

# Perkembangan Penyiapan Kepemimpinan Sekolah di Indonesia<sup>1</sup>

Bambang Sumintono<sup>2</sup>

## Abstrak

Dinamika ide dan praktik kepemimpinan sekolah di Indonesia berubah seiring berjalannya waktu. Hal ini mencerminkan semangat zaman dan juga adopsi teori kepemimpinan yang dipraktekkan. Sistem pemerintahan dan situasi sosio-politik berpengaruh terhadap sektor pendidikan serta sangat berdampak pada bagaimana kepala sekolah memimpin dan mengelola sekolah di Indonesia. Sebagai sebuah negara baru yang merdeka pada tahun 1945, pengaruh kolonial sebelumnya dengan tujuan pendidikan yang berbeda, memberikan dasar yang unik dalam pendidikan di Indonesia. Perkembangan yang signifikan terjadi pada tahun 1970-an ketika pemerintah Orde Baru memperluas akses sektor pendidikan secara signifikan, namun sedikit berdampak pada kepemimpinan sekolah. Sistem pemerintahan yang berubah menjadi desentralisasi pada tahun 2000-an menyebabkan perubahan drastis lainnya tentang kepemimpinan sekolah di Indonesia. Tren baru ini memperkenalkan persyaratan standar, pelatihan dan penunjukan sistematis oleh pemerintah kabupaten/kota.

## Abstract

The dynamics of school leadership ideas and practice in Indonesia changes through times. It is reflecting the spirit of each era and adoption of leadership theory/practices that available. Government system and socio-political situation influence to education sector and impact to how principals leading and managing schools in Indonesia. As the new independence country in 1945, the Colonial influence with different purpose of schooling give foundation distinctively into Indonesia's education. Significant development happened in 1970s when the New Order government expands the size of education sector, but little impact toward school leadership. The changing government system to decentralization in 2000s led to a drastic change about principalship in Indonesia. This new trend introduces principal standard requirement, systematic training and appointment by district government.

---

<sup>1</sup> makalah disampaikan pada Seminar Internasional dan Musyawarah Kerja Nasional VI APMAPI; Pontianak, 9 September 2017

<sup>2</sup> dosen pada Institute of Educational Leadership, Universiti Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia  
email: [bambang@um.edu.my](mailto:bambang@um.edu.my) dan [deceng@gmail.com](mailto:deceng@gmail.com)

## **Pendahuluan**

Saat ini, pentingnya konsep kepemimpinan sekolah supaya terjadi peningkatan prestasi sekolah sudah diakui umum dan diterima secara luas (Hallinger, 2011). Prestasi akademis siswa yang meningkat lebih baik bisa dikaitkan langsung dengan pengaruh kepemimpinan sekolah (Hoy & Miskel, 2005; Harris, 2014). Adalah hal yang logis untuk berinvestasi dalam pelatihan dan pengembangan calon kepala sekolah dalam mendorong peningkatan kinerjanya yang telah banyak dipraktikkan oleh banyak negara (Harris, 2008; Bush, 2011).

Perkembangan yang ada, meskipun diakui bahwa konteks budaya dan lingkungan yang sangat berbeda, banyak negara Asia, termasuk Indonesia, terdapat kecenderungan untuk mengikuti pendekatan Barat dalam pengembangan dan pelatihan kepemimpinan sekolah (Cravens & Hallinger, 2012). Tentu, menarik untuk mengetahui situasi aktual dan juga sistem sebelumnya mengenai persiapan dan pelatihan utama dalam kepemimpinan pendidikan. Makalah ini menggambarkan perkembangan hal tersebut mulai dari masa kolonial Indonesia sampai kepada kondisi di era reformasi. Diharapkan hal ini memberikan perspektif yang lengkap walau singkat, tentang perkembangan ide kepemimpinan kepala sekolah dan praktik yang dilakukan di tanah air.

## **Perkembangan Awal: Masa Kolonial sampai Orde Lama**

Sekolah formal diperkenalkan melalui system pendidikan modern di Indonesia oleh pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1880-an. Sistem sekolah umum yang ada tersebut, sifatnya eksklusif untuk keturunan Eropa dan sebagian kecil pribumi dengan menggunakan pengantar bahasa Belanda sepenuhnya (Djajadiningrat, n.d.). Ekspansi sistem sekolah terjadi pada tahun 1901 ketika pemerintah Belanda menerapkan kebijakan untuk memperbaiki situasi sosial ekonomi masyarakat setempat yang terpinggirkan, yang disebut politik etis (*etische politiek*) (van der Veur, 1969).

Di sekolah negeri saat itu, kepala sekolah adalah warga negara Belanda, dimana persyaratan di tingkat sekolah dasar adalah memiliki sertifikat mengajar dan memiliki pengalaman cukup sebagai guru, sedangkan pada tingkat menengah dia juga harus memiliki gelar sarjana di bidang

apapun (Tahalele, 1971). Tidak ada pelatihan tentang administrasi sekolah, hanya menekankan pada pengetahuan materi pelajaran yang baik dan pedagogi untuk ditunjuk sebagai kepala sekolah. Inspektur sekolah memainkan peran penting, di mana mereka menilai kepribadian dan laporan guru (disebut sebagai *inspectie rapport*) yang benar-benar mempengaruhi keputusan untuk menunjuknya sebagai kepala sekolah nanti.

Perang Dunia ke-2 memiliki dampak yang besar terhadap sektor pendidikan di Indonesia, pada pendudukan Jepang (1942-1945), penduduk asli (pribumi) mendapat kesempatan lebih besar, di kondisi sebelumnya keadaannya tersisihkan. Akibatnya, akses ke sistem sekolah di Indonesia berkembang dalam waktu singkat, jumlah siswa meningkat secara signifikan. Namun, perluasan ini mengakibatkan kekurangan guru yang akut, karena guru Belanda dipenjara atau melarikan diri. Di era ini juga, masyarakat setempat memiliki kesempatan mengelola sistem sekolah, dimana Bahasa Indonesia digunakan sebagai bahasa nasional dan potensi di masing-masing daerah dimanfaatkan untuk mendukung pendidikan (Sumintono & Subekti, 2015).

Sepuluh tahun setelah kemerdekaan, pada tahun 1955, jumlah siswa yang terdaftar dalam sistem sekolah mencapai 10 juta, yaitu lima kali dibandingkan dengan waktu pendudukan Jepang (Jalal & Musthafa, 2001). Pemerintah Indonesia harus menyediakan infrastruktur sekolah dan mengangkat banyak sekali guru baru. Pelatihan guru yang sifatnya sporadis diterapkan di banyak tempat dengan sumber daya terbatas untuk meningkatkan kualifikasi mereka (Mooney, 1962; Sumintono & Subekti, 2015).

Republik baru ini kemudian menyusun undang-undang pendidikan, menggunakan Pancasila yang merupakan ideologi negara, menjadi dasar pendidikan Indonesia. Undang-undang tersebut juga memasukkan prinsip-prinsip egaliter seperti wajib sekolah dasar yang didanai oleh negara, menekankan pada pembangunan bangsa (*nation building*), dan menjadikan Bahasa Indonesia sebagai bahasa pengantar. Oleh karena itu, sekolah merupakan lokasi untuk mempersiapkan warga negara untuk menjadi masyarakat multikultural namun memiliki identitas dan aspirasi yang sama. Sistem sekolah yang ada masih melanjutkan era kolonial, di mana dia diperintah dari pemerintah pusat di ibukota (Poerbakawatja, 1970; Lee, 1995).

Mirip seperti di era kolonial, tidak ada persiapan khusus atau pelatihan kepala sekolah dilakukan. Inspektur sekolah memainkan peran penting seperti masa penjajahan Belanda. Laporan tentang seorang guru sebagai pegawai pemerintah, menginformasikan tentang "*if the candidate met the*

*conditions of capacity, honesty and loyalty*" (Nasution, 1967: hal 32). Menurut Beeby (1979), kepala sekolah di sekolah dasar di era ini cirri-cirinya adalah seorang laki-laki dengan usia sembilan tahun lebih tua dibandingkan dengan guru lain di sekolahnya, dengan memiliki tingkat pendidikan dan latar belakang sosio-ekonomi yang sama dengan mereka. Kembalinya beberapa orang Indonesia yang belajar di luar negeri khususnya di awal tahun 1960an, perlahan mengenalkan kepala sekolah seharusnya tidak hanya mengandalkan administrasi sekolah saja, tapi juga untuk kegiatan bimbingan dan supervisi guru (Tahalele, 1971). Pada saat bersamaan pendirian beberapa perguruan tinggi kependidikan di kota-kota besar membawa perubahan terutama kepada kepala sekolah di sekolah menengah, dimana mereka terlibat dalam kursus singkat (*in-service*) tentang kepemimpinan pendidikan.

Kepala sekolah negeri di semua jenjang pendidikan di era Orde Lama ini menghadapi situasi yang sulit. Masa antara tahun 1955-1965 di Indonesia adalah di mana stabilitas politik yang berat (seperti pemberontakan DI/TII, PRRI/Permesta) (Feith, 1963) serta situasi ekonomi yang tidak menentu (inflasi tinggi dan penajataan), membuat sekolah tidak dapat memperoleh cukup dana dari pemerintah, sehingga membuat mereka sangat bergantung pada Orang Tua siswa dan organisasi POMG (persatuan orang tua murid dan guru) yang awalnya dibuat untuk mendukung sekolah, menjadi kendaraan utama bagi kepala sekolah untuk memainkan perannya yang lain yaitu mengumpulkan uang dari orang tua secara langsung dan teratur. Alasan utamanya adalah "*pay a major share of the upkeep of schools including the allowance of teachers*" (Lee, 1995, hal 171). Praktik semacam ini terus berlanjut sampai tahun 2005 di pendidikan dasar (SD dan SMP negeri) dengan menimbulkan beberapa konsekuensi yang membuat posisi kepala sekolah menyulitkan, terutama berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas dana dari orang tua ini, karena hal ini menjadi 'konvensi' di institusi publik (Sumintono, 2006). Hal tersebut menyebabkan rumor bahwa posisi kepala sekolah negeri, biasanya di kota-kota besar, memberikan keuntungan yang membuat para guru bersaing untuk itu, bukan semata-mata sebagai pemimpin instruksional di sekolah.

### **Periode Perluasan Akses Pendidikan**

Pemerintahan Orde Baru mulai memerintah pada tahun 1966, namun dampak sebenarnya terhadap sektor pendidikan dimulai delapan tahun setelah itu, ketika kenaikan harga minyak memainkan peran signifikan. Anggaran pendidikan naik dua belas kali lipat dalam lima tahun

setelah tahun 1974, yang membuat negara dapat melakukan banyak hal seperti program Inpres, yaitu pembangunan satu sekolah di setiap desa (Duflo, 2004), merekrut ratusan ribu guru baru (Raihani & Sumintono, 2010) dan menyelenggarakan program pelatihan *in-service* guru yang ambisius (Soedijarto, 1980; Nielsen, 2003). Beeby (1979, hal 2) menggambarkan situasi ini, “*the improvement in the finances of the Education Department was even more dramatic than the rise in the price of oil*”. Hasilnya dalam hal pertumbuhan yang luar biasa, misalnya tingkat partisipasi sekolah dasar meningkat ke tingkat pendidikan universal (lebih dari 90%) kurang dari sepuluh tahun.

Tahalele (1971) adalah orang yang menyarankan dan merancang tentang pelatihan *in-service* serta pelatihan persiapan kepala sekolah pada masa ini. Dia mengatakan bahwa penekanan pada administrasi sekolah dan kerja kepala sekolah mengawasi pengajaran dan pembelajaran guru di kelas sudah tidak memadai lagi. Peran kepala sekolah juga harus mencakup “administrasi personal dan pengembangan profesi” (hal. 19). Menarik untuk dicatat bahwa gagasan kepemimpinan pendidikan di Indonesia ini juga mencerminkan apa yang terjadi di negara lain, dimana ini berdasar penelitian yang relevan dengan tetap menekankan pada manajemen sekolah.

Pada masa awal Orde Baru, Beeby (1979) mencatat bahwa di tingkat sekolah dasar, tidak ada pelatihan khusus untuk kepala sekolah dan tidak ada spesifikasi pekerjaan yang jelas. Pada tingkat sekolah menengah, situasinya sedikit berbeda karena biasanya guru sekolah menengah adalah spesialis subjek, namun perannya juga tidak ditentukan atau didefinisikan secara resmi. Pada perkembangan selanjutnya, pihak pemerintah pusat, yang mengangkat setiap kepala sekolah negeri di Indonesia, memperkenalkan pelatihan persiapan sukarela untuk calon kepala sekolah yang berlangsung satu minggu mulai tahun 1980-an (Sumintono dkk, 2015). Karena guru adalah pegawai negeri, maka isi pelatihan tersebut sebagian besar isinya berkaitan dengan administrasi dan manajemen publik, dan urusan yang berkaitan dengan pegawai negeri sipil yang biasanya diberikan oleh staf kantor dinas pendidikan di tingkat provinsi. Para calon kepala sekolah diberikan pelatihan tentang organisasi dan peraturan pemerintah, korespondensi, pembuatan laporan keuangan, sistem kearsipan, dan penataran tentang Pancasila.

Isi dari persiapan pelatihan calon kepala sekolah ini sedikit berbeda dari apa yang disarankan oleh akademisi seperti Tahalele. Hal ini menunjukkan pemusatan kekuatan pemerintah yang didukung dengan ketersediaan dana, membuat mereka mampu untuk melaksanakan agendanya.

Nielsen (2003) berpendapat bahwa Orde Baru yang menekankan pada stabilitas ekonomi, pertumbuhan dan efisiensi dalam memerintah, yang disebutnya sebagai *bureaucratic authoritarian state*, yang menghasilkan dampak yang luar biasa pada sektor pendidikan. Pelatihan kepala sekolah misalnya, dilakukan sama seperti pelatihan di lembaga pemerintah dan pegawai negeri lainnya, hal ini karena pencapaian kuantitatif merupakan jenis pencapaian yang ditarget dan dilaporkan, seperti jumlah guru yang terlibat dan alokasi dana yang digunakan. Birokrat pendidikan dari atas ke bawah kecenderungannya, “*has tended to resort to ‘goal displacement’: substituting goals that can be reached for those that cannot*” (Nielsen, 2003, hal 403). Tidak mengherankan bahwa keseragaman isi pelatihan, bahkan termasuk sesuatu yang tidak relevan untuk mengembangkan profesionalisme utama dipraktekkan tanpa ada tentangan.

Akibatnya, sentralisasi dan otoritarianisme Orde Baru sangat mempengaruhi sektor pendidikan dimana peran kepala sekolah umum juga menjadi penjaga kebijakan di tingkat bawah untuk mempertahankan kontrol negara. Siswanto (2003) menggambarkan bahwa kepala sekolah negeri cenderung mengikuti instruksi apapun dari atasan mereka yang membuat mereka sulit untuk memulai sesuatu yang berbeda, apalagi menjadi kreatif dan inovatif dalam memimpin dan mengelola sekolah mereka. Darmaningtyas (2005), berpendapat bahwa situasi ini dikelola secara struktural di setiap kabupaten di Indonesia, di mana kepala sekolah adalah bagian dari Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S); secara unik dia menyebutkan salah satu tugas K3S adalah mengelola guru yang bersebrangan dengan kebijakan pemerintah. Hal ini tidak mengejutkan karena studi longitudinal oleh Hofstede (1983) tentang model budaya masyarakat Indonesia menemukan bahwa kekuatan hierarki yang lebih tinggi dapat memutuskan apapun yang mereka sukai. Selanjutnya, beberapa keputusan tentang kebijakan pendidikan di tingkat sekolah diatur dan diselesaikan dalam pertemuan K3S. Kemudian, karena reputasinya yang buruk, nama K3S berubah menjadi Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS) (Darmaningtyas, 2005).

Menarik untuk dicatat tentang situasi nyata di lapangan berdasarkan temuan empiris. Beeby (1979) mengemukakan, penelitian yang dilakukan di tiga provinsi dimana 33 kepala sekolah berpartisipasi, hanya empat orang saja menyebutkan metode pengajaran baru. Dia menyimpulkan bahwa “*principals played a fairly effective part in maintaining standards within accepted practices, but few could be regarded as agents of change except in minor matters*” (hal. 92). Sehubungan dengan pelatihan dan pengembangan profesional di awal era Orde Baru, Beeby (1979, hal 93) menulis bahwa kepala sekolah, “*has had no special training for his job, and, apart*

*from the mass reporting of a routine statistical kind that he is called upon to do, he is rather vague on the role of his position".* Keadaan ini bisa jadi merupakan salah satu akibat dari percepatan pengembangan sistem pendidikan yang berkaitan dengan kualifikasi, kebanyakan kepala sekolah pada era ini yang tidak memiliki gelar sarjana, yang berarti kemampuan mereka terbatas dan bergantung pada pengalaman mereka disamping pengaruh kontrol negara terhadap pendidikan.

Menurut Supriadi (1999), pemerintah Orde Baru telah menetapkan peraturan tentang tenaga kependidikan, peraturan no 38 tahun 1992, yang didalamnya dinyatakan bahwa kepala sekolah harus direkrut dari guru setelah menyelesaikan pelatihan khusus. Namun, dalam praktiknya tidak ada 'pelatihan khusus' yang dirancang dan diimplementasikan sampai 18 tahun kemudian. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah cenderung mengandalkan status quo dalam hal pengembangan pemimpin sekolah. Danim (2002) menemukan bahwa tanpa persiapan yang khas bagi kepala sekolah, mereka cenderung kurang memahami tentang perubahan yang terjadi di luar sistem pendidikan. Pola hubungan mereka dengan guru mencerminkan apa yang dipraktikkan oleh pemerintah pusat, cenderung feodalisme dan birokratis, pada saat bersamaan mereka memiliki kapasitas antisipasi yang rendah terhadap banyak masalah pendidikan (Nielsen, 2003; Danim, 2002).

Temuan penelitian empiris lainnya di era ini mengungkapkan beberapa fakta menarik. Di tingkat sekolah dasar, studi PEQIP (singkatan dari *Primary Education Quality Improvement Project*) (dalam Supriadi 1999), menemukan bahwa kualitas sekolah sebagian besar bergantung pada kualitas kepemimpinan kepala sekolah. Pemimpin sekolah yang mengandalkan pekerjaan rutin seperti yang digambarkan oleh van der Werf et al., (2000, hal 352) "*the principals of the PEQIP schools focused too much on administrative tasks (keeping records of student results, financial tasks) rather than on educational leadership tasks*", berdampak pada prestasi siswa rendah. Pemimpin sekolah yang baik mencoba memecahkan masalah terkait manajemen yang muncul di sekolah-sekolah PEQIP seperti ketidakhadiran guru dan siswa yang tinggi, penggunaan waktu pengajaran yang tidak efisien, dan guru yang tidak memenuhi syarat atau tidak termotivasi (van der Werf et al., 2000).

Studi di tingkat sekolah menengah oleh Supriadi (1995 di Supriadi, 1999) menemukan bahwa sekolah berkualitas yang memiliki preferensi tinggi di masyarakat berbeda dengan sekolah

lainnya, karakteristiknya seperti kegairahan belajar siswa, motivasi guru dan peningkatan keterampilan mengajar mereka, meningkatnya prestasi akademik dan iklim sekolah yang teratur dan bersahabat, dikaitkan dengan pola kepemimpinan kepala sekolah. Penelitian ini sejalan dengan fitur kepala sekolah yang efektif dalam penelitian internasional tentang efektivitas pendidikan. Studi oleh Dikmenjur (1997) di sekolah kejuruan tingkat menengah menemukan bahwa pemilihan kepala sekolah yang ketat menghasilkan perubahan yang signifikan dalam kegiatan sekolah, di mana kinerjanya terus meningkat. Ini menunjukkan bahwa potensi kepemimpinan sekolah tersedia bahkan di era di mana pengaruh negara yang kuat membatasi pengembangan kepemimpinan di tingkat sekolah.

### **Masa Reformasi**

Akibat krisis keuangan Asia pada tahun 1997, pengaruh yang berbeda terjadi di Indonesia, perubahan rezim terjadi ketika Soeharto turun pada bulan Mei 1998. Orde Baru yang runtuh membawa Indonesia ke apa yang disebut sebagai Orde Reformasi, sampai sekarang. Perkembangan yang signifikan kemudian terjadi, yaitu mengubah sistem pemerintahan pada saat DPR mengeluarkan dua undang-undang baru yang berkaitan dengan otonomi daerah. Mulai tahun 2001, berbagai sektor publik termasuk pendidikan dialihkan dan dikelola di tingkat kota/kabupaten. Aspinall dan Fealy (2003, hal 3) misalnya, mengamati bahwa perkembangan ini menghasilkan *“one of the most radical decentralisation programmes attempted anywhere in the world”*.

Pada saat bersamaan, era ini juga membawa banyak perubahan, beberapa kebijakan baru berkaitan dengan sektor pendidikan, membentuk kembali dan mendefinisikan kembali penyediaan pendidikan di seluruh negeri. Ini termasuk: ujian akhir sekolah, dukungan operasional sekolah yang tidak membedakan siswa yang berasal dari sekolah negeri atau swasta dimulai pada tahun 2005 (Fitriah et al., 2013), program sertifikasi Guru dan Guru baru (Raihani & Sumintono, 2010) maupun kebijakan sekolah berstandar internasional (Sumintono dkk, 2014).

Peran Kementerian Pendidikan Nasional berubah untuk menekankan pada perancangan dan penetapan standar. Misalnya, mengenai disparitas yang terjadi di antara kabupaten yang memiliki sumber daya alam yang kaya dan yang tidak, pemerintah pusat menetapkan peraturan nomor 65 tahun 2005 tentang standar pelayanan minimum untuk penyediaan pendidikan.



Tujuannya adalah untuk pemerataan dan mempertahankan persatuan nasional. Selanjutnya, lebih banyak peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat seperti tentang standar pendidikan nasional, pendidikan wajib, dan pendanaan pendidikan untuk membuat 500 lebih pemerintah kabupaten/kota di seluruh Indonesia mengetahui arah pengembangan pendidikan dan menerapkan standarnya di wilayah mereka. Kondisi ini menurut Zamjani (2016) suatu yang unik, kewenangan besar dialihkan ke pemerintah kabupaten dan kota, namun saat bersamaan pemerintah pusat mengontrol secara ketat melalui implementasi kebijakan penetapan standar.

Sejak tahun 2001, proses seleksi, pelatihan dan pengangkatan kepala sekolah negeri telah beralih ke pemerintah kabupaten/kota, inisiatif lokal memainkan peranannya. Seperti yang didapati dari studi Sumintono (2006), banyak pemerintah kabupaten di era otonomi cenderung mengikuti praktik sebelumnya. Alasannya sederhana, yaitu tentang kapasitas dan pengalaman terbatas yang mereka miliki dalam hal pengelolaan sektor pendidikan. Inilah hasil sentralisme yang telah lama dipraktikkan di era sebelumnya, yang membuat inisiatif dan kreativitas tidak berkembang meski kekuatan dan sumber daya sudah dialihkan. Beberapa kabupaten bekerja sama dengan pemerintah provinsi, universitas lokal atau institusi lain dalam hal proses seleksi untuk menunjuk kepala sekolah.

Namun, perkembangan baru terjadi pada tahun 2005, dimana posisi walikota dan bupati diangkat berdasarkan pemilihan langsung dari masyarakat. Keadaan ini menyulitkan, terutama bagi kepala sekolah negeri. Posisi mereka dapat diubah dengan mudah jika tidak mendukung walikota/bupati terpilih baru (Sumintono et al., 2015). Sesuatu yang menonjol karena ini, penunjukan kepala sekolah negeri didasarkan pada hubungan pribadi dan pengaruh individual mereka dengan kekuatan tertentu di tingkat kabupaten pada akhirnya akan memainkan peran penting.

Untuk menghindari keterpurukan prestasi pendidikan dalam hal pengangkatan kepala sekolah, pemerintah pusat menetapkan beberapa peraturan mengenai hal ini. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional nomor 13 tahun 2007 menjelaskan tentang penetapan standar persyaratan menjadi kepala sekolah. Selain prasyarat administrasi reguler seperti calon memiliki gelar sarjana dan setidaknya memiliki pengalaman mengajar lima tahun sebagai guru, hal yang baru dari keputusan tersebut adalah kepala sekolah harus memiliki lima kompetensi. Kepala sekolah di Indonesia perlu mempunyai kompetensi dalam hal kepribadian, manajerial, kewirausahaan,

sosial dan supervise/pengawasan. Bagaimana menerapkannya di daerah, terserah kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menilai kompetensi calon kepala sekolah tersebut.

Perkembangan penting lainnya tentang pemilihan dan persiapan kepala sekolah terjadi ketika Kementerian Pendidikan mengeluarkan peraturan nomor 6 tahun 2009 tentang pembentukan lembaga baru yang disebut dengan Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah atau LP2KS (LP2KS, 2016). Instansi baru ini adalah lembaga sertifikasi bertaraf nasional yang memberikan pelatihan untuk kepala sekolah negeri dan swasta di semua tingkat pendidikan di seluruh Indonesia. Inisiatif ini sebenarnya menerapkan apa yang telah dinyatakan tentang kompetensi utama dan pelatihan yang dilakukan mencoba untuk menanamkannya.

Total jam minimal pelatihan pokok di LP2KS, sesi tatap muka 100 jam dan kerja lapangan tiga bulan/*on the job learning* (OJL) (Hendarman, 2015). Guru dapat mencalonkan diri untuk mengikuti pelatihan ini, dan semua proses seleksi dilakukan di tingkat kabupaten/kota. Guru yang lulus seleksi mengikuti pendidikan dan latihan calon kepala sekolah di LP2KS atau lembaga lain yang layak melakukannya. Silabusnya diklat meliputi bidang manajemen kesiswaan, manajemen sumber daya manusia, pengembangan kurikulum, perencanaan pengembangan sekolah, pemantauan dan evaluasi, teknologi informasi dan komunikasi di sekolah. Bagian ini memakan waktu 70 jam sesi pengajaran (program selama satu minggu) yang diadakan di LP2KS di Solo, Jawa Tengah.

Bagian kedua dari pelatihan ini adalah tiga bulan (yaitu setara dengan 200 jam) dengan magang (OJL) di dua sekolah berbeda. Satu sekolah tempat guru bertugas dan satu sekolah lain di kabupaten/kota yang sama, dimana para peserta diminta menyiapkan rancangan pengembangan sekolah. Selama kegiatan ini, petugas dari dinas pendidikan setempat akan mengawasi kegiatannya. Tahap terakhir dari pelatihan ini adalah pelatihan tiga hari (setara dengan 30 jam), sekali lagi di LP2KS yang sebagian besar terdiri dari menyelesaikan portofolio kegiatan dan presentasi portofolio ke panel. Total waktu pelatihan utama yang digunakan untuk program ini adalah 300 jam.

Setelah setiap kandidat menyelesaikan semua pelatihan dan penilaian di LP2KS dan lulus, mereka akan diberikan nomor unik kepala sekolah (atau NUKS). Dengan NUKS ini membuat mereka layak ditunjuk oleh walikota/bupati sebagai kepala sekolah di tingkat sekolah dasar atau menengah di kabupaten/kota masing-masing (LP2KS, 2016). Pemerintah pusat sangat

memperhatikan pengangkatan kepala sekolah negeri, bila didapati pemerintah kabupaten/kota menunjuk seorang guru menjadi kepala sekolah yang tanpa NUKS, maka bantuan pendidikan tertentu dari pemerintah pusat tidak akan diberikan dalam waktu tertentu ke daerah tersebut.

Meskipun program pelatihan baru ini telah berjalan beberapa tahun, temuan awal membuat laporan ini menjanjikan. Penelitian oleh Sumintono dkk., (2015), menemukan bahwa kandidat pelaku yang mengikuti pelatihan LP2KS menunjukkan kesan yang lebih baik dibandingkan dengan persiapan pelatihan kepala sekolah lainnya yang biasanya dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, ini termasuk variasi dalam hal pendekatan, isi dan metode pelatihan yang mereka alami. Hal ini merupakan potensi pengembangan kepala sekolah yang baik di masa depan. Pemerintah kabupaten/kota juga akan sadar tentang NUKS, dan pelan-pelan lebih banyak kepala sekolah dengan NUKS yang ditunjuk terutama di tingkat sekolah dasar (LP2KS, 2016). Perkembangan ke depan masih harus menunggu dan perlu penelitian lebih lanjut untuk mengetahui keefektifan kebijakan ini.

Beberapa studi menggambarkan situasi kepemimpinan pendidikan di era reformasi ini. Penelitian Bjork (2005) di Jawa Timur yang fokus pada pengembangan kurikulum lokal, juga menjelaskan tentang pengambilan keputusan dan manajemen di tingkat sekolah. Ia menemukan bahwa kepala sekolah nampaknya tidak memiliki kapasitas yang cukup, dalam hal keahlian dan pengalaman, untuk menangani tantangan dan peluang pendidikan di era otonomi. Hal ini sejalan dengan apa yang Bapak Malik Fadjar, yang saat itu menjabat sebagai menteri pendidikan pada tahun 2002, menyatakan bahwa *“the Indonesian government did not educate school leaders to be independent in many aspects of school administration”* (dikutip dalam Sofu et al., 2012, Hal 503).

Dua penelitian yang dilakukan di Sumatera, satu di Lampung (Hariri et al., 2012) dan satu di Padang (Damanik, 2014) juga mengungkapkan temuan baru. Studi Lampung menemukan bahwa kepuasan kerja guru meningkat jika gaya pengambilan keputusan kepala sekolah kurang koersif dan birokratis (Hariri et al., 2012). Sementara itu, studi Damanik (2014) menekankan bahwa perilaku kepemimpinan kepala sekolah dan pengaruhnya terhadap elemen iklim sekolah penting untuk perbaikan sekolah, dalam hal ini *self-efficacy* guru, dalam konteks reformasi pendidikan. Dalam studi lain yang dilakukan oleh Jawas (2014) di Malang, dia menemukan bahwa ada empat bidang perbaikan (kurikulum, profesionalisme guru, fasilitas belajar, dan hasil belajar siswa)

dimana kepemimpinan instruksional benar-benar mendukung praktik pengelolaan, promosi, peningkatan Dan menilai instruksi dari kepala sekolah. Namun, persepsi antara kepala sekolah dan guru ternyata berbeda, dan tidak selalu mengarah pada meningkatnya frekuensi praktik yang mempengaruhi peningkatan instruksional. Ketiga studi ini menginformasikan bahwa penelitian tentang kepala sekolah di Indonesia sedikit beralih dari manajemen sekolah ke kepemimpinan pendidikan.

Studi kualitatif yang menarik oleh Raihani (2007) berdasarkan perspektif kepemimpinan sekolah yang sukses, muncul dengan temuan unik. Dengan melibatkan tiga kepala sekolah dari Yogyakarta, dia menemukan bahwa kepala sekolah menerapkan *“Islamic and cultural beliefs and values that underpinned their leadership...which were articulated in the school leadership and strategies”* (hal. 481). Studi ini mengungkapkan potensi yang belum disentuh oleh pelatihan kepala sekolah dan program pengembangan profesionalnya, yang dapat menjadi ciri penting kepemimpinan para pelaku di Indonesia kontemporer.

## **Kesimpulan**

Artikel ini mencoba menggambarkan perkembangan kepemimpinan pendidikan di Indonesia, yang menunjukkan tantangan unik di era yang berbeda. Faktor politik, budaya dan sosial berpengaruh besar terhadap kepemimpinan di sekolah-sekolah di Indonesia, memperluas peran mereka sebagai kepala sekolah seperti menemukan dana pendukung, mengamankan kebijakan pemerintah yang tidak terkait dengan pendidikan dan secara strategis untuk menyesuaikan diri dengan dampak mikro-politik. Sistem pemerintahan yang berubah menjadi otonomi setelah lebih dari lima puluh tahun kemerdekaan, menyebabkan perubahan drastis tentang masalah kepala sekolah di Indonesia. Kebijakan baru ini mencakup pengenalan persyaratan kompetensi standar utama, pelatihan sistematis yang dikelola oleh pemerintah pusat, dan harapan untuk mengubah penekanan pada perubahan manajemen sekolah menjadi kepemimpinan dan pembangunan.

## Daftar Pustaka

- Aspinal, E and Fealy, G (eds) (2003). *Local Power and Politics in Indonesia, Decentralisation and Democratisation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Beeby, C. E. (1979). *Assessment of Indonesian Education*. Wellington: New Zealand Council for Educational Research and Oxford University Press.
- Bjork, C. (2005). *Indonesian education: Teachers, schools and central bureaucracy*. New York: Routledge.
- Bray, M & Thomas, R. M. (eds.). (1998). *Financing of Education in Indonesia*. Manila and Hong Kong: Asian Development Bank and Comparative Education Research Centre-The University of Hong Kong.
- Bush, T. (2011). *Theories of Educational Leadership and Management (4<sup>th</sup> edition)*. Los Angeles: Sage.
- Cravens, X.C., & Hallinger, P. (2012). School leadership and change in East Asia: Building capacity for education reform. *Peabody Journal of Education*, 87, 157-161.
- Damanik, E. (2014). Principal Leadership Style and its Impact on School Climate and teacher Self-Efficacy in Indonesian Schools. Unpublished PhD thesis at Curtin University of technology, Australia.
- Danim, S. (2002). *Inovasi Pendidikan dalam Upaya Peningkatan Profesionalisme Tenaga Kependidikan (Educational Innovation in Improving Professionalism Education Personnel)*. Bandung: Pustaka Setia.
- Darmaningtyas. (2005). *Pendidikan Rusak-Rusakan (damage to education)*. Yogyakarta: Lkis
- Djajadiningrat, R. L. (no date). *From Illiteracy to University: educational development in the Netherlands Indies*. Bulletin 3 of the Netherlands and Netherlands Indies Council of the Institute of Pacific Relations.
- Dikmenjur. (1997). *Reformasi Pendidikan Kejuruan (reforming vocational education)*. Jakarta: Ditjen Dikdasmen, Depdikbud.
- Duflo, E. (2004). The medium run effects of educational expansion: evidence from a large school construction program in Indonesia. *Journal of Development Economics* 74, 163-197.
- Feith, H. (1963). Dynamics of Guided Democracy. In R. T. McVey (Ed.), *Indonesia*. New Haven: Southeast Asian Studies, Yale University.
- Fitriah, A., Sumintono, B., Subekti, N.B., and Hassan, Z. (2013). A different result of community participation in education: an Indonesian case study of parental participation in public primary schools. *Asia Pacific Education Review*, 14(4), 483-493.

- Hallinger, P. (2011). Leadership for learning: Lessons from 40 years of empirical research. *Journal of Educational Administration*, 49 (2), 125-142.
- Hallinger, P. & Bryant, D. (2012). Mapping the terrain of educational leadership and management in East Asia. *Journal of Educational Administration*, 51(5), 618-637.
- Hariri, H., Monypenny, R., & Prideaux, M. (2012). Principalship in an Indonesian school context: can principal decision-making styles significantly predict teacher job satisfaction? *School Leadership & Management*, 32(5), 453-471.
- Harris, A. (2008). Distributed leaderships: According to the evidence. *Journal of Educational Administration*, 46(2), 172-188.
- Harris, A. (2014) *Distributed Leadership Matters, perspectives, practicalities and potential*. Thousand Oaks, California: Corwin.
- Hendarman. (2015). *Revolusi Kinerja Kepala Sekolah (Principal performance revolution)*. Jakarta: Indeks.
- Hofstede, G. (1983). National culture in four dimensions: A research-based theory of cultural differences among nations. *Journal of International Studies of Management & Organization*, XIII (1-2), 46-74.
- Hoy, W.K. & Miskel, C.G. (2005). *Educational Administration, theory, research and practice (7<sup>th</sup> edition)*. Boston: McGraw-Hill.
- Jalal, F. and Musthafa, B. (Eds.). (2001). *Education Reform in the Context of Regional Autonomy: The Case of Indonesia*. Jakarta: Ministry of National Education, National Development Planning Agency and The World Bank.
- Jawas, U. (2014). Instructional Leadership in Indonesian School Reform: local perception and practices. Unpublished PhD thesis at University of Canberra, Australia.
- Jelantik, A.A.K. (2015). *Menjadi Kepala Sekolah yang professional: panduan menuju PKKS (becoming a professional principal: guide to PKKS)*. Yogyakarta: Deepublish.
- Jones, G.W. & Hagul, P. (2001). Schooling in Indonesia: Crisis-related and longer-term issues. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(2), 207–231.
- Lee, K.H. (1995). *Education and Politics in Indonesia 1945-1965*. Kuala Lumpur, Malaysia: University of Malaya Press.
- Lee, M., & Hallinger, P. (2012). National contexts influencing principals' time use and allocation: economic development, societal culture, and education system. *School Effectiveness and School Improvement*, 23(4), 461–482.

- LP2KS. (2016). Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah Available at: <http://lppks.org/> [Online accessed 24 September 2016]
- MoNE. (2007). *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional nomor 13 tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah (decree of minister of national education about school principal standards)*. Jakarta: Ministry of National Education.
- MoNE. (2009). *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional nomor 6 tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LP2KS) (decree of minister of national education about Agency for School Principal Empowerment and Development)*. Jakarta: Ministry of National Education.
- MoEC. (2015). Ministry of Education and Culture: School statistics. Available at: <http://www.kemdiknas.go.id/kemdikbud/> [online accessed 2 February 2015]
- Mooney, F. E. (1962). Some Highlights of the Development of Secondary and Teacher Education in Indonesia, 1950-1961. *Peabody Journal of Education*, 40 (3), 137-141.
- Nasution, S. (1967). *The Development of a Public School System in Indonesia: 1892-1920*. Unpublished PhD thesis at The University of Wisconsin.
- OECD. (2015). *Education in Indonesia, rising to the challenge*. Paris: OECD publishing.
- Poerbakawatja, S. (1970). *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka (Education in Independence Indonesia)*. Jakarta: Gunung Agung.
- Raihani. (2007). An Indonesian model of successful school leadership. *Journal of Educational Administration*, 46(4), 481-496.
- 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.
- Siswanto. (2003). Otoritarianisme Pendidikan Di Indonesia, Telaah Kebijakan dan Perubahan Paradigma Pendidikan (Authoritarianism of Education In Indonesia, Assessing Policy and Education Paradigm Shift). *Karsa*, IX (1), 818–831.
- Soedijarto, Moleong, L., Suryadi, A., & Machmud, D. (1980). *Indonesia*. In Postlethwaite, T.N & Thomas, R.M. (editor). *Schooling in the ASEAN Region, primary and secondary education in Indonesia, Malaysia. The Philipines, Singapore and Thailand*. Oxford: Pergamon Press.
- Sofa, F., Fitzgerald, R., & Jawas, U. (2012). Instructional leadership in Indonesian school reform: overcoming the problems to move forward. *School Leadership & Management*, 32(5), 503-522.

- 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.
- Sumintono, B. (2010). School-Based Management Policy and Its Practices at District Level in the Post New Order Indonesia. *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 2, 41-67.
- Sumintono, B., Subekti, N. B, Mislana, N., Said, H., & Mohd Tahir, L. (2014). In Search of the Excellent School: A Case Study of an Indonesian International Standard School in Improving its Capacity Building. *The Asia-Pacific Education Researcher*, 23(3), 565-576.
- 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.
- 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
- Supriadi, D, (1999). *Mengangkat Citra dan Martabat Guru (Lifting the image and dignity of Teacher)*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Tahalele, J. F. (1971). *Peranan Kepala Sekolah Menengah sebagai Pemimpin Pendidikan (role of secondary school principal as educational leader)*. Malang: Lembaga Penerbitan IKIP Malang.
- van der Kroef, J. M. (1957). Education in Indonesia. *The Phi Delta Kappan*, 39 (3), 147-151.
- van der Veur, P. W. (1969). *Education and Social Change in Colonial Indonesia (I)*. Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies, Southeast Asia Program.
- van der Werf, G., Creemers, B., de Jong, R. and Klaver, E. (2000). Evaluation of School Improvement Through an Educational Effectiveness Model: The Case of Indonesia's PEQIP Project. *Comparative Education Review*, 44 (3), pp. 329-355.
- Zamjani, I. (2016). *Dancing with Legitimacy, Globalization, Educational Decentralisation and State in Indonesia*. Unpublished PhD thesis at the Australian National University, Canberra, Australia.