

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengawasan pendidikan sebagai suatu kegiatan yang tidak terpisahkan dari kegiatan manajemen pendidikan, perlu diupayakan secara terus menerus untuk ditingkatkan kualitas pelaksanaannya. Dengan demikian, manajemen pendidikan yang mengutamakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan dapat diwujudkan. Efisiensi dan efektifitas pengelolaan pendidikan mendesak untuk segera diwujudkan karena akan menjadi daya dukung dalam pelaksanaan misi dan visi pendidikan nasional menghadapi era globalisasi, yaitu peningkatan produktivitas pendidikan.

Bukti yang menunjukkan pentingnya pengawasan serta menjadi bagian dari siklus dan dinarhika manajemen pendidikan nasional adalah terdapatnya bab khusus mengenai pengawasan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan nasional (UU No.2 Tahun 1989) dan peraturan pemerintah yang menjelaskan UU tersebut.

Ruang lingkup pengawasan pendidikan meliputi segala kegiatan yang bertujuan untuk mengidentifikasi, memantau, menilai, dan melakukan diagnosis terhadap apa yang terjadi dalam proses pendidikan, mulai dari lingkup sekolah (mikro) sampai lingkup nasional (makro), (Dedi Supriadi, 1997).

Oleh karena pengawasan pendidikan mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan penting dalam manajemen pendidikan pada semua tingkatan (Makro, Meso, dan Mikro), maka sudah menjadi keharusan bagi pemerintah untuk berupaya secara terus menerus menjadikan para pelaksana pengawasan pendidikan tersebut sebagai tenaga kependidikan yang profesional.

Salah satu upaya yang telah dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut, khususnya pada manajemen dan proses pendidikan dalam lingkup mikro atau sekolah adalah melalui kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah. Kebijakan tersebut dituangkan dalam bentuk Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 118/1996 tanggal 30 Oktober 1996.

Dengan kebijakan tersebut, maka terhitung mulai tanggal 1 Nopember 1996 Pengawas Sekolah ditetapkan sebagai pejabat fungsional yang memiliki standar kinerja tertentu berdasarkan jenjang jabatan. Semakin tinggi jenjang jabatan semakin banyak kewajiban yang harus dilaksanakan, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Standar kinerja dalam jabatan fungsional pengawas sekolah, diarahkan pada peningkatan kualitas pengawasan pendidikan (*'quality control'*) di sekolah dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan, khususnya pada satuan pendidikan dasar dan menengah.

Hal tersebut sejalan dengan rekomendasi untuk pemberdayaan guru dan tenaga kependidikan yang disampaikan oleh Kelompok Kerja Tenaga

Kependidikan pada Konferensi Pendidikan yang diselenggarakan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) di Jakarta pada bulan Februari 1999, sebagai berikut:

“Fungsi-fungsi kepengawasan/kepenilikan pada semua jenjang pendidikan dioptimalkan sebagai sarana untuk memacu mutu pendidikan. Pengawasan dimaksud dengan mengutamakan aspek-aspek akademik daripada administratif sebagaimana berlaku selama ini” (Bappenas, 1999)

Untuk implementasi kebijakan jabatan fungsional pengawas sekolah, telah diterbitkan petunjuk pelaksanaan yang tertuang dalam Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI dan Kepala BAKN Nomor 0322/O/1996 dan Nomor 38 tahun 1996 tanggal 30 Oktober 1996. Sedangkan petunjuk teknisnya tertuang dalam Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 020/U/1998 tanggal 6 Februari 1998.

Dengan diterbitkannya ketentuan pelaksanaan kebijakan tersebut, secara hierarki dan struktural akan memaksa para pejabat birokrasi yang menangani pengelolaan tenaga kependidikan, khususnya pengelolaan pengawas sekolah untuk berupaya mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai ketentuan yang berlaku. Sanusi dan Supandi (1988;36-39) menyatakan bahwa selalu ada kaitan atau linkage antara perumusan dan pelaksanaan kebijakan, dengan salah satu ciri adanya unsur –unsur penting dalam pelaksanaan kebijakan yang akan menentukan corak, gaya dan keberhasilan pelaksanaan. Salah satu unsur penting adalah

aktor pelaksana kebijakan, dalam hal ini adalah pelaksana struktural yaitu pejabat formal yang secara hukum atau peraturan telah dilimpahi kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Mereka terdiri atas para administrator mulai dari tingkat nasional sampai pada tingkat lokal.

Perubahan kebijakan yang berkaitan dengan pengawasan pendidikan tersebut dalam pelaksanaannya di lapangan tentu tidak akan dapat menghindarkan diri dari berbagai konsekuensi dan hambatan. Misalnya, bagi penilik TK/SD sebagai pengawas pendidikan pada jenjang pendidikan pra sekolah dan sekolah dasar, salah satu implikasi perubahan adalah adanya perubahan nama menjadi Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB. Perubahan nama tersebut menimbulkan perubahan esensi tugas pengawas sekolah. Perubahan tersebut ditandai dengan meluasnya struktur tugas, adanya tuntutan peningkatan kemampuan sesuai standar kinerja, serta diberlakukannya pola pengembangan karir jabatan fungsional melalui kenaikan pangkat dengan perhitungan dan penetapan angka kredit.

Hambatan yang dihadapi terutama berkaitan dengan kondisi faktual pengawas sekolah dewasa ini yang terkesan memiliki citra dan imej yang kurang baik. Hal tersebut sebagai akibat dari pelaksanaan tugas kepenilikan/ kepengawasan selama ini, yakni lebih menekankan pengawasan pada segi prosedural dan administratif daripada substansi kepengajaran.

Realita mengenai kondisi pengawas sekolah seperti tersebut di atas, diperkuat oleh beberapa hasil penelitian. Salah satunya yang telah dilakukan oleh Djailani (1998) pada Gugus SD Inti di Kotamadya Banda Aceh, yang menjadi salah satu daerah ujicoba proyek peningkatan mutu pendidikan dasar (PEQIP= *'Primary Educational Quality Improvement Project'*). Penelitian tersebut membuktikan bahwa profil pembinaan profesional guru oleh para pembina, dalam hal ini Pengawas Sekolah, masih merupakan kegiatan pengawasan dan bimbingan rutin. Yang dimaksud dengan pengawasan dan bimbingan rutin adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengawasi pelaksanaan administrasi sekolah, tugas rutin oleh guru-guru, kebersihan, ketertiban dan keindahan sekolah, serta menasihati agar guru-guru 'selalu siap' menerima dan melaksanakan setiap kebijakan dari atas sesuai dengan kemampuannya.

Kesimpulan yang diambil berdasarkan penelitian tersebut salah satunya menyebutkan bahwa faktor yang diindikasikan sebagai faktor penghambat dalam efektifitas pemberdayaan guru, pengembangan sekolah sebagai organisasi belajar dan penataan manajemen sumber daya pendidikan, adalah faktor personal; yakni ketidakmampuan para pembina pendidikan untuk melaksanakan pembinaan profesional guru secara efektif karena keterbatasan pengetahuan, keterampilan, dan bahkan kepribadiannya.

Dari hasil pengamatan serta perbincangan mengenai kegiatan kepengawasan sekolah, ternyata kesimpulan hasil penelitian seperti

diuraikan di atas, tidak hanya terjadi di Kotamadya Banda Aceh tetapi juga dimungkinkan terjadi di daerah lainnya, termasuk di Propinsi Jawa Barat. Sejalan dengan kesimpulan penelitian tersebut adalah pernyataan 'Kelompok Kerja Tenaga Kependidikan' pada Konferensi Pendidikan, bahwa yang memperburuk citra dan kinerja pengawas sekolah adalah latar belakang pengawas sekolah yang tidak menguasai bidangnya serta tidak cukup memiliki motivasi yang tinggi dalam menjalankan tugasnya. (Bappenas, 1999).

Implikasi adanya perubahan serta hambatan tersebut tentu akan mendorong para pembina administratif struktural pada tingkat regional (Meso) sebagai pengelola pengawas sekolah untuk berupaya meningkatkan kemampuan para pengawas sekolah agar memiliki kemampuan generik yang diperlukan, yakni kemampuan profesional sebagai pejabat fungsional untuk dapat memenuhi tuntutan tugas pengawas sekolah sesuai ketentuan.

Sejalan dengan perubahan serta kondisi faktual pengawas sekolah sebagaimana tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang bertujuan memperoleh gambaran pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah serta bagaimana implikasinya terhadap komponen-komponen yang terkait. Untuk tujuan tersebut penulis akan mencoba melakukan penelitian pada pengelolaan pengawas sekolah dengan fokus pada pola pengembangan Pengawas TK, SD, SDLB di Propinsi Jawa Barat.

Sebagai gambaran dari studi pendahuluan berupa analisis kondisi berkenaan dengan implementasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, khususnya pada Pengawas TK, SD, SDLB di Jawa Barat, dijelaskan dalam uraian di bawah ini.

Pertama, Fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah menuntut peningkatan kemampuan profesional dan penyesuaian tugas bagi pengawas sekolah yang sudah ada. Melalui fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah ada perubahan pada sistem pembinaan karir, yakni diberlakukannya kenaikan pangkat dan atau jabatan dengan menggunakan angka kredit. Dengan demikian Pengawas TK, SD, SDLB sebagai salah satu jenis pengawas sekolah, dituntut untuk melaksanakan tugas sesuai standar kinerja yang ditentukan secara mandiri, kreatif serta inovatif. Disamping itu, mereka juga dituntut untuk selalu mendokumentasikan pelaksanaan tugasnya sebagai bukti fisik yang akan dijadikan dasar untuk menentukan kenaikan pangkat dan atau jabatannya. Dengan sistem tersebut, terdapat tugas tambahan yang tidak pernah dikerjakan sebelumnya, yang memerlukan kemampuan khusus, yakni kemampuan manajemen yang tepat, sesuai prinsip-prinsip dalam konsep manajemen stratejik.

Ketentuan mengenai kenaikan pangkat dan jabatan Pengawas Sekolah dengan mekanisme Penetapan Angka Kredit sebagai dasar kenaikan pangkat, mulai berlaku sejak diterbitkannya Keputusan

Mendikbud RI No. 020/U/1998, yaitu untuk kenaikan pangkat periode Oktober 1998.

Dari kajian dokumentasi pada pelaksanaan tiga kali sidang penetapan angka kredit pada bulan Juni 1998 (Periode Oktober 1998), Nopember 1998 (Periode April 1999) dan Juni 1999 (Periode Oktober 1999), terlihat adanya kesenjangan antara kemampuan yang dipersyaratkan dengan kemampuan faktual. Hal ini menjadikan bukti bahwa belum semua pengawas sekolah yang ada sekarang memiliki kemampuan minimal untuk dapat memenuhi tuntutan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah.

Kedua, rasio jumlah pengawas sekolah dan jumlah sekolah secara kuantitatif telah memenuhi ketentuan standar minimal mengenai jumlah sekolah yang harus diawasi sebagaimana yang tercantum dalam kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah. Jumlah pengawas sekolah TK, SD, SDLB pada bulan Februari 1999 sebanyak 1712 orang, tersebar di 24 Kabupaten/Kotamadya dengan rasio rata-rata antara pengawas dengan sekolah 1:20. Namun, secara kualitatif bila dikaitkan dengan kondisi geografis wilayah binaan yang sangat beragam, akan mempengaruhi rasio jumlah tersebut. (Bidang Dikdas, Kata dan Angka, 1998/1999). Selain itu, latar belakang pendidikan dan pengalaman jabatan terakhir yang sangat bervariasi, menunjukkan beragamnya kemampuan serta motivasi kinerja pengawas TK, SD, SDLB. Hal tersebut perlu mendapat perhatian para pembina struktural pada tingkat regional, untuk

meningkatkan kemampuan para pengawas sekolah sebagaimana yang dituntut oleh kebijakan dimaksud.

Tentu, banyak faktor lainnya yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut, meliputi faktor internal dan faktor eksternal. Keduanya memiliki kekuatan dan kelemahan yang akan menjadi peluang dan tantangan untuk keberhasilan implementasi kebijakan dimaksud. Kondisi itulah yang menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian sehingga dapat diketahui sampai sejauhmana kedua faktor tersebut dapat mendukung implementasi kebijakan secara optimal.

B. Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka fokus penelitian ini adalah implikasi fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah terhadap pengelolaan pengembangan Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB di Propinsi Jawa Barat dengan sasaran akhir terwujudnya Pengawas Sekolah yang profesional.

Yang dimaksud dengan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah adalah mulai diberlakukannya ketentuan mengenai jabatan fungsional pengawas sekolah dan angka kreditnya melalui penerbitan dan pemberlakuan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 118/1996.

Pengelolaan pengembangan difokuskan pada Pola Pengembangan yang ditetapkan oleh para pembina struktural pada tingkat Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jawa Barat. Untuk memperjelas

makna kata pola dalam konteks ini, penulis merujuk pada kata '*pattern*' dalam bahasa Inggris. Menurut Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English: ". . . *pattern is a way in which something happened, develops, is arranged, etc*". Jadi, pola pengembangan Pengawas Sekolah dimaksudkan sebagai suatu sistem atau cara kerja dalam konteks manajemen sumber daya manusia, khususnya pengembangan Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB.

Oleh karena itu, penulis menetapkan rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut: "Bagaimana implikasi fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah terhadap pola pengembangan Pengawas Sekolah dalam upaya mewujudkan Pengawas TK,SD,SDLB yang profesional di Propinsi Jawa Barat".

Rumusan masalah tersebut dijabarkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah gambaran pelaksanaan pengembangan Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB sebelum diberlakukannya kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah ?
2. Bagaimanakah profil Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB di Propinsi Jawa Barat dewasa ini?
 - a. Bagaimanakah gambaran Pengawas Sekolah berdasarkan latar belakang pendidikan ?
 - b. Bagaimanakah gambaran Pengawas Sekolah berdasarkan latar belakang pengalaman kerja dan pengalaman jabatannya?

- c. Bagaimanakah gambaran penyebaran dan rasio Pengawas Sekolah berdasarkan daerah Kabupaten/Kotamadya?
3. Apakah esensi dan orientasi tugas Pengawas Sekolah berdasarkan ketentuan Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah?
 - a. Apa peran dan tugas pokok Pengawas Sekolah?
 - b. Seperti apakah standar kinerja (*'Performance standard'*) Pengawas Sekolah?
 - c. Bagaimanakah jaminan kualitas dan akuntabilitas kinerja Pengawas Sekolah ?
4. Bagaimanakah perspektif peran Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB masa depan dalam konteks desentralisasi pengelolaan pendidikan?
5. Bagaimanakah kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah melalui implementasi Keputusan Menpan No. 118/1996?
 - a. Apa faktor dominan yang menjadi kekuatan dan peluang dalam pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi jabatan tersebut?
 - b. Apa faktor dominan yang menjadi kelemahan dan tantangan dalam pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi jabatan tersebut?
6. Bagaimanakah pola pengembangan pengawas sekolah disusun dalam upaya menjadikan Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB di Propinsi Jawa Barat sebagai Pengawas Sekolah yang profesional?

- a. Bagaimanakah kebijakan pengembangan yang ditetapkan oleh pejabat struktural pada tingkat Kantor Wilayah Depdikbud Propinsi Jawa Barat?
- b. Siapakah pihak yang terlibat dan bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan pengembangan dimaksud?
- c. Apakah materi pengembangan mengacu pada struktur tugas dan standar kinerja sesuai ketentuan jabatan fungsional?
- d. Bagaimanakah metode dan teknik pelaksanaannya?
- e. Bagaimanakah peran dan pemanfaatan organisasi Kelompok Kerja Pengawas Sekolah (KKPS) sebagai wadah pelaksanaan pengembangan?
- f. Bagaimanakah evaluasi dan tindak lanjut pelaksanaan pengembangan Pengawas TK,SD,SDLB tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi deskriptif tentang pengembangan Pengawas Sekolah TK/SD/SDLB, serta implikasi kebijakan fungsionalisasi jabatan Pengawas Sekolah melalui implementasi Keputusan Menpan No.118/1996 terhadap pola pengembangan tersebut dalam upaya mewujudkan Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB yang profesional di Propinsi Jawa Barat.

2. Tujuan Khusus

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkapkan, mendeskripsikan dan mencari makna dari implikasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah terhadap pengelolaan dan pengembangan Pengawas TK, SD, SDLB di Propinsi Jawa Barat. Oleh karena itu, tujuan pokok yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Memperoleh gambaran mengenai pelaksanaan pengembangan Pengawas Sekolah yang dilaksanakan sebelum diberlakukannya kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah.
- b. Memperoleh data mengenai profil pengawas sekolah TK,SD,SDLB di Jawa Barat sebagai sumber daya tenaga kependidikan yang akan menjadi subyek pengembangan pengawas sekolah.
- c. Memperoleh gambaran mengenai ketentuan jabatan fungsional Pengawas Sekolah, mencakup esensi dan orientasi tugas serta peran Pengawas Sekolah, standar kinerja yang ditetapkan serta jaminan kualitas dan akuntabilitas kinerja Pengawas Sekolah.
- d. Memperoleh gambaran mengenai perspektif Pengawas Sekolah masa depan dalam konteks desentralisasi pengelolaan pendidikan.
- e. Memperoleh gambaran mengenai faktor dominan, baik yang menjadi pendukung maupun penghambat, dalam pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah serta pengembangan sumber daya pengawas sekolah TK/SD/SDLB di Jawa Barat.
- f. Memperoleh gambaran mengenai pola pengembangan Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB yang disusun dan ditetapkan oleh pembina

struktural di tingkat Kantor Wilayah Depdikbud Propinsi Jawa Barat setelah diberlakukannya kebijakan fungsionalisasi Jabatan Pengawas Sekolah.

D. Manfaat dan Pentingnya Penelitian

Penelitian ini bersifat analisis deskriptif, sasarannya adalah implikasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah terhadap upaya pengembangan Pengawas TK/SD/SDLB di Propinsi Jawa Barat.

Kebijakan tersebut secara realistis akan memunculkan konsekuensi di lapangan, karena secara konseptual tuntutan terhadap profesi pengawas sekolah ini semakin berat dibandingkan dengan sebelumnya. Oleh karena itu dipandang perlu dilakukan penelitian dengan menekankan pentingnya penelitian ditinjau dari dua aspek, yakni :

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi upaya pengembangan ilmu administrasi pendidikan, khususnya pengelolaan sumber daya pendidikan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi penelitian lebih lanjut, terutama yang berkenaan dengan pengembangan sumber daya pendidikan pada jenjang pendidikan prasekolah dan pendidikan dasar di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

2. Aspek Praktis Operasional

Dipandang dari aspek ini, penelitian ini dapat memberikan informasi serta diharapkan memberikan alternatif solusi terhadap masalah yang

berkenaan dengan pengembangan pengawas sekolah sebagai implikasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, khususnya pengawas sekolah TK, SD, SDLB di Propinsi Jawa Barat.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan sumber daya pengawas sekolah di masa yang akan datang, khususnya bagi pihak pembina struktural administratif pada Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Barat, sebagai pertimbangan dalam perencanaan dan pemberdayaan pengawas sekolah.

Alasan pentingnya penelitian ini sehingga menarik minat penulis untuk melakukan penelitian adalah karena masalah ini merupakan masalah yang berkaitan dengan implementasi kebijakan mutakhir yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya tenaga kependidikan, khususnya Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB di Propinsi Jawa Barat.

E. Anggapan Dasar

Landasan berpijak yang dijadikan titik tolak penelitian ini didasarkan pada pemikiran bahwa upaya peningkatan kualitas pendidikan dasar tidak bisa dilakukan secara parsial dan sesaat. Upaya perbaikan pada bagian atau komponen dalam sistem pendidikan dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan dasar perlu dilakukan secara terus menerus, bertahap, berkelanjutan dan dilakukan oleh semua bagian sesuai dengan prinsip "*Continuous Circle Improvement* dalam konsep "*Total Quality Management*" (Manap Somantri, 1999).

Hal tersebut sejalan dengan pemikiran yang disampaikan oleh Ahmad Sanusi (1998;45) , bahwa tingkat keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan dasar dan menengah tidak lepas dari model hierarki struktur birokrasi, metode berfikir dan perilaku administratif para pengelola, teknologi informasi dan telekomunikasi, proses mengajar oleh guru, dan kegiatan belajar para siswa.

Peningkatan kualitas pendidikan dasar itu sendiri dapat dilihat dari dua dimensi, yakni kualitas proses dan kualitas hasil. Suatu pendidikan dikatakan berkualitas dari segi proses, bila proses pembelajaran berlangsung efektif dan bermakna serta ditunjang oleh sumber daya pendidikan yang memadai. Proses pendidikan yang berkualitas memberikan jaminan mengenai kualitas produk yang dihasilkan.

Agar proses pendidikan berkualitas, perlu dilakukan intervensi yang sistematis sehingga memberikan jaminan kualitas yang meyakinkan (Manap Somantri, 1998). Salah satu upaya intervensi sistematis adalah melalui peningkatan supervisi pengajaran oleh Pengawas Sekolah sebagai supervisor pendidikan.

Melalui supervisi pengajaran, Pengawas Sekolah akan mampu mempengaruhi perilaku guru dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelaksana proses pembelajaran. Alfonso (1981;43) dan Sergiovanni dan Starrat (1983:11) menyatakan bahwa melalui pengaruhnya, Pengawas Sekolah bertujuan mempertinggi kualitas belajar murid untuk mencapai

tujuan sekolah yang berkualitas tinggi. Alfonso menyatakan sebagai berikut :

"Instructional supervision is herein defined as behavior officially designated by the organization that directly affects teacher behavior in such a way as to facilitate pupil learning and achieve the goals of the organization" (1981).

Sedangkan Sergiovanni dan Starrat (1983), mengemukakan definisi supervisi pengajaran sebagai berikut: *" Supervision is a set of activities and role specifications specially designed to influence instruction "*

Kegiatan supervisi yang dilakukan oleh Pengawas Sekolah sebagai upaya intervensi sistematis dalam proses pembelajaran sejalan pula dengan konsep supervisi yang dikemukakan oleh Ben Harris (1985:10) sebagai berikut:

"Supervision of instruction is what school personnel do with adults and things to maintain or change the school operation in ways that directly influence the teaching processes employed to promote pupil learning. Supervision is highly instruction-related but not highly pupil-related. Supervision is a major function of the school operation, not task or a specific job or a set of a techniques. Supervision of instruction is directed toward both maintaining and improving the teaching learning process of the school"

Ada tiga hal penting yang terkandung dalam konsep yang dikemukakan Harris di atas, yaitu: (1) supervisi berhubungan erat dengan kegiatan pengajaran, namun tidak berhubungan langsung dengan murid; (2) supervisi merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pelaksanaan proses pembelajaran di sekolah untuk mencapai hasil yang lebih baik, dan (3) supervisi pengajaran bertujuan untuk mengadakan

pemeliharaan dan perbaikan dalam proses pembelajaran dengan cara mempengaruhi perilaku tenaga pengajarnya.

Agar kegiatan supervisi yang dilakukan oleh Pengawas Sekolah bisa efektif, maka perlu diperhatikan aspek-aspek yang mempengaruhi pelaksanaannya. Aspek utama yang mempengaruhi efektivitas pelayanan dalam supervisi pengajaran adalah aspek kemampuan profesional pelaksana supervisi. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Glickman (1985:5) : *“Effective supervision requires knowledge, interpersonal skills, and technical skills”*. Oleh karena itu, tuntutan untuk melakukan upaya peningkatan kemampuan profesional para pelaksana supervisi pengajaran, dalam hal ini pengawas sekolah sebagai salah satu komponen dari tenaga kependidikan, tidak bisa ditawar-tawar lagi.

Untuk mewujudkan Pengawas Sekolah yang handal dan berkualitas, seyogyanya dapat dilakukan pengelolaan tenaga kependidikan dengan penerapan prinsip-prinsip manajemen sumber daya manusia (*Human Resource Management*).

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) adalah fungsi dan aktivitas manajemen dalam suatu organisasi yang dicirikan dengan pengakuan pada pentingnya tenaga kerja sebagai SDM yang vital dan memberikan kontribusi terhadap tercapainya tujuan organisasi serta terjaminnya pemanfaatan SDM secara efektif dan adil demi kemaslahatan individu, organisasi dan masyarakat.

Schuler (1987; 6-10) menyatakan bahwa terdapat lima fungsi dan aktivitas manajemen SDM, yaitu: (a) Perencanaan kebutuhan SDM; (b) Pengangkatan SDM; (c) Penilaian dan Imbalan penghargaan;(d) Pembinaan SDM dan Lingkungan kerja; serta (e) Pembinaan dan Pemeliharaan Hubungan kerja yang efektif. Kelima fungsi dan aktivitas manajemen tersebut saling berkaitan satu dengan yang lainnya untuk mencapai tujuan yakni meningkatkan produktivitas, kualitas kehidupan pekerjaan dan pemenuhan aspek hukum dalam organisasi atau lembaga tersebut.

Pembinaan, pengembangan dan rekrutasi Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB sebagai SDM tenaga kependidikan dalam bidang pendidikan dasar, harus mengacu pada struktur tugas bukan kepentingan individual atau kelompok. Struktur tugas tersebut pada umumnya berbentuk deskripsi dan spesifikasi tugas yang dapat diwujudkan melalui proses analisis pekerjaan. Hasil kegiatan analisis pekerjaan, sebagai salah satu komponen dari fungsi dan aktivitas MSDM, akan menjadi bahan untuk fungsi dan aktivitas MSDM yang lain yang diperlukan, yaitu Pelatihan dan Pengembangan.

Menurut Schuler (1987) tujuan utama pelatihan dan pengembangan adalah untuk meningkatkan produktivitas kinerja karyawan, pelatihan pengembangan karir, serta memberikan motivasi dalam rangka meningkatkan komitmen karyawan terhadap organisasi. Untuk menentukan tujuan khusus pelatihan dan pengembangan harus dilakukan

langkah awal berupa penaksiran kebutuhan (*"need assessment"*). Penaksiran kebutuhan adalah diagnosa masalah sekarang dan tantangan masa depan yang harus diatasi oleh pelatihan dan pengembangan. Salah satu cara mengidentifikasi masalah sekarang adalah dengan memperhatikan deskripsi dan spesifikasi tugas atau jabatan, serta hasil penilaian kinerja (*"work performance appraisal"*).

F. Paradigma Penelitian

Pengertian paradigma secara sederhana dinyatakan sebagai kerangka berpikir. Moh. Surya (1997:18) mengartikan paradigma sebagai suatu kesatuan persepsi, gagasan, konsep, dan nilai-nilai yang menentukan pola berpikir dan berperilaku manusia dalam waktu dan tempat tertentu. Sedangkan bila dikaitkan dengan kegiatan penelitian, maka paradigma dapat diartikan sebagai kerangka konseptual dalam melihat persoalan secara terstruktur. Dalam hal ini paradigma merupakan pernyataan perspektif teoritis yang akan menggiring dan menjadi panduan dalam aktivitas *'inquiry'*, juga merupakan representasi, model suatu teori, idea atau prinsip. Pernyataan tersebut dirangkum dari Lincoln dan Guba (1985 :223), dan Carter V. Good (1973:407) dalam Djam'an Satori (1989:27-29) sebagai berikut: *"Paradigm is a statement of theoretical perspective that will guide the inquiry and a representation, a model of theory, an idea, or a principle"*. Bogdan dan Biklen (1982 : 32) dalam Moleong (1998:30) menyatakan bahwa paradigma adalah kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dan kegiatan penelitian.

Jadi dapat disimpulkan, bahwa paradigma penelitian atau kerangka berpikir penelitian adalah suatu model yang dijadikan acuan oleh peneliti dalam melaksanakan penelitiannya. Penjelasan mengenai paradigma penelitian biasanya dalam bentuk narasi yang disampaikan oleh peneliti, dan dalam bentuk gambar atau skema sebagai penjabar secara grafikal. Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (1984:28) menyatakan bahwa dalam suatu penelitian diperlukan adanya conceptual frame work, yaitu “ . . . explains either grafically or in narrative form, the main dimentions to be studied”. Dengan demikian, paradigma penelitian merupakan kerangka berpikir yang diambil peneliti dalam melihat atau memahami realitas obyek yang ditelitinya, dan disampaikan atau disosialisasikan oleh peneliti dalam narasi maupun gambar atau skema.

Kerangka berpikir atau paradigma penelitian ini, disusun berdasarkan anggapan dasar dan fenomena yang diamati, sebagaimana yang telah dikemukakan dalam bagian terdahulu.

Penelitian ini mempersoalkan mengenai implikasi adanya kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, terhadap pengelolaan tenaga kependidikan di Jawa Barat, khususnya pola pengembangan Pengawas TK, SD, SDLB. Yang dimaksud dengan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah adalah kebijakan pemerintah yang diberlakukan untuk menjadikan penilik TK/SD dan Pengawas SLTP/SLTA menjadi pejabat fungsional. Kebijakan dimaksud dituangkan dalam bentuk penerbitan dan pemberlakuan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara

Nomor 118/1996 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya.

Beberapa pemikiran teoritik yang dikembangkan dalam paradigma penelitian ini sebagai berikut: pertama, paradigma yang digunakan dalam penelitian ini tidak lepas dari paradigma umum ilmu administrasi pendidikan, dalam hal ini paradigma modern yang ditandai dengan penggunaan pendekatan sistem; kedua, analisa permasalahan tidak terlepas dari paradigma penelitian kualitatif secara keseluruhan, sehingga analisis permasalahan penelitian ini dilakukan secara bertahap.

Analisis kualitatif tahap pertama, diarahkan pada kajian terhadap pelaksanaan atau implementasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah. Analisis tersebut tidak terlepas dari konsep implementasi kebijakan yang meliputi proses menjalankan, menyelenggarakan, atau mengupayakan agar alternatif yang telah diputuskan hukum berlaku dalam praktek (Sanusi dan Supandi, 1988:36-39). Karena selalu ada kaitan atau linkage antara perumusan dan pelaksanaan kebijakan, maka unsur-unsur penting dalam pelaksanaan kebijakan harus mendapat perhatian. Unsur-unsur penting tersebut meliputi peserta atau aktor dan arena, proses administrasi, komunikasi dan kepatuhan. Aktor pelaksana kebijakan yang sangat menentukan corak, gaya, dan keberhasilan pelaksanaan adalah pelaksana struktural yaitu pejabat formal yang secara hukum atau peraturan telah dilimpahi kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber untuk melaksanakan

kebijakan tersebut. Mereka terdiri dari para administrator mulai dari tingkat nasional sampai pada tingkat lokal. Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB sebagai salah satu aktor pelaksana kebijakan juga akan berhubungan dengan aktor perumus kebijakan berdasarkan hierarkikal. Pembuat kebijakan merancang dan membangun struktur komando dan melimpahkan kewenangan teknis kepada pelaksana, sedangkan pelaksana mendukung gagasan tersebut dengan melaksanakannya berdasarkan kemampuan teknisnya. Agar kebijakan ini dapat dilaksanakan maka pelaksana harus mampu menterjemahkan tujuan kebijakan. Perumus kebijakan secara jelas telah menyusun struktur komando melalui penerbitan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis pelaksanaan jabatan fungsional pengawas sekolah dan angka kreditnya, sebagai dasar bagi para pelaksana menterjemahkan tujuan kebijakan dimaksud.

Analisis tahap pertama ini, meliputi kegiatan inventarisasi dan identifikasi perubahan dengan diberlakukannya kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah. Ada tiga dimensi yang akan menjadi kajian pada tahap pertama ini. Yaitu kondisi faktual Pengawas Sekolah; esensi tugas pokok pengawas sekolah berdasarkan Kep. Menpan 118/1996; dan perspektif Pengawas Sekolah masa depan.

Kajian terhadap kondisi faktual meliputi kajian pada pelaksanaan pengembangan yang telah dilakukan oleh para pejabat struktural di tingkat Kantor Wilayah Depdikbud sebelum diberlakukannya kebijakan

fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, serta data mengenai profil pengawas sekolah dewasa ini meliputi data jumlah Pengawas Sekolah TK,SD,SDLB berdasarkan latar belakang pendidikan, latar belakang pengalaman kerja dan jabatan, serta penyebaran dan rasio jumlah pengawas berdasarkan daerah Kabupaten/Kotamadya.

Kajian mengenai esensi tugas pengawas sekolah diarahkan pada analisis ketentuan mengenai fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah meliputi kajian terhadap petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis pelaksanaan jabatan fungsional pengawas sekolah dan angka kreditnya. Dari kajian tersebut diharapkan dapat memperoleh gambaran mengenai peran dan tugas pokok, standar kinerja, serta jaminan kualitas dan akuntabilitas kinerja Pengawas Sekolah.

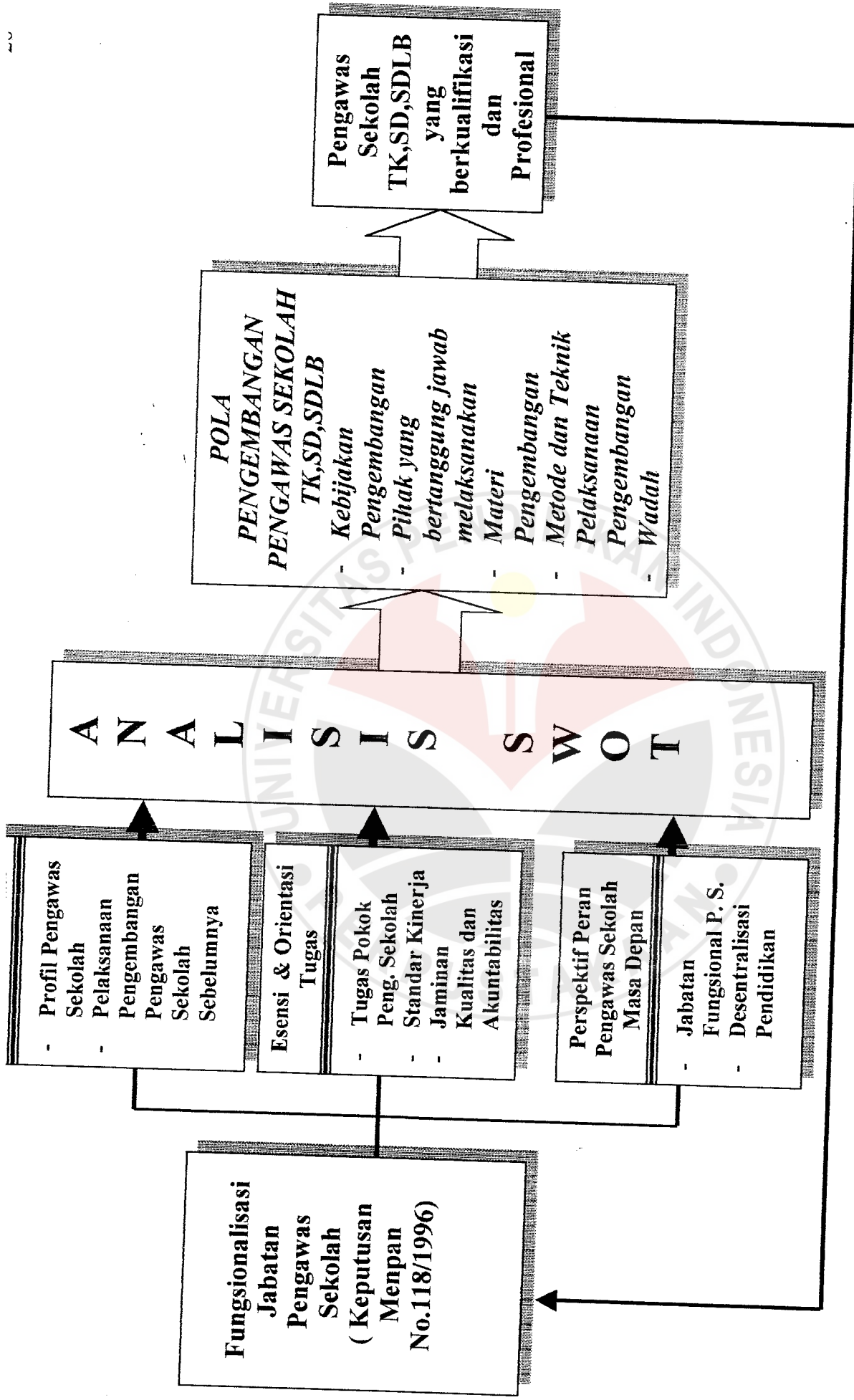
Kajian mengenai perspektif peran pengawas sekolah di masa depan diarahkan pada kajian yang dikaitkan dengan peran pengawas sekolah dalam konteks desentralisasi pengelolaan pendidikan, khususnya pengelolaan pendidikan dasar.

Analisis kualitatif tahap kedua dilakukan melalui kegiatan analisis SWOT terhadap hasil kegiatan analisis tahap pertama. Tujuannya untuk mengetahui faktor dominan, baik pendukung maupun penghambat terhadap pelaksanaan kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah tersebut, yang akan menjadi materi masukan terhadap analisis tahap berikutnya.

Analisis tahap ketiga dilakukan melalui kajian terhadap pola pengembangan pengawas sekolah dewasa ini setelah diberlakukannya jabatan fungsional meliputi:(a) kebijakan pengembangan yang ditetapkan pejabat pembina administratif; (b) pihak-pihak yang bertanggung jawab untuk melaksanakan pengembangan;(c) materi, metode dan teknik pelaksanaan;(d) peran wadah pembinaan profesional pengawas sekolah yang sudah ada selama ini yaitu Kelompok Kerja Pengawas Sekolah (KKPS); serta (e) evaluasi dan tindak lanjut dari pelaksanaannya.

Diharapkan, dengan pola pengembangan pengawas sekolah TK,SD,SDLB yang tepat, akan terwujud pengawas sekolah yang profesional atau paling tidak yang memiliki kualifikasi minimal menjadi pengawas sekolah (*'qualified supervisors'*). Pengawas sekolah yang profesional adalah pengawas sekolah yang memiliki kemampuan profesional. Kemampuan profesional pengawas sekolah meliputi pengetahuan, keterampilan hubungan interpersonal dan keterampilan teknis (Glickman, 1985 : 5-7) sebagai indikator dari kemampuan generik yang memenuhi kualifikasi sebagai seorang *'quality auditor dan teaching controller'*.

Secara skematis, paradigma penelitian tersebut divisualisasikan dalam gambar 1.1. berikut ini.



Gambar 1.1 Paradigma Penelitian

