

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut UU Nomor 20 Tahun 2003 Bab VI Pasal 17 ayat 1 dan 2 Tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa, 1) Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. 2) Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.

Dengan demikian, sekolah dasar merupakan salah satu bentuk satuan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar. Pendidikan dasar bertujuan memberikan bekal kemampuan dasar kepada siswa untuk mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara, dan anggota umat manusia serta mempersiapkan siswa untuk mengikuti pendidikan menengah.

Sebagai satuan pendidikan sekolah dasar tidak ubahnya sebagai sebuah institusi atau lembaga, dalam hal ini lembaga pendidikan yang mengemban misi tertentu dalam rangka mencapai tujuan kelembagaan. Oleh karena itu, sekolah dasar dapat dikatakan bermutu baik apabila mampu mengemban misinya dalam rangka mencapai tujuan kelembagaannya.

Menurut Direktorat Pendidikan Dasar (1977), ada tiga misi yang diemban oleh setiap sekolah dasar, yaitu proses edukasi, proses sosialisasi, dan proses transformasi. Dengan proses edukasi anak didik diharapkan menjadi orang yang terdidik. Dengan proses sosialisasi, anak didik diharapkan mencapai

kedewasaannya secara mental maupun sosial. Sedangkan dengan proses transformasi, anak didik diharapkan memiliki berbagai ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk juga kebudayaan bangsa.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1992 tentang Tenaga Kependidikan pada Bab II pasal 3 butir 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan tenaga kependidikan adalah: "terdiri atas tenaga pendidik, pengelola satuan pendidikan, pengawas, peneliti dan pengembang di bidang pendidikan, pustakawan, laboran, teknisi sumber belajar, dan penguji".

Efektif tidaknya misi yang diemban oleh sekolah dasar sangat tergantung oleh peranan pengawas sekolah. Pembinaan pengawas sekolah melalui pelaksanaan supervisi pendidikan diharapkan dapat meningkatkan kualitas pendidikan sekolah dasar. Dengan melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, pengawas sekolah dapat melakukan pembinaan kepada kepala sekolah, guru-guru terhadap kegiatan pembelajaran dan manajemen sekolah.

Pengawas berdasarkan keputusan Menpan Nomor 118/1996 adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan dengan melaksanakan penilaian dan pembinaan dari segi teknis pendidikan dan administrasi pada satuan pendidikan prasekolah, dasar dan menengah.

Selanjutnya menurut Kepmen PAN No. 118/1996 tersebut, tugas pokok dan fungsi pengawas sekolah adalah melakukan penilaian dan pembinaan terhadap sekolah-sekolah yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, pengawas sekolah melakukan penilaian terlebih dahulu dengan menggunakan instrumen baku, sehingga didapatkan data atau

informasi tentang kinerja sekolah tersebut. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh, pengawas memberikan arahan, bimbingan, contoh dan saran kepada tenaga kependidikan yang ada di sekolah tersebut.

Jika ditelaah berdasarkan peraturan pemerintah dan Kepmenpan tersebut, dapat dikatakan bahwa kedudukan pengawas sangat strategis dan akan mempengaruhi mutu pendidikan secara keseluruhan. Pengawas bersifat fungsional dan bertanggung jawab terhadap terjadinya proses pembelajaran, pendidikan dan bimbingan di lingkungan persekolahan pada berbagai jenjang dan jenis pendidikan. Fungsinya yang cukup strategis itu akan dapat meningkatkan proses pembelajaran dan bimbingan yang dilakukan oleh guru, sehingga proses pendidikan akan berlangsung secara efektif terutama di lingkungan pendidikan sekolah dasar.

Dalam melakukan pembinaan, pengawas sekolah terlebih dahulu melakukan penilaian dengan instrumen yang baku dan berstandar untuk mengukur kinerja sekolah. Berdasarkan penilaian tersebut dan dukungan data atau informasi lainnya, pengawas melakukan pembinaan berupa memberi arahan, memberi bimbingan, memberi contoh mengajar dan memberi saran. Apabila hal ini dilakukan oleh seluruh pengawas sekolah dasar secara konsekwen dan penuh tanggung jawab, maka mutu pendidikan di sekolah dasar diharapkan akan efektif.

Dalam konferensi tenaga kependidikan yang diselenggarakan Bappenas dan Bank Dunia di Jakarta tahun 1999, dikemukakan sinyalemen mengenai kondisi pengawas saat ini, "Pengawas pendidikan berfungsi sebagai sarana untuk memacu, 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”.

Pengawas (supervisor) sebagai seseorang profesional sudah sepatutnya melakukan tugasnya atas dasar motivasi yang tinggi terhadap tugas itu. Dengan harapan agar tugas-tugas supervisi yang dilakukannya terencana dan terorganisasi dengan baik dan dapat dilaksanakan dengan hasil relatif memuaskan (Pidarta 1999:94).

Lebih lanjut Pidarta menyatakan, di samping motivasi sebagai modal kegairahan bekerja, para supervisor juga dituntut memiliki seperangkat pengetahuan, ilmu dan keterampilan yang sesuai dengan jabatannya. Supaya supervisor dapat membimbing para guru dengan baik, ia harus lebih ahli daripada guru-guru itu sendiri. Sebab supervisor adalah gurunya guru. Supervisor harus dapat membantu guru dalam mengembangkan diri dan memecahkan segala persoalan yang dihadapinya.

Anisah (1995), hasil penelitiannya menunjukkan bahwa efektivitas dan efisiensi pengelolaan SD di Kecamatan IV Koto Kabupaten Agam secara umum belum optimal. Pelaksanaan supervisi nampaknya juga belum efektif pada semua sekolah di mana kegiatan supervisi yang terlaksana hanyalah rapat supervisi, observasi tidak langsung dan pembicaraan individual. Dalam melaksanakan supervisi ini kepala sekolah tidak menggunakan instrumen atau catatan supervisi.

Keberadaan pengawas pada lembaga pendidikan sekolah dasar adalah memberikan dorongan dan bantuan kepada guru-guru dalam menyelesaikan segala jenis dan bentuk persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pembelajaran. Pengawas pendidikan adalah mitra kerja guru dalam pelaksanaan peningkatan mutu pembelajaran. Oleh karena itu pengawas tidak perlu ditakuti oleh tenaga kependidikan di lingkungan persekolahan, terutama guru. Asumsi ini merupakan asumsi yang keliru dan tidak berdasar sama sekali, walaupun terdapat perilaku pengawas demikian terhadap tenaga kependidikan di lingkungan persekolahan itu bukanlah tipe pengawas yang profesional.

Djam'an Satori (1989), mengungkapkan salah satu aspek penting dalam bidang administrasi pendidikan, yaitu masalah supervisi pengajaran di Sekolah Dasar. Hasil penelitian ini mengungkapkan adanya perubahan penting dalam praktek pengawasan pendidikan yaitu dari bentuk pengawasan yang lebih mementingkan aspek-aspek administratif formal ke arah perhatian masalah-masalah teknis edukatif.

Sugiyanto (2002), studinya menitikberatkan pembahasan pada kinerja supervisor dalam menyelenggarakan praktek supervisi pengajaran khususnya pada pendidikan jasmani di SD. Temuan hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa: 1) Pelaksanaan supervisi pengajaran pendidikan jasmani di SD Kodia Bengkulu secara administratif dilaksanakan oleh pengawas TK/SD dan kepala sekolah dengan cara memeriksa kelengkapan satuan pelajaran, program semester, pencapaian target kurikulum dan daya serap siswa, 2) Secara praktek supervisor telah menerapkan prinsip-prinsip supervisi, teknik supervisi dan mendorong guru untuk mengembangkan kemampuan profesionalnya.

Wahyo (2005), penelitiannya berangkat dari permasalahan tentang belum berfungsinya supervisi klinis kepala sekolah sebagai upaya peningkatan mutu guru. Hasil penelitian ini menyimpulkan: 1) Kegiatan supervisi klinis yang dilakukan kepala sekolah berjalan sesuai prinsip-prinsip penetapan tujuan, penggunaan dan penerapan strategi, penggunaan waktu, kegiatan evaluasi dan tindak lanjut, 2) Terdapat tiga model pendekatan supervisi klinis yang dilakukan kepala sekolah yaitu, pendekatan kedinasan, kemitraan dan kekeluargaan, 3) Tiga model pendekatan supervisi klinis tersebut ternyata mendapat respons positif dari guru, 4) Di samping itu supervisi klinis kepala sekolah mampu menumbuhkan kesadaran guru dalam hal kerjasama.

Sadegul Akbaba (1997), melakukan studi menginvestigasi harapan guru-guru SD di Turki terhadap pengawasan kelas yang dilakukan oleh pengawas pendidikan dasar (SD). Guru merasa bahwa pengawas lebih peduli atau konsen/fokus dengan pengawasan ketat, investigasi, evaluasi dan pemeriksaan dari pada melakukan petunjuk/pembinaan dan perbaikan. Selain itu mereka percaya bahwa supervisor tidak mengikuti pedoman pengawasan namun, diawasi dengan cara yang mereka inginkan. Akbaba menyimpulkan bahwa 1 jam pengamatan/pengawasan kelas tidak cukup untuk mengevaluasi atau memandu/membimbing guru, dan sistem evaluasi guru perlu diperbaiki.

Selanjutnya Dry Mupoperi (2007), studi ini menunjukkan bahwa walaupun ada sikap negatif guru terhadap inspeksi, namun jenis/tipe pengawasan yang dilakukan pengawas, pengawas model interaktif lebih memberi kesuksesan daripada model pengawasan direktif. Model pengawasan yang terbaik pada sekolah yang terbaik belum terealisasi dan dimanfaatkan sepenuhnya di

Zimbabwe. Mupoperi merekomendasikan bahwa pengawasan guru didasarkan pada rasa saling percaya dan saling mendukung antara guru dan pengawas dalam upaya pengembangan masa depan guru dan pengawas secara bersama-sama di masa yang akan datang.

Berdasarkan beberapa hasil penelitian di atas baik nasional maupun internasional, bahwa efektivitas pelaksanaan supervisi belum terlaksana dengan baik. Pelaksanaan supervisi lebih identik dengan pengawasan ketat, investigasi, inspeksi, dengan model direktif. Supervisi yang terlaksana hanyalah rapat supervisi, observasi tidak langsung dan supervisor tidak menggunakan instrumen atau catatan supervisi. Sedangkan pelaksanaan supervisi yang baik diperlukan pemberian pertolongan berupa pembinaan kepada guru dan kepala sekolah dengan bentuk interaktif, fasilitatif dan konsultatif.

Keberhasilan peningkatan mutu pendidikan ditentukan umumnya ditentukan oleh tiga hal yaitu, guru, kepala sekolah dan pengawas sekolah. Rasio perbandingan antara jumlah guru dengan peserta didik dan jumlah pengawas dengan jumlah sekolah yang wajib diawasi dapat menentukan efektivitas kinerja para tenaga kependidikan.

Efektivitas pelaksanaan tugas merupakan indikator keberhasilan para pengawas dalam menjalankan tugasnya, oleh karena itu jumlah orang yang diawasi harus memiliki spent of control (rentang jumlah pengawas dengan jumlah yang diawasi) yang seimbang (Siahaan dkk, 2006:6). Dalam hal ini, diperlukan pengawas yang andal dan memiliki kompetensi dalam melakukan tugasnya sebagai pengawas, sehingga guru dapat dibina dan melakukan tugas sebagaimana

mestinya. Sebab tidak semua guru dapat melaksanakan tugasnya dengan baik disebabkan karena berbagai masalah yang mereka hadapi.

Menurut konteks kewenangan sekolah dasar, berdasarkan SK Mendikbud Nomor 020/U/1998 dinyatakan bahwa jumlah minimal sekolah yang wajib diawasi pengawas sekolah dasar menurut jenis daerahnya adalah: 1) untuk daerah mudah minimal 15 sekolah dan 2) untuk daerah terpencil minimal 10 sekolah.

Di Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat terdapat 35 SD dengan rincian 33 SD Negeri dan 2 SD Swasta dengan jumlah pengawas sebanyak 5 orang. Berdasarkan perbandingan jumlah sekolah dan pengawas di atas berarti setiap seorang pengawas sekolah dapat membina sebanyak 7 sekolah sebagai binaannya. Dengan perbandingan tersebut diharapkan pembinaan terhadap sekolah dasar di Kecamatan Sei Bingai dinyatakan efektif.

Dari penelitian awal (grand tour) yang dilaksanakan oleh peneliti di Kantor Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kecamatan Sei Bingai ditemukan gambaran sebagai berikut:

1. Belum efektifnya pembinaan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembelajaran.
2. Dalam melaksanakan supervisi, pengawas sekolah lebih banyak melakukan pembinaan administratif dibandingkan dengan edukatif.
3. Dalam melaksanakan pengawasan masih ada kepala sekolah dan guru yang beranggapan bahwa pengawas sekolah identik dengan mencari kesalahan tanpa memberikan solusi berupa pembinaan.

4. Sebagian dari kepala sekolah belum berpendidikan S-1 sebagai salah satu kompetensi pendidikan.
5. Pembinaan terhadap sekolah berupa pengembangan kompetensi kepala sekolah dan guru perlu dioptimalkan.

Dari berbagai gambaran seperti di atas penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian yang berkaitan dengan pengawas sekolah, khususnya efektivitas implementasi pembinaan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi yang terdiri dari perencanaan pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, evaluasi pembelajaran, peningkatan kompetensi guru-guru, dan pengelolaan manajemen sekolah.

Dengan dilaksanakannya penelitian ini, hasilnya diharapkan dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap peningkatan mutu guru dan kepala sekolah yang pada akhirnya terdapat peningkatan mutu pendidikan nasional dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah, penelitian ini difokuskan dalam bentuk pertanyaan yaitu, "Bagaimana efektivitas pelaksanaan supervisi pengawas sekolah dasar di Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat dalam peningkatan kualitas guru-guru"?

C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan fokus masalah penelitian di atas, upaya untuk mengungkapkan permasalahan tersebut secara operasional ditelusuri melalui pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas kegiatan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi perencanaan pembelajaran di SD Negeri Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat?
2. Bagaimana efektivitas kegiatan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi proses pembelajaran di SD Negeri Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat?
3. Bagaimana efektivitas kegiatan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi evaluasi pembelajaran di SD Negeri Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat?
4. Bagaimana efektivitas pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi terhadap peningkatan kemampuan guru-guru SD Negeri di Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat?
5. Bagaimana efektivitas pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi manajemen SD Negeri di Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat?

D. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan supervisi pengawas sekolah dalam peningkatan kualitas guru-guru SD Negeri di Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat. Namun secara khusus tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Efektivitas kegiatan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi perencanaan pembelajaran di SD Negeri Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat.
2. Efektivitas kegiatan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi proses pembelajaran di SD Negeri Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat.
3. Efektivitas kegiatan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi evaluasi pembelajaran di SD Negeri Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat.
4. Efektivitas pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi terhadap peningkatan kemampuan guru-guru SD Negeri di Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat.
5. Efektivitas pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi terhadap manajemen SD Negeri di Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat secara teoretis dan praktis. Secara teoretis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi wawasan konsep-konsep teori yang berkaitan dengan efektivitas supervisi dan pengawasan sekolah.

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

1. Kepala KUPT Dinas P dan P Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat sebagai bahan masukan tentang efektivitas pelaksanaan supervisi pengawas.

2. Pihak berwenang dalam menetapkan pengawas yang berkualitas di lingkungan KUPT Dinas P dan P Kecamatan Sei Bingai Kabupaten Langkat.
3. Pengawas SD agar dapat menentukan kegiatan dalam melakukan supervisi perencanaan pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, evaluasi pembelajaran, peningkatan kompetensi guru dan manajemen SD agar dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

F. Batasan Istilah

1. Efektivitas adalah ketercapain tujuan pembelajaran yang telah direncanakan sebelumnya.
2. Supervisi adalah kegiatan memberi pertolongan yang dilakukan pengawas sekolah berupa pembinaan kepada kepala sekolah dan guru-guru dalam peningkatan kualitas pembelajaran.
3. Pengawas sekolah adalah orang yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan dan pembinaan pendidikan di sekolah-sekolah.