





BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Salah satu penyebab munculnya problematika dalam manajemen pendidikan adalah praktik mengajar yang lebih memfokuskan pada penguasaan materi daripada membekali diri siswa dari sudut kompetensi. Padahal, secara teoritis pendidikan adalah untuk membimbing anak didik lewat pengajaran sehingga mereka memiliki kompetensi sesuai bakat masing-masing. Untuk meningkatkan peran guru agar lebih maksimal maka diperlukan pengawasan secara umum terhadap roda operasional kesehatan organisasi dan kinerja Kepala Sekolah. Sejauh ini peran tersebut masih dianggap tidak merupakan faktor yang penting di masyarakat, dimana menurut penulis Kepala sekolah dan pengawasan organisasi adalah faktor penting dalam pemberdayaan kualitas organisasi atau akuntabilitas sekolah.

Pendidikan itu tidak hanya membentuk kecerdasan, tetapi juga dibekali dengan kompetensi serta nilai-nilai etik serta pembentukan watak yang membuat mereka mempunyai jati diri dan kepercayaan yang kuat akan kompetensinya. Dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat akan pendidikan, baik dilihat dari aspek kuantitatif maupun kualitatif, secara

nasional pemerintah telah mengambil berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan. Seperti perubahan dan penyempurnaan organisasi pendidikan nasional, undang-undang, dan peraturan mengenai penyempurnaan kurikulum pendidikan, peningkatan angka partisipasi belajar usia sekolah pada semua jenjang sekolah, pengawasan kinerja kepala sekolah hingga konsep manajemen pendidikan berbasis sekolah dan sebagainya.

Salah satu tugas pengawas dinas pendidikan adalah sebagai supervisor. Pengawasan diartikan sebagai aktivitas yang menentukan kondisi atau syarat-syarat yang esensial yang akan menjamin tercapainya tujuan-tujuan pendidikan. Melihat definisi tersebut sehingga kepala sekolah hendaknya pandai meneliti dan menentukan syarat-syarat mana saja yang diperlukan bagi kemajuan sekolahnya sehingga tujuan-tujuan pendidikan di sekolah itu semaksimal mungkin dapat dicapai. Ia harus dapat meneliti dan menentukan syarat-syarat mana yang telah ada dan mencukupi, dan hal-hal apa yang masih terasa kurang. Menurut Rifa'i (1999), untuk menjalankan tindakan-tindakan pengawasan hendaknya memperhatikan prinsip-prinsip berikut:

1. Pengawasan hendaknya kreatif dan konstruktif, sehingga yang dibimbing akan merasa timbul untuk didorong
2. Pengawasan harus didasarkan atas keadaan dan kenyataan yang sebenarnya (realistis dan mudah).

3. Pengawasan harus sederhana dan informal dalam melaksanakannya
4. Pengawasan harus dapat memberikan perasaan aman pada guru-guru dan pegawai-pegawai sekolah
5. Pengawasan harus didasarkan atas hubungan professional bukan atas dasar hubungan pribadi
6. Pengawas harus selalu memperhitungkan kesanggupan, sikap, dan mungkin prasangka, guru-guru dan pegawai sekolah yang diawasi.
7. Pengawasan tidak bersifat mendesak atau otoriter karena dapat menimbulkan perasaan gelisah atau pun bahkan antipati dari guru-guru.

Sergiovanni (1987) menjelaskan bahwa refleksi praktis penilaian kinerja pengawas dalam pengawasan pengajaran adalah melihat realita kondisi untuk menjawab pertanyaan seperti berikut:

- (a). Apa yang sebenarnya terjadi di dalam kelas?
- (b). Apa yang sebenarnya dilakukan oleh guru dan para anak didik di dalam kelas ?
- (c). Aktivitas-aktivitas mana dari keseluruhan aktivitas di dalam kelas itu yang berarti bagi guru dan para anak didik ?
- (d). Apa yang telah dilakukan oleh guru dalam mencapai tujuan pengajaran ?

(e). Apa kelebihan-kelebihan dan kekurangan-kekurangan guru dan bagaimana cara mengembangkan kelebihan-kelebihan dan mengatasi kekurangan-kekurangan tersebut ?

Menurut Purwanto (1995:23) secara umum kegiatan atau usaha yang dapat dilakukan oleh pengawas Dinas Pendidikan sesuai dengan fungsinya sebagai berikut:

1. Membangkitkan dan merangsang guru-guru dan pegawai sekolah di dalam menjalankan tugasnya masing-masing dengan sebaik-baiknya.
2. Berusaha mengadakan dan melengkapi alat-alat perlengkapan sekolah termasuk media instruksional yang diperlukan bagi kelancaran dan keberhasilan proses belajar mengajar.
3. Bersama guru-guru berusaha mengembangkan, mencari, dan menggunakan metode-metode mengajar yang lebih sesuai dengan tuntutan kurikulum yang sedang berlaku.
4. Membina kerjasama yang baik dan harmonis di antara guru-guru dan pegawai sekolah lainnya.
5. Berusaha mempertinggi mutu dan pengetahuan guru-guru dan pegawai sekolah, antara lain dengan mengadakan diskusi-diskusi kelompok, menyediakan perpustakaan sekolah, dan mengirim mereka untuk

mengikuti penataran-penataran, seminar, sesuai dengan bidangnya masing-masing.

6. Membina hubungan kerja sama antara pihak sekolah dengan dewan sekolah dan instansi lain dalam rangka peningkatan mutu pendidikan para siswa.

Pada faktanya dilapangan pengawas sendiri tidak merasa bangga dengan profesinya sehingga guru pun merasa bahwa profesi tersebut tidak lebih hebat dari guru, baik secara kompetensi dan kompensasinya. Gaji dan tunjangan pengawas tidak jauh berbeda dengan guru, bahkan guru yang sudah sertifikasi gajinya jauh lebih tinggi dari pengawas. Kompetensi pengawas sedikit sekali perbedaannya dengan guru, hal ini ditambah kurangnya frekuensi mereka datang kesekolah membuat tugas kepengawasan terasa kabur dan tidak berfungsi. Ada tidak adanya pengawas sekolah sekolah tetap berjalan dengan sendirinya.

Pengawasan akademik adalah bantuan profesional kepada guru melalui siklus perencanaan yang sistematis, pengamatan yang cermat dan hati-hati, serta umpan balik yang objektif dan segera. Dengan cara seperti itu guru akan menggunakan balikan dengan perbaikan mutu kinerjanya.

Prawirosentono (1999:1-2) memberi padanan kata dalam bahasa Inggris untuk istilah *kinerja* dalam *performance*. Lebih lanjut ia mengemukakan arti *performance* berdasarkan rumusan *The Scribner-Bantam English Dictionary*,

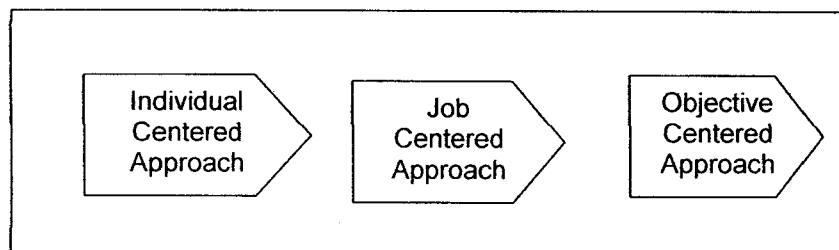
terbitan Amerika Serikat dan Kanada (1979), bahwa *performance* berasal dari kata *to perform*. Menurut Badudu (1994:34) kinerja (*performance*) berarti unjuk kerja. Echols dan Shadily (1995:425) mengartikan *performance* sebagai daya guna melaksanakan kewajiban atau tugas, sedangkan Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Depdikbud, mengartikan kinerja adalah suatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan atau kemampuan kerja. (1994:503).

Secara terminologi, kinerja atau "*per-formance*" adalah pelaksanaan tugas pekerjaan pada waktu tertentu, Simamora (1995:321) mengemukakan bahwa ".....kinerja karyawan (*employee performance*) adalah tingkat terhadap mana para karyawan mencapai persyaratan-persyaratan".

Mencermati beberapa pendapat dari sudut pandang terminologis sebagaimana disebutkan di atas dan rumusan pengertian kinerja yang dikemukakan oleh Prawirosentono, maka : "Kinerja (*performence*)." berkaitan dengan : (1) unjuk kerja, (2) hasil kerja, (3) daya guna melaksanakan kewajiban atau tugas, (4) suatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan atau kemampuan kerja, (5) pelaksanaan tugas pekerjaan pada waktu tertentu sesuai harapan, dengan demikian kinerja (*performence*) dapat dirumuskan sebagai unjuk kerja yang dicapai, berupa prestasi yang diperlihatkan dalam bentuk kemampuan kerja guna melaksanakan kewajiban atau tugas pekerjaan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya pada waktu tertentu, berdasarkan

prosedur dan aturan yang berlaku untuk kepentingan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Putti dalam Ruky (2001:16-17) memberikan pemaknaan terhadap kinerja mengarah pada tiga fokus yaitu : (1) *individual centered* mengarah pada kualitas personal pegawai, (2) *job centered* mengarahkan pada unjuk ke dalam bidang yang menjadi tanggung jawab pegawai, (3) dan *objective centered* mengarah pada hasil kerja atau prestasi kerja. Konsep tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut.



Gambar 1.1
Pemaknaan Hasil Kerja atau Prestasi Kerja
Sumber: Jackson (2006:236)

Castteter (1991:278) mengemukakan bahwa *knowledge, skills, attitudes reguered for efektifperformance* (Pengetahuan, keterampilan, dan sikap dibutuhkan untuk mewujudkan kinerja yang efektif). Gaffar (1987:159) mengemukakan bahwa *performance based (teacher)* memerlukan penguasaan *content knowledge, behaviour skills, dan human relation skills*. *Content knowledge* merupakan penguasaan materi pengetahuan yang akan diajarkan

kepada peserta didik. *Behaviour skills* merupakan keterampilan perilaku yang berkaitan dengan penguasaan didaktis metodologis yang bersifat paedagogis maupun andragogis. *Human relation skills* merupakan keterampilan untuk melakukan hubungan baik dengan unsur manusia yang terlibat dalam proses pendidikan (tenaga pendidikan).

Mencermati pada kajian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kinerja mengarah pada tiga fokus : (a) kualitas personal pegawai, (b) unjuk kerja dalam bidang yang menjadi tanggung jawab pegawai, (c) pemaknaan hasil kerja atau prestasi kerja. Selain itu, kinerja berkaitan dengan aspek-aspek: (a) pengetahuan dan penguasaan tugas dan tanggung jawab; (b) keterampilan perilaku yang berkaitan dengan penguasaan cara, teknik kerja, dan unjuk kerja; (c) keterampilan untuk melakukan hubungan baik dengan unsur manusia yang terlibat dalam proses pelaksanaan kerja yang direfleksikan ke dalam sikap dan tindakan untuk mewujudkan kinerja yang efektif.

Dengan demikian kinerja (*performance*) dapat dirumuskan sebagai unjuk kerja yang dicapai, berupa prestasi (kualitas individu) yang diperlihatkan (tampilan atau unjuk kerja) di bidang yang menjadi tanggung jawabnya (tugas fungsional) dalam bentuk kemampuan kerja berupa: (a) Pengetahuan dan penguasaan tugas dan tanggung jawab, (b) Keterampilan perilaku yang berkaitan dengan penguasaan tugas dan tanggung jawab tersebut, (c) Keterampilan untuk melakukan hubungan baik dengan unsur manusia yang

terlibat dalam proses pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pekerjaan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya pada waktu tertentu, berdasarkan prosedur dan aturan yang berlaku.

Konsep kinerja merujuk kepada tingkat pencapaian pegawai atau organisasi terhadap persyaratan pekerjaan. Secara operasional, kinerja pegawai dapat dipantau dari catatan lembaga, yaitu tentang efisiensi dan produktivitas kerja (Richard, 1979), menyatakan bahwa secara manajerial, pendekatan kinerja sistem manajemen didasarkan atas asumsi-asumsi sebagai berikut :

(a) High performance can be achieved only throughout people; (b) The right people need to be selected for the right job in the right numbers; (c) The need to be trained in the appropriate skills; (d) They need to be effectively led and motivated; (e) Under such conditions people will inevitably work well; (f) By and, argue, component, motivated people will evolve their own best methods of working.

Kinerja adalah prestasi yang dapat dicapai seseorang atau organisasi berdasarkan kriteria dan alat ukur tertentu. Parameter yang paling umum digunakan, menurut Drucker (1997:23) adalah efektifitas, efisiensi dan produktifitas. Hal ini sejalan dengan Sutermeister (1976) bahwa *job performance* (kinerja) sebagai *human contributions to productivity*. Lebih lanjut menurutnya ada tiga puluh dua variabel dalam diri manusia yang berkontribusi pada produktivitas yang berarti kinerja merupakan faktor dominan dalam produktivitas suatu lembaga pendidikan. Sedangkan menurut pendapat Stoner (1996) kinerja adalah prestasi yang dapat ditunjukkan oleh

pegawai. Ia merupakan hasil yang dapat dicapai dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya berdasarkan kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu yang tersedia.

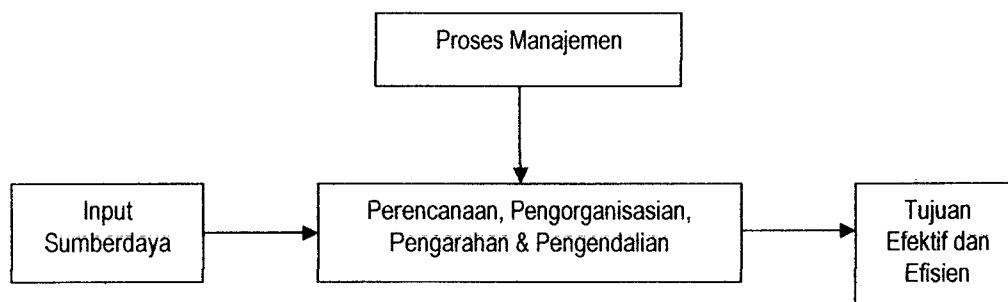
Berdasarkan kutipan pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa kinerja merupakan prestasi atau pencapaian hasil kerja yang dicapai pegawai berdasarkan standar dan ukuran penilaian yang telah ditetapkan. Standar dan alat ukur tersebut merupakan indikator untuk menentukan apakah seorang memiliki kinerja tinggi atau rendah. Berdasarkan sifat dan jenis pekerjaannya, standar tersebut berfungsi pula sebagai alat ukur memberikan pertanggung jawaban.

Banyak faktor yang mempengaruhi baik buruknya kinerja, sekurang-kurangnya ada tiga faktor situasional yang mempengaruhi *job performance*. Ketiga faktor yang dimaksud adalah : (a) *abilities and skill*, (b) *role perceptions* dan (c) *effort or motivation*. Pendapat tersebut sepaham dengan konsep perubahan perilaku dari Cascio (1992) yang menyebutkan abilitas dan motivasi sebagai faktor-faktor yang berinteraksi dengan kinerja. Abilitas ditentukan oleh skill dan pengetahuan, sedangkan skill dipengaruhi oleh kecakapan, kepribadian, dan pengetahuan yang terbentuk oleh pendidikan, pengalaman, latihan dan minat.

Adapun konsep manajemen menurut Mary Parker Follet, salah satu tokoh ilmu manajemen, mendefinisikan manajemen sebagai “seni mencapai

sesuatu melalui orang lain” (*the art of getting things done through the other*). “Manajemen adalah proses merencanakan, mengorganisir, mengarahkan, dan mengendalikan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi dengan menggunakan sumber daya organisasi”.

Definisi tersebut mencakup beberapa kata/pengertian kunci, yaitu: (1) Proses yang merupakan kegiatan yang direncanakan; (2) Kegiatan merencanakan, mengorganisir, mengarahkan, dan mengendalikan yang sering disebut sebagai fungsi manajemen; (3) Tujuan organisasi yang ingin dicapai melalui aktifitas tersebut; dan (4) Sumber daya organisasi yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Bagan berikut ini menggambarkan kaitan antara manajemen dengan organisasi.



Gambar 1.2
Kaitan Antara Manajemen dengan Organisasi
Sumber : Modifikasi Penulis dari Peter Drucker

Menurut Drucker, efisiensi berarti mengerjakan sesuatu dengan benar (*doing things right*), sedangkan efektif adalah mengerjakan sesuatu yang benar (*doing the right things*). Efisien adalah kemampuan menggunakan sumber

daya dengan benar, tidak membuang-buang sumber daya yang tidak perlu. Efektivitas adalah mengerjakan sesuatu yang benar. Suatu perusahaan barang kali efisien tetapi tidak efektif. Efektivitas banyak berkaitan dengan pencapaian tujuan, sejauh mana organisasi bisa mencapai tujuan yang telah ditentukan. Semakin dekat organisasi ketujuannya, semakin efektif organisasi tersebut. Efektivitas akan sangat menentukan kelangsungan organisasi. Perusahaan harus efektif lebih dulu (mengerjakan sesuatu yang benar), baru kemudian berusaha mencapai efisiensi (mengerjakan sesuatu dengan benar).

Pengawasan pendidikan pada umumnya mengacu pada usaha perbaikan situasi pada proses belajar mengajar. Dinyatakan oleh Neagley (Pidarta, 1992: 2) “ pengawasan adalah setiap layanan kepada guru-guru yang bertujuan menghasilkan perbaikan instruksional, belajar dan kurikulum “. Dari pernyataan tersebut berarti pengawasan adalah sebagai bantuan dan bimbingan kepada guru dalam bidang intruksional, belajar dan kurikulum dalam usahanya untuk mencapai tujuan sekolah.

Perbaikan, peningkatan proses dan hasil pembelajaran diungkapkan oleh Marks (Pidarta : 1992 : 3) yang menyatakan bahwa :

“perbaikan situasi belajar mengajar berhubungan erat dengan pengelolaan kelas yaitu suatu usaha untuk (1) menciptakan, memperbaiki, dan memelihara organisasi kelas agar para siswa dapat mengembangkan minat, bakat dan kemampuannya secara maksimal. (2) menyeleksi fasilitas belajar yang tepat dengan problem dan situasi kelas, (3) mengkoordinasi kemauan siswa mencapai tujuan pendidikan, dan (4) meningkatkan moral kelas”.

Pengawasan akademik adalah bantuan profesional kepada guru melalui siklus perencanaan yang sistematis, pengamatan yang cermat dan umpan balik yang obyektif dan segera. Dengan cara itu guru dapat menggunakan balikan tersebut untuk memperbaiki kinerjanya . “Tujuan utama pengawasan akademik adalah untuk meningkatkan kemampuan profesional guru dan meningkatkan kualitas pembelajaran melalui pengajaran yang baik” (Depdikbud, 1999:131).

Pengawasan ini diberikan oleh kepala sekolah kepada guru dalam rangka memperbaiki kinerja guru terutama pada perencanaan pembelajaran, pelaksanaan proses pembelajaran dan evaluasi proses serta hasil pembelajaran.

Melihat beberapa definisi pengawasan yang dikemukakan di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya pengawasan pendidikan dapat diartikan sebagai bantuan yang diberikan oleh kepala sekolah untuk melaksanakan penilaian dan pengawasan dari segi teknis pendidikan dan administrasi dalam bentuk memberikan arahan, bimbingan, dan contoh tentang pelaksanaan mengajar guru, sehingga dapat memperbaiki dan meningkatkan kinerja guru dalam melaksanakan tugas pokoknya yaitu memperbaiki dan meningkatkan proses belajar mengajar.

Beberapa pertimbangan yang dijadikan latar belakang penelitian ini adalah *pertama* bahwa “Tidak semua guru yang dididik di lembaga pendidikan terlatih dengan baik dan kualified” (Sahertian, 2000:1). *Kedua* “ pengawasan diarahkan untuk mengembangkan sumber daya manusia dalam hal ini manusia

yaitu guru-guru baik yang bersifat personal maupun yang bersifat profesional". (Sahertian ,2000:14). Selanjutnya ditegaskan lagi oleh Fattah (2001:107) bahwa "Pengawasan hendaknya diarahkan pada prosedur pemecahan masalah, menemukan penyebab, membuat rancangan penanggulangan, melakukan perbaikan, mencetak hasil perbaikan dan mencegah timbulnya masalah serupa".

Secara kuantitatif perkembangan pendidikan di Indonesia sudah sangat berarti. Salah satu contohnya adalah dengan adanya kebijakan pemerintah dengan meningkatkan kualifikasi guru dari universitas program kependidikan, sehingga sejak tahun 1993 SMA di Indonesia memiliki guru lulusan dari perguruan tinggi, minimal berstrata satu, (Zainudin,1997:5). Peningkatan kualifikasi ini patut dibanggakan.

Bukan dari masyarakat umum saja yang menyoroti kondisi guru SMA, para kritisi dan praktisi pendidikan pun banyak menyoal tentang keberadaan guru SMA, antara lain diantaranya:

"Harapan untuk meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas sebagaimana yang diharapkan dalam GBHN itu belum dapat diwujudkan oleh semua jenjang dan jenis pendidikan sekolah di seluruh Indonesia, khususnya di Sekolah . Hal ini antara lain karena kompetensi, disiplin dan produktivitas kerja guru yang belum merata ,perlu di tingkatkan". (Ahmad:, 1996 : 3).

Memperhatikan kutipan-kutipan di atas, maka secara tegas dapat diungkapkan bahwa hambatan utama dalam upaya pembentukan kualitas

sumber daya manusia Indonesia terjadi di tingkat SMA, dengan isu faktor penyebabnya adalah profesionalisme, kinerja guru yang belum merata, dan masih harus diadakan pengawasan.

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian di atas, penulis memformulasikan permasalahan tersebut ke dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Kompetensi dan komitmen apa yang dimiliki pengawas pendidikan menengah dalam melaksanakan tugas kepengawasan akademik ?
2. Apa faktor-faktor penentu kinerja pengawas yang berhubungan dengan kinerja guru ?
3. Bagaimana kinerja guru dalam melaksanakan proses belajar mengajar ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Kompetensi dan komitmen yang dimiliki pengawas pendidikan menengah dalam melaksanakan tugas kepengawasan akademik.
2. Faktor-faktor penentu kinerja pengawas yang berhubungan dengan kinerja guru.
3. Kinerja guru dalam melaksanakan proses belajar mengajar

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Secara teoritis diharapkan hasil penelitian ini , mampu mengungkapkan fakta empirik tentang pengawasan yang dilakukan pengawas Dikmen dalam upaya optimalisasi kompetensi guru .
- b. Penelitian ini diharapkan pula dapat dijadikan referensi atas rujukan serta bahan informasi dan data untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai beberapa hal yang berkaitan dengan masalah kinerja pengawas pendidikan menengah serta hubungannya dengan mutu pendidikan Sekolah itu sendiri.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat praktis bagi berbagai pihak terkait, diantaranya:

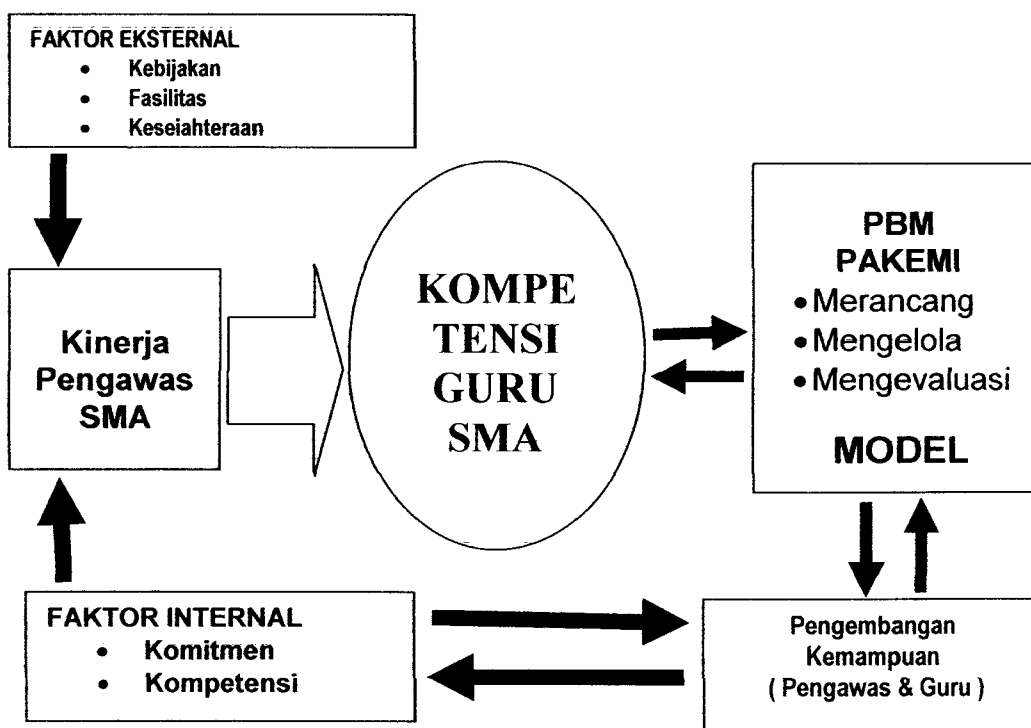
- a. Bahan masukan bagi pengawas SMA untuk memahami kondisi real kinerjanya
- b. Bahan masukan bagi Kepala Dinas Pendidikan untuk menindaklanjuti pengawasan dalam meningkatkan kinerjanya.
- c. Bahan masukan bagi berbagai pihak terkait, termasuk para stakeholder tentang mutu pendidikan SMA di Kabupaten Purwakarta.

E. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan pola atau model tentang bagaimana sesuatu distruktur (bagian dan hubungannya) atau bagaimana bagian-bagian berfungsi (perilaku yang didalamnya ada konteks khusus atau dimensi waktu). (Moleong, 1988:49)

Penelitian ini memfokuskan penelaahan terhadap pengawasan akademik yang dilakukan pengawas pendidikan menengah dalam upaya optimalisasi kompetensi guru SMA di Kabupaten Purwakarta.

Agar lebih terarah , paradigma penelitian ini divisualisasikan sebagai berikut :



Gambar 1.3
Paradigma Penelitian

F. Premis Penelitian

Salah satu komponen yang menentukan tercapainya keberhasilan pembelajaran adalah guru. Menurut Gagne dalam tulisan Dwi Nugroho Hidayanto (1999 : 140) fungsi utama guru adalah merancang, mengelola dan mengevaluasi pembelajaran.

Untuk meningkatkan peran guru agar lebih maksimal maka diperlukan pengawasan secara umum terhadap roda operasional organisasi dimana pengawasan terhadap kinerja guru masih rendah.

Sejauh ini peran tersebut masih dianggap tidak merupakan faktor yang penting di masyarakat, dimana menurut penulis guru dan pengembangan kemampuan guru adalah faktor penting dalam pembelajaran kualitas organisasi atau akuntabilitas sekolah.