

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak diberlakukannya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, mulai UU No. 5 tahun 1974, UU No. 22 tahun 1999, UU No. 32 tahun 2004, UU No. 12 tahun 2008 dan UU No. 23 tahun 2014, telah mengubah sebagian peraturan yang bersifat sentralistik menjadi desentralistik, di mana sejumlah kewenangan telah diserahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Pemerintah Daerah dapat melakukan kreasi, inovasi, dan improvisasi dalam upaya membangun daerahnya masing-masing. Keadaan tersebut adalah wujud dari Otonomi Daerah. Dijelaskan dalam Jurnal berjudul *Otonomi Daerah dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah* yang ditulis oleh Muin (2014) bahwa :

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.. Suatu daerah disebut sebagai daerah otonom apabila memiliki atribut sebagai berikut :

- 1) Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga daerah; urusan rumah tangga daerah ini merupakan urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah;
- 2) Urusan rumah tangga daerah itu diatur dan diurus/diselenggarakan atas inisiatif/prakarsa dan kebijaksanaan daerah itu sendiri;
- 3) Untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah tersebut, maka daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur pemerintah pusat, yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri; dan
- 4) Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah, agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka penyelenggaraan rumah tangga daerahnya.

Kebijakan OTDA telah membawa perubahan positif terkait kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu untuk memberdayakan daerah, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Demikian pula dijelaskan dalam “Buku Ajar Otonomi Daerah” yang ditulis Kristiono (2015, hlm. 4-5) bahwa :

Sedikitnya ada tiga tujuan utama desentralisasi : Pertama, *political education* (pendidikan politik), maksudnya adalah melalui praktik desentralisasi diharapkan masyarakat belajar mengenali dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang mereka hadapi; menghindari atau bahkan menolak untuk memilih calon anggota legislatif yang tidak memiliki kualifikasi kemampuan politik; dan belajar mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk masalah penerimaan dan belanja daerah. Kedua, desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to provide training in political leadership* (untuk latihan kepemimpinan). Tujuan desentralisasi yang kedua ini berangkat dari asumsi dasar bahwa pemerintah daerah merupakan wadah yang paling tepat untuk training bagi para politisi dan birokrat sebelum mereka menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional. Kebijakan desentralisasi diharapkan akan memotivasi dan melahirkan calon-calon pimpinan pada level nasional. Ketiga, desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik).

Penjelasan regulasi tentang OTDA yang diperkuat dengan dua pendapat sebagaimana tersebut di atas merupakan salah satu kebijakan politik yang didesain untuk menciptakan format pemerintahan yang sentralistis. Ide revisi itu berangkat dari kesatuan, sedangkan kemajemukan masyarakat daerah diakomodasi. Selanjutnya, urusan dengan Daerah Otonom dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 8, 9 dan Angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa :

1. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
3. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Dengan memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah Daerah di berbagai bidang, termasuk dalam pendidikan di antaranya dijelaskan oleh Malik (2011) yang mengatakan bahwa :

“Dalam pelaksanaan otonomi pendidikan terjadi pengaturan perimbangan kewenangan antara pusat dan daerah, masing-masing harus mempunyai komitmen tinggi untuk mewujudkannya, sebab keberhasilan otonomi daerah ditentukan tiga hal, yaitu : (1) adanya *political will* dan *political*

commitment dari pemerintah pusat untuk benar-benar memberdayakan daerah; (2) adanya itikad baik dari pemerintah dalam membantu keuangan daerah; (3) adanya perubahan perilaku elit lokal untuk dapat membangun daerah.” (Halim Malik, 2011, 26 Juni, dalam Kompasiana.com).

Pelaksanaan otonomi di bidang pendidikan mempunyai perbedaan dengan pelaksanaan otonomi di bidang lainnya, sebab otonomi pendidikan tidak saja sampai di tingkat Kabupaten/Kota, tetapi sampai ke sekolah sebagai ujung tombak penyelenggaraan pendidikan. Salah satu kewenangan penyelenggaraan pendidikan adalah dari sisi pembinaan karir pendidik dan tenaga kependidikan, termasuk pengadaan kepala sekolah/madrasah. Menurut Sedarmayanti (2009, hlm 9), pengadaan adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Pengadaan kepala sekolah yang diterapkan Indonesia saat ini didasarkan pada Permendiknas RI Nomor 28 Tahun 2010. Pengadaan kepala sekolah tersebut diatur dengan ketentuan bahwa : “Guru dapat diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah apabila memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus” (Bab II, Pasal 2, ayat (1)). Setelah persyaratan umum dan persyaratan khusus terpenuhi, dilanjutkan dengan penyiapan calon kepala sekolah/ madrasah meliputi rekrutmen serta pendidikan dan pelatihan (Diklat) calon kepala sekolah (Bab III, Pasal 3, Ayat (1)). Untuk kegiatan rekrutmennya diatur dalam Pasal 4, ayat (2) bahwa : “Calon kepala sekolah/madrasah direkrut melalui pengusulan oleh kepala sekolah/madrasah dan/atau pengawas yang bersangkutan kepada dinas propinsi/kabupaten/kota dan kantor wilayah kementerian agama/ kantor kementerian agama kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya”.

Bagi guru yang telah memperoleh rekomendasi atau pengusulan dari kepala sekolah bersangkutan dan/atau pengawas pembinanya dapat berlanjut mengikuti seleksi administratif : penilaian kelengkapan dokumen para calon peserta dan seleksi akademik : penilaian potensi kepemimpinan (PPK) dan penguasaan awal terhadap kompetensi (PAK) kepala sekolah/madrasah yang diselenggarakan oleh panitia seleksi (PANITIA) yang dibentuk oleh Dinas Provinsi/Kabupaten/Kota atau Kantor Wilayah Kementrian Agama/Kantor Kementrian Agama Kabupaten/Kota.

Dengan diberlakukan regulasi tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah dan regulasi tentang Otonomi Daerah diharapkan supaya sistem pengadaan kepala sekolah dapat menghasilkan para kepala sekolah yang berkinerja tinggi, memiliki bekal teori yang memadai, memiliki syarat pengalaman, dan memiliki kelengkapan kompetensi seorang kepala sekolah.

Dalam kenyataannya, PANITIA di setiap daerah tidak selalu mampu menghasilkan kepala sekolah berkualitas, malahan dengan diberlakukannya otonomi daerah justru ditafsirkan oleh setiap kepala daerah tidak utuh sama dalam mengimplementasikan kewenangannya, menurut Suaidin (2012, 4 Juli dalam www.ispi.or.id) bahwa : “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”. Hal ini mendorong terjadinya kepentingan oknum pengawas dan/atau oknum kepala sekolah yang memberi rekomendasi atau adanya oknum pejabat Pemerintah Daerah setempat yang meminta Panitia Seleksi (PANITIA) agar meloloskan salah satu calon kandidat kepala sekolah melalui Disdik/Kemenag di Kabupaten/Kota.

Adanya perilaku para oknum sebagaimana dijelaskan tersebut di atas tentu sangat disayangkan, kiranya tidak secepatnya ditangani atau tidak ditindak tegas oleh pihak berwenang akan dapat menciderai hati calon kandidat lainnya dan akan menjadi jeleknya pencitraan daerah setempat. Jadi, oknum yang kedapatan berperilaku tidak sehat mesti diberikan sanksi yang setimpal, walaupun Ketua LPPKS, yakni Siswandari mengatakan “Sayangnya belum ada sanksi untuk pemerintah daerah yang mengangkat kepala sekolah tidak sesuai standar nasional” (Lince Napitupulu, 2015, 4 April, kompas.com).

Untuk mengantisipasi terjadinya kecurangan seperti terjadi di daerah lain, Dinas Pendidikan Kab. Sukabumi bekerja sama dengan LPPKS & melibatkan TIM dari lembaga luar negeri sebagaimana dikemukakan Abdurahman : “Kami pun melibatkan tim seleksi lembaga independen lainnya, yakni dari *Australian-Indonesiaan Fartnership* (AIP). Sementara calon kepala sekolah yang dinyatakan lulus di LPPKS kini masih mengikuti pembekalan” (Rahadie, 2014, 1 Nopember, pikiran-rakyat.com).

Sekalipun upaya untuk meningkatkan hasil dari pengadaan kepala sekolah dilakukan secara profesional, akan tetapi hasil yang diperoleh untuk mendapatkan kepala sekolah yang kompeten di bidangnya tidak-lah mudah. Disaat gencarnya tuntutan profesionalisme kepala sekolah, justru fakta di lapangan menunjukkan lain, dijelaskan Siswandari dalam Kemendiknas (2011, hlm. 1-2) bahwa :

Dari sisi penguasaan kompetensi, berdasarkan survei tahun 2007 oleh Direktorat Tenaga Kependidikan menunjukkan bahwa kompetensi kepala sekolah masih lemah. Penguasaan kompetensi kepribadian (67,3%), manajerial (47,1%), kewirausahaan (55,3%), supervisi (40,41%), dan sosial (64,2%). Demikian pula, hasil pemetaan tentang kompetensi kepala sekolah secara nasional oleh LPPKS dan LPMP seluruh Indonesia tahun 2010 menunjukkan data yang tidak jauh berbeda. Rata-rata penguasaan atas seluruh sub-sub kompetensi dari kelima dimensi kompetensi secara nasional sebesar 76%. Artinya, masih diperlukan upaya berkelanjutan untuk meningkatkan penguasaan kompetensi kepala sekolah yang masih kurang (24%), agar seluruh kepala sekolah memiliki penguasaan kompetensi paripurna. Untuk itu penataan sistem rekrutmen kepala sekolah sekolah/madrasah perlu dilakukan secara sistematis agar diperoleh calon kepala sekolah/madrasah yang memenuhi standar seperti yang diharapkan.

Pernyataan Siswandari tersebut diperkuat oleh hasil temuan Studi Dasar tentang Kompetensi Dasar Kepala Sekolah oleh *Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership* tahun 2013 bahwa :

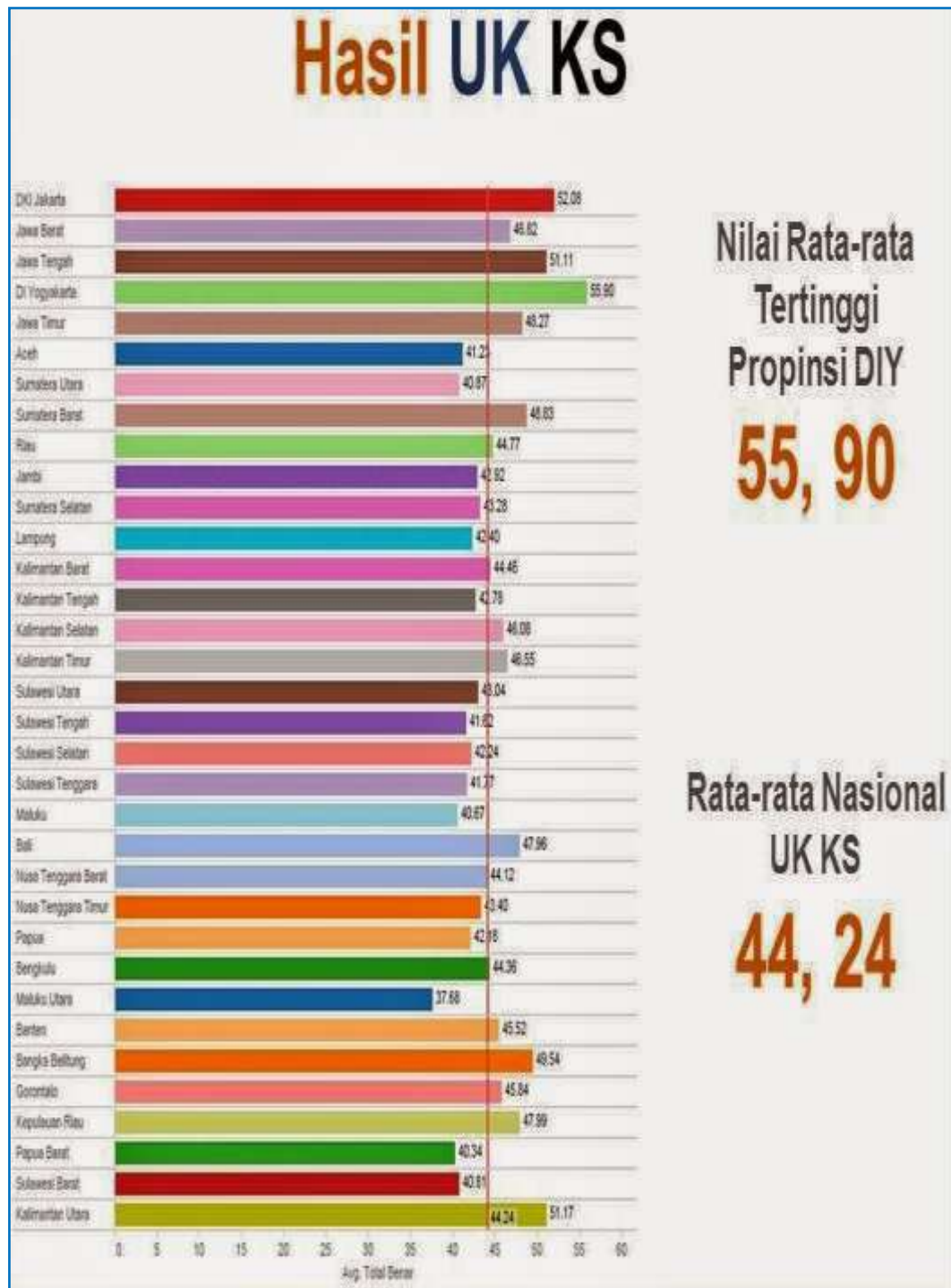
Ditemukan kepala sekolah/madrasah lemah dalam kemampuan supervisi. Padahal, kemampuan ini penting untuk perbaikan sekolah dan sistem agar layanan pendidikan sesuai dengan standar nasional pendidikan. Selain itu, pemimpin di sekolah ini juga rendah menggunakan teknologi informasi dan komunikasi untuk manajemen dan tujuan pembelajaran. (Lince Napitupulu, 2015, 4 April, kompas.com).

Dari pernyataan yang diperkuat hasil temuan sebagaimana dijelaskan di atas, kemudian ditindak-lanjuti Kepala Bidang Pengembangan Profesi Dikdas, Pusbangprodik, Kemendikbud, yakni Wahyuni (2015) dengan mengatakan bahwa :

1. "Uji Kompetensi dilakukan terhadap 166.333 orang kepala sekolah dari jenjang SD-SMK/SMA di seluruh provinsi. Dimensi yang dinilai yaitu kepemimpinan dalam pembelajaran, kewirausahaan, pengembangan sekolah, manajerial, dan supervisi," paparnya, Kamis (4/6/2015).
 2. Nilai tertinggi didapatkan pada jenjang SMA (51,75), disusul SMK (50,67), SMP (50,26), dan SD (44,43).
- (Diakses dari <http://news.okezone.com/read/2015/06/04/65/1160000/uji-kompetensi-kepala-sekolah-di-diy-terbaik>)

Diperjelas hasil Uji Kompetensi Kepala Sekolah (UK KS) per provinsi mulai jenjang SD-SMK/SMA di seluruh Indonesia pada tahun 2015 adalah sebagaimana berikut :

Gambar 1.1 : Hasil UKKS Nasional Tahun 2015



Sumber : Siman Keling (Diakses 14-08-2016 dalam simankeling22.blogspot.co.id/2015/04/hasil-ukks-danukps-online-tahun-2015.html)

Dikdik Supriyadi, 2018

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN KEPALA SEKOLAH DI KABUPATEN SUKABUMI
 universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

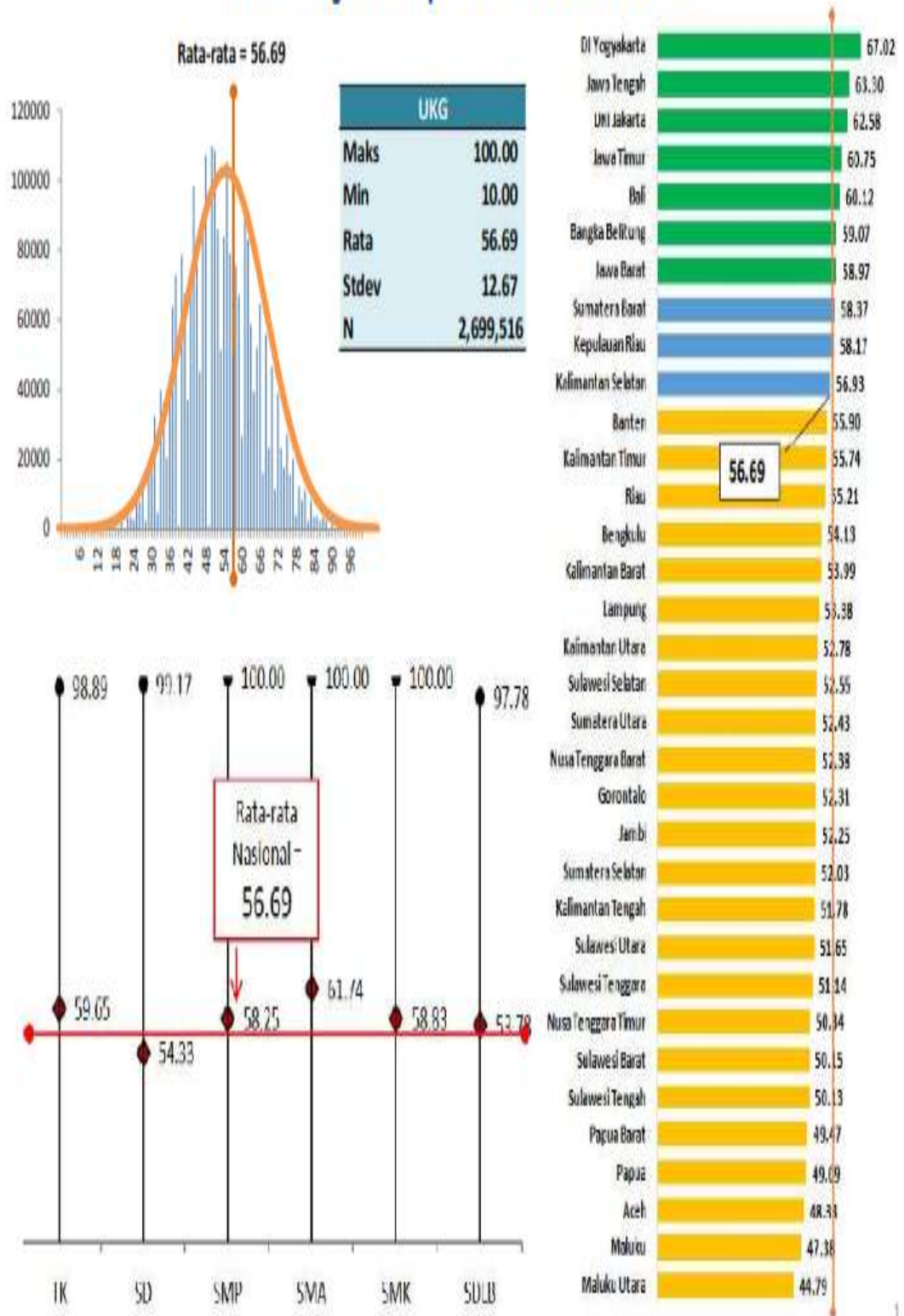
Didasarkan pada Uji Kompetensi Kepala Sekolah Nasional 2015 sebagaimana terlihat di gambar 1 tersebut, nampak terjadinya perbedaan rerata kompetensi diantara masing-masing daerah terkait hasil Uji Kompetensi Kepala Sekolah. Pada urutan teratas, tiga besar diraih oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, yakni nilainya sebesar 55,90 disusul kemudian oleh Daerah Khusus Ibukota Jakarta nilainya sebesar 52,08 dan urutan ketiga diduduki oleh Kalimantan Utara dengan nilai sebesar 51,17. Sedangkan untuk urutan tiga besar terbawah, pertama adalah Maluku Utara nilainya sebesar 37,68 diurutan keduanya adalah Papua barat nilainya sebesar 40,34 dan urutan ketiga terbawah ditempati Sulawesi Barat nilainya sebesar 40,81.

Berdasarkan hasil kegiatan Uji Kompetensi para Kepala Sekolah se-Indonesia pada 18-28 Maret 2015 seperti dijelaskan pada gambar 1 tersebut, berarti hasil dari UKKS Nasional tersebut dipandang masih jauh dari standar penetapan Kemendikbud. Sebab hasil uji tersebut belum memenuhi standarnya. “Menurut Hatta, standar minimal kelulusan ditetapkan 70 dari skala 0-100.” (Nasir, 2015, *kompas.com*).

Kasus-kasus sebagaimana dijelaskan tersebut di atas adalah salah satu bukti nyata bahwa mekanisme pengadaan kepala sekolah melalui rekrutmen dan seleksi kepala sekolah masih belum memuaskan, sebab kinerja kepala sekolah yang terpilih masih belum sesuai harapan. Padahal kepala sekolah mempunyai peran yang sangat strategis dalam upaya peningkatan kualitas tenaga pendidik (guru-guru), tenaga kependidikan dan juga para peserta didiknya dalam upaya pencapaian mutu pendidikan.

Didasarkan pada hasil uji kompetensi kepala sekolah (UKKS) tahun 2015 dan hasil temuan studi dasar tentang kompetensi dasar kepala sekolah oleh *Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership* tahun 2013, maka disimpulkan bahwa rerata kompetensi yang dimiliki oleh para kepala sekolah di Indonesia saat ini umumnya masih rendah. Pantas jika rerata kompetensi yang dimiliki oleh para kepala sekolah tersebut, ternyata berdampak pula pada rerata kompetensi yang dimiliki oleh guru-guru yang ada di Indonesia sebagaimana terlihat pada hasil UKG pada gambar di bawah ini.

Hasil Uji Kompetensi Guru 2015



Gambar 1.2 : Hasil UKG 2015
 Sumber : (Soesanto, 2016, 24 Mei, wordpress.com)

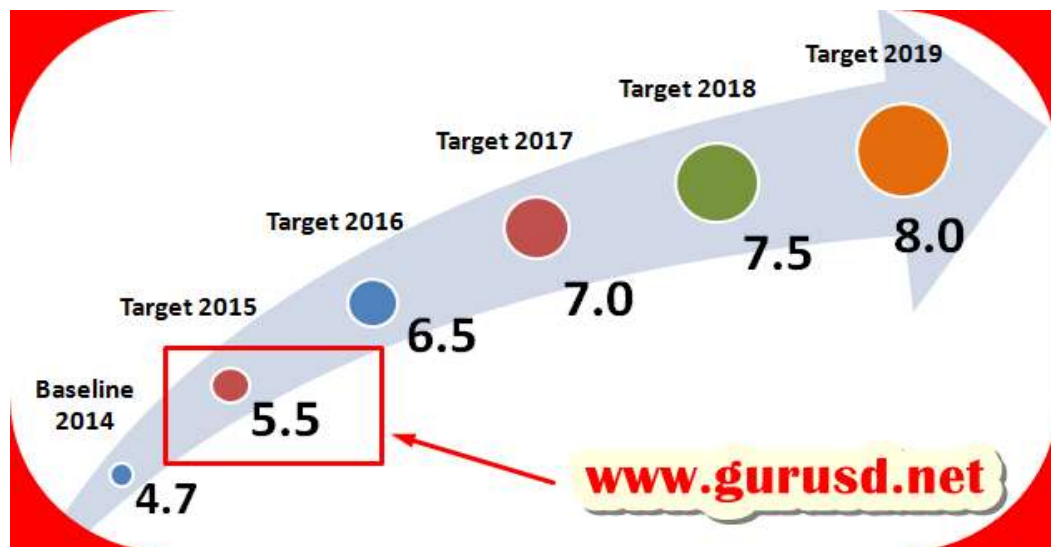
Dilihat pada gambar 1.2, nampak tiga urutan nilai kompetensi tertinggi diduduki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta nilai sebesar (67.02), Jawa Tengah memiliki nilai sebesar (65.50), kemudian Daerah Khusus Ibukota Jakarta memiliki nilai sebesar (62.58). Sedangkan tiga urutan paling bawah ditempati oleh Aceh dengan nilai sebesar (48.33), Maluku memiliki nilai sebesar (47.38) dan Maluku Utara memiliki nilai sebesar (44.79).

Bila diperbandingkan antara nilai prediksi Uji Kompetensi Guru 2015 dengan nilai realitas Uji Kompetensi Guru 2015 nampak adanya perubahan ke arah lebih baik, yakni adanya kenaikan nilai melebihi target capaian sebesar 1.69 (55 menjadi 56.69). Namun demikian, pemerintah terus berupaya untuk terus menaikkan nilai perolehan minimal dari hasil Uji Kompetensi Guru (UKG) pada tahun 2016 dinaikan menjadi nilai minimalnya adalah sebesar 65 yang didongkrak melalui peluncuran program baru oleh Kemendikbud sebagaimana dijelaskan bahwa :

Sebagai mana kita tahu nilai standar minimum UKG untuk tahun 2016 adalah 65 naik 10 poin dibanding standar minimum UKG 2015 lalu yang hanya 55 poin. Saat ini program guru pembelajar baru diikuti sekitar 1200 an orang yang terdiri dari guru yang memiliki nilai Uji Kompetensi Guru (UKG) di atas 80, Widyaiswara dari LPMP dan PPPTK, dan dosen. Nantinya mereka akan ditunjuk menjadi instruktur bagi guru lainnya di seluruh Indonesia. Jenis dan Model Pelatihan Guru Pembelajar. Program guru pembelajar menggunakan 3 metode yakni :

1. Tatap Muka (TM).
 2. *Full Daring* atau online.
 3. Campuran atau kombinasi antara tatap muka dan online (*blended*).
- (Soesanto, 2016, 24 Mei, wordpress.com)

Berdasarkan alasan tersebut di atas, guru pembelajar harus terus belajar, mampu beradaptasi dengan perubahan, dan dapat menginspirasi peserta didik menjadi subjek pembelajar mandiri yang bertanggung-jawab, kreatif, dan inovatif. Dengan adanya program “Guru Pembelajar” tersebut diharapkan target yang telah dipatok oleh pemerintah untuk meningkatkan pencapaian mutu pendidikan yang terfokus pada peningkatan profesionalitas guru dapat tercermin di antaranya melalui perolehan nilai hasil UKG yang setiap tahunnya dapat terus meningkat sebagaimana terlihat pada gambar berikut.



Gambar 1.3 : Hasil UKG dan Passing Grade Tiap Tahunnya

Sumber : Ranopri (2016, September dalam <http://www.gurusd.net/>)

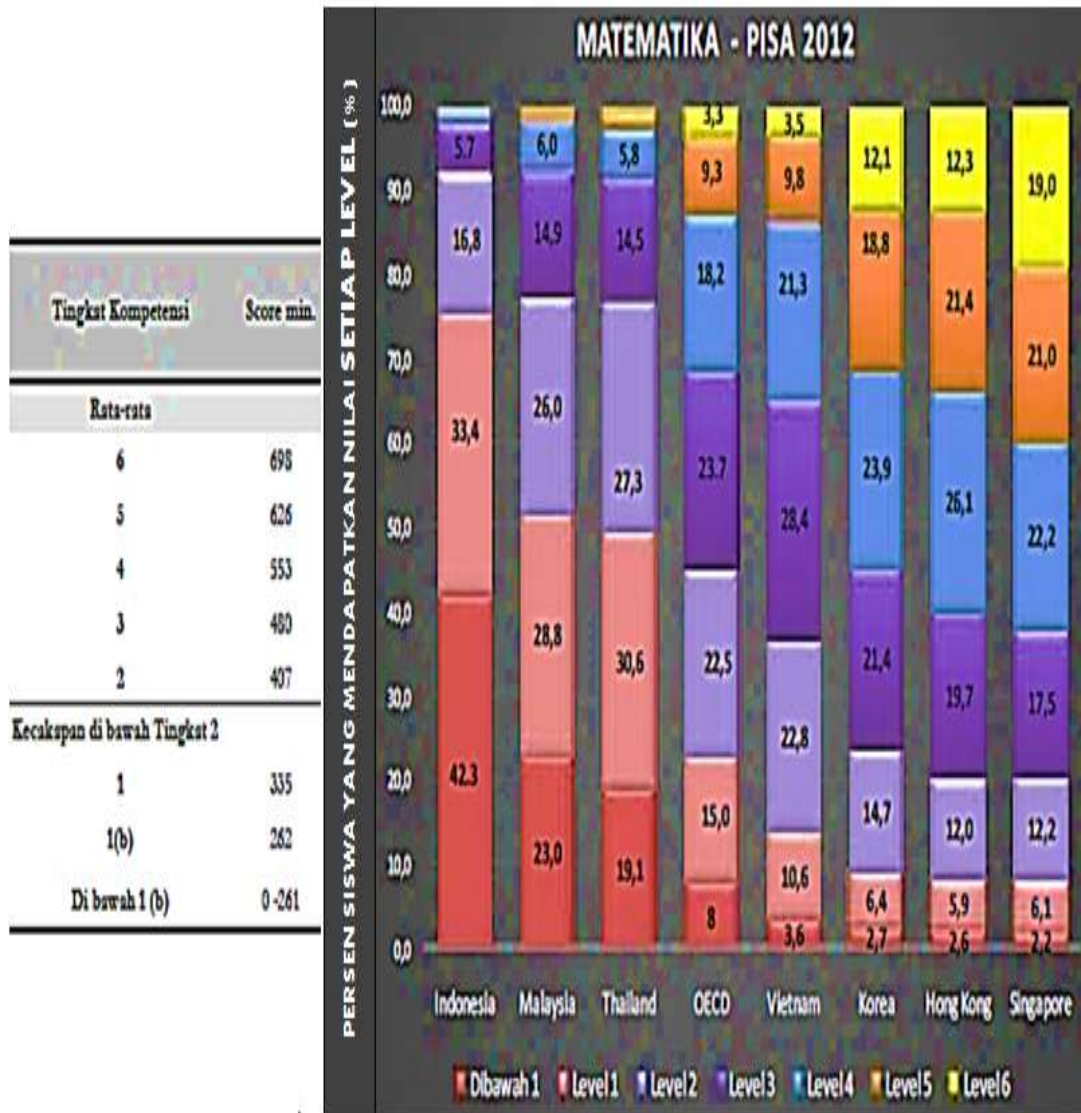
Dengan melihat target yang ingin dicapai sebagaimana terlihat pada gambar 1.3 tersebut, berarti pemerintah telah mematok batasan nilai minimal perolehan dari hasil Uji Kompetensi Guru (UKG) untuk setiap tahunnya sebesar 0.5. Target yang ingin dicapai nampak kecil, tapi tetap yang diutamakan adalah signifikan.

Harapan dari setiap program perbaikan yang dicanangkan diharapkan mampu mendongkrak pencapaian peningkatan kualitas pendidikan. Untuk itulah perlu terlebih dahulu ditingkatkan dari pelaku utamanya, yakni baik para pengawasnya, kepala sekolahnya, maupun guru-gurunya yang menjadi ujung tombak terhadap keberhasilan dalam pencapaiannya.

Pantas-lah bila di satu sisi terjadinya peningkatan perolehan nilai dari hasil UKG meningkat sesuai target yang telah ditetapkan, bahkan melampauinya sebesar 1.69, namun tetap belum mampu mendongkrak Indeks Pembangunan Pendidikan di Indonesia yang saat ini masih tetap berada pada posisi yang terpuruk bila dibandingkan dengan negara lainnya sebagaimana Laporan UNESCO dalam *Education For All Global Monitoring Report* yang disampaikan oleh Agus Sartono (Humas, 2015, 9 Juli, dalam kemenkopmk.go.id) bahwa : “Indeks Pembangunan Pendidikan Untuk Semua atau *The Education for All Development Index* (EDI)

Indonesia tahun 2014 berada pada peringkat 57 dari 115.” Demikian pula keadaan Indonesia dalam capaian mutu pendidikan MATEMATIKA-PISA 2012 masih terlihat berada di bawah negara maju dan negara-negara tetangga. Secara lebih jelasnya tentang gambaran perbandingannya dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 1.4 : Capaian Mutu Pendidikan Indonesia



Sumber: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) 2013

(dalam Kemendikbud, 2015, hlm. 19)

Selanjutnya, survey lanjutan yang dilakukan oleh OECD, yaitu sebuah organisasi ekonomi yang menganut sistem pasar bebas telah melakukan hasil tes di 76 negara yang berpartisipasi dalam tes PISA tahun 2015 dengan Peringkat Pendidikannya.

Dikdik Supriyadi, 2018

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN KEPALA SEKOLAH DI KABUPATEN SUKABUMI
 universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

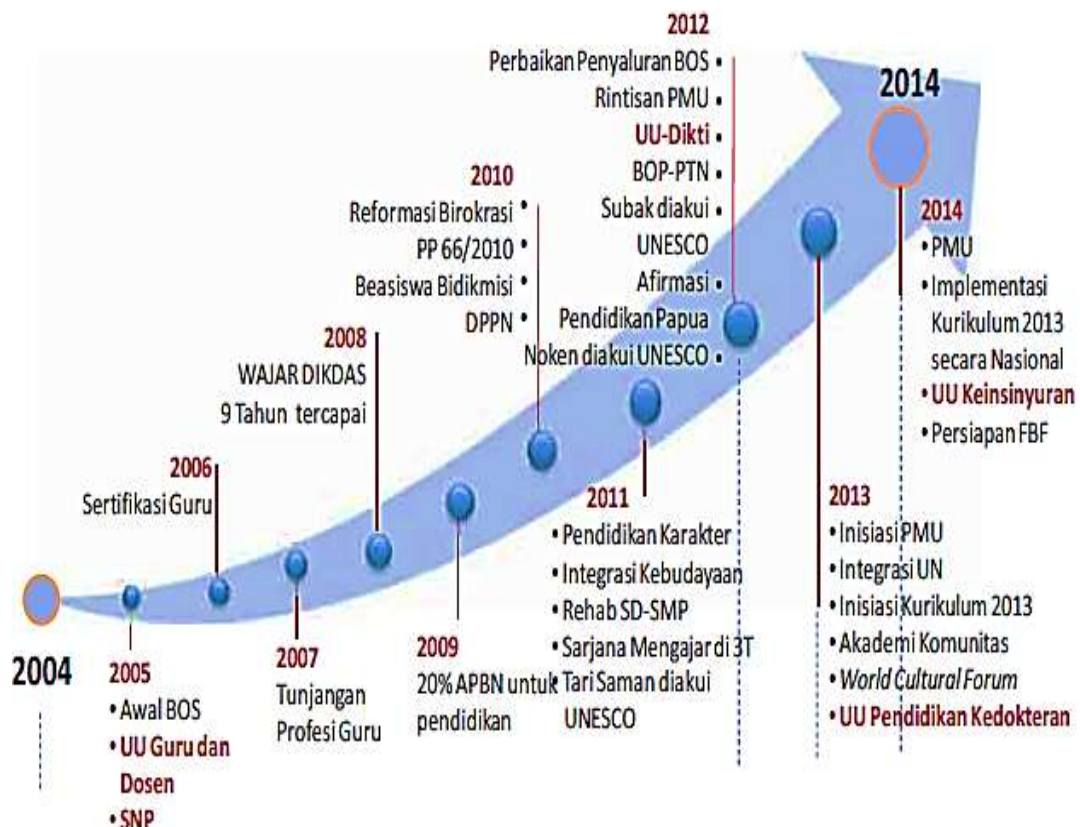
Daftar Tabel 1.1 : Hasil PISA Tahun 2015 (Indonesia Peringkat 69 dari 76 Negara)

<i>Countries Ranked on Maths and Science</i>							
No	Negara	No	Negara	No	Negara	No.	Negara
1	Singapore	21	Czech Republic	41	Turkey	61	Jordan
2	Hongkong	22	Denmark	42	Serbia	62	Argentina
3	South Korea	23	France	43	Bulgaria	63	Albania
4	Japan (Joint)	24	Latvia	44	Romania	64	Tunisia
5	Taiwan (joint)	25	Norway	45	UAE	65	Macedonia
6	Finland	26	Luxembourg	46	Cyprus	66	Saudi Arabia
7	Estonia	27	Spain	47	Thailand	67	Colombia
8	Switzerland	28	Italy (joint)	48	Chile	68	Qatar
9	Netherlands	29	United States (joint)	49	Kazakhstan	69	Indonesia
10	Canada	30	Portugal	50	Armenia	70	Botswana
11	Poland	31	Lithuania	51	Iran	71	Peru
12	Vietnam	32	Hungary	52	Malaysia	72	Oman
13	Germany	33	Iceland	53	Costa Rica	73	Marocco
14	Australia	34	Russia	54	Mexico	74	Honduras
15	Ireland	35	Sweden	55	Uruguay	75	South Africa
16	Belgium	36	Croatia	56	Montenegro	76	Ghana
17	New Zealand	37	Slovak Republic	57	Bahrain		
18	Slovenia	38	Ukraine	58	Lebanon		
19	Austria	39	Israel	59	Georgia		
20	United Kingdom	40	Greece	60	Brazil		

Sumber : OECD PISA (Rifani, Desember 2015). Diakses dari <http://penggarisku.blogspot.co.id/2015/12/peringkat-pendidikan-di-dunia-tahun.html#.V060qNJ97IV>

Peringkat tersebut di atas didasarkan pada hasil analisis OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) pada hasil tes matematika dan ilmu pengetahuan. Mereka menggunakan standar global yang lebih luas dengan tes PISA, yaitu studi internasional tentang prestasi membaca, matematika dan sains siswa sekolah berusia 15 tahun.

Menyikapi kondisi Indonesia dengan posisi prestasi anak Indonesia yang mengikuti tes PISA seperti demikian, selanjutnya Pemerintah Indonesia berupaya menindaklanjuti perbaikannya melalui pergerakan lembaga yang relevan dibidangnya, dalam hal ini adalah jajaran Kemendibud RI menginisiasi berbagai terobosan baru untuk meningkatkan layanan pendidikan di Indonesia. Berbagai terobosan dilakukan pemerintah dalam bentuk berbagai kebijakan dapat dilihat pada gambar 1.5 berikut.



Gambar 1.5: Pencapaian Pembangunan Pendidikan 2004 – 2014

Sumber : Kemendikbud (2015, hlm 6)

Berbagai terobosan pemerintah dengan program-program yang digulirkan secara bertahap melalui agenda kegiatan nyata pada setiap tahunnya sebagaimana terlihat pada gambar 1.5 seperti tersebut di atas. Semua itu dilakukan untuk mewujudkan Visi dan Misi bangsa Indonesia yang dirancang dari rencana program jangka pendek, rencana program jangka menengah, dan rencana program jangka panjang dengan menitik-beratkan pada pembangunan pendidikan. Disadari oleh banyak orang bahwa besar kecilnya investasi pendidikan di suatu negara akan menghasilkan kualitas SDM yang mampu memberikan kemanfaatan bagi dirinya, bagi banyak orang, juga bagi bangsa dan negaranya.

Pendidikan yang tinggi dimiliki oleh kebanyakan orang dalam suatu negara, tentu dapat menjadikan warga dari negara bersangkutan mampu hidup dan menjalani kehidupan yang berkualitas. Secara otomatis, negara dengan warganya berpendidikan tinggi secara merata akan menjadikan kekuatan bagi negaranya dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi pula. Demikian pula Visi Indonesia yang ingin diwujudkan dengan tahapan seperti di bawah ini.

Dikdik Supriyadi, 2018

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN KEPALA SEKOLAH DI KABUPATEN SUKABUMI
 universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu



Gambar 1.8 : Visi Indonesia 2010-2045

Sumber : Yasri (2015, 18 Agustus dalam <http://www.slideshare.net/budiyasri/9/pembinaan-guru> (diakses 22-9-2016)

Dari uraian penjelasan yang dilengkapi berbagai informasi dan data sebagaimana tersebut di atas, nampak jelas tentang potret kualitas pendidikan di Indonesia serta berbagai upaya pemerintah yang dilakukan untuk mewujudkan segenap harapan bangsa Indonesia. Jadi, sudah sepantasnya semua pihak untuk peduli atau berpartisipasi dalam memperbaiki keadaan sesuai dengan kapasitasnya masing-masing. Terlebih yang terlibat dalam penanganan langsung dalam penggerakan seluruh potensi sumber daya yang ada, terutama yang menjadi ujung tombak dalam pembentukan kualitas SDM di lembaga pendidikan formal yang dipimpin langsung oleh kepala sekolah. Disinilah peran strategis dari para kepala sekolah yang mensinergikan para *stakeholder* dengan para tenaga pendidik dan tenaga kependidikan di sekolah yang dipimpinnya dalam upaya mencetak atau membentuk SDM para generasi muda Indonesia yang berkualitas.

Dikdik Supriyadi, 2018

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN KEPALA SEKOLAH DI KABUPATEN SUKABUMI
 universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Untuk mengetahui gambaran tentang keberhasilan penciptaan atau pembentukan kualitas sumberdaya manusia bagi para generasi muda di suatu lembaga pendidikan, tentunya sangat dipengaruhi oleh tingkat kualitas kinerja tenaga pendidik, tenaga kependidikan dan dari kepala sekolah yang memimpin organisasi sekolah tersebut. Dijelaskan oleh Darma (2008, hlm 1) bahwa :

Kinerja kepala sekolah dapat diukur dari tiga aspek yaitu (a) : perilaku dalam melaksanakan tugas yakni perilaku kepala sekolah pada saat melaksanakan fungsi-fungsi manajerial, (b) cara melaksanakan tugas dalam mencapai hasil kerja yang tercermin dalam komitmen diri-nya sebagai refleksi dari kompetensi kepribadian dan kompetensi sosial yang dimilikinya, dan (c) dari hasil pekerjaannya yang tercermin dalam perubahan kinerja sekolah yang dipimpinnya.

Tinggi rendahnya kinerja kepala sekolah akan sangat berpengaruh terhadap prestasi atau kinerja para tenaga pendidik dan para tenaga kependidikan (kepala sekolah, kepala tata usaha, para pelaksana urusan, dan petugas layanan khusus), yang pada akhirnya berdampak pula pada prestasi peserta didik, baik dalam bidang akademik maupun dalam bidang non-akademik di sekolah bersangkutan.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, fokus kajian dirumuskan dalam pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengadaan kepala sekolah?
 - a. Apa saja masalah/kendala yang muncul dalam mengimplementasikan kebijakan pengadaan kepala sekolah?
 - b. Bagaimana peran masing-masing aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan pengadaan kepala sekolah agar menghasilkan kepala sekolah berkualitas?
 - c. Apakah implementasi kebijakan pengadaan kepala sekolah yang ada saat ini dapat menghasilkan kepala sekolah yang berkualitas?
2. Bagaimana implementasi yang meliputi komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi dalam proses kebijakan pengadaan kepala sekolah?
 - a. Bagaimana implementasi rekrutmen calon kepala sekolah negeri di jenjang pendidikan dasar yang ditangani langsung oleh Subag Kepegawaian dan

Umum dalam Fasilitasi PPCKS di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi?

- b. Bagaimana implementasi sistem seleksi administrasi bagi calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar yang ditangani langsung oleh Subag Kepegawaian dan Umum dalam fasilitasi PPCKS di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi?
 - c. Bagaimana implementasi sistem seleksi akademik bagi calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi yang diselenggarakan oleh LPPKS?
 - d. Bagaimana implementasi program pembekalan bagi calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi melalui sistem pendidikan dan patihan yang diselenggarakan oleh LPPKS?
 - e. Bagaimana implementasi program pembekalan bagi calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi melalui sistem pendidikan dan latihan dengan model *In-Service Learning* (IN-1 dan IN 2) oleh LPPKS?
 - f. Bagaimana implementasi program pembekalan calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi melalui sistem pendidikan dan latihan dengan model *On the Job Learning* (OJL) oleh LPPKS?
 - g. Bagaimana implementasi kebijakan pengangkatan kepala sekolah negeri yang baru pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi?
3. Bagaimana strategi pengadaan kepala sekolah berkualitas?
 - a. Bagaimana peranan kepala sekolah dan pengawas pembina dalam menyiapkan calon kepala sekolah berkualitas?
 - b. Bagaimana model pengadaan kepala sekolah yang berkualitas?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian ini untuk memperoleh data dan/atau informasi yang benar-benar aktual, faktual, dan akuntabel terkait dengan implementasi kebijakan pengadaan kepala sekolah. Sedangkan tujuan khususnya sebagai berikut:

Dikdik Supriyadi, 2018

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN KEPALA SEKOLAH DI KABUPATEN SUKABUMI
 universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

1. mengidentifikasi masalah/kendala yang muncul dalam mengimplementasikan kebijakan pengadaan kepala sekolah yang meliputi:
 - a. Permasalahan/kendala yang muncul dalam mengimplementasikan pengadaan kepala sekolah.
 - b. peran masing-masing aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan pengadaan kepala sekolah agar menghasilkan kepala sekolah berkualitas; dan
 - c. Implementasi kebijakan pengadaan kepala sekolah yang berlaku saat ini.
2. menganalisis implementasi yang meliputi komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi dalam proses kebijakan pengadaan kepala sekolah:
 - a. Implementasi rekrutmen calon kepala sekolah negeri di jenjang pendidikan dasar yang ditangani langsung oleh Kasubag Kepegawaian & Umum dalam Fasilitasi PPCKS di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi;
 - b. Implementasi sistem seleksi administrasi bagi calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar yang ditangani langsung oleh Subag Kepegawaian dan Umum dalam Fasilitasi PPCKS di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi;
 - c. Implementasi sistem seleksi akademik bagi calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi yang diselenggarakan oleh LPPKS?
 - d. Implementasi program pembekalan calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi melalui sistem Pendidikan dan Pelatihan yang diselenggarakan oleh LPPKS;
 - e. Implementasi program pembekalan calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi Sukabumi melalui sistem Pendidikan dan Pelatihan dengan model *In-Service Learning* (IN-1 dan IN-2) yang diselenggarakan oleh LPPKS;
 - f. Implementasi program pembekalan calon kepala sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi Sukabumi melalui sistem Pendidikan dan Pelatihan dengan model *On the Job Learning* (OJL) yang diselenggarakan oleh LPPKS;
 - g. implementasi kebijakan pengangkatan kepala sekolah negeri yang baru pada jenjang pendidikan dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi.

3. strategi pengadaan kepala sekolah berkualitas meliputi:
 - a. Peranan dan tupoksi kepala sekolah dan pengawas pembina dalam menyiapkan calon kepala sekolah; dan
 - b. Model pengadaan kepala sekolah yang berkualitas.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis diharapkan dapat bermanfaat bagi banyak orang, terutama yang berkepentingan, baik dari segi teori, kebijakan, praktis, maupun isu dan aksi sosial.

1. Segi teori. Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara teori terutama bagi perkembangan teori kebijakan, khususnya pada program pengadaan kepala sekolah melalui sistem rekrutmen, sistem seleksi, dan sistem pembekalan dalam bentuk pendidikan dan latihan bagi calon kepala sekolah yang dapat menghasilkan kepala sekolah yang berkualitas.
2. Segi kebijakan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pengambil kebijakan bahwa untuk menghasilkan kepala sekolah yang berkualitas di sekolah negeri tidak akan terlepas dari kesuksesan dalam implementasi sistem pengadaan kepala sekolah yang ideal.
3. Segi praktis. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu acuan bagi komunitas kepala sekolah dalam mempersiapkan dan menghasilkan kepala sekolah berkualitas.
4. Segi isu dan aksi sosial. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi sekolah pada jenjang pendidikan dasar agar lebih aktif dan terarah pada saat mempersiapkan guru-guru yang dijadikan sebagai kader kepala sekolah. Juga dapat berbagi pengalaman antarsekolah dan strategi dalam menghasilkan kepala sekolah yang benar-benar berkualitas.

E. Struktur Organisasi Disertasi

Disertasi yang disusun dalam penelitian ini terdiri atas lima bab, Bab ke satu merupakan bab pendahuluan terdiri atas :latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur organisasi disertasi; Bab ke dua terdiri atas tiga bagian. Bagian pertama merupakan Landasan Teori terdiri dari : (1)

Hakikat Kebijakan Publik : definisi dan urgensi kebijakan publik; kategori, tipe, jenis dan tingkat kebijakan publik; sistem kebijakan (*policy system*) dan proses atau siklus kebijakan (*policy process or policy cycle*); deskripsi inti siklus kebijakan; masalah kebijakan (*policy problem*), pemecahan masalah (*problem solving*), dan pengambilan keputusan (*decision making*); (2); Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik : kebijakan pendidikan; mekanisme implementasi kebijakan pendidikan; (3) Analisis tentang Kebijakan : pengertian, tujuan, dan ciri analisis kebijakan; urgensi, elemen, dan peranan analisis kebijakan; bentuk dan macam-macam analisis kebijakan; (4) Implementasi Pengadaan Kepala Sekolah : hakikat kepala sekolah, pengadaan kepala sekolah (*procurement principals*) dan kaitannya dengan analisis jabatan (*job description*); dasar implementasi kebijakan pengadaan kepala sekolah; prosedur rekrutmen, persyaratan kebijakan (*policy requirements*) dan kriteria kebijakan (*policy criteria*) bagi calon kepala sekolah; dan sistem penempatan dan pelantikan kepala sekolah. Selanjutnya, pada bagian kedua menyajikan hasil penelitian terdahulu, sedangkan bagian ketiga mendeskripsikan kerangka pemikiran/paradigma pemikiran.

Bab ke tiga menyajikan metode penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada dalam Bab I. Isi Bab tiga mencakup desain penelitian, partisipan dan tempat penelitian, pengumpulan data, analisis data, dan isu etik; Bab ke empat akan mendeskripsikan Temuan dan Pembahasan. Bab ini menyampaikan dua hal utama, yakni (1) temuan penelitian berdasarkan hasil pengolahan dan analisis data dengan berbagai kemungkinan bentuknya sesuai dengan urutan rumusan permasalahan penelitian; dan (2) pembahasan temuan penelitian untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Kemudian Bab ke lima merupakan bab terakhir, berisi simpulan, implikasi, dan rekomendasi yang dapat diberikan kepada pihak terkait.