

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari deskripsi hasil penelitian dan pembahasannya diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Pelaksanaan program pengembangan Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB pada tataran Propinsi Jawa Barat sebelum diberlakukan kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah, tidak ditetapkan dengan kebijakan khusus oleh Kepala Kantor Wilayah Pendidikan dan Kebudayaan, melainkan dilaksanakan oleh Bagian Kepegawaian dan Bidang Pendidikan Dasar, sebagai aplikasi dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya berdasarkan rincian tugas yang ditetapkan dalam Kep. Mendikbud 0304/O/1984, karena secara struktural pengembangan pengawas sekolah menjadi kewenangan dan tanggungjawab Kepala Kandep Dikbud Kabupaten/Kotamadya.

Kegiatan pengembangan karir pada tataran propinsi, dilaksanakan melalui penyelesaian prosedur administrasi kepegawaian atas usulan Kepala Kandep Dikbud Kabupaten/Kotamadya berdasarkan ketentuan yang berlaku, yakni melalui ketentuan kenaikan pangkat bagi pejabat struktural eselon IV/b. Sedangkan jenjang karir selanjutnya yang dapat dicapai oleh yang bersangkutan adalah jabatan struktural eselon IV/b sebagai Kepala Kandep Dikbud Kecamatan. Untuk kegiatan

207

pengembangan kemampuan teknis operasional atau kemampuan profesionalnya dilaksanakan oleh Bidang Pendidikan Dasar, melalui berbagai kegiatan, diantaranya: melalui jalur struktural, oleh kepala seksi pendidikan dasar di Kabupaten/Kotamadya untuk pembinaan teknis yang bersifat informasi kedinasan dan kebijakan lainnya; penyelenggaraan pendidikan dan latihan melalui pelaksanaan proyek – proyek peningkatan mutu pendidikan di TK dan SD ; penyelenggaraan pendidikan dan latihan untuk calon Penilik TK/SD secara swadana; pemberdayaan wadah pembinaan profesional kelompok kerja pengawas sekolah (KKPS), baik pada tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kotamadya; dan penerbitan media komunikasi berupa majalah pendidikan di lingkungan Bidang Pendidikan Dasar.

Kedua, kondisi faktual Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB saat ini baik dari segi kuantitatif maupun kualitatif dianggap belum memadai. Indikatornya dilihat dari tingkat pendidikan terakhir, latar belakang pengalaman tugas dan jabatan sebelumnya, rasio antara jumlah pengawas sekolah dan jumlah sekolah, serta rasio penyebaran pengawas sekolah berdasarkan daerah kabupaten/kotamadya. Jumlah pengawas sekolah saat ini sebanyak 1400 orang (harus mengawasi 29011 sekolah), dengan latar belakang pendidikan yang bervariasi. Sebagian (50,71%) masih berijazah SPG/SLTA/D-I; sedangkan untuk sebagian lainnya (berijazah D-II, Sarjana muda/D-III, dan Sarjana) dan telah memenuhi bahkan melebihi kualifikasi pendidikan minimal (D-II) yang dipersyaratkan.

Sedangkan bila dilihat dari latar belakang pengalaman tugas dan atau jabatan sebelumnya, sejumlah 33,48 % berasal dari Penilik Luar Sekolah dan pejabat struktural lainnya, bukan dari Kepala dan Guru TK/SD. Kondisi seperti itu, mencerminkan pentingnya kegiatan pengembangan yang menekankan pada pembinaan kemampuan teknis edukatif, khususnya yang berkaitan dengan masalah proses pembelajaran di dalam kelas. Mengenai rasio jumlah pengawas sekolah dengan jumlah sekolah yang harus diawasi beserta penyebarannya, bervariasi antara satu kabupaten dengan kabupaten/kotamadya lainnya. Rasio rata-rata saat ini 1:20,72 telah melebihi ketentuan dalam Kep.Mendikbud 020/U/1998(1 :15 untuk daerah mudah dan 1:10 daerah sulit). Kondisi tersebut akan lebih meprihatinkan, apabila dikaitkan dengan prediksi kuantitatif pengawas sekolah pada akhir tahun 2000. Dengan tidak adanya penambahan jumlah pengawas sekolah, maka rasio rata-ratanya akan menjadi 1:28,27. Sementara itu, ada peluang yang dapat dimanfaatkan untuk mengatasi hambatan mengenai kurangnya jumlah pengawas sekolah tersebut, yakni adanya sejumlah 391 orang Kepala/Guru SD yang sudah diusulkan menjadi calon Penilik TK/SD sejak tahun 1997, tetapi belum dapat direalisasi karena adanya hambatan birokrasi dan prosedur administrasinya karena status kepegawaian guru dan kepala SD yang berada pada Pemerintah Daerah. Dengan berbagai fakta mengenai kondisi faktual pengawas sekolah tersebut , sangat disadari bahwa para pelaksana dan pembuat kebijakan dalam pengembangan pengawas

sekolah TK, SD, SDLB akan banyak menghadapi tantangan berat untuk bisa menjadikannya sebagai pengawas sekolah yang profesional. Akan tetapi, temuan di atas dapat dimanfaatkan dan menjadi catatan atau bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan pengembangan profesional pengawas sekolah yang akan datang.

Ketiga, Bila dikaitkan dengan perspektif peran pengawas sekolah masa depan dalam konteks desentralisasi pengelolaan pendidikan dasar (dengan penekanan pada implementasi *'school-based management'*, yaitu pemberian otonomi pada sekolah), maka pengawas sekolah akan berperan dan bertugas sebagai *'quality assurance and quality auditor'* dari layanan jasa pendidikan yang diberikan sekolah kepada masyarakat. Dengan peran tersebut pengawas sekolah akan membantu sekolah dalam melaksanakan akuntabilitasnya kepada masyarakat pengguna layanan jasa pendidikan, karena otonomi sekolah tanpa akuntabilitas bukan menjadi hal yang baik, melainkan sesuatu yang berbahaya.

Dengan diterapkannya *'school-based management'* dalam pengelolaan pendidikan di sekolah, diharapkan kedudukan sekolah menjadi lebih kuat dan lebih berdaya (*'powerful'*) yang direfleksikan dengan adanya dewan sekolah yang lebih profesional. Dalam kondisi seperti itu, maka kedudukan dan peran pengawas sekolah akan bergeser menjadi *'school-site counsellor'*, yaitu menjadi konsultan bagi sekolah dalam melaksanakan fungsinya sebagai institusi pendidikan yang mampu memberikan kepuasan kepada pengguna jasa layanan pendidikan

(Djam'an Satori, 1999). Oleh karena itu, pengawas sekolah harus mampu menampilkan kinerja yang profesional, serta memiliki keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif untuk melaksanakan perannya yang semakin kompleks dalam konteks desentralisasi.

Mengenai rincian tugas pengawas sekolah (telah diatur sedemikian rupa berdasarkan jenjang jabatannya) yang tertuang dalam ketentuan jabatan fungsional pengawas sekolah dan angka kreditnya, dianggap telah cukup memadai dan memenuhi syarat untuk disebut sebagai standar kinerja bagi pengawas sekolah tipe '*objective-based standards*'. Bahkan, bila dikaji secara lebih mendalam, maka dapat dikatakan bahwa standar kinerja tersebut merupakan sesuatu yang sangat ideal untuk dapat dilaksanakan pada saat ini. Oleh karena itu, mengingat kondisi faktual pengawas sekolah TK, SD, SDLB saat ini sebagaimana diuraikan di atas, maka perlu adanya ketentuan mengenai masa transisi dalam implementasinya (melalui pemberlakuan Kep. Menpan Nomor 118/1996; Kep. Bersama Mendikbud dan Kepala BAKN Nomor 0322/O/1996; dan Kep. Mendikbud Nomor 020/U/1998), sehingga tidak terjadi penyimpangan yang terlalu jauh dalam pelaksanaannya. Dengan tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai masa transisi tersebut, ternyata dari pelaksanaan empat kali sidang penetapan angka kredit yang telah berjalan sejak Juni 1998, terindikasikan adanya sedikit penyimpangan (oleh beberapa orang pengawas sekolah disebut sebagai praktik sindikatisme) dalam pengusulan dan penetapan angka kredit yang

dilakukan oleh segelintir oknum pengawas sekolah dan oknum pelaksana pada sekretariat tim penilai, baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten/kotamadya. Hal tersebut, membawa implikasi dan dampak negatif yang cukup signifikan, yakni munculnya persaingan yang tidak sehat dan persepsi yang kurang benar tentang pelaksanaan usul penetapan angka kredit, sehingga tidak kondusif terhadap upaya pelaksanaan ketentuan tersebut secara benar. Salah satu faktor yang disinyalir menjadi penyebab terjadinya sindikatisme tersebut, adalah pemahaman yang dangkal dan atau adanya kekeliruan persepsi mengenai ketentuan tersebut secara rinci, terutama mengenai kewajiban bagi pengawas sekolah yang akan mengajukan kenaikan pangkat dengan angka kredit, dengan melengkapi usul PAK dengan bukti fisik berupa laporan pelaksanaan tugas pengawasan sekolah dengan menggunakan format laporan yang mirip laporan hasil penelitian. Laporan tersebut harus dibuat untuk setiap sekolah yang diawasi, setiap caturwulan. Bisa diperhitungkan, bila seorang pengawas sekolah bertugas mengawasi sejumlah 20 sekolah dan ia mengajukan usul penetapan angka kredit untuk masa penilaian enam catur wulan, maka ia harus mengirimkan laporan sejumlah 120 laporan, hanya untuk memperoleh nilai angka kredit dari tugas pengawasan sekolah. Agar penyimpangannya tidak berlanjut, fakta tersebut perlu segera diantisipasi serta dicari alternatif solusinya oleh pejabat terkait yang bertanggungjawab membuat kebijakan mengenai hal tersebut.

212

Keempat, Dari analisis posisi terhadap tahap implementasi kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah yang telah dilaksanakan sampai saat ini, terungkap bahwa terdapat faktor dominan baik yang menjadi kekuatan dan peluangnya maupun yang menjadi kelemahan dan tantangannya yang diperoleh dari analisis terhadap tahap implementasi yang telah dilaksanakan, yaitu tahap informasi dan sosialisasi dan tahap penerapan melalui penyelenggaraan sidang penetapan angka kredit sebagai dasar kenaikan pangkat pengawas sekolah.

Faktor dominan yang menjadi kekuatan atau pendorong dalam pelaksanaannya adalah: (i) penerbitan dan pelaksanaan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang mengatur mekanisme implementasi ketentuan jabatan fungsional secara operasional; (ii) keberadaan koordinator pengawas sekolah dan kedudukan semua jenis pengawas sekolah pada tataran Kabupaten/Kotamadya; (iii) keberadaan wadah pembinaan profesional bagi pengawas sekolah (KKPS) sejak tahun 1993; dan (iv) sikap positif pengawas sekolah terhadap jabatan fungsional pengawas sekolah. Melalui faktor dominan tersebut di atas, terdapat peluang untuk meningkatkan kualitas kemampuan profesional guru dan tenaga kependidikan lainnya, karena melalui pelaksanaan rincian tugas yang terdapat dalam ketentuan jabatan fungsional pengawas sekolah secara proporsional dan akuntabel, standarisasi kualitas SDM pengawas sekolah akan dapat diwujudkan.

Sedangkan mengenai faktor dominan yang menjadi kelemahan dan tantangan untuk pelaksanaan ketentuan jabatan fungsional pengawas sekolah adalah: (i) Kondisi faktual pengawas sekolah yang belum memadai, sebagaimana yang dijelaskan pada kesimpulan kedua; (ii) tidak seiringnya pemberlakuan ketentuan tersebut dengan ketentuan mengenai tunjangan jabatan fungsional pengawas sekolah, karena sampai saat ini masih menggunakan ketentuan tunjangan kependidikan; (iii) belum meratanya pelaksanaan tahap pertama (informasi dan sosialisasi ketentuan) di semua kabupaten/kotamadya, sehingga pemahaman dan persepsi pengawas sekolah serta aparat pelaksana pada subbag/ seksi di Kabupaten/Kotamadya belum sesuai harapan, bahkan cenderung memunculkan kekeliruan persepsi pada sejumlah pengawas sekolah terhadap esensi dari ketentuan yang mengatur kenaikan pangkat bagi pejabat fungsional; (iv) akibat mekanisme penentuan koordinator pengawas sekolah yang belum sesuai ketentuan di beberapa daerah, menimbulkan terjadinya hambatan komunikasi antara Koorwas dengan pengawas sekolah; (v) masih terdapatnya sejumlah pengawas sekolah yang memiliki sikap dan mental mempertahankan 'status quo' dalam pelaksanaan tugas dengan anggapan bahwa segala sesuatu bisa diatur dan direkayasa; (vi) terdapatnya anggapan dari sejumlah pengawas sekolah mengenai terlalu kakunya mekanisme birokrasi dalam pengusulan angka kredit dari tingkat kabupaten/kotamadya yang berlaku saat ini. Dengan adanya beberapa faktor yang dianggap dominan menjadi

kelemahan , memunculkan berbagai tantangan yang harus dihadapi dalam pelaksanaan ketentuan mengenai jabatan fungsional pengawas sekolah tersebut, yaitu terdapatnya hambatan dalam upaya pengembangan pengawas sekolah secara kuantitatif maupun kualitatif. Secara kuantitatif tantangan tersebut berbentuk pola birokrasi dalam rekrutmen calon pengawas sekolah TK, SD, SDLB yang masih berlaku saat ini, sedangkan secara kualitatif pengembangan kemampuan profesional pengawas sekolah akan menemui hambatan apabila ketentuan mengenai tunjangan jabatan pengawas sekolah (sebagai stimulan) yang proporsional dengan tuntutan tugas sebagai pejabat fungsional tidak segera diberlakukan. Hal tersebut disadari sebagai suatu konsekuensi logis dari suatu pemberlakuan kebijakan, karena tidak adil apabila pengawas sekolah dituntut mampu melaksanakan tugas yang meluas tanpa diimbangi dengan imbalan yang sesuai.

Kelima, Perlunya dikembangkan lebih lanjut upaya profesionalisasi Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB melalui kegiatan pengembangan kemampuan profesional baik pada tataran Propinsi maupun kabupaten/kotamadya yang lebih sistematis dan sinergis. Dari deskripsi dan hasil pembahasan penelitian pada bagian sebelumnya terungkap mengenai belum adanya perubahan yang berarti mengenai pola dan kebijakan pengembangan yang dilaksanakan antara sebelum diberlakukannya ketentuan tersebut dengan sesudahnya. Perubahan yang terjadi baru sebatas pada perubahan kegiatan karena adanya perubahan ketentuan,

bukan pada perubahan kebijakan untuk menyikapi meluasnya tuntutan tugas pengawas sekolah. Pola penyelenggaraan pendidikan latihan sebagai aplikasi dari kegiatan *'training and development'* masih menggunakan pola lama yakni tergantung pada kegiatan diklat yang dilaksanakan oleh proyek-proyek melalui anggaran pembangunan pendidikan. Sampai saat ini, belum terlihat adanya program yang dikembangkan secara inisiatif, inovatif dan kreatif untuk menyikapi ketentuan tersebut melalui pengembangan kegiatan rutin sesuai tugas pokok dan fungsi bagian dan bidang yang terkait. Upaya sosialisasi dan kajian mengenai ketentuan jabatan fungsional pengawas sekolah di luar kegiatan diklat proyek, dilakukan hanya atas inisiatif pengawas sekolah sendiri dalam bentuk kegiatan yang dikembangkan dalam wadah pembinaan profesional kelompok kerja pengawas sekolah (KKPS) pada tataran propinsi melalui pembahasan-pembahasan dalam kegiatan rapat koordinasi setiap semester yang dihadiri oleh Pengurus KKPS Kabupaten/Kotamadya se-propinsi, baik gagasan maupun pengajuan format yang dianggap memudahkan pelaksanaan tugas pengawasan. Tentu saja, dengan pola seperti itu tingkat kepatuhan untuk melaksanakannya kurang efektif sebab tidak memiliki kekuatan , seperti layaknya kebijakan yang diputuskan oleh para pejabat struktural sebagai aktor perumus dan pelaksana suatu kebijakan. Oleh karena itu, kunci untuk dapat terlaksananya upaya profesionalisasi pengawas sekolah TK, SD, SDLB ini adalah komitmen yang tinggi untuk meningkatkan

profesionalisme para pengawas sekolah, dari para pejabat struktural baik pada tataran propinsi maupun tataran kabupaten/ kotamadya, sehingga Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB di Jawa Barat mampu melaksanakan tugasnya sesuai tuntutan dalam ketentuan jabatan fungsional pengawas sekolah yang sudah diberlakukan secara nasional.

B. REKOMENDASI

Bertolak dari beberapa kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, berikut ini disampaikan beberapa rekomendasi yang diasumsikan oleh penulis layak menjadi bahan masukan untuk penyempurnaan pola pengembangan pengawas sekolah, sebagai upaya profesionalisasi Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB di Propinsi Jawa Barat dalam menyongsong pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam konteks pengelolaan pendidikan dasar.

Pertama, perlu adanya satu kebijakan pengembangan Pengawas Sekolah TK, SD, SDLB pada tataran Kantor Wilayah Pendidikan dan Kebudayaan (sekarang dipopulerkan dengan nama Kanwil Depdiknas). Kebijakan dimaksud disusun secara bersama-sama oleh bagian dan bidang terkait yang disertai tanggungjawab menangani pengembangan tersebut, yakni Bidang Pendidikan Dasar, Bidang Pendidikan Guru, dan Bagian Kepegawaian. Kebijakan pengembangan tersebut seyogyanya mengacu pada ketentuan yang telah diberlakukan mengenai jabatan fungsional pengawas sekolah, serta dapat diberlakukan pada masa transisi menjelang pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu, program

217

pengembangan hendaknya meliputi semua tahapan dalam manajemen sumber daya manusia yang terkait dengan kegiatan pengembangan. Misalnya, untuk tahapan rekrutmen calon pengawas sekolah diawali dengan penetapan kriteria yang jelas dan transparan, yang berorientasi pada kemampuan profesional. Ruang lingkup pengembangan hendaknya meliputi pengembangan karir dan pengembangan kemampuan profesional. Dengan adanya kebijakan bersama tersebut, diharapkan akan menjadi acuan pokok bagi para pejabat yang secara struktural bertanggungjawab untuk melaksanakan pengembangan pengawas sekolah pada tataran Kabupaten/Kotamadya. Acuan pokok tersebut harus memperhatikan juga asas fleksibilitas dan prinsip otonomi, artinya tidak menutup kemungkinan bagi daerah untuk melakukan modifikasi atau perubahan-perubahan karena disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing, meliputi kondisi geografis dan kondisi potensial berupa kemampuan sumber daya yang dimiliki.

Kedua, perlu dilakukannya penyusunan program pengembangan yang aktual dengan memperhatikan langkah-langkah pendahuluan (sepaimana yang disampaikan Werther dan Davis, 1996), meliputi analisis kebutuhan, penetapan tujuan, materi program, dan prinsip pembelajaran yang akan dikembangkan untuk mencapai sasaran berupa kemampuan profesional pengawas sekolah. Penetapan sasaran program hendaknya mengacu pada ketentuan jabatan fungsional pengawas sekolah yang disesuaikan dengan konsep dan dimensi perilaku supervisi

akademik. Kombinasi kedua hal tersebut oleh Djam'an Satori(1999) dikatakan sebagai persyaratan jabatan pengawas sekolah secara profesional. Persyaratan tersebut dirinci sebagai berikut: (i) memiliki atau menguasai pengetahuan di bidang mata pelajaran yang diawasi pada tingkat yang lebih tinggi daripada yang dimiliki oleh guru yang hendak dibimbing dan dinilai; (ii) memiliki pengetahuan yang cukup mengenai berbagai metode dan strategi pengajaran, khususnya pada mata pelajaran yang bersangkutan serta pengalaman dalam mengajarkannya;(iii) memiliki pengetahuan yang cukup mengenai indikator keberhasilan maupun kegagalan dalam mengajar;(iv) memiliki kemampuan yang cukup dalam berkomunikasi baik lisan maupun tertulis (interpersonal relationship skill); (v) memiliki pengetahuan yang cukup dalam hal manajemen mutu pendidikan di tingkat sekolah, khususnya tentang program pengendalian mutu (quality auditor); (vi) memiliki kemampuan mempengaruhi, meyakinkan serta memotivasi orang lain, termasuk kemampuan mengembangkan hubungan interpersonal; (vii) memiliki tingkat kemampuan intelektual yang memadai untuk dapat menemukan pokok masalah, menganalisisnya, serta mengambil kesimpulan dari hasil analisis tersebut; (viii) memiliki pengetahuan yang memadai dalam hal pengumpulan data secara sistematis serta analisis terhadap data tersebut; dan (ix) memiliki tingkat kematangan pribadi yang memadai, khususnya di bidang kematangan emosi.

Ketiga, perlu dikembangkan model pengembangan kemampuan profesional pengawas sekolah TK, SD, SDLB yang didisain sedemikian rupa sehingga mengurangi ketergantungan pada kegiatan-kegiatan yang ditetapkan oleh pusat melalui proyek-proyek, seperti selama ini terjadi. Kegiatan dimaksud seyogyanya bertumpu pada pelaksanaan pengembangan di tingkat kabupaten/kotamadya dengan fokus utama pada pemberdayaan pengawas sekolah yang ada saat ini, baik secara individual maupun secara kelompok.

Keempat, perlu dirumuskan sejak awal model evaluasi dan tindak lanjut dari kegiatan yang dilaksanakan dalam program pengembangan secara jelas sebagai bagian dari upaya perbaikan yang terus menerus ('*quality control circle*'). Penyusunan model evaluasi tersebut dilaksanakan seiring dengan penyusunan program pengembangan itu sendiri, melalui penetapan kriteria dan mekanisme yang jelas untuk mengetahui keberhasilan program. Penetapan kriteria hendaknya mengacu pada standar ideal yang menunjukkan indikator kebermutuan pada umumnya. Sher, Laurance dan Tecter(1992) dalam Abin Syamsudin (1999), menunjukkan beberapa indikator kebermutuan sebagai berikut: (i) sesuai dengan spesifikasi, syarat, dan tujuan yang telah ditetapkan;(ii) memenuhi standard yang diakui dan diterima dengan baik oleh umum;(iii) berjalan lancar dan cerdas, tanpa kesalahan atau cacat; (iv) memberi makna dan kepuasan, sehingga menjadi pelanggan yang setia;(v) unggul

sejak awal; (vi) mengadakan upaya perbaikan mutu secara terus menerus.

Kelima, Untuk menambah khazanah keilmuan administrasi pendidikan, khususnya mengenai pengawasan pendidikan di sekolah, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai:

- (a) Persepsi pengawas sekolah TK, SD, SDLB mengenai jabatan fungsional pengawas sekolah, khususnya mengenai standar kinerja yang telah ditetapkan untuk mengetahui tingkat keterlaksanaan standar kinerja tersebut dan kesiapan para pelaksana kebijakan di lapangan.
- (b) Analisis kebijakan fungsionalisasi jabatan pengawas sekolah dengan fokus penelitian pada pelaksanaan ketentuan tersebut di lapangan. Secara konseptual, kebijakan tersebut merupakan sesuatu yang ideal bagi pelaksanaan pengawasan pendidikan di sekolah. Namun perlu dikaji lebih lanjut, bagaimana aplikasi di lapangan oleh para pengawas sekolah TK, SD, SDLB melalui studi kasus yang bisa mewakili potret pengawas sekolah di Jawa Barat, berdasarkan kategori kemampuan dan wilayah yang variatif. Dengan demikian, hasil penelitian bisa menjadi masukan bagi penyempurnaan atau perbaikan kebijakan tersebut di masa mendatang.

