

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Peningkatan mutu pendidikan nasional telah dilakukan dengan perbaikan kurikulum, peningkatan mutu guru, penyediaan sarana dan prasarana, perbaikan kesejahteraan guru, perbaikan organisasi sekolah, perbaikan manajemen, pengawasan dan perundang-undangan. Hal itu penting dilakukan pemerintah mengingat pendidikan sangat terkait dengan peningkatan mutu Sumber Daya Manusia (SDM) bangsa Indonesia.

Wujud nyata yang telah dilakukan pemerintah untuk peningkatan SDM adalah dengan pemberlakuan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) tahun pelajaran 2006/2007. Dalam KTSP, kiprah guru lebih dominan lagi, terutama dalam menjabarkan standar kompetensi dasar, tidak saja dalam program tertulis tapi dalam pembelajaran nyata di kelas, dan tentu saja sangat membutuhkan keterampilan guru yang benar-benar profesional.

KTSP terdiri atas tujuan pendidikan tingkat satuan pendidikan, struktur dan muatan KTSP, kalender pendidikan, dan silabus dengan cara melakukan penjabaran dan penyesuaian terhadap standar isi yang ditetapkan dengan Permendiknas No. 22 Tahun 2006 dan Standar Kompetensi Lulusan yang ditetapkan dengan Permendiknas No.23 Tahun 2006 dan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP). Ini berarti bahwa, tiap sekolah harus mampu menyusun, mengembangkan dan melaksanakan perencanaan pengembangan sekolah yang mengacu kepada tuntutan SNP, yaitu 8 komponen

Standar Nasional Pendidikan. Oleh karena itu, maka dibutuhkan tenaga-tenaga profesional di bidang pendidikan yang mampu menjabarkan kurikulum dan menyusun program pengembangan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi/daerah masing-masing.

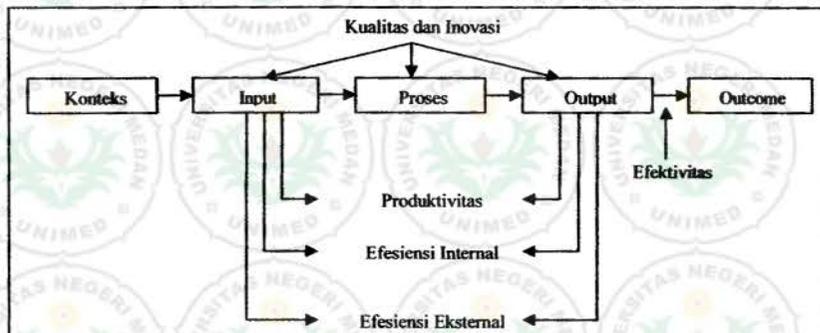
Sekolah sebagai suatu lembaga pelaksana kegiatan pendidikan harus dikelola secara terencana, terarah, terorganisasi dan terpadu agar dapat menghasilkan kinerja yang baik, benar-benar mampu menghasilkan pendidikan bermutu, khususnya peserta didik dan memberikan layanan yang baik.

Kepala Sekolah sebagai manajer dalam lembaga pendidikan harus mampu membuat perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan mengadakan pengawasan terhadap program pendidikan. Kepala Sekolah bertanggung jawab terhadap roda organisasi lembaga yang dipimpinnya dengan segala tugas yang melekat dalam dirinya, yaitu sebagai: Edukator, Manajer, Administrator, Supervisor, Leader, Inovator, dan Motivator (EMASLIM).

Sebuah Lembaga memiliki kinerja (*performance*) yang baik apabila roda organisasi dilaksanakan berdasarkan siklus manajemen yang diawali dengan penyusunan program yang terencana dengan baik, pembagian tugas yang teratur, pelaksanaan program yang diawasi, dan hasilnya selalu dievaluasi. Hasil evaluasi dijadikan untuk menyusun program baru, demikian seterusnya, sehingga merupakan siklus yang dinamis, berkembang menuju hasil yang lebih baik.

Komponen pendidikan terdiri atas kesiswaan, ketenagaan, keuangan, kurikulum, perlengkapan/peralatan, perpustakaan, gedung/ruangan, laboratorium /bengkel, listrik dan air, hubungan masyarakat dan tata usaha (sistem surat

menyurat untuk pengambilan keputusan). Semua komponen tersebut terpadu pada sebuah sekolah membentuk sistem yang dapat dikelompokkan menjadi komponen konteks, input, proses, output, dan outcome. Menurut Dharma (2004: 32) manajemen sekolah berperan sebagai pengendali dan pengatur seluruh komponen sekolah sebagai sistem, yaitu pada konteks, input, proses, output, dan outcome seperti terlihat pada gambar 1 berikut:



Gambar 1. Sekolah sebagai sistem

Peningkatan mutu pendidikan di sekolah, diawali dari lancar tidaknya proses belajar mengajar (PBM). Hal ini sangat bergantung pada dukungan komponen-komponen yang tersedia. Artinya semua komponen pendidikan yang ada di sekolah harus dapat digunakan untuk mempelancar PBM di sekolah. Akan tetapi tidak sedikit masalah yang harus dihadapi sekolah untuk meningkatkan mutunya, baik masalah internal maupun eksternal. Untuk mengatasi masalah-masalah yang ada maka sekolah-sekolah berupaya menata mekanisme kerja, khususnya yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan peningkatan mutu pendidikan, terutama peningkatan kualitas PBM sesuai dengan kebutuhan sekolah tersebut.

Pendidikan dikatakan bermutu jika sesuai dengan yang seharusnya dan apa yang diharapkan oleh masyarakat (*benchmark*). Setiap sekolah secara bertahap dibina untuk mendapat standard yang diharapkan. Apabila suatu sekolah telah mencapai standard mutu secara nasional, diharapkan juga sekolah dapat secara bertahap mampu mencapai mutu yang kompetitif secara internasional. Menurut Sallis (Dachnel: 2005), untuk meningkatkan mutu perlu menerapkan manajemen mutu keseluruhan dalam pendidikan dengan seperangkat alat-alat praktis untuk memenuhi dan melampaui kebutuhan, kemauan, dan harapan pelanggan pada waktu sekarang dan untuk yang akan datang.

Agar keseluruhan program dapat terlaksana dengan baik dan sesuai dengan perencanaan, maka setiap lembaga penyelenggara pendidikan (sekolah) membutuhkan pengawasan, baik pengawasan internal maupun pengawasan eksternal. Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan atasan kepada bawahannya (*top down*). Pelaksanaannya dapat bersifat langsung (*direct control*) maupun tidak langsung (*indirect control*). Pengawasan terhadap sekolah bersikap *top down* yang dilaksanakan oleh pemerintah mulai dari Pemerintah Pusat, Provinsi, sampai ke tingkat Kabupaten/Kota. Pada tingkat Kabupaten, pengawasan dilakukan melalui Kepala Dinas Pendidikan di Kabupaten ataupun Inspektorat sesuai dengan Permendiknas No. 12 Tahun 2005 Pasal 26 tentang organisasi dan tata kerja Inspektorat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional. Sedangkan pengawasan eksternal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar baik secara formal ataupun nonformal. Pengawasan eksternal tersebut dapat berupa kontrol sosial yang dilakukan masyarakat baik secara pribadi,

maupun organisasi kemasyarakatan seperti LSM, Dewan Pendidikan, Komite Sekolah, Pers, dsb.

Pengawas pendidikan menurut Permendiknas No. 12 Tahun 2007 harus memiliki kompetensi supervisi manajerial, kompetensi supervisi akademik, kompetensi supervisi manajerial, kompetensi evaluasi pendidikan, kompetensi penelitian dan pengembangan, dan kompetensi sosial. Pengawas tidak akan dapat melakukan pengawasan dan menilai kinerja sekolah tanpa memiliki kompetensi di atas. Untuk melakukan evaluasi dan monitoring pendidikan, pengawas pendidikan harus: (a) menguasai sistem penilaian pendidikan mencakup penilaian konteks, input, proses, output, dan dampak pendidikan termasuk penilaian akreditasi sekolah/satuan pendidikan; (b) mampu menyusun kriteria dan indikator keberhasilan pendidikan pada satuan pendidikan dan memanfaatkannya untuk pengawasan; (c) mampu mengelola dan menganalisis data hasil pengukuran dan penilaian serta memanfaatkan hasil-hasilnya untuk peningkatan mutu pendidikan; (d) mampu menilai kompetensi dan kinerja guru dan memanfaatkan hasil penilaian bagi peningkatan layanan pembelajaran/bimbingan, dan (e) mampu melaksanakan penilaian tentang kinerja sekolah, kinerja kepala sekolah, kinerja staf sekolah serta memanfaatkan hasilnya untuk peningkatan mutu sekolah binaannya.

Secara teoritis diyakini bahwa, pengawasan internal dan eksternal perlu dilaksanakan di sekolah-sekolah guna meningkatkan kinerja sekolah. Artinya, bahwa pengawasan baik internal maupun eksternal akan berkontribusi positif terhadap kinerja sekolah.

Hasil pengamatan peneliti, kenyataan di lapangan menunjukkan masih ditemukan pemimpin pendidikan yang tidak menguasai tupoksinya. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal seperti rekrutmen yang salah atau tidak sesuai dengan standard yang berlaku, latar belakang pendidikan dan kemampuan professional yang masih heterogen, serta tidak memiliki komitmen yang tinggi dalam menjalankan tupoksinya. Pemimpin seperti ini tentu saja sulit untuk dapat meningkatkan mutu pendidikan di sekolahnya. Sedangkan berkaitan dengan fungsi pengawasan, pemimpin yang seperti ini tentunya tidak dapat melakukan pengawasan dengan baik.

**Tabel 1**  
**Nilai Rata-rata Hasil Ujian Akhir Siswa SMP Kota Tebing Tinggi**

Pelajaran	Tahun Pelajaran	
	2005/2006	2006/2007
Bahasa Indonesia	7.34	7.41
Bahasa Inggris	6.78	6.98
Matematika	7.41	7.32
Persentase nilai rata-rata <6	9.82	4.96

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Tebing Tinggi

Seperti terlihat pada tabel 1 di atas, berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas P & K Kota Tebing Tinggi perolehan nilai rata-rata siswa SMP di kota Tebing Tinggi dalam Ujian Nasional (UN) 2006 berada pada rentang 6,78 hingga 7,41 dengan 9,88 % memiliki nilai rata-rata <6. sedangkan nilai rata-rata UN 2007 berada pada rentang 6,98 hingga 7,41 dengan 5% memiliki nilai rata-rata <6. Yang menjadi masalah adalah apakah perolehan nilai ini merupakan peran dari pengawasan baik internal maupun eksternal. Bagaimana kontribusi masing-masing pengawasan dalam kaitan nilai UN ini?

Pengamatan pada sekolah-sekolah yang ada di Tebing Tinggi juga menunjukkan bahwa pengawasan eksternal belum terlaksana dengan baik. LSM hanya menyoroti sekolah ketika ada masalah dengan penggunaan dana atau kasus lain. Sedangkan hubungan dengan komite sekolah juga banyak yang bermasalah disebabkan komite sekolah belum dapat melaksanakan fungsinya dengan baik sebagai bagian dari komponen pengawasan eksternal. Ini terbukti banyaknya konflik antara sekolah dengan komite sekolah.

Pada sisi lain, Kepala Sekolah sebagai pelaksana pengawasan internal di sekolah kurang optimal melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan. Hal ini disebabkan oleh kesibukan kepala sekolah dengan tugas-tugas rutin lainnya seperti mengikuti rapat-rapat koordinasi di Dinas Pendidikan, mempersiapkan laporan pertanggungjawaban dana bantuan, mempersiapkan pelaksanaan UN, dan sebagainya. Akibat kesibukan ini tugasnya sebagai pengawas internal di sekolah menjadi terabaikan. Untuk itu perlu diteliti bagaimana sistem pengawasan yang ada di sekolah-sekolah khususnya SMP yang ada di kota Tebing Tinggi.

## **B. Identifikasi Masalah**

Kinerja Sekolah dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain: perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengawasan, dan evaluasi. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan kepada bawahannya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas, prosedur kerja, kedisiplinan karyawan, dll.

Pengawasan eksternal adalah berupa pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar untuk mengetahui apa yang terjadi di lapangan dengan cara memeriksa perilaku personalia pendidikan dalam melakukan tugasnya.

Banyak hal yang dapat diidentifikasi berkaitan dengan masalah pengawasan sebagai berikut :

1. Apakah kinerja sekolah atau SMP yang ada di Kota Tebing Tinggi rendah?
2. Bagaimanakah peran pengawasan internal dan eksternal terhadap kontribusi pada peningkatan kinerja sekolah?
3. Adakah peran pengawasan yang salah kaprah dari kepala sekolah yang menyebabkan kepala sekolah menjadi otoriter?
4. Mengapa banyak konflik yang terjadi antara pihak sekolah dengan komite yang diakibatkan kurangnya pemahaman pada peran dan fungsinya masing-masing?
5. Bagaimanakah sistem pengawasan dan teknik pengawasan yang standar yang dapat memberikan kontribusi terhadap kinerja sekolah?
6. Bagaimanakah peran pengawasan terhadap peningkatan komponen-komponen sekolah seperti kurikulum, manajemen kepala sekolah, organisasi dan kelembagaan, sarana dan prasarana, ketenagaan, pembiayaan, peserta didik, peran serta masyarakat serta lingkungan dan budaya sekolah agar turut memberikan kontribusinya terhadap peningkatan kinerja sekolah?

**C. Batasan Masalah.**

Masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah kontribusi pengawasan terhadap peningkatan kinerja sekolah. Ada tiga masalah pokok yang harus dibatasi yaitu :

1. Pengawasan internal yang dilakukan oleh Kepala Sekolah terhadap sekolah yang dipimpinnya meliputi ; pemeriksaan perangkat pembelajaran, pemeriksaan dokumen penilaian yang dilakukan guru, memberikan masukan dan saran kepada guru, supervisi kunjungan kelas, meninjau kegiatan MGMP, mengawasi kegiatan belajar mengajar, mengumumkan hasil rekapitulasi absensi guru dan pegawai, berdiskusi tentang hasil penilaian kinerja guru dan pegawai dalam rapat dewan guru, memberikan toleransi atas catatan negatif dari sikap dan kedisiplinan guru, memberikan reward, memberikan teguran, memotivasi guru, memberikan target pencapaian yang harus dituntaskan guru, memantau pencapaian target kerja guru, memberikan laporan tentang target pencapaian kerja personil.

2. Pengawasan eksternal dalam masalah ini dibatasi pada pengawasan dari luar sekolah yakni oleh Komite Sekolah meliputi ; komite memberikan gagasan dan usul untuk kemajuan sekolah, komite menghadiri rapat-rapat yang dilaksanakan sekolah, pengumpulan dana dari masyarakat yang dilakukan komite, memantau proses pelaksanaan proyek-proyek di sekolah, memantau dan memeriksa dokumen pertanggungjawaban penggunaan dana-dana sekolah.

3. Masalah kinerja sekolah dibatasi pada ; upaya sekolah melengkapi fasilitas belajar di kelas, melengkapi buku-buku perpustakaan, kebersihan dan keamanan lingkungan sekolah, pengembangan sarana administrasi, pemberdayaan sarana dan prasarana , Rencana Program Pembelajaran

(RPP), peningkatan wawasan dan pengetahuan guru, pencapaian kenaikan kelas, pencapaian tingkat kelulusan, dan prestasi sekolah.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapatlah dirumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah terdapat kontribusi yang signifikan antara pengawasan internal dengan kinerja sekolah di SMP Negeri se kota Tebing Tinggi?
2. Apakah terdapat kontribusi yang signifikan antara pengawasan eksternal dengan kinerja sekolah di SMP Negeri se kota Tebing Tinggi?
3. Apakah terdapat kontribusi yang signifikan antara pengawasan internal dan pengawasan eksternal dengan kinerja sekolah di SMP Negeri se kota Tebing Tinggi?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kontribusi pengawasan internal dengan kinerja sekolah di SMP Negeri se kota Tebing Tinggi.
2. Untuk mengetahui kontribusi pengawasan eksternal dengan kinerja sekolah di SMP Negeri se kota Tebing Tinggi.
3. Untuk mengetahui kontribusi pengawasan internal dan eksternal dengan kinerja sekolah di SMP Negeri se kota Tebing Tinggi.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat pada :

1. Dinas Pendidikan Kota Tebing Tinggi, sebagai masukan bagi penyeleksian, pembinaan dan pengembangan jenjang karir kepala sekolah dan pengawas sekolah, dan pemberian penataran bagi guru dalam meningkatkan program pengembangan sumber daya manusia (SDM).
2. Para kepala sekolah dan pengawas SMP Negeri di kota Tebing Tinggi sebagai bahan masukan untuk evaluasi diri sebagai kepala sekolah/pengawas.
3. Para guru SMP Negeri di Kota Tebing Tinggi menjadi bahan masukan langsung bahwa perlunya peningkatan kinerja dalam menjalankan tugas sebagai agen perubahan dalam PBM dengan baik agar dapat menghasilkan peserta didik yang bermutu.
4. Pengembangan ilmu pengetahuan Administrasi Pendidikan dan memperkaya pengetahuan ilmiah serta bahan kajian di jurusan Administrasi Pendidikan Universitas Negeri Medan.