**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang Masalah**

Pengertian pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Berdasarkan pengertian tersebut, kita dapat mengetahui beberapa hal penting. Pertama, pendidikan adalah suatu proses yang memiliki tujuan sehingga segala sesuatu yang dilakukan guru dan siswa dalam prosesnya harus diarahkan menuju ke tujuan. Hal ini menegaskan bahwa pendidikan bukanlah suatu proses asal-asalan. Kedua, proses belajar adalah hal yang tidak boleh dikesampingkan dalam pendidikan. Ketiga, siswa adalah orientasi dari proses pendidikan. Keempat, pembentukan sikap, pengembangan kecerdasan atau intelektual serta pengembangan keterampilan anak sesuai dengan kebutuhan, baik dirinya, masyarakat, maupun bangsa dan negara adalah ujung dari proses pendidikan.

Institusi pendidikan merupakan sebuah lembaga yang bertugas mengantarkan peserta didik untuk menjadi manusia yang berkualitas. Oleh sebab itu, semua kegiatan yang dilakukan di dalamnya selalu dimaksudkan untuk cita-cita luhur tersebut. Namun, dalam praktiknya lembaga ini sering dihadapkan pada berbagai masalah sehingga pencapaian tujuan dan sasaran pendidikan menjadi terhambat dan sering tidak optimal. Terdapat paling sedikit tiga pihak yang dinilai sangat menentukan keberhasilan maupun ketidakberhasilan pencapaian tujuan pendidikan, yaitu kepala sekolah, pendidik/guru, dan pengawas sekolah (Agung, 2013: 24 ). Oleh karena itu, guru dan kepala sekolah dituntut untuk harus memahami Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang tertuang dalam Peratura Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 beserta penjabarannya yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) dalam pelaksanaan pendidikan dan pembelajaran di sekolah.

Demikian peraturan ini, khususnya Bab II Pasal 2 Ayat (1) dijelaskan bahwa terdapat delapan standar nasional pendidikan, yaitu: (a) standar isi, (b) standar proses, (c) standar kompetensi lulusan, (d) standar pendidik dan tenaga kependidikan, (e) standar sarana dan prasarana pendidikan, (f) standar pengelolaan pendidikan, (g) pembiyayaan pendidikan, dan (h) standar penilaian pendidikan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2000 tentang Otonomi Daerah, Pelaksanaan Pendidikan Dasar dan Menengah menjadi tanggung jawab daerah, kabupaten dan kota, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 tentang Sistim Pendidikan Nasional Pasal 50 Ayat (5) yang menyatakan bahwa ”Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keuangan lokal”.

Otonomi daerah berimplikasi terhadap meningkatnya mutu pelayanan melalui pemberdayaan kegiatan kepala sekolah, guru, tenaga administrasi sekolah, dan tenaga laboran, tenaga pustakawan, sehingga diharapkan akan menghasilkan manfaat nyata berupa terciptanya: (1) peningkatan mutu layanan pembelajaran di sekolah-sekolah karena terciptanya suasana kerja baru yang kondusif, (2) meningkatkan pelayanan sekolah terhadap peserta didik terutama pelayanan belajar dari guru yang makin profesional terhadap peserta didik, (3) meningkatkan kegiatan sekolah dalam kreativitas dan inisiatif untuk mutu pembelajaran, (4) para kepala sekolah lebih mengambil inisiatif dalam memberdayakan guru serta tenaga kependidikan lainnya untuk memecahkan berbagai kesulitan dalam proses pendidikannya karena kewenangannya yang lebih besar dalam mengelola sekolah (Suhardan, 2014: 9).

Kualitas pendidikan di sekolah bukan hanya ditentukan oleh usaha siswa secara individual tetapi juga ditentukan oleh kegiatan guru dan kepala sekolah yang ada di sekolah tersebut. Agar guru dan kepala sekolah mempunyai kegiatan yang baik, maka diperlukan suatu pengawasan (Adawiah, 2011: 2 ). Pengendalian dan pengawasan kedua aspek tersebut hendaknya menjadi tugas pokok pengawas sekolah. Peranan pengawas menjadi konsultan pendidikan yang senantiasa menjadi pendamping bagi guru dan kepala sekolah dalam meningkatkan mutu pendidikan. Lebih dari itu kehadiran pengawas menjadi agen dan pelopor dalam inovasi pendidikan di sekolah binaannya. Kegiatan pengawas salah satunya akan dilihat dari kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh sekolah binaannya. Dalam proses pendidikan, pengawasan atau supervisi merupakan bagian tidak terpisahkan dalam upaya peningkatan prestasi belajar dan mutu sekolah (Kurniawan, 2014).

Sahertian (2000: 19) menegaskan bahwa pengawasan atau supervisi pendidikan tidak lain dari usaha memberikan layanan kepada stakeholder pendidikan, terutama kepada guru-guru, baik secara individu maupun secara kelompok dalam usaha memperbaiki kualitas proses dan hasil pembelajaran.

Tenaga pengawas TK/SD, SMP, SMA, dan SMK merupakan tenaga kependidikan yang peranannya sangat penting dalam membina kemampuan profesional tenaga pendidik dan kepala sekolah dalam meningkatkan kegiatan sekolah. Pengawas sekolah berfungsi sebagai supervisor baik supervisor akademik maupun supervisor manajerial. Sebagai supervisor akademik, pengawas sekolah berkewajiban untuk membantu kemampuan profesional guru agar guru dapat meningkatkan mutu proses pembelajaran. Sedangkan sebagai supervisor manajerial, pengawas berkewajiban membantu kepala sekolah dan tenaga kependidikan lainnya agar mencapai sekolah yang efektif. Pembinaan dan pengawasan kedua aspek tersebut hendaknya menjadi tugas pokok pengawas sekolah. Oleh sebab itu, tenaga pengawas harus memiliki kualifikasi dan kompetensi yang lebih unggul dari guru dan kepala sekolah. Peranan pengawas hendaknya menjadi konsultan pendidikan yang senantiasa menjadi pendamping bagi guru dan kepala sekolah dalam meningkatkan mutu pendidikan. Lebih dari itu kehadiran pengawas harus menjadi agen dan pelopor dalam inovasi pendidikan di sekolah binaannya. Kegiatan pengawas salah satunya harus dilihat dari kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh sekolah binaannya. Dalam konteks itu maka mutu pendidikan di sekolah yang dibinanya akan banyak tergantung kepada kemampuan professional tenaga pengawas (Sudjana, 2012).

Hasil belajar yang dicapai oleh para siswa di sekolah yang tergambar dari hasil ujian nasional yang mereka peroleh adalah salah satu indikator kemajuan yang dicapai oleh sekolah binaan pengawas tersebut. Data Balitbang Depdiknas (2010), guru-guru yang layak mengajar untuk tingkat SD baik negeri maupun swasta ternyata hanya 26,83%, guru SMP Negeri 77,18%, guru SMP swasta 72,24%, guru SMA negeri 85,87%, guru SMA swasta 72,32%, guru SMK Negrei 84,45%, dan guru SMK swasta 79,28%. Temuan dari Balitbang Depdiknas tersebut tentu masih jauh dari yang diharapkan oleh semua pihak. Berdasarkan kondisi tersebut, maka peranan pengawas menjadi salah satu hal yang sangat penting dan perlu mendapat perhatian. Pertanyaan yang muncul adalah apakah peranan pengawasan yang selama ini dilakukan oleh para pengawas, tergambar dari kegiatannya sudah berjalan efektif atau sebaliknya?

Proses perbaikan mutu internal secara berkelanjutan melalui pelaksanaan supervisi mengingat setiap daerah dalam pencapaian mutu sangat berbeda. Dengan variasi yang berbeda, di setiap daerah dalam menerapkan supervisi dengan tujuan untuk mempersamakan mutu pendidikan. Standarnisasi melahirkan perbaikan mutu internal secara berkelanjutan, karena pada tiap-tiap sekolah akan melakukan proses penilaian tentang kondisi sekolah masing-masing, dalam hal apa sekolah tersebut telah memiliki kelebihan dan dalam hal apa sekolah tersebut masih memiliki kelemahan (Suhardan, 2014: 64).

Untuk implementasinya secara teknis tugas kepengawasan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya. Bahkan Peraturan Menteri (Permen) Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Standar Pengawas Sekolah/Madrasah, dalam lampirannya secara tegas menyebutkan bahwa seorang pengawas sekolah wajib memiliki enam dimensi kompetensi minimal, diantaranya: (1) kompetensi kepribadian, (2) kompetensi supervisi manajerial, (3) kompetensi supervisi akademik, (4) kompetensi evaluasi pendidikan, (5) kompetensi penelitian dan pengembangan pendidikan, dan (6) kompetensi sosial.

Kondisi atau gambaran umum pengawas sekolah yang ada di Kabupaten Maluku Tenggara adalah sebagai berikut. Pengawas berasal dari kepala sekolah yang habis atau berakhir masa jabatannya atau akibat mutasi serta berprestasi dan ditunjuk langsung untuk menjadi pengawas sekolah.Walaupun saatnya akan diseleksi. Hal ini berarti bahwa dalam rekrutmen yang dilakukan oleh dinas pendidikan tidak/belum mempertimbangkan aspek kompetensi dan prestasi calon pengawas, tetapi lebih cenderung dipengaruhi oleh muatan politik. Hal ini berakibat kepada kemampuan pengawas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk melakukan supervisi manajerial dan akademik terhadap sekolah binaannya masih jauh dari yang di harapkan

Ditinjau dari segi kualifikasi pendidikan pengawas sekolah dilingkup Kabupaten Maluku Tenggara khususnya Pengawas Sekolah SMA masih ada yang belum magister. Walaupun ada yang sudah magister kualifikasinya kependidikan. Dari data yang di peroleh bahwa Pengawas Sekolah SMA di Kabupaten Maluku Tenggara berjumlah 5 orang, ada 4 orang pengawas kualifikasi pendidikan S1, 1 orang kualifikasi pendidikan terakhirnya magister pendidikan. Hal ini berarti bahwa kualifikasi pendidikan pengawas yang ada belum cukup untuk menjamin kompetensi pengawas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya terutama dalam supervisi manajerial yang bersentuhan langsung dengan kepala sekolah dan tenaga kependidikan lainnya dalam meningkatkan kegiatan.

Sementara sesuai hasil observasi awal peneliti dengan mantan kepala dinas, mantan pengawas masih dalam tahun 2015/2016, juga korwas, beberapa kepala sekolah, mengatakan bahwa pengawas telah melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya namun sudah pasti masih ada kekurangan dan keterbatasan (waktu, sumber, dan dana serta kualifikasi yang tidak sesuai). Kegiatan pengawas sangat ditunjang dengan dana APBD 2 melalui DPA Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Maluku Tenggara, walaupun sering terlambat pencairan dana namun tidak menghalangi kegiatan supervisi karena tupoksi 5 hari dilapangan dan 1 hari untuk evaluasi di kantor. Kehadiran pengawas di sekolah sangat membantu pemerintah dalam peningkatan mutu pendidikan di daerah.

Namun sesuai hasil observasi awal dengan tenaga kependidikan lainnya mengatakan bahwa kehadiran pengawas dalam pembimbingan hanya pertama dan atau sekali dalam setahun. Hal ini menunjukan bahwa kehadiran Pengawas dapat dikatakan awal dan akhir. Dapat dilihat juga dari kondisi geografis Kabupaten Maluku Tenggara yang menjadi salah satu faktor utama dalam menentukan keberhasilan pengawas sekolah dalam melaksanakan supervisi manajerial apalagi dijangkau dengan perhubungan darat dan laut yang relatif terbatas dan sulit untuk dijangkau setiap hari belum tentu pengawas bisa memenuhi kunjungan kesemua sekolah binaan, sudah tentu yang dapat di jangkau setiap hari adalah kecamatan atau sekolah terdekat. Data Badan Pusat Statistik Kabupaten Maluku Tenggara, mencatat terdapat sebanyak 70 pulau di Kabupaten Maluku Tenggara, dimana 12 pulau telah dihuni dan 58 pulau tidak dihuni, dengan luas wilayah darat kurang lebih 1.031,81 km2 dan luas perairan kurang lebih 3.180,73 km2. Dengan kondisi seperti ini, maka kegiatan pengawasan manajerial pengawas dapat dikatakan tidak efektif, karena kehadiran pengawas di sekolah menurut pengamatan peneliti selama ini tidak nampak perbedaan supervisi manajerial dan supervisi akademik sementara supervisi yang dilakukan adalah pertemuan bersama dan penyampaian secara umum saja, sehingga tenaga kependidikan lainnya nampak kehadiran di sekolah lebih banyak istirahat karena tidak tau apa yang mau dikerjakan. Dengan demikian peneliti dapat mengatakan belum efektif supervisi manajerial pengawas.

Khususnya di Kabupaten Maluku Tenggara, sebagai Kabupaten pertama dan/atau Kabupaten tertua di Propinsi Maluku. Pada awalnya Tual sebagai pusat Kabupaten Maluku Tenggara dengan membawahi atau membina 8 kecamatan. Dengan demikian sesuai UU No 31 Tahun 2007 tentang pemekaran Kabupaten Kota di Propinsi Maluku, maka Kabupaten Maluku Tenggara telah resmi di alihkan ke Langgur pada Tahun 2008 dan telah dimekarkan 8 kecamatan baru dan Tual menjadi Wali Kota. Demikian belum banyak dilakukan penelitian yang berkaitan dengan kegiatan pengawas sekolah, khususnya untuk Sekolah Menengah Atas. Padahal untuk meningkatkan kualitas sekolah sebagai lembaga pendidikan yang nantinya juga berdampak pada tercapainya tujuan pendidikan, hal yang terlebih dahulu harus diketahui bagaimana hasil kegiatan pengawasan yang selama ini dijalankan. Berdasarkan hal tersebut, maka dipandang perlu untuk meneliti bagaimanakah hasil kegiatan pengawasan manajerial pengawas Sekolah SMA di Kabupaten Maluku Tenggara.

1. **Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulisan pertanyaan dalam penilitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah hasil kegiatan pemantauan pengawasan manajerial pengawas Sekolah SMA di Kabupaten Maluku Tenggara?
2. Bagaimanakah hasil kegiatan penilaian pengawasan manajerial pengawas Sekolah SMA di Kabupaten Maluku Tenggara?
3. Bagaimanakah hasil kegiatan pembinaan pengawasan manajerial pengawas Sekolah SMA di Kabupaten Maluku Tenggara?
4. **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui hasil kegiatan.

1. Pemantauan pengawasan manajerial pengawas sekolah SMA di Kabupaten Maluku Tenggara.
2. Penilaian pengawasan manajerial pengawas sekolah SMA di Kabupaten Maluku Tenggara.
3. Pembinaan pengawasan manajerial pengawas sekolah SMA di Kabupaten Maluku Tenggara.
4. **Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk.

1. **Bagi Pengawas**

Sebagai bahan masukan untuk meningkatkan kerjasama dengan guru, kepala sekolah, dan tenaga kependidikan lainnya dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan kualitas pembelajaran di sekolah, dan menjadi informasi merefleksi diri terutama dalam meningkatkan efektivitas kegiatannya.

1. **Bagi Sekolah**

Sebagai bahan masukan bagi guru dan kepala sekolah untuk saling sharing dan berdiskusi dengan pengawas guna memperbaiki dan meningkatkan kualitas pembelajaran dan hasil belajar siswa.

1. **Bagi Guru**

Hasil penelitian ini berkontribusi sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja guru. Artinya jika kegiatan pengawasan berjalan dengan baik, maka kinerja guru di sekolah juga akan berjalan dengan baik pula.

1. **Bagi Dinas Pendidikan**

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan, khususnya dalam upaya meningkatkan profesionalisme pengawas dan bentuk kerjasama antara pengawas, guru, dan kepala sekolah dalam rangka meningkatkan kualitas pembelajaran dan hasil belajar siswa, serta menjadi dasar pertimbangan akademik dalam membuat kebijakan-kebijakan pendidikan terutama yang berhubungan dengan peningkatan kualitas kegiatan pengawas sekolah menengah atas dan menjadi pertimbangan dalam melakukan rekrutmen , pembinaan, dan pengembangan karier pengawas.

1. **Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tenggara**

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan atau pertimbangan untuk menyusun kebijakan-kebijakan atau program-program di daerah, khususnya yang berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia.