

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Upaya Kepala Sekolah**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Upaya adalah ikhtiar untuk mencapai sesuatu yang diinginkan.<sup>14</sup> Jadi, untuk lebih jelasnya upaya adalah segala kegiatan yang dilakukan seseorang atau kelompok untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dan dilakukan dengan berbagai cara. Tanpa adanya upaya segala sesuatu yang diinginkan tidak dapat berjalan dengan semestinya. Perkembangan selanjutnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman kepala sekolah harus mampu berperan sebagai leader, innovator, dan motivator di sekolah. Dengan demikian dalam Pendidikan baru manajemen pendidikan, kepala sekolah sedikitnya harus berfungsi sebagai edukator, manajer, administrator, supervisor, leader, innovator dan motivator.<sup>15</sup>

Kepala sekolah merupakan seorang yang memimpin suatu Lembaga pendidikan yang mempunyai peran atau tugas-tugas tertentu terhadap yang dipimpinnya. Dimana kepala sekolah bertugas menyusun organisasi dan struktur pegawai tata usaha, mengatur anggaran belanja sekolah, bimbingan dan penyuluhan murid, mengatur penempatan tenaga kerja, masalah kondisi dan evaluasi kemajuan guru, usaha membangkitkan semangat guru dan pegawai untuk bekerja secara baik, mengusahakan dan mengembangkan kerja sama yang baik antar personil sekolah, mengusahakan dan mengembangkan pedoman cara

---

<sup>14</sup> *Andini T Nirmala, Aditya, A Pratama, Op. Cit, hal. 315*

<sup>15</sup> *Ibid, hal. 98*

menilai hasil-hasil pendidikan dan pengajaran, mengusahakan mempertinggi mutu dan pengalaman guru-guru pada umumnya.

Kepala sekolah adalah seorang fungsional guru yang diberi tugas untuk memimpin suatu sekolah dimana diselenggarakan proses belajar mengajar, atau tempat dimana terjadinya interaksi antara murid yang menerima pelajaran.<sup>16</sup> Menurut pandangan demokrasi, kegiatan kepala sekolah diwujudkan sedemikian rupa, sehingga tugas-tugas pokok dibawah ini dapat terlaksana:

1. Membantu orang-orang di dalam masyarakat sekolah merumuskan tujuan-tujuan pendidikan.
2. Memperlancar proses belajar-mengajar dengan meningkatkan pengajaran yang lebih efektif.
3. Membentuk/membangun suatu unit organisasi yang produktif.
4. Menciptakan iklim/suasana dimana kepemimpinan kependidikan dapat tumbuh dan berkembang.
5. Memberikan sumber-sumber yang memadai untuk pengajaran yang efektif.<sup>17</sup>

Kepala sekolah sebagai pemimpin pendidikan harus mengetahui apa sebenarnya tugas yang harus dilaksanakan, sehingga ia dapat menjalankan fungsinya sebagai kepala sekolah. Dalam buku “Organisasi dan Pengelolaan kelas” dijelaskan bahwa tugas kepala sekolah itu mencakup tujuh bidang yaitu:

1. Bidang akademik yang berkenaan dengan proses belajar-mengajar di dalam dan luar sekolah. Bidang ketatausahaan dan keuangan.

---

<sup>16</sup> Ngalm Purwanto dan Sutadji Djojo Pranoto, *Administrasi Pendidikan*, (Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widya, 1996), hal. 94

<sup>17</sup> Wasty Soemanto dan Hendyat Soetopo, *Kepemimpinan dalam Pendidikan*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1982), hal. 18

2. Bidang kesiswaan
3. Bidang personalia/kepegawaian.
4. Bidang gedung dan perlengkapan sekolah.
5. Bidang peralatan pelajaran
6. Bidang hubungan sekolah dan masyarakat.<sup>18</sup>

Kepala sekolah sebagai pemimpin harus mampu memberikan, petunjuk, pengarahan, pengawasan dan mampu meningkatkan kemauan tenaga kependidikan untuk meningkatkan profesionalisasi guru. Untuk mencapai hal tersebut, kepala sekolah dalam kegiatan memimpinya berjalan melalui tahap-tahap manajemen sebagai berikut:

### **1. Perencanaan (*planning*)**

Perencanaan sebagai fungsi dasar diantara fungsi-fungsi manajemen lainnya, karena perencanaan merupakan dasar dan titik tolak dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen lainnya dan perencanaan ini memberikan gambaran menyeluruh tentang alternatif tindakan yang akan diambil oleh organisasi.<sup>19</sup> Merancang suatu lingkungan organisasi pendidikan yang memungkinkan terjadinya kerjasama anggota kelompok secara efektif, maka tugas yang sangat esensial adalah berusaha membatasi tujuan dan sasaran yang akan dicapai, metode kerja serta kapan suatu kegiatan dilaksanakan. Jika kelompok diharapkan dapat bekerja secara efektif, maka para anggota kelompok itu harus mengetahui tugas-tugas yang akan mereka kerjakan.

---

<sup>18</sup> Hadari Nawawi, *Organisasi Sekolah dan Pengelolaan Kelas*, (Jakarta: Gunung Agung 1981), hal. 91

<sup>19</sup> Burhanuddin, *Analisis Administrasi Manajemen dan Kepemimpinan Pendidikan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), hal. 61

## 2. Pengorganisasian (*organizing*)

Pengorganisasian meliputi kegiatan membagi tugas-tugas kepada orang yang terlibat dalam kerjasama pendidikan. Pengorganisasian merupakan kegiatan dasar dari manajemen. Pengorganisasian ini dilaksanakan untuk mengatur seluruh sumber-sumber yang dibutuhkan termasuk unsur-unsur manusia, sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan sukses.

Organisasi merupakan fungsi administrasi dan manajemen yang penting pula disamping perencanaan. Selain sebagai alat, organisasi dapat pula dipandang sebagai wadah atau struktur sebagai proses, sebagai lembaga atau wadah, organisasi merupakan tempat kegiatan administrasi itu dilaksanakan. Jika organisasi itu dipandang sebagai proses maka organisasi merupakan kegiatan-kegiatan menyusun dan menetapkan hubungan kerja antar personel.

Kewajiban, wewenang dan tanggung jawab masing-masing bagian atau personel yang termasuk didalam organisasi itu disusun dan ditetapkan menjadi pola-pola kegiatan yang tertuju pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Kepala sekolah perlu Menyusun organisasi sekolah yang dipimpinnnya dan melaksanakan pembagian tugas serta wewenang kepada guru-guru dan pegawai sekolah sesuai dengan struktur organisasi sekola yang telah disusun dan disepakati bersama. Penyusunan organsasi sekolah yang baik, maka perlu diperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Mempunyai tujuan yang jelas.
- b. Para anggota menerima dan memahami tujuan tersebut.
- c. Adanya kesatuan arah dalam tindakan dan pikiran.

- d. Adanya keseimbangan antara wewenang dan tanggungjawab seseorang dalam organisasi itu.
- e. Adanya pembagian tugas pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan, keahlian atau bakat masing-masing.
- f. Struktur organisasi hendaknya disusun sesederhana mungkin, sesuai dengan kebutuhan koordinasi, pengawasan dan pengendalian
- g. Garis-garis kekuasaan dan tanggungjawab serta tata kerjanya jelas tergambar didalam struktur organisasi.<sup>20</sup>

Melalui organisasi tersebut, maka pembagian kerja dapat menjadi lebih jelas. Kepala sekolah harus memperhatikan pengelolaan fungsi organisasi yaitu pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang disesuaikan dengan pengalaman, bakat, minat, pengetahuan dan kepribadian masing-masing orang yang diperlukan dalam menjalankan tugas. Demikian juga mengenai penempatan guru-guru dalam mengajar, harus disesuaikan dengan bakatnya. Sehubungan dengan hal itu, maka upaya yang harus dilaksanakan oleh kepala sekolah dalam hal ini adalah menempatkan guru-guru sesuai dengan keahliannya, sehingga diharapkan dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.

### **3. Pengarahan (*directing*)**

Pengarahan adalah kegiatan membimbing anak buah dengan jalan memberi perintah, petunjuk, mendorong semangat kerja, menegakkan disiplin, memberikan berbagai usaha lainnya agar mereka dalam melakukan pekerjaan mengikuti arah yang ditetapkan dalam petunjuk, peraturan atau pedoman yang telah ditetapkan.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid, hal. 179-180

<sup>21</sup> Daryanto, *Administrasi Pendidikan*. (Jakarta: PT. Rineka Tcipt, 2006), hal. 83

Dengan adanya bermacam-macam tugas dan pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang, maka memerlukan adanya koordinasi serta pengarahan dari pimpinan sekolah. Sebagai seorang kepala sekolah yang diberi tanggung jawab sebagai pemimpin maka ia harus memberikan pengarahan, motivasi, dan bimbingan serta contoh yang baik kepada bawahannya.

Pemberian pengarahan sebaiknya dilakukan secara kontinyu agar seluruh kegiatan selalu terarah pada pencapaian tujuan yang diinginkan. Maksud dari pengarahan ini adalah agar setiap personel dapat mengerjakan pekerjaannya secara efektif. Kepala sekolah dalam melaksanakan fungsi pengarahan ini hendak selalu berpedoman pada rencana program kerja sekolah yang telah dirumuskan dan melihat pada tujuan-tujuan pendidikan yang akan dicapai.

Kepala sekolah dalam menjalankan tugasnya tersebut harus mampu melakukan pembidangan kerja dan pembagian tugas dengan membentuk unit-unit kerja, sesuai dengan besar kecilnya sekolah yang dipimpinnya. Secara umum dapat dikatakan, bahwa setiap kepala sekolah hendaknya memiliki pengertian dan pengetahuan yang cukup luas tentang penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran modern di sekolah, sifat-sifat kepribadian yang bisa menjamin pelaksanaan kegiatan pemimpin pendidikan yang baik dan kecakapan-kecakapan atau keterampilan tertentu yang berhubungan dengan bidang-bidang tugas jabatannya.

Chales W. Boarman dkk dalam bukunya "Democratic Supervision in Secondary School" menulis tentang syarat-syarat kemampuan pribadi yang diperlukan oleh kepala sekolah. Isi bukunya tersebut setelah diterjemahkan ke

dalam bahasa Indonesia oleh Dirawat dkk, dapat ditarik pengertian bahwa syarat-syarat keterampilan yang harus dimiliki oleh setiap kepala sekolah antara lain:

- a. Kemampuan mengorganisir dan membantu staf dalam merumuskan perbaikan pengajaran di sekolah dalam bentuk program yang lengkap.
- b. Kemampuan untuk membangkitkan dan memupuk kepercayaan pada diri sendiri dari guru-guru dan anggota staf lainnya.
- c. Kemampuan untuk membina dan memupuk kerja sama dalam memajukan dan melaksanakan program-program supervisi.
- d. Kemampuan untuk mendorong dan membimbing guru-guru serta segenap staf sekolah lainnya agar mereka dengan penuh kerelaan dan bertanggung jawab berpartisipasi secara aktif pada setiap usaha-usaha sekolah untuk mencapai tujuan-tujuan sekolah itu sebaik-baiknya.<sup>22</sup>

## **B. Kualifikasi dan Distribusi Guru**

### **1. Kualifikasi Guru**

Pelaksanaan proses MSDM dalam mencapai tujuan. fungsi MSDM meliputi 8 fungsi operasional, yaitu:

- a. Perencanaan (Planning)

Perencanaan SDM adalah proses untuk menentukan jumlah dan jenis manusia yang dibutuhkan dalam suatu organisasi dalam waktu dan tempat yang sesuai, serta melakukan tugas sesuai yang diharapkan. Dalam memprediksi jumlah pegawai yang dibutuhkan, organisasi dapat menggunakan dua metode: Pertama, metode trend analysis untuk memprediksi kebutuhan rekrutmen baru berdasar kepada jumlah

---

<sup>22</sup> Dirawat Dkk, Pengantar Kepemimpinan Pendidikan, (Surabaya: Usaha Nasional Indonesia, 2002), hal. 87-88

karyawan masa lalu. Kedua, metode trend ratio analysis untuk memprediksi jumlah rekrutmen baru berdasarkan kepada rasio antara faktor tertentu, misal jumlah pendapatan dengan jumlah karyawan yang dibutuhkan.<sup>23</sup>

b. Rekrutment, Seleksi, Orientasi Personel dan Analisis Jabatan

Rekrutmen merupakan proses mencari, menemukan dan menarik pelamar sesuai standar kualifikasi yang telah ditentukan untuk dipekerjakan dalam suatu organisasi. Malayu S.P. Hasibuan seleksi ialah kegiatan pemilihan dan penentuan pelamar yang diterima atau ditolak untuk menjadi karyawan.<sup>24</sup> Program orientasi ialah kegiatan pengenalan karyawan baru terhadap organisasi, fungsi, tugas, dan orang-orang organisasi. Analisis jabatan dikatakan sebagai prosedur sistematis untuk mengidentifikasi tugas-tugas yang diperlukan dalam suatu jabatan dan kondisi lingkungan (fisik dan sosial) tempat tugas-tugas dijalankan.

c. Pengembangan

Pengembangan ialah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan baik secara teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan melalui pendidikan dan latihan, fungsi pengembangan yaitu:

- 1) Pelatihan dan pengembangan, diidefinisikan sebagai usaha yang telah terencana dalam meningkatkan pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan pegawai. Metode pelatihan yang akan dipakai dalam

---

<sup>23</sup> Mousafi Juliasandi, "Analisis Trend Pendidikan Anak usia Dini sebagai Informasi Untuk Inovasi Kebijakan Pendidikan", dikutip dari <http://www.eprints.uny.ac.id/>, diakses pada hari Sabtu tanggal 20 Januari 2018 jam 08.45 WIB.

<sup>24</sup> Mila Badriyah, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Bandung: Pustaka Setia, 2015), hlm. 104.



bentuk on the job training, dilakukan pada waktu jam kerja berlangsung. Sedangkan metode off the job training ialah pelatihan dan pengembangan yang dilakukan secara khusus diluar pekerjaan.

- 2) Penilaian Prestasi Kinerja (performance appraisal), ialah proses mengevaluasi atau menilai prestasi kerja karyawan.<sup>25</sup> Metode penilaian prestasi pada dasarnya dikelompokkan menjadi dua jenis, yakni post oriented appraisal methods (penilaian kerja yang berorientasi masa lalu), future oriented appraisal (penilaian kinerja yang berorientasi ke masa depan).
- 3) Perencanaan Karier, Menurut Simamora, perencanaan karier ialah upaya yang dilakukan individu dalam mengidentifikasi dan mengambil langkah yang tepat untuk mencapai tujuan kariernya, yang melibatkan pengidentifikasian tujuan yang berkaitan dengan karier dan penyusunan rencana dalam mencapai tujuan.
- 4) Promosi, Demosi dan Transfer sumber daya manusia, promosi adalah kepercayaan dan pengakuan mengenai kemampuan serta kecakapan karyawan bersangkutan untuk menduduki suatu jabatan yang lebih tinggi. Sedang demosi dan transfer ialah pemindahan kerja, bermanfaat untuk menjaga semangat kerja serta memotivasi karyawan yang tidak dapat dipromosikan karena tidak ada posisi yang lowong, selain itu juga digunakan untuk menggeser manajer yang kurang berprestasi baik.

---

<sup>25</sup> I Komang Ardana. Niwayan, dkk. Manajemen Sumber Daya Manusia..., hlm. 125.

d. Kompensasi

Kompensasi merupakan pemberian balas jasa, baik secara langsung berupa uang (finansial) maupun tidak langsung berupa penghargaan (nonfinansial).

e. Pengintegrasian

Pengintegrasian ialah mempersatukan antara keinginan karyawan dengan kepentingan organisasi, supaya tercipta kerjasama yang saling menguntungkan satu sama lain.

f. Pemeliharaan

Pemeliharaan ialah usaha mempertahankan serta meningkatkan kondisi fisik, mental, sikap karyawan, agar mereka tetap loyal serta bekerja produktif untuk menunjang tercapainya tujuan dari organisasi.

g. Kedisiplinan

Kedisiplinan ialah kesadaran dan kesediaan seseorang menaati semua peraturan dan norma-norma yang berlaku dalam organisasi.<sup>26</sup>

h. Pemberhentian

Pemberhentian ialah pemutusan hubungan kerja seseorang karyawan dengan suatu organisasi, atau berakhirnya keterikatan kerja karyawan terhadap suatu organisasi.

Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, kompetensi inti pendidik meliputi 4 kompetensi, yaitu:

---

<sup>26</sup> Malayu S.P Hasibuan, Manajemen Sumber Daya Manusia

- 1) Kompetensi pedagogik, kemampuan seorang pendidik dalam mengelola proses pembelajaran yang berhubungan dengan peserta didik.
- 2) Kompetensi kepribadian, kemampuan kepribadian yang mantap, stabil, dewasa, arif dan berwibawa menjadi teladan bagi peserta didik serta berakhlak mulia.
- 3) Kompetensi sosial, kemampuan pendidik untuk memahami dirinya sebagai bagian dari masyarakat dan mampu mengembangkan tugas sebagai anggota masyarakat dan negara.
- 4) Kompetensi profesional, kemampuan yang harus dimiliki oleh pendidik agar dapat melaksanakan tugas mengajarnya dengan berhasil.

Sedangkan dalam Permenag No.16 Tahun 2010 bahwa seorang pendidik selain memiliki 4 kompetensi diatas. Juga memiliki kompetensi kepemimpinan, meliputi:

- 1) Kemampuan membuat perencanaan pembudayaan pengamalan ajaran agama dan berakhlak mulia terhadap sekolah sebagai bagian dari proses pembelajaran agama.
- 2) Kemampuan mengorganisasikan potensi unsur sekolah secara sistematis dalam mendukung pembudayaan pengamalan ajaran agama terhadap sekolah.
- 3) Kemampuan mejadi inovator, motivator, fasilitator, pembimbing dan konselor dalam pembudayaan ajaran agama terhadap sekolah.

- 4) Kemampuan menjaga, mengendalikan, dan mengarahkan pembudayaan pengamalan ajaran agama terhadap sekolah dan menjaga keharmonisan hubungan antar pemeluk agama dalam bingkai NKRI.

Peningkatan kualifikasi akademik merupakan salah satu kunci keberhasilan dalam meningkatkan profesionalisme guru. Tanpa peningkatan kualifikasi akademik, kecil kemungkinan dapat mewujudkan guru yang berkualitas dan profesional. Dalam UU Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, tepatnya pada pasal 5 ayat 1 ditegaskan bahwa setiap warga mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Pendidikan yang bermutu hanya terjadi manakala didukung oleh guru yang memiliki kapasitas dan profesional. Guru dikatakan memiliki kapasitas jika memiliki kualifikasi akademik minimum dan kompeten dibidangnya. Adapun guru profesional adalah guru yang memenuhi standar yang telah ditetapkan oleh peraturan dan undang-undang.<sup>27</sup> Dalam mengembangkan pendidikan keduanya mutlak dibutuhkan. Tanpanya pendidikan akan berjalan di tempat. UU No14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen,<sup>28</sup> dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang standar Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa guru adalah pendidik profesional. Seorang guru atau pendidik profesional harus memiliki kualifikasi akademik minimum

---

<sup>27</sup> UU Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

<sup>28</sup> UU Republik Indonesia No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

sarjana S1 atau diploma (IV), menguasai kompetensi (pedagogik, professional, sosial dan moral), serta memiliki sertifikat pendidik, sehat jasmani dan ruhani. Di sisi lain seorang guru pun perlu memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmanidan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Untuk mewujudkan tujuan pendidikan tersebut tentu dibutuhkan guru yang memiliki kualifikasi dan kapasitas yang baik.<sup>29</sup> Setidaknya ada dua kualifikasi akademik yang patut dimiliki guru, yaitu kualifikasi pendidikan formal dan kualifikasi uji kelayakan dan kesetaraan.<sup>30</sup> Kualifikasi pendidikan formal adalah kualifikasi kesarjanaan yang ditempuh melalui jenjang pendidikan selama empat tahun. Di samping itu, kualifikasi ini mesti terarah dalam bidang pendidikan. Sehingga, para guru yang mengajar adalah orang-orang yang benar-benar piawai pada bidang pendidikan. Sementara itu kualifikasi uji kelayakan dan kesetaraan adalah Kualifikasi akademik yang dipersyaratkan untuk dapat diangkat sebagai guru dalam bidang-bidang khusus yang sangat diperlukan tetapi belum

---

<sup>29</sup> Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional.

<sup>30</sup> Jamil Suprihatiningrum, Guru Profesional, Pedoman Kinerja, Kualifikasi dan Kompetensi Guru (Jakarta: Arruzz Media, 2013), h. 94.

dikembangkan di perguruan tinggi. Uji kelayakan dan kesetaraan bagi seseorang yang memiliki keahlian tanpa ijazah dilakukan oleh perguruan tinggi yang diberi wewenang untuk melaksanakannya. Selain itu untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia pemerintah menetapkan 8 Standar Nasional Pendidikan (SNP) berdasarkan PP Nomor 19 Tahun 2005. Dalam hal ini 8 Standar Nasional Pendidikan tersebut yang sangat berhubungan langsung dengan tugas seorang pendidik adalah standar pendidik dan tenaga kependidikan.<sup>31</sup>

## **2. Pemerataan Guru**

Berdasarkan Pasal 10 Peraturan Bersama, Kementerian Pendidikan Nasional mendapatkan mandat untuk menetapkan kebijakan teknis dalam penataan dan pemerataan guru PNS TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK secara nasional sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2010 tentang Norma, Standar, Prosedur, Dan Kriteria di Bidang Pendidikan.
- b. Perencanaan kebutuhan guru pada TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian provinsi/kabupaten/kota. Perencanaan kebutuhan guru dilakukan pada tingkat satuan pendidikan tingkat kabupaten/kota, dan tingkat provinsi sesuai dengan kewenangannya.

---

<sup>31</sup> Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2005.

- c. Penataan dan pemerataan guru PNS dilakukan apabila pemerintah daerah telah melakukan perencanaan kebutuhan dan analisis optimalisasi guru pada tingkat satuan pendidikan dan tingkat provinsi/kabupaten/kota.
- d. Guru PNS pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah daerah dapat dipindahtugaskan antar satuan pendidikan, antar jenjang, antar jenis pendidikan, antar kabupaten/kota, dan antar provinsi.
- e. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengkoordinasikan dan memfasilitasi pemindahan guru PNS TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK untuk penataan dan pemerataan guru antarprovinsi.

Koordinasi dan fasilitasi yang dimaksud pada angka 5 di atas, dilakukan dalam bentuk kegiatan berikut:

- a. Sosialisasi program penataan dan pemerataan guru PNS pada tingkat provinsi;
- b. Verifikasi data guru dan analisis kebutuhan guru TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK di setiap provinsi;
- c. Penyediaan Peta Guru yang menginformasikan tentang kelebihan dan/atau kekurangan guru PNS di setiap provinsi dengan tembusan disampaikan kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN);
- d. Pemindahan guru PNS antarprovinsi;
- e. Penyediaan dana pemindahan guru PNS oleh masing-masing provinsi.
- f. Koordinasi dengan Kementerian Agama dalam memfasilitasi pemindahan guru PNS dari satuan pendidikan binaan Kementerian

Pendidikan Nasional ke satuan pendidikan binaan Kementerian Agama.

(Juknis PPG PNS. 2011: 7-8)

## **C. Penerimaan Peserta Didik Baru**

### **1. Peserta Didik**

Secara etimologi peserta didik dalam bahasa arab disebut dengan Tilmidz jamaknya adalah Talamid, yang artinya adalah "murid" maksudnya adalah "orang-orang yang mengingini pendidikan". Dalam bahasa arab dikenal juga dengan istilah Thalib, jamaknya adalah Thullab, yang artinya adalah "mencari" maksudnya adalah "orang yang mencari ilmu". Peserta didik adalah semua manusia, yang mana pada saat yang sama dapat menjadi pendidik sekaligus peserta didik (Roqib, 2009: 59).<sup>32</sup> Maka dari itu semakin jelaslah apa yang dimaksudkan dengan peserta didik, yaitu manusia seutuhnya yang berusaha untuk mengasah potensi supaya lebih potensial dengan bantuan pendidik atau orang dewasa.

Menurut pasal 1 ayat 4 UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, peserta didik adalah anggota masyarakat yang berusaha mengembangkan dirinya melalui proses pendidikan pada jalur jenjang dan jenis pendidikan tertentu. Abu Ahmadi juga menuliskan tentang pengertian peserta didik, peserta didik adalah anak yang belum dewasa, yang memerlukan usaha, bantuan, bimbingan orang lain untuk menjadi dewasa, guna dapat melaksanakan tugasnya sebagai makhluk Tuhan, sebagai umat

---

<sup>32</sup> Roqib. Moh., 2009. *Ilmu Pendidikan Islam, Pengembangan Pendidikan Integratif di Sekolah, Keluarga, dan Masyarakat*. Yogyakarta: LkiS.



manusia, sebagai warga negara, sebagai anggota masyarakat dan sebagai suatu pribadi atau individu. (hamadi, 2001)<sup>33</sup>.

Berdasarkan pengertian diatas, yang dimaksud dengan peserta didik adalah anggota masyarakat yang belum dewasa yang memiliki fitrah (Potensi), baik secara fisik maupun psikis, yang memerlukan usaha, bantuan dan bimbingan orang lain yang lebih dewasa, untuk mengembangkan dirinya melalui proses pendidikan pada jalur jenjang dan jenis pendidikan tertentu. Menurut George R. Knight, sebagaimana dikuti oleh Abd. Rahman Assegaf dalam bukunya yang berjudul Filsafat Pendidikan Islam, siswa atau peserta didik dipandang sebagai anak yang aktif, bukan pasif yang hanya menanti guru untuk memenuhi otaknya dengan berbagai informasi. Siswa adalah anak yang dinamis yang secara alami ingin belajar, dan akan belajar apabila mereka tidak merasa putus asa dalam pelajarannya yang diterima dari orang yang berwenang atau dewasa yang memaksakan kehendak dan tujuannya kepada mereka. Dalam hal ini, Dewey menyebutkan bahwa anak itu sudah memiliki potensi aktif. Membicarakan pendidikan berarti membicarakan keterkaitan aktivitasnya, dan pemberian bimbingan padanya. (Assegaf).<sup>34</sup>

## **2. Penerimaan Peserta Didik Baru**

Menurut (Cahyana, Prasetyo, & Himawan, 2013)<sup>35</sup> Permasalahan yang sering terjadi pada masa pendaftaran adalah masih digunakannya formulir, yang menyebabkan antrian panjang, sehingga calon siswa sering kerepotan dengan kurangnya antrian calon pendaftar yang terus berjejeran dan pencarian

---

<sup>33</sup> Hamadi, A. (2001). *Ilmu Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta.

<sup>34</sup> Assegaf, A. (N.D.). *Filsafat Pendidikan Islam*.

<sup>35</sup> Cahyana, N. H., Prasetyo, E. Y., & Himawan, H. (2013). *Aplikasi Penerimaan Siswa Baru Berbasis Web (SMK Negeri 3 Yogyakarta)*. *TELEMATIKA*, 1-8.

data calon siswa yang telah terdaftar membutuhkan waktu tersedia layanan yang bisa diakses dimana saja setiap saat dan setiap waktu dapat menghambat dalam memperoleh informasi sekolah.

Sistem informasi pendaftaran siswa baru berbasis web dan memberikan pelayanan pendaftaran yang lebih baik . Menurut (Sidik& Rahmawati,2018)<sup>36</sup> Saat musim penerimaan siswa baru pihak sekolah bisa membuat web penerimaan siswa baru sehingga calon siswa cukup melakukan pendaftaran di web yang disediakan oleh pihak sekolah tentunya lebih menghemat waktu dan tenaga karena tidak perlu mengantri karena sudah disediakan pendaftaran siswa baru secara online.

Dalam sistem penerimaan peserta didik baru saat ini pemanfaatan teknologi sudah digunakan penerimaan peserta didik baru dilaksanakan secara online. Hal ini mempermudah sekolah dalam pendaftaran,informasi serta pengolahan hasil Pendaftaran data calon peserta didik dan juga memudahkan para pendaftar untuk mendaftar kesekolah tanpa harus mendatangi sekolah,memudahkan untuk mencari informasi mengenai profil dan keunggulan sekolah serta penerimaan peserta didik baru akan lebih praktis, efektif dan efisien.

Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) diharapkan semua permasalahan yang sudah dibahas dapat terselesaikan. Sistem Informasi PPDB berbasis web ini dapat memberikan kemudahan calon siswa atau orang tua untuk mendaftar sekolah secara online mempermudah panitia PPDB dalam mengelola pendaftaran dan menyimpan segala dokumen pendaftaran

---

<sup>36</sup> Sidik, F., & Rahmawati, M. (2018). Perancangan Sistem Informasi Pendaftaran Siswa Baru Berbasis Web Pada SMK Bina Putra Jakarta. Paradigma, 119-128.

secara online mengurangi kesalahan pencatatan pada pendaftaran dan mempercepat proses pembuatan laporan penerimaan dan pembayaran PPDB.

Menurut (Gunawan, 2017)<sup>37</sup> mengatakan bahwa "PPDB adalah kegiatan Penerimaan dan seleksi calon peserta didik pada suatu sekolah. Seleksi ini berkaitan dengan kemampuan akademik dan bakat minat terhadap jenjang Pendidikan kearah tujuan yang diinginkan. Menurut (Sholihin&Mujilahwati,2014) Penerimaan Peserta Didik Baru merupakan proses seleksi akademis calon siswa untuk menuju jenjang pendidikan yang lebih tinggi.PPDB dengan segala sistemnya,dilakukan untuk mengetahui dan mengukur input sekolah guna membantu perkembangan sekolah serta diharapkan dapat memberikan kontribusi yang tinggi dalam merencanakan dan melaksanakan kegiatan Pendidikan dan pembelajaran di masa yang akan datang.<sup>38</sup>

Penerimaan Peserta Didik Baru yang familiar dengan akronim PPDB adalah kegiatan rutin tahunan yang merupakan tahap seleksi bagi calon peserta didik baru yang diselenggarakan oleh panitia tingkat Sekolah dibawah pengawasan dan koordinasi Dinas Pendidikan (Purwanti, Irawati, Adiwisastra, & Beki, 2019).<sup>39</sup> Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama,Sekolah Menengah Atas,Sekolah Menengah

---

<sup>37</sup> Gunawan, I. (2017). *Manajemen Pendidikan*. Bandung: Alfabeta.

<sup>38</sup> Nurdian Ramadhani Ansar, "Implementasi Manajemen Penerimaan Peserta Didik Baru Berbasis Online Di SMK Negeri 6 Makassar," *Jurnal Dinamika Manajemen Pendidikan* 4,no.1(2019):65.

<sup>39</sup> Purwanti, Irawati, Adiwisastra, & Beki, H. (2019). *Implementasi Kebijakan Penerimaan Peserta Didik Baru Berdasarkan Sistem Zonasi di Kota Bandung*. *Jurnal Governasi*, 5(1), 12–23.

Kejuruan, Atau Bentuk Lain Yang Sederajat Pasal 4 ayat 3:”Pelaksanaan diutamakan menggunakan mekanisme dalam jaringan(daring).”

Penerimaan peserta didik dalam sebuah Lembaga Pendidikan merupakan hal yang sangat penting karena dengan adanya penerimaan peserta didik yang dikelola secara professional akan memberi keuntungan sekolah dalam bidang pendaftaran yang nantinya akan menjadi peserta didik pada lembaga pendidikan tersebut. Dengan adanya peserta didik yang masuk menjadi peserta didik baru secara otomatis operasional sekolah akan memberikan keuntungan dan proses belajar mengajar yang akan dilaksanakan akan berjalan dengan lancar karena pembelajaran merupakan satu kesatuan antara peserta didik dan tenaga pendidik.

Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) diselenggarakan setiap tahun untuk menyeleksi calon peserta didik baru berdasarkan nilai akademik dan variable lainnya agar dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Apabila setiap tahunnya proses PPDB selalu dilakukan secara konvensional pada masing-masing sekolah/kota/kabupaten, maka besar kemungkinan akan dapat terjadi hambatan dan keterlambatan proses. Hal ini tentu tidak diinginkan oleh semua pemangku kepentingan yang tingkat kesadaran informasinya semakin tinggi dan kritis. Dalam rangka penguatan e-layanan kepada peserta didik, satuan Pendidikan dan satuan kerja Pendidikan (Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota), Pustekkom Kemdikbud sejak tahun 2009 telah mengembangkan sistem Penerimaan Peserta Didik Baru secara online (PPDB online) yang telah diterapkan di beberapa kabupaten/kota.

### 3. Sistem Zonasi

- a. Sistem Zonasi sekolah menurut Permendikbud Nomor 14 pasal 16 tahun 2018

Zonasi adalah pembagian atau pemecahan suatu area menjadi beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan. Sedangkan sistem zonasi untuk PPDB merupakan landasan pokok penataan reformasi sekolah secara keseluruhan mulai dari Taman Kanak-kanak (TK) sampai dengan Sekolah Menengah Atas (SMA). Adapun peraturan sistem zonasi menurut Permendikbud sebagai berikut:

- 1) Sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari Sekolah paling sedikit sebesar 90% (sembilan puluh persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima. Domisili calon peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan alamat pada kartu keluarga yang diterbitkan paling lambat 6 (enam) bulan sebelum pelaksanaan PPDB.
- 2) Radius zona terdekat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kondisi di daerah tersebut berdasarkan: Ketersediaan anak usia Sekolah di daerah tersebut.
- 3) Jumlah ketersediaan daya tampung dalam rombongan belajar pada masing-masing Sekolah.
- 4) Dalam menetapkan radius zona sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah daerah melibatkan musyawarah/kelompok kerja kepala Sekolah.

- 5) Sekolah yang berada di daerah perbatasan provinsi/kabupaten/kota, ketentuan persentase dan radius zona terdekat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan melalui kesepakatan secara tertulis antar pemerintah daerah yang saling berbatasan.
- 6) Sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dapat menerima calon peserta didik melalui:
  - a) Jalur prestasi yang berdomisili diluar radius zona terdekat dari Sekolah paling banyak 5% (lima persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima.
  - b) Jalur bagi calon peserta didik yang berdomisili diluar zona terdekat dari Sekolah dengan alasan khusus meliputi perpindahan domisili orangtua/wali peserta didik atau terjadi bencana alam/sosial, paling banyak 5% (lima persen) dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima.
- 7) Peraturan Permendikbud mengenai sistem zonasi sekolah tingkat SMA zona Per 1 kilometer dengan skor jarak dari rumah PPDB ke Sekolah per kilometer dengan angka 350 sampai 400. Domisili PPDB berdasarkan Kartu Keluarga (alamat).

#### **4. Kebijakan Sistem Zonasi**

Kebijakan sistem zonasi adalah penataan reformasi dalam pembagian wilayah sekolah. Secara keseluruhan kebijakan sistem zonasi adalah landasan pokok penataan reformasi sekolah mulai dari Taman Kanak-kanak (TK), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama(SMP), hingga Sekolah Menengah Atas (SMA). Kebijakan Sistem Zonasi yang mengatur mengenai

zona wilayah bagi calon siswa dimuat dalam Sistem PPDB yang baru melalui Permendikbud No.44 Tahun 2019. Kebijakan zonasi adalah sistem penerimaan peserta didik berdasarkan radius dan jarak. Kelebihan dari sistem zonasi ini diantaranya adalah pemerataan pendidikan, lebih hemat waktu karena sekolah dekat, lebih hemat biaya transportasi, kondisi peserta didik lebih bugur, serta mengurangi kemacetan. Tujuan diterapkannya sistem zonasi terhadap penerimaan peserta didik baru (PPDB) ini merupakan untuk menjaga pemerataan akses layanan pendidikan bagi murid, memperdekat lingkungan sekolah pada lingkungan keluarga, menghilangkan eksklusivitas juga diskriminasi di sekolah, terkhususnya sekolah negeri, dan dapat membantu analisis perhitungan kebutuhan ([kemdikbud.go.id](http://kemdikbud.go.id), 15 Juli 2020). Sekolah yang diselenggarakan oleh aparat daerah harus menerima calon peserta didik yang bertempat tinggal pada radius zona terdekat dari sekolah paling sedikit sebesar sembilan puluh persen dari seluruh jumlah peserta didik yang diterima. Kebijakan tentang sistem zonasi sekolah merupakan Peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) yang baru dan terdapat pada No. 44 Tahun 2019 mengenai Penerimaan Peserta Didik Baru dengan lebih menjelaskan bagaimana sistem pemerataan tersebut dijalankan. Ketentuan dalam sistem zonasi antara lain:

- a. Kuota paling sedikit 50% dari jumlah peserta didik yang diterima oleh Satuan Pendidikan.
- b. Kuota Jalur Zonasi termasuk bagi anak penyandang disabilitas

- c. Domisili calon peserta didik baru berdasarkan alamat pada kartu keluarga yang diterbitkan paling singkat 1 (satu) tahun sejak tanggal pendaftaran PPDB
- d. Kartu keluarga dapat diganti dengan surat keterangan domisili dari rukun tetangga atau rukun warga yang dilegalisir oleh lurah/kepala desa atau pejabat setempat lain yang berwenang menerangkan bahwa calon peserta didik yang bersangkutan telah berdomisili paling singkat 1 (satu) tahun sejak diterbitkannya surat keterangan domisili dan diverifikasi oleh panitia PPDB satuan pendidikan, dilengkapi dengan surat pernyataan dari orang tua/wali peserta didik yang menyatakan bersedia diproses secara hukum apabila terbukti memalsukan surat keterangan domisili tersebut
- e. Satuan Pendidikan memprioritaskan peserta didik yang memiliki kartu keluarga atau surat keterangan domisili dalam satu wilayah kabupaten/kota yang sama dengan Satuan Pendidikan asal.
- f. Zonasi Satuan Pendidikan adalah wilayah Kecamatan di mana Satuan Pendidikan itu berlokasi, termasuk wilayah Kecamatan yang beririsan dengan wilayah Kecamatan Satuan Pendidikan tersebut
- g. Zonasi Satuan Pendidikan ditentukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan usulan dari Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS), Musyawarah Kerja Pengawas Sekolah (MKPS) dan disetujui oleh Kepala Cabang Dinas Pendidikan Wilayah.
- h. Surat Keterangan Domisili dari Rukun Tetangga atau Rukun Warga wajib dilengkapi dengan Surat Pernyataan dari orang tua/wali calon peserta



didik baru yang menyatakan bersedia diproses secara hukum apabila terbukti memalsukan domisilinya

- i. Satuan Pendidikan yang berlokasi di daerah perbatasan Provinsi, zonasi dapat dilakukan berdasarkan perjanjian tertulis yang ditandatangani antara Pemerintah Daerah
- j. Jarak dari domisili terdekat ke Satuan Pendidikan dihitung menggunakan sistem teknologi informasi.

## **5. Dampak Sistem Zonasi**

Kualitas tenaga pendidik merupakan salah satu input yang menentukan hasil akhir pembelajaran siswa dan juga kualitas pendidikan suatu bangsa. Menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI No. 16 Tahun 2007, guru layak mengajar didefinisikan sebagai guru dengan kualifikasi akademik minimal D4/S1. Pada TA 2017/2018, terdapat peningkatan persentase guru layak mengajar sebesar 1,57 %. Frasa “layak mengajar” bukan merupakan ukuran kualitas guru satu-satunya. Menurut UU RI No. 14 Tahun 2005, kompetensi guru dibagi menjadi 4 kategori, yaitu pedagogik, kepribadian, profesional, dan sosial. Empat kategori ini menjadi standar ukuran kompetensi guru di Indonesia. Yang menjadi kendala dalam implementasi sistem zonasi, di mana rotasi guru-guru antar sekolah akan semakin intensif adalah kompetensi guru yang belum mencapai angka standar kompetensi minimal. Rata-rata uji kompetensi guru secara nasional baru mencapai 53,02 sedangkan angka standar kompetensi minimal yang harus dicapai adalah 55. Hal ini dapat menjadi tantangan bagi sekolah-sekolah yang mau tidak mau harus merotasi guru-guru yang berkompetensi di atas rata-rata

dengan guru-guru dengan kompetensi di bawah rata-rata. Hal ini secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap efisiensi dan efektivitas pembelajaran di sekolah, paling tidak secara jangka pendek.

Kualitas tenaga pendidik juga menentukan seberapa besar beban kerja yang dapat ditanggung. Beban kerja guru diukur dengan menggunakan rasio guru-murid. Pada TA 2017/2018, rasio guru-murid di Indonesia pada setiap jenjang pendidikan adalah 1:17 untuk jenjang pendidikan SD, 1:16 untuk jenjang pendidikan SMP dan SMA, dan 1:17 untuk SMK (Kemdikbud, 2018). Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 74 tahun 2008 tentang guru menyatakan bahwa pada jenjang SD, SMP, dan SMA, rasio guru-murid ideal adalah 1:20. Apabila diamati secara sekilas, nampaknya rasio guru-murid di Indonesia sudah sangat ideal. Namun perlu diperhatikan bahwa rasio guru-murid tidak mempertimbangkan beberapa hal seperti jam mengajar, status guru honorer atau PNS, dan kepala sekolah yang jarang terlibat dalam aktivitas mengajar.

Melalui penjabaran-penjabaran di atas, terdapat pernyataan implisit bahwa walaupun kebijakan zonasi dapat mendistribusikan peserta didik secara lebih baik kepada sekolah-sekolah, ketimpangan kualitas pendidikan masih tetap akan terjadi tanpa adanya peningkatan fasilitas dan kualitas tenaga pendidik di Indonesia. Mengutip kembali pernyataan Hanushek (2007),<sup>40</sup> meskipun tidak ada kausalitas yang jelas antara faktor-faktor input pendidikan terhadap output pendidikan berupa pencapaian siswa, agaknya menilik kembali efektivitas sekolah dalam aktivitas pembelajaran di Indonesia dapat membantu untuk mengeliminasi ketimpangan kualitas pendidikan. Untuk

---

<sup>40</sup> Hanushek, Eric A. dan Ludger Wobmann, 2007, *The Role of Education Quality in Economic Growth*, Stanford University, USA, [www.hanushek.net](http://www.hanushek.net). Diakses tanggal 8 Februari 2011, jam 13: 20 WIB.

membantu penjabaran kesimpulan di atas, penulis mendikotomikan antara sekolah yang efektif dan sekolah unggul, yang mana sekolah efektif tidak selalu memiliki fasilitas dan kualitas pembelajaran yang tinggi, tetapi tetap dapat menghasilkan lulusan berkualitas, dan sekolah unggulan yang memang unggul di segala hal, dari peserta didik dan sekolah itu sendiri . Meskipun sekolah unggulan tidak selalu efektif dalam memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya, keunggulan yang dimiliki sekolah unggulan membuatnya memiliki kesempatan yang lebih baik untuk menjadi sekolah dengan predikat “favorit”. Maka dari itu, menghilangkan label “favorit” dari sekolah-sekolah yang efektif dan/atau unggulan perlu diikuti dengan adanya suatu tolok ukur mutu pendidikan yang dapat dijadikan acuan dalam upaya pemerataan kualitas pendidikan.