kerjasama, profesionalisasi terhadap sumber daya manusia (SDM), dan pengembangan lembaga terhadap kepemimpinan pendidikan<sup>2</sup>.

Peningkatan kualitas pendidikan melalui inisiatif kemandirian dan sekolah dalam pengelolaan serta penguatan sumber daya yang ada segera dilaksanakan dengan bagus, jika ditunjang oleh peran pimpinan sekolah untuk meningkatkan kinerja guru. Karena kepala sekolah merupakan suatu peranan penting di dalam lingkungan sekolah, pimpinan sekolah juga sebagai kunci untuk sukses dalam otonomi sekolah, dimana Negara memikul beban untuk pengelolaan dan penggunaan SDM serta alokasi dana untuk mengimplementasikan visi, misi dan tujuan sekolah. Berkenaan dengan administrator, kepala sekolah menetapkan

---

<sup>1</sup> Jurnal ilmu pendidikan, february 2001, jilid 8 no 1 (diakses melalui website <http://journal.um.ac.id/index.php/jip/article/view/519/1655> Rabu 3 april 2019 jam 20.00)

<sup>2</sup> Ibid

pedoman untuk perencanaan dan persetujuan semua bentuk administrasi sekolah. Sementara dalam hal atasan, direktur sangat menentukan semua proses pembinaan dan peningkatan situasi pendidikan perlu didefinisikan untuk meningkatkan kualitas pengajaran dan pembelajaran di sekolah.

Kepala Sekolah untuk dapat meningkatkan kinerja guru harus memiliki visi, misi dan wawasan yang komprehensif serta keterampilan intelektual dan profesional yang memadai dalam perencanaan, organisasi, implementasi, dan pemantauan administrasi pendidikan. Selain itu, kepala sekolah harus mampu membangun kerja sama yang harmonis dengan berbagai pihak terkait dengan program pendidikan di sekolah. Dalam kasus apa pun, peran kepala sekolah akan memengaruhi kinerja guru dalam pelaksanaan tugasnya.

Salah satu indikator kinerja kepala sekolah akan dievaluasi dengan pelaksanaan tugas dan peran mereka. Salah satu tanggung jawab utama kepala sekolah adalah meningkatkan kinerja guru sebagai administrator dan penyelia/supervisor.

Peran kepala sekolah sebagai administrator dan penyelia pada dasarnya menyediakan layanan profesional untuk meningkatkan kualitas pendidikan dengan meningkatkan kinerja guru. Prasyarat untuk pembinaan oleh Kepala Sekolah adalah kegiatan untuk mengawasi pelaksanaan administrasi sekolah, tugas rutin para guru, ketertiban, disiplin dan prestasi sekolah. Kegiatan membimbing yang disebutkan di atas untuk para pemimpin sekolah tentu mempengaruhi peningkatan kinerja guru. Keberhasilan sekolah terkait erat dengan tugas dan tanggung jawab dan peran kepala sekolah.

Untuk memajukan kinerja guru, pemimpin sekolah begitu penting dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, bukti bahwa peran kepala sekolah sangat penting dilihat dari keaktifan kepala sekolah di sekolah, untuk melaksanakan kegiatan proses belajar mengajar serta mengawasi kekurangan sistem kinerja para guru maupun staff sehingga terkontrol yang bertujuan untuk efektivitas dalam proses belajar mengajar. Jika proses belajar mengajar terkontrol dengan baik maka kegiatan belajar mengajar akan efektif, mengingat setiap guru yang akan menyampaikan materi pelajaran terlebih dahulu membuat program pengajaran harian untuk diteliti dan disahkan oleh kepala sekolah.

Pemimpin sekolah yakni seorang guru yang mana telah diberikan tugas tanggung jawab lebih. Dimana, awalnya sebagai pendidik, manajer, administrator, pengawas, pemimpin, inovator, dan motivator. Kini, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2017, beban kerja kepala sekolah sepenuhnya dihitung untuk melakukan fungsi manajemen utama, pengembangan kewirausahaan dan pengawasan guru dan pendidik<sup>3</sup>. Untuk meneruskan PP nomor 19 tahun 2017, Mendikbud mengeluarkan peraturan Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah. Dimana Peraturan Menteri ini diberlakukan, dan pertaturan sebelumnya, yakni Peraturan mendiknas nomor 28 Tahun 2010 *about* Guru yang diberi tugas tambahan untuk menjadi kepala sekolah kini sudah tidak berlaku.

Pada dasarnya, Peraturan mendikbud No. 6 tahun 2018 dalam memenuhi syarat untuk menjadi kepala sekolah bagi para pemimpin sekolah di masa depan, sementara Pasal 2 menyebutkan, antara lain, yang berikut: 1) Pendidikan minimum

---

<sup>3</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2017

S1 / DIV dan penyelesaian sebagai pendidik. 2) Memiliki peringkat Pinata Kelas III C dengan layanan minimal 6 tahun. 3) Kinerja kerja 2 tahun terakhir ini sangat baik. 4) Anda memiliki pekerjaan kepemimpinan minimal 2 tahun. 5) Mereka secara fisik, mental dan bebas narkoba. 6) Jangan disiplin dan tidak memiliki ikatan dengan hukum . 7) Usia maksimal adalah 56 tahun. 8) Ada dua tingkatan seleksi berdasarkan Pasal 7, yaitu pemilihan administratif dan pemilihan substansi. Seleksi administrasi dalam bentuk dokumen lengkap sesuai dengan Pasal 2. Selama pemilihan substansi, setelah calon klien telah lulus penjurangan tahap administrasi . 9) penjurangan substansial adalah tes potensi diri kepemimpinan yang dilakukan oleh Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LPPKS). Peraturan mendikbud No. 6 tahun 2018, 10) Pelamar yang lolos lanjut untuk mengikuti pelatihan kepala sekolah potensial yang diselenggarakan oleh LPPKS (Pasal 8). 11) Calon kepala sekolah yang telah lulus pelatihan menerima sertifikat yang ditandatangani oleh Direktur Jenderal yang mensertifikasi penyelesaian pelatihan dan pendidikan bagi calon kepala sekolah, sementara mereka yang tidak memiliki gelar, mereka memiliki pilihan untuk melatih kandidat utama selama maksimal 2 tahun. untuk mengulang (dua) kali. 12) Penugasan kepala sekolah (Pasal 12) dibuat berdasarkan periodisasi. Setiap periode adalah empat tahun dan dapat diperpanjang dengan tiga periode<sup>4</sup>.

Tujuannya ialah biar kepala sekolah fokus dalam pengembangan 8 standart pendidikan. Di sisilainnya, kepek bisa melakukan tugas belajar jika kekurangan guru. Evaluasi kinerja pekerjaan kontraktor akan dilakukan secara teratur setiap tahun sesuai dengan Pasal 18. Penilaian kepala sekolah terdiri dari lima komponen,

---

<sup>4</sup> Permendikbud Nomor 6 tahun 2018

yaitu hasil: 1) Pelaksanaan tanggung jawab kepemimpinan. 2) Pengembangan Kewirausahaan: Pengawasan Guru & tenaga kependidikan. 3) implementasi pengembangan profesional berkelanjutan.. 4) Tugas tambahan selain tugas utama

Adapun ketetapan Transisi Permendikbud No. 6 Tahun 2018 memberikan: 1) Kepala sekolah yang saat ini menjabat terus menjalankan tugasnya sebagai kepala sekolah sesuai dengan hukum. 2) Pada saat berlakunya Perintah Menteri ini, masa jabatan otoritas kontrak saat ini mengikuti aturan ini. 3) Guru yang telah diangkat menjadi Kepala Sekolah sebelum berlakunya Peraturan ini tidak dianggap sebagai Menteri pada Periode Penugasan. 4) Kepala Sekolah yang ada di kantor tetapi belum memiliki sertifikat kelulusan untuk pelatihan Kepala Sekolah yang akan datang. Harus mengikutti serta memiliki pendidikan & pelatihan untuk memperkuat kepala sekolah. 5) Pemimpin sekolah yang gagal memiliki kesempatan untuk menghadiri pelatihan lagi dan untuk memperkuat pelatihan kepala sekolah maksimal dua kali. 6) Jika dinyatakan tidak ada, maka akan diberhentikan sebagai Kepala Sekolah atas usulan Direktur Jenderal kepada Kepala Dinas Pendidikan.<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ibid

**Tabel 1.1**  
**Data Kepala Sekolah Yang ada di Kabupaten Paser**

No	Pangkat/Golongan	Jumlah	Jabatan	Sertifikasi
1	PENATA / III A	1	KEPSEK	0
2	PENATA / III B	1	KEPSEK	0
3	PENATA / III C	5	KEPSEK	2
4	PENATA / III D	9	KEPSEK	8
5	PEMBINA / IV A	33	KEPSEK	23
6	PEMBINA / IV B	16	KEPSEK	10
7	PEMBINA / IV C	4	KEPSEK	0

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Paser

Pada Data tabel di atas ini menjelaskan bahwa masih ada beberapa Kepala Sekolah yang tidak memenuhi Syarat sebagaimana dalam permendikbud nomor 6 tahun 2018 di kabupaten paser sendiri terdapat sekitar 26 sekolah yang masih belum memenuhi syarat kepala Sekolah nya . Disini yang menjadi permasalahan yang ada di Kab. Paser ialah kekurangan sumber daya manusia yang masih tidak memenuhi standar untuk menjadi kepala sekolah sehingga terpaksa kabupaten paser menggunakan sumber daya manusia seadanya meskipun tidak memenuhi syarat untuk menjadi kepala sekolah.

Permasalahan kedua ialah letak wilayah kabupaten paser yang masih termasuk dalam daerah yang susah untuk di jangkau terutama sekolah sekolah yang berada di daerah yang masih terpencil sangat sulit untuk di jangkau sehingga pemilihan kepala sekolah di daerah terpencil tersebut terpaksa harus memilih kapala sekolah yang bertempat tinggal di sekitar sekolah dan sudah lama menjadi guru meskipun

tidak memenuhi syarat sehingga kinerjanya untuk memimpin sebuah sekolah kurang efektif dan efisien

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Mendikbud No 6 Tahun 2018 Tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah Terhadap Kinerja Kepala Sekolah Di Kabupaten Paser Kalimantan Timur?
2. Apa Faktor penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Mendikbud No 6 Tahun 2018 Tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah Terhadap Kinerja Kepala Sekolah Di Kabupaten Paser Kalimantan Timur?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Mendikbud No 6 Tahun 2018 Tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah Terhadap Kinerja Kepala Sekolah Di Kabupaten Paser Kalimantan Timur
2. Untuk mengetahui Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Mendikbud No 6 Tahun 2018 Tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah Terhadap Kinerja Kepala Sekolah Di Kabupaten Paser Kalimantan Timur.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Ada beberapa manfaat diadakannya penelitian skripsi ilmu pemerintahan, diantaranya:

1. Secara Akademis : Sebagai sarana referensi secara akademik untuk mengembangkan potensi keilmuan dengan melihat secara langsung praktek pemerintahan

2. Manfaat Teoritik : Mengembangkan pengetahuan mengenai penerapan kebijakan dan program pemerintah Kabupaten Paser untuk meningkatkan kinerja penugasan guru sebagai kepala sekolah.
3. Manfaat Praktis : Sebagai bahan pembekalan skill penulis tentang penerapan kebijakan dan program pemerintah Kabupaten Paser untuk meningkatkan kinerja penugasan guru sebagai kepala sekolah.

### **1.5 Definisi Konsep**

#### **1. Implementasi Kebijakan**

melibatkan para aktor di tingkat pusat, dan keputusan diambil di tingkat pusat. Pendekatan top-down didasarkan pada perspektif bahwa keputusan kebijakan (kebijakan) yang dibuat oleh pembuat kebijakan harus dibuat oleh administrator atau birokrat tingkat bawah. Karena itu, esensi dari pendekatan top-down adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sejalan dengan prosedur dan tujuan yang ditetapkan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat

Fokus analisis analisis kebijakan adalah pada masalah mengabaikan tujuan politik formal. Ini sangat mungkin karena birokrat tingkat jalanan tidak terlibat dalam perumusan kebijakan. Salah satu sarjana yang menganut arus ini adalah Merilee S. Grindle

#### **2. Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah**

Kepala sekolah adalah seorang guru yang menerima tugas tambahan sebagai kepala sekolah. (Sudarman 2002: 145). Meskipun kepala sekolah, sebagai guru yang memikul tanggung jawab tambahan, paling bertanggung



jawab untuk menerapkan prinsip-prinsip inovatif administrasi pendidikan di sekolah. Seseorang yang menerima tanggung jawab tambahan berarti bahwa tanggung jawab utama kepek adalah guru, sebagai guru serta pendidik. Ini berkaitan bahwa kepala sekolah di sekolah harus memiliki tugas menjadi guru yang mengajar atau mengajar mata pelajaran tertentu atau memberikan panduan. Berarti kepala sekolah memiliki dua fungsi, yaitu sebagai staf pengajar dan staf pengajar <sup>6</sup>.

Kinerja kepek adalah kemampuan agar dapat melakukan pekerjaan yang dimilikinya saat menyelesaikan pekerjaan di sekolah yang pegangnya <sup>7</sup>. Kinerja adalah pekerjaan organisasi untuk mencapai tujuan strategis, kelegaan pelanggan, serta kontribusi untuk lingkungan strategis. Menurut Bernadin, Kene and Johnson (1995) mendeskripsikan bahwa kinerja adalah hasil kerja keras organisasi untuk dapat mencapai tujuan strategis organisasi, kepuasan pelanggan serta kontribusinya terhadap perkembangan ekonomi yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, kinerja adalah bangunan multi dimensi. Cara diukur sangat tergantung pada banyak faktorisasi.<sup>8</sup>

Akreditasi Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Presiden Republik Indonesia, 2003) menetapkan bahwa akreditasi akan dilaksanakan untuk memastikan kelayakan program dan unit pendidikan di jalur pendidikan formal dan non-formal di setiap tingkat dan untuk menentukan jenis pendidikan. Proses akreditasi

---

<sup>6</sup> Danim, Sudarman. 2002. Inovasi Pendidikan dalam Upaya Peningkatan Profesionalisme Tenaga Kependidikan. Bandung: Pustaka Setia. Hal 145

<sup>7</sup> Budi Suhardiman, *Studi Pengembangan Kepala Sekolah Konsep dan Aplikasi*, (Jakarta:PT Rineka Cipta, 2012)h. 33

<sup>8</sup> Akdon, *Strategic Management*, ( Bandung: Alfabeta, 2009) hal. 166

dilakukan secara teratur dan terbuka untuk mendukung dan memungkinkan program dan unit pendidikan untuk mengembangkan sumber daya yang ada untuk memenuhi tujuan pendidikan nasional.<sup>9</sup>

### 3. Diskresi

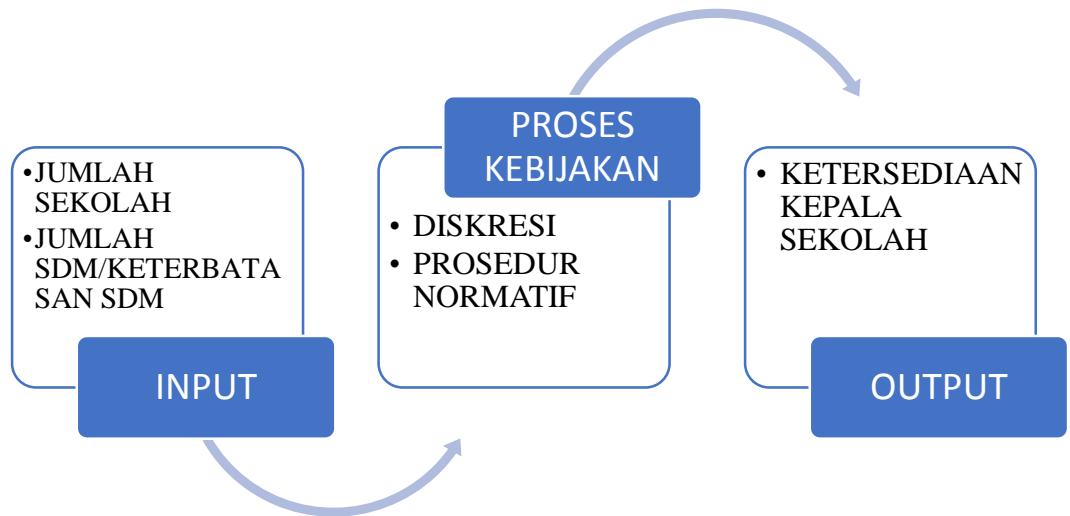
Kebijaksanaan adalah kewajiban negara di negara kesejahteraan di mana tugas utama pemerintah di negara kesejahteraan adalah untuk menyediakan layanan publik atau mencari kesejahteraan bagi warga negara. Diskresi dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal,<sup>10</sup> 1) Kurangnya hukum dan peraturan untuk solusi konkret dari suatu masalah membutuhkan solusi segera. 2) Hukum dan peraturan yang mendasari perilaku pejabat pemerintah memberikan kebebasan penuh. Pemberian diskresi kepada pejabat pemerintah adalah konsekuensi logis dari konsep negara kesejahteraan, tetapi dalam kerangka kekuasaan hukum, wewenang diskresi tidak dapat sepenuhnya dieksploitasi.

---

<sup>9</sup> Setianingsih, C. D. (2017). Hubungan Status Akreditasi dan Kualitas Sekolah di Sekolah Dasar Negeri Sekota Batu. *Jurnal Pendidikan*.

<sup>10</sup> 10 *Ibid.*, halaman 152-153

## 1.6 Kerangka Berfikir



Sumber : dikelola oleh peneliti

## 1.7 Definisi Oprasional

Definisi Oprasional merupakan unsur yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel, untuk mengukur variabel dapat di lihat melalui indikator yang ada sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan Peraturan Mendikbud No 6 Tahun 2018 Tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah Terhadap Kinerja Kepala Sekolah Di Kabupaten Paser Kalimantan Timur
  - a. Proses Penetapan Kepala Sekolah di Kabupaten Paser
  - b. Langkah yang di tempuh oleh Pemerintah Daerah dan Dinas Pendidikan Kab. Paser dalam pemenuhan SDM kepala Sekolah
  - c. Pemetaan Kebutuhan Kepala Sekolah
  - d. Pelaksanaan pengisian jabatan Kepala Sekolah
  - e. Monitoring dan Evaluasi
  - f. Pelaporan

2. Faktor penghambat Impelementasi Kebijakan Peraturan Mendikbud No.6 Tahun 2018 Tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah Terhadap Kinerja Kepala Sekolah Di Kabupaten Paser Kalimantan Timur
  - a. Berkurangnya minat guru untuk menjadi Kepala Sekolah
  - b. Kepala sekolah yang tidak memenuhi persyaratan
  - c. Letak geografis yang sulit untuk di jangkau

### **1.8 Metode Penelitian**

#### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Definisi pencarian deskriptif Sugiyono adalah: "Biasanya, penelitian deskriptif dilakukan untuk menentukan nilai variabel independen, baik satu atau lebih variabel (independen), tanpa membuat perbandingan, atau untuk terhubung ke variabel lain.<sup>11</sup>

#### **2. Sumber data**

Sumber data adalah sumber informasi yang biasanya digunakan oleh peneliti sebagai bahan utama untuk melakukan studi penelitian.

- a. Data primer: Data primer adalah informasi yang biasanya dari sumber pertama dan tersedia dalam bentuk observasi dan wawancara dengan informan penelitian yang relevan
- b. Data sekunder: Data sekunder adalah data yang biasanya diperoleh dan dikumpulkan oleh pihak ketiga atau digunakan secara tidak langsung

---

<sup>11</sup> Sugiyono Metodepenelitian kuantitatif dan kualitatif 2008

untuk mendukung data primer. Misalnya: majalah, buku, hukum, salinan peraturan daerah, dan salinan peraturan gubernur..

### 3. Teknik Pengambilan Data

#### a. Observasi

Observasi adalah berupa metode pengumpulan data dengan melaksanakan kegiatan pengamatan. Peneliti mengamati secara langsung ke lokasi penelitian untuk melihat bagaimana situasi, kondisi dan aktifitas yang terjadi dilapangan, sehingga mendapatkan data-data relevan dengan fokus dan masalah yang diteliti.

#### b. Wawancara

Wawancara adalah salah satu teknik dalam mengumpulkan data dan informasi. Yang mana, pengambilan data biasanya diikuti dengan menggunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman wawancara (*interview guide*). Tujuan dilakukannya wawancara agar mendapatkan informasi akurat dan langsung dari narasumber.

#### c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data sekunder yang mana data terkait dengan obyek penelitian sehingga dapat digunakan dan merupakan data terkait aktivitas operasional yang digunakan

### 4. Subyek penelitian

Subjek Penelitian merupakan obyek penelitian yang akan digunakan dalam penelitian. Subjek penelitian dipahami sebagai pihak atau orang yang nantinya menjadi sampel dalam penelitian dan menjadi pihak yang terwawancarai atau informan. Peneliti menentukan beberapa informan atau

subjek penelitian yang sebagai master dan mampu menjawab berbagai pertanyaan terkait dalam penelitian ini yakni sebagai berikut ini :

- a) Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Paser.
- b) Kepala Subbag Perencanaan Dinas Pendidikan Kabupaten Paser.
- c) Guru yang di tugaskan sebagai kepala Sekolah yang ada di Kabupaten Paser

#### 5. Lokasi Penelitian

Kantor Dinas Pendidikan Tepian Batang, Tanah Grogot, Kabupaten Paser, Kalimantan Timur 76251

#### 6. Analisis Data

Analisis data yang di gunakan pada penelitian ini ialah analisis data kualitatif. peneliti akan menggunakan analisis data menurut oleh Miles dan Huberman, yang mana dalam model ini terdapat empat jenis kegiatan analisis dan pengumpulan data itu sendiri yang merupakan siklus dan interaktif.

- a. Pengumpulan data adalah bagian terpenting dari kegiatan analisis data. Kegiatan pengumpulan data pada saat penelitian ini adalah dengan menggunakan wawancara dan studi dokumentasi .<sup>12</sup>
- b. Reduksi data adalah proses merangkum, memilah, dan memfokuskan data yang telah didapatkan penulis. Biasanya, dalam proses ini akan dilakukan penarikan rangkuman sebagai inti penelitian yang berguna

---

<sup>12</sup> Bungin Metodologi penelitian Kualitatif 2003

dalam mempertajam analisis dan pengkategorian terhadap data di lapangan dengan data penelitian.

- c. Penyajian data adalah pengorganisasian dari hasil reduksi data yang telah tersusun. Dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan dalam memahami apa yang terjadi dan merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut . Biasanya penyajian data dilakukan dalam bentuk naratif, bagan, bahkan diagram alur.
- d. Penarikan Kesimpulan adalah tahapan terakhir dalam rangkaian analisis data kualitatif model interaktif. Pada tahap ini penarikan kesimpulan dari data yang telah diperoleh di lapangan dan tentunya telah di analisis melalui penyajian data. Kesimpulan data sendiri ialah proses verifikasi dari data-data yang telah dipilah pada tahap sebelumnya yang kemudian akan disimpulkan untuk menjawab pertanyaan penelitian.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ibid