

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dikenal istilah Pendidik dan Tenaga Kependidikan, dan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan. Dengan demikian Kepala Sekolah dan Pengawas Sekolah merupakan Tenaga Kependidikan menurut UU tersebut.

Masih dalam UU No. 20 Tahun 2003 pasal 39 dan 41 dijelaskan bahwa Tenaga Kependidikan memiliki tugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan. Dan untuk menjamin penyelenggaraan proses pendidikan yang bermutu pemerintah dan pemerintah daerah memiliki kewajiban memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan.

Peran dan fungsi Pengawas Sekolah merupakan jabatan strategis dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional. Peran-peran kepala sekolah sebagai seorang *administrator, climate maker, supervisor, entrepreneur, instructional leader, program facilitator, community facilitator, visionary, dan problem solver*

menjadikan jabatan tersebut sangat berperan dalam menjamin mutu satuan pendidikan.

Di sisi lain peran pengawas sekolah mempunyai tugas pokok menilai dan membina penyelenggaraan pendidikan pada sejumlah sekolah tertentu yang menjadi tanggung jawabnya. Dengan demikian pengawas sekolah berfungsi sebagai penjamin terwujudnya proses pembelajaran di sekolah yang menjadi tanggungjawabnya yang dijelaskan dalam Kepmenpan No 118 Tahun 1996 pasal 4 bahwa tanggung jawab Pengawas Sekolah adalah melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pendidikan di sekolah yang menjadi tanggung jawabnya sesuai dengan bidang kepengawasannya.

Di samping itu amanat undang-undang sistem pendidikan nasional mewajibkan Pemerintah dan pemerintah daerah membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah maupun oleh masyarakat. Dengan dasar pertimbangan tersebut pemerintah melalui Departemen Pendidikan Nasional dalam hal ini Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan telah menyusun rancangan pembinaan profesionalisme kepala sekolah dan pengawas sekolah sebagai upaya mewujudkan proses pendidikan nasional yang bermutu pada setiap jenjang satuan pendidikan dasar dan menengah.

Kimball (1995) dalam Sahertian (2000:25), mengemukakan bahwa pengawas berfungsi membantu (*assisting*), memberi support (*supporting*), dan mengajak (*sharing*). Siahaan (2006:2) mengemukakan bahwa pengawas (*supervisor*) adalah

salah satu tenaga kependidikan, yang bertugas memberikan pengawasan agar tenaga kependidikan (*guru, kepala sekolah, personil lainnya di sekolah*) dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

Sebagai tenaga kependidikan, guru membutuhkan bantuan tenaga pengawas. Guru merupakan personil sekolah yang selalu berhadapan dengan berbagai hal di mana dirinya tidak dapat memecahkan masalah secara menyeluruh tanpa mendapat bantuan dari pihak lainnya, terutama dari pengawas. Guru selalu berhadapan dengan situasi yang setiap saat berubah, seperti kurikulum, tuntutan masyarakat, pemenuhan kebutuhan hidupnya, dan lain sebagainya. Siahaan (2006:2) mengemukakan hal tersulit yang dihadapi guru adalah menghadapi perubahan tuntutan masyarakat, yaitu tuntutan terhadap perubahan yang cukup deras dari masyarakat sehingga membutuhkan perubahan kurikulum. Dengan situasi ini, adakalanya guru tidak siap menghadapi seorang diri tanpa ada bantuan dari pihak lainnya.

Walaupun guru telah memiliki sertifikasi untuk melaksanakan tugas pembelajaran, baik pada pendidikan pra jabatan maupun *in service training* dan *on service training*, berbagai kendala tetap saja mereka hadapi, baik kendala yang bersifat internal maupun eksternal. Berbagai kendala ini tentu saja tidak dapat diselesaikan guru tanpa adanya bantuan pengawas sebagai mitra guru di sekolah. Sebagai tenaga kependidikan yang telah lama melaksanakan tugas pengajaran, pengawas seharusnya memiliki wawasan yang luas tentang proses pembelajaran. Apalagi jika mereka telah memiliki usia yang matang karena relatif lama menggeluti tugas sebagai guru. Dengan usia dan pengalaman pembelajaran yang matang, emosi

mereka diharapkan lebih stabil dalam menghadapi berbagai persoalan, baik persoalan pribadi maupun persoalan tugas mereka.

Kemudian yang selalu menjadi keluhan di kalangan guru-guru, kepala sekolah dan personil sekolah lainnya, adalah perilaku pengawas yang cenderung hanya mencari-cari kesalahan semata tanpa dapat mencarikan solusi yang cepat dan tepat sebagaimana yang dibutuhkan mereka yang bermasalah. Kecenderungan ini mengakibatkan guru-guru tidak simpati dengan cara-cara pengawas itu. Siahaan (2006:8) menyebutkan di beberapa tempat, guru tidak menjadikan pengawas sebagai mitra dalam penyelesaian masalah, bahkan pengawas adakalanya dianggap dapat menyulitkan pengembangan karir guru.

Praktek pengawasan selama ini cenderung dikonotasikan dengan hal-hal yang negatif karena seorang pengawas yang berkunjung ke sekolah hanya duduk dan berbincang-bincang dengan kepala sekolah dan kalau memeriksa di sekolah sering minta uang saku. Karena itu, kehadiran pengawas sekolah sering disambut dingin oleh kepala sekolah.

Seharusnya tugas pengawas untuk membina dan menilai bukan hanya sekedar datang berkunjung ke sekolah untuk berbincang-bincang sejenak dan setelah itu pulang tanpa ada tindak lanjutnya. Tugas membina sekolah adalah memberikan arahan, bimbingan, contoh dan saran dalam pelaksanaan pendidikan di sekolah, untuk itu diperlukan keteladanan dari pihak pengawas sekolah dan melaksanakan tugasnya.

Dengan kemampuan-kemampuan tersebut diharapkan pengawas SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dapat

menjadi partner kerja yang serasi dengan pihak sekolah dalam memajukan sekolahnya, bukan menjadi seorang pengawas yang menakut-nakuti pihak sekolah.

Dalam konperensi tenaga kependidikan yang diselenggarakan Bappenas dan Bank Dunia di Jakarta tahun 1999, dikemukakan sinyalemen mengenai kondisi pengawas sekolah saat ini, "Pengawas pendidikan berfungsi sebagai sarana untuk memacu mutu pendidikan, harus mengutamakan aspek-aspek akademik daripada administratif (sebagaimana yang berlaku selama ini). Oleh sebab itu, jabatan sebagai pengawas atau penilik harus dipegang oleh orang-orang yang benar-benar berkemampuan dan menguasai bidang tugasnya, memiliki latar belakang yang sesuai, serta disiapkan secara sistematis melalui pendidikan dan/atau pelatihan. Harus dihindari jabatan pengawas sekolah diduduki oleh orang-orang yang tidak layak atau hanya menunggu masa pensiun".

Berbagai masalah yang menjadi opini di lingkungan pengawas tersebut menjadi fenomena dan berjalan sedemikian rupa, sehingga sedikit banyaknya diduga mempengaruhi mutu pendidikan dan ini tentu mengganggu dan memprihatinkan bagi dunia pendidikan. Tidaklah jarang, pengawas melakukan kesalahan-kesalahan sehingga guru, kepala sekolah dan personil sekolah yang lain tidak akrab dan menjauhi pengawas. Peran dan fungsi pengawas ditinjau dari praktik lapangan, nampaknya mempunyai hubungan langsung dengan persekolahan yang menjadi binaannya. Penyelenggaraan pendidikan jalur sekolah, jenis dan jenjang pendidikan SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun, dengan jumlah kecamatan sebanyak 31 Kecamatan, jumlah SMA Negeri

sebanyak 17, SMA Swasta sebanyak 29 sehingga jumlah keseluruhan SMA Negeri dan Swasta berjumlah sebanyak 46 sekolah.

Upaya-upaya peningkatan kualitas pendidikan yang salah satu faktornya adalah proses pembelajaran di setiap jenjang persekolahan. Dipandang dari administrasi pendidikan, paling tidak ada tiga komponen fungsional manajerial strategis seperti perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang berpengaruh atas kinerja pendidikan. Dari ketiga komponen manajerial, selama ini yang diduga masih kurang mendapat perhatian adalah pengawasan. Engkoswara (1987:23) fungsi pengawasan sangat strategis dalam pencapaian tujuan, termasuk dalam penyelenggaraan pendidikan.

Persoalan pengawasan pendidikan yang berkaitan dengan persekolahan sangat kompleks. Kompleksitas tersebut, menyangkut berbagai faktor seperti kuantifikasi (jumlah) dan kualifikasi (kualitas) tenaga pengawas, fasilitas dan pendukungnya, dana operasionalnya serta kompetensi pengawas itu sendiri. Sebagai gambaran nyata berkenaan dengan tenaga pengawas, dibandingkan dengan jumlah sekolah SMA, maka jumlah tenaga pengawas sekolah sebanyak 55 orang. Jumlah tersebut memberikan informasi bahwa sumber daya tenaga pengawas sekolah yang ada di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dipandang dari rasio antara jumlah sekolah SMA Negeri dan Swasta atau sama dengan seorang pengawas melayani satu sekolah, tampak sangat proporsional bila dibandingkan jumlah minimal 1:10. Posisi pengawas menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 118/1996, mengenai Jabatan Fungsional

Pengawas Sekolah sangat strategis. Oleh sebab itu, seseorang yang diberi wewenang dan tanggung jawab, harus mempunyai beberapa kriteria yang sesuai dengan peran dan fungsi pengawasan. Sumber daya pengawas di lingkungan persekolahan tentunya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam pengembangan sumber daya manusia pendidikan secara keseluruhan. Pengawas mempunyai kesamaan makna dengan supervisor, walaupun penekanan tertentu mempunyai perbedaan. Namun demikian, dalam beberapa konsep dapat dijadikan suatu landasan berfikir dalam menelaah pengawasan pendidikan.

Carter (1959) dalam Sahertian (2000:17) memberi pengertian bahwa supervisi adalah usaha dari petugas-petugas sekolah dalam memimpin guru-guru dan petugas-petugas lainnya dalam memperbaiki pengajaran, termasuk menstimulasi, menyeleksi pertumbuhan jabatan dan perkembangan guru-guru serta merevisi tujuan-tujuan pendidikan, bahan pengajaran dan metode serta evaluasi pengajaran.

Pandangan yang dikemukakan tersebut menunjukkan bahwa supervisor mempunyai peranan, fungsi yang kompleks dari sistem pendidikan. Seorang supervisor, dituntut mampu memberikan pelayanan, bimbingan dan pemecahan masalah, serta pemberdayaan sumber-sumber yang dihadapi oleh pelaksanaan pendidikan di sekolah hal ini terlihat jelas dalam peraturan Mendiknas No.12 Tahun 2007 tentang kompetensi yang harus dimiliki oleh pengawas itu meliputi: 1) kompetensi kepribadian, 2) kompetensi supervisi manajerial, 3) kompetensi supervisi akademik, 4) kompetensi evaluasi pendidikan, 5) kompetensi penelitian pengembangan dan 6) kompetensi sosial.

Kompetensi kepribadian meliputi hal-hal berikut ini: 1) Memiliki tanggung jawab sebagai pengawas satuan pendidikan; 2) Kreatif dalam bekerja dan memecahkan masalah baik yang berkaitan dengan kehidupan pribadinya maupun tugas-tugas jabatannya; 3) Memiliki rasa ingin tahu akan hal-hal baru tentang pendidikan dan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni yang menunjang tugas pokok dan tanggung jawabnya; 4) Menumbuhkan motivasi kerja pada dirinya dan pada stake holder pendidikan.

Kompetensi supervisi manajerial meliputi: 1) Menguasai metode, teknik dan prinsip-prinsip supervisi dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan di sekolah menengah yang sejenis; 2) Menyusun program pengawasan berdasarkan visi – misi - tujuan dan program pendidikan sekolah menengah yang sejenis; 3) Menyusun metode kerja dan instrumen yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi pengawasan di sekolah menengah yang sejenis; 4) Menyusun laporan hasil-hasil pengawasan dan menindaklanjutinya untuk perbaikan program pengawasan berikutnya di sekolah menengah yang sejenis; 5) Membina kepala sekolah dalam pengelolaan dan administrasi satuan pendidikan berdasarkan manajemen peningkatan mutu pendidikan di sekolah menengah yang sejenis; 6) Membina kepala sekolah dan guru dalam melaksanakan bimbingan konseling di sekolah menengah yang sejenis; 7) Mendorong guru dan kepala sekolah dalam merefleksikan hasil-hasil yang dicapainya untuk menemukan kelebihan dan kekurangan dalam melaksanakan tugas pokoknya di sekolah menengah yang sejenis; 8) Memantau pelaksanaan standar nasional

pendidikan dan memanfaatkan hasil-hasilnya untuk membantu kepala sekolah dalam mempersiapkan akreditasi sekolah menengah yang sejenis.

Kompetensi supervisi akademik meliputi; 1) Memahami konsep, prinsip, teori dasar, karakteristik, dan kecenderungan perkembangan tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 2) Memahami konsep, prinsip, teori/teknologi, karakteristik, dan kecenderungan perkembangan proses pembelajaran/bimbingan tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 3) Membimbing guru dalam menyusun silabus tiap mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis berlandaskan standar isi, standar kompetensi dan kompetensi dasar, dan prinsip-prinsip pengembangan KTSP; 4) Membimbing guru dalam memilih dan menggunakan strategi/metode/teknik pembelajaran /bimbingan yang dapat mengembangkan berbagai potensi siswa melalui mata-mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 5) Membimbing guru dalam menyusun rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP) untuk tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 6) Membimbing guru dalam melaksanakan kegiatan pembelajaran/bimbingan (di kelas, laboratorium, dan atau di lapangan) untuk tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 7) Membimbing guru dalam mengelola, merawat, mengembangkan dan menggunakan media pendidikan dan fasilitas pembelajaran/bimbingan tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 8) Memotivasi guru untuk

memanfaatkan teknologi informasi dalam pembelajaran/bimbingan tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis.

Kompetensi evaluasi pendidikan meliputi: 1) Menyusun kriteria dan indikator keberhasilan pendidikan dan pembelajaran/bimbingan tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 2) Membimbing guru dalam menentukan aspek-aspek yang penting dinilai dalam pembelajaran/bimbingan tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 3) Menilai kinerja kepala sekolah, kinerja guru dan staf sekolah lainnya dalam melaksanakan tugas pokok dan tanggung jawabnya untuk meningkatkan mutu pendidikan dan pembelajaran/bimbingan pada tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis.; 4) Memantau pelaksanaan pembelajaran/bimbingan dan hasil belajar siswa serta menganalisisnya untuk perbaikan mutu pembelajaran/bimbingan tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis; 5) Membina guru dalam memanfaatkan hasil penilaian untuk kepentingan pendidikan dan pembelajaran/bimbingan tiap mata pelajaran dalam rumpun mata pelajaran yang relevan di sekolah menengah yang sejenis.

Kompetensi penelitian pengembangan meliputi: 1) Menguasai berbagai pendekatan, jenis, dan metode penelitian dalam pendidikan; 2) Menentukan masalah kepengawasan yang penting diteliti untuk keperluan tugas pengawasan maupun untuk pengembangan karirnya sebagai pengawas; 3) Menyusun proposal penelitian

pendidikan baik proposal penelitian kualitatif maupun penelitian kuantitatif; 4) Melaksanakan penelitian pendidikan untuk pemecahan masalah pendidikan, dan perumusan kebijakan pendidikan yang bermanfaat bagi tugas pokok tanggung jawabnya; 5) Mengolah dan menganalisis data hasil penelitian pendidikan baik data kualitatif maupun data kuantitatif; 6) Menulis karya tulis ilmiah (KTI) dalam bidang pendidikan dan atau bidang kepengawasan dan memanfaatkannya untuk perbaikan mutu pendidikan; 7) Menyusun pedoman/panduan dan atau buku/modul yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pengawasan di sekolah menengah yang sejenis; 8) Memberikan bimbingan kepada guru tentang penelitian tindakan kelas, baik perencanaan maupun pelaksanaannya di sekolah menengah yang sejenis.

Kompetensi sosial meliputi: 1) Bekerjasama dengan berbagai pihak dalam rangka meningkatkan kualitas diri untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya; 2) Aktif dalam kegiatan asosiasi pengawas satuan pendidikan.

Namun demikian, seperti yang dikemukakan terdahulu kondisi pengawas SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun tergolong baik dilihat dari kuantitas (*rasio antara pengawas dengan sekolah yang dibina*), namun kurang baik dilihat dari kualifikasi profesional. Berdasarkan studi pendahuluan di lapangan, memberikan informasi bahwa mekanisme rekrutmen pengawas, sebelum berlakunya keputusan bersama Mendikbud dengan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) N0.0322/O/1996 dan No. 38/1996 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Pengawas dan Angka Kreditnya belum dilakukan secara sistematis.

Bertolak dari uraian tersebut, terdapat suatu kondisi yang saling terkait dalam suatu keadaan. Dilihat dari gambaran kualitas perolehan hasil belajar akhir belum menunjukkan nilai yang sesuai dengan harapan (*Kabupaten Simalungun menempati urutan ke 12 se Sumatera Utara dalam perolehan Nilai Ujian Nasional T.P 2006/2007*), sebab itu menarik perhatian untuk dilakukan suatu penelitian, yang permasalahannya bertumpu pada profesional pengawas pada tingkat SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis menentukan fokus penelitian yaitu: “Bagaimana kemampuan profesional pengawas di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dalam Peningkatan Kinerja Guru-Guru”.

C. Pertanyaan Penelitian

Bertitik tolak dari fokus di atas maka yang menjadi pertanyaan penelitian adalah:

1. Bagaimana kemampuan profesional pengawas SMA dalam menyusun perencanaan di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dalam peningkatan kinerja guru-guru?.

2. Bagaimana aktualisasi kemampuan profesional pengawas SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dalam peningkatan kinerja guru-guru ?
3. Bagaimana proses penilaian kemampuan pengawas SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dalam peningkatan kinerja guru-guru?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan kemampuan perencanaan profesional pengawas SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dalam peningkatan kinerja guru-guru
2. Mendeskripsikan aktualisasi pelaksanaan kemampuan profesional pengawas SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dalam peningkatan kinerja guru-guru
3. Mendeskripsikan proses penilaian kemampuan pengawas SMA di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun dalam peningkatan kinerja guru-guru.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat ditinjau dari dua aspek yaitu teoretis dan praktis. Aspek teoretis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi wawasan

ilmu administrasi pendidikan, khususnya strategi pengembangan mutu SDM pengawas dalam teori sumber daya manusia pendidikan.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

- (1) Kajian peminat terhadap sumber daya pendidikan, khususnya di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun.
- (2) Bahan masukan bagi pihak berwenang dalam menetapkan pengawas profesional di lingkungan Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Simalungun.
- (3) Dapat bermanfaat terhadap perkembangan ilmu pendidikan pada umumnya dan ilmu manajemen pendidikan pada khususnya.

F. Batasan Istilah

1. Profesional adalah seseorang yang melakukan suatu tugas profesi juga sebagai seorang ahli (*expert*) dalam bidangnya, dalam hal ini menguasai seluk beluk tentang tugas dan kewajiban guru SMA.
2. Pengawas sekolah adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan pendidikan di sekolah dengan melaksanakan penilaian dan pembinaan dari segi teknis pendidikan dan administrasi pada satuan pendidikan menengah.