

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menegaskan bahwa pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan dasar dan menengah.

Guru memegang peranan yang penting dalam proses belajar mengajar dan mempunyai tanggung jawab penuh dalam meningkatkan kualitas dunia pendidikan. Tanggung jawab guru ialah keyakinannya bahwa segala tindakannya dalam melaksanakan tugas dan kewajiban didasarkan atas pertimbangan profesional yang tepat (*professional judgement*). Guru profesional yang dimaksud adalah guru yang berkualitas, berkompetensi dan mampu mempengaruhi proses belajar mengajar siswa yang nantinya akan menghasilkan prestasi belajar siswa yang baik. Sementara itu, guru yang profesional adalah guru yang memiliki kompetensi yang dipersyaratkan untuk melakukan tugas pendidikan dan pengajaran. Guru profesional adalah orang yang terdidik dan terlatih dengan baik,

serta memiliki pengalaman yang kaya di bidangnya dalam mampu melakukan tugas dan fungsinya sebagai guru dengan kemampuan maksimal.<sup>1</sup>

Keberadaan guru profesional sehingga saat ini belum berfungsi secara maksimal dan sangat jauh dari apa yang dicita-citakan. Menjamurnya sekolah-sekolah yang rendah mutunya, memberikan suatu isyarat bahwa guru profesional hanyalah sebuah wacana yang belum terealisasi secara merata. Hal ini menimbulkan suatu keprihatinan baik di kalangan akademisi maupun orang awam. Kenyataan tersebut menggugah kalangan akademisi untuk membuat perumusan dalam meningkatkan kualifikasi guru, melalui pemberdayaan dan peningkatan profesionalisme guru dari pelatihan sampai dengan intruksi agar guru memiliki kualifikasi pendidikan minimal Strata 1 (S1).<sup>2</sup>

Saat ini yang menjadi permasalahan baru adalah sebagian besar guru hanya memahami instruksi tersebut sebagai formalitas untuk memenuhi tuntutan kebutuhan yang sifatnya administratif sehingga kompetensi guru profesional dalam hal ini tidak menjadi prioritas utama. Tenaga edukatif (guru) merupakan warga profesional yang memberikan pelayanan pada siswa, diperoleh melalui forum resmi yaitu pemilihan melalui saringan dengan kriteria tertentu kemudian ditempatkan sesuai dengan kebutuhan dan direncanakan untuk meniti kewenangan yang diperoleh dengan sistem yang berlaku sesuai dengan tugas dan tanggung jawab.

---

<sup>1</sup> Maukuf Al-Masykuri, 2011. *Guru Harapan Bangsa* , Jakarta: Muda Cendekia, hlm. 45

<sup>2</sup> Kunandar, Mei 2011. *Guru Professional Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) dan Sukses dalam Sertifikasi Guru*, Jakarta: Rajawali Pers. PT RajaGrafindo Persada, hlm. 50

Seorang guru yang akan dipromosikan menjadi kepala sekolah merupakan wewenang Kepala Dinas Pendidikan yang pastinya proses penyeleksian harus melalui seleksi yang ketat dan terarah. Setelah melalui proses-proses tersebut maka Dinas Pendidikan mengusulkan terhadap pimpinan daerah dalam hal ini Bupati atau Walikota untuk ditempatkan menjadi kepala sekolah. Seorang guru yang berkeinginan menjadi kepala sekolah merupakan hal yang positif, sebab tidak mustahil dengan keinginan tersebut akan memotivasi diri untuk melaksanakan tugas dan kewajiban dengan sebaik-baiknya. Seorang guru yang diberi amanah untuk menduduki jabatan kepala sekolah merupakan beban dan perjuangan yang tidak mudah karena dituntut untuk dapat meningkatkan kualitas pendidikan, oleh karena itu seorang guru yang dipromosikan menduduki jabatan kepala sekolah harus mempunyai visi dan misi untuk meningkatkan kualitas pendidikan.<sup>3</sup>

Peran kepala sekolah sangat berpengaruh dalam peningkatan dan kemajuan pendidikan. Kepala sekolah adalah pemimpin tertinggi di sekolah walaupun kepemimpinan itu sifatnya situasional, artinya suatu tipe kepemimpinan dapat efektif untuk situasi tertentu dan kurang efektif untuk situasi yang lain. Kepemimpinan kepala sekolah adalah cara atau usaha kepala sekolah dalam mempengaruhi, mendorong, membimbing, mengarahkan dan menggerakkan guru, siswa, orang tua siswa dan pihak lain yang terkait untuk bekerja atau berperan serta guna mencapai tujuan yang ditetapkan.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> E. Mulyasa, 2007. *Menjadi Kepala Sekolah Profesional*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hlm. 120-121

<sup>4</sup> Ahmad Hariandi, 2005. *Peran Kepemimpinan Kepala Sekolah dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan*, Yogyakarta: UIN, hlm. 23-24

Secara sederhana kepala sekolah adalah orang yang diangkat oleh pihak yang berwenang untuk mengelola suatu sekolah, karena praktek pengangkatan seperti ini mungkin kepala sekolah belum cukup untuk mengembangkan tugas yang rumit ini.<sup>5</sup> Mungkin setelah diangkat, kepala sekolah akan bekerja sambil belajar. Akan dirasakan betapa sulitnya melaksanakan tugas, karena banyak yang harus dipelajari dalam kaitannya dengan sikap, pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk mengelola sekolah secara efektif ditambah masih kurangnya kemampuan manajerial.

Dunia pendidikan di Indonesia masih memiliki beberapa kendala yang berkaitan dengan mutu pendidikan diantaranya adalah keterbatasan akses pada pendidikan, jumlah guru yang belum merata, serta kualitas guru itu sendiri dinilai masih kurang. Terbatasnya akses pendidikan di Indonesia, terlebih lagi di daerah berujung kepada meningkatnya arus urbanisasi untuk mendapatkan akses ilmu yang lebih baik di perkotaan. Kemudian, untuk meningkatkan kualitas para guru, Kementerian Pendidikan dan Budaya (Kemendikbud) akan meningkatkan kualifikasi guru melalui beasiswa S-1 bagi guru SMA. Di sisi lain, kasus putus sekolah anak-anak usia sekolah di Indonesia juga masih tinggi, berdasarkan data Kemendikbud di Indonesia terdapat lebih dari 1,8 juta anak setiap tahun tidak dapat melanjutkan pendidikan karena 3 faktor yaitu: faktor ekonomi, anak-anak terpaksa bekerja untuk mendukung ekonomi keluarga dan pernikahan usia dini.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Syaiful Bahri Djamarah, 2005. *Guru Dan Anak Didik Dalam Interaksi Edukatif (suatu pendekatan teoretis psikologis)*, Jakarta: PT. RINEKA CIPTA, hlm. 35

<sup>6</sup> <http://www.beritasatu.com/kualitas-pendidikan-di-indonesia> diambil pada tanggal 15 Agustus 2014

Pemerintah harus bisa meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dengan cara meningkatkan kualitas pendidikan. <sup>7</sup>Jika kualitas pendidikan dan SDM sudah memenuhi, maka Indonesia berpeluang menjadi basis produksi dan menguasai pasar *Asean Economic Community (AEC)* 2015. Indeks tingkat pendidikan tinggi Indonesia juga dinilai masih rendah yaitu 14,6 persen berbeda dengan Singapura dan Malaysia yang sudah mempunyai indeks tingkat pendidikan yang lebih baik yaitu 28 persen dan 33 persen. Masih rendahnya kualitas pendidikan di Indonesia dalam menghadapi masyarakat ekonomi Asean 2015 oleh sebab itu, untuk meningkatkan daya saing Indonesia dengan meningkatkan kualitas pendidikan dan melakukan terobosan terbaru dalam sector pendidikan. Saat ini pemerintah mempunyai program wajib belajar sembilan tahun, program tersebut akan terus dipertahankan karena setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Selain itu pemerintah juga akan meningkatkan kualitas kurikulum pendidikan baik itu di sekolah-sekolah maupun perguruan tinggi dan tak hanya itu kurikulum yang digunakan haruslah bersifat world update dimana kurikulum tersebut harus mengikuti perkembangan dunia, maka dari itu dosen, guru dan tenaga pengajar menjadi prioritas pemerintah untuk ditingkatkan kualitasnya.

Kemampuan manajerial kepala sekolah sangat berperan dalam efektivitas sekolah atau lembaga pendidikan. Kepala sekolah harus mampu mengelola sumber daya pendidikan di sekolah, mulai dari tenaga pendidik dan kependidikan, sarana-prasarana, kurikulum hingga setiap peluang kerjasama dari luar sekolah.

---

<sup>7</sup>[Http://www.Jurnalprestasi.kilasbalikduniapendidikan.diIndonesia.com](http://www.Jurnalprestasi.kilasbalikduniapendidikan.diIndonesia.com) diambil pada tanggal 15 Agustus 2014

Pengelolaan yang baik akan melahirkan kepemimpinan yang efektif sehingga visi dan misi sekolah akan tercapai sesuai harapan demikian juga keluaran pendidikan akan berhasil dalam kehidupan. Kepemimpinan kepala sekolah akan efektif jika di sekolah setiap pekerjaan dikerjakan secara tim, setiap orang mendapatkan tugas sesuai dengan kompetensinya. Efektivitas kerja tim lahir karena dorongan dan motivasi seorang pemimpin di satu sisi dan karena setiap anggota tim bekerja bukan karena paksaan melainkan ketulusan pada sisi yang lain, ketulusan seseorang dipengaruhi oleh perhatian seorang pemimpin terhadap kebutuhan hidupnya baik materiil maupun non materiil.<sup>8</sup> Dalam hal ini kepemimpinan kepala sekolah harus digerakan sedemikian rupa sehingga dapat mempengaruhi kalangan staf guru baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, perilaku sebagai seorang yang memegang kunci dalam rangka inovasi dibanding metode pengajaran serta dalam bentuk manajemen kelas yang efektif sehingga mutu pendidikan akan lebih baik dan berkualitas baik. Disinilah kepala sekolah bertindak sebagai seorang pendidik yang bertanggung jawab terhadap manajemen sekolah.

Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas) Muhammad Nuh menyatakan, mutasi kepala sekolah tetap menjadi kewenangan kepala daerah atau Walikota dan Bupati masing-masing. Kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah itu hanya mengatur tentang rambu-rambu dan kriteria bagi calon kepala sekolah saja sedangkan kewenangan mutasinya tetap menjadi

---

<sup>8</sup> E. Mulyasa, *Menjadi Kepala Sekolah Profesional*. Bandung: Rosdakarya. Cetakan kelima, hlm. 24

kewenangan kepala daerah. Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 hanya mengatur kriteria dan persyaratan menjadi calon kepala sekolah saja. Masalah pengangkatan kepala sekolah tetap ada di tangan kepala daerah. Persepsi yang selama ini berkembang bahwa pengangkatan kepala sekolah harus mendapat persetujuan bahkan diambil alih langsung oleh Mendiknas kurang tepat sebab bukan itu yang terkandung dalam Permendiknas. Kewenangan pengangkatan seorang kepala sekolah tetap ada di daerah, namun Kemendiknas harus memberikan rambu-rambu agar penetapannya tidak bermuatan politis.

Dinas Pendidikan memilih dan mengangkat kepala sekolah harus yang berkualitas dan bermoral. Sesuai dengan Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010, pengangkatan kepala sekolah wajib memperhatikan golongan minimal III/c. Kenyataan yang terjadi saat ini adanya kepala sekolah yang diangkat tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku misalnya mengenai golongan yang seharusnya dijabat golongan III/c tetapi ada yang dijabat golongan III/a. Artinya, pengangkatan kepala sekolah dilakukan berdasarkan unsur kedekatan ataupun unsur politis. Hal tersebut bukan karena tanpa sebab, dikarenakan kepala sekolah yang dijabat golongan III/c sudah memiliki pengalaman dan pengetahuan yang luas untuk memimpin sekolah, sedangkan seorang kepala sekolah yang dijabat golongan III/a masih belum cukup untuk memenuhi kompetensi kepala sekolah. Oleh karena itu, untuk menjadi seorang kepala sekolah harus memenuhi kompetensi dan syarat-syarat menjadi kepala sekolah yang telah diatur dalam Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010.

Pengangkatan kepala sekolah yang cenderung tidak transparan dan hanya bersifat politis adalah faktor penyumbang rendahnya mutu dan prestasi kepala sekolah.<sup>9</sup>

Kabupaten Pesawaran adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Lampung, Kabupaten ini diresmikan pada Tanggal 02 November 2007 berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran. Semula Kabupaten ini merupakan bagian dari Kabupaten Lampung Selatan.

Sebagai Daerah Otonomi baru, Kabupaten Pesawaran mempunyai Visi yaitu Terwujudnya Pesawaran yang Maju, Berbudaya, Berdaya Saing dan Sejahtera. Selain itu juga Misi Kabupaten Pesawaran yaitu Meningkatkan kualitas sumber daya manusia, kesehatan dan kesejahteraan sosial masyarakat:

1. Mengoptimalkan potensi perekonomian daerah dan sumber daya lokal serta pemberdayaan masyarakat.
2. Memelihara dan meningkatkan infrastruktur dan pembangunan perdesaan.
3. Mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.
4. Mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bertanggung jawab.

Dalam meningkatkan kualitas SDM yang handal dan menguasai iptek serta berdaya saing, Kabupaten Pesawaran melalui Dinas Pendidikan dan Kebudayaan selalu berupaya meningkatkan kualitas tenaga pendidik dalam hal ini para guru untuk membentuk generasi muda Pesawaran yang dapat mandiri dan berdaya saing. Selain meningkatkan kualitas tenaga pendidik, tidak terlepas peran dari kepala sekolah untuk memimpin, membina, mengkoordinasikan, memantau dan mengendalikan pelaksanaan program-program dan kebijakan teknis di bidang

---

<sup>9</sup> [Http://Republika.co.id](http://Republika.co.id) diambil pada tanggal 19 September 2014

pendidikan dan kebudayaan agar sesuai dengan rencana strategis untuk mencapai visi dan misi Kabupaten Pesawaran.

Untuk menyelenggarakan kuantitas dan kualitas kepala sekolah menengah atas yang ada di Kabupaten Pesawaran, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan melalui Bidang Pendidikan Menengah menetapkan penilaian, pendistribusian, pendayagunaan aparatur (guru) untuk dipromosikan menjadi Kepala Sekolah Menengah Atas Negeri dalam peningkatan karir tenaga pendidik (guru) sesuai dengan persyaratan yang tercantum dalam Permendiknas No. 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah. Untuk mewujudkan penyelenggaraan penempatan Kepala Sekolah Menengah Atas Negeri yang ada di Kabupaten Pesawaran, maka dibentuklah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran No. 05 Tahun 2013 tentang Pembentukan Organisasi Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Pesawaran yang menjadi bagian tak terpisahkan dari tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang pendidikan khususnya penempatan Kepala Sekolah Menengah Atas Negeri untuk menjamin kualitas SDM yang berdaya guna dan berhasil guna di bidang pendidikan di Kabupaten Pesawaran.

Berdasarkan latar belakang dan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menulis tentang “**PELAKSANAAN PENEMPATAN JABATAN KEPALA SEKOLAH MENENGAH ATAS NEGERI DI KABUPATEN PESAWARAN**”.

## **1.2 Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan permasalahan yaitu:

- a. Bagaimanakah pelaksanaan penempatan jabatan kepala sekolah menengah atas negeri di Kabupaten Pesawaran?
- b. Kriteria apa saja yang digunakan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dalam penempatan jabatan kepala sekolah menengah atas negeri di Kabupaten Pesawaran?

## **1.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Mengingat luasnya kajian ilmu hukum, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian pada bidang Hukum Administrasi Negara pada umumnya, yaitu melihat dari literature-literature, undang-undang yang terkait dalam pokok pembahasan ini, serta pendapat-pendapat dari para ahli mengenai pokok pembahasan ini. Ruang lingkup wilayah penelitian adalah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pesawaran.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan penempatan jabatan kepala sekolah menengah atas negeri dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Kabupaten Pesawaran.
- b. Untuk mengetahui kriteria apa saja yang digunakan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dalam melaksanakan penempatan jabatan kepala sekolah menengah atas negeri di Kabupaten Pesawaran.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini dibagi menjadi 2:

a. Kegunaan Teoretis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menunjang pengembangan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Administrasi Negara dalam lingkup pelaksanaan penempatan jabatan kepala sekolah menengah atas negeri yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pesawaran..

b. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah:

- 1) Upaya peningkatan dan perluasan pengetahuan bagi penulis dalam bidang hukum.
- 2) Sebagai salah satu rekomendasi kepada instansi yang berwenang sebagai perbandingan dalam menghadapi masalah tentang pelaksanaan penempatan jabatan kepala sekolah menengah atas negeri.
- 3) Sebagai salah satu syarat akademik bagi penulis untuk menyelesaikan studi Strata Satu pada Fakultas hukum Universitas Lampung.