

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Masalah

Peningkatan mutu pendidikan nasional telah dilakukan dengan perbaikan kurikulum, peningkatan mutu guru, penyedia sarana dan prasarana, perbaikan kesejahteraan guru, perbaikan organisasi sekolah, perbaikan manajemen, pengawasan dan perundang-undangan. Hal itu penting dilakukan pemerintah, mengingat pendidikan terkait dengan peningkatan mutu sumber daya manusia (SDM) bangsa Indonesia.

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.

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

Kepemimpinan merupakan salah satu unsur kunci dalam menentukan tercapainya efektivitas serta produktivitas organisasi. Persoalannya sekarang adalah bagaimana, melatih, mengembangkan dan memelihara sehingga calon pemimpin berbagai bidang kehidupan benar-benar tersedia dengan cukup untuk berfungsi efektif dalam tugasnya.

Masalah inilah yang menjadi persoalan yang penting bagi organisasi dalam usahanya menyeleksi orang melalui pendekatan yang dipandang benar untuk menjalankan fungsi kepemimpinan. Dalam kaitan ini fungsi kepemimpinan adalah melatih dan mengembangkan para anggota organisasi dalam hal kepemimpinan, serta mempertimbangkan secara cermat tempat yang cocok bagi setiap personil dalam organisasi untuk menjalankan tugasnya.

Setiap pegawai yang diterima, ditempatkan, diberikan tugas (pekerjaan) dan atau kepercayaan memimpin suatu unit organisasi/unit kerja tertentu diharapkan mampu menunjukkan kinerja yang memuaskan dan memberikan kontribusi yang maksimal terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Kinerja adalah hasil dari fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu. Untuk itu, ada tiga aspek yang perlu dipahami setiap pegawai dan atau pemimpin suatu organisasi unit kerja yakni; (1) kejelasan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya; (2) kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi; dan (3) waktu yang diperlukan menyelesaikan suatu pekerjaan agar hasil yang diharapkan dapat terwujud.

Berdasarkan pengertian tersebut berarti setiap pegawai harus menyadari bahwa pekerjaan yang dilakukannya membuahkan suatu hasil. Jadi kinerja itu dapat diartikan sebagian hasil kerja atau kemampuan kerja yang diperlihatkan seseorang kelompok orang (organisasi) atas suatu pekerjaan pada waktu tertentu.

Kinerja itu dapat berupa produk akhir (barang dan jasa) dan atau berbentuk perilaku, kecakapan, kompetensi, sarana dan keterampilan spesifik yang dapat mendukung pencapaian tujuan, sasaran dan organisasi seperti sekolah.

Setiap organisasi, unit kerja atau kelompok orang/individu dituntut untuk mampu mengerjakan sesuatu sesuai tugas pokok dan berfungsi masing-masing.

Mengerjakan sesuatu artinya memproses, melakukan serangkaian kegiatan yang dapat merubah bahan (*input*) tertentu, menjadi keluaran (*output*) yang bernilai tambah dan memberikan manfaat atau dampak (*outcome*) bagi pengguna.

Sebagian beranggapan hanya pekerjaan yang bersifat operasional, fisik dan bisnis yang dapat menampilkan atau menunjukkan hasil. Sedangkan pekerjaan yang bersifat administratif, konsepsional atau manajemen, sulit atau tidak dapat dengan konkrit menunjukkan hasil kerjanya. Anggapan demikian tidak benar, sebab semua pekerjaan yang dilakukan dengan benar ada hasilnya, hanya bentuknya, ukurannya atau indikatornya yang berbeda.

Hasil kerja dan ketepatan atau kebenaran pelaksanaan kerja (rangkaiannya kegiatan) serta ketetapan pengguna sumber daya yang digunakan harus dipertanggungjawabkan (*akuntability*) oleh setiap organisasi atau pimpinan suatu organisasi/unit kerja. Keberhasilan pelaksanaan suatu kerja dapat dilihat dari berbagai dimensi seperti dimensi waktu, dimensi kualitas dan produktifitas.

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 sekolah harus senantiasa 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 prasaran, 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 Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) tahun pelajaran 2006/2007. Dalam KTSP, kiprah guru lebih dominan lagi, terutama dalam menjabarkan standar kompetensi dasar, tidak saja dalam program tertulis tetapi dalam pembelajaran nyata di kelas, dan tentu saja sangat membutuhkan keterampilan guru yang benar-benar profesional.

Dengan berlaku KTSP yang terdiri atas tujuan pendidikan tingkat satuan pendidikan, struktu dan muatan KTSP, kalender pendidikan, dan silabus dengan cara melakukan penjabaran dan penyesuaian terhadap standar isi yang ditetapkan dengan Permendiknas No.22 Tahun 2006 dan Standar Kompetensi Lulusan yang ditetapkan dengan Permendiknas No.23 Tahun 2006 dan PP No.19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Oleh karena itu setiap sekolah harus mampu menyusun, mengembangkan, dan melaksanakan perencanaan pengembangan sekolah yang mengacu pada tuntutan Standar Nasional Pendidikan (SNP) tersebut yaitu, (1) standar isi, (2) standar kompetensi lulusan, (3) standar pendidik dan tenaga kependidikan, (4) standar proses, (5) standar sarana dan prasarana, (6) standar pembiayaan, (7) standar pengelolaan, (8), standar penilaian pendidikan. Maka dibutuhkan tenaga-tenaga profesional bidang pendidikan yang mampu menjabarkan kurikulum dan menyusun program pengembang yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sekolah/daerah masing-masing.

Pendidikan akan bermutu jika sesuai dengan apa yang sebenarnya seharusnya diharapkan oleh masyarakat. Setiap sekolah secara bertahap dibina untuk mendapat standar yang diharapkan. Apabila suatu sekolah telah mencapai standar mutu secara nasional, diharapkan juga sekolah dapat secara bertahap mencapai mutu yang kompetitif secara internasional. Dalam peningkatan mutu perlu penerapan manajemen mutu keseluruhan dalam pendidikan atau Total Quality Management (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, kemampuan dan harapan pelanggan pada waktu sekarang dan untuk masa yang akan datang

Agar keseluruhan program dapat terlaksana dengan baik sesuai perencanaan, maka setiap lembaga penyelenggara pendidikan (sekolah) membutuhkan pengawasan, baik pengawasan internal maupun pengawasan eksternal.

Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan atasan kepada bawahannya. Pelaksanaannya bisa bersifat langsung (*direct control*) maupun tidak langsung (*indirect control*) terhadap sekolah, bersifat *top down*, dilaksanakan oleh pemerintah, mulai dari pemerintah pusat, provinsi sampai tingkat kabupaten/kota. Pada tingkat kabupaten kota ataupun inspektorat sesuai dengan Permendiknas No.12 Tahun 2005, Pasal 26 tentang organisasi dan tata kerja inspektorat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional.

Sedangkan pengawasan eksternal merupakan pengawasan yang dilakukan pihak luar secara formal maupun informal. Pengawasan eksternal tersebut dapat berupa *social control* yang dilakukan masyarakat secara pribadi, maupun organisasional kemasyarakatan seperti lembaga swadaya masyarakat, dewan pendidikan/komite sekolah dan pers.

Pengawasan pendidikan menurut Permendiknas No.12 tahun 2007 harus memiliki kompetensi supervisi manajerial, kompetensi supervisi akademik, kompetensi evaluasi pendidikan, kompetensi penelitian dan pengembangan, dan kompetensi sosial. Pengawas tidak dapat melakukan pengawasan dan menilai kinerja sekolah tanpa memiliki kompetensi di atas.

Untuk melakukan evaluasi dan monitoring pendidikan, pengawas pendidikan harus (a), menguasai sistem penilaian pendidikan mencakup penilaian konteks, input, proses, output, dan dampak pendidikan termasuk penilaian akreditasi sekolah/satuan pendidikan; (b), mampu menyusun kriteria dan indikator keberhasilan pendidikan pada satuan pendidikan dan memanfaatkannya untuk pengawasan; (c), mampu mengelola dan menganalisis data hasil pengukuran dan penilaian serta memanfaatkan hasil-hasil untuk peningkatan mutu pendidikan; (d) mampu menilai kompetensi dan kinerja guru dan memanfaatkan hasil penilaian bagi peningkatan layanan pembelajaran/bimbingan, dan (e) mampu melaksanakan penilaian tentang kinerja sekolah, kinerja kepala sekolah, kinerja staf sekolah serta memanfaatkan hasil untuk peningkatan mutu sekolah binaannya.

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

Kota Binjai yang memiliki seluas 90,23 km², terletak 28 M di atas permukaan laut dan dikelilingi oleh Kabupaten Deli Serdang, Batas area disebelah Utara adalah Kecamatan Binjai Kabupaten Langkat dan Kecamatan Hamparan Perak Kabupaten Deli Serdang, di sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Sunggal Kabupaten Deli Serdang, di sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Sei Bingei Kabupaten

Langkat dan Kecamatan Kotalimbaru Kabupaten Deli Serdang dan sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Selesai Kabupaten Langkat. Kondisi geografis ini menunjukkan letak SMP Negeri di Kota Binjai antara yang satu dengan lainnya tidak berjauhan dan berada di daerah berdekatan dengan perkotaan.

Namun, kenyataan di lapangan dari pengamatan peneliti ketika mengunjungi SMP Negeri di Kota Binjai masih ditemukan pemimpin pendidikan yang belum maksimal dalam menjalankan manajemen pendidikan secara benar. Proses *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (penggerakan) dan *controlling* (pengawasan atau pengendalian) belum berjalan dengan mestinya. Faktanya, ditemui sekolah yang hanya berjarak 1 km pusat kota kondisinya pintu sudah rusak dan tidak terlihat.

Selain itu, petugas satpol PP ikut bertugas dalam mengamankan anak didik. Ketika guru tidak masuk mengajar petugas Satpol PP yang menenangkan siswa agar masuk ke kelas.

Fakta lainnya, adanya sekolah yang telah meraih predikat Sekolah Berstandar Nasional (SBN) terpaksa harus dibatalkan karena sekolah tidak memenuhi aturan-aturan di antaranya jam masuk sekolah harus pagi. Pihak sekolah memberlakukan jam belajar pagi-siang dan sore.

Kondisi ini tentunya saja dilatarbelakangi faktor kemampuan profesional yang masih heterogen serta tidak memiliki komitmen yang tinggi dalam menjalankan tupoksinya.

Fakta lain dari segi *output* yang dihasilkan dari sektor pendidikan. Kota Binjai memiliki ouput yang cukup baik karena presentase tingkat kelulusan meningkatkan. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Kota Binjai, presentase

kelulusan siswa SMP Negeri Kota Binjai Tahun 2004-2005, sebesar 94,77%, Tahun 2005-2006, 98,73%, dan Tahun 2006-2007, 99,83%.

Sedangkan nilai rata-rata dapat dilihat dari tabel hasil UN SMP Negeri se Kota Binjai sejak tahun 2004/2005, 2005/2006 dan 2006/2007 dibawah ini.

TABEL 1.1
NILAI RATA-RATA HASIL UN SMP NEGERI KOTA BINJAI

MATA PELAJARAN	Tahun		
	2004/2005	2005/2006	2006/2007
BIN	7.16	7.38	7.64
BING	6.59	7.40	7.95
MM	7.04	7.44	7.98

Dari tabel di atas terjadi kenaikan yang signifikan terhadap nilai UN SMP Negeri Kota Binjai dalam kurun waktu 3 tahun terakhir. Permasalahannya apakah hasil *output* tersebut salah satunya dikarenakan adanya kontribusi pengawasan internal dan eksternal yang dilakukan.

Demikian juga dengan fasilitas layanan belajar. Masih banyak sekolah yang memiliki sarana prasarana belajar yang belum memadai. Perpustakaan buka setiap hari tapi kunjungan belum maksimal hanya pada jam-jam ketika tidak ada guru. Buku yang tersedia pun hanya berisi buku teks pelajaran tanpa didukung buku referensi lainnya. Begitu juga dengan laboratorium belum maksimal fungsinya karena tidak ada laporan, alat-alat yang ada juga sudah usang dan rusak, ditambah lagi kemampuan guru pengelola yang sangat minim. Kondisi laboratorium terlihat kurang perawatan dimana debu dijumpai dimana-mana.

Selain itu, ditemui kondisi sekolah kurang mendapat perawatan, pintu sekolah dibiarkan bolong tanpa diperbaiki. Kondisi ini menggambarkan kurangnya pengawasan. Komite sekolah juga belum sepenuhnya berperan mendukung program dan kegiatan sekolah secara menyeluruh. Berdasarkan pembicaraan dengan sejumlah guru pengurus komite sekolah belum maksimal dalam memberikan masukan terhadap pembangunan sekolah. Sedangkan ketika berbincang dengan pengurus komite sendiri menganggap keberadaan mereka masih dianggap bahwa eksistensinya hanya untuk membantu sekolah di bidang pendanaan saja. Padahal mereka sangat dibutuhkan dalam hal-hal lain seperti pemberian saran-saran dan kritik, bahkan juga mengawasi (mengontrol), seluruh proses yang berlangsung di sekolah agar semua kegiatan berjalan sesuai dengan apa yang telah diprogramkan. Sementara, pengawasan eksternal yang dilakukan lembaga swadaya masyarakat (LSM), pers, hanya menyoroti sekolah ketika ada masalah dengan penggunaan dana atau kasus lain.

Pada sisi lain, Kepala sekolah sebagai pelaksana pengawasan internal di sekolah masih kurang optimal melaksanakan tugas pengawasan. Kondisi ini disebabkan kepala sekolah memiliki kesibukan lain. Akibat kesibukan ini, tugas-tugas pengawasan internal di sekolah menjadi terabaikan.

Berangkat dari pemikiran di atas, peneliti tertarik untuk meneliti kontribusi pengawasan internal dan pengawasan eksternal terhadap kinerja sekolah di Kota Binjai.

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.

Banyak hal yang dapat diidentifikasi berbagai dengan masalah pengawasan sebagai berikut ;

1. Apakah kinerja sekolah atau SMP Negeri yang ada di Kota Binjai rendah?
2. Bagaimana peran pengawasan internal dan eksternal terhadap kontribusi pada peningkatan kinerja sekolah?
3. Faktor-faktor apakah yang dapat mempengaruhi kinerja tersebut?
4. Apakah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengawasan dan evaluasi dapat memberikan kontribusi terhadap kinerja sekolah?
5. Apakah pelaksanaan organisasi yang diawali penyusunan program, pembagian, tugas, pelaksanaan program, pengawasan dan evaluasi berkontribusi terhadap kinerja sekolah?
6. Apakah penerapan manajemen mutu keseluruhan berkontribusi terhadap kinerja sekolah?
7. Apakah pengawasan internal yang dilakukan atasan terhadap bawahan berkontribusi terhadap kinerja sekolah?
8. Apakah pengawasan eksternal yang dilakukan pihak luar sekolah seperti komite sekolah, dewan pendidikan, LSM dan pers berkontribusi terhadap kinerja sekolah?
9. Apakah manajemen kepala sekolah, organisasi dan kelembagaan, sarana dan prasarana, ketenagaan, pembiayaan, peserta didik, peran serta masyarakat serta lingkungan dan budaya sekolah juga turut memberikan kontribusi.

10. Bagaimana kontribusi pengawasan internal dan pengawasan eksternal terhadap kinerja sekolah?

C. Pembatasan Masalah

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

1. Pengawasan internal yang dilakukan oleh Kepala sekolah terhadap yang dipimpinnya meliputi; pemeriksaan perangkat pembelajaran, pemeriksaan dokumen penilaian yang dilakukan guru, memberikan masukan dan saran kepada guru, supervisi kunjungan kelas, meninjau kegiatan.
2. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan pihak luar sekolah. Pihak luar sekolah dalam hal ini adalah Komite Sekolah dan yang diawasi adalah pelaksanaan tugas seluruh personil termasuk kepala sekolah. Pengawasan eksternal bertujuan untuk memeriksa perilaku personalia pendidikan dalam melakukan tugas di antaranya (1) memberikan pertimbangan (*advisory agency*); (2) mendukung (*supporting agency*), (3) Mengontrol (*controlling agency*).
3. Sedangkan kinerja sekolah adalah prestasi kerja yang dicapai sekolah atau lembaga berupa *output* dari proses yang dilakukan berdasarkan tupoksinya di antaranya pelayanan sekolah, dan hasil (*output*) sekolah.

D. Rumusan Masalah

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

1. Apakah terdapat kontribusi yang berarti pengawasan internal terhadap kinerja sekolah ?
2. Apakah terdapat kontribusi yang berarti pengawasan eksternal terhadap kinerja sekolah?
3. Apakah terdapat kontribusi yang berarti pengawasan internal dan pengawasan eksternal terhadap kinerja sekolah?

E. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauhmana pengawasan internal dan pengawasan eksternal terhadap kinerja sekolah di Kota Binjai. Berdasarkan penelitian tersebut diperoleh suatu temuan kinerja sekolah bermutu dan dapat dijadikan rujukan baik secara konseptual maupun secara praktis bagi penyelenggaraan pendidikan di SMP Negeri Kota Binjai.

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi dan analisis tentang:

1. Kontribusi pengawasan internal terhadap kinerja sekolah di Kota Binjai.
2. Kontribusi pengawasan eksternal terhadap kinerja sekolah di Kota Binjai.
3. Kontribusi pengawasan internal dan pengawasan eksternal terhadap kinerja sekolah di Kota Binjai.

F. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik dari aspek teoritis maupun praktis.

a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terutama dalam hal;

1. pengembangan ilmu administrasi pendidikan, khususnya dalam pengawasan internal dan pengawasan eksternal dan kinerja sekolah
2. memberikan informasi yang akurat bagi pembentukan konsep yang berkaitan dengan pengawasan internal, pengawasan eksternal dan kinerja sekolah.
3. memberikan sumbangan konsep atau model yang dapat digunakan sebagai rujukan pengawasan internal, pengawasan eksternal dan kinerja sekolah. \

b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk;

1. informasi sebagai bahan evaluasi bagi para praktisi pendidikan, khususnya di sekolah menengah pertama di Binjai.
2. sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pimpinan atau kepala sekolah dalam mengelola lembaganya.
3. sebagai bahan pertimbangan bagi tercapainya tujuan pendidikan yang diselenggarakan di tingkat sekolah (SMP).