

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Dalam melaksanakan fungsinya, pengawas sekolah sering berhadapan dengan berbagai masalah, terutama untuk membantu guru-guru mencapai hasil belajar siswa secara optimal. Keterbatasan penguasaan pengetahuan dan pendekatan dalam pengelolaan proses belajar mengajar akan menjadi kendala bagi pengawas yang secara fungsional bertugas untuk itu. Permasalahannya adalah, apakah pengawas yang ada saat ini telah memiliki kesiapan untuk melaksanakan fungsi tersebut?

Sesuai kewenangannya, pengawas bertanggungjawab melakukan pengawasan untuk meningkatkan mutu pendidikan melalui peningkatan mutu proses belajar mengajar yang diselenggarakan guru di sekolah. Mutu pendidikan di sini dilihat dari tiga dimensi, (Sanusi, 1990), yaitu “1) dimensi mutu hasil belajar, 2) dimensi mutu mengajar, dan 3) dimensi mutu bahan ajar”. Ketiga dimensi itu sangat ditentukan oleh kemampuan guru sebagai pengelola proses belajar mengajar di kelas. Karenanya guru merupakan faktor sentral yang menentukan mutu pendidikan. Dengan demikian maka, upaya peningkatan kinerja (*performance*) guru dalam pengelolaan proses belajar mengajar berbanding lurus dengan upaya peningkatan kinerja (*performance*) pengawas sebagai tenaga kependidikan yang berfungsi mengembangkan *performance* guru.

Program peningkatan mutu pendidikan idealnya dimulai dari lembaga pendidikan yang paling rendah, yaitu Sekolah Dasar (SD). Peningkatan mutu

pendidikan di sini strategis sifatnya, bukan hanya untuk membuat fondasi yang kokoh untuk mampu menyiapkan murid ke lembaga yang lebih tinggi, tetapi juga untuk membenahi pekerjaan tenaga kependidikan yang terlibat di SD agar semakin profesional di masa yang akan datang.

Menyadari bahwa faktor keberhasilan proses belajar mengajar dicapai melalui fungsi guru dalam mengelola proses belajar mengajar yang didukung oleh *performance* pengawas pendidikan, maka peran pengawas menjadi sangat strategis dalam upaya peningkatan mutu pendidikan melalui peningkatan *performance* guru. Untuk itu pengawas adalah elemen menentukan dalam membawa misi sekolah mencapai prestasi tertinggi. Fungsi pengawasan tidak dapat berjalan dengan efektif bila pengawas tidak dipersiapkan melalui suatu sistem yang selektif untuk menghasilkan pengawas profesional. Sistem tersebut akan lebih efektif bila ditunjang oleh budaya organisasi yang mempunyai komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan.

Keterlibatan pengawas dalam meningkatkan mutu pendidikan dapat optimal bila sistem yang ada kondusif dan ditunjang oleh peralatan yang diperlukan untuk terlaksananya fungsi-fungsi pengawasan yang berhubungan dengan aspek akademik di sekolah. Sistem dimaksud adalah organisasi yang membawahi pengawas pendidikan, yaitu Dinas Pendidikan di masing-masing kabupaten/kota. Sistem pengawasan yang dinamis dan berorientasi pada mutu merupakan suatu kebutuhan untuk meningkatkan mutu pendidikan. Kondisi tersebut merupakan tugas berat namun harus dilaksanakan menghadapi perubahan yang sangat cepat. Dalam kaitan ini Tilaar (1991:10), sejak lama telah memberi aba-aba bahwa “peningkatan mutu pendidikan merupakan tugas berat yang tidak hanya

menyangkut teknis pendidikan, tetapi juga menyangkut persoalan perencanaan, pendanaan dan efisiensi penyelenggaraan sistem sekolah itu sendiri”. Sistem pembinaan yang berorientasi pada mutu tentunya juga memperhatikan perencanaan dan pembiayaan yang berkontribusi positif terhadap efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

Kebutuhan akan fungsi pengawas yang profesional semakin dirasakan oleh guru sehubungan dengan peran mereka dalam penyelenggaraan proses belajar mengajar dan tuntutan peningkatan mutu pendidikan. Upaya peningkatan mutu pendidikan sebagaimana dijelaskan di atas, antara lain perlu ditunjang oleh program peningkatan mutu pengawas, program peningkatan kualitas dan kuantitas alat pelajaran, pemantapan sistem informasi, serta tersedianya sarana dan prasarana pendidikan yang memadai.

Sistem pembinaan pengawas pendidikan yang berorientasi pada mutu pendidikan dilakukan sejak dari proses rekrutmen, dengan tujuan untuk menjangkau tenaga potensial yang memiliki potensi dan komitmen dalam fungsinya. Sistem seleksi pengawas selama ini, yang mengutamakan mantan kepala sekolah atau untuk memperpanjang masa pensiun pejabat tertentu, perlu dievaluasi kembali efektivitasnya. Dikatakan demikian karena pengawas pendidikan memerlukan orang-orang yang energik dan memiliki ide-ide inovatif untuk dikembangkan dalam proses belajar mengajar di sekolah.

Menyadari bahwa faktor keberhasilan proses belajar mengajar dapat dicapai kalau guru selaku pengelolanya dapat berfungsi secara efektif dan profesional dengan dukungan fungsi pengawas yang profesional, maka profesionalisasi kinerja pengawas menjadi penting untuk diperhatikan, hal ini dapat ditempuh melalui

sistem pembinaan pengawas yang berkelanjutan. Upaya ke arah itu memang telah dilakukan, bahkan sudah rutin dilakukan, misalnya dengan mengadakan penataran yang bertujuan untuk penyegaran (*updating*) pengetahuan dalam bidang pengawasan maupun untuk memperkenalkan cara-cara baru yang inovatif kepada pengawas sekolah tentang sistem pembinaan yang dianggap lebih efektif. Sekali pun upaya ini telah dilakukan di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), namun hasil yang dicapai masih jauh dari harapan dan terkesan hanya merupakan kegiatan rutin dan belum profesional, artinya efektivitas layanan pembinaan terhadap guru-guru yang dilakukan oleh para pengawas masih dipertanyakan, terutama bila dilihat dari peringkat nasional lulusan sekolah (SLTA) dari Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang diterima di perguruan tinggi negeri, di mana peringkat nasional terbaik yang pernah dicapai adalah nomor urut 17. Khusus untuk SD di kota Banda Aceh, (lihat lampiran), capaian rata-rata UAS dalam kisaran dari nilai terendah 6,75 dan tertinggi 7,61. Di samping itu, sekali pun rasio pengawas dibandingkan dengan sekolah sudah cukup baik (1:7), namun untuk rasio pengawas dengan rombongan belajar (1:40) sepertinya masih perlu lebih dirasionalkan lagi, karena potensi untuk itu masih sangat terbuka.

Dilihat dari data-data di atas, sepertinya capaian hasil belajar murid SD di kota Banda Aceh masih perlu ditingkatkan. Lalu muncul pertanyaan, bagaimana pengawas melaksanakan fungsinya selama ini, adakah para pengawas selalu mendapatkan pembinaan manakala mereka telah menempati posisi sebagai pengawas, dan bagaimana perlakuan yang diterima oleh para pengawas dari Dinas Pendidikan kota Banda Aceh berkaitan dengan peningkatan kompetensi para pengawas?

Banyak faktor yang dapat mempengaruhi ketidakefektifan pengawas dalam melaksanakan fungsinya. Di antaranya adalah sistem yang digunakan dalam rekrutmen calon pengawas, kesiapan pengawas dalam melaksanakan tugasnya, serta komitmen dari dinas pendidikan sebagai organisasi yang mengelola pengawas untuk membina pengawas pendidikan dalam melaksanakan tugas. Faktor yang disebutkan terakhir, yaitu komitmen dinas pendidikan, besar pengaruhnya dalam mewujudkan pengawas dengan kompetensi yang sesuai dengan tuntutan pekerjaannya.

Salah satu kendala yang selama ini terjadi dalam program pengembangan pengawas pendidikan adalah sistem seleksi para calon pengawas pendidikan. Ada kesan bahwa pekerjaan pengawas merupakan pekerjaan untuk memperpanjang masa dinas seorang pegawai negeri sipil atau memperlambat memasuki masa pensiun para pegawai di jajaran dinas pendidikan dengan mengabaikan harapan kinerja dari pekerjaan tersebut. Dengan dikeluarkannya keputusan menteri pendidikan nasional no 12 tentang standar pengawas sekolah/madrasah mengisyaratkan bahwa pekerjaan pengawas merupakan pekerjaan profesional yang membutuhkan kesiapan khusus bagi pelaksananya, karena di dalamnya ditegaskan standar minimal yang harus dimiliki bagi seorang pengawas pendidikan, baik dari sudut kesiapan akademik maupun kompetensinya.

Pembinaan pengawas pendidikan idealnya dilakukan dalam suatu pola pengelolaan sejak dari perencanaan kebutuhan pengawas dengan kualifikasi dan kualitas akademik yang harus dipenuhi, bagaimana mengadakan pengembangan kemampuan mereka tatkala sudah berada di dalam fungsinya dalam bentuk pembinaan dan pengembangan yang berkelanjutan, serta faktor apa saja yang

harus diperhatikan untuk memaksimalkan fungsi pengawas agar optimal dalam menjalankan fungsinya. Bahkan, perlu pula dipikirkan bagaimana menilai kinerja pengawas sebagai tenaga fungsional yang senantiasa dibutuhkan oleh guru-guru untuk pengembangan profesi mereka yang terus-menerus dinamis.

Dengan demikian maka jelas bahwa pembinaan pengawas pendidikan mempunyai akan membawa dampak terhadap upaya meningkatkan mutu pendidikan melalui peningkatan mutu proses belajar mengajar yang diselenggarakan guru. Atas dasar pemikiran di atas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang “Manajemen Pembinaan Pengawas Sekolah Dasar (Studi Kasus pada Dinas Pendidikan Kota Banda Aceh”. Pertimbangan yang dipergunakan dalam memilih pengawas pada jenjang SD sebagai tempat penelitian karena upaya peningkatan mutu sangat strategis bila dimulai dari jenjang yang paling rendah, yaitu SD. Dianggap strategis karena dengan peningkatan mutu pendidikan di SD, maka secara alamiah akan berkontribusi kepada upaya peningkatan mutu pendidikan pada jenjang di atasnya. Di samping itu ikut membantu upaya membenahi pekerjaan guru SD agar semakin profesional di masa mendatang.

## **B. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan terdahulu, dimana pengawas memegang peranan penting dalam memajukan atau meningkatkan mutu pendidikan, maka hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari kompetensi pengawas dalam melaksanakan fungsinya. Kompetensi pengawas SD yang ada pada Dinas Pendidikan kota Banda Aceh merupakan tanggung jawab

Dinas Pendidikan untuk membinanya, karena secara organisasi para pengawas berada dalam satu kesatuan manajemen organisasi pada pada Dinas Pendidikan kota Banda Aceh. Untuk itu, maka permasalahan tersebut dikelompokkan ke dalam tiga, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian terhadap pembinaan pengawas SD. Secara lebih rinci permasalahan dimaksud dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Permasalahan penelitian yang terkait dengan perencanaan pembinaan pengawas pendidikan meliputi:
  - a. Bagaimana Dinas Pendidikan kota Banda Aceh merumuskan visi, misi, dan tujuan program pembinaan pengawas SD.
  - b. Bagaimana Dinas Pendidikan kota Banda Aceh merencanakan program pembinaan pengawas SD.
  - c. Bagaimana Dinas Pendidikan kota Banda Aceh melibatkan unsur di luar Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dalam perencanaan program pembinaan pengawas SD.
2. Permasalahan penelitian yang berhubungan dengan pelaksanaan program pembinaan pengawas pendidikan meliputi:
  - a. Bagaimana Dinas Pendidikan kota Banda Aceh menyusun strategi pelaksanaan program pembinaan tenaga pengawas pendidikan SD.
  - b. Bagaimana tahapan program pembinaan tenaga pengawas SD dilaksanakan.
  - c. Bagaimana Dinas Pendidikan kota Banda Aceh melibatkan unsur-unsur di luar Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dalam program pembinaan pengawas SD.

3. Permasalahan penelitian yang berkaitan dengan penilaian terhadap pembinaan pengawas SD meliputi:
  - a. Apakah penilaian pengembangan pengawas SD menggunakan indikator keberhasilan program.
  - b. Adakah pihak luar Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dilibatkan dalam menilai program pembinaan pengawas SD.
  - c. Bagaimana prosedur penilaian terhadap pelaksanaan program pembinaan pengawas SD.

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian tentang manajemen pembinaan pengawas SD ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui:

1. Proses perencanaan pembinaan pengawas pendidikan meliputi:
  - a. Tahapan-tahapan yang ditempuh Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dalam merumuskan visi, misi, dan tujuan program pembinaan pengawas SD.
  - b. Proses yang dilaksanakan Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dalam merencanakan program pembinaan pengawas SD.
  - c. Keterlibatan unsur di luar Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dalam proses perencanaan program pembinaan pengawas SD.
2. Pelaksanaan program pembinaan pengawas pendidikan meliputi:
  - a. Strategi pelaksanaan program pembinaan tenaga pengawas pendidikan SD yang dilakukan Dinas Pendidikan.
  - b. Tahapan-tahapan yang ditempuh Dinas Pendidikan dalam pelaksanaan program pembinaan tenaga pengawas SD.



- c. Keterlibatan unsur-unsur di luar Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dalam program pembinaan pengawas SD.
3. Penilaian terhadap program pembinaan pengawas SD meliputi:
    - a. Indikator keberhasilan program pembinaan pengawas yang digunakan oleh Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dalam program pembinaan pengawas SD.
    - b. Keterlibatan pihak luar Dinas Pendidikan kota Banda Aceh dalam menilai program pembinaan pengawas SD.
    - c. Prosedur penilaian terhadap keberhasilan pelaksanaan program pembinaan pengawas SD pada Dinas Pendidikan kota Banda Aceh.

#### **D. Manfaat/Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini berusaha mengkaji secara mendalam tentang pengelolaan pembinaan kemampuan pengawas pendidikan (SD) dalam jajaran Dinas Pendidikan Kota Banda Aceh. Sekali pun masalah ini sering muncul, namun penanganannya masih terlihat kurang serius. Oleh karena itu hasil penelitian ini secara teoritis dapat memperkaya khasanah studi administrasi pendidikan, terutama yang terkait dengan pembinaan pengawas yang memiliki kompetensi sesuai fungsinya dan berorientasi pada mutu pendidikan. Selain itu hasil penelitian ini dapat juga dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut bagi pengambil kebijakan di bidang pendidikan yang berhubungan dengan pembinaan pengawas dalam melakukan fungsi terhadap pembinaan guru. Secara teoritis temuan-temuan

dalam penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam menentukan arah pembinaan kompetensi pengawas yang dibutuhkan.

### **E. Struktur Organisasi Disertasi**

Disertasi ini terdiri dari 5 (lima) bab. Bab pertama, merupakan pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang masalah disertasi ini ditulis, identifikasi permasalahan, tujuan penelitian, manfaat/signifikansi penelitian, serta struktur organisasi disertasi.

Bab kedua merupakan kajian teori, berisikan aspek teori yang terkait dengan pengembangan kompetensi pengawas pendidikan yang berorientasi kepada mutu pendidikan. Bagian kedua tulisan ini diberi judul Pengembangan Kemampuan Profesional Pengawas Sebagai Pengendali Mutu Pendidikan. Secara garis besar, bagian kedua ini berisi hal-hal sebagai berikut Pengawas Pendidikan dalam Konteks Administrasi Pendidikan, Pengertian dan Tujuan Supervisi Pendidikan, Prinsip dan Fungsi Supervisi Pendidikan, Peningkatan Mutu Pendidikan melalui Penerapan Total Quality Manajemen, dan Pengembangan Tenaga Pengawas Pendidikan. Di akhir bagian kedua ini juga dikemukakan kerangka pemikiran yang penulis tempuh serta premis penelitian.

Bagian ketiga atau bab ketiga, menjelaskan metodologi penelitian yang digunakan dalam penulisan disertasi ini. Di dalamnya dikemukakan tentang metode penelitian, unit analisis dan sampel penelitian, teknik pengumpulan data, tahap-tahap penelitian, prosedur analisis data, serta langkah-langkah pengujian tingkat kepercayaan.

Bagian keempat disertasi ini penulis melakukan pemaparan hasil penelitian dan kemudian melakukan pembahasan hasil penelitian. Di akhir bagian keempat ini penulis mencoba mengemukakan model hipotetik yang dapat digunakan untuk melakukan pengembangan kompetensi pengawas dalam melaksanakan fungsi dan kaitannya sebagai pengendali mutu pendidikan.

Bab kelima atau terakhir, merupakan kesimpulan dan rekomendasi. Di sini penulis menyampaikan beberapa kesimpulan dari hasil penelitian yang berkenaan dengan strategi pengembangan kompetensi pengawas dalam kaitannya sebagai pengendali mutu pendidikan. Penulis juga menyampaikan beberapa rekomendasi yang mungkin dapat dipertimbangkan dalam rangka pelaksanaan pengembangan pengawas pendidikan yang berorientasi pada mutu pendidikan.