

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengawas pendidikan mempunyai kedudukan yang strategis dan penting dalam membina dan mengembangkan kemampuan profesional guru dan kepala sekolah dengan tujuan agar sekolah yang dibinanya dapat meningkatkan mutu pendidikan. Pengawas sekolah yang merupakan jabatan fungsional berlaku dalam lingkungan pendidikan formal. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 tahun 2010, pasal 1 ayat 2 menyebutkan pengawas sekolah adalah pegawai negeri sipil (guru) yang diberi tugas dan tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan pengawasan akademik dan manajerial pada satuan pendidikan.

Sagala, (2012: 138) mendefinisikan pengawas sekolah adalah tenaga kependidikan professional yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan dalam bidang akademik (teknis pendidikan) maupun bidang manajerial (pengelolaan sekolah). Oleh karena itu pengawas sekolah sangat berperan memberi informasi kualitas pendidikan dan tata kelola sekolah yang dibinanya yang selanjutnya akan menjadi acuan pemerintah daerah dalam memperbaiki kualitas pendidikan di daerahnya.

Mustofa, (2012: 5) mengemukakan pengawas sekolah atau pengawas satuan pendidikan adalah seseorang yang melaksanakan tugas supervisi bukan inspeksi dan juga seseorang yang melaksanakan kontrol. Oleh sebab itu pengawas

sekolah disebut *supervisor* pendidikan yang bermakna melakukan pembinaan. Sedangkan inspeksi diartikan sebagai kepatuhan kepada peraturan kelembagaan dan kontrol diartikan sebagai pemeriksaan terhadap program-program tersebut dilaksanakan atau tidak. Dengan demikian ketiga istilah tersebut yakni supervisi, inspeksi dan kontrol memiliki perbedaan yang esensi walaupun ada kesamaan yakni adanya unsur pemeriksaan dan unsur pengawasan.

Pengawas sekolah berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional di bidang pengawasan akademik dan manajerial pada sejumlah satuan pendidikan yang ditetapkan. Merujuk pada satuan pendidikan, maka kemudian jabatan pengawas dibedakan menjadi pengawasan TK, pengawasan SD, pengawasan SMP, pengawasan SMA, dan pengawasan SMK (Sudjana, 2012a: 31-33). Tugas pokok pengawas sekolah adalah melaksanakan pengawasan akademik (memberikan bantuan profesional kepada guru agar dapat meningkatkan kualitas pembelajarannya) dan pengawasan manajerial (memberikan bantuan profesional kepada kepala sekolah dan tenaga kependidikan di sekolah untuk meningkatkan kualitasnya dalam hal tata kelola sekolah).

Melalui kegiatan supervisi tanggung jawab yang diemban oleh pengawas sekolah adalah tercapainya mutu pendidikan di sekolah yang dibinanya. Sebagai dampak adanya pengawasan akademik dan pengawasan manajerial. Mutu pendidikan sekolah tidak hanya dilihat dari jumlah dan kualitas lulusan, melainkan diukur dari tercapainya delapan standar nasional pendidikan. Pengawas sekolah bertanggung jawab atas keterlaksanaan delapan standar di semua sekolah binaannya sebagai kriteria minimal mutu pendidikan. Dengan kata lain pengawas sekolah adalah penjamin mutu pendidikan pada sekolah yang dibinanya (Sudjana,

2012b: 29). Pengawas sekolah mempunyai tugas pokok untuk melaksanakan pengawasan akademik dan pengawasan manajerial serta melakukan pembimbingan dan profesionalisme guru dan kepala sekolah. Oleh sebab itu pengawas sekolah harus memiliki kemampuan akademik yang lebih tinggi dari guru dan kepala sekolah agar tugas pengawasan bisa mencapai hasil yang optimal.

Berdasarkan Permenegpan RB No 21 Tahun 2010 maka kegiatan yang dilakukan oleh pengawas baik itu pengawasan akademik maupun pengawasan manajerial, kegiatan yang harus dilakukan pengawas sekolah antara lain:

1. menyusun program kerja kepengawasan untuk setiap semester dan setiap tahunnya pada sekolah yang dibinanya.
2. melaksanakan penilaian, pengolahan dan analisis data hasil belajar/bimbingan siswa dan kemampuan guru.
3. mengumpulkan dan mengolah data sumber daya pendidikan, proses pembelajaran, lingkungan sekolah yang berpengaruh terhadap perkembangan hasil belajar/bimbingan siswa.
4. melaksanakan analisis komprehensif hasil analisis berbagai faktor sumber daya pendidikan sebagai bahan untuk melakukan inovasi sekolah.
5. memberikan arahan, bantuan dan bimbingan kepada guru tentang proses pembelajaran/bimbingan yang bermutu untuk meningkatkan mutu proses dan hasil belajar/ bimbingan siswa.
6. melaksanakan penilaian dan monitoring penyelenggaraan pendidikan di sekolah binaannya mulai dari penerimaan siswa baru, pelaksanaan pembelajaran, pelaksanaan ujian sampai kepada pelepasan lulusan/pemberian ijazah.

7. menyusun laporan hasil pengawasan di sekolah binaannya dan melaporkannya kepada dinas pendidikan, komite sekolah dan stakeholder lainnya.
8. melaksanakan penilaian hasil pengawasan seluruh sekolah sebagai bahan kajian untuk menetapkan program kepengawasan semester berikutnya.
9. memberikan bahan penilaian kepada sekolah dalam rangka akreditasi sekolah.
10. memberikan saran dan pertimbangan kepada pihak sekolah dalam memecahkan masalah yang dihadapi sekolah berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan.

Kesepuluh kegiatan di atas saling terkait satu sama lain sehingga menjadi rangkaian kegiatan kerja pengawas sekolah melaksanakan tugas pengawasan. Diawali dengan penyusunan program pengawasan diakhiri dengan pelaporan dan tindak lanjut hasil pengawasan pada kurun waktu satu semester.

Sejalan dengan tugas-tugas sebagaimana dikemukakan diatas ditetapkan sejumlah kewajiban utama pengawas menurut Sudjana (2012a: 19) adalah; (1) melaksanakan tugas pengawasan akademik dan manajerial serta melakukan pembimbingan/pelatihan kemampuan profesional guru dan (2) meningkatkan kemampuan profesionalismenya melalui peningkatan kualifikasi akademik dan kompetensi yang harus dikuasainya secara berkelanjutan. Rincian dua kewajiban utama pengawas tersebut menurut Sudjana, (2012b: 29) adalah sebagai berikut:

1. menyusun program pengawasan, melaksanakan program pengawasan, melaksanakan evaluasi hasil pelaksanaan serta membimbing dan melatih kemampuan profesional guru.

2. meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan teknologi dan seni.
3. menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum, nilai agama, dan etika.
4. memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Mencermati empat butir kewajiban di atas terlihat ada dua kewajiban utama pengawas sekolah yakni (a) melaksanakan tugas pengawasan akademik dan manajerial serta melaksanakan pembimbingan/pelatihan kemampuan profesionalisme guru dan (b) meningkatkan kemampuan profesionalismenya melalui peningkatan kualifikasi akademik dan kompetensi yang harus dikuasainya secara berkelanjutan. Kedua kewajiban tersebut saling terkait satu sama lain.

Berbeda persoalannya, pada penelitian yang dilaksanakan oleh Ali Sudin (2008: 5) menunjukkan pelaksanaan supervisi pembelajaran di kabupaten Sumedang baru sebatas cukup dengan skor sebesar 6.967 (45,27%) dari skor ideal yang seharusnya 15.390 artinya sebanyak 54,3% supervisi pembelajaran belum dilaksanakan dengan baik. Hal itu relevan dengan penelitian Zaman Hurri di kabupaten Nagan Raya propinsi Aceh (2013: 22) menemukan bahwa: Pengawas sekolah dalam menyusun dokumen program kepengawasan, baik program tahunan maupun program semester yang memuat kegiatan supervisi akademik dan manajerial dalam usaha membina profesional guru dan manajemen kepala sekolah, dari 29 pengawas sekolah yang di survei sebanyak 24 (87,76%) pengawas belum menyusun program kepengawasan tersebut secara lengkap.

Hasil penelitian di atas diperkuat oleh Nafiul Lubab (2012: 45) dalam penelitiannya tentang kinerja pengawas SMA PAI di Kota Semarang Tahun 2012. Hasil analisis data menunjukkan kinerja 15 pengawas SMA dalam pelaksanaan program pengawasan 8 standar pendidikan berhasil kurang baik. Pelaksanaan program pengawasan untuk 8 standar pendidikan pada program tahunan (Prota) dan program semester (Promes), dari 15 pengawas pengawas yang berhasil melaksanakan program pengawasan 7 standar pendidikan sebanyak 2 pengawas; 3 standar pendidikan sebanyak 3 pengawas, 2 standar pendidikan sebanyak 1 pengawas; dan ada 4 pengawas yang tidak melaksanakan program pengawasan untuk 8 standar pendidikan. Untuk program Rencana Kepengawasan Akademik (RKA) semua pengawas belum melaksanakan program. Kemudian, pelaksanaan dari pembimbingan, pelatihan, dan pengembangan profesionalitas guru, pembinaan dan pemantauan pelaksanaan standar pendidikan, dan PKG SMA juga masih kurang baik.

Berbagai penelitian di atas relevan dengan hasil uji kompetensi (UK) yang dilakukan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2012, kompetensi pengawas paling rendah dibandingkan guru-guru yang mereka awasi. Rata-rata nilai ujian para pengawas yang ikut dalam UKA 32,58, sedangkan rata-rata nasional 42,25. Rata-rata Guru TK 58,9; guru SD 36, guru SMP 46, dan guru SMA 51,35. Uji kompetensi (UK) pengawas merupakan alat ukur penguasaan ilmu pengetahuan pengawas sebagai dasar untuk melaksanakan tugasnya. Jika tingkat penguasaan pengetahuan yang mendasari pekerjaan rendah, maka kinerjanya juga rendah.

Hadiyat Soetopo dan Wasty Soemanto (1984: 62) mengindikasikan ada tiga hambatan dalam pelaksanaan pengawasan, diantaranya *pertama*, faktor organisasi karena kurangnya pengenalan dan kesadaran tentang tanggungjawab pengawas serta kegagalan dalam menetapkan wewenang dan tanggungjawab pengawas. *Kedua*, dipihak pengawas, yang kurang dipersiapkan menjadi pengawas, pengalaman belajar yang diperoleh di saat “*pre-service education*” belum menjadi bekal yang cukup untuk melaksanakan tugas pengawasan. Kurangnya pengetahuan dan keterampilan pengawas daripada kepala sekolah dan pemimpin-pemimpin pendidikan lainnya, akan menghambat pelaksanaan pengawasan pendidikan. Serta, *ketiga* dari sikap-sikap guru terhadap pengawas merupakan faktor penting dalam pelaksanaan pengawasan. Kesan guru terhadap pengawas yang kurang demokratis pernah terjadi di masa lalu. Karena prosedur pengawasan yang kurang memenuhi harapannya.

Dari data penelitian tersebut ada sejumlah permasalahan terkait dengan pengawas sekolah yaitu pengawas sekolah belum menyusun dokumen program kepengawasan secara lengkap, pemahaman pengawas sekolah masih terbatas pada tugas inspeksi, kompetensi pengawas sekolah yang masih rendah, rasio yang tidak seimbang antara jumlah pengawas dengan sekolah yang diawasi, sistem rekrutmen yang tidak melalui *fit and proper test*, kurangnya dukungan dan penghargaan yang diberikan oleh pemerintah daerah dan dinas pendidikan setempat maupun pihak satuan pendidikan kepada pengawas sekolah untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pengawas satuan pendidikan.

Problematika klasik tersebut juga nampak pada studi pendahuluan oleh peneliti melalui wawancara dengan guru dan kepala sekolah di SMA Negeri 1

Bunguran Timur pada hari Kamis tanggal 10 Oktober 2013 pukul 11.00 WIB ditemukan gambaran masalah pengawas sekolah pendidikan menengah (Dikmen) di kabupaten Natuna antara lain adalah:

Pertama, beberapa kenyataan menunjukkan masih ada pengawas sekolah di bidang mata pelajaran (pelaksana supervisi mata pelajaran) yang memahami supervisi masih identik dengan kegiatan inspeksi kepada guru dan kepala sekolah. Hal ini karena dalam praktek supervisinya mereka cenderung mengawasi apa yang dikerjakan oleh guru dengan mencari kekurangan dan kesalahan, dari kekurangan dan kesalahan itulah yang diangkat sebagai temuan untuk menjadi bahan laporan.

Kedua, para pengawas sekolah kurang memahami hakikat dan substansi pembelajaran di SMA. Mereka tidak faham tentang bagaimana melaksanakan pembelajaran yang seharusnya. Sehingga para pengawas tidak memberi arahan, contoh, bimbingan dan agar pelaksanaan proses pendidikan yang dilaksanakan disekolah lebih baik dari sebelumnya.

Ketiga, pelaksanaan supervisi tidak lebih hanya sekedar menjalankan fungsi administrasi, mengecek apa saja ketentuan yang telah dilaksanakan dan yang belum dilaksanakan, oleh karena itu bobot kegiatannya masih bersifat administratif. Hasil kunjungan itulah yang kemudian disampaikan sebagai laporan berkala misalnya laporan bulanan, semester dan tahunan yang ditujukan pada atasannya.

Keempat, berdasarkan data yang diperoleh dari kepala bidang pendidikan menengah (Kabid Dikmen) kabupaten Natuna tahun 2013 ditemukan bahwa; (1) belum terpenuhinya jumlah rasio ideal pengawas sekolah satuan pendidikan dan

rumpun mata pelajaran di kabupaten Natuna, hal itu dibuktikan dari jumlah 4 orang pengawas sekolah; 2 orang berlatar belakang pendidikan Matematika, 1 orang belatar pendidikan Bimbingan Konseling (BK) dan 1 orang berlatar belakang pendidikan Kimia, sehingga untuk kebutuhan pengawas di Kabupaten Natuna yang baru terpenuhi adalah mata pelajaran rumpun IPA, Matematika, BK dan terjadi kekurangan pengawas sekolah untuk rumpun mata pelajaran IPS, Olah Raga, Seni Budaya, TIK dan Bahasa; (2) empat orang pengawas sekolah di kabupaten Natuna semua hanya 1 memiliki kualifikasi pendidikan S2 hal ini bisa dipahami karena faktor geografis yang merupakan wilayah terpencil dan perbatasan menjadi kendala bagi pengawas sekolah untuk meningkatkan kualifikasi akademiknya apalagi kalau hal itu harus ditempuh melalui izin belajar bukan tugas belajar; (3) usia pengawas sekolah pendidikan menengah di kabupaten Natuna rata-rata sudah di atas 50 tahun dan merupakan guru senior yang ditugaskan menjadi pengawas sekolah; (4) proses pengangkatan pengawas sekolah belum melalui uji kompetensi / *fit and proper test* tetapi hanya melalui penunjukan secara langsung kepada guru senior yang dipandang memenuhi kriteria kepangkatan dan pengalaman mengajar lebih.

Kelima, kompetensi pengawas sekolah pendidikan menengah di kabupaten Natuna masih rendah dibuktikan dari hasil uji kompetensi (UK) tahun 2012 rata-ratanya adalah 32,28 berada dibawah rata-rata nasional yaitu 42,25 dan dibawah nilai rata-rata uji kompetensi guru SMA yaitu 51,35. Uji kompetensi (UK) pengawas merupakan alat ukur penguasaan ilmu pengetahuan pengawas sebagai dasar untuk melaksanakan tugasnya. Jika tingkat penguasaan pengetahuan yang mendasari pekerjaan rendah, maka kinerjanya dapat di pastikan rendah.

Berdasarkan pembacaan di atas, muara dari berbagai persoalan yang muncul adalah (1) mengapa pengawas sekolah masih memahami supervisi identik dengan kegiatan penilaian atau inspeksi?; (2) mengapa pelaksanaan supervisi di kabupaten Natuna masih sekedar menjalankan fungsi administrasi bukan pembinaan terhadap guru dan kepala sekolah?; (3) mengapa kompetensi pengawas sekolah di kabupaten Natuna masih rendah?; (4) bagaimanakah proses penetapan pengawas sekolah di kabupaten Natuna?; (5) apakah penetapan kebutuhan pengawas berdasarkan jumlah sekolah?; (6) apakah penetapan kebutuhan pengawas sekolah berdasarkan banyaknya guru rumpun mata pelajaran?; (7) bagaimanakah program penyiapan ketenagaan pengawas sekolah di kabupaten Natuna?; (8) bagaimanakah program peningkatan kompetensi pengawas sekolah di kabupaten Natuna?; (9) bagaimana program pengembangan kuantitas dan kualitas pengawas sekolah di Kabupaten Natuna?.

Disinilah kajian implementasi kebijakan fungsionalisasi pengawas dituntut untuk selalu dilakukan dari tahun ke tahun. Dengan mengkaji implementasi kebijakan standar kinerja pengawas pada kurun waktu tertentu akan mengetahui kelemahan, keberhasilan, dan kegagalan seorang pengawas secara keseluruhan pada periode tertentu. Dengan demikian persoalan tidak berhasilnya harapan dari tercapainya tujuan pengawasan di SMA ini akan menjadi *feedback* atau solusi ke depan dalam upaya menentukan desain pengembangan supaya tercapai kinerja pengawas ideal sesuai dengan standar yang ditetapkan.

Kabupaten Natuna merupakan bagian dari provinsi Kepulauan Riau secara geografis Kabupaten Natuna dikelilingi oleh Laut Cina Selatan dan berbatasan laut dengan Negara Malaysia, Thailand, China dan Vietnam. Dengan

kondisi geografisnya berupa kepulauan dimana jarak antara pulau satu dengan pulau yang lain membutuhkan waktu minimal 3 jam dengan sarana transportasi dan telekomunikasi yang terbatas tentu menjadi tantangan tersendiri bagi para pengawas sekolah di kabupaten Natuna untuk melaksanakan tugas supervisinya sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh pemerintah.

Dengan tantangan geografis, komunikasi, rentang kendali birokrasi dan sumberdaya tersebut tentunya diperlukan desain pengembangan pengawas SMA di masa mendatang yang sesuai dengan profil kabupaten Natuna. Sehingga pengawas sekolah SMA di kabupaten Natuna akan mampu menghadapi tantangan-tantangan tersebut dan para pengawas sekolah dapat melaksanakan tugas pokok, fungsi dan tanggung jawabnya secara optimal. Keinginan kuat untuk melakukan perubahan dan kondisi objektif diatas sebagai “*alasan*” kuat bagi peneliti untuk melakukan penelitian tentang “ *Studi Implementasi Kebijakan Fungsionalisasi Pengawas SMA di Kabupaten Natuna.*”

B. Fokus Permasalahan penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut fokus penelitian mendasar dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut “*Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Fungsionalisasi Pengawas Sekolah SMA di Kabupaten Natuna*”. Bertitik tolak pada fokus masalah tersebut selanjutnya dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Profil pengawas SMA berdasarkan kualifikasi, pengalaman kerja, jabatan fungsional, kompetensi, kinerja, penyebaran dan rasio kebutuhan pengawas SMA di Kabupaten Natuna?

2. Bagaimanakah pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pengawas SMA di Kabupaten Natuna?
3. Apakah faktor dominan yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan fungsionalisasi pengawas SMA di Kabupaten Natuna mengacu pada teori Edward III?
4. Bagaimanakah desain pengembangan pengawas sekolah yang harus disusun sebagai upaya menjadikan pengawas SMA di kabupaten Natuna sebagai pengawas yang professional, mengacu pada kebijakan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah penelitian, secara umum penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi deskriptif secara jelas mengenai Implementasi kebijakan fungsionalisasi pengawas SMA sebagai pengawas professional di kabupaten Natuna Provinsi Kepulauan Riau.

Adapun secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memperoleh data profil pengawas SMA berdasarkan latar belakang pendidikan, jurusan, kualifikasi, pengalaman kerja, jabatan fungsional dan penyebaran serta rasio kebutuhan pengawas SMA masa mendatang di Kabupaten Natuna.
2. Memperoleh deskripsi mengenai pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pengawas sekolah di Kabupaten Natuna.

3. Memperoleh gambaran faktor dominan yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan fungsionalisasi pengawas sekolah sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010.
4. Memperoleh gambaran mengenai desain pengembangan pengawas sekolah yang harus disusun sebagai upaya menjadikan pengawas SMA di kabupaten Natuna sebagai pengawas yang profesional, setelah diberlakukannya kebijakan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Bagi Pengawas Sekolah
 - a. Mengelola sistem informasi pengawasan berupa profil pengawas, kinerja pengawas sekolah dan rasio penyebaran yang dapat digunakan sebagai input dalam melakukan pemetaan, pembinaan, promosi, dan pengembangan karir pengawas sekolah pendidikan tingkat kabupaten/kota, provinsi, dan nasional.
 - b. Mengembangkan analisis kekuatan dan kelemahan proses dan hasil pelaksanaan tugas pengawas sekolah sebagai dasar pengembangan dan perbaikan mutu profesi pengawas sekolah.
2. Manfaat Bagi Kepala Dinas Pendidikan.
 - a. Proses analisis pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi pengawas ini dapat dijadikan dasar pembinaan pengawas sekolah, khususnya sebagai analisis

kebutuhan, peningkatan kompetensi dan profesionalisme pengawas melalui program pendidikan.

- b. Dapat menjadi acuan dalam melakukan pengembangan profesi dan perekrutan pengawas dimasa yang akan datang sesuai dengan rasio kebutuhan.

