

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pendidikan merupakan suatu kebutuhan mutlak dalam segala aspek kehidupan, sehingga kehadirannya tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan manusia untuk meningkatkan kualitas kehidupannya, baik secara individual maupun kelompok dalam kehidupan bermasyarakat. Melalui pendidikan, akan mengembangkan kepribadian dan kemampuan individu serta menghasilkan manusia yang berbudaya. Sekaitan dengan hal tersebut, Suryadi (2012, hlm.15) menyatakan bahwa: “Pendidikan menciptakan sumberdaya manusia yang bermutu dalam hal pengetahuan, sikap dan keterampilan yang berorientasi pada peningkatan penguasaan ipteks, kemampuan profesional, dan produktivitas kerja sesuai tuntutan kebutuhan pembangunan”.

Pendidikan adalah sarana membentuk kecerdasan intelektual serta membekali berbagai kompetensi dan nilai-nilai etik serta pembentukan watak yang menjadikan manusia memiliki kepercayaan dan jati diri yang kuat. Sebagai upaya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan pendidikan, baik dari aspek kuantitatif maupun kualitatif, secara nasional pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang berkaitan dengan usaha perbaikan pendidikan, seperti penyempurnaan kurikulum dan tata kelola institusi pendidikan, perundang-undangan dan kebijakan pendidikan nasional, peningkatan kemampuan tenaga kependidikan, termasuk pengawas sekolah.

Pengawas sekolah merupakan salah satu tenaga kependidikan yang bertugas melakukan pengawasan agar tenaga kependidikan (guru, kepala sekolah dan personil sekolah) dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010 Pengawas adalah “Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan pengawasan akademik dan manajerial pada satuan pendidikan.”

Bila ditelaah berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa kedudukan pengawas sangat strategis karena bertugas memberikan layanan dan bantuan kepada tenaga kependidikan dalam memperbaiki kualitas pembelajaran di sekolah. Jabatan pengawas sekolah sebagai tenaga kependidikan adalah jabatan fungsional, yang merupakan perpanjangan tangan dinas pendidikan. Seorang pengawas sekolah diberi tugas dan tanggung jawab melakukan pengawasan dalam bidang pendidikan untuk meningkatkan kualitas layanan belajar dan kualitas manajemen sekolah dalam mencapai tujuan pendidikan.

Dalam mengelola dan menata lembaga pendidikan, menurut Engkoswara (Tim Dosen, 2012) terdapat tiga fungsi utama dalam administrasi pendidikan yaitu fungsi perencanaan, fungsi pelaksanaan, dan fungsi pengawasan serta menyangkut tiga bidang garapan utama yaitu: sumber daya manusia, sumber belajar serta sumber daya fasilitas dan dana. Dari berbagai faktor yang mempengaruhi lembaga pendidikan dalam proses pencapaian tujuan, aspek yang paling penting dalam menjamin keberhasilan adalah sumber daya manusia dalam manajemen pendidikan.

Dalam manajemen pendidikan, fungsi pengawasan atau supervisi adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya meningkatkan prestasi belajar dan mutu sekolah. Sahertian (2008, hlm. 73) mengemukakan bahwa “Pengawasan atau supervisi pendidikan tidak lain dari usaha memberikan layanan kepada stakeholder pendidikan, terutama kepada guru, baik secara individu maupun secara kelompok dalam upaya memperbaiki kualitas proses dan hasil pembelajaran?”. Selanjutnya Pidarta (2012) lebih mempertegas hakikat pengawasan pendidikan pada substansinya. Menurutnya, substansi pengawasan yang dimaksud mengarah pada segenap upaya bantuan profesional pengawas atau supervisor kepada guru, kepala sekolah dan staf administrasi yang ditujukan pada perbaikan dan pembinaan aspek pembelajaran di sekolah. Pemberian bantuan harus berdasarkan pada pengamatan atau penelitian yang cermat dan penilaian yang objektif serta mendalam dengan mengacu pada perencanaan program yang

telah dibuat. Bantuan profesional diorientasikan pada upaya peningkatan kualitas proses dan hasil belajar. Hal tersebut sangat penting diperhatikan agar benar-benar tepat sasaran dan mampu memperbaiki serta mengembangkan kegiatan pembelajaran.

Bantuan profesional yang dimaksudkan adalah segala usaha yang memberikan kesempatan bagi guru-guru untuk berkembang secara profesional, sehingga mereka lebih maju lagi dalam melaksanakan tugas pokoknya, yaitu memperbaiki dan meningkatkan proses dan hasil belajar siswa. Sejalan dengan hal tersebut, Satori (Tim Dosen, 2012) menggambarkan hubungan supervisi, proses belajar mengajar dan hasil belajar. Suatu pengajaran sangat tergantung pada kemampuan mengajar guru, maka kegiatan supervisi menaruh perhatian utama pada peningkatan kemampuan profesional guru, yang pada gilirannya akan meningkatkan mutu proses belajar mengajar. Oleh karena itu, kualitas supervisi akan direfleksikan pada peningkatan hasil belajar dan perbaikan manajemen sekolah.

Kegiatan supervisi merupakan bagian dari fungsi pengawasan yang menjadi pijakan untuk perbaikan, dasar untuk pembinaan dan pengembangan serta sasaran untuk mencapai keadaan yang lebih baik. Seperti yang dikemukakan oleh Glickman (2010, hlm. 12) bahwa: *“Supervision is one of the essential functions for the operation good school”*. Sejalan dengan hal tersebut, fungsi dari pengawasan pendidikan yang dikemukakan oleh Sharma (2012, hlm. 37) menyatakan bahwa *“The function of supervision is to promote teacher professional growth to achieve a better learning through better teaching”*. Hasil dari kegiatan pengawasan atau supervisi pendidikan dapat memberikan manfaat dalam mengembangkan kegiatan pembelajaran di sekolah.

Hasil kegiatan supervisi dan pengawasan tersebut dijadikan sebagai pertimbangan untuk dapat memperbaiki kualitas pendidikan. Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses kegiatan monitoring untuk meyakinkan bahwa keseluruhan kegiatan terlaksana seperti yang direncanakan. Pengawasan sekaligus merupakan kegiatan untuk mengoreksi dan memperbaiki bila ditemukan adanya

penyimpangan yang dapat mengganggu pencapaian tujuan organisasi (Robbins, 2006). Pengawasan pendidikan merupakan fungsi manajemen yang harus diaktualisasikan, sebagaimana fungsi manajemen pendidikan lainnya. Dari konsep tersebut, proses perencanaan yang mengawali kegiatan pengawasan harus dilaksanakan terlebih dahulu. Perencanaan yang dimaksud adalah mencakup perencanaan dalam pengorganisasian, wadah, fungsi, struktur, dan mekanisme, sehingga perencanaan dan pengawasan memiliki standar dan tujuan yang jelas.

Pengawas sekolah bertugas melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan di sekolah binaan. Dalam manajemen pendidikan, pengawasan merupakan salah satu fungsi dari manajemen pendidikan, yang selengkapnyanya adalah perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Kegiatan yang dilakukan, khususnya kegiatan yang memiliki cakupan yang kompleks seperti halnya pada lembaga pendidikan, dapat dilaksanakan dengan menerapkan fungsi-fungsi tersebut. Hasil evaluasi yang diperoleh pengawas sekolah sebagai bagian dari tugas pokok dan fungsinya dapat memberikan informasi untuk perbaikan selanjutnya. Informasi tersebut dapat digunakan untuk menjadi bahan masukan terhadap keseluruhan sistem yaitu komponen input, proses, output dan outcome, dengan seluruh komponen yang saling terkait secara sistematis satu dengan yang lainnya. Oleh sebab itu, kegiatan yang dilaksanakan oleh pengawas sekolah perlu disusun program yang jelas, terinci, dapat dilaksanakan, dan memberikan manfaat yang baik, bagi pengawas maupun lembaga pendidikan itu sendiri.

Pelaksanaan tugas kepengawasan sekolah semakin berat seiring dengan kemajuan dalam bidang pendidikan, yang menuntut pengawas sekolah untuk cepat tanggap dalam merespon perubahan dan mentransferkannya kepada para personil sekolah. Pengawas sekolah adalah tenaga kependidikan profesional yang diberikan tugas, tanggung jawab, dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang dalam melakukan kegiatan pembinaan dan pengawasan dalam bidang akademik dan bidang manajerial. Peningkatan peran dan fungsi pengawas sekolah dapat dipandang sebagai langkah profesional, karena melalui

perbaikan pelaksanaan tugas pengawas sekolah, dapat dijadikan sebagai pelaku peningkatan mutu pendidikan di sekolah. Peningkatan peran dan fungsi tersebut dapat terlaksana secara maksimal, jika dibarengi dengan pengembangan kompetensi, kualifikasi dan komitmen, serta didukung oleh berbagai kebijakan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Peningkatan peran pengawas dalam perbaikan kualitas pembelajaran dan peningkatan mutu pendidikan, semakin penting sejalan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Kebijakan tersebut menuntut peranan yang lebih besar dari pengawas sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan, khususnya dalam perbaikan layanan belajar dan mutu manajemen sekolah. Oleh karena itu, pembinaan dalam peningkatan kinerja pengawas sekolah sangat diperlukan untuk dapat melaksanakan tugas kepengawasan baik kepengawasan akademik maupun kepengawasan manajerial. Selanjutnya keberhasilan peningkatan kinerja pengawas sekolah dapat diukur dari beberapa indikator (Ditjen PMPTK, 2011) antara lain:

- a) Pelaporan hasil kerja setiap semester
- b) Peningkatan prestasi dan atau kinerja sekolah yang menjadi binaannya
- c) Derajat kreativitas dan aktivitasnya dalam proses kepengawasan
- d) Jumlah dan kualitas hasil karya tulis ilmiah yang dipublikasikan
- e) Dedikasi dalam melaksanakan tugas

Untuk memenuhi Indikator tersebut tentunya dibutuhkan kompetensi dan kualifikasi yang memadai dari pengawas. Fenomena kinerja pengawas sekolah di Kota Makassar yaitu belum menunjukkan keterlibatannya dalam pelaksanaan tugas secara penuh, hal ini ditandai dengan: (1) Pelaporan hasil kepengawasan setiap semester tidak dibuat secara objektif; (2) Peran pengawas dalam pembinaan manajemen sekolah termasuk akreditasi sekolah, belum berlangsung dengan baik yaitu masih sebagian besar sekolah SMA yang akreditasi C dan belum terakreditasi; (3) Aktivitas kepengawasan yang masih rendah yaitu jumlah kunjungan dan kegiatan pengawas untuk setiap sekolah hanya rata-rata dua kali

atau bahkan sekali sebulan, dan (4) karya tulis ilmiah dari pengawas belum ada yang dipublikasikan (MKPS Dinas Pendidikan Kota Makassar, 2013).

Mengenai kompetensi pengawas sekolah yang belum memenuhi standar kompetensi, menurut Kepala BPMPTK (Badan Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tahun 2012 mengatakan bahwa hal itu terjadi karena “Mekanisme rekrutmen pengawas tidak sesuai standar yang ditetapkan. Rekrutmen pengawas belum melalui proses pemilihan dan pelatihan sebagaimana mestinya. Pengawas sekolah semestinya diangkat dari guru-guru dan kepala sekolah berkualitas”.

Rendahnya kinerja pengawas sekolah dalam melaksanakan tugas kepengawasan, menurut Tajudin (2012), mengungkapkan bahwa pengawasan atau supervisi yang dilaksanakan pengawas sekolah termasuk dalam kategori rendah. Dari hasil penelitian tersebut, menggambarkan adanya hubungan yang signifikan kompetensi pengawas dengan intensitas kegiatan supervisi. Dengan demikian, ada keterkaitan antara kompetensi dan kinerja pengawas sekolah, dan intensitas kegiatan pengawas dalam supervisi pendidikan dengan kualitas hasil belajar dan mutu sekolah. Kompetensi pengawas dapat juga dapat dipengaruhi oleh sistem perekrutan dan pengangkatan. Selama ini pengangkatan pengawas sekolah sebagian besar tidak melalui proses seleksi hanya melalui penunjukan oleh pejabat terkait. Pengangkatan pengawas sekolah kurang tepat serta belum adanya pendidikan khusus bagi calon pengawas. Selanjutnya menurut Pidarta (2012, hlm. 43), menyatakan bahwa: “Seorang guru atau kepala sekolah atau bahkan seorang pejabat struktural yang sebelumnya tidak pernah menjadi guru atau kepala sekolah diangkat langsung untuk menjadi pengawas”. Walaupun sudah ada kebijakan yang jelas bagi pengangkatan seorang untuk menjadi pengawas, tetapi dalam kenyataannya proses pengangkatan seorang pengawas belum mengacu kepada kebijakan tersebut.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010 telah menetapkan Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya. Permen tersebut berisi tentang jenjang jabatan,

pangkat, dan golongan ruang Pengawas Sekolah serta persyaratan angka kredit kumulatif minimal untuk kenaikan jabatan/pangkat setingkat lebih tinggi bagi setiap jabatan Pengawas Sekolah. Dikeluarkannya permen tersebut, merupakan peluang yang menuntut upaya pembinaan agar pengawas sekolah senantiasa meningkatkan kinerjanya. Pembinaan pengawas dilakukan melalui pembinaan karir yang mendukung peningkatan kinerjanya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Setiap kinerja pengawas merupakan poin yang dapat menentukan kenaikan pangkat dan jabatan pengawas.

Pembinaan kinerja pengawas sekolah mencakup pembinaan profesi dan pembinaan karir. Pembinaan profesi diarahkan untuk meningkatkan dan mengembangkan kemampuan profesionalnya agar dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsi kepengawasan. Sedangkan pembinaan karir pengawas diarahkan untuk kenaikan pangkat dan jabatan fungsionalnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pengawas sekolah adalah jabatan karir sebagai kelanjutan dari karir sebagai guru dan kepala sekolah. Sesuai dengan Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010, bahwa “Pengawas sekolah adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kepengawasan akademik dan manajerial pada satuan pendidikan”. Kriteria untuk mengangkat seorang pengawas adalah sesuai dengan kebijakan pemerintah yang tertuang di dalam Permendiknas Nomor 12 Tahun 2007, untuk dapat diangkat sebagai pengawas sekolah, seseorang wajib memenuhi standar kualifikasi dan kompetensi pengawas sekolah yang berlaku secara nasional. Kebijakan tersebut dapat dijadikan acuan oleh dinas pendidikan dan pengawas sekolah dalam pembinaan karir, sebagai upaya perbaikan kinerja dalam melaksanakan tugas kepengawasan di sekolah.

Berkaitan dengan upaya peningkatan kinerja dalam pelaksanaan tugas kepengawasan, Arikunto (2012) mengemukakan bahwa indikator kinerja pengawas sekolah dapat dilihat dari enam komponen obyek kepengawasan, yaitu: (1) komponen siswa, (2) guru, (3) kurikulum, (4) sarana prasarana, dan dana, (5) manajemen sekolah, dan (6) lingkungan serta kultur sekolah.

Sedangkan menurut Sudjana (2010) bahwa ada beberapa faktor yang berhubungan dengan pembinaan dan peningkatan kinerja pengawas diantaranya adalah kebijakan bidang pendidikan, struktur dan fungsi kelembagaan, jaminan kesejahteraan pengawas, serta suasana dan lokasi tempat tugas yang kesemuanya berpengaruh terhadap mutu proses penyelenggaraan dan hasil pendidikan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif, pengawas sekolah perlu memenuhi berbagai kemampuan dan kompetensi. Menurut Glickman (2010) ada tiga kemampuan utama yang harus dipenuhi oleh pengawas sekolah, yaitu: *knowledge* (pengetahuan), *technical skills* (keterampilan teknis) and *interpersonal skills* (keterampilan personal). Kompetensi tersebut sebagai prasyarat dalam melaksanakan tugas kepengawasan atau supervisi pendidikan. Hal ini sejalan dengan peran dan fungsi pengawas sekolah dalam melaksanakan tugas kepengawasannya terhadap penyelenggaraan pendidikan melalui berbagai kegiatan, seperti pemberian bantuan langsung dan pengembangan personil sekolah, pengembangan kurikulum, pengembangan kelompok, dan penelitian tindakan. Upaya tersebut berimplikasi kepada tujuan institusi dan kebutuhan guru serta personil sekolah demi terciptanya peningkatan prestasi belajar siswa. Selanjutnya peran, posisi, dan eksistensi pengawas terus dibina dan dikembangkan untuk lebih meningkatkan citra pengawas. Pengawas sekolah tentunya mempunyai nilai lebih dari guru dan kepala sekolah yang dibinanya, baik dari segi kualifikasi, kemampuan, kompetensi, finansial dan dimensi lainnya supaya kehadirannya di sekolah dapat didambakan oleh seluruh stakeholder sekolah.

Masalah kinerja pengawas sekolah telah mendapat perhatian melalui berbagai hasil penelitian. Pada salah satu penelitian oleh Devano (2012, hlm. 77) dikemukakan bahwa "*Supervision is carried out school superintendent had no significant relationship to the professional performance of teachers*". Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa Pengawasan yang dilakukan di sekolah tidak memiliki hubungan yang signifikan terhadap kinerja profesional guru. Oleh

sebab itu pengawas sekolah perlu memperhatikan prosedur kerja supaya kinerjanya lebih baik. Sejalan dengan hal tersebut, Wicaksono (2013) mengemukakan bahwa dalam pelaksanaan supervisi pendidikan, adanya sebagian pengawas sekolah tidak melakukan supervisi di kelas, hanya melakukan supervisi yang berkaitan dengan kelengkapan administrasi baik administrasi pembelajaran maupun administrasi sekolah. Kegiatan supervisi semacam inipun hanya dilakukan di ruang kepala sekolah. Hal ini terjadi karena pengawas tidak memahami dan menguasai substansi supervisi pendidikan.

Peranan pengawas sekolah sebagai bagian dari fungsi pembinaan dan pengendalian dalam penyelenggaraan pendidikan, ternyata masih dipertanyakan eksistensinya. Kegiatan pengawas dalam penyusunan program kepengawasan, pembinaan guru dan evaluasi hasil pelaksanaan program belum dilakukan secara optimal. Menurut Sagala (2010), bahwa berbagai fenomena tentang rendahnya kinerja pengawas disebabkan kurangnya komitmen dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Menurutnya, fenomena ini terjadi karena pengawas kurang mendapatkan perlakuan yang pantas sebagai pejabat fungsional yang bekerja secara professional.

Mengenai rendahnya kinerja pengawas sekolah, Sudrajat (2012) mengungkapkan bahwa kinerja pengawas sekolah, khususnya Pengawas Sekolah Menengah Atas (SMA) masih dikeluhkan oleh para guru. Menurutnya, pengawas dinilai belum menjadi pendorong kepala sekolah dan guru untuk melakukan terobosan dalam meningkatkan mutu dan layanan pendidikan di sekolah. Pada kenyataannya pengawas sekolah di lapangan menunjukkan kinerja sebagaimana dilaporkan oleh Sudrajat, bahwa supervisi kelas oleh pengawas tidak pernah dilakukan, sehingga wajar jika saran dan keberadaan pengawas sekolah kurang dipertimbangkan oleh pihak Dinas Pendidikan. Kondisi tersebut ditengarai bukan semata karena pihak internal pengawas sekolah, seperti kompetensi dan kualifikasi tetapi juga dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti kebijakan yang menopang peningkatan kinerja pengawas yaitu belum adanya kebijakan tentang proses seleksi pengawas, dan keterlibatan stakeholders khususnya dinas

pendidikan sebagai penanggung jawab langsung dalam peningkatan kinerja pengawas sekolah.

Mengacu pada kondisi yang sesungguhnya terjadi di lapangan, jika dikaitkan dengan peran dan fungsi pengawas sekolah dalam menjalankan tugas kepengawasannya, nampaknya memang masih jauh dari harapan yang sesungguhnya, karena sebagian besar dari tugas-tugas dan kewajiban yang harus dijalankan belum terlaksana secara optimal. Pada umumnya pelaksanaan tugas kepengawasan yang dilakukan oleh pengawas hanya berkisar pada kelengkapan administrasi guru dan administrasi sekolah. Aktivitas dan kegiatan para pengawas sekolah masih didominasi dengan agenda rutin, sehingga belum banyak berkontribusi pada perbaikan aspek pembelajaran.

Bahwa secara konseptual, kedudukan, peran dan fungsi pengawas sekolah yang sangat strategis dalam sistem manajemen pendidikan berbanding terbalik dengan kondisi faktual tenaga pengawas di lapangan. Peran strategis pengawas sekolah secara empirik masih terjadi kesenjangan antara peran ideal dengan peran yang selama ini dilakukan. Sebagai deskripsi dari studi pendahuluan yaitu berupa analisis kondisi faktual yang berkenaan dengan kompetensi, kualifikasi, dan komitmen dalam pelaksanaan tugas, peran dan fungsi pengawas sekolah saat ini adalah :

1. Secara umum tentang latar belakang jenjang pendidikan Pengawas Sekolah Menengah Atas di Indonesia dapat dilihat seperti tabel berikut ini.

Tabel 1.1

**Latar Belakang Jenjang Pendidikan
Pengawas Sekolah Menengah Atas**

No.	Jenjang Pendidikan	Jumlah	Persentase (%)
1	Magiser (S2)	946	16.16
2	Sarjana (S1)	4.480	76.57
3	Belum S1	425	7.26
Total		5.851	100

Sumber: Kemendikbud, 2012

Dari tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa sebagian besar pengawas masih berpendidikan sarjana (S1). Menurut data dari Kemendikbud (2012) tentang kualifikasi Pendidikan Pengawas Sekolah Menengah Atas (SMA), dari 5.851 orang pengawas hanya 946 pengawas (16.16%) berpendidikan S2, sebagian besar berpendidikan S1 yaitu sebanyak 4.480 pengawas (76.57%), dan sebanyak 425 pengawas (7.26%) belum berpendidikan S1. Keadaan tersebut tentunya belum sesuai dengan tuntutan Permendiknas Nomor 12 Tahun 2007 yang dinyatakan bahwa: “Kualifikasi Pengawas Sekolah Menengah Atas harus memiliki pendidikan minimum magister (S2) kependidikan dengan berbasis sarjana (S1) dalam rumpun mata pelajaran yang relevan pada perguruan tinggi terakreditasi”.

2. Data dari Kantor Dinas Pendidikan Kota Makassar tentang rasio pengawas Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan jumlah sekolah binaan pada tahun ajaran 2012/2013, terdapat sejumlah 35 orang pengawas, jumlah guru mata pelajaran sebanyak 1533 dengan 14 mata pelajaran di SMA, dan jumlah sekolah binaan sebanyak 127 sekolah negeri/swasta. Dengan demikian rasio pengawas : sekolah dan guru = 1 pengawas : 4 sekolah dan 44 orang guru mata pelajaran (Disdik Makassar, 2013). Rasio tersebut tentunya belum memenuhi tuntutan Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 tahun 2010 bahwa Pengawas Sekolah Menengah Atas melakukan pengawasan paling sedikit 7 satuan pendidikan dan atau 40 guru mata pelajaran.
3. Terkait dengan tugas dan tanggung jawab pengawas sekolah dalam melaksanakan pengawasan akademik, yaitu melakukan pembinaan guru agar dapat meningkatkan mutu proses pembelajaran dan hasil belajar siswa di sekolah binaan. Pengawas sekolah sebagai salah satu komponen penting yang dapat berkontribusi dalam pencapaian hasil belajar siswa. Mengenai hasil belajar siswa dapat ditunjukkan berdasarkan hasil Ujian Nasional SMA di Kota Makassar tiga tahun terakhir. Pada tahun pelajaran 2010/2011 nilai kelulusan rata-rata 95,89%, bahkan pada tahun pelajaran 2011/2012 terjadi

penurunan nilai kelulusan yaitu rata-rata 94.74% dan pada tahun pelajaran 2012/2013 nilai kelulusan rata-rata 95.17%. Angka tersebut memperlihatkan tidak adanya peningkatan prestasi belajar siswa yang signifikan, sebagai bagian dari hasil kinerja pengawas sekolah dalam supervisi akademik.

4. Salah satu indikator kinerja pengawas adalah prestasi sekolah. Menurut Sudjana (2012, hlm. 12), bahwa “Tugas kepengawasan manajerial pengawas sekolah adalah membina kepala sekolah dalam upayanya meningkatkan mutu pendidikan melalui optimalisasi kinerja sekolah”. Peranan pengawas sekolah dalam supervisi manajerial adalah meningkatkan kemajuan sekolah binaannya. Dalam melaksanakan pengawasan manajerial, pengawas melakukan pembinaan kepada kepala sekolah dan tenaga kependidikan lain yang ada di sekolah dalam mempertinggi kualitas manajemen sekolah. Di dalam konteks ini, peran pengawas sekolah sebagai salah satu komponen penting yang dapat berkontribusi dalam peningkatan kualitas manajemen pendidikan di sekolah. Kinerja dan prestasi sekolah dapat dilihat berdasarkan nilai akreditasi dari hasil penilaian Badan Akreditasi Nasional Sekolah/Madrasah (BAN-S/M) seperti dalam tabel berikut ini.

Tabel 1.2
Hasil Akreditasi Sekolah Menengah Atas (SMA)
Di Kota Makassar Tahun 2012

No	Nilai Akreditasi	Jumlah Sekolah	Persentase (%)
1	A	34	26.77
2	B	26	20.47
3	C	53	41.73
4	TT	14	11.03
Total		127	100

Sumber: Disdik Kota Makassar 2013

Data tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar sekolah SMA di Kota Makassar masih mendapatkan nilai akreditasi C yaitu sebanyak 53 sekolah (41.73%), untuk akreditasi B sebanyak 26 sekolah (20.47%), sedangkan

yang terakreditasi A hanya 34 sekolah (26.77%), dan yang paling memprihatinkan adalah masih adanya beberapa sekolah tidak terakreditasi yaitu sebanyak 14 sekolah (11.03%). Hal tersebut mengindikasikan belum optimalnya peran pengawas sekolah sebagai salah satu komponen penting yang dapat berkontribusi dalam pembinaan dan perbaikan kualitas sekolah.

Dari beberapa fenomena tersebut di atas, diindikasikan bahwa upaya pembinaan pengawas belum dilakukan secara terencana, sistematis, dan berkesinambungan, baik secara kelembagaan oleh dinas pendidikan maupun oleh pengawas sekolah. Secara kelembagaan, Dinas Pendidikan, dalam hal ini Kepala Dinas sebagai penanggung jawab dalam pembinaan kinerja pengawas sekolah menengah perlu secara bersinergi dengan unsur pengawas dalam hal ini Korwas maupun Pengawas baik secara langsung maupun melalui Musyawarah Kerja Pengawas Sekolah. Disamping itu, Dinas Pendidikan perlu mengembangkan kerjasama dan berkoordinasi dengan seluruh stakeholder seperti Lembaga Penjaminan Mutu, Perguruan Tinggi dalam melakukan pembinaan kinerja pengawas.

Pembinaan pengawas sekolah diharapkan dapat mendorong keterlaksanaan fungsi dan peran pengawas dalam melaksanakan tugas dengan baik. Keberhasilan pembinaan kinerja pengawas, tidak hanya tergantung pada pihak internal pengawas sendiri, seperti penguasaan kompetensi dan kualifikasi, namun juga berkaitan dengan pihak eksternal seperti kebijakan pemerintah pusat dan daerah. Disamping itu, upaya pembinaan pengawas, masih terkendala dengan benturan kewenangan pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah, dan pola pembinaan pengawas sekolah yang belum intensif. Kegiatan pembinaan pengawas sekolah belum banyak dilakukan terkait dengan kebijakan pemerintah daerah. Hal ini tentunya berdampak pada keberadaan pengawas sebagai pembina pendidikan di sekolah. Berkaitan dengan keberadaan pengawas sekolah sebagai tenaga kependidikan, berdasarkan masukan berupa informasi dari beberapa pengawas sekolah Di Kota Makassar, mengemukakan bahwa mereka merasa kurang mendapat perhatian dalam

pelaksanaan tugas, peran dan fungsinya. Dalam implementasi kebijakan pendidikan seperti sosialisasi kurikulum baru, pelaksanaan sistem ujian nasional, penetapan standar ketuntasan minimal dan sebagainya hanya dilakukan oleh pejabat dinas pendidikan, sedangkan pengawas sekolah hanya sebagai pelengkap saja. Hasil laporan pengawas sekolah berkaitan dengan fakta dan informasi mengenai pelaksanaan pembelajaran di sekolah yang diperoleh dari sekolah yang menjadi tanggung jawab kepengawasannya di sekolah, tidak dijadikan pertimbangan oleh para pengambil kebijakan dalam menyusun program selanjutnya.

Upaya pembinaan pengawas sekolah selama ini belum dilakukan secara terpadu dan berkesinambungan dalam sistem manajemen pendidikan nasional. Mulai dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang belum memberikan perhatian terhadap upaya pengembangan dan pembinaan kinerja pengawas. Kebijakan khusus tentang proses pengangkatan pengawas sekolah, sampai saat ini belum ada, seperti halnya pengangkatan kepala sekolah. Selanjutnya pada tingkat kabupaten dan kota, perhatian dinas pendidikan, baik pada aspek kualifikasi dan kompetensi pengawas maupun pada aspek komitmen dan motivasinya belum dilaksanakan sepenuhnya dalam rangka peningkatan kualitas pembelajaran di sekolah. Selaku penanggung jawab dalam pembinaan pengawas sekolah, dinas pendidikan juga belum memberikan perhatian khusus dalam rangka pembinaan kinerja pengawas.

Upaya pembinaan pengawas, dilakukan dalam rangka peningkatan kompetensi, agar dapat melaksanakan tugas-tugas kepengawasan dengan baik. Pembinaan pengawas di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar, dilaksanakan melalui program pengembangan tenaga kependidikan yang dibuat setiap tahun dalam rencana kerja tahunan yang disusun oleh dinas pendidikan dalam bentuk program kerja. Menurut Korwas (Wawancara, 2014), dari 14 program kegiatan Dinas Pendidikan, hanya ada 3 jenis kegiatan yang berkaitan langsung dengan pembinaan pengawas. Adapun program kerja tersebut, antara

lain: (1) Seleksi Pengawas Berprestasi, (2) Workshop Penelitian Tindakan Sekolah/Kelas; (3) Pertemuan Musyawarah kerja pengawas sekolah. Sementara kegiatan lainnya lebih banyak pada aspek pembinaan guru dan kepala sekolah. Dengan demikian, kegiatan pembinaan tenaga kependidikan belum berpihak pada pengawas. Program-program tersebut terkesan hanya untuk memenuhi program kerja dinas pendidikan, belum memenuhi keseluruhan tuntutan standar kompetensi pengawas yang dapat menopang dalam dalam melaksanakan tugas-tugas kepengawasan.

Pembinaan pengawas dilakukan sebagai upaya meningkatkan kompetensi dan kualifikasi agar supaya terlaksananya peran dan fungsi pengawas sekolah sebagai salah satu komponen penting dalam meningkatkan mutu pendidikan. Karena itu, dibutuhkan upaya perencanaan pembinaan kinerja, pelaksanaan pembinaan kinerja serta evaluasi kinerja yang efektif. Peningkatan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki pengawas sekolah, dapat menghasilkan kinerja yang tinggi dan pada gilirannya dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap fungsi utama sekolah sebagai lembaga pemberi jasa layanan pendidikan. Disamping itu, sekaligus sekolah dapat mengemban tanggung jawab atas mutu proses dan hasil pendidikan yang diberikan kepada pemangku kepentingan dalam lembaga pendidikan.

Pelaksanaan pembinaan kinerja pengawas dilakukan untuk menunjang kelancaran tugas-tugas kepengawasan di sekolah. Namun demikian, setelah peneliti mengadakan studi pendahuluan berupa analisis kondisi faktual di lapangan saat ini kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan belum memenuhi aspek pembinaan dan pengembangan kompetensi pengawas. Hal ini dapat dilihat dari beberapa aspek: (1) Belum adanya perencanaan pembinaan kinerja pengawas sekolah, mulai dari analisis kebutuhan, seperti pengangkatan pengawas sekolah yang tidak sesuai kebutuhan dan kompetensi; (2) Bentuk pembinaan pengawas sekolah belum dilakukan secara terpola, terprogram dan berkesinambungan; (3) Belum adanya kegiatan evaluasi dan tindak lanjut

terhadap hasil kinerja pengawas sekolah, sehingga peran pengawas sekolah belum difungsikan dengan baik oleh dinas pendidikan;

Dari berbagai fenomena tersebut di atas, ditengarai penyebabnya adalah kontribusi dari manajemen peningkatan kinerja pengawas sekolah yang masih rendah. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk mencoba menganalisis tentang pembinaan kinerja pengawas yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dalam peningkatan kinerja pengawas sekolah. Fenomena tersebut merupakan permasalahan yang perlu diteliti lebih lanjut, oleh karena itu peneliti akan melakukan penelitian tentang “Manajemen Peningkatan Kinerja Pengawas SMA Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar”.

B. Fokus Penelitian

Merujuk pada uraian latar belakang tersebut, maka fokus kajian penelitian ini diarahkan untuk mengetahui bagaimana strategi pembinaan yang dilakukan dalam peningkatan kinerja pengawas sekolah dengan judul: “Manajemen Peningkatan Kinerja Pengawas, Studi Tentang Pembinaan Pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar”. Selanjutnya yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan pembinaan kinerja pengawas sekolah. Pada bagian ini difokuskan pada Peran Dinas Pendidikan dalam proses perumusan dan langkah strategis yang dilakukan untuk perencanaan pembinaan pengawas sekolah dengan komponen, tujuan, proses, dan isi perencanaan.
2. Pelaksanaan pembinaan kinerja pengawas sekolah. Pada bagian ini difokuskan pada peran Dinas Pendidikan dalam penerapan rencana kinerja untuk pembinaan pengawas untuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya dengan komponen, bentuk pembinaan yang dilakukan, adanya kerjasama dan dukungan sumber daya organisasi.

3. Evaluasi kinerja pengawas sekolah. Pada bagian ini difokuskan kepada peran dinas pendidikan dalam mengawasi dan mengontrol implementasi pembinaan dan tindak lanjut dalam upaya peningkatan kinerja pengawas sekolah. Adapun komponen evaluasi kinerja pengawas terdiri dari instrumen, dan prosedur evaluasi.
4. Faktor pendukung dan penghambat dalam manajemen peningkatan kinerja pengawas sekolah. Pada bagian ini difokuskan kepada aspek pendukung dan penghambat dalam upaya pembinaan pengawas sekolah.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan fokus masalah penelitian tentang pembinaan dalam manajemen peningkatan kinerja pengawas sekolah, dapat dibuat rumusan masalah secara umum yaitu: “Bagaimanakah Manajemen Peningkatan Kinerja Pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar?”. Selanjutnya dirinci masalah-masalah khusus sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perencanaan pembinaan kinerja pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pembinaan kinerja pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar ?
3. Bagaimanakah evaluasi kinerja pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar ?
4. Bagaimanakah faktor pendukung dan penghambat dalam manajemen peningkatan kinerja pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar ?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran tentang manajemen peningkatan kinerja pengawas sekolah. Secara khusus penelitian ini tujuannya adalah:

- 1) Menganalisis perencanaan pembinaan kinerja pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar.
- 2) Menganalisis pelaksanaan pembinaan kinerja pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar.
- 3) Menganalisis evaluasi kinerja pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar.
- 4) Mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat dalam manajemen peningkatan kinerja pengawas Sekolah Menengah Atas Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Makassar.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoretis maupun secara praktis.

a. Secara Teoretis

- 1) Penelitian ini bermanfaat untuk mengembangkan dan mempertajam teori dan konsep sumberdaya manusia pendidikan, khususnya manajemen peningkatan kinerja pengawas sekolah.
- 2) Penelitian ini bermanfaat untuk menambah khazanah dan wawasan keilmuan, khususnya dimensi manajemen peningkatan kinerja pengawas sekolah dalam sistem pendidikan nasional.
- 3) Penelitian ini bermanfaat sebagai telaah pustaka kepada peneliti selanjutnya yang berminat untuk mengembangkan penelitian ini pada masa yang akan datang.

b. Secara Praktis

- 1) Bagi pembuat kebijakan, sebagai bahan masukan dalam peningkatan mutu pendidikan, khususnya yang berkaitan dengan aspek pembinaan kinerja pengawas sekolah.
- 2) Sebagai bahan masukan kepada Dinas Pendidikan dan lembaga terkait untuk melakukan langkah-langkah strategis dalam pembinaan kinerja pengawas sekolah.
- 3) Sebagai bahan masukan kepada pengawas sekolah untuk melakukan evaluasi pelaksanaan tugas kepengawasan dalam upaya meningkatkan kinerjanya.

E. Struktur Organisasi Disertasi

Disertasi ini disusun dalam lima bagian atau bab. Pada bab pertama adalah merupakan pendahuluan yang berisi tentang: (1) Latar belakang penelitian; (2) Fokus masalah; (3) Perumusan masalah penelitian; dan (4) Tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur organisasi disertasi.

Pada bab kedua, merupakan kajian pustaka dan kerangka penelitian yang mendeskripsikan beberapa konsep, teori dan pendekatan yang berkaitan dengan: (1) Sumberdaya manusia pendidikan, dengan sub kajian: Konsep Manajemen Sumberdaya Manusia, Pembinaan Sumber daya Manusia Pendidikan; (2) Peningkatan Kinerja Pengawas Sekolah, dengan sub kajian: Pengertian Kinerja, Pengawas Sekolah, Manajemen Peningkatan Kinerja Pengawas Sekolah, dan Proses Manajemen Peningkatan Kinerja Pengawas Sekolah; (3) Kompetensi dan kinerja pengawas sekolah; (4) Pengawas sekolah dalam konteks supervisi pendidikan; dan (5) Kerangka Pemikiran Penelitian, yang dilengkapi dengan Penelitian terdahulu yang relevan.

Selanjutnya pada bab ketiga, berisi mengenai metode penelitian yang mencakup; (1) Pendekatan penelitian; (2) Desain penelitian; (3) Sumber data penelitian; (4) Teknik pengumpulan data dan teknik pengolahan dan analisis data, serta dilengkapi dengan (5) Keabsahan data penelitian.

Bab keempat, menyajikan hasil penelitian, pembahasan dan model konseptual yang merupakan deskripsi dari temuan yang didapatkan dari penelitian di lapangan dan membahas hasilnya sesuai dengan kajian teori atau konsep yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya.

Pada bab terakhir, yaitu bab kelima merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan rekomendasi hasil penelitian.