BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan usaha sadar yang dengan sengaja dirancangkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pendidikan bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia sebagaimana yang telah digariskan melalui Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2003 bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Berdasarkan laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report*– HDR) *United Nations Development Programme* (1999-2017), Indeks Pengembangan Manusia (*Human Development Index* – HDI) Indonesia berada pada peringkat ke- 116 dari 156 negara di dunia dengan indeks sebesar 0,694, hal ini jauh berada di bawah Brunei Darussalam pada peringkat ke- 39 dengan indeks 0,853, Malaysia pada peringkat ke- 57 dengan indeks 0,802, Thailand pada peringkat ke- 83 dengan indeks 0,755 dan Philipina pada peringkat ke- 113 dengan indeks 0,699. Hal ini menunjukkan bahwa lemahnya pengembangan SDM di Indonesia dan dengan kondisi seperti ini akan meningkatnya pengangguran dan pada akhirnya tingginya tingkat kriminalisasi. Senada dengan kondisi seperti ini kurang menguntungkan dalam persaingan di tingkat global. Hal ini berarti pendidikan

belum menjadi pemicu utama dalam pengembangan SDM, tapi justru menjadi kontributor utama dalam peningkatan jumlah pengangguran

Berbicara mengenai kualitas sumber daya manusia, mutu pendidikan memegang peran yang sangat penting dalam proses peningkatan kualitas sumber daya manusia. Peningkatan mutu pendidikan merupakan suatu proses yang terintegrasi dengan proses peningkatan kualitas sumber daya manusia itu sendiri. Upaya peningkatan mutu pendidikan ini harus dilakukan secara menyeluruh yang mencakup pengembangan dimensi manusia Indonesia seutuhnya, yakni aspek moral, akhlak, budi pekerti, pengetahuan, keterampilan, seni, olahraga dan perilaku.

Bangsa Indonesia dalam upaya peningkatan mutu sumber daya manusia *(quality of human resources)* melalui peningkatan mutu pendidikan *(improvement of education quality),* secara nyata telah melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan. Langkah awal dan bersifat fundamental tercermin dalam pembukaaan UUD 1945 yang mana merupakan cita-cita bangsa Indonesia yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia. Produk legal formal dan *policy* pendukung sebagai pengejawantahan cita-cita bangsa Indonesia diatas, terlihat pada UUD 1945, Undang-Undang, rencana pembangunan bangsa Indonesia baik yang berjangka pendek, menengah maupun jangka panjang.

Legal framework atas pembangunan bidang pendidikan di Indonesia semakin kuat sejak diundangkanya UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN). Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan “Sistem Pendidikan Nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) pasal 57 ayat (1) menyebutkan evaluasi dilakukan dalam rangka

pengendalian mutu pendidikan secara nasional sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggara pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dan ayat (2) evaluasi dilakukan terhadap peserta didik, lembaga, dan program pendidikan pada jalur formal dan nonformal untuk semua jenjang, satuan, dan jenis pendidikan". Oleh karena itu seluruh jalur, jenis dan jenjang pendidikan diakomodasi dan dibina dalam suatu sistem pendidikan nasional.

Menurut Sagala (2017:45) negara maju dan bermartabat adalah negara yang memiliki sumber daya mansusia (SDM) pendidikan yang unggul, handal dan bebas dari korupsi, sehingga rakyatnya dapat menikmati standar hidup yang layak, menguasai teknologi dan menguasai ekonomi. Untuk menjadi sumber daya pendidikan yang berkualias membutuhkan SDM yang mampu mengatasi masalah negara sendiri. Negara yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah sekalipun tidak akan dapat menyejahterakan rakyat dan bangsanya jika SDM yang dimiliki tidak mampu mengubah kekayaan tersebut menjadi potensi yang bermanfaat. Sayangnya, pengembangan SDM Indonesia masih belum memenuhi harapan.

Kondisi nyata dari usaha perbaikan mutu sumber daya manusia melalui peningkatan mutu pendidikan dapat kita lihat dalam bentuk program wajib belajar 6 (enam) tahun dan program wajib belajar 9 (Sembilan) tahun sebagai kelanjutanya. Upaya ini, lebih jauh, dilakukan melalui berbagai cara seperti peningkatan sarana prasarana, perbaikan kualitas tenaga kependidikan, penyempurnaan manajemen, pembaharuan kurikulum, peningkatan anggaran, dan lain-lain. Namun hingga saat ini mutu pendidikan di Indonesia belum menunjukkan adanya perkembangan yang signifikan.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 12 tahun 2007 tentang Standar Pengawas Sekolah/Madrasah berisi standar kualifikasi dan kompetensi pengawas sekolah. Standar kualifikasi menjelaskan persyaratan akademik dan nonakademik untuk diangkat menjadi pengawas sekolah. Standar kompetensi memuat seperangkat kemampuan yang harus dimiliki dan dikuasai pengawas sekolah untuk dapat melaksanakan tugas pokok, fungsi dan tanggung jawabnya. Namun kenyataan dalam penelitian Saputra (2008:18) menyimpulkan bahwa pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi akademik hanya memeriksa perangkat pembelajaran guru secara administratif dan umpan balik yang diberikan hanya sekedar motivasi agar guru meningkatkan mutu pembelajaran, tanpa diimbangi dengan kegiatan koreksi dan evaluasi, pembimbingan dan pembinaan bagaimana agar mutu pembelajaran guru dapat ditingkatkan. Ini menunjukkan bahwa pengawas sekolah kurang berkompeten membantu guru untuk meningkatkan kompetensi pedagogik dan kompetensi profesional. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Sharma dkk (2011:217) yang menyatakan bahwa peranan pengawas hanyalah sekedar menyelesaikan pekerjaan mereka diatas kertas saja dan hanya proses untuk mencari kesalahan guru. Hal ini sangat bertolak belakang dengan konsep supervisi yang oleh Sahertian (2008:19) menyebutkan bahwa pengawasan atau supervisi pendidikan tidak lain dari usaha memberikan layanan kepada *stakeholder* pendidikan, terutama kepada guru-guru, baik secara individu maupun secara kelompok dalam usaha memperbaiki kualitas proses dan hasil pembelajaran.

Penelitian Clark dan Olumese (2013) menunjukkan bahwa pengawas sekolah tidak melakukan pertemuan dengan guru sebelum dan sesudah kegiatan observasi,

dan tidak melakukan kunjungan kelas. Dalam penelitian Behlol at al (2011) menghasilkan temuan bahwa 87,5% kepengawasan akademik yang dilakukan oleh kepala sekolah dan pengawas ternyata tidak sampai mengunjungi ruang kelas untuk memberi bimbingan profesional kepada guru, 75% dari mereka tidak demokratis dalam melakukan pengawasan, bahkan 85% dari pengawas merasa bahwa kompetensi mereka kurang. Padahal Marzano, Frontier, dan Livingston (2011:2) menyatakan bahwa *"the purpose of supervision should be the enhancement of teachers' pedagogical skills, with the ultimate goal of enhancing student achievement"*.

Menurut Sudjana (2012:5), pengawas sekolah atau pengawas satuan pendidikan adalah seseorang yang melaksanakan tugas supervisi bukan melaksanakan inspeksi dan bukan juga sesorang yang melakukan kontrol. Dalam pengertian ini, supervisi diartikan sebagai bantuan profesional atau bantuan keahlian dari seorang supervisor kepada seseorang atau kelompok orang yang akan disupervisi.

Selain itu, menurut Sagala (2012:145) hasil studi yang dilakukan oleh kelompok kerja (POKJA) pengawas sekolah (Dirjen Dikdasmen Depdiknas) mengungkapkan bahwa (1) kualifikasi akademik pengawas sekolah yang ditunjukkan oleh tingkat pendidikan formal sangat heterogen; (2) para pengawas sekolah/satuan pendidikan telah memiliki pengalaman kerja sebagai tenaga pendidik berstatus PNS cukup lama dan rata-rata telah berusia diatas 50 tahun; (3) rekrutmen tenaga pengawas satuan pendidikan yang tidak terprogram dan tidak teruji secara akademik; (4) lemahnya pembinaan karir dan pembinaan profesi pengawas sekolah, sehingga kompetensi professional pengawas tidak lebih baik dari kompetensi guru;

(5) jabatan pengawas sekolah kurang dminati dibandingakn dengan jabatan kepala sekolah, disebabkan rekrutmen dan penghargaan pengawas yang tidak memadai; (6) dikalangan guru dan pengawas sekolah adanya anggapan bahwa jabatan pengawas adalah memperpanjang masa kerja masa kerja mereka dari 56 tahun menjadi 60 tahun, bukan karena prestasi atau karier yang sebenarnya; (7) kurangnya dukungan yang diberikan oleh pemerintah daerah dan dinas pendidikan setempat maupun pihak satuan pendidikan kepada pengawas sekolah untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sebagai pengawas satuan pendidikan.

Pengawas sekolah berfungsi sebagai supervisor pendidikan dengan tugas melaksanakan pengawasan akademik dan pengawasan manajerial. Pengawasan akademik pada hakekatnya adalah bantuan profesional kepada guru agar guru dapat meningkatkan kualitas pembelajaran sehingga dapat mempertinggi hasil belajar siswa. Sedangkan pengawasan manajerial merupakan bantuan profesional kepada kepala sekolah dan seluruh staf sekolah agar dapat meningkatkan mutu penyelenggaraan pendidikan pada sekolah yang dibinanya terutama dalam aspek pengelolaan dan administrasi sekolah. Oleh sebab itu, untuk dapat melaksanakan tugas pengawasan, pengawas sekolah harus memiliki kualifikasi dan kompetensi yang lebih unggul dari kualifikasi dan kompetensi guru dan kepala sekolah. Jadi posisi, peran dan eksistensi pengawas perlu mendapat perhatian yang maksimal demi meningkatkan mutu pendidikan.

Konteks peningkatan mutu pendidikan sejalan dengan PP No. 19 Tahun 2005 tentang standar mutu pendidikan, menyatakan peranan pengawas sekolah sangat penting dalam meningkatkan mutu pendidikan pada sekolah binaannya. Oleh sebab itu, pembinaan pengawas agar dapat melaksanakan tugas kepengawasan

akademik dan manajerial mutlak diperlukan. Selain dari itu, posisi, peran dan eksistensi pengawas harus dibina agar citra pengawas sekolah lebih meningkat sebagaimana yang kita harapkan. Pengawas Sekolah harus mempunyai nilai lebih dari guru dan kepala sekolah baik dari segi kualifikasi, kemampuan, kompetensi, finansial dan dimensi lainnya agar kehadirannya di sekolah betul-betul didambakan *stakeholder* sekolah. Di pihak pengawas sekolah sendiri kini semakin dihadapkan dengan tantangan tuntutan kualitas pendidikan yang didambakan masyarakat. Pesatnya tuntutan peningkatan kompetensi dan pengembangan profesional secara umum seharusnya direspon pengawas sekolah dengan baik. Terlebih bila dihubungkan dengan era perdagangan bebas yang menuntut dunia pendidikan di Indonesia peka terhadap tuntutan kualitas berstandar internasional.

Tugas pokok pengawas sekolah/satuan pendidikan adalah melakukan penilaian dan pembinaan dengan melaksanakan fungsi-fungsi supervisi, baik supervisi akademik maupun supervisi manajerial. Berdasarkan tugas pokok dan fungsi di atas minimal ada tiga kegiatan yang harus dilaksanakan pengawas yakni: (1) Melakukan pembinaan pengembangan kualitas sekolah, kinerja kepala sekolah, kinerja guru, dan kinerja seluruh staf sekolah; (2) Melakukan evaluasi dan monitoring pelaksanaan program sekolah beserta pengembangannya; (3) Melakukan penilaian terhadap proses dan hasil program pengembangan sekolah secara kolaboratif dengan stakeholder sekolah.

Mengacu pada SK Menpan nomor 118 tahun 1996 tentang jabatan fungsional pengawas dan angka kreditnya, Keputusan bersama Mendikbud nomor 03420/O/1996 dan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara nomor 38 tahun 1996 tentang petunjuk pelaksanaan jabatan fungsional pengawas serta

Keputusan Mendikbud nomor 020/U/1998 tentang petunjuk teknis pelaksanaan jabatan fungsional pengawas sekolah dan angka kreditnya, dapat dikemukakan tentang tugas pokok dan tanggung jawab pengawas sekolah yang meliputi: (1) Melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pendidikan di sekolah sesuai dengan penugasannya pada TK, SD, SLB, SLTP dan SLTA; (2) Meningkatkan kualitas proses belajar-mengajar/bimbingan dan hasil prestasi belajar/bimbingan siswa dalam rangka mencapai tujuan pendidikan.

Tugas pokok yang pertama merujuk pada supervisi atau pengawasan manajerial sedangkan tugas pokok yang kedua merujuk pada supervisi atau pengawasan akademik. Pengawasan manajerial pada dasarnya memberikan pembinaan, penilaian dan bantuan/bimbingan mulai dari rencana program, proses, sampai dengan hasil. Bimbingan dan bantuan diberikan kepada kepala sekolah dan seluruh staf sekolah dalam pengelolaan sekolah atau penyelenggaraan pendidikan di sekolah untuk meningkatkan kinerja sekolah. Pengawasan akademik berkaitan dengan membina dan membantu guru dalam meningkatkan kualitas proses pembelajaran/bimbingan dan kualitas hasil belajar siswa.

Sedangkan wewenang yang diberikan kepada pengawas sekolah meliputi: (1) memilih dan menentukan metode kerja untuk mencapai hasil yang optimal dalam melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya sesuai dengan kode etik profesi, (2) menetapkan tingkat kinerja guru dan tenaga lainnya yang diawasi beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya, (3) menentukan atau mengusulkan program pembinaan serta melakukan pembinaan. Wewenang tersebut menyiratkan adanya otonomi pengawas untuk menentukan langkah dan strategi dalam menentukan prosedur kerja kepengawasan. Namun demikian pengawas perlu berkolaborasi

dengan kepala sekolah dan guru agar dalam melaksanakan tugasnya sejalan dengan arah pengembangan sekolah yang telah ditetapkan kepala sekolah.

Berdasarkan kedua tugas pokok di atas maka kegiatan yang dilakukan oleh pengawas 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/bimbingan, 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 penyelenggaran 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.

Temuan di lapangan terkait fungsi kepengawasan di Kecamatan Medan Marelan yaitu pengawas sekolah kurang diminati sebab rekrutmen pengawas bukan karena prestasi tetapi semacam tenaga buangan dari kepala sekolah, guru, kepala sekolah atau guru yang memasuki masa pension. Selain itu jenjang karier pengawas sekolah masih kurang jelas dan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pembinaan dan pengembangan kemampuan profesional tenaga pengawas jarang dilaksanakan, baik berupa diklat kepengawasan, penataran khusus pengawas, seminar, lokakarya dan kegiatan ilmiah lainnya. Selain itu, hasil diskusi dengan salah seorang pengawas sekolah mengungkapkan bahwa hasil supervisi yang dilakukan oleh pengawas sekolah tidak dijadikan sebagai pertimbangan atau dasar dalam menyusun kebijakan dibidang pendidikan guna meningkatkan mutu pendidikan utamanya mutu pembelajaran di sekolah, perencanaan program peningkatan kompetensi guru dan kepala sekolah, penempatan kepala sekolah dan lain sebagainya.

Kondisi pengawas Sekolah Dasar di Kecamatan Medan Marelan belum melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal, ini tergambar dari hasil wawancara dengan beberapa guru dan kepala sekolah. Terungkap bahwa pelaksanaan supervisi akademik guru di Sekolah dasar Kecamatan Medan Marelan masih belum berjalan dengan efektif dan optimal. Hal tersebut ditunjukkan dengan data intensitas kehadiran pengawas sekolah di sekolah. Kehadiran pengawas untuk melakukan pembinaan melalui supervisi akademik masih minim, karena pengawas sekolah mengunjungi tiap sekolah paling banyak hanya tiga kali selama satu tahun. Selain itu ketika pengawas datang ke sekolah pengawas jarang sekali melakukan kunjungan kelas untuk memberikan bantuan dan bimbingan akademik tetapi lebih banyak membahas permasalahan yang bersifat administratif., selain itu juga

pengawas belum memiliki program secara berkelanjutan terhadap pengelolaan manajemen sekolah dan pembinaan profesional guru, padahal peranan pengawas sekolah sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 66 mengamanatkan pentingnya kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Pengawasan oleh pemerintah hadir dalam berbagai bentuk, salah satunya adalah pengawasan pendidikan yang dilaksanakan oleh pengawas sekolah. Pada sisi lain guru sangat membutuhkan pembinaan, terutama menyangkut tentang kesiapan dan kemampuan guru dalam perencanaan pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, dan penilaian hasil pembelajaran. Oleh karena itu peranan pengawas dalam memantau dan membina guru di sekolah sangat diharapkan. Peranan pengawas sekolah ini sejalan dengan tugas pokoknya sebagai tenaga kependidikan yang bertanggungjawab atas terpenuhinya delapan standar nasional pendidikan sebagai dasar penjaminan mutu pendidikan di sekolah.

Lebih lanjut Depdiknas (2009:2) menegaskan bahwa kompetensi supervisi akademik adalah kemampuan pengawas sekolah dalam melaksanakan pengawasan akademik yakni menilai dan membina guru dalam rangka mempertinggi kualitas proses pembelajaran yang dilaksanakannya, agar berdampak terhadap kualitas hasil belajar siswa. Dapat dimaknai bahwa supervisi akademik adalah supervisi yang berkenaan dengan aspek-aspek yang memberi jawaban pada pertanyaan bagaimana siswa belajar lebih baik. Instrumen Administrasi Proses Pembelajaran meliputi pengecekan 13 (tiga belas) dokumen penting yang digunakan oleh guru dalam proses pembelajaran. Ketigabelas dokumen tersebut adalah (1) Standar Kompetensi /

Kompetensi Dasar, (2) Program Tahunan, (3) Program semester, (4) Pemetaan, (5) Silabus, (6) Rencana Pelaksanaan Program Pembelajaran (7) Kriteria Ketuntasan Minimal, (8) Jurnal Guru, (9) Buku Nilai, (10) Kisi-Kisi Soal, (11) Analisis Nilai, (12) Program Perbaikan dan Pengayaan, dan (13) Buku Sumber.

Semua dokumen tersebut dinilai pengawas dengan nilai baik, cukup ataupun kurang. Dalam supervisi akademik yang dilakukan oleh pengawas diberikan kriteria baik jika dokumen yang diperiksa sudah dibuat dengan sempurna. Nilai cukup diberikan jika sudah dibuat tetapi belum sempurna dan memerlukan beberapa perbaikan. Sedangkan nilai kurang diberikan jika guru yang bersangkutan belum membuat dokumen sama sekali. Instrumen penilaian Rencana Pelaksananaan Pembelajaran yang memeriksa 10 (sepuluh) aspek di dalam Rencana Pelaksanaan Pembelajaran yang telah dibuat oleh guru. Aspek yang dinilai tersebut adalah (1) kejelasan perumusan tujuan pembelajaran, (2) pemilihan materi ajar, (3) pengorganisasian materi ajar, (4) pemilihan sumber/ media pembelajaran, (5)kejelasan skenario pembelajaran, (6)kerincian skenario pembelajaran, (7) kesesuaian teknik dengan tujuan pembelajaran, (8) kelengkapan instrumen, (9) kerapian RPP, (10) Pengarsipan RPP.

Dukungan dan evaluasi dan tindak lanjut merupakan dua fungsi utama untuk tipe supervisi ini. Pengertian ini hampir sama dengan Sahertian (2008:19) yaitu usaha memberi layanan kepada guru-guru baik secara individual maupun secara kelompok dalam usaha memperbaiki pengajaran. Jadi supervisi akademik adalah layanan bantuan profesional seorang pengawas sekolah kepada guru-guru mata pelajaran dalam usahanya untuk meningkatkan mutu pembelajaran yang diampunya agar mutu hasil prestasi siswa diharapkan akan meningkat juga. Di lain pihak,

pendidikan bermutu merupakan sarana utama dan yang memberikan akses penting bagi upaya mencerdaskan kehidupan bangsa serta meraih kehidupan yang baik, maju, dan berkeadilan di masa depan. Pendidikan bermutu, dalam konteks ini, bukan sekadar pendidikan yang dapat memberikan kekuatan dan kekayaan intelektual sehingga setiap manusia Indonesia memiliki kemampuan berpikir dan olah nalar secara cerdas, melainkan juga pendidikan yang dapat memberikan bekal moral dan etika yang terpuji.

Penjaminan mutu pendidikan merupakan upaya untuk memastikan ketercapaian standar nasional pendidikan tersebut sekaligus memberikan peta mutu pendidikan yang menjadi basis pengembangan program teknis di tingkat satuan pendidikan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Implementasi penjaminan mutu pendidikan memerlukan kesungguhan pemegang kapasitas manajerial pembina, penyelenggara, dan pengelola satuan pendidikan dalam memastikan bahwa masukan, proses, keluaran, dan *outcome* pendidikan terselenggara dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik *(public accountability).* Menurut Hamzah (2006:14) Mutu pendidikan sendiri pada dasarnya dapat dilihat dari aspek proses pendidikan, *outcome* pendidikan, dan isi atau *content* pendidikan. Ketiganya dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan, bila proses pendidikan berkaitan dengan bagaimana pendidikan itu berlangsung dengan mengikutsertakan segenap potensi dan sumberdaya yang tersedia maka *outcome* pendidikan lebih mencerminkan apa yang sudah dicapai oleh proses tersebut. Proses pendidikan menentukan kualitas hasil pendidikan yang akan diperoleh, sedangkan kualitas hasil pendidikan menjadi indikator dan *feedback* bagi perbaikan mutu proses pendidikan yang akan dilaksanakan selanjutnya.

Secara eksplisit, PP No. 19 Tahun 2005 menyebutkan bahwa penjaminan mutu pendidikan merupakan kewajiban satuan pendidikan baik formal maupun nonformal. Dengan prinsip peningkatan mutu berkelanjutan yang didorong oleh kemauan diri satuan pendidikan *(internally driven),* maka proses penjaminan mutu dijalankan secara mandiri oleh satuan pendidikan. Gasperz (2005:5) mengartikan mutu sebagai atribut tujuan dalam proses menciptakan sumber daya manusia yang bermutu dan pendidikan yang bermutu sendiri diartikan sebagai *customer satisfaction, corformance to the reguirement* dan *continuous improvement* baik untuk produk yang *tangible* maupun *intangible*. Definisi relatif tentang kualitas memiliki dua aspek yaitu penyesuaian diri dengan spesifikasi dan mememuhi kebutuhan pelanggan.

Mutu merupakan pembeda antara yang baik dan tidak, antara yang sukses dan gagal serta penjamin perkembangan sekolah dalam meraih status di tengah-tengah persaingan dunia pendidikan yang makin keras. Mutu, sesuai dengan fungsinya, membutuhkan standarisasi yang disepakati dan diterima oleh kalangan luas di masyarakat dunia. Salah satu standarisasi yang secara luas digunakan di dunia, termasuk dalam bidang pendidikan adalah ISO *(International Standart Organization).* Standar mutu bagi pelanggan memberikan jaminan produk atau jasa yang dihasilkan pemasok secara konsisten sesuai dengan mutu yang telah ditetapkan. Dalam ISO 9001:2001, ada delapan elemen persyaratan, yaitu fokus pelanggan, kepemimpinan, partisipasi karyawan, pendekatan proses, pendekatan system, perbaikan terus-menerus, pendekatan faktual dalam pengambilan keputusan dan hubungan timbal balik yang menguntungkan dengan pemasok. Disini terlihat,

filosofi mendasar standar mutu ISO adalah menekankan pencegahan daripada pengobatan, sedangkan landasan konsepnya adalah *Plan, Do, Check,* dan *Action.*

Berdasarkan konsepsi mutu dan standar mutu di atas, dalam upaya mewujudkan pendidikan yang bermutu, kebutuhan akan pengelolaan atau manajemen yang memiliki fokus terhadap mutu menjadi suatu keharusan. *Total Quality Management* atau Manajemen Mutu Terpadu merupakan jawaban atas kebutuhan diatas. *Total Quality Management* merupakan proses kontiniu yang melibatkan segenap pegawai melalui organisasi dalam pemecahan masalah secara kreatif untuk meningkatkan kualitas atau mutu atas output dan proses. Ada tiga karakteristik utama dalam TQM yaitu: *customer focus, commitment to increment improvement dan emphasis on problem solving.* Ada lima aspek yang menjadi tolak ukur penerapan manajemen mutu TQM dalam pendidikan yaitu : fokus pelanggan internal maupun eksternal, adanya keterlibatan total, adanya standar baku mutu lulusan, adanya komitmen dan adanya perbaikan yang berkelanjutan.

Ada tiga konsep dasar yang perlu dibedakan dalam peningkatan mutu yaitu kontrol mutu *(quality control),* jaminan mutu *(quality assurance)* dan mutu terpadu *(total quality).* Kontrol mutu secara historis merupakan konsep mutu yang paling tua yang menyeleksi setiap produk yang tidak sesuai standar. Jaminan mutu merupakan kegiatan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kesalahan sejak awal proses. Jaminan mutu juga merupakan sebuah cara menghasilkan produk yang bebas dari cacat dan kesalahan. Lanjutan dari konsep jaminan mutu adalah *Total Quality Management* (TQM) yang berusaha menciptakan sebuah budaya mutu dengan cara mendorong semua anggota stafnya untuk dapat memuaskan para pelanggan. Dalam Sallis (2012:24) disebutkan bahwa total dalam terminologi ini berarti bahwa seluruh

sumber daya dan setiap orang dalam sebuah organisasi tersebut terlibat dalam upaya peningkatan secara terus menerus, dan *management* juga berarti semua orang karena setiap orang dalam organisasi apapun status, posisi dan perannya adalah merupakan manager bagi diri dan tanggungjawabnya.

Secara filosofis, konsep *Total Quality Mangement* (TQM) menekankan pada pencarian secara konsisten terhadap perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai kebutuhan dan kepuasan pelanggan. Filosofi ini dipandang oleh sebagian pakar pendidikan dapat dijadikan referensi atau rujukan dalam dunia pendidikan untuk menciptakan lembaga pendidikan yang bermutu. Seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang melahirkan persaingan di berbagai sektor kehidupan, maka keberadaan *Total Quality Mangement* (TQM) dapat memberi jawaban terhadap kemajuan itu, sehingga sudah banyak mengundang perhatian publik, terutama dari kalangan tokoh pendidik semakin meningkat dalam beberapa tahun terakhir ini. Peningkatan mutu dalam proses pembelajaran sangat terkait dengan interaksi antara peserta didik dan pendidik yang berkaitan dengan materi bahan ajar tertentu. Tidak hanya kondisi peserta didik yang berpengaruh, tetapi juga kondisi pendidik ikut mempengaruhi kualitas pembelajaran. Pendidik adalah mediator yang bisa memberi pengalaman mendasar yang memungkinkan didik menunjukkan potensi yang luar biasa yang dimilikinya. Kualitas interaksi juga dipengaruhi oleh kualitas fasilitas, termasuk kurikulum dan manajemen sekolah yang dijalankan oleh kepala sekolah.

Perbaikan mutu melalui proses pembelajaran dalam pandangan *total quality management* (TQM) merupakan inti dari pendidikan yang bermutu. Itulah sebabnya mutu pendidikan pada sekolah ditentukan oleh kualitas proses pembelajarannya.

Namun perlu diketahui, peningkatan kualitas pembelajaran bersifat kontekstual, sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial dan kultural sekolah dan lingkungannya. Kondisi lingkungan sekolah mempengaruhi kualitas pembelajaran, baik guru maupun peserta didik, semuanya menghendaki adanya kondisi lingkungan yang kondusif dan menyenangkan. Untuk memudahkan penerapaan *total quality management* (TQM) disekolah seharusnya merujuk kepada sepuluh prinsip atau karakteristik TQM, yang terdiri; (1) berfokus pada pelanggan (internal dan eksternal), (2) berobsesi tinggi pada kualitas, (3) menggunakan pendekatan ilmiah dalam pengambilan keputusan, (4) Komitmen Jangka Panjang, (5) Manajemen dan Kerjasama tim, (6) menyempurnakan kualitas secara berkesinambungan, (7) pendidikan dan pelatihan, (8) menerapkan kebebasan yang terkendali, (9) memiliki kesatuan tujuan, dan (10) melibatkan dan memberdayakan guru dan karyawan.

Apabila sepuluh prinsip *total quality management* (TQM) dijadikan dasar atau patokan dalam membina mutu di sekolah, maka akan terjadi perubahan budaya dari budaya tradisional ke budaya modern (budaya mutu), dengan ketentuan semua aktifitas yang berinteraksi mempelihatkan komitmen yang tinggi terhadap pencapaian standar mutu yang telah ditetapkan bersama. Berdasarkan beberapa hal tersebut, *total quality management* dapat diartikan sebagai sebuah upaya organisasi untuk meningkatkan mutu seluruh sumber daya secara terus menerus sehingga menghasilkan produk yang bermutu juga.

Berdasarkan beberapa penelitian model supervisi akademik dan *Total Quality Management* (TQM) yang dikembangkan oleh penelitian sebelumnya, peneliti mencoba menjelaskan beberapa Model Supervisi Akademik dan *Total Quality Management* (TQM) yang sudah berjalan saat ini, Model Supervisi

akademik yang dikembangkan oleh Agus (2014:113-118) dipilih dengan alasan sebagaimana dalam kajian landasan teori, bahwa dalam *total quality management* seluruh sumberdaya dan setiap orang dituntut untuk mengembangkan diri secara terus menerus agar untuk menghasilkan produk yang bermutu juga. Disain Model Supervisi Akademik Berbasis *Total Quality Management* ini secara garis besar menekankan pada pengembangan dan pemberdayaan lembaga kepengawasan, yang dimulai dari perencanaan kebutuhan pengawas sekolah yang ideal dengan analisis formasi, dilanjutkan peningkatan kompetensi pengawas sekolah dengan pengembangan profesional yang berkelanjutan dan evaluasi.

Model yang dikembangkan oleh Herry (2014:126-132) yaitu Supervisi Akademik Bebasis Evaluasi Diri Melalui MGMP Sekolah Untuk Meningkatkan Kompetensi Pedagogik Guru SMK di Kabupaten Wonogiri. Pengembangan model supervisi ini mengarah pada pemberian bantuan profesional berdasarkan kebutuhan guru agar kompetensi pedagogik guru dapat meningkat. Guru-guru dilibatkan pada proses perencanaan supervisi akademik yaitu melaui evaluasi diri, dari evaluasi diri dibuat perencanaan bantuan yang dibutuhkan guru secara kelompok MGMP sekolah sehingga selain bantuan yang diberikan pengawas akan ada interaksi antar guru. Adanya bantuan profesioanal dari pengawas sekolah dan interaksi antar guru akan menghidupkan suasana supervisi sehingga guru tidak lagi merasa hanya sebagai subyek tetapi juga merasa bahwa supervisi itu diperlukan untuk meningkatkan kompetensi pedagogiknya. Hasil ujicoba menunjukkan bahwa model supervisi hasil pengembangan dapat meningkatkan kompetensi pedagogik guru. Adanya peningkatan ini tentu dapat dipahami karena pemberian bantuan profesioanal oleh pengawas berdasarkan kebutuhan guru melaui evaluasi diri dan juga hasil observasi

pengawas sekolah. Dengan evaluasi diri, guru dapat mengetahui kekurangan dan bantuan yang dibutuhkannya. Dengan mengetahui kebutuhan bantuan yang diinginkan guru pengawas sekolah tentu akan memberikan bantuan sesuai yang dibutuhkan guru sehingga akan dapat meningkatkan kompetensi guru.

Pengembangan Model oleh Hartomo, dkk (2017:141-146) Pemberdayaan Guru dalam Pembelajaran Sosiologi Berbasis *Blended Learning* bahwa Keunggulan model akhir atau model final pemberdayaan guru dalam pembelajaran sosiologi berbasis *blended learning* yang dapat dipakai oleh pengawas sekolah Kabupaten Bima adalah sebagai berikut. (a) Memudahkan pengawas sekolah dalam melaksanakan pemberdayaan guru karena berkoordinasi dengan mdia group Whatsapp yang dapat diakses menggunakan *smartphone* secara *online* dan *real time* dari mana saja, kapan saja, dan dimana saja dengan koneksi internet. (b) Pengawas sekolah tidak harus datang langsung ke guru atau ke sekolah binaan. (c) Pengawas sekolah dan guru dapat melakukan komunikasi secara *real* time. (d) Guru dapat melihat dan mengunduh langsung informasi kependidikan dari website pribadi pengawas sekolah secara online. (e) Dapat dijadikan sebagai sarana bagi guru untuk saling bertukar pendapat serta saling memberi motivasi dan inspirasi mengenai pengelolaan pembelajaran karena dalam kegiatan pemberdayaan akan berkumpul beberapa guru dengan berbagai pengalaman dan kemampuan yang berbeda-beda.

Hasil penelitian Sigit (2016:107-114) Supervisi Akademik Berbasis *Sharing of Experience* untuk Meningkatkan Kompetensi Pedagogik. Arah pengembangan model supervisi ini adalah pemberian bantuan dan sekaligus melakukan penilaian terhadap guru yang disupervisi. *Sharing of experience* antara pengawas dan guru yang disupervisi merupakan bagian terpenting mulai dari perencanaan sampai tindak

lanjut supervisi. Pengawas dan guru yang disupervisi selalu terlibat secara langsung dalam menyusun jadwal dan program supervisi, observasi kelas pada saat analisis kebutuhan dan tindak lanjut supervisi. *Sharing of experience* yang dilakukan secara terus menerus akan menumbuhkan kedekatan emosional antara pengawas dan guru yang disupervisi, sehingga hubungan lebih bersifat kekeluargaan, terjalin komunikasi yang baik, kerjasama, lebih bersifat kesetaraan, tidak memberi kesan bawahan dengan atasan, bersifat kolegial. Supervisi akademik berbasis *sharing of experience* dimulai dari inisiatif guru yang ingin meningkatkan kemampuannya, sehingga membutuhkan seorang pengawas untuk membantu memperbaiki kelemahan yang ada pada dirinya. Pertemuan awal antara pengawas dan guru untuk merencanakan dan mendesain program supervisi. Perencanaan dibuat berdasarkan analisis kebutuhan yang berpijak pada hasil observasi yang dilakukan bersama antara pengawas dan guru yang disupervisi. Model supervisi yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah model yang efektif. Model yang dikembangkan dalam penelitian ini diawali dengan inisiatif guru. berinisiatif akan membuat pelaksanaan supervisi menjadi nyaman sehingga hasil yang diharapkan dapat tercapai. Model final sebagai produk penelitian memiliki keterbaruan sebagai berikut: (1) perencanaan supervisi bersifat *bottom up*; (2) supervisi dilakukan berdsarkan analisis kebutuhan; (3) supervisi dilakukan atas inisiatif guru; (4) hubungan yang saling menguntungkan antara pengawas dan guru yang di supervisi mulai dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan tindak lanjut; (5) aspek yang diukur lebih tepat, sesuai dengan karakteristik guru produktif.

Berdasarkan beberapa fenomena permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka penulis akan melakukan penelitian lanjutan berkaitan dengan judul "Pengembangan Model Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) Dalam Meningkatkan Mutu Proses Pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan".

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang dirumuskan berdasarkan hasil pra penelitian serta signifikansi penelitian bagi pengembangan ilmu tentang Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) Dalam Meningkatkan Mutu Proses Pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan, maka diidentifikasi masalah-masalah dalam penelitian sebagai berikut :

1. Kondisi Objektif Supervisi Akademik Pengawas di Kecamatan Medan Marelan
2. Keberadaaan kualitas dan daya saing SDM di Indonesia yang rendah ditandai dengan hasil uji kompetensi guru (UKG), hanya sebanyak tujuh provinsi mendapat nilai terbaik dalam penyelenggaraan uji kompetensi guru (UKG) pada tahun 2018.
3. Hasil studi yang dilakukan oleh kelompok kerja (POKJA) pengawas sekolah (Dirjen Dikdasmen Depdiknas) ternyata tidak sepenuhnya dipahami secara benar oleh sebagian pengawas sekolahnya sendiri maupun oleh sebagian pemangku kepentingan pendidikan lainnya.

4. Model Konseptual Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan.
5. Fungsi kepengawasan di Kecamatan Medan Marelan yaitu pengawas sekolah kurang diminati sebab rekrutmen pengawas bukan karena prestasi tetapi semacam tenaga buangan dari kepala sekolah, guru, kepala sekolah atau guru yang memasuki masa pension.
6. Implementasi Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran.
7. Efektivitas Model Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan.
8. Hasil diskusi dengan salah seorang pengawas sekolah mengungkapkan bahwa hasil supervisi yang dilakukan oleh pengawas sekolah tidak dijadikan sebagai pertimbangan atau dasar dalam menyusun kebijakan dibidang pendidikan guna meningkatkan mutu pendidikan utamanya mutu pembelajaran di sekolah, perencanaan program peningkatan kompetensi guru dan kepala sekolah, penempatan kepala sekolah dan lain sebagainya.

1.3. Pembatasan Masalah

Dari identifikasi masalah yang sudah dipaparkan diatas, maka penelitian ini dibatasi pada "Pengembangan Model Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) Dalam Meningkatkan Mutu Proses Pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan."

Objek yang akan diteliti adalah sekolah dasar yang berada di Kecamatan Medan Marelan Provinsi Sumatera Utara. Adapun sekolah yang menjadi objek supervisi akademik terdiri atas 15 (lima belas) sekolah. Adapun sebaran sekolah dasar di kecamatan Medan Marelan Kota Medan dalam penelitian ini dibagi menjadi 3 (tiga) wilayah kepengawasan. Wilayah kepengawasan 1 (satu) terdiri atas 5 (lima) Sekolah Dasar, Wilayah kepengawasan 2 (dua) terdiri atas 5 (lima) Sekolah Dasar, Wilayah kepengawasan 3 (tiga) terdiri atas 5 (lima) Sekolah Dasar.

1.4. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Kondisi Objektif Supervisi Akademik Pengawas di Kecamatan Medan Marelan?
2. Bagaimanakah Model Konseptual Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan?
3. Bagaimanakah Implementasi Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran?
4. Efektivitas Model Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan?

1.5. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menghasilkan Pengembangan Model Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) Dalam Meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan.

Selaras dengan tujuan utama dalam studi ini, secara operasional tujuan penelitian yang dilakukan mampu mengidentifikasi, mengkaji, menggali, menganalisa, menggambarkan, menjelaskan, mendeskripsikan, memaparkan, mendapatkan dan memperoleh data untuk jawaban penelitian, dalam memetakan, mengembangkan serta menemukan :

1. Kondisi Objektif Supervisi Akademik Pengawas di Kecamatan Medan Marelan;
2. Model Konseptual Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan;
3. Implementasi Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran;
4. Efektivitas Model Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan.

1.6. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat pada penelitian pengembangan model Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) Dalam Meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

   Sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan Supervisi Akademik Pengawas Berbasis *Total Quality Management* (TQM) Dalam Meningkatkan mutu proses pembelajaran di Sekolah Dasar Kecamatan Medan Marelan.

2. Manfaat Praktis

   a. Sebagai bahan masukan kepada pihak pendidik untuk meningkatkan mutu proses pembelajaran.

   b. Sebagai bahan masukan bagi UPT Dinas Pendidikan Kota Medan dalam menentukan kebijakan, melakukan pembinaan terhadap pengawas dan kepala sekolah dalam melaksanakan kegiatan supervisi akademik.

   c. Sebagai bahan masukan kepada pengawas sekolah di SD Kecamatan Medan Marelan Kota Medan agar dapat menentukan kegiatan supervisi akademik pendidikan terhadap guru-guru di sekolah.

   d. Sebagai bahan masukan kepada kepala sekolah untuk memberikan bimbingan dan arahan terhadap guru di SD Kecamatan Medan Marelan Kota Medan dapat melaksanakan proses pembelajaran dan perencanaan pembelajaran.