

## Penyiapan dan Pengembangan Kepala Sekolah di Indonesia Dulu dan Sekarang

Oleh: Bambang Sumintono

Dinamika ide dan praktek kepemimpinan sekolah di Indonesia berkembang sesuai semangat zamannya dan berhubungan dengan teori kepemimpinan yang ada di masanya. Sistem pemerintahan dan situasi sosial-politik pun mempengaruhi sektor pendidikan dan berdampak pada bagaimana kepala sekolah dipilih dan memimpin satuan pendidikan. Perubahan sistem pemerintahan di era reformasi membawa perubahan drastis terhadap kepemimpinan pendidikan di mana kepala sekolah harus memenuhi standar tertentu, mengikuti pelatihan sistematis serta diangkat oleh pemerintahan kota dan kabupaten. Artikel ini membahas kepemimpinan sekolah dalam konteks sekolah negeri.

### Awal Perkembangan

Pendidikan formal yang modern diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Belanda pada abad ke-19. Sistem pendidikan yang diperkenalkan bersifat eksklusif dan menguntungkan penjajah. Penerapan kebijakan politik etis mulai tahun 1901 meningkatkan partisipasi warga pribumi, sehingga jumlah mereka terus meningkat di akhir masa penjajahan mengungguli etnis Asia Timur dan juga kaum penjajah Belanda.

Sistem pemerintahan sentralistik diterapkan oleh penjajah pada sektor pendidikan, dan guru di sekolah negeri mayoritas berkebangsaan Belanda. Pimpinan sekolah negeri di jaman ini, di sekolah dasarnya adalah guru orang Belanda yang mempunyai ijazah pendidikan dan punya pengalaman lama. Sedangkan di sekolah menengah, selain syarat itu, kepala sekolah juga harus mempunyai ijazah sarjana<sup>1</sup>

### Alokasi Transfer ke Daerah

Untuk menjadi kepala sekolah, tidak ada pelatihan khusus diberikan. Yang dipentingkan adalah penguasaan materi pelajaran yang baik dan kemampuan pedagogis. Penilik sekolah memerankan peran yang sangat signifikan di mana laporan mereka (inspectie rapport) tentang kepribadian dan kemampuan guru sangat menentukan apakah guru akan menjadi kepala sekolah atau tidak. Laporan ini menilai kelayakan mereka dalam aspek kapasitas, kejujuran dan kesetiaan<sup>2</sup>.

Pada masa penjajahan Jepang, guru orang Belanda melarikan diri atau ditangkap sehingga terjadi mobilitas vertikal pada tenaga pendidikan lokal; guru sekolah dasar menjadi guru sekolah menengah, dan sekolah dasar banyak merekrut orang-orang yang mempunyai kemampuan membaca dan menulis saja. Pimpinan sekolah didominasi oleh orang Jepang. Hal yang signifikan di era ini adalah penggunaan bahasa Indonesia sebagai bahasa pengantar di sekolah<sup>3</sup>.

Setelah Indonesia merdeka, peningkatan partisipasi siswa dalam pendidikan meningkat secara dratis mencapai lima kali lipat dari masa penjajahan. Hal ini menyebabkan sistem rekrutmen dan pendidikan calon guru baru darurat dalam jumlah besar (seperti halnya jaman Jepang), sedangkan seleksi kepala sekolah dilakukan dengan penilaian kecakapan guru, menyerupai praktik di jaman Belanda. Kepala sekolah dasar di masa ini selalunya adalah guru lelaki dengan usia sembilan tahun lebih tua dari rata-rata guru yang ada di sekolahnya, dengan tingkat pendidikan dan sosial-ekonomi yang kurang lebih sama juga<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>Tahalele, J. F. (1971). Peranan Kepala Sekolah Menengah sebagai Pemimpin Pendidikan (role of secondary school principal as educational leader). Malang: Lembaga Penerbitan IKIP Malang.

<sup>2</sup>Nasution, S. (1967). The Development of a Public School System in Indonesia: 1892-1920. Unpublished PhD thesis at The University of Wisconsin.

<sup>3</sup>Sumintono, B. and Subekti, N. B. (2015). Teacher In-Service Training and Re-training in Indonesia. In Karras, K.G. and Wolhuter, C.C. International Handbook of Teacher Education Training and Re-training System in Modern World. Nicosia, Syprus: HM Studies and Publishing.

Kembalinya orang Indonesia dari pendidikan luar negeri pada tahun 1960-an, memperkenalkan bahwa kepala sekolah tidak hanya sekedar melaksanakan administrasi sekolah saja, namun juga pelayanan bimbingan dan supervisi mengajar guru<sup>5</sup>. Sulitnya keadaan ekonomi pada masa ini, serta kurangnya dukungan pemerintah pusat dan daerah, menyebabkan kepala sekolah negeri menjadi aktor yang mengumpulkan iuran sekolah yang harus dibayar oleh orang tua secara periodik dan nominalnya ditetapkan sekolah<sup>6</sup>. Praktik seperti ini baru berhenti pada tahun 2005 di pendidikan dasar (SD dan SMP), di mana hal ini juga menyebabkan posisi sulit pada kepala sekolah dalam aspek transparansi dan akuntabilitas dari dana yang dikumpulkan<sup>7</sup>.

### Masa Ekspansi Pendidikan

Peralihan kekuasaan ke Orde Baru pada tahun 1966 baru terasa pada bidang pendidikan delapan tahun kemudian. Pada 1974 dengan kenaikan harga minyak dunia yang menyebabkan kenaikan 12 kali lipat anggaran pendidikan dalam lima tahun berikutnya, terjadi peningkatan pembangunan jumlah sekolah, rekrutmen ratusan ribu guru baru maupun menyelenggarakan pelatihan guru yang sangat masif<sup>8</sup>.

Pada era ini, kepala sekolah SD tidak mendapatkan pelatihan khusus mau pun mempunyai spesifikasi kerja yang jelas<sup>9</sup>. Sedangkan pada sekolah menengah, kepala sekolah umumnya adalah guru mata pelajaran tertentu namun sama juga dalam hal spesifikasi kerjanya seperti di SD. Perubahan terjadi di era 1980-an, di mana calon kepala sekolah harus mengikuti pelatihan selama satu minggu, meskipun isi pelatihan lebih banyak tentang administrasi publik dan manajemen yang diberikan oleh staf dari kantor wilayah pendidikan provinsi, dan bukan materi seperti kepemimpinan pendidikan secara khusus (contohnya *instructional leadership*)<sup>10</sup>.

Realitas Indonesia yang majemuk direduksi dengan sistem pelatihan yang sama di berbagai pelosok. Pelatihan juga mencerminkan tren sentralisasi pendidikan yang lebih dibanding masa penjajahan, dengan muatan yang dikritis bertujuan mengamankan kebijakan pemerintah<sup>11</sup>. Kepala sekolah negeri cenderung untuk mengikuti instruksi apa pun dari atasannya yang membuat mereka susah untuk memulai sesuatu yang berbeda, apalagi kreatif dalam memimpin satuan pendidikannya<sup>12</sup>. Terpusatnya kekuasaan dan sistem pendidikan kepala sekolah juga tercermin dari tidak banyaknya alternatif sumber pengetahuan yang bisa diakses. Contohnya, sedikit publikasi buku yang menjelaskan tentang dunia kepala sekolah.

Dalam riset yang dilakukan pada kepala sekolah di tiga provinsi, ditemukan hanya empat dari 33 kepala sekolah yang bisa menyebut metode mengajar yang baru<sup>13</sup>. Disimpulkan bahwa kepala sekolah memang hanya memelihara status quo dan sulit untuk menjadi agen perubahan.

### Tren Masa Reformasi

Jatuhnya pemerintahan orde baru di tahun 1998, diikuti dengan pelaksanaan desentralisasi pendidikan di masa otonomi daerah. Mulai tahun 2001, kekuasaan sektor pendidikan dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan kota, termasuk perihal seleksi dan pengangkatan kepala sekolah. Kondisi ini memberikan isu-isu kerawanan sehubungan dengan penggunaan kekuasaan dan adanya disparitas kesejahteraan di daerah. Pemerintah pusat kemudian menetapkan standar pelayanan minimum (SPM) untuk menjaga kesamaan kualitas pendidikan yang bisa menjadi rujukan pemerintah daerah dan memperkecil perbedaan kapasitas.

Pemerintah daerah cenderung hanya mengikuti praktek yang biasa dilakukan sebelumnya karena keterbatasan kapasitas dan pengalaman dalam

<sup>4</sup>Beeby, C. E. (1979). *Assessment of Indonesian Education*. Wellington: New Zealand Council for Educational Research and Oxford University Press.

<sup>5</sup>Tahalele, 1971

<sup>6</sup>Lee, K.H. (1995). *Education and Politics in Indonesia 1945-1965*. Kuala Lumpur, Malaysia: University of Malaya Press.

<sup>7</sup>Sumintono, B. (2006). *Decentralized Centralism: School-based management policies and practices at State Secondary Schools in Mataram, Lombok, Indonesia*. Unpublished PhD thesis, Victoria University of Wellington, New Zealand.

mengelola pendidikan<sup>14</sup>. Hanya beberapa pemerintah daerah saja yang mempunyai inisiatif dalam hal seleksi dan pelatihan kepala sekolah yang berbeda, untuk bekerja sama dengan pemerintah provinsi, universitas, ataupun lembaga lainnya.

Seiring dengan perkembangan baru di tahun 2005 dan dimulainya pemilihan wali kota dan bupati langsung oleh masyarakat, jabatan publik posisi kepala sekolah menjadi rawan karena bisa dipergunakan untuk kepentingan politis. Sumintono dan kolega (2015) melaporkan ada indikasi pemilihan kepala sekolah negeri yang didasarkan koneksi individu dan pengaruh kekuasaan di tingkat pemerintah kabupaten.

Untuk menghindari hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri No. 13/2007 yang menetapkan standar persyaratan menjadi kepala sekolah. Kepala sekolah di Indonesia harus memenuhi beberapa kompetensi yaitu kepribadian, manajerial, entrepreneurial, sosial dan supervisi, meskipun tidak ada penjelasan langkah penerapannya oleh pemerintah daerah di tingkat kota/kabupaten. Kondisi ini menyuburkan dunia publikasi tentang kepala sekolah dan menjadi pertanda keterbukaan informasi<sup>15</sup>.

## Pelatihan Kepala Sekolah Era Reformasi

Perubahan mendasar baru terjadi dengan dibentuknya Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LP2KS) berdasar Permen No. 6/2009. Lembaga baru ini adalah lembaga sertifikasi yang juga memberikan pelatihan calon kepala sekolah di Indonesia, dan menerapkan pengembangan kompetensi kepala sekolah yang diprasyarakatkan sebelumnya<sup>16</sup>.

Pola pelatihan yang diterapkan di LP2KS adalah 100 jam tatap muka yang bisa dilakukan oleh LP2KS atau lembaga sejenis yang diakui; selanjutnya adalah kegiatan lapangan/on the job learning selama tiga bulan di lokasi penempatan guru bekerja. Guru yang berminat bisa menominasikan dirinya untuk ikut, suatu perubahan signifikan lainnya dari sebelumnya yang biasanya rekomendasi tertutup oleh kepala sekolahnya. Isi pelatihan di LP2KS menggambarkan adopsi teori kepemimpinan yang relevan seperti pengelolaan murid, manajemen sumber daya manusia, pengembangan kurikulum, perencanaan dan pengembangan sekolah, pengawasan dan evaluasi, serta teknologi informasi dan komunikasi.

Setiap peserta yang selesai pelatihan harus menempuh ujian, dan bila lulus akan mendapat Nomor Unik Kepala Sekolah (NUKS), yang menunjukkan kelayakan di sebagai kepala sekolah. Aturan NUKS ini ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan membawa konsekuensi bahwa kepala daerah yang menangkap kepala sekolah tanpa NUKS tidak akan mendapat bantuan yang diinginkan. Studi yang dilakukan Sumintono et al., (2015), menunjukkan adanya perubahan yang positif tentang perubahan kebijakan seleksi dan pelatihan calon kepala sekolah ini<sup>17</sup>.

## Pendidikan dan Kemampuan Berpikir Reflektif

Oleh: Anindito Aditomo

**“Si Badu mengeluarkan Rp. 110 ribu untuk membeli sebuah raket dan sebuah bola. Raket tersebut lebih mahal Rp. 100 ribu dibanding harga bola. Berapa harga bola tersebut?”**

<sup>8</sup>Raihani & Sumintono, B. (2010). Teacher Education in Indonesia: Development and Challenges. In Karras, K. G. and Wolhuter, C.C. (series editor). International Handbook of Teachers Education Worldwide: Training, Issues and Challenges for Teachers Profession. Athen: Atraphos Edition.

<sup>9</sup>Bebby, 1979

<sup>10</sup>Sumintono, B., Sheyoputri, E.Y.A., Jiang N., Misbach, I.H., and Jumintono. (2015). Becoming a principal in Indonesia: possibility, pitfalls and potential. Asia Pacific Journal of Education Vol 35 (3) pp. 342-352

<sup>11</sup>Darmaningtyas. (2005). Pendidikan Rusak-Rusakan (damage to education). Yogyakarta: Lkis

<sup>12</sup>Siswanto. (2003). Otoritarianisme Pendidikan Di Indonesia, Telaah Kebijakan dan Perubahan Paradigma Pendidikan. Karsa, IX (1), 818-831.

<sup>13</sup>Bebby, 1979

<sup>14</sup>Sumintono, 2006