

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Diterbitkannya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah, mengandung implikasi logis bahwa kepala sekolah sebagai pimpinan tertinggi di sekolah dituntut memiliki lima dimensi kompetensi, yaitu dimensi-dimensi kompetensi kepribadian, manajerial, kewirausahaan, supervisi, dan sosial. Operasionalisasi Permendiknas Nomor 13 tahun 2007 tersebut diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah yang menguraikan syarat-syarat dan tahapan yang harus dilalui seorang guru untuk dapat diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah (Kemdiknas, 2011). Hal ini berdampak bahwa secara akademik pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah harus mampu menjamin adanya peningkatan kelima dimensi kompetensi tersebut dengan menghasilkan kepala sekolah yang berkualitas dan profesional demi peningkatan mutu sekolah.

Model rekrutmen kepala sekolah sebagai implementasi Permendiknas Nomor 13 tahun 2007 tentang standar kompetensi kepala sekolah dan pengawas sekolah, dipandang belum optimal atau belum mampu

menghasilkan kepala sekolah yang kompeten. Hal ini dikatakan oleh Direktur Tenaga Kependidikan Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (Ditjen PMPTK), Surya Dharma, yang mengatakan bahwa kelemahan mendasar yang ada pada kepala sekolah model sebelumnya terletak pada fungsi supervisi manajerial dan akademik (Saputri, 2008: 14).

Belum optimalnya model rekrutmen kepala sekolah berdasarkan rekonstruksi Permendiknas Nomor 13 tahun 2007 diindikasikan karena pola rekrutmen kepala sekolah di daerah masih sepenuhnya dipilih oleh Bupati atau Walikota karena menerapkan otonomi daerah. Hal ini tidak menjadi masalah kalau rekrutmen yang dilakukan didasarkan pada kompetensi personel yang dipilih, bukan karena faktor politik atau pun faktor KKN.

Otonomi daerah sebagai perwujudan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah Daerah dalam berbagai bidang, termasuk bidang pendidikan. Salah satu kewenangan tersebut adalah dalam pembinaan karir pendidik dan tenaga kependidikan, termasuk rekrutmen kepala sekolah/madrasah. Implementasi kewenangan tersebut selama ini menunjukkan dua kecenderungan yaitu: (1) adanya perbedaan proses rekrutmen antara daerah yang satu dengan yang lain, dan (2) ditemukannya indikasi penyimpangan dari prinsip-prinsip profesionalisme dalam proses rekrutmen kepala sekolah/madrasah (Suaidin, 2012).

Dalam konteks ini pemerintah pusat memiliki kewenangan membuat regulasi agar dua hal tersebut dapat dikurangi/ditekan melalui berbagai peraturan dan kebijakan antara lain Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah dan Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah. Permendiknas tersebut mengamanatkan perlunya penataan kembali sistem rekrutmen dan pembinaan karir kepala sekolah/madrasah agar diperoleh kepala sekolah/madrasah yang kredibel dan berkompeten. Karena itu semua pihak yang terkait, terutama pemerintah daerah dalam hal rekrutmen kepala sekolah/madrasah harus memiliki komitmen yang sama dalam melaksanakan Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tersebut. Untuk melaksanakan sistem rekrutmen dan pembinaan karir kepala sekolah/madrasah diperlukan adanya komitmen yang sama pada tataran kebijakan di level Pemerintah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Kepala sekolah mempunyai posisi strategis dalam peningkatan kualitas pendidikan. Peningkatan mutu pendidikan tidak terjadi di kantor Dinas Pendidikan atau ruang kepala sekolah, tapi di dalam kelas dengan guru sebagai ujung tombaknya. Akan tetapi untuk mencapai kondisi tersebut dibutuhkan iklim sekolah yang kondusif, motivasi kerja dan komitmen guru yang tinggi, yang harus diciptakan oleh kepala sekolah sebagai pemimpin dan manajer untuk meningkatkan kinerja guru. Hal ini sejalan dengan

pendapat Leithwood., dkk (Cheney, Davis, Garret, and Holleran, 2010: 8), yang menyatakan sebagai berikut:

While teacher quality is the single biggest factor influencing student achievement, strong principals are key to teacher development and retention. In fact, principals account for 25 percent—and teachers 33 percent—of a school's total impact on achievement. The principal is the best-positioned person in every school to ensure successive years of quality teaching for each child. Exemplary principals establish a climate that values effective teaching and ensures that the most promising teachers are selected, all teachers are developed and recognized, and those teachers who are not doing well by children are released.

Di negara-negara maju masalah kepala sekolah ditangani oleh lembaga tersendiri yang khusus melatih kemampuan kepala sekolah dan mempersiapkan calon kepala sekolah. Di Singapura ada lembaga "Leadership School" khusus untuk melatih kepala sekolah dan mempersiapkan calon-calon kepala sekolah. Lembaga ini sudah go internasional. Begitu juga di Malaysia, Korea Selatan, Australia dan negara-negara Eropa memiliki lembaga sejenis. Sedangkan di Indonesia seiring dengan lahirnya Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 sudah terbentuk Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LPPKS).

LPPKS yang mempunyai Tupoksi menyiapkan pengembangan dan pemberdayaan kepala sekolah mempunyai kewajiban untuk mensosialisasikan Program Penyiapan calon Kepala Sekolah di Kabupaten/kota seluruh Indonesia. Hal ini dilandasi adanya harapan bahwa:

a) tercipta pemahaman yang sama pada semua lembaga yang terlibat dalam

penyelenggaraan diklat calon kepala sekolah/madrasah; b) Pemahaman yang sama dalam penyelenggaraan diklat akan menghasilkan proses yang terstandar; dan c) Proses diklat calon kepala sekolah/madrasah yang terstandar akan menghasilkan calon-calon kepala sekolah yang betul-betul berpotensi dan kompeten (Kemdiknas, 2011).

Diklat calon kepala sekolah dilaksanakan oleh lembaga diklat terakreditasi yang merupakan kegiatan pemberian pengalaman pembelajaran teorik maupun praktik yang bertujuan untuk menumbuh kembangkan pengetahuan, sikap dan keterampilan pada dimensi : Kompetensi kepribadian, Kompetensi manajerial, Kompetensi Kewirausahaan, Kompetensi supervisi dan, Kompetensi sosial. Model Diklat calon kepala sekolah/madrasah dikemas dalam 3 tahap : a) model *"In-Service Learning 1*; b) *On-the Job Learning*; dan c) *In-Service Learning 2*.

Model ini dirancang untuk memberikan pengalaman belajar yang terpadu antara aspek pengetahuan kognitif dan pengalaman empirik sesuai dengan karakteristik peserta diklat sebagai *adult learner*. Calon kepala sekolah yang dinyatakan lulus dilat diberi STTPP (Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Pelatihan) oleh lembaga diklat yang menyelenggarakan diklat calon kepala sekolah tersebut. Selanjutnya calon kepala sekolah yang sudah lulus Diklat calon kepala sekolah diusulkan oleh lembaga Diklat ke Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah untuk mendapatkan Nomor Unik Kepala Sekolah dan Sertifikat kepala sekolah.

Jalan panjang yang harus dilalui oleh seorang calon kepala sekolah untuk dapat mengisi jabatan posisi kepala sekolah tersebut di atas sesuai dengan pendapat Clifford (2012) yang mengatakan bahwa untuk mencari pemimpin yang berkualitas memang sulit dan kompleks. Hal ini dikatakan oleh Clifford sebagai berikut:

“Choosing a new leader is not an easy task for any organization, and the complex work of schools makes principal identification and selection even more challenging. The increased demand for high-quality principals in schools requires districts to select school principals who are prepared to use contemporary leadership approaches to improve teaching, learning, and organizational performance” (Clifford, 2012:11).

Proses dari mulai seleksi hingga pelatihan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Elmore dan Burnley (2004) yang menyimpulkan sebagai berikut:

Many districts have begun to revise and standardize principal hiring practices to ensure that search committees attract the right talent to the principalship and make informed decisions about future leaders. School systems, such as New York School District 2, have rethought principal development, hiring, induction, and support processes to ensure that the district is cultivating and attracting future principals, hiring the right candidates for positions, and supporting principals' work (Elmore & Burney, 2004). Similarly, private and nonprofit companies have become adept in executive hiring and think differently about the process and candidates by taking a systems view on cultivating and managing talent. From their perspective, executive hiring begins long before a vacancy announcement and continues through executive succession

when the new leader is welcomed into the organization.
(Elmore dan Burnley dalam Clifford, 2012: 5).

Meskipun demikian, proses rekrutmen kepala sekolah yang baik belum cukup untuk menghasilkan kepala sekolah yang tangguh dan profesional jika tidak disertai pembinaan yang baik, yaitu pembinaan yang berorientasi pada kinerja dan prestasi dengan "*reward & punishment*" yang tegas dan konsisten. Pembinaan kepala sekolah seperti yang berlaku selama ini 'kepala sekolah berprestasi maupun tidak berprestasi tetap aman menjadi kepala sekolah', bahkan kepala sekolah yang sarat dengan masalahpun tetap aman pada posisinya sampai pensiun, kecil kemungkinan lahir kepala sekolah yang tangguh dan profesional. Dibutuhkan sistem pembinaan yang menimbulkan motivasi berprestasi, seperti penghargaan dan promosi bagi kepala sekolah berprestasi dan sebaliknya peninjauan kembali jabatan kepala sekolah bagi mereka yang tidak berprestasi.

Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan rekrutmen kepala sekolah dilakukan oleh Clifford dalam penelitiannya yang berjudul "*Hiring Quality School Leaders: Challenges and Emerging Practices*". Menurut penelitian Clifford (2012) dikatakan bahwa untuk mencari pemimpin yang berkualitas memang sulit dan kompleks.

"Choosing a new leader is not an easy task for any organization, and the complex work of schools makes principal identification and selection even more challenging. The increased demand for high-quality principals in schools requires districts to select school principals who are prepared to use contemporary leadership approaches to improve teaching, learning, and organizational performance" (Clifford, 2012:11).

Penelitian lain yang berkaitan dengan rekrutmen kepala sekolah dilakukan oleh Elmore dan Burney (2004) dengan judul "*Leadership and learning: Principal recruitment, induction, and instructional leadership in Community School District #2, New York City.*". Hasil penelitian menyimpulkan bahwa setiap distrik mulai merevisi dan menstandarisasi proses pengangkatan kepala sekolah. Hal ini dilakukan dengan tujuan utama untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Menurut Elmore dan Burney dikatakan bahwa:

Many districts have begun to revise and standardize principal hiring practices to ensure that search committees attract the right talent to the principalship and make informed decisions about future leaders. School systems, such as New York School District 2, have rethought principal development, hiring, induction, and support processes to ensure that the district is cultivating and attracting future principals, hiring the right candidates for positions, and supporting principals' work (Elmore & Burney, 2004).

Penelitian lain dilakukan oleh Mulford (2003) dengan judul "*School Leaders: Changing Roles and Impact on Teacher and School Effectiveness.*". Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kepala sekolah mempunyai peranan yang krusial dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Oleh karena itu proses rekrutmen dan pengembangan kepala sekolah harus dilakukan secara terprogram dan terstandarisasi. Hasil-hasil penelitian tersebut di atas mengimplikasikan bahwa proses penyiapan kepala sekolah tidak boleh dilakukan secara asal. Penyiapan calon kepala sekolah harus terstandarisasi agar mampu memenuhi kebutuhan pendidikan yang terus berubah.

Rekrutmen kepala sekolah di Surakarta, sejak diberlakukannya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) No. 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah telah mulai dilaksanakan oleh Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LPPKS) Surakarta. Lembaga ini sudah mulai melaksanakan fungsinya sebagai lembaga resmi yang mempersiapkan para kepala sekolah Indonesia di masa depan.

LPPKS merupakan lembaga yang memiliki tupoksi menyiapkan, mengembangkan, dan memberdayakan kepala sekolah. Sesuai tupoksinya itulah maka ToT tersebut diselenggarakan. Para peserta terdiri dari unsur pejabat eselon IV perwakilan dari Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, widyaiswara LPMP, dan widyaiswara PPPPTK dari seluruh Indonesia.

Lembaga ini sudah melaksanakan proses rekrutmen sebanyak dua kali. Akan tetapi hasil kerja lembaga ini belum pernah dievaluasi sehingga efektivitas pelaksanaannya belum diketahui. Berangkat dari kondisi tersebut, maka diperlukan suatu evaluasi untuk mengetahui pelaksanaan rekrutmen yang dilaksanakan lembaga ini sehingga nantinya hasil yang diperoleh bisa dipertanggungjawabkan.

B. Fokus Penelitian

Mengacu pada latar belakang penelitian di atas, maka fokus dalam penelitian ini adalah bagaimana model rekrutmen kepala sekolah

berdasarkan rekonstruksi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 di Surakarta?

Fokus tersebut selanjutnya dapat dijabarkan ke dalam tiga sub fokus sebagai berikut:

1. Bagaimana keterlaksanaan model kerangka kerja kompetensi kepala sekolah berdasarkan rekonstruksi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010?
2. Bagaimana keterlaksanaan model seleksi kepala sekolah berdasarkan rekonstruksi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010?
3. Bagaimana keterlaksanaan model pendidikan dan pelatihan serta sertifikasi kepala sekolah serta berdasarkan rekonstruksi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini secara umum adalah untuk mengetahui pengembangan model rekrutmen kepala sekolah berdasarkan rekonstruksi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengevaluasi keterlaksanaan model kerangka kerja kompetensi kepala sekolah.
2. Mengevaluasi keterlaksanaan model seleksi kepala sekolah.
3. Mengevaluasi keterlaksanaan model pendidikan dan pelatihan serta sertifikasi kepala sekolah berdasarkan rekonstruksi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara praktis maupun secara teoritis.

1. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi para kepala sekolah untuk memberikan gambaran mengenai model rekrutmen kepala sekolah.
- b. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai tambahan informasi guna penyempurnaan dalam mengimplementasikan model rekrutmen kepala sekolah.

2. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk dijadikan bahan kajian dalam penyempurnaan model rekrutmen kepala sekolah berdasarkan rekonstruksi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010.
- b. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk dijadikan tambahan informasi bagi penelitian yang akan datang guna mengoptimalkan implementasi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010.

E. Definisi Istilah

1. Standar Kompetensi Kepala Sekolah

Standar kompetensi kepala sekolah mengacu pada Permendiknas no. 13 tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah. Standar tersebut

menuntut adanya seorang kepala sekolah yang memiliki kompetensi kepribadian, manajerial, kewirausahaan, supervisi dan sosial.

2. Evaluasi Program

Evaluasi program adalah suatu kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan. Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak decision maker untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan.

3. Rekrutmen Kepala Sekolah

Rekrutmen calon kepala sekolah didasarkan pada Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 yang terdiri dari: penetapan standar kinerja kepala sekolah, rekrutmen calon kepala sekolah, pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah, akreditasi lembaga penyelenggara program penyiapan calon kepala sekolah, pemerolehan sertifikat calon kepala sekolah (Kemdiknas, 2011).