



BAB I PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan faktor yang sangat menentukan dalam mencapai tujuan nasional. Tujuan negara tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang terdapat pada alinea IV yaitu, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

bangsa, dan ikut serta dalam perdamaian dunia¹. Dalam Pasal 31 UUD 1945 tentang pendidikan dan kebudayaan, pembangunan nasional dalam bidang pendidikan adalah upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang beriman, bertakwa dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tentu untuk mewujudkan tujuan negara tersebut haruslah ada peran strategis dari pemerintah yang mana melalui Dinas Pendidikan, para guru dan tenaga administrasi di sekolah yang mempunyai fungsi, peran dan kedudukan sebagai aparatur pemerintah.

Sebagaimana telah diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

¹ Muhamad Erwin, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Refika Aditama Press, Bandung, 2013, hlm. 68

Aparatur negara yang bersih, kuat dan berwibawa adalah aparatur yang seluruh tindakannya dapat dipertanggung jawabkan, baik dari segi moral dan nilai-nilai luhur bangsa maupun dari segi peraturan perundang-undangan serta tidak mengutamakan orientasi kekuasaan yang ada dalam dirinya untuk melayani kepentingan umum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional serta mewujudkan tujuan pembangunan. Aparatur Sipil Negara merupakan bagian dari aparatur negara².

Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah³. Aparatur Sipil Negara yang juga dikenal dengan sebutan Pegawai Negeri Sipil menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No.34 Tahun 1999 adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lain, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁴. Aparatur Sipil Negara dibagi menjadi dua yaitu Aparatur Sipil Negara Pusat yang gajinya dibebankan pada APBN dan Aparatur Sipil Negara Daerah yang gajinya dibebankan pada APBD.

Jabatan karier di Aparatur Sipil Negara dapat dibedakan dua jenis yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam organisasi sedangkan jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi⁵. Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini baik itu dari

² Sri Hartini, dkk., *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.36

³ Pasal 1 ayat (1) UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁴ Siti Kunarti, *Sengketa Kepegawaian*, Jurnal Mahkamah Ilmu Hukum, Edisi April 2009, hlm. 16

⁵ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm.65

pendidikan dasar, dan pendidikan menengah⁶. Profesional dapat dimaknai sebagai pekerjaan yang dilakukan seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi. Kedudukan guru sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya peserta didik agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa, kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab.

Kedudukan guru sebagai tenaga profesional yaitu guru sebagai agen pembelajaran adalah peran guru antara lain sebagai fasilitator, motivator, pemacu, perekayasa pembelajaran dan memberi inspirasi belajar bagi peserta didik. Suatu jabatan profesional harus memahami sembilan prinsip profesionalitas yaitu sebagai berikut :

1. Memiliki bakat, minat, panggilan jiwa, dan idealisme.
2. Memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia.
3. Memiliki kualifikasi akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan bidang tugas.
4. Memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas.
5. Memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan.
6. Memperoleh penghasilan yang ditentukan sesuai dengan prestasi kerja.
7. Memiliki kesempatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan belajar sepanjang hayat.

⁶ Pasal 1 ayat (1) UU No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

8. Memiliki jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas keprofesionalan.
9. Memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas keprofesionalan guru⁷.

Dalam pelaksanaan tugas keprofesionalannya guru berkewajiban sebagai berikut:

1. Merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran.
2. Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.
3. Bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras, dan kondisi fisik tertentu, atau latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran.
4. Menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum, kode etik guru serta nilai-nilai agama dan etika.
5. Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan⁸.

Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, sedangkan tenaga kependidikan bertugas

⁷ Yopi Ferriadi, *Pelaksanaan Sertifikasi Guru di SMPN 4 Siak Hulu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru*, Pustaka UIR, 2012, hlm.3

⁸ Kunandar, *Guru Profesional Implementasi KTSP dan Sukses dalam Sertifikasi Guru*, Rajawali Perss, Jakarta, 2011, hlm.55

melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada suatu pendidikan⁹.

Pendidik dan tenaga pendidikan berkewajiban :

1. Menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis dan logis.
2. Mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan.
3. Memberikan teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya.

Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi. Tenaga kependidikan bertugas melaksanakan tugas administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada suatu pendidikan¹⁰.

Peran strategis guru dalam upaya pencapaian visi pendidikan nasional juga adanya peranan dan fungsi tenaga kependidikan. Tenaga kependidikan meliputi pengelola satuan pendidikan, pemilik, pamong belajar, pengawas, peneliti, pengembang, pustakawan, laboran dan teknisi sumber belajar¹¹.

Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut maka perlu adanya fungsi pengawasan. Pengawasan yang berperan penting dalam merealisasikan apakah dalam upaya pencapaian visi dan misi ada terdapat sandungan atau masalah yang menghambat dalam mewujudkannya. Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah,

⁹ Pasal 39 UU No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Yopi Ferriadi, *Pelaksanaan Sertifikasi Guru di SMPN 4 Siak Hulu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru*, Pustaka UIR, 2012, hlm.7

Dinas Pendidikan, dan Komite Sekolah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan sesuai dengan kewenangan masing-masing, pengawasan yang dimaksud dilakukan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik¹².

Pengawasan yang dilakukan pemerintah dalam disentralisasi diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah yaitu dari kewenangan Gubernur lalu dilimpahkan kewenangannya kepada Dinas Pendidikan Propinsi setelah itu dibagi kepada Dinas Pendidikan ditingkat Kota dalam tugas pokok dan fungsinya menjalankan pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan pendidikan serta kinerja aparatur Dinas Pendidikan dalam rangka meningkatkan pemerataan pelayanan dan mutu Pendidikan¹³. Pengawas Dinas Pendidikan Kota merupakan pengawasan yang dilakukan secara eksternal.

Menurut Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 01/III/PB/2001 - 6 tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya, pengawas eksternal dapat dilakukan oleh pihak luar sekolah seperti pengawas sekolah dari Dinas Pendidikan. Pengawas sekolah merupakan jabatan fungsional. Jabatan fungsional pengawas sekolah adalah jabatan yang mempunyai ruang lingkup tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melaksanakan kegiatan pengawasan akademik dan manajerial pada suatu pendidikan. Pengawas sekolah adalah Aparatur Sipil Negara yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kegiatan pengawasan disekolah yang melaksanakan penilaian dan pembinaan dari segi teknis pendidikan dan administrasi pada satuan pendidikan pra sekolah,

¹² Pasal 66 UU No.20 Tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional

¹³ Pasal 5 Perda Propinsi Riau No.9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Riau

sekolah dasar, sekolah menengah. Pembinaan dilakukan seperti monitoring dan penilaian (evaluasi). Jabatan pengawas adalah guru atau kepala sekolah yang diangkat jadi pengawas yang berpengalaman delapan tahun bagi guru dan empat tahun kerja bagi kepala sekolah¹⁴. Beban kerja guru yang diangkat dalam jabatan pengawas satuan pendidikan adalah melakukan pembimbingan dan pelatihan profesional guru dan pengawas. Tugas pokok pengawas sekolah adalah melaksanakan tugas pengawasan akademik dan manajerial pada satuan pendidikan yang meliputi penyusunan program pengawasan, pelaksanaan pembinaan, pemantauan pelaksanaan delapan (8) Standar Nasional Pendidikan, penilaian, pembimbingan, dan pelatihan profesional guru, evaluasi hasil pelaksanaan program pengawasan dan pelaksanaan tugas kepengawasan di daerah khusus¹⁵. Standar pengawas sekolah dalam Peraturan bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Badan Kepegawaian Negara Nomor: 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011 yaitu Pengawas tingkat SMP/MTS, SMA/SMK/MA berpendidikan minimal S1 dan memiliki kompetensi yaitu kompetensi kepribadian, kompetensi supervisi evaluasi pendidikan, kompetensi penelitian dan pengembangan, kompetensi sosial.

Pengawas juga sebagai mitra guru, kepala sekolah, inovator, konselor, motivator, kolaborator, asesor, evaluator, dan konsultan. Hasil dari pengawasan oleh pengawas dapat digunakan untuk rewards sytem terhadap individu, sekolah dalam rangka meningkatkan iklim kompetensi sehat antar sekolah, kepentingan akuntabilitas publik, bagi perbaikan sistem yang ada keseluruhan dan membantu sekolah dalam mengembangkan diri.

¹⁴ Pasal 4 Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No.39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan

¹⁵ Pasal 3 Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011

Pengawasan ini dilakukan untuk upaya atau tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Pengawasan menurut Sujamto adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Tujuan pengawasan menurut Sujamto adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan yang seharusnya terjadi, sehingga akan terlihat apakah hasil yang dicapai telah memenuhi apa yang seharusnya bila terjadi penyimpangan maka akan mudah terkontrol dan cepat diperbaiki¹⁶.

Pengawasan terdiri dari pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh pemimpin instansi atau organisasi itu sendiri, tetapi biasanya untuk lebih efektif tugas pimpinan itu dapat didelegasikan kepada para wakil pimpinan dibidang masing-masing. Pengawasan internal dilakukan oleh Kepala Sekolah bersangkutan terhadap guru-guru dan tenaga administrasi. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atau petugas yang ditunjuk di luar organisasi itu¹⁷. Pengawasan eksternal dilakukan oleh Dinas Pendidikan Propinsi Riau dan Pengawasan dari masyarakat dalam hal ini oleh komite sekolah.

SMAN di Kota Pekanbaru adalah sebagai wadah yang menjadi pendidik bagi generasi bangsa, maka kinerja Aparatur Sipil Negara baik itu guru maupun tenaga kependidikan yang baik sangat penting untuk menciptakan generasi muda yang baik dan berguna bagi bangsa dan negara. Aparatur Sipil Negara SMAN di Kota Pekanbaru secara keseluruhan berjumlah 65 orang.

¹⁶ Sujamto dalam Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm.79

¹⁷ *Ibid*, hlm.82

Tabel I.1

Daftar Aparatur Sipil Negara di SMAN Kota Pekanbaru

NO	Nama	Pangkat	Jumlah
1.	Guru SMAN di Pekanbaru	Gol. II	6
2.	Guru SMAN di Pekanbaru	Gol. III	300
3	Guru SMAN di Pekanbaru	Gol. IV	453
Jumlah			759

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru Tahun 2015-2016

Dari tabel diatas dapat diketahui bersama bahwa jumlah Guru yang berstatus Aparatur Sipil Negara di SMAN yang ada di Kota Pekanbaru berjumlah 759 orang, terdiri dari 6 orang untuk Aparatur Sipil Negara yang berpangkat Golongan II, 300 orang untuk Aparatur Sipil Negara yang berpangkat Golongan III, dan 453 orang untuk yang berpangkat Golongan IV.

Pelaksanaan pengawasan Aparatur Sipil Negara secara umum tidak berjalan secara efektif terdapat beberapa alasan seperti adanya sistem penerimaan (rekrutmen) pegawai dengan cara Nepotisme. Sehingga sulit untuk bisa mengawasi dengan objektif dan menetapkan sanksi dengan tegas. Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru sebagai kewenangan berdasarkan Keputusan Gubernur tidak berjalan dengan baik dan efektif. Pengawasan teknis fungsional dalam hal pengawasan yang ditujukan kepada masyarakat dan aparatur, yaitu instansi-instansi pemerintah yang secara keseluruhan kewajiban melaksanakan fungsi pengayoman, pelayanan, dan

pemberdayaan kepada masyarakat pada dasarnya mencakup aparatur pemerintah sendiri¹⁸.

Pelaksanaan pengawasan ini dilakukan oleh Dinas Pendidikan tingkat Kota dengan menerima laporan daftar hadir pegawai setiap bulan dan melakukan sidak pada hari pertama sekolah setelah libur ujian kenaikan kelas. Daftar hadir dilakukan dengan dua cara yaitu tandatangan dan *finger print*. Namun daftar hadir ini tidak dapat dijadikan tolak ukur sepenuhnya untuk menentukan hadir atau tidak hadir seorang Aparatur Sipil Negara ditempat kerja, daftar hadir melalui tandatangan ada Aparatur Sipil Negara melakukan tindakan seperti titip tandatangan kepada rekan kerja, lalu daftar hadir melalui *finger print* juga tidak luput dari kekurangan karena tidak bisa menjamin seorang Aparatur Sipil Negara berada di sekolah pada jam kerja.

Fenomena yang terjadi bahwa pengawasan yang dilakukan baik secara internal maupun secara eksternal kurang efektif dilakukan oleh masing-masing pengawas yang ada. Kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh masing-masing pengawas karena timbul beberapa faktor penghambat. Banyaknya tugas pengawas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru, mengawasi seluruh pendidikan di kota Pekanbaru, tidak ada pembinaan guru dalam hal peningkatan profesionalisme guru, kurang kompetensi pengawas sehingga beberapa hal demikian mengakibatkan kurang optimal kerja pengawas di SMAN Kota Pekanbaru. Indikator dari tidak optimalnya pengawasan maka adanya guru yang masih tidak melakukan tugas utama melaksanakan proses belajar mengajar di kelas, kurangnya guru-guru menghargai waktu, tidak menguasai bahan mengajar, tidak memiliki perangkat pembelajaran sesuai dengan tugas pokok dan fungsi sebagai guru yang melaksanakan tugas secara profesional. Terhadap pelanggaran yang ada

¹⁸ Salamoen Soeharyo&Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Lembaga Administrasi Negara-RI, 2006, hlm.77

tidak ada sanksi yang tegas, karena pengawasan dalam hal ini supervisi hanya digunakan untuk pembinaan saja. Tenaga administrasi sekolah juga tidak efektif bekerja karena kurangnya pengawasan langsung atasan baik kepala tata usaha maupun kepala sekolah secara langsung serta tidak adanya sanksi yang tegas jika ada pelanggaran. Biasanya hanya bersifat teguran. Dan hal ini menjadikan Aparatur Sipil Negara bekerja tidak optimal.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, maka fungsi pengawasan Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan, Aparatur Sipil Negara sebagai aparatur pemerintah, abdi negara dan masyarakat harus bisa menjadi suri tauladan terhadap masyarakat secara keseluruhan, khususnya SMAN di Pekanbaru sebagai pendidik anak bangsa sehingga masyarakat dapat percaya terhadap peran Aparatur Sipil Negara, sebagai pengajar dan pengayom siswa sehingga siswa yang akan datang menjadi generasi beriman dan berjiwa pejuang, maka hendaknya Aparatur Sipil Negara harus menunjukkan kinerja yang profesional terlebih dahulu sebelum menunjukkan kepada siswa selanjutnya. Dengan gejala-gejala tersebut penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul, “Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan Aparatur Sipil Negara Di Sekolah Menengah Atas Negeri Kota Pekanbaru, Menurut Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011.”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan masalah pokok yang akan dibahas yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimanakah mekanisme pelaksanaan pengawasan Aparatur Sipil Negara di Sekolah Menengah Atas Negeri Kota Pekanbaru, menurut

Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 01/III/PB/2011 - 6 Tahun 2011?

2. Apakah faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pengawasan Aparatur Sipil Negara di Sekolah Menengah Atas Kota Pekanbaru ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan pengawasan Aparatur Sipil Negara di SMAN Kota Pekanbaru.
- b. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengawasan Aparatur Sipil Negara di SMAN Kota Pekanbaru.

2. Manfaat dari penelitian ini penulis buat dua bentuk, yaitu:

a. Manfaat Teoritis:

1. Menerapkan dan menambah pengetahuan mengenai pengaruh pengawasan dari Pengawas Aparatur Sipil Negara terhadap kinerja Aparatur Sipil Negara yang bekerja disekolah.
2. Menerapkan dan menambah pengetahuan mengenai pengaruh produktivitas terhadap kinerja Pengawas Aparatur Sipil Negara
3. Menerapkan dan menambah pengetahuan mengenai pengaruh Pengawas Aparatur Sipil Negara terhadap kinerja kinerja Aparatur Sipil Negara yang bekerja disekolah.
4. Menerapkan dan menambah pengetahuan mengenai pengaruh fungsi Pengawas Aparatur Sipil Negara terhadap kinerja kinerja Aparatur Sipil Negara yang bekerja disekolah.

b. Manfaat Praktis:

1. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan peneliti dalam bidang Hukum Administrasi Negara terkhususnya pada bagian Pengawasan di sebuah instansi atau organisasi dan dapat menerapkan teori yang diperolehnya.

2. Bagi Pihak Terkait

Bagi pihak terkait seperti Pengawas Dinas Pendidikan dan Kepala Sekolah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan, informasi tambahan dan pertimbangan Dinas Pendidikan untuk peningkatan kinerja Pengawas Aparatur Sipil Negara yang bertugas mengawasi kinerja Aparatur Sipil Negara yang bekerja di sekolah, agar mutu pendidikan kita lebih baik sesuai tujuan.

3. Bagi Fakultas.

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dalam upaya pengembangan bagian Hukum Administrasi Negara dan penelitian ini dapat diterapkan dilingkungan administrasi fakultas.

D. Tinjauan Pustaka

1. Bentuk Perbuatan Administrasi Negara

Indonesia merupakan negara dengan tipe negara kesejahteraan (*Welfare State*). Hal ini terbukti dengan dua hal yaitu, (a) Salah satu sila dari Pancasila sebagai dasar falsafah Negara terdapat dalam sila ke lima adalah Keadilan Sosial; (b) Alinea ke empat Pembukaan UUD 1945 dikatakan tujuan negara Indonesia dibentuk untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam negara kesejahteraan maka fungsi dan tugas yang dibebankan kepada negara untuk menyelenggarakan kepentingan umum (rakyat). Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya negara sebagai pihak administrasi negara harus memperhatikan dan mengindahkan asas-asas prinsip negara hukum serta hakekat kedaulatan rakyat¹⁹.

¹⁹ Muhamad Erwin, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Refika Aditama Press, Bandung, 2013, hlm. 68

Tugas pemerintah dalam penyelenggaraan kepentingan umum menjadi sangat luas, maka administrasi negara membutuhkan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Tujuan HAN adalah melindungi pemerintah dan kepentingan masyarakatnya supaya tindakan pemerintah tidak merugikan rakyat. Posisi demikian peranan Hukum Administrasi Negara (HAN) sangat dominan dan memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya, serta melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara dan juga melindungi negara itu sendiri²⁰. Kekuasaan Administrasi Negara yang luas maka cenderung disalah gunakan atau penyelewengan kekuasaan maka adanya upaya pembatasan, bagi negara kesejahteraan pembatasan itu sangat mendukung pencapaian hasil-hasil yang lebih baik. Pembatasan dalam arti sempit adalah upaya untuk membatasi penyelenggaraan kekuasaan negara (pemerintahan) melalui perangkat-perangkat hukum administrasi negara²¹.

Tujuan negara Indonesia seperti tercantum dalam alinea ke empat UUD 1945 maka diperlukan sarana pendukung. Sarana pendukung salah satunya ada suatu produk hukum yaitu Hukum Administrasi Negara. Menurut pendapat Sjachran Basah dibuku S.F. Marbun “Hukum Administrasi Negara adalah semua kaedah yang merupakan sarana hukum untuk mencapai tujuan negara”. Hukum Administrasi secara etimologi terdiri dari hukum dan administrasi . Hukum adalah peraturan negara yang mempunyai sanksi administrasi, sedangkan administrasi berasal dari bahasa latin yaitu *administrar* artinya mengurus, mengabdikan dan mencatat negara, ditinjau oleh sudut hukum adalah suatu subjek hukum publik. Jadi secara etimologi artinya hukum administrasi negara ialah segala ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pelaksanaan pengurusan negara (dalam hal

²⁰ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.15

²¹ S.F.Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2001, hlm.53

organ-organ negara)²². Pengertian Hukum Administrasi Negara yang lebih rinci oleh Prajudi Atmosudirjo, yaitu “Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai pemerintah beserta aparaturnya yang terpenting yakni administrasi negara”²³. L.J.A. Damen dalam buku karangan Ridwan HR “Hukum Administrasi Negara adalah hukum untuk mengatur pemerintah atau penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana dibuat atau berasal dari pemerintah, dan hukum itu diigunakan dalam mengatur hubungan dengan pemerintah atau untuk mempengaruhi terhadap tindakan pemerintah”²⁴. Menurut Hans Kelsen dalam buku Ilhami Bisri mengungkapkan hukum administrasi negara adalah hukum tata negara dalam kondisi negara dinamis²⁵.

Pendefinisian hukum administrasi negara sangat sulit dilakukan mengingat banyaknya pihak yang satu sama lain mengungkapkan pendapatnya mengenai definisi dari hukum administrasi negara. Namun sebagai pedoman dan penambahan wawasan, pada artikel kali ini perlu disimak beberapa pendapat dari para ahli mengenai definisi dari hukum administrasi negara, meliputi :

- Open Hein mengatakan bahwa hukum administrasi negara merupakan penggabungan dari ketentuan-ketentuan yang berlaku yang terikat pada badan-badan tinggi maupun rendah.
- J.H.P. Beltefroid mengatakan hukum administrasi negara adalah seluruh aturan yang mengatur bagaimana alat dan badan pemerintahan hendak memenuhu tugasnya.

²² C.S.T. Kansil, Cristine Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hlm.177

²³ S.F.Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, *op.cit*, hlm.22

²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara edisi Revisi*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta,2013, hlm.38

²⁵ Ilham Bisri, *Sistem Hukum Indonesia (Prinsip-Prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 77

- Logemann mengatakan hukum administrasi negara adalah seperangkat norma-norma yang berhubungan dengan pejabat administrasi negara melakukan tugasnya dengan cara khusus.
- De La Bascecoir Anan mengatakan hukum administrasi negara adalah serangkaian aturan yang menjadikan suatu negara berfungsi yang mengatur hubungan antara warga negaranya dengan pemerintahan.
- L.J. Van Apeldoorn mengatakan hukum administrasi negara adalah aturan yang seharusnya diperlihatkan oleh penguasa negara.
- A.A.H. Strungken mengatakan hukum administarsi negara adalah aturanaturan yang menguasai tiap-tiap cabang kegiatan penguasa sendiri.²⁶

Istilah Hukum Administrasi Negara dalam kepustakaan Belanda disebut pula dengan istilah *bestuursrecht*, dengan unsur utama “*bestuur*”, *bestuur* dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang berkenan dengan pemerintahan (*bestuursrecht of administratief recht omvat regel, die betrekking hebben op de administratie*) yaitu hukum yang cakupannya secara garis besar mengatur hal-hal seperti: (a) Perbuatan Pemerintah (pusat dan daerah) dibidang publik; (b) kewenangan pemerintah (dalam melakukan perbuatan dibidang publik tersebut); (c) akibat-akibat hukum yang lahir dari perbuatan atau penggunaan kewenangan pemerintah; (d) penegakkan hukum dan penerapan sanksi-sanksi dalam bidang pemerintahan.

Perbuatan administrasi di negara hukum yang modern adalah turut campur tangan pemerintah terhadap rakyatnya (*fries ermessen*), perbuatan ini dilakukan

²⁶ <http://tesishukum.com/pengertian-hukum-administrasi-negara-menurut-para-ahli/> diakses tanggal 3 Maret 2016 Jam 21.30 WIB

badan/pejabat administrasi negara yaitu merupakan kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengedepankan kepentingan umum²⁷. Perbuatan hukum menurut hukum publik ada 2 yaitu: (1) Perbuatan hukum bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijkehandeling*), menurut Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta dalam Jum Anggriani perbuatan hukum bersegi dua adalah perbuatan hukum yang memerlukan keterlibatan lebih dari satu subyek hukum untuk selesai sebagai perbuatan hukum dan memiliki akibat hukum; (2) Perbuatan Hukum bersegi satu yang memiliki bahasa latin *eenzijdige publiekrechtelijkehandeling* yaitu kegiatan hukum yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi negara berdasarkan suatu kekuasaan istimewa yang diberi nama *beschikking* (ketetapan atau keputusan)²⁸. Ketetapan ini dibuat untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan dalam pemerintahan atau hubungan internal administrasi negara disebut ketetapan intern.

Perbuatan administrasi negara bersegi satu dapat dikatakan suatu peraturan. Peraturan adalah keputusan yang berisi pengaturan yaitu berisi penyelesaian sesuatu secara umum dan abstrak. Perbuatan ini termasuk tugas legislatif yang dilegislasikan kepada badan administrasi negar. S.F. Marbun dan Moh.Mahfud dalam buku Ridwan HR Peraturan adalah hukum sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum²⁹. Adapun otonomi dalam pengelolaan pendidikan merupakan potensi bagi sekolah untuk meningkatkan kinerja para personal³⁰, menawarkan partisipasi langsung oleh pihak-pihak yang terkait, dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

²⁷ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm.101

²⁸ *Ibid*, hlm.111

²⁹ Ridwan HR, *Hukum Administras...*, *op.cit*, hlm.129

³⁰ *Ibid*, hlm. 114

2. Sistem Pengawasan.

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan ditinjau dari Hukum Administrasi Negara bahwa cara pengawasan dapat dibagi menjadi :

a. Ditinjau dari segi kedudukan badan atau organ yang melaksanakan pengawasan :

- Pengawasan internal

Pengawasan intern merupakan pengawasan yang dilakukan dari dalam organisasi yang bersangkutan.

- Pengawasan Eksternal

Pengawasan ektern atau pengawasan dari luar, yakni pengawasan yang menjadi subyek pengawas adalah pihak luar dari organisasi obyek yang diawasi.

b. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakan :

- Pengawasan Preventif

Pengawasan Preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan, yakni pengawasan yang dilakukan terhadap sesuatu yang bersifat rencana.

- Pengawasan Represif

Pengawasan Represif merupakan pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Dapat pula dikatakan bahwa pengawasan represif sebagai salah satu bentuk pengawasan atas jalannya pemerintahan.

c. Pengawasan dari segi hukum³¹.

Pengawasan secara intern merupakan pembatasan kekuasaan yang dilakukan melalui sistem pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi

³¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, op.cit, hlm.269

administrasi negara. Sedangkan pengawasan secara ekstern merupakan tindakan yang langsung berhubungan atau menyangkut sikap tindak administrasi negara, ditempuh dengan proses penyelesaian secara yuridis. Sistem pengawasan tersebut dapat dilaksanakan sebelum dan selama administrasi negara bertindak untuk merealisasikan tugas dan fungsi-fungsinya (preventif), maupun juga setelah tugas dan fungsi-fungsinya selesai dilaksanakan (represif). Pengawasan menurut intruksi Presiden RI No. 1 Tahun 1989 adanya pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahannya tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku³².

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah bahwa sistem kepegawaian Indonesia menganut integrated sistem dalam pasal 129 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen Aparatur Sipil Negara daerah secara Nasional, yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, pengendalian jumlah³³.

Dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah, memungkinkan daerah untuk melakukan kreasi,

³² Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, op.cit, hlm.82

³³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, 2007, hlm.246

inovasi, dan improvisasi dalam upaya pembangunan daerahnya, termasuk dalam bidang pendidikan. Pemberlakuan otonomi daerah tersebut membawa implikasi terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pendidikan, yang salah satunya adalah berkurangnya peran pemerintah pusat dalam pengelolaan pendidikan³⁴.

Pegawai Negeri menurut pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok kepegawaian, adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku³⁵. Aparatur Sipil Negara menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2003 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian: (1) Pegawai Negeri terdiri dari Aparatur Sipil Negara, anggota TNI, anggota Kepolisian Republik Indonesia. Aparatur Sipil Negara yang dimaksud terdiri dari Aparatur Sipil Negara pusat dan Aparatur Sipil Negara daerah. Pegawai Negeri Pusat adalah Aparatur Sipil Negara yang gajinya dibebankan pada APBN. Aparatur Sipil Negara Daerah adalah Aparatur Sipil Negara yang gajinya dibebankan pada APBD.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian maka negara Indonesia menganut *separated system*. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melahirkan desentralisasi urusan-urusan kepegawaian di daerah-daerah, maka pengawasan dan pembinaan Aparatur Sipil Negara merupakan tugas dari Pembina Kepegawaian Daerah berdasarkan aturan bahwa pembinaan Aparatur Sipil Negara dalam hal pelaksanaan desentralisasi kewenangan pemerintahan

³⁴ *Ibid*, hlm.2

³⁵ Siti Kunarti, *Sengketa Kepegawaian*, Jurnal Mahkamah Ilmu Hukum, Edisi April 2009, hlm.16

kepada daerah. Aturan kepegawaian ini berlaku umum bagi semua Aparatur Sipil Negara baik Aparatur Sipil Negara Pusat maupun Aparatur Sipil Negara Daerah. Aparatur Sipil Negara daerah adalah Aparatur Sipil Negara Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Jabatan karier dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional. Jabatan Struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Jabatan Fungsional adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi tetapi dari fungsinya diperlukan oleh organisasi. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan diperlukan Aparatur Sipil Negara yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja. Sistem prestasi kerja adalah sistem kinerja obyektif Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kompetensinya³⁶. Hal ini maka diperoleh penilaian yang obyektif terhadap kinerjanya. Jabatan Fungsional guru merupakan jabatan fungsional yang termasuk dalam rumpun jabatan TK, dasar, lanjutan dan khusus. Instansi Pembina jabatan fungsional guru adalah Departemen Pendidikan Nasional dan diatur dengan Keppres Nomor 3 Tahun 2003³⁷.

Pengawasan merupakan bagian dari proses manajemen pemerintahan. Proses manajemen pemerintahan itu mencakup empat aspek yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan³⁸. Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksanakan dengan baik sesuai dengan rencan, kebijakan,

³⁶ *Ibid*, hlm.254

³⁷ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian...*, *op.cit*, hlm.65

³⁸ Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan...*, *op.cit*, hlm.71

instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Semuanya mesti tertib dan teratur. Harus terang dan sah yang mewakili badan pemerintahan (Aparatur Sipil Negara), tinggi rendahnya derajat sesuatu negara dan bangsa ditentukan oleh mental petugas-petugasnya melalui peningkatan kesejahteraan bagi Aparatur Sipil Negara³⁹.

Pengawasan Aparatur Sipil Negara yang dilakukan langsung oleh atasan merupakan pengawasan melekat dan tidak efektif karena pengawasan yang dilakukan itu dipengaruhi oleh faktor pertimbangan pribadi atasan yang bersakutan. Semua menjadi sangat subjektif akibatnya pengambilan tindakan terhadap pelanggaran menjadi subjektif karena banyaknya pertimbangan pribadi komentar oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi⁴⁰.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 bahwa pelanggaran indisipliner menjadi wewenang pejabat struktural. Peraturan lama masih menjadikan kewenangan Presiden dan Pembina kepegawaian untuk menindak Aparatur Sipil Negara yang melakukan tindakan indisipliner. Perubahan sistem penjatuhan sanksi indisipliner dengan pertimbangan untuk memutus rantai birokrasi yang panjang dan pejabat struktural lebih banyak tahu tentang keseharian Aparatur Sipil Negara. Pejabat struktural yang menentukan sanksi dan membuat keputusan hukum disiplin. Seharusnya pejabat struktural mampu menentukan pelanggaran disiplin dan mempertimbangkan jenis hukuman yang sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan⁴¹.

Pengawasan di sekolah adanya monitoring, supervisi dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu internal dan eksternal. Yang dimaksud dengan monitoring,

³⁹ M.Hutauruk, *Azas-Azas Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 1983, hlm.70

⁴⁰ [http://nasional.kontan.co.id/new/korpri-bakal-jadi-pengawas-aparatur sipil negara/](http://nasional.kontan.co.id/new/korpri-bakal-jadi-pengawas-aparatur-sipil-negara/) diakses tanggal 4 Maret 2016 Jam 20.32 WIB

⁴¹ Riau Pos, Kolom Nasional, Edisi Rabu 23 Maret 2011, hlm.2

supervisi dan penelitian internal adalah yang dilakukan oleh sekolah itu sendiri yaitu kepala sekolah, guru, siswa, orang tua siswa, dan warga sekolah lainnya, sedangkan monitoring supervisi dan penilaian eksternal dapat dilakukan oleh pihak luar sekolah misalnya pengawas dari Dinas Pendidikan dan hasilnya dapat digunakan untuk reward sistem terhadap individu, sekolah dalam rangka meningkatkan iklim kompetisi sehat antar sekolah, kepentingan akuntabilitas publik, bagi perbaikan sistem yang ada keseluruhan dan membantu sekolah dalam mengembangkan dirinya⁴². Pengawasan yang dilakukan oleh komite sekolah didasarkan pada keberadaan komite sebagai partisipasi masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan hasil pendidikan di sekolah, fungsi kontrol dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan⁴³.

Supervisi adalah proses pembimbingan dari pihak atasan kepada guru-guru dan para personalia sekolah lainnya yang langsung menangani proses belajar para siswa agar siswa dapat meningkatkan prestasinya. Supervisi dilakukan oleh supervisor, pengertian supervisor secara tradisional adalah semua administrator dalam segala tingkatannya atau semua atasan dan bawahan⁴⁴. Konsep supervisi tradisional yaitu pekerjaan inspeksi, mengawasi dalam pengertian mencari kesalahan dan menemukan kesalahan dengan tujuan untuk diperbaiki, perilaku supervisi yang tradisional disebut *snooper vision* yaitu tugas memata-matai untuk mencari kesalahan.

Supervisi adalah suatu usaha menstimulasi, mengkoordinasi dan membimbing secara kontinu pertumbuhan guru-guru di sekolah baik secara individual maupun secara kolektif, agar lebih mengerti dan lebih efektif dalam

⁴² <http://apsikorwas.blog.com/2010/01/06/tugas-pokok-dan-fungsi-pengawas-sekolah/> diakses tanggal 4 Maret 2016 Jam 20.33 WIB

⁴³ <http://awiyanijankasiadi.blogspot.com/2012/05/peran-komite-sekolah.html/> diakses tanggal 4 Maret 2016 Jam 21.04 WIB

⁴⁴ Made Pidarta, *Pemikiran Tentang Supervisi Pendidikan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hlm.77

mewujudkan seluruh fungsi pengajaran⁴⁵. Supervisi pengajaran menurut Harris adalah segala sesuatu yang dilakukan personalia sekolah untuk memelihara atau mengubah apa yang dilakukan sekolah dengan cara yang langsung mempengaruhi proses belajar mengajar dalam usaha meningkatkan proses belajar siswa.

Dikemukakan oleh Olive dalam buku Piet A. Sahertian bahwa supervisi pendidikan yaitu mengembangkan kurikulum yang sedang dilaksanakan di sekolah, meningkatkan proses belajar mengajar di sekolah, mengembangkan seluruh staf disekolah⁴⁶. Supervisi secara modern berfungsi menilai dan memperbaiki faktor-faktor yang mempengaruhi proses pembelajaran peserta didik. Objek dari supervisi yaitu pembinaan kurikulum, perbaikan proses pembelajaran, pengembangan staf, pemeliharaan dan perawatan moral serta semangat kerja guru-guru.

Pengawasan intern dan ekstern yang dilakukan oleh kepala sekolah dan pengawas Dinas Pendidikan berfungsi sebagai supervisor yang membantu (assisting), memberi (supportting) dan mengikutsertakan guru-guru (sharing) dalam meningkatkan profesi mengajar guru. Supervisi akademik lebih mencakup proses pembelajaran pada umumnya dan membentuk sikap serta pribadi untuk mencapai tingkat professional. Supervisi manajerial lebih kepada manajemen kepala sekolah dan pembinaan staf⁴⁷.

Pengawasan dilakukan oleh pengawas (pegawai yang sudah ditunjuk) melakukan pengawasan (*control*) sangat penting untuk penegakan peraturan. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui terjadinya pelanggaran terhadap peraturan yang dibuat oleh badan/pejabat tata usaha negara supaya pemberlakuan peraturan tersebut efektif. Pegawai yang ditunjuk sebagai pengawas dapat melakukan

⁴⁵ Piet A.Sahertian, *Konsep Dasar & Teknik Supervisi Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm.17

⁴⁶ *Ibid*, hlm.19

⁴⁷ *Ibid*, hlm.165

penerangan-penerangan, penyuluhan-penyuluhan, anjuran-anjuran, peringatan dan nasehat untuk mencegah terjadinya suatu pelanggaran terhadap suatu peraturan.

Pengawasan dilakukan dengan tujuan sebagai suatu tindakan pencegahan, agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan, jadi pengawasan itu tidak harus setelah terjadinya atau adanya dugaan akan terjadi suatu tindak pidana atau pelanggaran. Dan untuk mengetahui terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan-peraturan yang telah dibuat oleh aparat administrasi negara. Untuk itulah dipekerjakan pegawai sebagai pengawas.

Kegunaan pengawas sebagai pendukung penegakkan hukum (*handhaving*), warga masyarakat dapat menilai bahwa penguasa memang sungguh-sungguh menegakkan peraturan perundang-undangan. Dan para pegawai yang bertugas melakukan pengawasan dapat melalui penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan dan nasehat⁴⁸.

E. Konsep Operasional

Untuk memudahkan penulis dengan pembaca akan tercapai kesamaan pengertian, maka penulis memberikan konsep operasional berdasarkan judul penelitian sebagai berikut⁴⁹ :

1. Mekanisme adalah cara kerja suatu organisasi (perkumpulan dan sebagainya).
2. Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya).

⁴⁸ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi...*, *op.cit*, hlm.202

⁴⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ke empat, Balai Pustaka Republik Indonesia, 2008

3. Pengawasan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pengawas sekolah terhadap guru dan pegawai administrasi sekolah, untuk mengawasi kinerja mereka.
4. Pengawas Sekolah adalah Aparatur Sipil Negara yang ditunjuk sebagai pengawas sekolah dalam jabatan fungsional untuk melaksanakan tugas pengawasan di sekolah yang bertugas di Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru.
5. Aparatur Sipil Negara adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lain, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Sekolah adalah bangunan atau lembaga untuk belajar dan mengajar serta tempat menerima dan memberi pelajaran (menurut tingkatannya). Dan pada penelitian ini sekolah yang diambil adalah SMAN Kota Pekanbaru.
7. Keputusan yang menjadi dasar penelitian ini adalah Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011.

F. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan data yang relevan, maka sebagai pedoman tentang cara mempelajari dan menganalisis serta memahami gejala yang diteliti, diperlukan suatu metode. Sehingga hasil penelitian dapat digunakan untuk menjawab masalah pokok.

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini dilihat dari jenisnya adalah penelitian *observasional research* atau survei yaitu dalam penelitian informasi dikumpulkan dari responden dengan menggunakan 2 jenis data, yaitu :

a. Data Primer

Merupakan data yang didapat dari sumber pertama, dari individu seperti hasil wawancara dan hasil keusioner.

b. Data Skunder

Merupakan data primer yang telah diolah lebih lanjut menjadi bentuk – bentuk seperti tabel, gambar, serta laporan kinerja suatu instansi.

Sedangkan sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis merupakan penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa yang terjadi pada saat sekarang atau masalah aktual, dimaksudkan untuk memberikan data guna menggambarkan tentang pelaksanaan pengawasan menurut Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 01/III/PB/2001 - 6 Tahun 2011.

2. Lokasi Penelitian.

Sesuai dengan judul bahwa penelitian ini dilakukan di SMAN Kota Pekanbaru dan Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru. Pertimbangan penulis memilih lokasi penelitian ini karena terdapat gejala-gejala yang penulis amati bahwa kurang efektif, efisiensi kinerja Aparatur Sipil Negara disebabkan tidak optimalnya fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru sesuai peraturan yang sudah ditetapkan.

3. Populasi dan Sampel.

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama. Populasi dapat berupa himpunan orang, benda (hidup atau mati), kejadian, kasus-kasus, waktu, atau tempat, dengan sifat atau ciri yang sama. Sampel adalah

himpunan bagian atau sebagian dari populasi. Dalam suatu penelitian, pada umumnya observasi dilakukan tidak terhadap populasi, akan tetapi dilaksanakan pada sampel⁵⁰.

Adapun data yang diperoleh adalah berasal dari Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru, Dinas Pendidikan Provinsi Riau, Ketua Komite Sekolah yang berada pada SMAN Kota Pekanbaru. Pengawas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru sebagai pelaksanaan pengawasan di SMAN Kota Pekanbaru baik terhadap Kepala Sekolah, guru dan pegawai tata usaha serta pengawasan masyarakat melalui komite sekolah. Untuk lebih jelasnya tentang populasio dan responden, maka dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel I.2
Populasi dan Sampel

NO	Nama	Populasi	Sampel	Persentase
1.	Pengawas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru	16	8	50%
2.	Guru SMAN Kota Pekanbaru	759	113	15%
Jumlah		775	121	65%

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru (2015-2016)

Penentuan populasi dan sampel dari tabel diatas adalah menggunakan metode pengambilan sampel dengan cara ordinal yaitu pengambilan sampel dengan cara kelipatan dari sampel sebelumnya, misalkan kelipatan dua, kelipatan tiga, dan seterusnya.

4. Data dan Sumber Data.

A. Data Primer

⁵⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm.121

Data Primer yaitu data yang peneliti peroleh dari responden yang didapat dari aparatur sipil negara terdiri dari guru dan tenaga administrasi sekolah, pengawas Dinas Pendidikan dan Komite Sekolah.

B. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang penulis peroleh dari literatur-literatur yang mendukung dengan pokok masalah yang dibahas. Data sekunder disamping literatur buku juga dapat berupa skripsi, tesis, disertasi, jurnal, surat kabar, makalah seminar dan lain-lainnya⁵¹.

5. Alat Pengumpul Data

Untuk mendapatkan data dan informasi, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan kuesioner dan wawancara sebagai alat pengumpul data.

- a. Kuesioner, dalam hal ini dibagikan kepada responden, dan kuesioner ini lebih dititik beratkan pada kuesioner yang bersifat semi terbuka sesuai dengan sebagaimana yang disebutkan dalam data primer.
- b. Wawancara, dalam hal ini peneliti lakukan adalah wawancara tak berstruktur atau wawancara mendalam (*in-depth interviewing*) yaitu, cara untuk memperoleh data dengan mengajukan pertanyaan secara lisan yang jawabannya diserahkan kepada responden dan mengarah pada kedalaman informasi, cara untuk mendukung wawancara yang dilakukan agar tetap terfokus pada subjek yang diteliti dengan mengajukan pertanyaan tertulis secara terbuka (tidak ada jawaban pilihan)⁵². Oleh karena itu dalam hal ini subjek yang diteliti posisinya lebih berperan sebagai informan daripada sebagai responden, dalam hal ini ditujukan kepada Pengawas Dinas Pendidikan, Kepala Sekolah dan Ketua Komite Sekolah tentang tanggapannya dalam pelaksanaan pengawasan serta hambatan-hambatan

⁵¹ Syafrinaldi, *Buku Panduan Penulisan Skripsi*, UIR Press, Pekanbaru, 2013, hlm.17

⁵² Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 2011, hlm.23

yang dihadapi dalam melaksanakan pengawasan di SMAN Kota Pekanbaru berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 01/III/PB/2001 – 6 Tahun 2001.

6. Analisa Data.

Setelah penulis memperoleh data primer dan data sekunder, kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menyederhanakan data yang diperoleh dari lapangan ke dalam tabel kemudian diinterpretasikan. Dari kenyataan yang diperoleh berdasarkan tabel-tabel serta berdasarkan wawancara, kemudian dihubungkan dengan teori-teori.

7. Metode Penarikan Kesimpulan.

Metode penarikan kesimpulan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan cara deduktif, yaitu penarikan kesimpulan dari yang berbentuk umum ke bentuk khusus.

BAB II

TINJAUAN UMUM