

B A B I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi, politik, dan kepercayaan yang berkepanjangan yang telah melanda Indonesia telah membawa dampak kepada seluruh aspek kehidupan. Walaupun banyak menimbulkan keterpurukan bagi bangsa, namun ada satu hikmah positif yaitu timbulnya pemikiran untuk mengadakan reformasi diberbagai lapisan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Fokus utama reformasi ini adalah bagaimana agar rakyat dapat hidup jauh dari kemiskinan, pemerintahan yang jujur, terbuka, adil, serta berorientasi pada kepada kepentingan rakyat.

Keinginan pemerintah untuk melaksanakan reformasi dalam bidang pendidikan memberi angin segar pada semua pelaku pendidikan. Undang - undang No. 20 tahun 2003 tentang **Sistem Pendidikan Nasional**, memberi gambaran untuk mewujudkan sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa, untuk memberdayakan semua warga menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu menghadapi tantangan zaman. Untuk menjadi manusia yang berkualitas salah satu yang ditempuh adalah melalui pendidikan.

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

baik. Untuk menjamin terselenggaranya layanan belajar yang bermutu, maka manajemen sekolah harus menggunakan metode manajemen Berbasis Sekolah (MBS) ditandai (1) peningkatan peranan dan pemberdayaan guru;(2) peningkatan wawasan pengelolaan pengajaran bagi guru melalui studi penelitian dan kajian pustaka;(3) memperjelas karier dan prestasi guru;(4) menyediakan buku-buku;(5) penyediaan sarana dan perlengkapan mendukung layanan belajar yang berkualitas;(6) menyediakan anggaran sesuai kebutuhan manajemen dan program pembelajaran.

Kepala sekolah sebagai manejer dalam lembaga pendidikan harus mampu membuat perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan mengadakan pengawasan terhadap program pendidikan. Menurut Dachnel (2005 : 211) Kepala Sekolah bertanggung jawab terhadap roda organisasi lembaga yang dipimpinnya dengan segala tugas yang melekat dalam dirinya, yaitu sebagai : *Edukator, Manejer, Administrator, Leader, Inovator, dan motivator* (EMASLIM).

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

Penilaian kinerja sekolah adalah upaya pemotretan keberhasilan kepemimpinan kepala sekolah dan sekaligus menggambarkan kondisi objektif profil sekolah secara utuh. Kinerja sekolah merupakan keterpaduan kinerja /

performance semua warga sekolah yang tidak terlepas dari pelaksanaan kepala sekolah dalam upaya peningkatan mutu pendidikan berbasis sekolah.

Oleh karena itu menurut Soedidjarto (2004 : 50) sekolah harus berupaya untuk meningkatkan mutu pendidikan setiap tahunnya dengan memperhatikan 9 (sembilan) komponen dasar yang mempengaruhi : kurikulum dan proses pembelajaran, administrasi dan manajemen sekolah, organisasi dan kelembagaan sekolah, ketenagaan, pembiayaan, sarana prasana, peserta didik, peran serta masyarakat, lingkungan dan budaya sekolah.

Komponen pendidikan terdiri atas : kesiswaan, ketenagaan, keuangan, perlengkapan / peralatan, kurikulum, perpustakaan, gedung / ruangan, labor / bengkel, listrik dan air, hubungan masyarakat dan tata usaha (sistem informasi / surat menyurat untuk pengambilan keputusan).

Salah satu wujud nyata yang telah dilakukan pemerintah untuk peningkatan SDM adalah dengan pemberlakuan KTSP (Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan) tahun pelajaran 2006/2007. Dalam KTSP, kiprah guru lebih dominan lagi, terutama dalam menjabarkan standar kompetensi dasar, tidak saja dalam program tertulis tetapi dalam pembelajaran nyata di kelas, dan tentu saja sangat membutuhkan keterampilan guru yang benar – benar profesional. Tampilan guru profesional ditandai dengan: (1) unggul dalam menampilkan kemampuannya dalam bentuk perbuatan (performance);(2) bekerja atas tugas dan; (3) bertanggungjawab atas profesi demi kepuasan peserta didik,orang tua dan masyarakat;(4) komitmen terhadap organisasi profesi untuk meningkatkan

profesionalnya;(5) terus menerus mengembangkan strategi dan metode yang digunakannya dalam melakukan pekerjaan sesuai profesinya (Zamroni : 2006.57).

Dari hasil pengamatan di sekolah – sekolah yang ada di Kabupaten Labuhanbatu upaya peningkatan mutu belum dapat dilakukan secara maksimal, karena komponen – komponen penunjang di sana – sini masih terdapat kelemahan – kelemahan terutama menyangkut ketidakmampuan dukungan manajemen sekolah untuk kegiatan – kegiatan yang seharusnya dilakukan. Banyak guru – guru dalam melaksanakan pembelajaran tidak menggunakan perencanaan. Guru masuk ke kelas hanya dengan modal apa yang ada dibenak, masuk lalu mengajar, bunyi bel tanda pergantian mata pelajaran guru ke luar tanpa mengadakan evaluasi. Jarang terlihat ada guru yang mampu menata waktu dalam pembelajaran, yang seharusnya dimulai dari apersepsi, kegiatan pendahuluan kegiatan inti dan kegiatan penutup. Semua waktu pembelajaran itu diisi dengan kegiatan inti. Sehingga proses pembelajaran tidak jelas arahnya. Keterampilan mengajar guru pun belum optimal, masih banyak guru yang mengajar masih menggunakan model pembelajaran konvensional. Ini terlihat dari pembelajaran yang dimulai dari kegiatan membaca wacana materi pelajaran secara bergiliran, apapun mata pelajarannya tetap dimulai dari kegiatan membaca secara bergilir. Selesai dengan membaca siswa pun disuruh menyalinkan kembali apa yang tertulis diwacana. Labuhanbatu terkenal dengan Kabupaten “*Petro Dollar*”, namun sarana pendidikannya masih tertinggal bila dibandingkan dengan kabupaten lain yang ada di Sumatera Utara. Ini terlihat dari papan tulis yang masih menggunakan

kapur. Dari 45 SMP Negeri yang ada, tidak satupun yang sudah menggunakan "white board".

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 Proses Belajar Mengajar (PBM) sesuai dengan kebijakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permen Diknas).

Dengan berlaku Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) yang 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 Permen Diknas No. 22 Tahun 2006 dan Standar Kompetensi Lulusan yang ditetapkan dengan Permen Diknas No. 23 Tahun 2006 dan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, oleh karena setiap sekolah harus mampu menyusun, mengembangkan, dan melaksanakan perencanaan pengembangan sekolah yang mengacu kepada tuntutan SNP tersebut yaitu 8 Standar Nasional Pendidikan, maka dibutuhkan tenaga – tenaga profesional bidang pendidikan yang mampu menjabarkan kurikulum dan menyusun program pengembangan, yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sekolah / daerah masing – masing.

Pendidikan akan bermutu jika sesuai dengan apa diharapkan oleh masyarakat (*bench mark*). Setiap sekolah secara bertahap dibina untuk mendapatkan standar yang diharapkan. Apabila suatu sekolah telah mencapai standar mutu yang kompetitif secara internasional. Untuk meningkatkan mutu

perlu menerapkan manajemen mutu keseluruhan dalam pendidikan atau Total Quality Manajemen (TQM). TQM adalah salah satu filosofi dari perbaikan terus menerus yang dapat menyediakan suatu lembaga pendidikan dengan seperangkat alat – alat praktis untuk memenuhi dan melampaui kebutuhan, kemauan, dan harapan pelanggan pada waktu sekarang dan masa 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 atasannya kepada bawahannya.

Kepala dinas melalui pengawas sekolah mengawasi semua kegiatan kepala sekolah dan guru. Kepala sekolah mengawasi semua kegiatan guru. Kegiatan pengawasan yang dilakukan bukanlah bersifat seperti mandor mengawasi karyawan pabrik atau buruh perkebunan. Tetapi pengawasan yang sifatnya edukatif karena yang ingin dicapai adalah peningkatan mutu pendidikan. Pengawasan pendidikan di Labuhanbatu pun belum terlaksana secara optimal. Melalui pengamatan peneliti banyak pengawas sekolah yang ditugaskan dinas kabupaten hanya datang ke sekolah sebulan sekali, ada yang 3 bulan sekali, ada yang setahun sekali. Bahkan banyak guru yang tidak mengenal pengawas sekolahnya sehingga terjadi kebingungan pada saat penandatanganan berkas kenaikan golongan.

Pengawasan kepala sekolah terhadap guru di Kabupaten Labuhanbatu pun belum optimal. Berdasarkan wawancara yang dilakukan beberapa waktu yang

lalu, ada indikasi bahwa asalkan guru sudah di dalam kelas, amanlah semua. Tidak perlu lagi ada pengawasan, baik pengawasan administrasi maupun pengawasan dalam proses pembelajaran.

Kepala sekolah juga belum melaksanakan manajemen pendidikan secara benar. Proses *planning* (perencanaan), *organezing* (pengorganisasi), dan *cotroling* (pengawasan atau penendalian) belum berjalan dengan semestinya. Ini terbukti dari guru rajin, guru yang malas kalau mau naik golongan atau kenaikan gaji berkala semuanya harus melapor kepada kepala sekolah barulah kepala sekolah mengetahui hal tersebut. Demikian juga dengan tata usaha sekolah, bila ada guru yang memerlukan arsip – arsip untuk berkas kenaikan pangkat pun kurang terlayani, tetapi kalau kita beri uang semuanya akan beras. Hal tersebut bisa saja terjadi, sebab rekrutmen yang salah, tidak sesuai dengan standar yang berlaku, latar belakang pendidikan dan kemampuan profesional yang masih heterogen, serta tidak memiliki komitmen yang tinggi dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi).

Pelaksanaan pengawasan internal bisa bersifat langsung (*direct control*) ataupun tidak langsung (*indirect control*) terhadap sekolah bersifat *top down* dilaksanakan oleh pemerintah mulai dari Pemerintah Pusat, Propinsi, 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 jendral Departemen Pendidikan Nasional. Sedangkan pengawasan eksternal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar secara formal

ataupun informal. Pengawasan eksternal tersebut dapat berupa *social control* yang dilakukan masyarakat baik secara pribadi, maupun organisasional kemasyarakatan seperti LSM, Dewan Pendidikan / Komite Sekolah, Pers. Dikabupaten Labuhanbatu pengawasan eksternal masih jarang dilaksanakan. Walaupun ada hanya pada sekolah – sekolah yang letaknya di ibu kota kabupaten. Komite sekolah hanya menjadi mitra kerja kepala sekolah. Agar jangan banyak pekerjaan komite, maka anggota dan ketua komite sekolah mengiyakan semua proposal kepala sekolah. Jarang ada pengurus komite mengawasi; arah penggunaan dana, apa yang telah dilakukan guru, apa prestasi yang dicapai guru, berapa persen guru yang tidak hadir, berapa persen target pencapaian kurikulum, berapa persen tingkat kelulusan, mengapa banyak siswa yang *drop out*, semua luput dari pengawasan komite. Padahal mereka berani menyumbangkan dana untuk perbaikan mutu, pelayanan anak – anaknya di sekolah.

Demikian juga pers dan LSM datang ke sekolah hanya untuk mencari – cari kesalahan manajemen sekolah, tidak pernah memberi masukan sehingga sisi buruk sekolah saja yang kelihatan.

Nilai rata – rata perolehan siswa pada Ujian Nasional (UN) masih sekitar 5 s.d 7, dengan kata lain masih jauh dari ketuntasan belajar siswa. Perolehan nilai UN untuk tiga mata pelajaran di Kabupaten Labuhanbatu dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 1.1. Perolehan Nilai UN di Kabupaten Labuhanbatu.

No	Mata Pelajaran	T.p 2004/2005	T.P 2005/2006	T.P 2006/2007
1.	Bahasa Indonesia	5.70	5.98	6.11
2.	Bahasa Inggris	5.26	5.42	6.01
3.	Matematika	5.14	5.18	6.05

Demikian juga fasilitas layanan sekolah, masih banyak sekolah yang belum memiliki sarana dan prasarana yang memadai. Perpustakaan kenyataannya hanya berisi buku – buku pelajaran, tanpa didukung buku referensi lainnya. Begitu juga laboratorium, belum dapat difungsikan secara maksimal karena berbagai hal, seperti tidak adanya laboran, alat – alat yang usang dan rusak, ditambah lagi dengan kemampuan guru pengelola yang sangat terbatas.

Komite sekolah yang belum sepenuhnya berperan mendukung kegiatan program sekolah secara menyeluruh. Menurut pengamatan sementara, beberapa konteks sekolah menganggap bahwa eksistensi mereka hanya untuk membantu sekolah dari segi pendanaan saja. Padahal, sesungguhnya mereka sangat dibutuhkan untuk memberikan dukungan dalam hal pemberian saran – saran, kritik – kritik, bahkan pengawasan (*controlling*) terhadap sekolah.

Pengawasan pendidikan menurut Permen Diknas No. 12 Tahun 2007 harus memiliki kompetensi supervisi akademik, 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 menguasai : (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 pada satuan pendidikan dan memanfaatkannya untuk kepengawasan, (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, (e) mampu melaksanakan hasil penilaian tentang kinerja sekolah, kinerja kepala sekolah, kinerja staf sekolah serta memanfaatkan hasilnya untuk peningkatan mutu sekolah binaannya.

Secara teroris diyakini, pengawasan internal dan eksternal perlu di laksanakan di sekolah – sekolah dalam rangka meningkatkan kinerja sekolah. Artinya bahwa pengawasan baik internal maupun eksternal akan berkontribusi positif terhadap kinerja sekolah.

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. Sedangkan 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.

Agar penelitian lebih akurat maka permasalahan – permasalahan yang akan diidentifikasi ialah bagaimanakah kinerja sekolah selama ini di Kabupaten Labuhanbatu? Faktor – faktor yang dapat mempengaruhi kinerja tersebut? Apakah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan evaluasi dapat memberikan kontribusi terhadap kinerja sekolah? Apakah standarisasi pengawasan dan tehnik pengawasan berkontribusi terhadap kinerja sekolah? Apakah kurikulum, manajemen kepala sekolah, organisasi dan kelembagaan, sarana dan prasarana, ketenagaan, pembiayaan, peserta didik, peran serta masyarakat serta lingkungan dan budaya sekolah juga turut memberikan kontribusinya ?

C. Pembatasan Masalah

Dalam meneliti faktor – faktor atau variabel – variabel yang diduga berkontribusi terhadap Kinerja Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri di Kabupaten Labuhanbatu tentunya memerlukan waktu, tenaga dan uang yang tidak sedikit jumlahnya. Oleh sebab itu peneliti dalam melakukan penelitian ini hanya membatasi pada Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal Kinerja Sekolah.

D. Rumusan Masalah

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

1. Apakah terdapat hubungan yang bermakna antara Pengawasan Internal dengan Kinerja Sekolah ?
2. Apakah terdapat hubungan yang bermakna antara Pengawasan Eksternal dengan Kinerja Sekolah ?
3. Apakah terdapat hubungan yang bermakna antara Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal dengan Kinerja Sekolah ?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini bermanfaat bagi :

1. Untuk mengetahui hubungan Pengawasan Internal dengan Kinerja Sekolah di Kabupaten Labuhanbatu.
2. Untuk mengetahui hubungan Pengawasan Eksternal dengan Kinerja Sekolah di Kabupaten Labuhanbatu.
3. Untuk mengetahui hubungan Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal dengan Kinerja Sekolah di Kabupaten Labuhanbatu.

F. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan :

1. Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Labuhanbatu sebagai masukan bagi penyeleksian, pembinaan dan pengembangan jenjang karier Kepala Sekolah dan Pengawas Sekolah, dan pemberian penataran bagi guru dalam meningkatkan program pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM).
2. Para kepala sekolah dan Pengawasan SMP Negeri Kabupaten Labuhanbatu sebagai bahan masukan untuk evaluasi dirinya sebagai kepala sekolah / pengawas.
3. Para guru SMP Negeri di Kabupaten Labuhanbatu sebagai bahan masukan langsung bahwa perlunya peningkatan kinerja dalam menjalankan tugas sebagai agen perubahan dalam proses belajar mengajar (PBM) dengan baik agar dapat menghasilkan peserta didik yang bermutu.