

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam Bab I Pasal 1 ayat 1 disebutkan Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk kekuatan spritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Sedangkan dalam ayat ke 3 disebutkan bahwa sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan (Kemendikbud) telah menunjukkan komitmen dalam meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia melalui pelaksanaan Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan (SPMP) sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 63 tahun 2009 tentang Sistem Penjaminanan Mutu Pendidikan. SPMP mendefinisikan penjaminan mutu sebagai kegiatan sistemik dan terpadu oleh satuan/program pendidikan, penyelenggara satuan/program pendidikan, pemerintah daerah, pemerintah, dan masyarakat

untuk menaikkan tingkat kecerdasan kehidupan bangsa melalui pendidikan. Pada tataran operasional, penjaminan mutu dilakukan melalui serangkaian proses dan sistem yang saling terkait untuk mengumpulkan, menganalisa, dan melaporkan data mengenai kinerja dan mutu dari tenaga kependidikan, program dan lembaga.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) sebagai *agent of change* dituntut untuk dapat menciptakan, membangun dan mengembangkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, agar hal tersebut dapat terwujud diperlukan pelayanan pendidikan yang bermutu secara lebih merata, berkualitas dan terjangkau. Oleh sebab itu bagi suatu bangsa ingin maju, pendidikan harus dipandang sebagai sebuah kebutuhan sama halnya dengan kebutuhan-kebutuhan lainnya, seperti sandang, pangan, dan papan. Kondisi pendidikan di Indonesia saat ini sangat memprihatinkan, mulai dari kualitas siswa masih rendah, pengajar kurang profesional, biaya pendidikan yang mahal, bahkan aturan undang-undang pendidikan tidak jelas. Dampak dari pendidikan yang buruk itu, Indonesia semakin terpuruk. Keterpurukan ini dapat juga akibat dari kecilnya rata-rata alokasi anggaran pendidikan baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kota dan kabupaten ([wartawarga.gunadarma.ac.id](http://wartawarga.gunadarma.ac.id)).

Salah satu upaya pemerintah melalui Kemendikbud dalam meningkatkan mutu pendidikan yaitu dengan melaksanakan pengawasan dan pembinaan yang dilaksanakan oleh pengawas sekolah. Pengawas Sekolah merupakan pegawai negeri sipil dengan jabatan tenaga fungsional yang diberi tugas, tanggungjawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan pendidikan di sekolah dengan melaksanakan penilaian dan

pembinaan dari segi teknis pendidikan dan administrasi pada satuan pendidikan (Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah Dan Angka Kreditnya).

Pengawas sekolah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pendidikan formal seharusnya memegang peran penting dalam meningkatkan mutu pendidikan di sekolah. Pengawas mempunyai tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh untuk melakukan pengawasan dan pembinaan pendidikan di sekolah, baik dari bidang akademik maupun bidang manajerial. Karena perannya sebagai pembina maka pengawas sekolah berfungsi sebagai mitra guru dan kepala sekolah, inovator, konselor, motivator, kolaborator, asesor, evaluator dan konsultan.

Pada kenyataannya kehadiran dan kinerja pengawas sekolah di jenjang SD hingga SMA sederajat dikeluhkan para guru. Pengawas dinilai justru menjadi penghambat sekolah dan guru, untuk melakukan terobosan dalam meningkatkan mutu dan layanan pendidikan pada masyarakat. Persoalan kinerja pengawas sekolah yang dinilai belum baik, bukan hanya dari segi kompetensi yang memang ternyata rendah. Proses rekrutmen dan pengangkatan pengawas juga disoroti karena ada yang tidak melalui proses pemilihan dan pelatihan (Kompas.com, 5 Mei 2012).

Kondisi saat ini kualifikasi dan kompetensi pengawas belum sebagaimana yang diharapkan. Di beberapa daerah para pengawas menyatakan bahwa wawasan akademik dirinya berada di bawah guru dan kepala sekolah sebab mereka tidak

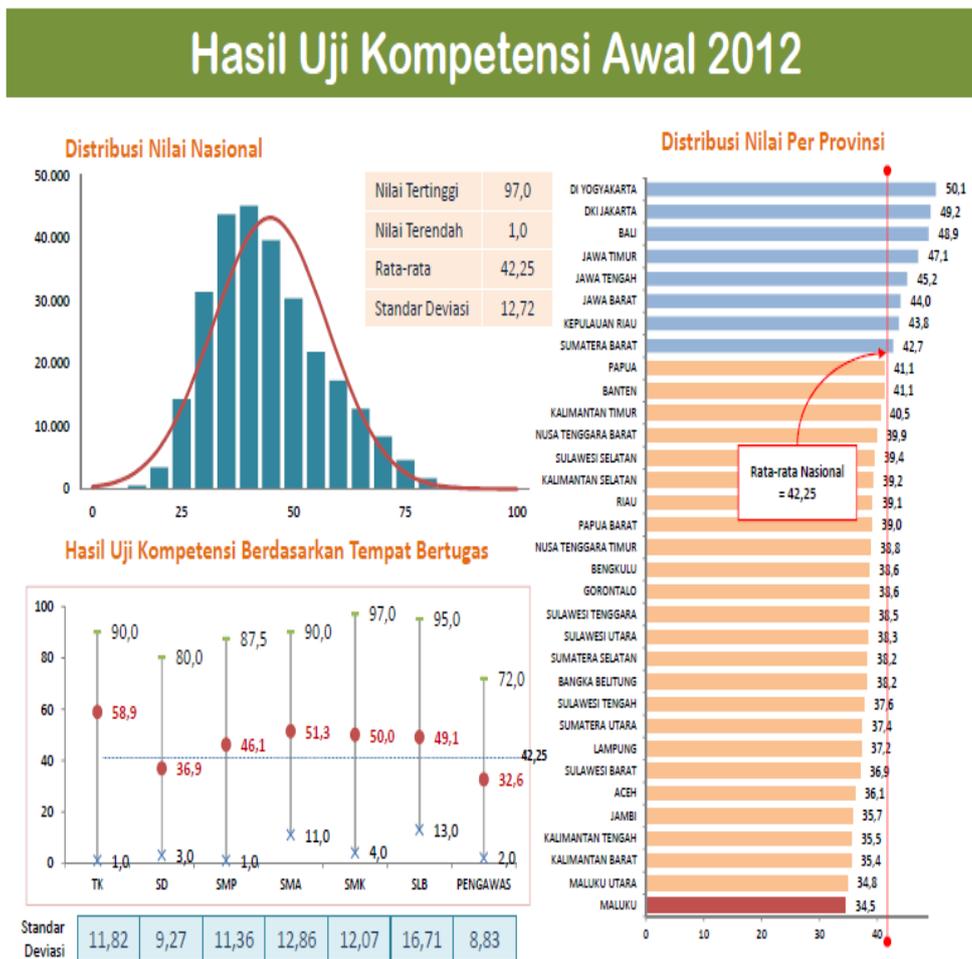
pernah disentuh dengan inovasi yang terjadi. Temuan di lapangan dari pengawas yang hampir mewakili semua provinsi, menunjukkan tenaga pengawas kurang diminati sebab rekrutmen pengawas bukan karena prestasi tetapi semacam tenaga buangan dari kepala sekolah dan guru atau tenaga struktural yang memperpanjang masa pensiun. Kualifikasi pendidikan para pengawas umumnya sarjana (S1) namun masih ada yang belum sarjana terutama pengawas TK/SD, dan yang berpendidikan sarjana pun bidang ilmunya masih ada yang kurang relevan dengan bidang kepengawasannya. Usia rata-rata pengawas cukup tua yakni 52 tahun dengan rata-rata masa kerja sebagai PNS 25 tahun. Sedangkan masa kerja menjadi pengawas rata-rata 6 tahun. Jenjang karir pengawas masih kurang jelas dan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pembinaan dan pengembangan kemampuan profesional tenaga pengawas boleh dikatakan tidak ada baik berupa Diklat kepengawasan, penataran khusus pengawas, seminar, lokakarya dan kegiatan ilmiah lainnya. Bahkan dalam kegiatan penataran/pelatihan guru, pelatihan kepala sekolah dan kegiatan akademik lainnya pengawas tidak pernah dilibatkan. Tugas pokok yang rancu bahkan di beberapa daerah menempatkan pengawas bukan lagi sebagai supervisor akademik dan manajerial. Selain itu daya dukung kurang menunjang untuk melaksanakan tugas kepengawasan satuan pendidikan. Biaya operasional/rutin untuk melaksanakan tugas kepengawasan tidak memadai terlebih lagi untuk pengawasan di daerah terpencil. Pengawas juga kurang diberikan penghargaan sebagaimana tenaga pendidik seperti adanya guru teladan dan penghargaan lainnya (Sudjana dkk, 2006:2-3).

Gambaran pengawas sekolah yang berkembang saat ini bahwa jabatan pengawas kurang menarik, rekrutmennya bercitra negatif, wawasan kalah oleh guru, tugas pokok kurang terprogram, pembinaan karier kurang efektif, fasilitas kerja belum optimal, penghargaan dan perlindungan kurang diperhatikan, bidang keahlian ada yang kurang sesuai, tingkat pendidikan masih heterogen, tidak melalui pendidikan profesi (Aqib, 2009:48).

Survei yang dilakukan oleh Direktorat Tenaga Kependidikan pada tahun 2008 terhadap para pengawas di suatu kabupaten (Direktorat Tenaga Kependidikan, 2008:6) menunjukkan bahwa para pengawas memiliki kelemahan dalam kompetensi supervisi akademik, evaluasi pendidikan, dan penelitian dan pengembangan. Dalam peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 12 Tahun 2007 tentang Standar Pengawas Sekolah/Madrasah menegaskan bahwa seorang pengawas sekolah harus memiliki 6 (enam) kompetensi, yaitu kompetensi kepribadian, supervisi manajerial, supervisi akademik, evaluasi pendidikan, penelitian dan pengembangan serta kompetensi sosial.

Dari hasil uji kompetensi awal (UKA) guru yang dilakukan Kemendikbud pada tahun 2012, kompetensi pengawas justru paling rendah dibandingkan guru-guru yang mereka awasi. Hasil nilai UKA provinsi seluruh Indonesia dapat di lihat seperti gambar di bawah ini.

Gambar 1.1 Hasil Uji Kompetensi Awal



Sumber : Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pendidikan dan Kebudayaan dan Penjaminan Mutu Pendidikan (Badan PSDMPK dan PMP)

Menurut Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Mohammad Nuh, berdasarkan hasil UKA yang menempatkan nilai rata-rata pengawas berada di posisi paling buncit tersebut, maka observasi lanjutan terhadap para pengawas akan dilakukan. Tujuannya, penanganan yang tepat dapat segera dilakukan terhadap penyebab rendahnya nilai rerata tersebut. Observasi akan mencakup sistem perekrutan, usia, latar belakang pendidikan, hingga kemampuan dasar pengawas.

Pengawas sekolah diangkat dengan tugas melakukan pembinaan dan pengawasan pendidikan pada sekolah yang menjadi binaannya. Pengawasan sekolah pada intinya meliputi pengawasan akademik dan pengawasan manajerial (Sudjana dkk, 2006:2). Pengawasan akademik bertujuan membantu dan membina guru dalam meningkatkan mutu proses pembelajaran agar diperoleh hasil belajar siswa yang lebih optimal sedangkan pengawasan manajerial bertujuan membantu dan membina kepala sekolah dalam upayanya meningkatkan mutu pendidikan dengan mengoptimalkan kinerja sekolah.

Oleh sebab itu kinerja pengawas sekolah dalam sebuah institusi pendidikan merupakan sesuatu yang menarik untuk diteliti mengingat pengawas sekolah: (1) merupakan garda terdepan dalam menjaga mutu pendidikan, (2) jika pengawas sekolah tidak disertai dengan kompetensi profesional dan motivasi serta semangat kerja, maka pembinaan dan penilaian sekolah tidak akan sesuai dengan yang diharapkan, oleh karena itu, pengawas sekolah dapat meningkatkan atau ditingkatkan kinerjanya sesuai harapannya sendiri atau lembaga, (3) pengawas sekolah di haruskan memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, dan sertifikasi pengawas untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Peran dan kinerja pengawas sekolah semakin terlihat apabila disejajarkan dengan data kependidikan misalnya data tentang jumlah sekolah dari semua jenjang baik sekolah negeri dan swasta. guru maupun siswa di Kota Metro. Berdasarkan Profil PTK dan Satuan Pendidikan Kota Metro Tahun 2012 yang berbasis Sistem Informasi Manajemen Nomor Unik Pendidik dan Tenaga Kependidikan (SIM NUPTK) tahun 2012. Seperti terlihat pada tabel-tabel di bawah ini:

Tabel 1.1 Jumlah Satuan Pendidikan Berdasarkan Kecamatan dan Tingkat Sekolah.

KECAMATAN	TINGKAT SEKOLAH										JML SKLH
	TK	SD	SMP	SLB	SMA	SMK	RA	MI	MTS	MA	
METRO BARAT	10	11	2		7	6			1	1	38
METRO PUSAT	17	16	10	1	4	2	1	6	2	2	61
METRO SELATAN	9	9	3	1	1	2		1	1		27
METRO TIMUR	9	11	6		5	5			2	2	40
METRO UTARA	9	8	5		1		2	2	1	2	30
<b>JUMLAH</b>	54	55	26	2	18	15	3	9	7	7	196

Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan LPMP Provinsi Lampung Tahun 2012

Tabel 1.2 Jumlah Satuan Pendidikan Berdasarkan Kecamatan dan Status Sekolah

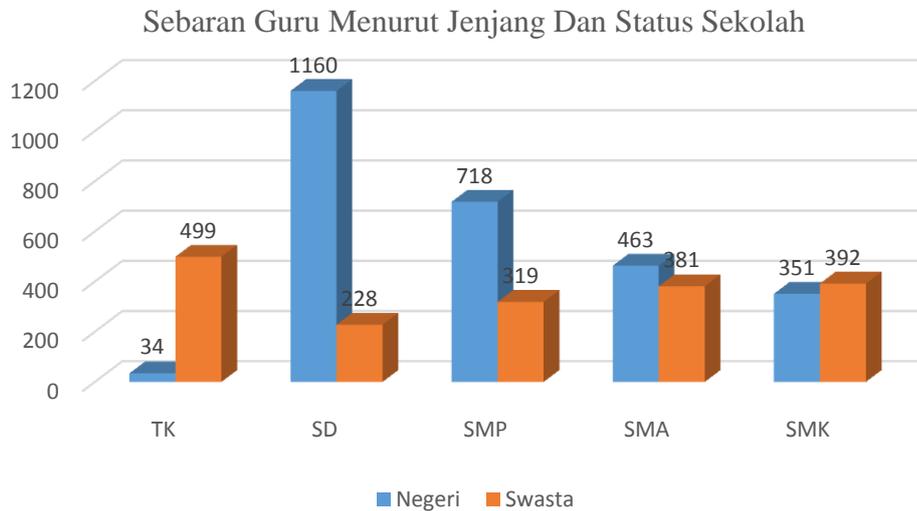
KECAMATAN	STATUS SEKOLAH		JUMLAH SEKOLAH
	N	S	
METRO BARAT	12	26	38
METRO PUSAT	21	40	61
METRO SELATAN	10	17	27
METRO TIMUR	19	21	40
METRO UTARA	12	18	30
<b>JUMLAH</b>	74	122	196

Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan LPMP Provinsi Lampung Tahun 2012

Berdasarkan sumber data yang sama dapat pula di ketahui jumlah guru yang terdapat di kota Metro berjumlah 4.625 orang dari semua jenjang mulai dari TK sampai SMA di sekolah negeri maupun swasta. Serta jumlah siswa di Kota Metro

sejumlah 46.125 yang tersebar di 5 kecamatan. Seperti terlihat pada gambar dan tabel di bawah ini.

Gambar 1.2 Grafik Jumlah Guru Negeri dan Swasta di Kota Metro



Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan LPMP Provinsi Lampung Tahun 2012

Tabel 1.3 Rekapitulasi Jumlah Siswa Berdasarkan Kecamatan dan Status Sekolah

KECAMATAN	TINGKAT SEKOLAH										JML SISWA
	TK	SD	SMP	SLB	SMA	SMK	RA	MI	MTS	MA	
METRO BARAT	569	2,660	829		2,734	3,531			282	249	10,854
METRO PUSAT	1,576	6,921	2,278	73	891	220	126	879	294	90	13,348
METRO SELATAN	442	1,181	1,390	55	881	496		31	156		4,632
METRO TIMUR	851	2,985	2,575		1,964	2,263			41	850	11,529
METRO UTARA	510	2,362	1,422		528		45	261	365	269	5,762
<b>JUMLAH</b>	<b>3,948</b>	<b>16,109</b>	<b>8,494</b>	<b>128</b>	<b>6,998</b>	<b>6,510</b>	<b>171</b>	<b>1,171</b>	<b>1,138</b>	<b>1,458</b>	<b>46,125</b>

Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan LPMP Provinsi Lampung Tahun 2012

Sementara itu, dilain pihak, berdasarkan pendataan yang dilakukan oleh LPMP Provinsi Lampung dengan aplikasi SIM NUPTK dan Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Kota Metro dapat di tampilkan bahwa kota Metro memiliki 20 pengawas yang tersebar di semua satuan pendidikan yang terdiri dari pengawas TK sebanyak 3 orang, pengawas SD sebanyak 4 orang, pengawas SMP sebanyak 4 orang, pengawas SMA sebanyak 6 orang, pengawas SMK sebanyak 3 orang. Seperti terlihat di tabel dibawah ini:

Tabel 1.4 Jumlah Pengawas Sekolah Berdasarakan Jenjang Pengawas

No	Jenjang Pengawas	Jumlah Pengawas
1	Jenjang Pengawas TK	3 orang
2	Jenjang Pengawas SD	4 orang
3	Jenjang Pengawas SMP	4 orang
4	Jenjang Pengawas SMA	6 orang
5	Jenjang Pengawas SMK	3 orang

Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan LPMP Provinsi Lampung Tahun 2012

Bagaimana dengan kondisi pengawas di Kota Metro saat ini? Dari pengamatan awal yang dilakukan dari sudut pandang kepala sekolah dan guru, berdasarkan diskusi dan wawancara dengan beberapa kepala sekolah dan guru kepada peneliti pada saat mereka mengikuti Pendidikan dan Latihan di Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) di tempat peneliti bekerja, keadaan pengawas sekolah di Kota Metro dapat digambarkan sebagai berikut : (1) pengawas sekolah kurang memberdayakan kemampuan kepala sekolah dalam menerapkan standar pengelolaan sekolah (supervisi manajerial); (2) pengawas sekolah kurang termotivasi mengembangkan diri sehingga harapan guru untuk mempertajam kemampuannya tidak terpenuhi dan masalah-masalah yang dihadapi guru tidak terselesaikan; (3) pengawas sekolah kurang melakukan pembinaan dalam menerapkan standar proses sehingga kemampuan guru dalam merencanakan,

melaksanakan dan mengevaluasi program pembelajaran kurang optimal (supervisi akademik); (4) tidak meratanya frekuensi kunjungan pengawas sekolah di setiap sekolah; (5) masih adanya pengawas sekolah yang tidak membimbing guru suatu mata pelajaran; (6) kunjungan pengawas sekolah masih cenderung bersifat inspeksi dan mendikte; (7) waktu jam kunjungan pengawas ke sekolah untuk melakukan pembinaan terlalu singkat; (8) adanya persaingan antar pengawas sekolah.

Gambaran kondisi pengawas sekolah di Kota Metro sebagaimana dikemukakan diatas diduga karena pengawas sekolah kurang menyadari dan memahami posisi dan peran strategis yang dimilikinya. Dugaan ini didasari oleh teori yang dikemukakan oleh Arikunto (2006:4) memberikan alasan yang utama bertumpu pada dua hal, yaitu: (1) beban kerja pengawas sekolah terlalu berat dan (2) latar belakang pendidikan mereka kurang sesuai dengan bidang studi yang disupervisi. Mengingat banyaknya bidang studi yang diajarkan oleh guru-guru di sekolah, terasa mengalami kesulitan untuk mempertemukan keduanya. Oleh karena itu, perlu dicari alternatif cara yang lebih tepat bagi kondisi lapangan, baik langsung maupun tidak langsung, yang mengarah pada pencapaian tujuan pembelajaran yang optimal guna peningkatan mutu pendidikan.

Lemahnya pembinaan para pengawas diduga berkaitan dengan sumberdaya yang terbatas pada setiap dinas pendidikan, baik sumber daya manusia, sumber daya keuangan maupun sumber daya informasi. Selain itu komitmen dinas pendidikan serta pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah Kota Metro terhadap pentingnya peran pengawas dalam meningkatkan kinerja serta untuk mencapai mutu

pendidikan terkesan kurang optimal, sehingga program pembinaan bagi para pengawas belum menjadi prioritas.

Pada sisi lain, hasil kerja yang dicapai para pengawas dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya belum begitu signifikan terhadap kemajuan-kemajuan sekolah binaannya. Oleh karena itu, posisi, peran dan eksistensi pengawas kurang mendapat perhatian dibandingkan dengan guru dan kepala sekolah.

Pengawas Sekolah pada jenjang Sekolah Dasar pada Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olahraga di Kota Metro menjadi objek dalam penelitian dengan tiga sekolah yang menjadi sasaran penelitian yaitu Sekolah Dasar Negeri 1 Metro Pusat, Sekolah Dasar Negeri 6 Metro Selatan, Sekolah Dasar Negeri 7 Metro Utara.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis tertarik untuk meneliti kinerja pengawas sekolah dasar dalam sistem penjaminan mutu pendidikan dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan di Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Kota Metro berdampak luas terhadap peningkatan sumber daya manusia, yang meliputi guru, siswa, kepala sekolah serta pemangku kepentingan lainnya guna peningkatan kualitas kegiatan pembelajaran di sekolah agar dapat berlangsung dengan efektif, berdaya guna dan berhasil guna.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka di peroleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan kegiatan pengawasan dan pembinaan oleh pengawas sekolah?
2. Bagaimanakah kinerja pengawas sekolah dalam rangka penjaminan mutu pendidikan?
3. Apakah faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi kinerja pengawas sekolah ?
4. Bagaimanakah upaya-upaya pengembangan dalam meningkatkan kompetensi pengawas sekolah
5. Bagaimanakah harapan terhadap peranan pengawas sekolah dalam meningkatkan mutu pendidikan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendiskripsikan:

1. Pelaksanaan kegiatan pengawasan dan pembinaan oleh pengawas sekolah
2. Kinerja pengawas sekolah dalam rangka penjaminan mutu pendidikan
3. Faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi kinerja pengawas sekolah
4. Upaya-upaya pengembangan dalam meningkatkan kompetensi pengawas sekolah
5. Harapan terhadap peranan pengawas sekolah dalam peningkatan mutu pendidikan

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat secara teoritis dan praktis untuk:

#### **1.4.1 Secara Teoritis:**

- a. Menambah khasanah teori-teori yang berkaitan dengan peningkatan kinerja pengawas sekolah.
- b. Bahan kajian dalam pengembangan dan pengetahuan di bidang pendidikan, khususnya mengenai strategi yang harus dilakukan guna meningkatkan kinerja pengawas sekolah.

#### **1.4.2 Secara Praktis**

- a. Bagi Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olahraga Kota Metro  
Diperolehnya informasi mengenai kondisi yang ada terhadap kinerja pengawas sekolah dasar dalam sistem penjaminan mutu pendidikan dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan, serta sebagai masukan untuk membuat suatu kebijakan terhadap kinerja pengawas sekolah dalam meningkatkan mutu pendidikan di Kota Metro
- b. Bagi Pengawas Sekolah  
Sebagai bahan acuan dalam pembuatan program kerja baik program kerja tahunan dan program kerja semester pengawas sekolah, serta sebagai bahan evaluasi terhadap kinerja pengawas sekolah yang telah dilaksanakan untuk pengawasan dan pembinaan tahun berikutnya.