

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar belakang Masalah**

Pendidikan merupakan salah satu upaya untuk membangun dan meningkatkan mutu sumber daya manusia menuju era globalisasi yang penuh dengan tantangan, dan guru merupakan salah satu komponen yang sangat menentukan untuk terselenggaranya proses pendidikan di sekolah. Karena disadari atau tidak, guru merupakan pelaku utama sebagai fasilitator penyelenggaraan proses belajar siswa. Oleh karena itu Pengawas atau supervisor diperlukan dalam dunia pendidikan sebagai usaha memberikan bantuan dan bimbingan profesional bagi guru dalam melaksanakan tugas intruksional guna memperbaiki hal belajar dan mengajar dengan melakukan stimulasi, koordinasi, dan bimbingan secara kontinyu untuk meningkatkan pertumbuhan jabatan guru secara individual ataupun kelompok.

Pengawas Pendidikan Agama Islam pada sekolah menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 2 Tahun 2012<sup>1</sup> adalah Guru Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan fungsional pengawas Pendidikan Agama Islam yang tugas, tanggungjawab, dan wewenangnya melakukan pengawasan penyelenggaraan Pendidikan Agama Islam pada sekolah. Pengawasan dalam konteks ini meliputi penyusunan program, pelaksanaan pembinaan, pemantauan, supervisi, evaluasi, dan pelaporan, serta pengambilan langkah tindak lanjut yang diperlukan.

---

<sup>1</sup> Lihat Peraturan Menteri Agama RI, No. 2 Tahun 2012 pasal 1 ayat 4

Kegiatan Supervisi atau pengawasan Pendidikan Agama Islam di sekolah umum lebih menekankan pada segi teknis kependidikan meliputi : kurikulum, proses belajar mengajar, dan evaluasi yang melibatkan guru Pendidikan Agama Islam dan siswa. Sedangkan kegiatan supervisi di madrasah mencakup segi teknis pendidikan dan teknis administrasi yang melibatkan kepala sekolah, guru, siswa, dan seluruh staf dalam rangka membantu pengelolaan madrasah.

Pengawas yang ideal (Purwanto)<sup>2</sup> bukan hanya mengawasi apakah guru mampu menjalankan tugasnya dengan baik, tetapi juga berusaha bersama-sama guru-guru mencari solusi cara memperbaiki proses belajar mengajar. Jadi, dalam kegiatan supervisi guru diperlakukan sebagai partner kerja yang perlu didengar ide, pendapat, dan pengalaman dalam usaha perbaikan pendidikan. Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh S M Kilminster & B C Jolly<sup>3</sup>(2000 : 828) bahwa :

*Supervision is a complex activity, occurring in a variety of settings, has various definitions, functions and modes of delivery. Most importantly, it is an interpersonal exchange.*

(Supervisi adalah kegiatan kompleks yang dilakukan dengan setting yang bervariasi , mempunyai definisi, fungsi dan model penyampaian yang beragam).

Supervisi yang dilaksanakan secara konstruktif dan kreatif<sup>4</sup> yaitu mendorong inisiatif guru untuk aktif menciptakan suasana kondusif, dapat membangkitkan suasana kreativitas dalam memberikan layanan belajar kepada peserta didik.

---

<sup>2</sup> M. Ngalim Purwanto, *Administrasi dan Supervisi Pendidikan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2012 hal 77

<sup>3</sup> S.M. Kilminster & B.C. Jolly S.M. , *Effective supervision in clinical practice setting : a literature review* , Medical Education , Blackwell Science Ltd ; 2000, 34 : 827-840.

<sup>4</sup>Sri Banun, *Supervisi Pendidikan Meningkatkan Profesionalisme Guru*, Alfabeta, Bandung, 2009, hal 29.

Pendapat diatas sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Nukhan (2004)<sup>5</sup>, yang mengungkapkan bahwa supervisor dapat: 1) membangkitkan semangat guru untuk bekerja sebaik mungkin; 2) berusaha melengkapi perangkat pembelajaran; 3) berusaha mengembangkan mencari dan menggunakan metode pembelajaran yang sesuai; 4) membina kerjasama yang baik sesama guru dan pegawai lainnya; 5) meningkatkan pengetahuan dan 6) menjalin hubungan kinerja yang baik antar stakeholders yang ada di madrasah. Hal ini selaras dengan penelitian Siti Nurhayati (2013)<sup>6</sup> yang dilakukan di Malang, bahwa peningkatan kinerja pengawas membawa dampak positif bagi peningkatan kemampuan paedagogik guru, peningkatan kompetensi kepribadian guru, peningkatan kompetensi sosial guru dan peningkatan kompetensi profesional guru.

Akan tetapi meski upaya peningkatan kemampuan pengawas dalam usaha melaksanakan kegiatan supervisi kepada guru Pendidikan Agama Islam telah banyak dilakukan oleh Kementerian Agama RI dimulai dari *pre- servis training* atau pendidikan dan Pelatihan calon pengawas hingga *in-servis training* atau pendidikan setelah meniti jabatan pengawas melalui pelatihan, penataran, seminar, loka karya hingga studi lanjut di lembaga pendidikan formal (beasiswa), masih ditemukan fakta bahwa kinerja pengawas PAI belumlah optimal.

---

<sup>5</sup> Nukhan, *Peningkatan Kinerja Guru Melalui Sistem Pembinaan, Pengawasan dan Penilaian (supervisi)*, Jurnal Kependidikan MDC Jatim Vol 1, Pusat pengembangan Madrasah, Kanwil Depag RI Propinsi Jawa timur, Surabaya, 2004.

<sup>6</sup> Siti Nurhayati, *Hubungan Kinerja Supervisor dengan Tingkat Kompetensi Guru Sekolah Dasar di Kota Malang*, , Jurnal Kebijakan dan Pengembangan Pendidikan, Vol. 1 No. 2

Salah satu masalah utama yang melekat pada Pengawas Pendidikan Agama Islam adalah masalah kinerja pengawas. Dewasa ini kegiatan supervisi oleh sebagian supervisor (pengawas) masih berorientasi pada pengawasan (kontrol) dan objek utamanya adalah administrasi, sehingga suasana kemitraan antara guru dan supervisor kurang tercipta. Bahkan secara psikologi guru merasa terbebani dengan pikiran untuk dinilai oleh pengawas. Padahal kegiatan supervisi akan efektif jika perasaan guru dan supervisor (pengawas) terbebas dari berbagai tekanan, dan digantikan dengan suasana pemberian pelayanan serta pemenuhan kebutuhan yang bersifat informal.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Semiawan pada tahun 1990-an seperti yang dikutip oleh Imron<sup>7</sup> menghasilkan temuan bahwa sistem supervisi kurang memadai karena dipengaruhi oleh beberapa aspek, antara lain :

1) supervisi masih menekankan aspek administratif dan mengabaikan aspek profesional, 2) tatap muka antara guru dengan supervisor sangat sedikit, 3) supervisor banyak yang lama tidak mengajar sehingga dibutuhkan bekal tambahan agar dapat mengikuti perkembangan baru, 4) pada umumnya masih menggunakan jalur satu arah yaitu dari atas ke bawah dan 5) potensi guru sebagai pembimbing kurang dimanfaatkan. Sedangkan dikaji dari sikap mental supervisor terlihat indikasi negatif yaitu : 1) hubungan profesional yang kaku dan kurang akrab akibat sikap otoriter dari supervisor sehingga guru takut untuk bersifat terbuka kepada supervisor, 2) banyak supervisor dan guru merasa sudah berpengalaman

---

<sup>7</sup> Abd. Kadim Masaong, *Supervisi Pembelajaran dan Pengembangan Kapasitas Guru : Memberdayakan Pengawas Sebagai Gurunya Guru*, Alfabeta, Bandung, 2012, hal.4

sehingga merasa tidak perlu lagi untuk belajar, 3) supervisor dan guru merasa cepat puas dengan hasil belajar siswa.

Penelitian mutakhir dilakukan oleh Naufal Lubab (2013)<sup>8</sup> dalam menilai kinerja pengawas PAI SMA di Semarang yang berkesimpulan bahwa kinerja pengawas PAI kurang maksimal dikarenakan beban kerja pengawas yang overload , merangkap jabatan sebagai pengawas guru dan pengawas madrasah, serta sistem kerjasama yang bersifat individual.

Hal tersebut juga terindikasi terjadi di kabupaten Temanggung. Temanggung adalah salah satu kabupaten di wilayah Provinsi Jawa Tengah, terkenal sebagai penghasil tembakau yang terletak di lereng gunung Sindoro dan Sumbing serta berbatasan dengan Kabupaten Wonosobo, Magelang dan Semarang. Di kabupaten yang berhawa sejuk dan dingin ini, terbagi dalam 20 kecamatan dan memiliki 700 guru Pendidikan Agama Islam dengan 25 pengawas Pendidikan Agama Islam. Adapun perincian jumlah guru Pendidikan Agama Islam dan Pengawas Pendidikan Agama Islam dapat dilihat pada tabel 1 dan tabel 2

Tabel 1 :

Data guru PAI di Kabupaten Temanggung Tahun Pelajaran 2013/2014<sup>9</sup>

	LEMBAGA PENDIDIKAN				
	TK	SD	SMP	SMA	SMK
JUMLAH	146	419	84	14	37
JUMLAH TOTAL	700				

<sup>8</sup> Nafiu Ulbab, Kinerja Pengawas PAI SMA di Kota Semarang tahun 2012 (Tesis), IAIN Walisongo Semarang, 2013.

<sup>9</sup> Sumber Data Base PAIS Kementerian Agama Kabupaten Temanggung Tahun Pelajaran 2013/2014

Tabel 2:  
Data Pengawas PAI Kabupaten Temanggung Tahun Pelajaran 2013/2014

	LEMBAGA PENDIDIKAN				
	TK dan SD	SD	SMP	SMA	SMK
JUMLAH	21	1	1	1	1
JUMLAH TOTAL	25				

Rasio jumlah guru (700) dan pengawas (25) dari data diatas menjelaskan bahwa penyebaran pengawas PAI tidak merata. Bila dijumlah maka rata-rata seorang pengawas bertugas untuk memberikan bimbingan kepada 28 guru, akan tetapi pada kenyataannya dari data di atas paling sedikit pengawas membimbing 13 guru dan paling banyak 75 guru. Ditambah lagi pengawas masih diberi tugas untuk melakukan supervisi manajerial di tingkat TK/RA sampai Madrasah. Hal ini yang menjadi indikasi kurang optimalnya kinerja pengawas.

Idealnya, pengawas datang ke sekolah untuk melakukan kegiatan supervisi paling sedikit dua kali dalam satu semester (Astin Lukum, 2013)<sup>10</sup> akan tetapi berdasarkan hasil observasi awal di Temanggung ada beberapa pengawas yang datang satu kali dalam satu semester bahkan ada yang satu kali dalam dua semester (satu tahun). Meski pengawas melakukan observasi di kelas dan melakukan bimbingan penyusunan perangkat pembelajaran akan tetapi belum intensif karena tidak dijadwalkan secara khusus. Selain itu masih ada pengawas yang belum dapat memberikan bimbingan penggunaan media atau teknologi informasi dalam pembelajaran, dikarenakan pengawas tidak memiliki

<sup>10</sup> Astin Lukum, *Evaluation of Science Learning Supervision on Secondary Schools*, International Journal of Education, Vol 5 No. 4, 2013

pengetahuan dan keterampilan yang memadai dalam pemanfaatan teknologi informasi.

Akibatnya kegiatan supervisi Pendidikan Agama Islam kurang optimal dan kinerja pengawas Pendidikan Agama Islam belum maksimal. Maka tidaklah mengherankan apabila guru Pendidikan Agama Islam di sekolah belum mendapatkan perhatian yang optimal dalam rangka meningkatkan proses pembelajaran bagi peserta didik.

Penulis memilih kabupaten Temanggung sebagai tempat penelitian karena beberapa faktor, yaitu : *pertama*, jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Temanggung ada 25 orang jumlah tersebut lebih banyak jika dibandingkan dengan kabupaten sekitarnya, *kedua*, dari 25 pengawas ternyata hanya 2 orang saja yang murni bertugas sebagai pengawas Pendidikan Agama Islam yaitu Istachori sebagai pengawas Pendidikan Agama Islam di SMP dan Ayyun Farikhah sebagai pengawas Pendidikan Agama Islam di TK/SD. Sedangkan 13 yang lainnya memiliki tugas ganda sebagai pengawas Pendidikan Agama Islam dan pengawas madrasah. Sementara jika penulis merujuk di kota Magelang terdapat kurang lebih 45 guru Pendidikan Agama Islam baik tingkat SD, SMP, SMK maupun SMK tetapi memiliki 2 pengawas Pendidikan Agama Islam . Sedangkan di Kabupaten Wonosobo, terdapat kurang lebih 70 guru Pendidikan Agama Islam tingkat SMP yang memiliki 3 pengawas Pendidikan Agama Islam. Oleh karena itu, evaluasi kinerja pengawas Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Temanggung Provinsi Jawa Tengah penting untuk diangkat agar proses supervisi Pendidikan Agama Islam menjadi lebih baik dan optimal.

## **B. Identifikasi Masalah**

Adapun permasalahan-permasalahan kinerja pengawas Pendidikan Agama Islam dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Program kerja pengawas Pendidikan Agama Islam yang belum sepenuhnya dijabarkan secara terperinci.
2. Pengawas Pendidikan Agama Islam masih melaksanakan tugasnya dengan pola-pola yang lama sehingga terkesan tidak memberikan bimbingan kepada guru untuk meningkatkan mutu pembelajaran yang bermakna dan berkualitas.
3. Pengawas Pendidikan Agama Islam kurang pro aktif sehingga hasil kerjanya kurang optimal. Akar masalah ini diduga disebabkan antara lain faktor kinerja pengawas dalam tugas kepengawasan yang belum kontributif terhadap guru Pendidikan Agama Islam dalam merencanakan, mengkomunikasikan, memotivasi, pengorganisasian dan supervisi.
4. Pengawas Pendidikan Agama Islam memiliki tugas ganda sebagai pengawas guru Pendidikan Agama Islam sekaligus pengawas madrasah sehingga kerjanya tidak maksimal.
5. Jumlah pengawas Pendidikan Agama Islam tidak seimbang dengan jumlah guru Pendidikan Agama Islam sehingga tidak semua guru Pendidikan Agama Islam bisa terpantau dengan baik.



### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang seperti yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana perencanaan kepengawasan Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Temanggung ?
2. Bagaimana persiapan sumber daya manusia (SDM) pengawas guru Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Temanggung ?
3. Bagaimana metode, media dan evaluasi pengawas dalam membina, memantau dan menilai atau mensupervisi guru Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Temanggung ?
4. Bagaimana hasil kinerja Pengawas Pendidikan Agama Islam dalam melaksanakan program kepengawasan di Kabupaten Temanggung ?

### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian sebagaimana yang telah disebutkan di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

- a. Mengetahui, menganalisis dan mengevaluasi perencanaan kepengawasan Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Temanggung.
- b. Mengetahui, menganalisis dan mengevaluasi persiapan sumberdaya manusia (SDM) dalam pengadaan pengawas Pendidikan Agama Islam di Kabupaten Temanggung.

- c. Mengetahui, menganalisis dan mengevaluasi metode, media dan evaluasi pengawas dalam melaksanakan pembinaan, pemantauan dan penilaian kepada guru PAI di Kabupaten Temanggung
- d. Mengetahui, menganalisis dan mengevaluasi hasil kinerja Pengawas Pendidikan Agama Islam dalam melaksanakan program kepengawasan di Kabupaten Temanggung

## **2. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik yang bersifat akademis maupun praktis, sebagai berikut :

- a. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan evaluasi bagi perkembangan kinerja pengawas Pendidikan Agama Islam sekaligus memberikan sumbangan keilmuan di bidang kepengawasan terutama kepengawasan Pendidikan Agama Islam sehingga pendidikan di masa yang akan datang menjadi lebih baik dan bermakna.

Analisis Kinerja Pengawas Pendidikan Agama Islam juga diharapkan dapat memperkuat validitas dan reliabilitas pelaksanaan kepengawasan sebagai salah satu usaha untuk melaksanakan sistem pengendalian mutu pendidikan sehingga dapat memberikan kepuasan, kepercayaan dan pelayanan kepada masyarakat luas dan pemakai jasa pendidikan terhadap institusi pendidikan terutama Pendidikan Agama Islam.

b. Manfaat Praktis

Manfaat penelitian secara praktis diharapkan dapat memiliki kemanfaatan sebagai berikut :

- 1). Bagi pengawas Pendidikan Agama Islam : untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam usaha meningkatkan kualitas pendidikan melalui peningkatan kualitas kinerja pengawas Pendidikan Agama Islam.
- 2). Bagi Kementerian Agama: untuk mengevaluasi dan memperbaiki kinerja Pengawas Pendidikan Agama Islam sebagai upaya peningkatan kualitas Pendidikan sehingga pada masa yang akan datang menjadi lebih baik.