



Laporan Final Studi
Mengenali Hambatan Multidimensional
Perempuan Menjadi Kepala Sekolah
dan Madrasah

September 2021

LAPORAN FINAL STUDI

Mengenali Hambatan Multidimensional Perempuan Menjadi Kepala Sekolah dan Madrasah

Tim Penulis (dalam urutan abjad):

Anna Margret, Dirga Ardiansa, Dewi Mulyani Setiawan, Heru Samosir, Mia Novitasari, Roni (Tim Cakra Wikara Indonesia).

Tim Peneliti Lapangan (dalam urutan abjad):

Ady Irawan, Akhsaniyah, Aslan, Ismail, Laurentius Sayrani, Meriana Ina Kii, Tri Hendra Wahyudi.

September 2021

Penafian: Temuan, penafsiran, dan kesimpulan dalam laporan ini merupakan tanggung jawab tim penulis dan tidak mencerminkan pandangan INOVASI, Palladium, Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia. Dukungan terhadap studi dan publikasi ini diberikan oleh pemerintah Australia melalui INOVASI. Anda diperbolehkan menyalin, mendistribusikan, dan mengirimkan karya ini untuk tujuan nonkomersial selama mencantumkan sumber kutipan dengan jelas.

Pengutipan: Margret, A., Ardiansa, D., Samosir, H., Novitasari, M., Roni, Setiawan, D.M. (2021). *Mengenali Hambatan Multidimensional Perempuan Menjadi Kepala Sekolah dan Madrasah*. Jakarta: INOVASI.

Penghargaan: Tim penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dr. Muhammad Zain, M.Ag (Direktur Guru dan Tenaga Kependidikan Madrasah) dan Bapak Dr. Praptono (Direktur Pendidikan Profesi dan Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan) atas kesediaannya memberikan akses pada data penting dalam penelitian ini; Ibu Lanny Octavia dan Ibu Repelita Tambunan yang telah memberikan masukan terhadap desain riset dan analisis dalam penulisan laporan, serta membantu menyiapkan dokumen penting untuk persiapan dan proses penelitian; Bapak Ingga Vistara yang telah membantu tim peneliti dalam mengakses dan mendapatkan data penting, serta memberi masukan dalam memperkuat rekomendasi; Tim INOVASI provinsi Jawa Timur, Kalimantan Utara, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur serta Tim INOVASI pada empat kabupaten (Probolinggo, Bulungan, Bima, dan Sumba Barat) yang telah membantu dalam memberikan informasi mengenai narasumber, kondisi lapangan dan data yang relevan; seluruh peneliti mitra Cakra Wikara Indonesia di empat kabupaten yang telah menghubungi narasumber, memfasilitasi proses pengumpulan data serta memberikan sumber data yang relevan.

INOVASI – Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia

Ratu Plaza Office Tower Lantai 19,
Jl. Jend. Sudirman Kav 9, Jakarta Pusat, 10270
Indonesia
Tel: (+6221) 720 6616
Faks: (+6221) 720 6616
<http://www.inovasi.or.id>

Pemerintah Australia dan Indonesia bermitra melalui program Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia (INOVASI).

INOVASI adalah Kemitraan Pemerintah Australia–Indonesia – Dikelola oleh Palladium.



info@inovasi.or.id



www.inovasi.or.id



www.facebook.com/InovasiPendidikanAIP

LAPORAN FINAL STUDI

Mengenali Hambatan Multidimensional Perempuan Menjadi Kepala Sekolah dan Madrasah

September 2021

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GRAFIK	iv
DAFTAR GAMBAR.....	iv
DAFTAR SINGKATAN	v
RINGKASAN EKSEKUTIF	1
TEMUAN RISET	1
REKOMENDASI.....	3
1. Pendahuluan	6
1.1. Latar Belakang Masalah	6
1.2. Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian	9
1.3. Studi Literatur dan Kerangka Analisis	11
1.4. Metodologi dan Teknik Pengumpulan Data.....	14
1.5. Keterbatasan Penelitian.....	16
2. Hambatan Multidimensional dan Faktor Dukungan bagi Guru dan Kepala Sekolah Perempuan	18
2.1. Hambatan Berdimensi Regulasi	18
2.2. Hambatan Berdimensi Kultural	30
2.3. Hambatan Berdimensi Waktu/Siklus Hidup.....	35
2.4. Faktor Dukungan bagi Guru Perempuan Menjadi Kepala SDN dan MI	38
3. Kesimpulan dan Rekomendasi	46
3.1. Kesimpulan	46
3.2. Rekomendasi.....	47
Lampiran: Studi Literatur	51
REFERENSI	58

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Profil Informan Unsur Kepala Sekolah dan Guru	14
Tabel 2: Profil Informan Unsur Pemangku Kepentingan di Daerah.....	15

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1: Data Persentase Guru Perempuan di Sekolah se-Indonesia Lintas Jenjang Pendidikan pada Semester Ganjil 2020/2021.....	7
Grafik 2: Data Persentase Guru Perempuan di Madrasah se-Indonesia	8
Grafik 3: Data Persentase Perempuan Kepala Sekolah se-Indonesia Lintas Jenjang Pendidikan pada Semester Ganjil 2020/2021.....	8
Grafik 4: Data Persentase Perempuan Kepala Madrasah se-Indonesia Lintas Jenjang Pendidikan pada Semester Genap 2020/2021	9

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1: Skema Analisis.....	13
Gambar 2: Tahapan Pemilihan Kepala SDN.....	19
Gambar 3: Tahapan Pemilihan Kepala MIN.....	23
Gambar 4: Tahapan Pemilihan Kepala MIS.....	25

DAFTAR SINGKATAN

Baperjakat	: Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BKD	: Badan Kepegawaian Daerah
BKPP	: Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
CWI	: Cakra Wikara Indonesia
DID	: Dana Insentif Daerah
Dikbudpora	: Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga
EMIS	: Sistem Informasi Manajemen Pendidikan (<i>Education Management Information System</i>)
GTK	: Guru dan Tenaga Kepegawaian
INOVASI	: Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia (<i>The Innovation for Indonesia's School Children</i>)
IST	: Pendidikan dalam Jabatan (<i>In Service Training</i>)
Kanwil	: Kantor Wilayah
Kemenag	: Kementerian Agama
Kemendikbudristek	: Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi
KKG	: Kelompok Kerja Guru
LPMP	: Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan
LPPKS	: Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah
MI	: Madrasah Ibtidaiyah
MIN	: Madrasah Ibtidaiyah Negeri
MIS	: Madrasah Ibtidaiyah Swasta
NRKS	: Nomor Registrasi Kepala Sekolah

RINGKASAN EKSEKUTIF

Cakra Wikara Indonesia (CWI), didukung program INOVASI, melakukan riset kualitatif untuk menjawab pertanyaan mengapa perempuan kurang terwakili sebagai kepala sekolah di Sekolah Dasar Negeri (SDN) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI). Data terkini Kemendikbudristek dan Kemenag mencatat jumlah perempuan sebagai kepala SDN maupun MI kurang dari 50 persen, sementara jumlah guru perempuan mencapai 70 persen di SDN dan 78 persen di MI. Riset ini dilakukan di empat kabupaten wilayah mitra INOVASI, yaitu Kabupaten Bima (Provinsi Nusa Tenggara Barat), Kabupaten Probolinggo (Provinsi Jawa Timur), Kabupaten Bulungan (Provinsi Kalimantan Utara), dan Kabupaten Sumba Barat (Provinsi Nusa Tenggara Timur). Data primer diperoleh melalui wawancara dan diskusi kelompok terpusat (*focus group discussion/FGD*) yang dilakukan secara daring bersama mitra lokal CWI di keempat daerah. Data sekunder didapat dari kajian literatur, penelusuran situs resmi data pokok pendidikan, pengajuan permohonan data kepada Kemendikbudristek dan Kemenag, serta telaah regulasi terkait prosedur pemilihan kepala sekolah pada SDN, MIN, dan MIS. Jumlah informan keseluruhan dalam riset ini mencakup 74 orang yang terdiri dari 38 perempuan dan 36 laki-laki dari unsur sekolah (guru dan kepala sekolah), serta unsur pemangku kepentingan.

TEMUAN RISET

Perempuan mengalami hambatan multidimensional yang terdiri dari dimensi regulasi, kultural, dan waktu. Ketiga hambatan ini saling terkait di mana hambatan utama bersumber pada hambatan berdimensi kultural yang tidak kasatmata, tersembunyi di ruang privat. Peraturan pemilihan kepala sekolah yang netral gender menjadi disinsentif bagi perempuan karena peraturan tersebut tidak dapat mengenali hambatan tak kasatmata yang dihadapi perempuan.

Ketiga hambatan ini memiliki kerumitannya masing-masing. Hambatan berdimensi regulasi berkelindan dengan sistem desentralisasi yang memberi ruang bagi otoritas politik daerah memengaruhi hasil dari proses pemilihan kepala sekolah. Hambatan berdimensi kultural dapat dikatakan sebagai sumber hambatan utama dan bersifat tidak kasatmata, normatif, dan sulit diubah karena ikut ditopang ajaran agama serta budaya. Hambatan berdimensi waktu atau siklus hidup berkaitan dengan peran reproduktif, seperti melahirkan dan mengasuh anak, yang pemenuhannya berpotensi mendisrupsi peran produktif perempuan. Akibatnya, kebanyakan guru perempuan memerlukan waktu lebih panjang untuk menjadi kepala sekolah/madrasah. Rata-rata waktu yang dibutuhkan guru perempuan untuk menjadi kepala SDN dan MI adalah 19,8 tahun. Sementara guru laki-laki hanya membutuhkan waktu 16,1 tahun untuk menjadi kepala SDN dan MI; ini lebih cepat 3,7 tahun dibandingkan dengan waktu guru perempuan.

Peraturan yang netral gender menjadi disinsentif bagi guru perempuan.

Peraturan dan implementasi peraturan yang bersifat netral gender menjadi hambatan bagi perempuan. Sejak tahap awal (pengusulan), tidak ada kejelasan wilayah dan waktu penugasan/penempatan. Hal ini menjadi hambatan berdimensi regulasi yang menyulitkan bagi perempuan untuk memutuskan mendaftar menjadi kepala sekolah/madrasah. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (sertifikasi) juga menjadi hambatan bagi perempuan karena dua hal. Pertama, tahapan dan durasi yang panjang menyulitkan bagi perempuan yang kerap mengalami beban ganda. Kedua, lokasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang jauh dari domisili

menyulitkan perempuan karena keterbatasan mengambil keputusan secara otonom terkait tanggung jawab di ruang privat.

Norma gender mendasari hambatan tidak kasatmata yang dihadapi guru dan kepala sekolah perempuan.

Norma gender yang membagi peran sosial laki-laki dan perempuan secara berbeda merupakan akar penyebab sulitnya perempuan menjadi kepala sekolah/madrasah. Peran reproduktif dan tanggung jawab domestik sering kali dibebankan secara eksklusif pada perempuan. Akibatnya, perempuan sulit mengambil keputusan secara otonom dalam perencanaan dan pengembangan kariernya dari guru menjadi kepala sekolah/madrasah.

Perbedaan waktu pengembangan karier guru perempuan dan laki-laki dipengaruhi oleh pemenuhan peran produktif dan reproduktif.

Peran reproduktif yang meliputi melahirkan, mengasuh dan membesarkan anak, serta tanggung jawab domestik lainnya, seperti memasak, mengurus rumah, dan merawat keluarga yang sakit atau lanjut usia, secara eksklusif kerap dilimpahkan kepada perempuan. Hal ini berkonsekuensi pada alokasi dan distribusi waktu yang berbeda secara signifikan antara perempuan dan laki-laki. Ketika dihadapkan dengan situasi memiliki anak yang masih kecil, guru perempuan menunda untuk mengikuti pemilihan kepala SDN dan MI. Ketidakpastian waktu penugasan juga menjadi lebih problematik pada perempuan karena berbeda dari guru laki-laki, guru perempuan tidak dapat sewaktu-waktu diusulkan untuk menjadi calon kepala sekolah lantaran peran reproduktifnya yang menuntut alokasi waktu khusus.

Keluarga dapat menjadi tantangan, tetapi juga sumber dukungan utama bagi guru perempuan.

Di satu sisi, dukungan yang diberikan keluarga dalam beragam bentuknya, seperti izin suami, dorongan/motivasi hingga bantuan menjalankan tugas sebagai kepala sekolah/madrasah, merupakan daya dukung bagi perempuan. Di sisi lain, keluarga bisa menjadi tantangan bagi guru perempuan yang berkarier sebagai kepala sekolah saat mengalami kesulitan bernegosiasi tentang pembagian peran domestik atau saat tidak mendapatkan izin dari suami. Dukungan dan persepsi positif dari lingkungan sekitar terhadap kepemimpinan perempuan juga turut berkontribusi menunjang perempuan menjadi kepala sekolah/madrasah. Keselarasan dukungan dari dalam dan luar rumah merupakan fondasi kuat bagi pengembangan kompetensi guru perempuan untuk menjadi kepala sekolah/madrasah.

Tingginya persentase kepala sekolah perempuan di Sumba Barat perlu disertai catatan khusus.

Sumba Barat merupakan kabupaten dengan persentase perempuan kepala sekolah/madrasah yang tertinggi di antara tiga kabupaten lainnya, yakni 59 persen di SDN. Ini merupakan capaian kuantitatif, tetapi juga problematik karena dari seluruh kepala SDN perempuan di Sumba Barat yang diwawancarai, rupanya tidak ada yang menjalani proses pendidikan maupun pelatihan untuk mendapat sertifikat calon kepala sekolah. Proses pemilihan kepala SDN tanpa melalui tahapan pendidikan dan pelatihan berpotensi menimbulkan masalah baru. Hal ini berarti kepala sekolah perempuan di Sumba Barat kehilangan peluang peningkatan kapasitas yang dapat diperoleh dalam pendidikan dan pelatihan. Hak atas tunjangan kepala sekolah pun akan sulit diakses karena kepala sekolah yang tidak menamatkan pendidikan dan pelatihan dianggap tidak memiliki kualifikasi formal.

REKOMENDASI

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi dan Kementerian Agama:

1. Menetapkan mekanisme insentif bagi kepala sekolah/madrasah berprestasi dan berkinerja baik. Permendikbud No. 6 tahun 2018 dan PMA No. 58 tahun 2017 tidak mengatur insentif bagi kepala sekolah/madrasah yang berprestasi dan berkinerja baik. Pola penempatan kepala sekolah/madrasah berprestasi dan berkinerja baik, sepatutnya mempertimbangkan pilihan penempatan berdasarkan kemudahan akses ke sekolah agar tidak merugikan kepala sekolah maupun calon kepala sekolah, terutama perempuan yang memiliki mobilitas terbatas. (Kemendikbudristek & Kemenag)
2. Mengeluarkan peraturan yang menjadikan penilaian hasil pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah sebagai dasar utama pengangkatan kepala sekolah/madrasah. (Kemendikbudristek & Kemenag)
3. Memastikan data terpilah jumlah guru dan jumlah kepala sekolah secara rutin diperbarui, akurat menggambarkan informasi sekolah, dan dapat ditelusuri di setiap kabupaten, di mana data terpilah ini selalu digunakan untuk perencanaan maupun penganggaran proses rekrutmen kepala sekolah/madrasah. (Kemendikbudristek & Kemenag)
4. Mendorong indikator kesetaraan gender masuk dalam (1) kerangka evaluasi sistem pendidikan untuk mewujudkan visi pendidikan Indonesia 2035. Indikator diharapkan mencakup dukungan terhadap kesetaraan gender dalam hal komposisi sumber daya manusia di sekolah (siswa, guru, dan kepala sekolah), dukungan terhadap kesetaraan gender dalam kurikulum maupun pembelajaran, dan dukungan terhadap kesetaraan gender di dalam proses akreditasi sekolah. (Kemendikbudristek)
5. Mendorong perumusan peraturan Pendidikan Guru Penggerak (PGP) yang responsif terhadap hambatan tidak kasatmata yang dihadapi guru perempuan, yakni fleksibilitas metode pelatihan (sinkronus dan asinkronus) dan indikator capaian berbasis hasil kerja. (Kemendikbudristek).
6. Mendorong agar peningkatan proporsi jumlah kepala sekolah perempuan dan laki-laki menjadi salah satu indikator capaian implementasi program Pendidikan Guru Penggerak dan Sekolah Penggerak. (Kemendikbudristek)
7. Mendorong kejelasan peraturan tentang Pendidikan Guru Penggerak (PGP) sebagai syarat untuk menjadi kepala sekolah. (Kemendikbudristek)

Kementerian Dalam Negeri:

1. Mendorong indikator kesetaraan gender masuk dalam Indikator Kinerja Kunci (IKK) keberhasilan penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah daerah dalam penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD).
2. Mendorong kesetaraan gender masuk dalam indikator pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) urusan pemerintah daerah bidang pendidikan.

Kementerian Keuangan:

1. Memberikan insentif bagi pemerintah daerah kabupaten agar memprioritaskan alokasi anggaran pendidikan dasar bagi proses pelaksanaan pendidikan dan pelatihan sertifikasi calon kepala sekolah melalui kebijakan Dana Insentif Daerah (DID).

Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LPPKS):

1. Memastikan penyesuaian kurikulum pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah agar responsif terhadap rangkaian hambatan tidak kasatmata yang dihadapi guru perempuan. Penyesuaian meliputi antara lain, durasi pelatihan yang lebih singkat; tempat pelaksanaan pelatihan dengan sistem zonasi/wilayah yang dekat dengan domisili; mekanisme pelaksanaan secara daring dijadikan prioritas dengan tetap mempertimbangkan ketersediaan akses dan jaringan internet.
2. Mendorong publikasi nilai hasil pendidikan dan pelatihan sebelum dikirimkan sebagai laporan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten sebagai upaya memastikan transparansi dasar pengangkatan calon kepala sekolah.

Pemerintah Daerah Kabupaten dan Dinas Pendidikan Kabupaten:

1. Mengenal tantangan mobilitas pada sebagian besar guru perempuan dan membuka peluang untuk penempatan calon kepala SDN perempuan dengan sistem zonasi (memprioritaskan wilayah yang dekat dengan domisili dan relatif aman).
2. Mendorong diterbitkannya peraturan bagi calon kepala sekolah perempuan yang sedang hamil dan/atau memiliki anak balita dapat menegosiasi wilayah penugasan agar menggunakan sistem zonasi berdekatan dengan domisili. Kemudahan akses ke sekolah diprioritaskan untuk calon kepala sekolah perempuan hamil dan/atau memiliki anak balita.
3. Mendorong pembangunan infrastruktur yang lebih inklusif—terutama di daerah terpencil dan pinggiran—untuk memudahkan akses dan mobilitas menuju sekolah yang aman bagi siswa, guru, dan kepala sekolah.
4. Memastikan perencanaan dan penganggaran proses pemilihan kepala sekolah dilakukan dengan rujukan data terpilah gender dalam rangka memperbaiki kesenjangan jumlah kepala sekolah perempuan dan laki-laki.
5. Memastikan ketersediaan data proyeksi kebutuhan kepala SDN yang terbaru secara berkala digunakan sebagai basis penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, serta proyeksi penugasan.

Kantor Wilayah Provinsi Kementerian Agama:

1. Mengenal tantangan mobilitas pada sebagian besar guru perempuan dan membuka peluang untuk penempatan calon kepala madrasah perempuan dengan sistem zonasi (memprioritaskan wilayah yang dekat dengan domisili dan relatif aman).
2. Mendorong diterbitkannya peraturan untuk calon kepala madrasah perempuan yang sedang hamil dan/atau memiliki anak balita dapat menegosiasi wilayah penugasan agar menggunakan sistem zonasi berdekatan dengan domisili. Kemudahan akses ke sekolah diprioritaskan untuk calon kepala madrasah perempuan hamil dan/atau memiliki anak balita.
3. Mendorong pelibatan yang lebih substantif dari berbagai unsur terkait di kabupaten dalam proses pemilihan/rekrutmen kepala MIN; tidak hanya sebatas meminta pengusulan nama.
4. Memastikan agar durasi, lokasi pendidikan, serta pelatihan ditetapkan dan diimplementasikan secara konsisten.
5. Khusus bagi MIS, yayasan sebagai pemegang otoritas pemilihan kepala MIS perlu melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Kantor Kemenag Provinsi agar memastikan adanya rujukan untuk mencegah pemilihan yang bias gender.

INOVASI:

1. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan untuk peningkatan kapasitas guru dan kepala sekolah perempuan dalam penggunaan teknologi dan informasi.
2. Mengadakan program pendampingan dan penguatan kapasitas kepada guru perempuan untuk mempersiapkan diri mengikuti seleksi kepala sekolah.
3. Mendorong pendidikan kesetaraan gender bagi guru perempuan dan laki-laki.

1. Pendahuluan

Upaya memperbaiki kualitas sektor pendidikan di Indonesia telah dilakukan secara bertahap yang dimulai sejak awal tahun 2000-an ketika pemerintah meningkatkan alokasi anggaran bagi pendidikan. Upaya peningkatan alokasi anggaran pendidikan dapat dilihat pada skema Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Skema dana BOS dimaksudkan untuk mendorong perluasan akses pendidikan, penambahan angka partisipasi peserta didik, peningkatan kualifikasi guru melalui program sertifikasi, hingga peningkatan partisipasi masyarakat melalui pembentukan komite sekolah (World Bank, 2019).

Anggaran pemerintah untuk pendidikan sejak tahun 2001 tercatat meningkat tiga kali lipat dibandingkan sebelumnya dan hasilnya dapat dilihat pada penambahan angka partisipasi sekolah dasar (SD) maupun sekolah menengah pertama (SMP). Ini menandakan reformasi kebijakan sektor pendidikan di Indonesia berhasil dalam rangka memperluas akses pendidikan. Di tengah keberhasilan itu, reformasi pendidikan di Indonesia dikritisi belum berhasil memperbaiki mutu yang terindikasi oleh masih rendahnya capaian pembelajaran (*learning outcome*) murid serta kapasitas pendidik (Rosser, Joshi, & Edwin, 2011; Rosser 2018).

1.1. Latar Belakang Masalah

Tantangan perbaikan kualitas pendidikan yang dilihat dari hasil belajar, erat kaitannya dengan peran pimpinan atau kepala sekolah. Dalam konteks perbaikan kualitas pendidikan, penting untuk ikut memperhatikan kualitas peran pimpinan sekolah. Ini sejalan dengan rujukan regulasi formal yang berlaku, yaitu Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) No. 6 Tahun 2018 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah. Peraturan tersebut menegaskan bahwa guru diberikan tugas sebagai kepala sekolah untuk memimpin dan mengelola sekolah dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan.¹ Sementara untuk sekolah agama atau madrasah, tata cara pengangkatan kepala madrasah diatur dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 58 Tahun 2017 tentang Kepala Madrasah.

Survei INOVASI tahun 2018² di wilayah mitra, INOVASI menemukan jumlah kepala sekolah perempuan masih minim. Sementara berdasarkan penilaian kinerja dan manajemen, kepala sekolah perempuan dinilai lebih unggul dan di atas rata-rata penilaian kepala sekolah laki-laki. Survei tersebut juga mencatat hanya sekitar 30 persen kepala sekolah di sekolah dasar (SD) adalah guru

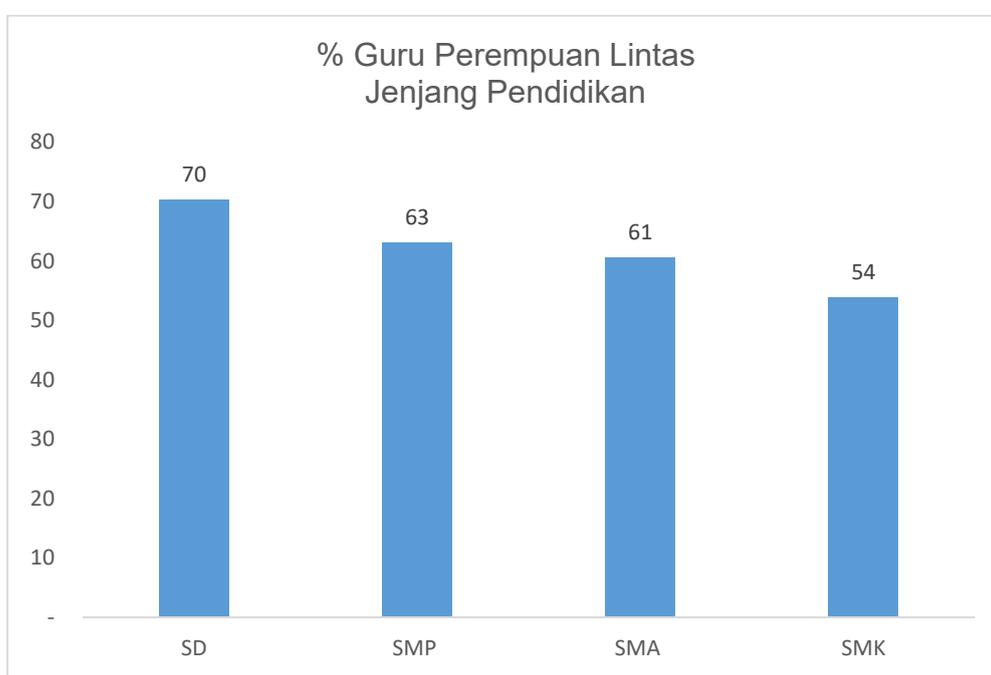
¹ Sekitar bulan Juni 2020, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek) memperkenalkan Pendidikan Guru Penggerak (PGP), yakni program pendidikan kepemimpinan bagi guru untuk menjadi pemimpin pembelajaran. Rekrutmen calon guru penggerak angkatan pertama dimulai sejak Juli 2021 dan secara bertahap dilakukan rekrutmen angkatan berikutnya secara terjadwal hingga Januari 2022. Pada Februari 2021, Mendikbud Ristek Nadiem Makarim menyampaikan bahwa ke depannya guru penggerak adalah syarat menjadi kepala sekolah (<https://www.kompas.com/edu/read/2021/02/13/063300371/mau-jadi-kepala-sekolah-mendikbud-harus-jadi-guru-penggerak?page=all>). Namun, hingga saat laporan ini disusun, belum ada rujukan regulasi formal terkait PGP sebagai syarat menjadi kepala sekolah. Hal ini dikonfirmasi dalam wawancara CWI dengan unsur Direktorat Pendidikan Profesi dan Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan pada 8 Juli 2021. Rujukan regulasi formal PGP sebagai syarat menjadi kepala sekolah masih dalam proses penyusunan. Atas alasan itu, riset ini berfokus pada Permendikbud No. 6 Tahun 2018 sebagai rujukan regulasi formal proses pemilihan/rekrutmen kepala sekolah.

² Hasil survei INOVASI 2018 telah dipublikasi sebagai artikel berjudul "*Indonesian female school heads: why so few and why we need more?*" di www.theconversation.com pada tanggal 30 April 2020 dan di situs web The Jakarta Post pada tanggal 3 Mei 2020.

perempuan dan lebih sedikit lagi di madrasah, yaitu kurang dari 20 persen.³ Sebuah artikel di harian The Jakarta Post menuliskan bahwa minimnya keterwakilan perempuan sebagai kepala sekolah dapat dimaknai sebagai hilangnya aset kepemimpinan sekolah yang potensial.

Sebagai langkah awal, data jumlah kepala sekolah dapat dan perlu ditelusuri dari data jumlah guru lintas jenjang pendidikan se-Indonesia untuk melihat kecenderungan umum distribusi guru perempuan dan laki-laki. Ini juga didasarkan pada definisi kepala sekolah menurut Permendikbud No. 6 Tahun 2018, yakni guru yang diberikan tugas tambahan untuk memimpin dan mengelola satuan pendidikan. Penelusuran data persentase guru perempuan se-Indonesia penting dilakukan karena semua kepala sekolah harus mengawali kariernya sebagai guru. Data berikut (Grafik 1) merupakan awal pemetaan ketersediaan guru perempuan sebagai calon kepala sekolah dan kepala madrasah lintas jenjang pendidikan.

Grafik 1: Data Persentase Guru Perempuan di Sekolah se-Indonesia Lintas Jenjang Pendidikan pada Semester Ganjil 2020/2021



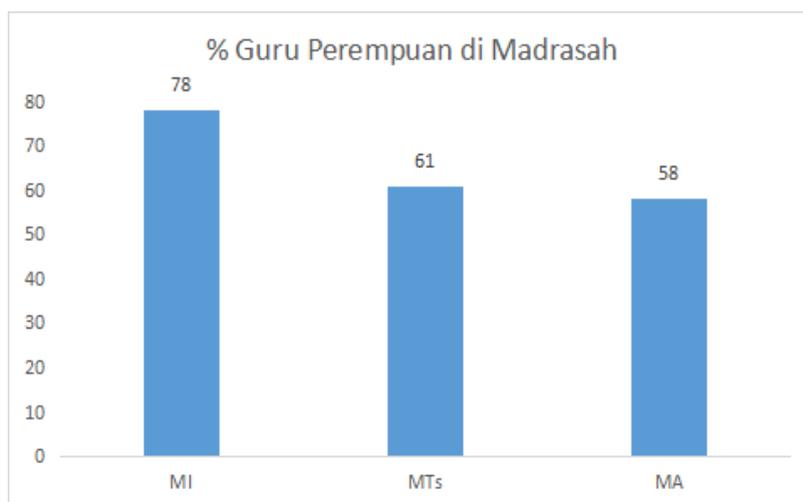
Sumber: <https://dapo.kemdikbud.go.id/guru>.

Diolah kembali oleh CWI. Guna menyederhanakan penyajian data, angka persentase dibulatkan.

Grafik 1 menunjukkan dalam dunia pendidikan di Indonesia, mayoritas guru sekolah lintas jenjang pendidikan adalah perempuan dan yang terbanyak (70 persen) ada di tingkat SD. Ini berarti secara kuantitas tidak ada masalah pada ketersediaan guru perempuan di setiap jenjang pendidikan mulai dari sekolah dasar (SD) hingga sekolah menengah atas (SMA). Data tersebut merupakan agregat semua sekolah, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah atau sekolah negeri maupun oleh unsur masyarakat/swasta. Untuk sekolah agama/madrasah, berikut adalah gambaran data terpilah sebaran guru lintas jenjang pendidikan di madrasah:

³ Artikel tim INOVASI di The Conversation dan The Jakarta Post tidak memerinci lebih jauh apakah kategori SD dan MI yang dimaksud mencakup semua SDN dan Swasta serta MI Negeri dan Swasta. Data ini merupakan hasil studi dasar (*baseline study*) yang dilakukan oleh tim INOVASI.

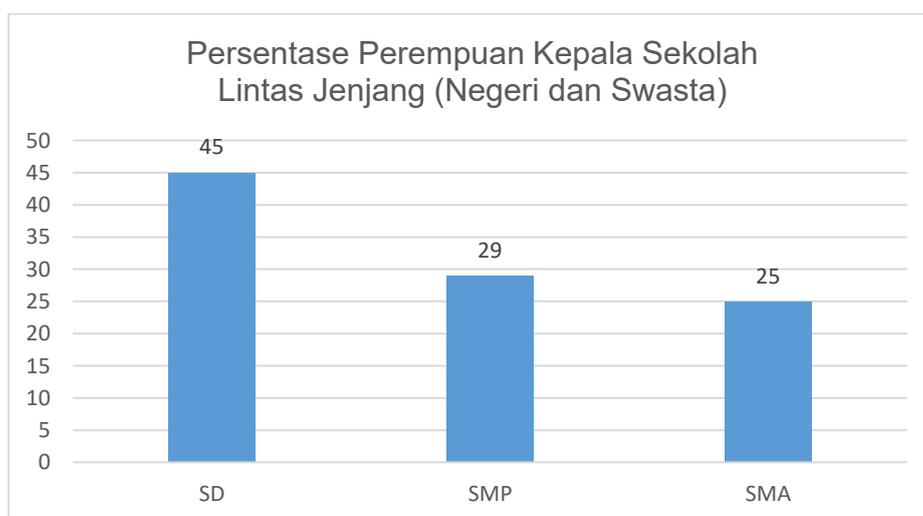
Grafik 2: Data Persentase Guru Perempuan di Madrasah se-Indonesia



Sumber: EMIS Dashboard Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama (<http://emispendis.kemendiknas.go.id/dashboard/>)

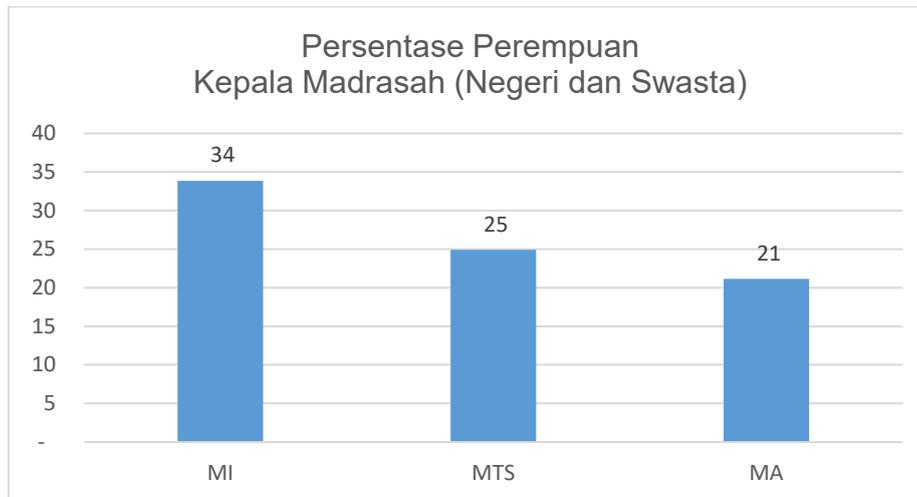
Grafik 2 menunjukkan kehadiran guru perempuan di madrasah lintas jenjang pendidikan. Proporsinya serupa dengan grafik sebelumnya di mana sebagian besar guru di ketiga jenjang madrasah adalah perempuan, dan paling tinggi persentasenya (78 persen) di madrasah ibtidaiyah (MI) atau setara dengan sekolah dasar (SD). Data tersebut merupakan agregat madrasah negeri dan swasta. Kehadiran perempuan sebagai mayoritas guru SD serta MI dapat dilihat sebagai peluang lebih besar bagi guru perempuan untuk menjadi kepala SD dan MI. Data terdistribusi jumlah guru penting untuk dilihat sebagai indikator yang menunjukkan ketimpangan peluang bagi guru perempuan untuk mengisi jabatan kepala sekolah. Kedua grafik berikut (Grafik 3 & 4) menunjukkan data terdistribusi sebaran kepala sekolah lintas jenjang pendidikan di Indonesia:

Grafik 3: Data Persentase Perempuan Kepala Sekolah se-Indonesia Lintas Jenjang Pendidikan pada Semester Ganjil 2020/2021



Sumber: DAPODIK - GTK, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Grafik 4: Data Persentase Perempuan Kepala Madrasah se-Indonesia Lintas Jenjang Pendidikan pada Semester Genap 2020/2021



Sumber: SIMPATIKA, Kementerian Agama RI

Kedua grafik tersebut (Grafik 3 & 4) menunjukkan bahwa baik di sekolah umum maupun madrasah, keterwakilan perempuan sebagai kepala sekolah kurang dari 50 persen. Meskipun ketersediaan guru perempuan sangat memadai untuk dapat menduduki posisi kepala sekolah secara proporsional, posisi kepala sekolah lintas jenjang pendidikan pada sekolah dan madrasah ternyata didominasi oleh guru laki-laki. Semakin tinggi jenjang pendidikan, semakin kecil persentase kehadiran perempuan sebagai kepala sekolah (EP-POM, 2016).

Catatan penting dari survei INOVASI tahun 2018 menemukan bahwa performa kepala sekolah perempuan relatif lebih baik daripada laki-laki. Ini semakin mempertegas pentingnya keterwakilan guru perempuan sebagai kepala sekolah. Ketimpangan jumlah guru perempuan sebagai kepala sekolah serta temuan INOVASI (2018) tentang potensi kepala sekolah perempuan menjadi alasan pentingnya memahami situasi di lapangan dalam upaya meningkatkan kehadiran kepala sekolah perempuan. Dalam rangkaian konteks tersebut, Cakra Wikara Indonesia (CWI), didukung Program INOVASI,⁴ melakukan riset lanjutan untuk mendapatkan gambaran lebih utuh tentang hambatan yang perempuan hadapi untuk menjadi kepala sekolah, terutama di jenjang pendidikan dasar.

1.2. Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Riset ini berfokus pada persoalan keterwakilan perempuan sebagai kepala sekolah, khususnya pada pendidikan tingkat dasar. Pasalnya, di jenjang pendidikan tingkat inilah terdapat persentase ketersediaan guru perempuan yang sangat signifikan. Hasil temuan riset ini bertujuan agar dapat dijadikan rujukan dasar untuk menyampaikan sejumlah rekomendasi kebijakan yang relevan. Dengan demikian, sejak awal penting untuk memahami garis koordinasi dan pemegang wewenang tertinggi atas kategori sekolah yang diteliti. Payung kebijakan nasional yang menjadi rujukan

⁴ INOVASI merupakan program kerja sama bilateral antara pemerintah Australia dan pemerintah Indonesia, yang bekerja langsung dengan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek), dengan tujuan meningkatkan hasil pembelajaran siswa di sekolah-sekolah di sejumlah kabupaten di Indonesia. Selengkapnya lihat www.inovasi.or.id.

pelaksanaan tata kelola sekolah tersebut menjadi konteks awal yang perlu dipahami. Menurut UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan dasar didefinisikan sebagai jenjang pendidikan yang melandasi pendidikan menengah (Pasal 17). Dalam riset ini, fokus cakupan studi dilakukan pada pendidikan dasar di SD dan MI.

Identifikasi regulasi dan implikasi kebijakan penting dilakukan sejak awal agar riset ini dapat mengarahkan upaya intervensi yang perlu dilakukan pada para pembuat kebijakan serta pemangku kepentingan yang relevan. Kajian riset ini meliputi tiga jenis sekolah dasar yang ditentukan dengan mengidentifikasi implikasi kebijakan yang menaunginya. Pertama, Sekolah Dasar Negeri (SDN) dengan implikasi kebijakan di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.⁵ Kedua, MI yang diselenggarakan oleh pemerintah atau Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) dengan implikasi kebijakan di bawah Kementerian Agama (Kemenag) dan kantor perwakilannya di daerah. Ketiga, MI yang diselenggarakan oleh yayasan atau lembaga pendidikan (nonpemerintah) atau dikenal sebagai Madrasah Ibtidaiyah Swasta (MIS) atas pertimbangan kemitraan INOVASI dengan sejumlah lembaga madrasah swasta di daerah.

Sebagai riset kebijakan, pemahaman dan uraian tentang regulasi pemilihan/rekrutmen kepala SDN, MIN, dan MIS menjadi landasan dasar dalam mengembangkan analisis. Penting untuk memeriksa dengan seksama rangkaian tahapan pemilihan/rekrutmen kepala SDN dan madrasah ibtidaiyah sebagaimana diatur dalam regulasi pemerintah. Dalam konteks tahapan pada proses pemilihan kepala SDN, MIN dan MIS, CWI juga melihat pentingnya mengenali sejauh mana prosedur formal diimplementasi di lapangan. Tantangan implementasi aturan formal sebenarnya merupakan hal yang terjadi secara luas akibat beragam hal, mulai dari soal teknis meliputi sosialisasi peraturan hingga yang lebih esensial yakni kesenjangan infrastruktur fisik, kekhasan kondisi geografis, hingga dinamika politik dan kondisi ekonomi lokal (Sumarno 2015, Rosser 2018). Dalam studi ini, aspek sosialisasi peraturan tidak ikut didiskusikan karena sifatnya yang teknis. Perhatian akan lebih banyak diberikan pada aspek yang lebih mendasar/esensial yang melatarbelakangi ragam masalah implementasi aturan formal di masing-masing daerah.

Rumusan pertanyaan pokok penelitian ini adalah: ***mengapa perempuan kurang terwakili dalam kepemimpinan sekolah dasar di wilayah mitra INOVASI?*** Terdapat empat subpertanyaan yang dirumuskan lebih lanjut sebagai berikut:

- Bagaimana proses pemilihan/rekrutmen kepala sekolah? Pertanyaan ini mengkaji prosedur seleksi di sekolah dasar dan madrasah, baik sekolah negeri maupun swasta, serta sejauh mana prosedur resmi tersebut diimplementasikan.
- Apa saja yang menghambat perempuan untuk menduduki jabatan kepemimpinan sekolah? Pertanyaan ini akan mencari akar penyebab terkait kurangnya keterwakilan perempuan, baik dikarenakan faktor internal maupun eksternal.
- Apa saja variabel/faktor yang memungkinkan perempuan untuk mendapatkan jabatan kepemimpinan sekolah? Ini termasuk “penyimpangan positif”⁶ untuk mengetahui jalur karier perempuan dan hal-hal apa yang membantu keberhasilan mereka, serta praktik baik terkait sistem kebijakan yang mempromosikan kepemimpinan yang setara gender yang berasal dari para praktisi pendidikan dan pembuat kebijakan.

⁵ Sekolah swasta, sesuai uraian dalam Permendikbud No. 6 Tahun 2018, berada di bawah yayasan atau lembaga pendidikan nonpemerintah sebagai pemegang kewenangan tertinggi untuk seleksi dan rekrutmen kepala sekolahnya.

⁶ Istilah “penyimpangan positif” digunakan untuk merujuk pada wilayah yang menunjukkan pola berbeda dari kecenderungan umum, yakni persentase perempuan kepala sekolah justru lebih tinggi dibandingkan laki-laki.

- Intervensi apa yang diperlukan untuk meningkatkan kesempatan bagi perempuan dalam meningkatkan karier dan mendapatkan posisi kepemimpinan sekolah?

Ketiga subpertanyaan awal tersebut akan diuraikan jawabannya pada Bab II sebagai pokok-pokok temuan dan analisis, sementara subpertanyaan terakhir akan dijawab dalam bentuk rekomendasi kebijakan.

Berdasarkan uraian pertanyaan tersebut, riset ini memiliki dua tujuan. Pertama, agar melihat gambaran yang lebih utuh terkait hambatan yang dialami perempuan untuk menjadi pemimpin dalam pendidikan pada sekolah dasar dan madrasah ibtidaiyah dengan mengidentifikasi kebiasaan-kebiasaan (norma institusional maupun sosial) yang menghambat maupun yang mendukung kepemimpinan perempuan sebagai kepala sekolah. Kedua, merumuskan sejumlah intervensi untuk mengatasi hambatan-hambatan peningkatan peluang yang setara bagi perempuan untuk menjadi kepala sekolah di SDN, MIN, dan MIS.

1.3. Studi Literatur dan Kerangka Analisis

Pemetaan studi literatur dilakukan dengan cara menelusuri sejumlah publikasi hasil riset terdahulu yang relevan dengan studi ini. Minimnya jumlah perempuan sebagai pimpinan kepala sekolah merupakan gejala yang ditemukan di banyak negara. Perbedaan sistem pendidikan maupun sistem politik dan sosial budaya di masing-masing negara menjadi konteks spesifik yang memengaruhi beragam penjelasan tentang ketimpangan gender pada jabatan pimpinan sekolah. Hasil pemetaan studi literatur selengkapnya ada pada lampiran.

Studi serupa yang berfokus pada Indonesia dalam satu dekade terakhir dapat disebutkan sekurangnya tiga publikasi, antara lain studi yang dilakukan oleh Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank/ADB) tentang kompetensi pengawas dan kepala sekolah/madrasah (ACDP, 2013); studi tentang perkembangan karier guru dan kepala sekolah perempuan (EP-POM, 2016); serta studi tentang manajemen dan kepemimpinan sekolah di Indonesia (Sumintono et al., 2019). Studi ACDP (2013) merupakan studi kuantitatif dengan laporan deskriptif hasil penilaian kompetensi pengawas dan kepala sekolah/madrasah di 55 kabupaten sebagai sampel. Studi kualitatif EP-POM (2016) dilakukan pada lintas jenjang pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Tsanawiyah (MTS), dan Madrasah Aliyah (MA) di 10 kabupaten. Sementara publikasi oleh Sumintono (2019) dilakukan utamanya dengan tinjauan sejarah, tetapi aspek gender sama sekali tidak dibahas. Publikasi yang paling serupa dengan riset CWI adalah yang dilakukan EP-POM (2016), tapi berbeda dalam hal cakupan studi baik jenjang pendidikan maupun wilayah geografis.

Dalam menyusun temuan dan analisis atas temuan, riset CWI menyoroti tiga dimensi hambatan yang hadir simultan. Pembabakan analisis temuan dilakukan menurut ketiga dimensi hambatan yang dapat diidentifikasi.

1. Hambatan berdimensi regulasi atau yang terkait dengan implementasi peraturan formal pemilihan kepala sekolah.

Proses pemilihan kepala sekolah dapat bervariasi praktiknya dan tidak selalu mengikuti alur kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini pernah disampaikan dalam studi yang dilakukan oleh Sumarno (2015) tentang proses rekrutmen seluruh kepala sekolah SD pada satu

kecamatan di Kabupaten Rejang Lebong, Bengkulu. Rekrutmen dilakukan tanpa mengikuti prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Kementerian Pendidikan.

Pemilihan kepala sekolah SD di kecamatan itu mengedepankan syarat umum, yaitu kriteria “Beriman dan Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa” yang dibuktikan melalui identitas yang dimiliki. Proses pengangkatan kepala sekolah pun bervariasi dan kebanyakan direkrut bukan dari pengusulan kepala sekolah melainkan oleh pengawas atau orang dekat bupati seperti Kepala Dinas Pendidikan (Sumarno, 2015). Pengaruh politik dalam proses pemilihan kepala sekolah juga disebutkan dalam studi Sumintono et al. (2019) meski tanpa rujukan studi kasus empirik. Dalam riset CWI, pengaruh politik ditemukan, tetapi tidak khusus berdampak pada perempuan saja. Elaborasi hambatan-hambatan berdimensi regulasi dalam studi CWI akan berfokus pada sejumlah tahapan proses pemilihan kepala sekolah menurut Permendikbud No. 6 Tahun 2018 untuk SDN dan PMA No. 58 Tahun 2017 untuk MI serta ragam permasalahannya.

2. Hambatan berdimensi kultural yang berfokus pada signifikansi norma gender yang berlaku di masyarakat.

Dimensi kultural diuraikan dengan fokus pada relasi serta pembagian peran yang dianggap ideal antara perempuan dan laki-laki. Dalam riset ini, pengalaman perempuan sebagai kepala sekolah dan guru yang telah memenuhi syarat menjadi kepala sekolah menjadi informasi penting untuk disandingkan dengan implementasi peraturan formal. Signifikansi aspek norma gender juga ditemukan dalam studi yang dilakukan Airin (2010). Interpretasi ajaran agama secara tekstual dan tradisi budaya cenderung ikut melestarikan relasi timpang antara perempuan dan laki-laki; perempuan sebagai yang tidak layak menjadi pemimpin; perempuan sebagai istri sulit mengambil keputusan secara otonom, tanggung jawab domestik yang dibebankan secara eksklusif pada perempuan; serta tantangan keterbatasan mobilitas perempuan, baik karena alasan keamanan maupun izin suami. Konformitas atau kepatuhan terhadap norma gender menjadi aspek krusial untuk memahami hambatan berdimensi kultural yang dihadapi perempuan.

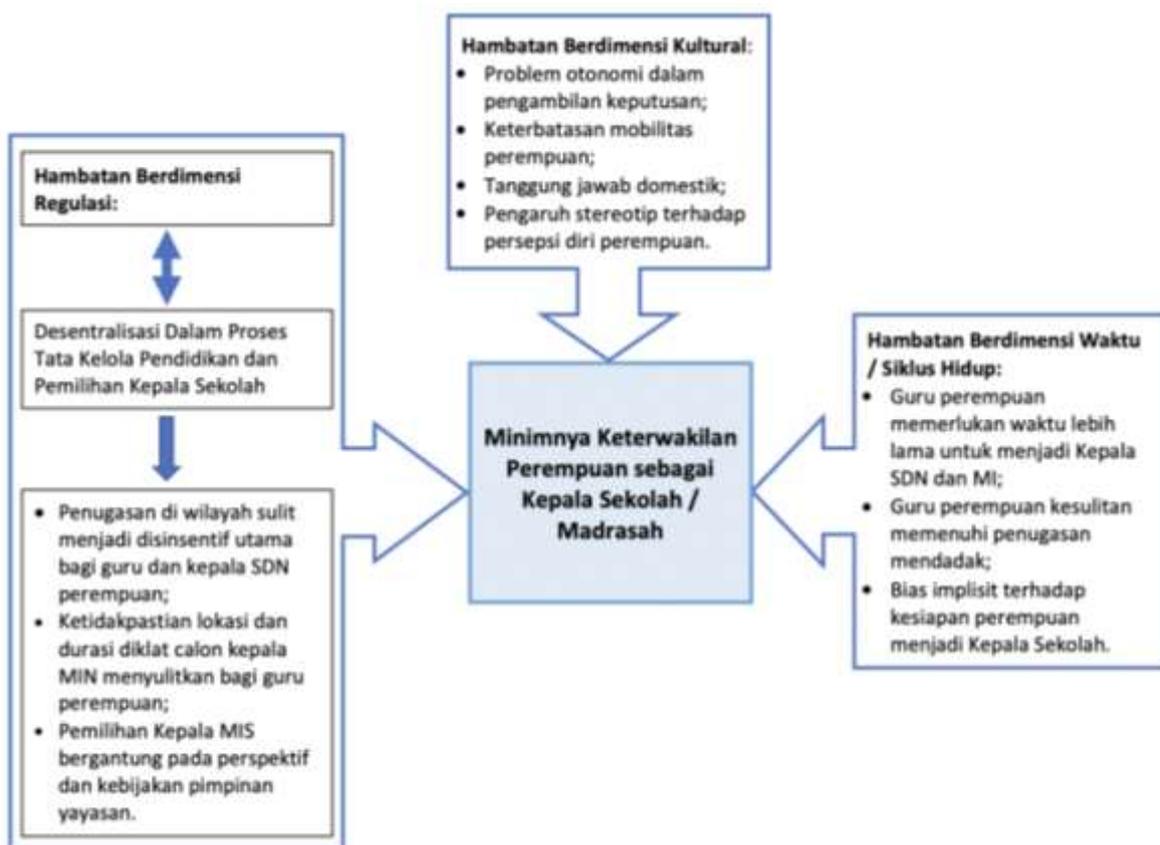
3. Hambatan berdimensi waktu yang berkaitan erat dengan perbedaan siklus hidup antara perempuan dan laki-laki.

Hal ini sebenarnya juga ikut dipengaruhi oleh dimensi kultural, tetapi pada pembahasannya bagian ini akan menyoroti perbedaan tata kelola waktu antara perempuan dan laki-laki sebagai akibat dari siklus hidup yang bergerak mengikuti upaya pemenuhan peran produktif dan reproduktif. Kerangka analisis gender tiga peran (*triple roles framework*) yang dikembangkan oleh Caroline Moser (1989) melandasi kerangka analisis hambatan berdimensi waktu pada riset CWI. Dalam teorinya, Moser mengategorisasi peran dan tugas perempuan menjadi tiga: (1) reproduktif (berkaitan dengan rumah tangga dan pengasuhan anak), (2) produktif (terkait aktivitas ekonomi yang biasanya ditandai dengan perolehan upah atas kerja yang dilakukan), dan (3) komunitas (berkaitan dengan pemenuhan fungsi sebagai bagian dari suatu komunitas). Identifikasi peran produktif, reproduktif, dan komunitas dikembangkan oleh Moser untuk menegaskan beban berlapis yang dipikul perempuan secara simultan. Dibandingkan perempuan, sebagian besar laki-laki lebih sedikit terlibat dalam pemenuhan peran reproduktif maupun komunitas. Peran reproduktif yang meliputi melahirkan, mengasuh, dan membesarkan anak, serta tanggung jawab domestik lainnya, seperti memasak, merawat rumah, dan merawat keluarga yang sakit atau lanjut usia, secara eksklusif sering kali dibebankan kepada perempuan.

Hal ini berkonsekuensi pada alokasi dan distribusi waktu yang berbeda secara signifikan antara perempuan dan laki-laki. Uraian hambatan berdimensi waktu pada riset ini akan berfokus pada uraian tentang pemenuhan peran produktif dan reproduktif antara perempuan dan laki-laki.

Meski peraturan formal tentang pemilihan kepala sekolah/madrasah bersifat gender netral⁷, norma gender yang ada membuat perbedaan signifikan pengalaman serta akses peluang antara guru perempuan dan laki-laki untuk menjadi kepala sekolah. Hal ini tercermin pada rentang waktu yang dilalui untuk pengembangan karier guru perempuan untuk menjadi kepala sekolah yang cenderung lebih lama dibandingkan guru laki-laki. Sebagaimana dapat dilihat lebih terperinci dalam bab temuan, hambatan berdimensi waktu/siklus hidup ini erat hubungannya dengan hambatan berdimensi kultural.

Gambar 1: Skema Analisis



⁷ Pendekatan netral gender mencakup rangkaian program dan kegiatan yang tidak mempertimbangkan relevansi aspek gender pada hasil/capaian, tetapi proses maupun dampaknya berpotensi melestarikan ketimpangan gender yang ada sebelumnya. Peraturan netral gender bermakna peraturan yang tidak membedakan antara subjek perempuan dan laki-laki.

1.4. Metodologi dan Teknik Pengumpulan Data

Riset ini menggunakan pendekatan riset kualitatif. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara mendalam dan diskusi kelompok terpusat (*Focus Group Discussion/FGD*). Pengumpulan data dilakukan secara daring dan luring, menyesuaikan dengan kondisi di masing-masing wilayah riset. Data sekunder diperoleh melalui kajian literatur, penelusuran situs resmi data pokok pendidikan, pengajuan permohonan data kepada Kemendikbudristek dan Kemenag, serta telaah regulasi terkait prosedur pemilihan kepala sekolah pada SDN, MIN, dan MIS. Wilayah studi dalam riset ini merupakan bagian dari wilayah kerja program INOVASI yang dipilih berdasarkan tiga kabupaten dengan persentase perempuan kepala sekolah rendah dan satu kabupaten dengan persentase perempuan kepala sekolah tinggi. Persentase perempuan kepala sekolah rendah ditemukan di Kabupaten Bima (Provinsi Nusa Tenggara Barat), Kabupaten Probolinggo (Provinsi Jawa Timur), dan Kabupaten Bulungan (Provinsi Kalimantan Utara). Persentase perempuan kepala sekolah tinggi ditemukan di Kabupaten Sumba Barat (Provinsi Nusa Tenggara Timur). Pengumpulan data primer di keempat kabupaten dilakukan mulai 20 April hingga 11 Mei 2021 (sekitar tiga pekan). Wawancara dengan unsur pembuat kebijakan tingkat nasional dilakukan di bulan Juli 2021, yakni dengan unsur Kemendikbudristek sebagai otoritas yang mengeluarkan peraturan untuk SDN dan Kemenag untuk MI.

Berikut adalah tabulasi profil informan di keempat kabupaten:

Tabel 1: Profil Informan Unsur Kepala Sekolah dan Guru

Perempuan	Sekolah Dasar Negeri (SDN)	MI Negeri (MIN)	MI Swasta (MIS)
Kepala Sekolah/Madrasah	9	1	3
Guru yang memenuhi persyaratan (<i>eligible</i>) untuk menjadi kepala sekolah/madrasah.	10	2	-
Laki-laki	Sekolah Dasar Negeri (SDN)	MI Negeri (MIN)	MI Swasta (MIS)
Kepala Sekolah/Madrasah	4	3	-
Guru yang memenuhi persyaratan (<i>eligible</i>) ⁸ untuk menjadi kepala sekolah/madrasah.	5	-	-

⁸ Menurut peraturan, ada syarat administratif yang harus dipenuhi seorang guru yang layak menjadi calon kepala sekolah/madrasah. Studi ini mewawancarai total 17 orang guru yang seluruhnya telah memenuhi persyaratan (*eligible*) menjadi calon kepala sekolah/madrasah.

Tabel 2: Profil Informan Unsur Pemangku Kepentingan di Daerah

Perempuan 13 orang	CSO Pendidikan (Probolinggo) PGRI (Probolinggo) Pengawas Sekolah MI (Probolinggo) Komite Sekolah (Probolinggo) Bidang Guru dan Tenaga Kependidikan (Probolinggo) Pengawas Sekolah MI (Bulungan) Pengawas Sekolah SD (Bulungan) Akademisi (Bulungan) PGRI (Bima) Pengawas Sekolah SD (Bima) Pengawas Sekolah SD (Sumba Barat) Komite Sekolah (Sumba Barat) CSO Pendidikan (Sumba Barat)
Laki-laki 24 orang	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Bidang Guru dan Tenaga Kependidikan Badan Pembangunan Daerah/Bappeda Dinas Pendidikan Agama Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan/LPMP Pengawas Sekolah SD Pengawas Sekolah MI Komite Sekolah Akademisi Jurnalis PGRI

Dalam menentukan informan guru maupun kepala sekolah turut diperhatikan keterwakilan gender, asal sekolah (SDN, MIN, dan MIS), status akreditasi sekolah, variasi durasi pengalaman bekerja, serta letak sekolah (wilayah perdesaan dan perkotaan). Hal ini bertujuan untuk melihat keragaman pengalaman berdasarkan sejumlah faktor tersebut. Penetapan informan dilakukan dengan konsultasi bersama tim INOVASI pusat dan daerah. Total terdapat 74 orang informan di empat kabupaten yang terdiri dari 38 perempuan dan 36 laki-laki dari unsur sekolah (guru dan kepala sekolah) maupun unsur pemangku kepentingan.

Informan dari unsur pemangku kepentingan ditentukan berdasarkan perannya dalam proses pemilihan kepala sekolah/madrasah, baik otoritas formal maupun pihak yang berpotensi memengaruhi proses pemilihan kepala sekolah/madrasah. Terdiri dari Dinas Pendidikan Kabupaten serta jajaran unsur pelaksana di bawahnya, Departemen Pendidikan Agama di Kabupaten serta jajarannya, Pengawas Sekolah, Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP)⁹, Komite Sekolah, dan akademisi/aktivis CSO/jurnalis yang bergiat pada isu pendidikan, khususnya jenjang pendidikan dasar. Dalam keempat panel FGD, perempuan selalu dipastikan ikut hadir sebagai narasumber dengan tujuan menghadirkan perspektif dan pengalaman khas perempuan. Pada bulan Juli 2021, dilakukan wawancara tambahan dengan dua narasumber yang mewakili unsur pengambil kebijakan di tingkat nasional, yakni unsur Direktorat Guru dan Tenaga Kependidikan Madrasah pada

⁹ Perwakilan LPMP dipilih karena keberadaannya di daerah sebagai perpanjangan tangan Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LPPKS) yang berada di Kabupaten Karanganyar, Jawa Tengah.

Kementerian Agama serta unsur Direktorat Pendidikan Profesi dan Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan pada Kemendikbudristek.

Dalam riset ini, unit analisis¹⁰ yang disoroti ialah problematika pola pemilihan kepala sekolah di jenjang pendidikan dasar pada SDN, MIN, dan MIS di empat kabupaten wilayah kerja program INOVASI. Sedangkan yang menjadi unit observasi meliputi tiga kategori: (1) individual (kepala sekolah dan guru); (2) organisasional (sekolah, komite sekolah, pengawas sekolah, dinas/ instansi terkait beserta unsur-unsurnya yang relevan), dan (3) struktural-institusional (implementasi regulasi formal terkait pemilihan kepala sekolah SDN, MIN, dan MIS sejak tahap pencalonan, seleksi, hingga pengangkatan dan penugasan kepala sekolah).

1.5. Keterbatasan Penelitian

Sejumlah keterbatasan penelitian perlu dicantumkan di sini sebagai catatan untuk kemungkinan perbaikan pada riset selanjutnya maupun peluang kebutuhan riset terpisah yang masih relevan.

- Dengan metode wawancara daring, keterbatasan infrastruktur dan teknologi di tiap daerah menjadi kendala dalam menggali informasi lebih mendetail. Pengumpulan data yang bertepatan dengan pekan menjelang Hari Raya Idul Fitri berkonsekuensi pada keterbatasan waktu informan untuk diwawancarai.
- Informasi sensitif sulit didapat melalui wawancara daring. Hal ini terutama terkait dimensi ekonomi politik lokal yang berkenaan dengan potensi keterlibatan dalam pemilu dan relasi khusus dengan sejumlah pejabat berwenang.
- Khusus untuk konteks pengelolaan MIS, tim CWI tidak mewawancarai unsur pimpinan yayasan karena keterbatasan akses sehingga pandangan dan pertimbangan dalam rekrutmen kepala MIS tidak memadai informasinya.

Merujuk pada keterbatasan penelitian di atas, akan bermanfaat untuk mendapatkan informasi lebih mendalam melalui penelitian lanjutan mengenai beberapa aspek yang diidentifikasi oleh studi ini. Khususnya, aspek-aspek yang berpotensi memengaruhi pola tantangan yang dihadapi oleh guru perempuan untuk berkarir sebagai kepala sekolah dan bentuk dukungan yang mungkin relevan untuk mengatasinya. Di antaranya:

- Pengaruh relasi sosial (dengan kepala sekolah sebelumnya, dengan pengawas sekolah, dengan jajaran pejabat di kantor dinas pendidikan terkait),
- Pengaruh dukungan politik pada karir guru/kepala sekolah perempuan (terutama dalam konteks proses mutasi maupun nominasi jelang dan sesudah pilkada),
- Pengaruh dinamika peran domestik serta ketersediaan dukungan untuk menjalankan peran tersebut, serta
- Beban kerja kepala sekolah secara umum.

¹⁰ Dalam riset sosial, penting untuk secara lugas memetakan unit analisis dan unit observasi agar proses pengumpulan data pengembangan kerangka analisis dapat dilakukan secara koheren. Menurut Babbie (2010), secara sederhana unit analisis dipahami sebagai entitas yang hendak dijadikan sorotan atau fokus pembahasan oleh peneliti. Dengan kata lain, rumusan dan cakupan unit analisis ditentukan oleh rumusan pertanyaan penelitian. Unit analisis tidak otomatis sama dengan unit observasi. Unit observasi secara sederhana merujuk pada satuan atau rangkaian unit yang peneliti akan observasi, ukur (dalam riset kuantitatif), atau jadikan sebagai sumber informasi ataupun pengumpulan data dalam upaya menjelaskan unit analisis. Cakupan unit observasi sangat dipengaruhi oleh metode pengumpulan data.

Pendalaman terkait aspek-aspek tersebut dapat digunakan dalam menyusun kebijakan afirmasi yang relevan dan dibutuhkan.

2. Hambatan Multidimensional dan Faktor Dukungan bagi Guru dan Kepala Sekolah Perempuan

Temuan lapangan menunjukkan setidaknya ada tiga hambatan yang dialami perempuan untuk menjadi kepala sekolah.

1. Hambatan berdimensi regulasi.

Peraturan memiliki konsekuensi pada terbentuknya otoritas dan kewenangan untuk mengatur dan menjalankan proses pemilihan kepala sekolah. Riset ini menemukan peraturan tentang pemilihan kepala sekolah/madrasah yang bersifat netral gender. Aturan tahapan pemilihan kepala sekolah/madrasah berlaku sama bagi guru perempuan dan laki-laki. Padahal, situasi dan peluang di lapangan pada kenyataannya berbeda antara guru perempuan dan laki-laki dalam menjalani rangkaian proses menjadi calon kepala sekolah/madrasah.

2. Hambatan berdimensi kultural.

Hambatan ini bersifat tak kasatmata yang tersembunyi di ruang privat. Budaya dan agama memengaruhi posisi perempuan untuk dapat mengambil keputusan secara otonom di dalam keluarga.

3. Hambatan berdimensi waktu/siklus hidup.

Hambatan ini didasarkan pada siklus hidup yang berbeda antara perempuan dan laki-laki. Pada perempuan, pemenuhan fungsi produktif dan reproduktif dapat berbenturan sementara pada laki-laki tidak. Ini berkonsekuensi pada soal waktu di mana perempuan memerlukan waktu lebih panjang dibandingkan laki-laki dalam mengembangkan karier.

Selain ketiga hambatan di atas, pada bagian akhir temuan riset akan dibahas berbagai faktor pendorong bagi perempuan untuk menjadi kepala sekolah. Bagi perempuan, hambatan di ruang privat dan ruang publik saling bertaut dan sulit untuk dipisahkan.

2.1. Hambatan Berdimensi Regulasi

Saat ini Kemendikbudristek tengah menyusun peraturan yang mengatur tentang Pendidikan Guru Penggerak (PGP), sebuah program kepemimpinan bagi guru yang bertujuan untuk menciptakan pemimpin pembelajaran yang berpusat kepada murid. Program ini sudah dilaksanakan sejak tahun 2020 dan memasuki angkatan ke-4. Seorang guru untuk menjadi guru penggerak harus menempuh pendidikan guru penggerak selama sembilan bulan dengan kurikulum setara 306 jam pelajaran. Tiga kabupaten yang menjadi wilayah target riset ini, yaitu Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Sumba Barat, dan Kabupaten Bima termasuk dalam wilayah sasaran PGP angkatan ke-4, yang saat ini tengah berlangsung. Sementara Kabupaten Bulungan akan menjadi salah satu wilayah sasaran PGP pada angkatan ke-5 yang akan datang.

Dikutip dari laman resmi PGP¹¹, Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Mendikbud Ristek) mengatakan bahwa guru yang telah lulus dari PGP akan memiliki kesempatan untuk menjadi kepala sekolah. Program ini nantinya menjadi syarat ketika seorang guru ingin menjadi kepala sekolah. Meski demikian, menurut penuturan unsur Direktorat Pendidikan Profesi dan Pembinaan

¹¹ Penulis Sekolah Penggerak, "Guru Penggerak Akan Jadi Syarat Menjadi Kepala Sekolah," *Kemendikbudristek*, 13 Februari 2019, <https://sekolah.penggerak.kemdikbud.go.id/programsekolahpenggerak/2021/02/13/guru-penggerak-akan-jadi-syarat-menjadi-kepala-sekolah/>

Guru dan Tenaga Kependidikan, saat ini belum ada peraturan yang menyatakan PGP sebagai syarat untuk menjadi kepala sekolah.

“...harus menunggu regulasi yang keluar nanti. Bagaimana tata kelola guru dan tenaga kependidikan yang baru nanti, itu baru bisa menjawab pertanyaan tadi (menjadi syarat kepala sekolah).” (Laki-laki, Unsur Direktorat Pendidikan Profesi dan Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan Kemendikbudristek)

Hingga saat hasil studi ini ditulis, peraturan yang mengatur syarat dan mekanisme pemilihan kepala sekolah adalah Permendikbud No. 6 Tahun 2018. Peraturan tersebut menjelaskan bahwa untuk menjadi kepala sekolah, seorang guru harus menempuh sejumlah tahapan yang mencakup pendidikan dan pelatihan selama tiga bulan untuk memenuhi standar kualifikasi tertentu dan mendapatkan sertifikat calon kepala sekolah. Acuan peraturan yang dikaji dalam riset ini adalah Permendikbud No. 6 tahun 2018 untuk pemilihan kepala sekolah dan PMA No. 24 Tahun 2018 untuk pemilihan kepala madrasah.

2.1.1. Desentralisasi dalam Proses Tata Kelola Pendidikan dan Pemilihan Kepala Sekolah

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) menetapkan dan mengatur urusan pemerintahan wajib yang salah satunya adalah pendidikan. Akses ke pendidikan dasar menjadi parameter penyelenggaraan pemerintah daerah. UU Pemda turut mengatur pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan yang menyebutkan bahwa pengelolaan pendidikan dasar merupakan kewenangan daerah kabupaten/kota, sementara penetapan standar nasional dan kurikulum pendidikan dasar ada pada pemerintah pusat. Proses desentralisasi menempatkan kebijakan pendidikan dasar, termasuk pemilihan kepala SDN, berada pada kewenangan pemerintah daerah tingkat kabupaten. Hal berbeda untuk pemilihan kepala MIN, Kementerian Agama sebagai instansi vertikal menyerahkan kewenangan pemilihan kepala MIN kepada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi. Sementara untuk MIS, pimpinan yayasan merupakan pemegang otoritas yang menentukan pemilihan kepala MIS. Pembahasan temuan pada bagian berikut ini akan menguraikan hambatan regulasi yang dialami laki-laki dan perempuan, serta lebih banyak penjelasan pada lingkup SDN dibandingkan MIN dan MIS.

2.1.1.1. Wewenang Politik Pemerintah Daerah Menentukan Tahapan Pemilihan Kepala SDN

Pemerintah daerah memiliki kuasa dalam keputusan yang diambil di seluruh tahapan pemilihan kepala SDN. Ada tiga temuan utama terkait implementasi peraturan pemilihan kepala SDN. Pertama, komitmen anggaran pemerintah daerah menentukan tahapan dan proses pemilihan kepala SDN. Kedua, subjektivitas penilaian dari jajaran pimpinan daerah menentukan keterpilihan kepala SDN. Ketiga, proses pilkada turut memengaruhi pengangkatan dan mutasi kepala sekolah.

Menurut Permendikbud No. 6 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen GTK No. 26017 Tahun 2018, tahapan pemilihan kepala SDN terdiri dari sejumlah tahapan sebagai berikut :

Gambar 2: Tahapan Pemilihan Kepala SDN



Berdasarkan grafik di atas, tahapan pemilihan kepala SDN terdiri dari enam tahapan. Dimulai dari proses pengusulan hingga penugasan. Mengacu pada Permendikbud No. 6 Tahun 2018, secara formal tahap pengusulan dilakukan oleh kepala sekolah ataupun guru yang bersangkutan mengajukan permohonan setelah mendapatkan rekomendasi dari kepala sekolah satuan administrasi tempat yang bersangkutan bertugas. Tahap seleksi administrasi dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya. Tahap seleksi substansi serta tahap pendidikan dan pelatihan dilakukan oleh LPPKS atau lembaga lain yang bekerja sama dengan LPPKS. Tahap pengangkatan merupakan kewenangan pejabat pembina kepegawaian. Tahap terakhir, yaitu tahap penugasan, merupakan kewenangan pemerintah daerah. Pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut beragam di masing-masing wilayah riset. Tidak ada badan yang mengaudit/memonitor, tetapi peraturan memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah.

Temuan riset menunjukkan bahwa daerah dapat menerapkan tahapan dan proses yang berbeda dari yang telah ditetapkan melalui Permendikbud No. 6 Tahun 2018. Komitmen kepala daerah dalam memprioritaskan pengalokasian anggaran pendidikan sangat menentukan bagaimana tahapan dan proses pemilihan kepala sekolah SDN dijalankan. Temuan di Kabupaten Sumba Barat, Kabupaten Bima, dan Kabupaten Probolinggo menunjukkan komitmen pengalokasian anggaran pemerintah daerah memengaruhi tahapan dan proses pemilihan kepala sekolah. Komitmen pengalokasian anggaran ini berkaitan dengan minimnya pengalokasian anggaran untuk pemilihan kepala sekolah dan sertifikasi calon kepala sekolah yang belum menjadi prioritas dalam anggaran pendidikan.

Di Sumba Barat, hanya ada tiga dari enam tahap yang berjalan, yakni pengusulan, pengangkatan, dan penugasan. Ketiga tahap itu pun tidak diterapkan secara seragam. Ada kasus di mana kepala SDN melalui proses pengusulan oleh pengawas sekolah; ada juga kasus di mana kepala SDN tiba-tiba langsung dipanggil untuk mengikuti pelantikan (pengangkatan). Ragam praktik ini salah satunya disebabkan karena tidak adanya rujukan baku (petunjuk teknis/juknis) untuk pemilihan kepala sekolah di Kabupaten Sumba Barat.

“...Juknis tidak ada, terus terang. Karena apa? Karena kalau membuat Juknis, pengangkatan seorang kepala sekolah berdasarkan aturan berwenang. Harus mengacu pada punya sertifikat sehingga kami di sini untuk mengangkat kepala sekolah sesuai kemampuan...” (Laki-laki, Dinas Pendidikan Kabupaten Sumba Barat)

Ini berarti tidak ada tahap seleksi administrasi dan seleksi substansi pada pemilihan kepala SDN di Kabupaten Sumba Barat. Selain itu, sertifikasi calon kepala sekolah (melalui pendidikan dan pelatihan) juga tidak dijalankan sebagai salah satu tahap dalam pemilihan kepala SDN. Pelaksanaan sertifikasi calon kepala sekolah pada dasarnya sangat bergantung pada komitmen pemerintah daerah dalam memprioritaskan alokasi pendidikan dalam APBD.

“... sedangkan terkait tadi yang dibilang, menyangkut sertifikat calon kepala sekolah, itu memang di Permendikbud disebutkan. Tetapi ya itu tadi, kita tidak punya kemampuan ... kalau itu diberlakukan juga berarti memang tidak ada kepala sekolah...” (Laki-laki, BKPP Kabupaten Sumba Barat)

Masih di Kabupaten Sumba Barat, hingga saat ini belum ada anggaran yang terealisasi untuk melaksanakan pendidikan dan pelatihan. Ketika akhirnya dialokasikan pada tahun 2019-2020, pelaksanaannya pun harus ditunda karena pandemi yang kemudian disusul oleh pergantian bupati. Akibatnya, sejauh ini belum ada guru atau kepala SDN di Kabupaten Sumba Barat yang memiliki sertifikat calon kepala sekolah seperti yang diisyaratkan Permendikbud No. 6 Tahun 2018. Hal ini

akan menjadi masalah bagi kepala sekolah yang belum memiliki sertifikat dan NRKS karena tunjangan kepala sekolah menjadi tidak bisa dibayarkan, seperti dijelaskan oleh unsur pembuat kebijakan di tingkat nasional berikut ini:

“Kalau menjadi kepala sekolah kan berkaitan dengan adanya tunjangan. Jadi kalau ada kepala sekolah tidak memenuhi kriteria, misalnya belum mengikuti Diklat calon kepala sekolah, nah tunjangan tidak bisa terbayarkan.” (Laki-laki, Direktorat Pendidikan Profesi dan Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan Kemendikbudristek)

Kondisi kepala sekolah yang tidak tersertifikasi berkonsekuensi pada tunjangan kepala sekolah yang tidak bisa dibayarkan. Kondisi ini harus menjadi perhatian bagi pemerintah daerah karena membawa kerugian bagi para kepala sekolah di Sumba Barat.

Temuan Kabupaten Bima memperkuat bahwa komitmen anggaran dari pemerintah daerah sangat menentukan dalam proses pemilihan kepala SDN. Anggaran yang dialokasikan pemerintah daerah Kabupaten Bima menentukan jumlah kuota calon kepala sekolah yang dapat mengikuti pemilihan kepala sekolah. Meski telah memenuhi syarat administrasi, tidak semua calon bisa mengikuti proses pemilihan. Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga (Dikbudpora) mempunyai kewenangan dalam menentukan jumlah calon kepala sekolah yang dapat mengikuti pemilihan. Sejauh ini tidak ada kejelasan kriteria yang digunakan oleh Dinas Dikbudpora untuk menentukan siapa saja yang dapat mengikuti pemilihan kepala sekolah.

“...Nah, tes ‘cakep’ (calon kepala sekolah, red) ini kami lakukan karena tidak semua yang memenuhi syarat diikutkan. Artinya, ada prioritas yang memang jatah kami setiap tahun, misalnya kami ini jatah 50 per tahun. Banyak, lebih dari itu yang memenuhi syarat. Akhirnya kami mensyaratkan satu sekolah, satu yang ikut, kadang seperti seperti itu yang kami lakukan.” (Laki-laki, Dinas Dikbudpora Kabupaten Bima)

Hal serupa terjadi di Kabupaten Bulungan. Dinas Pendidikan tidak dapat mengalokasikan kuota lebih besar karena bergantung pada anggaran yang tersedia. Selama beberapa tahun terakhir, hanya disediakan kuota sebanyak 20 orang untuk pelaksanaan pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah. Di Kabupaten Bulungan ditemukan bahwa tidak ada prioritas dan alokasi anggaran untuk melaksanakan pendidikan dan pelatihan.

“...Beberapa tahun terakhir ini kami tidak bisa berbuat sesuatu karena berdasarkan anggaran Kabupaten Bulungan. Ya cukup besar juga anggarannya; untuk 20 orang saja itu sudah mencapai anggaran yang kurang lebih berapa miliar...” (Laki-laki, Dinas Pendidikan Kabupaten Bulungan)

Sementara di Kabupaten Probolinggo, komitmen anggaran dan ketersediaan infrastruktur memengaruhi penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan yang tidak secara langsung bekerja sama dengan LPPKS maupun LPMP seperti diamanatkan dalam peraturan.

Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam proses pemilihan kepala SDN membuat prosesnya berpeluang dipengaruhi subjektivitas jajaran pimpinan daerah. Temuan di keempat kabupaten tersebut menunjukkan bahwa proses pemilihan kepala sekolah yang seharusnya bersandar pada standar kualifikasi nasional tidak menjadi ukuran tunggal. Subjektivitas pimpinan dan pejabat daerah turut menentukan keterpilihan. Absennya ukuran dan kriteria penilaian dalam tahapan pengusulan, pengangkatan, dan penugasan menjadi permasalahan yang ditemukan di lapangan.

Di Sumba Barat, faktor kedekatan dan favoritisme dapat memengaruhi penilaian pengawas sekolah tentang siapa yang mampu dan siapa yang tidak mampu untuk kemudian diusulkan menjadi kepala

SDN. Hal serupa terjadi di tahap penugasan. Absennya kriteria yang jelas dan terukur dalam melakukan penugasan menciptakan ruang subjektivitas yang luas bagi Dinas Pendidikan—khususnya kepala dinas dan sekretaris dinas—dalam menentukan penugasan seseorang. Dalam banyak kasus, tidak transparannya proses pengambilan keputusan terkait penugasan otomatis membuat pertimbangan-pertimbangan Dinas Pendidikan tidak dapat diketahui secara transparan.

Sedangkan di Kabupaten Bima, proses pengangkatan dan penugasan calon kepala sekolah perlu dilaksanakan berdasarkan kriteria yang jelas. Subjektivitas dari Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) tingkat kabupaten dan Bupati juga sangat menentukan pengangkatan calon kepala sekolah. Berdasarkan penuturan narasumber dari Dinas Dikbudpora, salah satu faktor yang menyebabkan seseorang dapat diangkat menjadi kepala sekolah adalah kosongnya formasi kepala sekolah karena pensiun atau diangkat menjadi pengawas maupun Kepala Unit Pelaksana Teknis (UPT). Namun, hal ini tidak dapat sepenuhnya dijadikan acuan karena pada implementasinya terdapat ketidakjelasan waktu pengangkatan calon kepala sekolah. Ada calon kepala sekolah yang menunggu hingga enam tahun, bahkan lebih dari itu.

“...Untuk yang lima orang itu, dari tahun 2009 sampai sekarang. Kecuali satu orang sudah almarhum. Jadi, empat orang itu sudah diangkat, Pak, Cuma bertahap, Pak. Saya (diangkat, red) 2009, ada yang 2011, ada yang 2015, dan yang terakhir kemarin 2017.” (Perempuan, kepala SDN Kabupaten Bima)

Di Kabupaten Bulungan, subjektivitas berpengaruh pada waktu penugasan. Guru yang telah memiliki sertifikat calon kepala sekolah hanya bisa menunggu penugasan dari Dinas Pendidikan tanpa mengetahui batasan waktu tunggu. Pengangkatan seseorang untuk menjadi kepala sekolah juga tidak memiliki standar penilaian yang transparan.

Temuan di tiga kabupaten, yaitu Sumba Barat, Bima, dan Probolinggo menunjukkan bahwa keterlibatan politik dan pemilihan kepala daerah juga memiliki pengaruh dalam keterpilihan dan mutasi kepala sekolah. Di Kabupaten Sumba Barat misalnya, keterlibatan politik dalam pilkada juga menjadi salah satu faktor yang berpengaruh. Mutasi atau dipindahkan menjadi konsekuensi dari keterlibatan politik seorang kepala sekolah laki-laki.

“...Tidak serta merta kita terjun karena imbasnya, misalnya harus dipindahkan...” (Laki-laki, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Di Kabupaten Bima, pemilihan kepala sekolah tidak semata-mata didasarkan pada penilaian kompetensi serta kinerja dari calon kepala sekolah, tetapi dipengaruhi oleh proses dan dinamika politik. Hal ini dapat terlihat melalui peran dari tim sukses kepala daerah sebagai perantara. Pihak yang memiliki kedekatan serta memberikan dukungan kepada tim sukses tersebut akan berpeluang lebih besar terpilih menjadi kepala sekolah.

“... guru-guru yang tidak memiliki kemapanan secara ekonomi dan pengaruh secara sosial tentu mereka tidak akan diperhitungkan secara signifikan sehingga teman-teman kepala sekolah yang memiliki budget/dana yang disetor kepada tim sukses misalnya, kemudian memiliki kapasitas sosial untuk memengaruhi kontestan yang akan diarahkan kepada kandidat tertentu. Itu akan menjadi catatan prioritas mereka untuk diangkat menjadi kepala sekolah. Padahal idealnya tidak seperti itu, harus berdasarkan 22system merit (merit system), harus berdasarkan keahlian dan kompetensi. Kalau di Kabupaten Bima tidak, malah yang (ber)kontribusi, baik secara finance maupun secara sosial terhadap proses kontestasi pemilihan kepala daerah, itu yang diprioritaskan untuk diangkat...” (Laki-laki, Akademisi Kabupaten Bima)

Temuan ini juga sejalan dengan hasil riset tentang pembelajaran pendidikan dasar di Kabupaten Bima yang dilakukan oleh SMERU (sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan kajian kebijakan publik). Salah satu temuan riset SMERU menunjukkan kuatnya pengaruh sosial politik dalam penempatan dan pengangkatan antara lain kepala unit pelaksana teknis dinas (UPTD), pengawas, kepala sekolah dan guru. Dalam hal ini kedekatan dengan pejabat berwenang, utamanya dengan Bupati terpilih serta tim suksesnya, merupakan faktor yang sangat menentukan (Hastuti, 2020, 7-8).

Hal serupa terlihat dari temuan di Kabupaten Probolinggo yang menunjukkan momen politik—terutama menjelang pilkada—kerap ditandai mutasi guru dan kepala SDN. Seorang guru atau kepala SDN yang memiliki pilihan politik berbeda dari pemerintah daerah terpilih berkonsekuensi mendapat penugasan di tempat jauh saat mutasi, seperti dituturkan berikut:

“Iya, karena istilahnya di Probolinggo begitu; ada guru yang kena ‘puting beliung’ gitu. Karena perbedaan pandangan politik (yang) tidak sesuai dengan pejabat yang sekarang, akhirnya dipindah dari ujung timur ke ujung barat, dari selatan ke utara. Jadi dipindah jauh dari domisilinya.” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Probolinggo)

Pengaruh politik terhadap pemilihan kepala sekolah juga diakui oleh unsur Direktorat GTK Kemendikbudristek kepada tim CWI:

“Memang sih, pengangkatan kepala sekolah ini tidak bisa kita pungkiri menjadi isu nasional kan, yang kaitannya dengan agenda lima tahunan itu; tetapi sejatinya ada pengaturan yang kita berikan bahwa seseorang itu menjadi kepala sekolah ya kinerja, karena kompetensi, karena kemampuan. Itu jadi pertimbangan yang utama, tetapi kemudian itu tidak bisa dibersihkan dari persoalan politik, dari persoalan pilkada.” (Laki-laki, Unsur Direktorat GTK Kemendikbudristek)

Temuan di atas menegaskan pemilihan jabatan kepala sekolah SDN masih rentan dipolitisasi. Desentralisasi memiliki konsekuensi yang memerlukan respons dari berbagai pihak untuk memastikan pemilihan kepala sekolah dapat berjalan lebih profesional.

2.1.1.2. Ketidakpastian Pelaksanaan Tahapan dan Proses Pemilihan Kepala MIN

Pemilihan kepala MIN diatur dalam Keputusan Dirjen Pendidikan Islam No. 5851 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Pengangkatan Kepala Madrasah & PMA No. 58 Tahun 2017 jo. PMA No. 24 Tahun 2018 tentang Kepala Madrasah. Tahapan dan proses pemilihan dapat dilihat dalam grafik (Gambar 3) di bawah ini.

Gambar 3: Tahapan Pemilihan Kepala MIN



Seperti halnya SDN, terdapat enam tahapan dalam pemilihan kepala MIN. Mengacu pada Surat Keputusan Dirjen Pendidikan Islam Nomor 5851 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Pengangkatan Kepala Madrasah, tahap pengusulan dilakukan oleh kepala madrasah dengan mengidentifikasi guru potensial sebagai bakal calon kepala madrasah. Tahap seleksi administrasi dilakukan oleh tim yang dibentuk Kantor Wilayah Kemenag Provinsi. Tahap seleksi substansi dilakukan oleh tim yang dibentuk Kantor Wilayah Kemenag Provinsi. Tahap pendidikan dan pelatihan diselenggarakan oleh Pusat Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Teknis Pendidikan dan Keagamaan Kemenag atau

lembaga lain sesuai kewenangannya. Tahap pengangkatan dan tahap penugasan kepala madrasah dilakukan oleh Kepala Kanwil Kemenag Provinsi. Pada tahapan pemilihan kepala madrasah juga tidak ada badan yang mengaudit/memonitor, tetapi peraturan memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah.

Ada dua temuan utama dari pengalaman empat Kabupaten. Pertama, otoritas yang dimiliki Kanwil Provinsi memungkinkan adanya fleksibilitas dalam menentukan tahapan dan proses pemilihan kepala MIN. Kanwil Kemenag Provinsi secara fleksibel dapat melakukan penyesuaian pada tahapan pemilihan kepala MIN. Penyesuaian ini mencakup peniadaan tahap tertentu dan perubahan urutan tahapan pemilihan kepala MIN, serta penyesuaian durasi dan lokasi pendidikan dan pelatihan bagi calon kepala MIN. Kedua, faktor subjektivitas dari Kanwil Provinsi dan ketiadaan ukuran penilaian yang baku memengaruhi keputusan sejak pengusulan hingga penugasan.

Keberadaan MI di Sumba Barat merupakan hasil transformasi dari MIS Islamiyah Waikabubak yang telah berdiri sejak tahun 2004 dan sekarang menjadi MIN. Proses pemilihan kepala MIN diawali ketika Kepala MIS Islamiyah Waikabubak yang telah menjabat sejak tahun 2006, dipanggil oleh Kanwil Kemenag Provinsi NTT agar mengikuti serangkaian diklat dan asesmen untuk menjadi Kepala MIN Sumba Barat. Proses ini dijalankan tanpa melalui tahap pengusulan dan seleksi (administrasi dan substansi) yang umumnya dilakukan dalam pemilihan kepala MIN.

“Iya, saya dipanggil. Diklat juga saya dipanggil. Saya tidak pernah usul untuk mengikuti diklat, calon kepala madrasah tidak pernah usul, tetapi memang itu persyaratan-persyaratan yang dari pusat mungkin sehingga saya dipanggil, begitu”. (Perempuan, Kepala MIN Sumba Barat)

Setelah mengikuti diklat selama seminggu di Denpasar, Kanwil Kemenag Provinsi NTT melakukan sejumlah asesmen yang di antaranya mencakup ujian tertulis, wawancara, tes penguasaan teknologi dan informasi, serta kemampuan membaca Al-Qur'an, sebelum akhirnya resmi melakukan pengangkatan. Berbeda dari Kabupaten Sumba Barat, pelaksanaan tahapan diklat calon kepala MIN di Kabupaten Bulungan berdurasi paling lama dibandingkan kabupaten-kabupaten lainnya, yaitu selama kurang lebih empat bulan.

Tahap pengangkatan dan penugasan kepala MIN di Bulungan dilakukan melalui proses pendaftaran setelah bakal calon kepala MIN memiliki Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Pelatihan Calon Kepala Madrasah. Keputusan akhir pengangkatan dan penugasan di Kabupaten Bulungan ditentukan oleh Kanwil Kemenag Provinsi. Hal itu dapat terjadi tanpa didasari kriteria atau ukuran yang pasti, di antaranya sertifikasi, senioritas atau hal lainnya seperti diungkapkan berikut ini:

“...Bagaimana proses penunjukan kok bisa jatuh ke saya, saya kurang tahu persis. Yang jelas prosesnya agak panjang...” (Laki-laki, Kepala MIN Kabupaten Bulungan)

Serupa dengan temuan di Kabupaten Bulungan, pengangkatan dan penugasan calon kepala MIN di Kabupaten Bima dilakukan melalui Surat Keputusan (SK) pengangkatan kepala madrasah yang dikeluarkan oleh Kanwil Kemenag Provinsi. Dalam memutuskan pengangkatan kepala MIN, ada ketidakjelasan kriteria yang digunakan. Regulasi yang mengatur pemilihan kepala madrasah sudah menyebutkan bahwa salah satu persyaratan untuk pengangkatan calon Kepala MIN adalah memiliki sertifikat calon kepala madrasah. Namun, dalam implementasinya di Kabupaten Bima, calon Kepala MIN yang sudah memiliki sertifikat tersebut belum tentu dapat segera diangkat menjadi kepala MIN. Terdapat subjektivitas dari Kantor Wilayah Provinsi terkait pengangkatan dan penugasan kepala MIN.

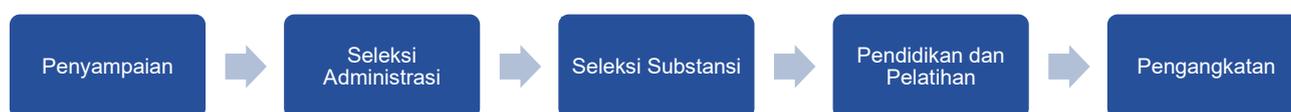
“...oke punya sertifikat, tentu juga ada pandangan-pandangan lain dari pimpinan di atas tentang kinerja kita, loyalitas kita, tentang yang lain-lain, latar belakang yang lain. Walaupun sudah bertemu head to head, tentu ada juga masukan dari kepala kantor tentang siapa yang akan diangkat.” (Laki-laki, Kasi Pendma kantor Kemenag Kabupaten Bima)

Pada kasus tertentu, seperti di Kabupaten Bulungan, Kanwil Kemenag Provinsi secara langsung melakukan penunjukkan terhadap guru untuk mengikuti seleksi kepala MIN.

2.1.1.3. Pemilihan Kepala MIS Merupakan Otoritas Penuh Yayasan

Pemilihan kepala MIS berbeda dari pemilihan kepala MIN. Yayasan merupakan pihak yang memiliki otoritas penuh dalam pemilihan kepala MIS. Proses pemilihan kepala madrasah di MIS diatur dalam Keputusan Dirjen Pendidikan Islam No. 5851 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Pengangkatan Kepala Madrasah & PMA No. 58 Tahun 2017 jo. PMA No. 24 Tahun 2018 tentang Kepala Madrasah. Alur tahapan pemilihan kepala MIS bisa dilihat dalam grafik berikut:

Gambar 4: Tahapan Pemilihan Kepala MIS



Berbeda dari SDN dan MIN, ada lima tahapan dalam pemilihan kepala MIS di mana yayasan adalah pemegang otoritas tertinggi yang menentukan pengangkatan kepala MIS. Temuan di tiga kabupaten yang meliputi Probolinggo, Bulungan, dan Bima menunjukkan bahwa Kanwil Kementerian Agama, terutama yang berada di kabupaten, tidak dapat melakukan intervensi dalam proses pemilihan.¹² Kanwil Kemenag, baik provinsi dan kabupaten, akan terlibat jika dimintai pertimbangan oleh yayasan. Pengangkatan kepala MIS sepenuhnya merupakan wewenang yayasan. Kualitas proses pemilihan kepala MIS ditentukan oleh kondisi yayasan seperti keuangan serta perspektif yang dimiliki oleh lembaga tersebut.

Kepala MIS bisa dijabat oleh seseorang dengan status PNS. Kepala MIS yang berstatus PNS memiliki pertanggungjawaban kepada dua lembaga, yaitu yayasan dan kementerian agama. Sementara itu, kepala MIS yang berstatus non-PNS hanya bertanggung jawab ke yayasan yang menaungi MIS tersebut. Dalam wawancara, unsur Direktorat GTK Kementerian Agama mengakui bahwa Kemenag sangat mengapresiasi penunjukkan kepala MIS berstatus PNS oleh yayasan. Bagi Kemenag ini akan memudahkan koordinasi dan menjalin keselarasan terkait kurikulum dan muatan pendidikan dalam upaya mengantisipasi radikalisme dan konservatisme agama.

2.1.2. Hambatan bagi Guru dan Kepala Sekolah Perempuan pada Sejumlah Tahapan Pemilihan Kepala SDN dan MI

Bagian ini membahas berbagai hambatan yang secara khusus dialami oleh guru serta kepala sekolah/madrasah perempuan dalam proses pemilihan kepala SDN dan MI. Aturan yang berlaku menetapkan sejumlah tahap yang harus dilalui untuk menjadi kepala SDN dan MI. Temuan riset ini menunjukkan bahwa perempuan mengalami hambatan di tiga tahap, yakni pengusulan, pendidikan dan pelatihan, serta penugasan. Munculnya hambatan-hambatan ini tidak dapat dilepaskan dari

¹² Di Sumba Barat tidak terdapat MIS pada saat riset dilaksanakan.

aturan yang bersifat netral gender. Pembahasan mengenai hambatan yang dialami oleh perempuan ini dibagi di dalam dua bagian, yaitu bagian pertama berfokus pada pembahasan hambatan di tahapan pemilihan kepala sekolah di SDN dan bagian kedua berfokus pada pembahasan hambatan yang dialami perempuan di MIN.

2.1.2.1. Penugasan di Wilayah Sulit Menjadi Disinsentif Utama Bagi Guru dan Kepala SDN Perempuan

Berdasarkan pengalaman guru dan kepala SDN perempuan, tahap pengusulan, pendidikan dan pelatihan, serta penugasan merupakan hambatan yang paling signifikan bagi mereka. Pada tahap pengusulan, hambatan bagi perempuan muncul ketika pola yang digunakan adalah penunjukkan. Penunjukkan di sini berarti pengusulan dilakukan secara instruktif tanpa didasarkan pada kriteria yang jelas dan baku. Di satu sisi, pola pengusulan seperti ini dapat mendorong peluang lebih besar bagi perempuan untuk menjadi kepala SDN. Namun, di sisi lain, pola pengusulan seperti ini mengabaikan kesiapan serta pengalaman khas perempuan yang kemudian berkonsekuensi terhadap tahap pemilihan lainnya. Berbeda dengan guru laki-laki, guru perempuan tidak dapat sewaktu-waktu diusulkan untuk menjadi calon kepala sekolah karena peran reproduktifnya yang menuntut alokasi waktu khusus. Pengusulan yang tidak mempertimbangkan kesiapan dan pengalaman khas perempuan akan menyulitkan perempuan dalam memenuhi tahap pemilihan kepala SDN lainnya, terutama tahap penugasan.

Tahap penugasan merupakan tahapan yang banyak dikhawatirkan oleh guru dan kepala SDN perempuan. Penugasan, khususnya penempatan di wilayah yang sulit, menjadi disinsentif paling signifikan bagi guru dan kepala SDN perempuan. Ini kerap menjadi pertimbangan yang membuat guru perempuan enggan mengikuti pemilihan kepala SDN. Perlu menjadi catatan bahwa keengganan ini tidak dapat dilihat semata-mata sebagai ketidakmauan perempuan untuk keluar dari zona nyaman dan/atau ketidakpatuhan terhadap aturan yang ada. Keengganan ini seringkali dipengaruhi oleh berbagai pengalaman khas perempuan, di antaranya siklus hidup yang berbeda secara signifikan dengan laki-laki, posisinya yang subordinat dalam relasi di keluarga, pekerjaan domestik yang dilekatkan pada perempuan, dan ekspektasi untuk mendahulukan kepentingan keluarga.

Penugasan sebagai tahap akhir dari proses pemilihan kepala SDN merupakan wewenang penuh dinas pendidikan di masing-masing kabupaten. Oleh karena itu, kebijakan penugasan di empat kabupaten yang menjadi fokus riset ini pun sangat beragam. Di Kabupaten Probolinggo, terdapat kebijakan yang menugaskan kepala sekolah yang baru terpilih ditempatkan di sekolah-sekolah yang berlokasi di pinggir dan belum “maju”. Sekolah-sekolah tersebut kebanyakan berada di daerah pelosok dengan akses yang sulit dan dalam banyak kasus terletak jauh dari domisili kepala SDN yang ditugaskan. Dengan kebijakan tersebut, kepala SDN yang baru terpilih diharapkan dapat mengimplementasikan pengetahuan yang diperoleh selama proses pelatihan dan pendidikan untuk meningkatkan kualitas sekolah yang belum “maju” tadi. Kebijakan terkait penempatan di daerah yang jauh bagi kepala SDN yang baru terpilih juga ditemukan di Kabupaten Bima.

Meskipun berlaku sama untuk perempuan dan laki-laki, kebijakan ini memiliki dampak yang sangat berbeda bagi perempuan.

Pertama, kebijakan ini menimbulkan keengganan bagi perempuan untuk mengikuti pemilihan kepala SDN, khususnya bagi perempuan yang sudah berkeluarga dan memiliki anak. Ini tidak dapat dilepaskan dari pemenuhan beban kerja domestik yang dilekatkan eksklusif pada perempuan.

Adanya kemungkinan penugasan di tempat yang jauh dengan akses yang sulit serta minimnya fasilitas membuat perempuan enggan mengikuti proses pemilihan kepala SDN sejak awal, seperti penuturan berikut ini:

“Contohnya seperti SDN Sapikerep III, SDN Kedasih 2, SDN Kedasih 1, di Dusun Gedong. Itu memang daerahnya sulit sekali dijangkau, masih banyak yang sulit. Nah itu juga menjadi pertimbangan (karena) kebetulan saya perempuan ya. Nah, ini sudah menjadi pemikiran juga. Seandainya saya nanti harus ada di sana, apa yang bisa saya lakukan itu sudah menjadi pemikiran awal dan kadang itu juga memang membuat (untuk memutuskan, red) ah nggak usah jadi kepala sekolah sudah.” (Perempuan, Guru SDN Kabupaten Probolinggo)

Kedua, kebijakan ini membuat perempuan potensial yang telah melewati serangkaian pemilihan kepala SDN justru tidak melanjutkan penugasan. Di Kabupaten Probolinggo, terdapat kasus di mana guru dengan kompetensi mumpuni yang sudah lolos seleksi administrasi, lolos seleksi substansi, dan telah mengikuti pendidikan maupun pelatihan, tetapi pada akhirnya menolak untuk ditugaskan karena akan ditempatkan di wilayah yang sulit. Artinya, kebijakan penugasan seperti ini tidak hanya menyisihkan guru perempuan potensial sejak awal, tetapi juga menyisihkan guru perempuan di tengah pelaksanaan tahap pemilihan kepala SDN. Hal ini tergambarkan melalui kutipan berikut:

“Saya tidak tahu namanya prosesnya yang di atas, regulasinya gimana, itu saya nggak tahu. Cuma saya yang menolak (pada tahun) 2015. Itu karena kebetulan saya dengar kalau saya mau ditempatkan di SD yang jauh.” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Probolinggo)

Ketiga, kebijakan ini juga lebih menyulitkan perempuan dalam menjalankan penugasannya karena adanya keterbatasan mobilitas. Hal ini ditemukan di Kabupaten Sumba Barat, wilayah yang sulit dapat dinilai dari sejumlah aspek, di antaranya adalah kondisi sekolah yang buruk, jarak yang jauh, aksesibilitas yang rendah, serta kerawanan wilayah. Tendensi menempatkan perempuan di wilayah yang sulit tidak dapat dilepaskan dari narasi yang terbentuk di Kabupaten Sumba Barat bahwa perempuan lebih baik dalam memimpin sekolah. Akibatnya perempuan yang dianggap lebih disiplin, lebih teliti, dan lebih mampu akan ditempatkan di wilayah yang sulit karena dipercaya dapat memimpin bahkan memperbaiki sekolah tersebut.

“Kemudian waktu itu saya minta ke dinas kalau bisa kasih turun... pindah. Kalau di Donga Delo jalan rusak, jauh, saya tidak mampu, saya sudah dua kali jatuh. Nah, begitu saya minta turun itu, Sekdis panggil nama saya, ‘Ibu, ini ibu siap di Lingo Langu?’ Saya bilang, ‘Aduh, jangan, Bapak. Saya trauma. Biar saya turun jadi guru biasa saja. Itu kepala sekolah ada omong rawan di situ. Saya perempuan, mana saya mampu.’ (Lalu) Sekdis bilang, ‘Tidak bisa. Pokoknya (nama informan) di Lingo Langu sudah. Tidak bisa tidak, saya lihat (nama informan) mampu.’ ” (Perempuan, Kepala Sekolah SDN Kabupaten Sumba Barat)

Pengalaman serupa ditemukan di Kabupaten Bima, hanya saja kali ini untuk penugasan periode kedua. Berdasarkan pengalaman kepala SDN perempuan yang menjadi narasumber dalam riset ini, terjadi proses mutasi ke sekolah yang lebih sulit lagi, khususnya dari segi jarak. Hal itu terjadi karena kepala SDN perempuan tersebut berhasil memimpin sekolah sebelumnya sehingga dianggap mampu memimpin sekolah yang lebih sulit lagi.

“...Kemarin kenapa saya dipindahkan ke Taloko, ‘Ibu ke pinggir-pinggir lagi deh. Karena sudah maju sekolahnya, mungkin di sana dibutuhkan.’ Kalau alasannya begitu, siap. Saya tidak jadi masalah...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bima)

2.1.2.2. Ketidakpastian Lokasi dan Durasi Diklat Calon Kepala MIN

Telah disinggung di awal bahwa pemilihan kepala MIN merupakan otoritas penuh Kanwil Kemenag Provinsi. Hal inilah yang membedakan proses pemilihan kepala MIN dari kepala SDN. Pemilihan kepala MIN sangat sentralistis, kewenangannya berada di bawah Kanwil Kemenag Provinsi. Lembaga pemerintah daerah tidak dapat melakukan intervensi dalam pemilihan kepala MIN. Kewenangan Kanwil Kemenag Provinsi sangat berpengaruh terhadap setiap tahapan pemilihan kepala MIN, mulai dari pengusulan hingga penetapan.

Tahap pendidikan dan pelatihan merupakan tahapan yang menyulitkan bagi guru dan kepala MIN perempuan dalam proses pemilihan kepala MIN karena ketidakpastian penetapan lokasi dan durasinya. Temuan lapangan menunjukkan terdapat keragaman penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di masing-masing daerah. Aturan yang berlaku memberikan sejumlah opsi lokasi pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Kanwil Kemenag Provinsi. Hambatan muncul ketika lokasi pendidikan dan pelatihan jauh dari tempat asal atau domisili calon kepala MIN. Di Kabupaten Bulungan dan Probolinggo, pendidikan dan pelatihan dilakukan di Balai Diklat Keagamaan masing-masing provinsi. Sedangkan di Kabupaten Sumba Barat dan Bima dilaksanakan di Balai Diklat Keagamaan yang berada di Denpasar, Bali. Bahkan pada kasus tertentu, seperti di Kabupaten Bima, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan juga dilakukan di Pusdiklat Kemenag Pusat di Jakarta. Ketidakpastian penetapan lokasi dan durasi pelaksanaan diklat merupakan bagian dari regulasi yang menjadi disinsentif bagi guru perempuan untuk mengikuti proses pemilihan kepala MIN. Disinsentif ini berkaitan dengan peran guru perempuan yang cenderung dilekatkan dengan urusan domestik. Hal ini muncul dalam pengalaman perempuan di MIN Sumba Barat sebagai berikut:

“... karena kita sudah mengikuti diklat itu dari awal sampai akhir. Namanya kita mengikuti kegiatan, ya pasti rasa lelah. Sebenarnya berat untuk meninggalkan anak-anak dan suami, tetapi kan namanya tugas. Kita mau bilang apa.” (Perempuan, Kepala MIN Kabupaten Sumba Barat)

Sedangkan untuk durasi pendidikan dan pelatihan sangat beragam serta bergantung pada wewenang Kanwil Kemenag Provinsi dan penyelenggara diklat, yakni Pusdiklat Tenaga Teknis Pendidikan dan Keagamaan, serta lembaga lain yang memiliki wewenang. Durasi pendidikan dan pelatihan ini ditemukan berbeda di empat kabupaten. Di Kabupaten Bima, durasi pendidikan dan pelatihan dilakukan dalam waktu 10 hari hingga dua bulan; di Kabupaten Sumba Barat dan Probolinggo masing-masing dilakukan satu minggu dan sekitar dua minggu; di Kabupaten Bulungan, durasi pendidikan dan pelatihan merupakan yang paling lama yakni selama kurang lebih empat bulan.

Tantangan paling signifikan bagi perempuan dalam keseluruhan proses pemilihan kepala MIN adalah pendidikan dan pelatihan yang dilakukan di lokasi yang jauh dan dengan durasi yang cukup lama. Hal ini menjadi tantangan karena ketidakjelasan lokasi maupun durasi tentunya tidak dapat menjangkau kebutuhan dan pengalaman khas perempuan yang tidak dapat secara tiba-tiba atau sewaktu-waktu mengikuti pendidikan dan pelatihan. Akibatnya, guru perempuan seringkali enggan mengikuti pemilihan kepala MIN karena perlu memperhitungkan waktu yang sesuai dengan kebutuhannya sebagai perempuan.

Proses pengangkatan kepala MIN juga merupakan kewenangan Kanwil Kemenag Provinsi. Dalam implementasinya, proses pengangkatan sangat dipengaruhi oleh subjektivitas Kanwil Kemenag Provinsi tanpa kriteria yang baku dan jelas. Guru dan kepala MIN perempuan yang pernah mengikuti pemilihan kepala MIN menemui hambatan pada tahapan ini karena pengangkatan yang tidak

dibarengi dengan ukuran penilaian yang jelas cenderung menimbulkan bias terhadap perempuan. Masalah ini ditemukan di Kabupaten Bima, Probolinggo, dan Bulungan.

Di Kabupaten Bima dan Probolinggo, pengangkatan kepala MIN dilakukan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan (SK) oleh Kanwil Kemenag Provinsi. Di Kabupaten Bulungan, pengangkatan dilakukan dengan diawali proses pendaftaran setelah bakal calon kepala MIN memiliki Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Pelatihan (STTPP) Calon Kepala Madrasah. Agak berbeda di Kabupaten Bima dan Probolinggo di mana bakal calon kepala MIN yang telah memiliki Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Pelatihan belum tentu dapat langsung diangkat. Beberapa bahkan harus menunggu dalam kurun waktu yang tidak menentu. Pengangkatan tersebut tidak didasari kriteria yang baku dan jelas. Akibatnya terdapat bias terhadap perempuan dalam proses pengangkatan. Pemangku kebijakan cenderung memilih laki-laki ketimbang perempuan. Salah satu kepala MIN laki-laki di Bulungan memberikan penjelasan bahwa ketika proses pengangkatan terdapat empat calon yang telah memiliki sertifikat. Tiga calon yang lain merupakan perempuan. Ia terpilih sebagai kepala MIN yang diangkat untuk ditugaskan meskipun statusnya paling junior dibandingkan calon lainnya.

"Nah, saya sama sekali tidak tahu. Tahu-tahu ditunjuk dan itu juga prosesnya sangat luar biasa. Sebelum Magrib, pas mau azan, saya ditelepon dari pihak Kementerian Agama Provinsi untuk setelah Isya jam 8 datang pakai baju batik, pakai peci. Tidak tahu apa yang akan dilakukan. Ternyata datang ke situ, saya dilantik." (Laki-laki, Kepala MIN Kabupaten Bulungan)

"... kan sebelumnya yang ditawarkan (menjadi kepala madrasah) itu ada bapak yang di Wawo, yang punya sertifikat diklat, tetapi beliau nggak bersedia. Akhirnya kepala (sekolah) saya yang ada sertifikat, ya sudah langsung diambil, diusul namanya..." (Perempuan, Guru MIN Kabupaten Bima)

Beberapa pernyataan di atas menunjukkan proses pengangkatan didasari subjektivitas Kanwil Kemenag Provinsi dan tanpa dasar kriteria yang jelas. Pemangku kebijakan cenderung memilih kandidat laki-laki walaupun pengalaman mereka lebih pendek daripada perempuan. Subjektivitas pemangku kebijakan diwarnai bias terhadap perempuan dan ini menjadi hambatan dalam proses pengangkatan.

2.1.2.3. Wewenang Pimpinan Yayasan Menentukan Pemilihan Kepala MIS Ibarat Dua Sisi Mata Uang

Peluang perempuan untuk menjadi kepala MIS sangat bergantung pada perspektif dan kebijakan pimpinan yayasan. Secara umum, pemilihan kepala MIS diatur dalam peraturan yang sama dengan pemilihan kepala MIN, yakni Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Islam No. 5851 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Pengangkatan Kepala Madrasah. Namun demikian, implementasi peraturan pemilihan MIS dipegang penuh oleh yayasan yang menaungi MIS. Kanwil Kemenag, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, tidak dapat melakukan intervensi dalam proses pemilihan kepala MIS. Proses perekrutan sampai pengangkatan merupakan wewenang yayasan.

"...Kalau pengangkatannya oleh yayasan, kami di Kemenag itu tidak ada rekomendasi untuk swasta. Jadi yang bertanggung jawab untuk pengangkatan kepala madrasah itu yayasan..." (Laki-laki, Kasi Pendma Kanwil Kemenag Kabupaten Bima)

"...Sekali lagi, kewenangan mengangkat dan menetapkan kepala madrasah di satuan pendidikan swasta itu adalah yayasan..." (Laki-laki, Kasi Pendma Kanwil Kemenag Kabupaten Probolinggo)

Wewenang penuh yayasan dalam menentukan kepala MIS dapat menjadi faktor penghambat ataupun pendukung guru perempuan untuk dapat meniti karier jabatan kepala MIS. Salah satu yang menjadi faktor pendukung yayasan memilih perempuan menjadi kepala MIS adalah sejauh mana yayasan memiliki perspektif kesetaraan, terutama dalam hal kepemimpinan perempuan. Jika yayasan memiliki perspektif kesetaraan yang baik, perempuan berpeluang lebih besar untuk menjadi kepala MIS. Sebaliknya, perempuan akan sulit meniti karier pada jabatan kepala MIS jika yayasan masih kerap meragukan kemampuan kepemimpinan perempuan.

“...Ya mungkin dari yayasan, pandangan dari yayasan untuk kepemimpinan perempuan itu kurang mungkin ya. Kurang percaya atau gimana. Padahal ya tidak semuanya seperti itu...”
(Perempuan, Kepala MIS Kabupaten Probolinggo)

Pernyataan di atas menegaskan bahwa peluang perempuan untuk menjadi kepala MIS sangat bergantung pada yayasan. Perempuan dengan potensi kepemimpinan yang baik juga akan sulit mengembangkan kariernya jika cara pandang yayasan masih skeptis terhadap kepemimpinan perempuan. Perspektif kesetaraan penting untuk dimiliki yayasan sebagai pintu utama bagi guru perempuan agar dapat meniti karier pada jabatan kepala MIS.

Pola pemilihan kepala MIS ini masih perlu penelusuran lebih lanjut terkait landasan serta faktor yang mendorong yayasan memilih atau tidak memilih perempuan menjadi kepala MIS. Riset ini memiliki keterbatasan dalam melihat pola rekrutmen kepala MIS. Hal ini dikarenakan tidak terlaksananya wawancara dengan pimpinan yayasan yang menaungi MIS sehingga tidak tersedia data yang memadai untuk memetakan pola pemilihan kepala MIS, termasuk kepala MIS perempuan dan yang berstatus PNS.

2.2. Hambatan Berdimensi Kultural

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai hambatan tak kasatmata yang dihadapi oleh guru perempuan dalam meniti karier jabatan kepala SDN dan MI. Hambatan tak kasatmata bersumber dari norma gender yang merupakan manifestasi kultur dan agama yang dampaknya nyata dihadapi perempuan. Norma gender tentang pembagian peran serta posisi perempuan dan laki-laki yang tidak setara, tidak dikenali oleh aturan yang ada. Konsekuensi dari norma gender menyulitkan perempuan untuk memenuhi aturan. Ini sekaligus membantah narasi bahwa keengganan dan kesulitan yang dialami perempuan muncul karena perempuan tidak mau keluar dari zona nyaman, tidak patuh terhadap peraturan, dan sebagainya.

2.2.1. Problem Otonomi dalam Pengambilan Keputusan

Permasalahan yang kerap kali muncul ketika guru perempuan ingin maju menjadi kepala sekolah/madrasah adalah sulitnya perempuan mengambil keputusan secara otonom. Hal ini dikarenakan perlunya guru perempuan mendapatkan izin suami yang dipersepsikan sebagai pemimpin dalam keluarga. Izin suami menjadi pertimbangan utama bagi guru perempuan ketika memutuskan untuk mengembangkan kariernya menjadi kepala sekolah/madrasah. Mendapatkan izin suami penting bagi guru perempuan karena berkonsekuensi terhadap negosiasi peran domestik. Guru perempuan tidak dapat secara mudah menanggalkan peran domestiknya ketika ingin meningkatkan kariernya pada jabatan kepala sekolah dan madrasah yang tanggung jawabnya lebih besar daripada guru. Permendikbud No. 16 Tahun 2018 menjabarkan beban tugas kepala sekolah, di antaranya manajemen sekolah, pengembangan kewirausahaan, dan supervisi guru maupun tenaga pendidikan. Dalam menjalankan tugas tersebut dibutuhkan rapat koordinasi, keikutsertaan

dalam seminar, dan sosialisasi yang cukup intens terutama dengan dinas pendidikan yang menuntut mobilitas tinggi.

“...yang penting apapun yang saya lakukan dengan izin suami, gitu saja...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bima)

“...hambatannya jika kita mau jadi kepala sekolah mungkin tujuannya suami dan anak dululah yang dipikirkan. Minta izin bener-bener...” (Perempuan, Guru SDN Kabupaten Bulungan)

“Dan yang kedua, suami harus mendukung saya di dalam proses pekerjaan yang saya emban. Ketika suami saya katakan, ‘Saya siap untuk mendukung,’ saya juga dengan legowo, dengan senang hati, saya terima tugas itu.” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Beberapa pernyataan tersebut memberikan indikasi bahwa perempuan kesulitan mengambil keputusan secara otonom untuk meniti karier pada jabatan kepala sekolah/madrasah. Kondisi ini menunjukkan bahwa terdapat posisi yang tidak setara dalam pengambilan keputusan bagi perempuan karena harus melibatkan izin dan keputusan suami. Perlunya mendapatkan izin merupakan proses negosiasi pembagian tanggung jawab domestik yang selama ini dilekatkan pada perempuan.

“...karena memang saat rekrutmen calon kepala sekolah, saya tanya kepada beliau (suami, red), ‘Saya ada rekrutmen calon kepala sekolah, boleh ndak saya ikut?’ Katanya, ‘Kamu harus ikut.’ Memang ada beberapa suami yang tidak memberikan izin istrinya waktu itu juga, tapi, suami saya mendukung saya, memberikan motivasi kepada saya untuk lebih bagus lagi. Jadi pada saat itu, saya minta izin dulu sama suami saya sehingga Alhamdulillah sampai hari ini pun suami saya tetap memberikan dukungan sepenuhnya kepada saya untuk kemajuan ke depan.” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bima)

Kutipan di atas mengindikasikan perlunya guru perempuan yang berkeluarga mendapatkan izin dari suami untuk mengikuti pemilihan kepala sekolah, terlepas diberikan izin atau tidak. Perihal izin ini kerap tidak berlaku bagi guru laki-laki ketika memutuskan mengikuti pemilihan kepala sekolah. Kebanyakan di antara mereka hanya memberi tahu keluarga, terutama istri, tanpa harus meminta izin. Keputusan yang secara independen dapat dilakukan oleh laki-laki ini tidak lepas dari konstruksi norma gender yang memosisikan/menempatkan laki-laki sebagai pemimpin, terutama dalam relasi keluarga.

“.... kalau laki-laki jadi imam, dia bisa bebas kemana-mana karena keputusan ada pada dia. Sedangkan perempuan yang sudah berumah tangga, keputusannya ada pada suami. Jadi rata-rata kalau yang perempuan dipromosi(kan) jadi kepala sekolah, si ibu itu atau si perempuan tadi, wanita tadi ingin naik promosi, ya harus minta izin ke suaminya. Nah, sosok inilah jika suaminya open minded, terbuka, profesional, ya diizinkan, ya didukung. Kembali lagi jika suaminya tertutup, otoriter, dan konservatif yang jadi penghambat.” (Laki-laki, Guru SDN Kabupaten Probolinggo)

Perihal izin ini juga kerap menjadi salah satu sumber masalah dalam keluarga. Di Kabupaten Probolinggo, suami tidak memberikan izin kepada istri yang merupakan guru ketika mengajukan diri untuk mengikuti pemilihan kepala sekolah. Berdasarkan penuturan seorang informan guru perempuan, ada ketakutan dalam diri suaminya ketika istri memiliki posisi yang lebih tinggi perihal karier dan pendidikan. Kondisi seperti ini tidak terlepas dari norma gender dalam masyarakat yang memosisikan laki-laki sebagai pemimpin sehingga diasumsikan laki-laki harus lebih tinggi posisinya dari perempuan.

Kondisi demikian kerap menimbulkan konflik dalam keluarga ketika suami tidak memberikan izin terhadap guru perempuan untuk mengikuti pemilihan kepala sekolah/madrasah. Pada saat yang bersamaan, guru perempuan yang memiliki prestasi dan pendidikan tinggi juga dituntut untuk meningkatkan kariernya pada jabatan kepala sekolah dan madrasah sebagai bagian dari penugasan. Akibatnya, guru perempuan kerap menghadapi posisi dilema antara meningkatkan karier atau mengurungkannya karena terkendala keputusan yang harus melibatkan suami, terlebih ketika tidak mendapatkan restu.

“...Saya bercerai setelah itu, 2017. Awal itu sebenarnya dia memang kayaknya nggak setuju dan dia tahu kalau saya pernah membuat surat pernyataan tidak bersedia untuk mengikuti seleksi KS. Terus, saya jadi KS (tahun) 2017. Itu saya merasa memang sudah ada yang berbeda, di rumah itu udah-udah lain wesan. Suasananya udah lain. 2018, yo wes ada sesuatu yang agak ‘besar’. Terus 2020, April, akhirnya saya resmi bercerai...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Probolinggo)

Sulitnya guru perempuan mengambil keputusan secara otonom karena harus melibatkan izin suami tidak dapat dilepaskan dari konstruksi norma gender terkait posisi dan peran yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Norma gender yang memosisikan laki-laki sebagai kepala keluarga, menuntut guru perempuan mendapatkan izin suami ketika memutuskan meniti karier pada jabatan kepala sekolah/madrasah. Akibatnya tidak jarang guru perempuan harus mengurungkan keinginannya untuk meniti karier jabatan kepala sekolah/madrasah karena tidak mendapatkan izin suami.

2.2.2. Keterbatasan Mobilitas Perempuan

Salah satu kondisi yang menjadi pertimbangan sekaligus tantangan bagi guru perempuan untuk menjadi kepala sekolah dan madrasah adalah faktor keterbatasan mobilitas. Keterbatasan mobilitas ini juga berkaitan erat dengan kondisi geografis, jarak, aksesibilitas, serta tingkat kerawanan suatu wilayah tempat kepala sekolah dan madrasah ditugaskan. Guru dan kepala sekolah/madrasah perempuan cenderung mengalami kesulitan ketika harus melakukan mobilitas ke sekolah yang kondisi geografisnya sukar. Misalnya topografi yang berbukit-bukit, jarak yang jauh dari tempat tinggal ke sekolah yang dipimpin, dan infrastruktur jalan yang kurang memadai sehingga sulit diakses serta rawan untuk dilalui. Kondisi tersebut semakin dipersulit dengan terbatasnya kemampuan berkendara guru maupun kepala sekolah dan madrasah perempuan.

Tantangan mobilitas ini ditemukan di keempat kabupaten dalam bentuk beragam. Di Kabupaten Bima, kendala terbesar terletak pada akses jalan yang kurang baik. Di Kabupaten Probolinggo dan Bulungan, kondisi geografis menjadi pertimbangan serta kekhawatiran bagi guru perempuan. Hal tersebut dikarenakan minimnya fasilitas dan infrastruktur pendukung, seperti akses jalan ketika perempuan ditempatkan di daerah yang jauh dari domisilinya.

“... Nah, apalagi jika guru perempuan itu belum mahir mengemudikan kendaraan sendiri sedangkan medan yang harus ditempuh itu jauh. Itu membuat berpikir dua kali guru perempuan, ndak usah menjadi kepala sekolah...” (Perempuan, PGRI Kabupaten Bima)

“...di pedesaan itu jalannya kurang bagus, kemudian fasilitasnya juga kurang... mungkin mereka melihat ke sana istilahnya. Kalau ibu-ibu kan jaranglah di desa-desa kecuali mereka yang tinggal di desa daerah dekat bertempat tinggal dengan sekolah, di situ baru perempuan yang biasanya...” (Perempuan, Guru SDN Kabupaten Bulungan)

Sama halnya dengan Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Probolinggo, di Kabupaten Sumba Barat kondisi geografis menjadi tantangan yang harus dilalui perempuan dalam menjalankan penugasan. Bahkan dapat dikatakan ini menjadi salah satu tantangan yang paling berat. Topografi daerah yang berbukit-bukit dan infrastruktur yang kurang memadai membuat medan di beberapa kecamatan sulit untuk dilalui, baik oleh kepala sekolah laki-laki maupun perempuan. Namun demikian, kepala sekolah perempuan memiliki hambatan lebih sulit karena masalah kecakapan berkendara, terutama ketika jaraknya jauh dari keluarga dan tempat tinggal.

“...Hanya mungkin jalannya karena memang jalannya mendaki dan jauh sekali. Jalan rusak, saya bawa motor sendiri. Kemudian waktu itu saya minta ke Dinas kalau bisa kasih turun... pindah. Kalau di Donga Delo jalan rusak, jauh, saya tidak mampu, saya sudah dua kali jatuh motor...”
(Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Keterbatasan untuk melakukan mobilitas pada daerah di mana akses dan infrastruktur jalannya yang minim, cenderung merugikan guru dan kepala sekolah perempuan. Ironinya, kebijakan yang ada tidak sensitif terhadap tantangan mobilitas ini. Di Kabupaten Probolinggo, kebijakan penempatan kepala SDN yang baru terpilih, baik laki-laki maupun perempuan, dilakukan dengan menempatkan mereka di sekolah yang berada di daerah “terpencil” dan “pinggiran”. Kebijakan ini dimaksudkan sebagai upaya peningkatan kualitas pendidikan yang berada di daerah tersebut. Sayangnya, akses untuk menjangkau sekolah-sekolah tersebut cukup sulit dengan infrastruktur jalan yang masih minim sehingga menjadi kendala tersendiri, terutama bagi kepala sekolah perempuan. Tak dapat dipungkiri, guru perempuan yang telah memiliki sertifikat pelatihan dan pendidikan kepala SDN, menolak ditugaskan karena alasan akses jalan yang sulit dan dianggap berbahaya.

“...Jalannya, waktu itu jalan menuju situ itu hutan jati. Terus ya karena itu aja, saya takut. Saya tahu tempatnya itu ngelewat in hutan jati, agak jauh. Masuknya agak jauh juga. Cuma lokasi yang menyebabkan saya takut ...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Probolinggo)

Berdasarkan kutipan di atas, kepala sekolah dan madrasah yang baru, baik laki-laki maupun perempuan, menemui tantangan dalam mobilitas di wilayah yang sulit secara geografis, minim infrastruktur, dan jarak tempuh yang jauh antara sekolah dengan rumah. Bagi guru dan kepala sekolah perempuan, tantangan ini menjadi lebih berat karena terbatasnya kemahiran dalam berkendara di jalan yang sulit. Menjadi beban lebih berat lagi saat mereka harus menempuh perjalanan bolak-balik antara sekolah dan rumah karena beban kerja domestik yang sepenuhnya dilekatkan sebagai tanggung jawab perempuan.

2.2.3. Tanggung Jawab Domestik

Pembahasan pada bagian ini berfokus pada hambatan kultural mengenai peran dan tanggung jawab domestik yang dialami guru perempuan dalam meniti karier jabatan kepala SDN dan MI. Tanggung jawab domestik seperti mengurus rumah, anak, dan keluarga sebenarnya dapat dibagi antara perempuan dan laki-laki. Namun, akibat norma gender tentang pembagian peran antara laki-laki dan perempuan yang berlaku, tanggung jawab domestik tersebut dibebankan secara eksklusif pada perempuan.

Tanggung jawab domestik yang menghambat guru perempuan meraih jabatan kepala sekolah dan madrasah ditemukan di Kabupaten Probolinggo, Bima, dan Bulungan. Di Kabupaten Probolinggo, salah satu guru perempuan mengungkapkan bahwa tanggung jawab mengurus keluarga menjadi pertimbangan bahkan hambatan dalam meniti karier sebagai kepala sekolah/madrasah. Tanggung

jawab keluarga tersebut dianggap sudah cukup menyulitkan bagi guru perempuan, selain nantinya harus mengurus lembaga.

“Iya jelas sedikit banyak ada pengaruhnya juga. Ntar kalo jadi kepala (sekolah/madrasah-red) mah urusan keluarga tambah ribet, mana yang ngurusin keluarga, mana yang ngurusin lembaga begitu. Kadang-kadang persoalan lembaga terbawa ke keluarga. Ya udahlah, nggak usah jadi kepala-kepala.” (Perempuan, Guru MIN Kabupaten Probolinggo)

Kutipan di atas menunjukkan bahwa mengurus rumah tangga adalah tanggung jawab perempuan yang tidak mudah ditinggalkan oleh guru perempuan saat menjabat sebagai kepala sekolah atau madrasah. Tanggung jawab dalam karier dan keluarga harus selalu berjalan beriringan sebagai konsekuensi pemenuhan norma gender yang berlaku. Kondisi ini juga dialami oleh salah satu narasumber kepala SDN perempuan di Kabupaten Bima. Ia mengungkapkan bahwa tanggung jawab mengurus anak dan suami harus diatur sedemikian rupa seiring tanggung jawab sebagai kepala SDN.

“Untuk menjadi seorang pemimpin kan tantangannya luar biasa. Kita di rumah harus mengurus anak, mengurus suami, di sekolah harus mengurus itu. Kalau tidak bisa me-manage waktu dengan baik, otomatis akan dikorbankan salah satunya; kariernya bisa, tapi di rumahnya amburadul. Itu yang mereka takutkan. Jadi mereka tidak berani untuk menghadapi tantangan karena memang tantangan perempuan menjadi seorang pemimpin bukan seperti laki-laki. Laki-laki kan istrinya yang melayani, tinggal berangkat kerja. Kalau saya, bangun jam 3, harus mulai buka laptop, kalau ada sambil masak, sambil nyuci. Jam 7 sudah kelar, berangkat sekolah kalau sudah. Jadi perlu me-manage itu.” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bima)

Ungkapan tersebut menunjukkan perempuan yang aktif di ranah publik, seperti kepala sekolah dan madrasah, dituntut untuk dapat mengatur pembagian waktu dan tanggung jawab sekolah maupun mengurus urusan domestik sesuai norma gender yang dilekatkan padanya. Hal yang sama juga ditemukan di Kabupaten Bulungan bahwa pembagian waktu antara mengurus keluarga dan karier cenderung menyulitkan guru perempuan memegang tanggung jawab kepala sekolah/madrasah.

“Masalah keluarga, kalau bisa ada yang bantu kita di rumah ngurus keluarga ya Alhamdulillah. Kalau gak ya seumalah dikerjain. Keluarga juga, di sekolah juga.” (Perempuan, Guru SDN Kabupaten Bulungan)

“Ya namanya ibu-ibu, kan untuk jadi kepala sekolah itu kan ada unsur ‘belakang’ lagi kan... keluarga, suami, dan anak.” (Perempuan, Guru SDN Kabupaten Bulungan)

Kutipan di atas menunjukkan bahwa perkara membagi waktu dan tanggung jawab dalam karier maupun ranah domestik bukanlah hal mudah bagi perempuan. Guru perempuan cenderung lebih mudah meniti karier sebagai kepala sekolah dan madrasah jika ada pembagian tugas dan tanggung jawab domestik yang jelas.

2.2.4. Pengaruh Stereotip terhadap Persepsi Diri Perempuan

Hambatan lain yang teridentifikasi dalam riset ini adalah kurangnya rasa percaya diri pada guru perempuan terhadap kemampuannya dalam meniti karier sebagai kepala sekolah dan madrasah. Kurangnya rasa percaya diri tersebut bukan merupakan kondisi yang hadir secara instan dalam diri perempuan. Kondisi ini juga dipengaruhi oleh faktor yang berada di luar diri perempuan, terutama faktor kultural yang ada dalam masyarakat. Terdapat persepsi terhadap guru perempuan yang dianggap lemah, emosional, tidak mandiri, dan tidak tegas. Hal ini dapat disimak dalam ungkapan berikut:

“...Nah kita tahu bahwa perempuan mengalami yang namanya stereotip atau pelabelan negatif; bahwa perempuan itu lemah, bahwa perempuan itu cengeng, bahwa perempuan itu baperan, dan lain sebagainya, yang strata lain seperti itu dilabelkan sama perempuan. Mungkin ketika perempuan ada yang mau diajukan jadi kepala sekolah, bisa jadi orangnya dia cengeng, dia gak kuat, dia gak survive...” (Perempuan, Akademisi Kabupaten Bulungan)

Stereotip terhadap kemampuan perempuan memengaruhi keputusan guru perempuan dalam pertimbangannya untuk mengikuti pemilihan kepala sekolah dan madrasah. Perempuan kemudian meragukan dirinya memiliki jiwa kepemimpinan, seperti yang diungkapkan berikut ini:

“...Saya mempertimbangkan kemampuan diri saya. Saya belum mampu untuk menjadi kepala sekolah karena menjadi pemimpin adalah tanggung jawab besar. Saya tidak mau main-main di situ. Lebih baik saya tidak jadi kepala sekolah daripada menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan di sekolah tempat saya...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bima)

Di Kabupaten Sumba Barat, ditemukan sejumlah kasus di mana perempuan enggan menjadi kepala SDN. Salah satunya disebabkan oleh rasa tidak percaya diri. Hal ini sekilas terlihat datang dari diri perempuan karena merasa tidak memiliki kemampuan yang mumpuni, termasuk kemampuan kepemimpinan. Meski demikian, stereotip terhadap kepemimpinan perempuan menyebabkan guru perempuan kurang percaya diri untuk memimpin sekolah.

Dalam wawancara ditemukan sejumlah guru perempuan yang telah memenuhi persyaratan untuk menjadi kepala SDN atau MI, tetapi urung mengikuti proses pemilihan karena merasa kurang percaya diri. Ketidakpercayaan diri perempuan juga dapat dikaitkan dengan kurangnya literasi teknologi informasi. Tugas kepala sekolah menuntut keahlian IT, seperti manajemen data BOS dan Dapodik. Di Kabupaten Probolinggo terdapat guru perempuan yang sudah dua kali mengikuti pemilihan kepala SDN, tetapi belum lulus. Ia merasa kesulitan dalam mengikuti seleksi substansi yang prosesnya menggunakan komputer. Ada beberapa soal dengan instruksi tertentu, seperti gambar yang sulit untuk diikuti, seperti terungkap berikut ini:

“Ketika tes, saya kedua kali, menurut saya bisa. Tes desainnya itu memakai layar, dipaparkan sebuah cerita. Tesnya bertumpu di situ. Mungkin hasil saya, menurut saya kurang memuaskan.” (Perempuan, Guru SDN Kabupaten Probolinggo)

Kutipan di atas menunjukkan masalah teknologi masih menjadi kendala tersendiri bagi perempuan.

2.3. Hambatan Berdimensi Waktu/Siklus Hidup

Hambatan berdimensi waktu mengacu pada siklus hidup yang dapat ditelusuri dengan memahami pemenuhan peran produktif dan reproduktif perempuan yang berbeda dari laki-laki. Peran produktif yang biasanya ditandai dengan aktivitas bekerja (dan menerima upah atas kerja tersebut) dan peran reproduktif berkaitan dengan rumah tangga, serta pengasuhan anak, ikut dipengaruhi oleh norma gender dalam masyarakat. Bagi laki-laki, pemenuhan kedua peran tersebut dapat berjalan bersamaan, sementara bagi perempuan kedua peran tersebut seringkali berbenturan. Pada usia produktif, umumnya perempuan memerlukan waktu untuk memenuhi peran reproduktifnya, seperti hamil, melahirkan, dan mengasuh anak. Dalam pemenuhan peran reproduktif tersebut, perempuan pada umumnya memerlukan alokasi waktu khusus. Ini berakibat pada ketersediaan dan pengelolaan waktu yang berbeda antara guru perempuan dan laki-laki. Riset ini menemukan ada tiga hal yang menjadi konsekuensi dari perbedaan waktu/siklus hidup.

2.3.1. Guru Perempuan Memerlukan Waktu Lebih Lama untuk Menjadi Kepala SDN dan MI

Riset ini menemukan bahwa guru perempuan membutuhkan waktu yang lebih lama daripada guru laki-laki untuk menjadi kepala sekolah dan madrasah. Guru perempuan cenderung menunggu waktu yang dianggapnya “tepat” sebelum pada akhirnya memutuskan untuk mengikuti pemilihan kepala SDN dan MI. Ketika dihadapkan dengan situasi memiliki anak yang masih kecil, guru perempuan menunda untuk mengikuti pemilihan kepala SDN dan MI. Hal ini ditemukan terjadi pada perempuan kepala MIS di Kabupaten Bima. Ia menolak dua kali tawaran untuk mengikuti pemilihan kepala MIS pada tahun 2007 dan 2010 karena baru melahirkan. Hal ini dapat disimak dalam penuturan narasumber berikut:

“...yang kedua karena mengurus rumah tangga, mungkin itu pemikiran orang lain. Memikirkannya itu ke anak, suami, ndak mau repot, ndak mau sibuk. Mungkin itu hambatannya bagi perempuan ya. Seperti saya juga, dari tahun 2007 saya ditawari kepala sekolah. Saya tidak menerima (tawaran) itu karena saya baru melahirkan dan operasi. Ditawari lagi 2010 menjadi kepala sekolah, tapi melahirkan lagi anak yang ketiga, operasi...” (Perempuan, Kepala MIS Kabupaten Bima)

Pengalaman perempuan kepala MIS di Kabupaten Bima tersebut menunjukkan bahwa pada usia produktif, guru perempuan cenderung memerlukan waktu untuk menjalankan peran reproduktifnya yaitu hamil, melahirkan, merawat, dan mengasuh anak. Kepala MIS di Kabupaten Probolinggo juga menuturkan hal serupa. Ia menyanggupi menjadi kepala madrasah karena ketika pengangkatan, anak-anaknya telah beranjak dewasa. Kepala SDN di Kabupaten Bulungan bahkan mengaku dirinya menjadi kepala sekolah setelah anak-anaknya kuliah dan mereka tidak merasa ditinggalkan ketika ibunya sibuk menjalankan kerja sebagai kepala sekolah. Tidak satupun kepala sekolah maupun guru laki-laki yang diwawancara dalam riset ini menuturkan peran reproduktif sebagai pertimbangan dalam merencanakan pengembangan karier menjadi kepala sekolah/madrasah.

Temuan riset di empat kabupaten menunjukkan guru perempuan membutuhkan waktu yang lebih lama untuk menjadi kepala SDN dan MI jika dibandingkan dengan guru laki-laki. Rata-rata waktu yang dibutuhkan guru perempuan untuk menjadi kepala SDN dan MI adalah 19,8 tahun. Sementara guru laki-laki hanya membutuhkan waktu **16,1 tahun untuk menjadi kepala SDN dan MI, lebih cepat 3,7 tahun dibandingkan dengan waktu guru perempuan.**¹³ Selisih rata-rata waktu lebih lama yang diperlukan oleh guru perempuan untuk menjadi kepala SDN dan MI dapat dijelaskan dengan pemenuhan peran produktif dan reproduktif. Alokasi penggunaan waktu produktif bagi guru perempuan seringkali berbenturan dengan pemenuhan peran reproduktifnya.

2.3.2. Guru Perempuan Kesulitan Memenuhi Penugasan Mendadak

Dalam uraian temuan pada bagian sebelumnya sudah dibahas mengenai adanya ketidakpastian waktu penugasan kepala SDN dan MI. Ketidakpastian waktu penugasan tersebut menjadi lebih problematik pada perempuan karena pemenuhan peran reproduktif perempuan tidak dapat selalu

¹³ Analisis ini diolah dari data narasumber kepala SDN dan MI di empat kabupaten wilayah riset. Total narasumber kepala SDN dan MI yang terlibat dalam riset ini sebanyak 20 orang yang terdiri dari 13 perempuan dan 7 laki-laki. Data angka rentang waktu yang dibutuhkan guru menjadi kepala sekolah hanya sebagai ilustrasi kasus, tidak untuk digeneralisasi sebagai data yang mencerminkan populasi nasional.

bersamaan dengan pemenuhan peran produktif. Sangat sulit bagi guru perempuan untuk menerima penugasan sewaktu-waktu dalam rangka pemilihan kepala SDN dan MI.

Guru perempuan perlu melakukan perencanaan terkait waktu yang dianggap tepat untuk menerima penugasan maupun mengikuti pemilihan kepala SDN dan MI. Ini dialami oleh perempuan guru SDN di Kabupaten Probolinggo. Ia menolak dua kali tawaran mengikuti pemilihan kepala SDN karena harus mengurus anaknya yang masih kecil. Padahal ia memenuhi kualifikasi untuk menjadi kepala SDN dan memiliki prestasi yang baik. Hal ini dapat disimak dalam penuturan narasumber berikut:

“...mungkin alasan pribadi saja untuk dua kali tidak (mengikuti pemilihan kepala sekolah), soalnya kebetulan anak-anak juga masih kecil, butuh perhatian...” (Perempuan, Guru SDN Kabupaten Probolinggo)

Pengalaman di atas menunjukkan guru perempuan tidak dapat secara mendadak mengikuti pemilihan kepala SDN. Ia memerlukan waktu untuk menjalankan peran reproduktifnya. Dalam hal ini, guru perempuan perlu merencanakan dengan baik dan matang agar pada akhirnya memutuskan berkarier sebagai kepala SDN dan MI. Kesulitan guru perempuan untuk menerima penugasan sebagai kepala SDN dan MI secara mendadak kadang membuat perempuan dianggap manja, tidak siap, atau enggan keluar dari zona nyaman. Padahal hal tersebut erat kaitannya dengan pemenuhan peran reproduktifnya yang berbenturan dengan peran produktif. Riset ini menunjukkan perlunya kepekaan dalam memahami perbedaan siklus hidup antara perempuan dan laki-laki agar dapat mengenali bahwa kondisi ketidaksiapan perempuan bukan semata-mata hasil pilihan pribadi. Ketidaksiapan guru perempuan dalam memenuhi penugasan mendadak disebabkan oleh pemenuhan peran produktif dan reproduktifnya yang berimplikasi pada perbedaan alokasi waktu/siklus hidupnya.

2.3.3. Bias Implisit terhadap Kesiapan Perempuan Menjadi Kepala Sekolah

Riset ini juga menemukan adanya bias implisit¹⁴ pada sejumlah pengambil keputusan yang cenderung enggan mendahulukan kandidat perempuan karena kekhawatiran disrupsi waktu/siklus hidup perempuan. Hal ini disebabkan adanya pandangan bahwa pemenuhan peran reproduktif perempuan akan mengganggu peran produktifnya. Pernyataan tersebut ditemukan di Kabupaten Bulungan:

“...Seperti yang saya lakukan, di saya ada guru yang hamil kemudian melahirkan. Karena cutinya tiga bulan, mungkin itu yang perlu dipikirkan pemerintah ke depan seperti apa untuk menjadi seorang pemimpin, khususnya kepala sekolah. Karena kepala sekolah itu, untuk saat ini menurut saya perlu pengabdian khusus. Bagaimana kalau cutinya selama tiga bulan...” (Laki-laki, Kepala SDN Kabupaten Bulungan)

Ungkapan di atas menunjukkan bias implisit tentang kesiapan perempuan menjadi kepala sekolah. Sesuai peraturan yang berlaku, seorang calon kepala sekolah perlu mendapatkan surat rekomendasi dari kepala sekolah menjabat. Pandangan dengan bias implisit tersebut berpotensi menghambat calon kepala sekolah perempuan yang dinilai kapan saja dapat tersita waktu kerjanya.

¹⁴ Bias implisit merujuk pada sikap atau cara pandang terhadap seseorang/sekelompok orang dengan prasangka maupun stereotip tertentu, dan ini dilakukan tanpa disadari.

Persepsi yang sarat bias implisit atas kesiapan perempuan bekerja kadang muncul sebagai stereotip yang disadari oleh perempuan. Hal ini seperti disampaikan oleh Pengawas Sekolah di Kabupaten Bima:

“... perempuan dianggap hanya sibuk atau hanya mampu mengurus rumah tangganya saja sehingga kebijakan atasan (hanya) sedikit mengangkat perempuan...” (Perempuan, Pengawas SDN, Kabupaten Bima)

Ungkapan itu mengungkap lemahnya preferensi kebijakan pihak berwenang untuk mempromosikan perempuan yang ikut dipengaruhi oleh stereotip tentang perempuan yang dianggap waktunya akan tersita urusan rumah tangga. Bias implisit pengambil keputusan yang terjadi di Kabupaten Bulungan dan Bima cenderung merugikan kandidat perempuan dalam proses pemilihan kepala sekolah. Bias implisit ini membuat pengambil kebijakan cenderung enggan mendahulukan kandidat perempuan untuk menjadi kepala sekolah.

2.4. Faktor Dukungan bagi Guru Perempuan Menjadi Kepala SDN dan MI

Bagian ini membahas berbagai faktor dukungan bagi guru perempuan untuk menjadi kepala SDN dan MI di empat kabupaten yang menjadi fokus riset. Secara garis besar, faktor dukungan tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni (1) faktor keluarga, (2) faktor yang berasal dari diri perempuan, dan (3) faktor yang berasal dari lingkungan sekitar. Meskipun terpisah, ketiga faktor yang terdiri dari dukungan di ruang privat dan ruang publik ini sebetulnya saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Tidak terpenuhinya salah satu faktor-faktor tersebut dapat menjadi penghalang bagi perempuan untuk menjadi kepala SDN dan MI.

Di samping itu, bagian ini juga akan membahas secara khusus kekhasan pengalaman di Kabupaten Sumba Barat. Terdapat sejumlah temuan khas yang teridentifikasi sebagai faktor-faktor yang memungkinkan kabupaten ini memiliki jumlah kepala SDN perempuan yang relatif tinggi dibandingkan dengan tiga kabupaten lainnya. Ini mencakup ketersediaan guru perempuan yang memenuhi persyaratan, narasi bahwa perempuan lebih mumpuni ketika menjadi kepala sekolah, pola rekrutmen yang tertutup, dan ajaran mengenai pelayanan dan pengabdian serta kepatuhan terhadap atasan. Meskipun menjadi contoh penyimpangan positif, kasus di Kabupaten Sumba Barat tidak serta merta dapat dijadikan model yang bisa direplikasi untuk mendorong peningkatan kepala SDN perempuan di kabupaten-kabupaten lainnya. Kondisi yang ditemukan di Kabupaten Sumba Barat menunjukkan bahwa jumlah kepala SDN perempuan yang tinggi belum tentu menguntungkan dan berpihak kepada perempuan.

2.4.1. Keluarga Menjadi Sumber Dukungan Utama bagi Guru dan Kepala SDN dan MI Perempuan

Riset ini menemukan bahwa keluarga merupakan sumber dukungan utama bagi guru dan kepala sekolah perempuan. Keluarga memiliki peran penting dalam proses pengambilan keputusan guru perempuan untuk menduduki jabatan kepala SDN dan MI, juga ketika menjabat kepala sekolah. Selain sebagai sistem pendukung (*support system*), dukungan keluarga juga berkaitan erat dengan pembagian peran domestik yang harus dinegosiasi di internal keluarga ketika perempuan memutuskan untuk meniti karier di ruang publik, dalam kasus ini karier jabatan kepala SDN dan MI.

Pentingnya dukungan keluarga bagi perempuan ditemukan di empat kabupaten yang menjadi fokus dalam riset ini. Keluarga yang dimaksud merujuk pada suami dan anak, bahkan dalam beberapa

kasus bentuk dukungan mencakup bukan hanya berasal anggota keluarga inti, tapi juga orang tua. Di Kabupaten Bulungan, keluarga dianggap sebagai sistem pendukung yang utama bagi perempuan. Hal ini dapat disimak dalam penuturan narasumber berikut:

“... suami atau anak, saya rasa gak ada jadi masalah sih. Kalau di keluarga justru mereka itu malah menjadi support kita yang paling utama...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bulungan)

Bentuk dukungan yang diberikan oleh keluarga beragam, mulai dari izin suami, dorongan/motivasi, sampai dengan bantuan dalam menjalankan tugas sebagai kepala SDN/MI. Salah satu contoh bantuan yang diberikan adalah mendampingi kepala SDN/MI perempuan ketika mengikuti kegiatan yang berkaitan dengan tugasnya sebagai kepala sekolah/madrasah seperti yang ditemukan di Kabupaten Sumba Barat. Hal tersebut dapat disimak dalam penuturan narasumber di bawah ini:

“... Kalau dukungan yang sangat terasa itu dari bapak (suami) soalnya ketika pelatihan, dia selalu mendampingi dan ketika ada masalah di sekolah pun bapak selalu bantu untuk menyelesaikan. Bapak juga sangat mendukung penuh mama jadi kepala sekolah...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Keluarga, terutama suami, dianggap merupakan dukungan paling bermakna bagi guru perempuan ketika mengikuti proses pemilihan kepala SDN dan MI. Bahkan pada kasus tertentu, suami juga memberikan bantuan ketika kepala sekolah perempuan menjalankan tugasnya. Hal ini ditemukan di Kabupaten Bima, suami memberikan bantuan dengan mengantarkan kepala sekolah perempuan yang memiliki keterbatasan dalam berkendara. Dukungan-dukungan seperti ini dianggap sangat membantu bagi kepala sekolah perempuan, terlebih bagi perempuan yang mendapatkan penempatan di wilayah yang sulit—baik itu dari segi kondisi geografis, jarak, aksesibilitas, maupun kerawanan wilayah.

Dukungan lain yang bersumber dari keluarga adalah izin suami. Perihal izin ini berkaitan erat dengan proses pengambilan keputusan guru perempuan untuk mengikuti pemilihan kepala SDN dan MI. Tanpa izin suami, guru perempuan biasanya enggan mengikuti pemilihan kepala SDN dan MI, dan sebaliknya. Dalam sejumlah kasus di Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Sumba Barat, izin suami juga disertai negosiasi peran domestik. Negosiasi ini berkaitan dengan pembagian kerja dalam rumah tangga yang dapat memudahkan perempuan dalam mengembangkan kariernya sebagai kepala SDN dan MI. Negosiasi ini dimungkinkan oleh keterbukaan suami mengenai cairnya peran domestik dan publik perempuan maupun laki-laki. Dukungan-dukungan seperti ini dianggap sangat penting agar perempuan dapat menjalankan tugasnya sebagai kepala SDN/MI dengan leluasa tanpa khawatir kesibukannya akan menyebabkan konflik dan ketidakharmonisan dalam keluarga. Sebagaimana dapat disimak dari penuturan informan berikut:

“... Karena kalau keluarga tidak dukung saya, saya tidak harmonis dalam keluarga. Saya tidak harmonis juga dalam melaksanakan tugas di sekolah.” (Perempuan, Kepala Sekolah SDN Kabupaten Sumba Barat)

“...Iya pendukung utama (adalah) keluarga. Saya membangun sekolah.... ‘Pak saya mau begini, saya mau begitu.’ Ya suami yang bantu. Saya mau buat ini kebetulan suami punya keterampilan ya. Membuat taman baca, membuat meja, apa segala macem. Memang dukungan besar dari suami juga...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bulungan)

Sejumlah kepala SDN dan MI perempuan yang menjadi informan dalam riset ini juga mengaku mendapatkan dorongan/motivasi dalam menjalankan tugasnya dari keluarga, terutama suami. Beberapa contoh yang teridentifikasi adalah motivasi agar menjalankan tugasnya dengan baik serta

dorongan untuk melakukan inovasi pada sekolah/madrasah tempatnya ditugaskan. Meskipun terlihat kecil, dorongan/motivasi seperti ini dianggap penting bagi kepala sekolah perempuan, terlebih dengan kondisi beban kerja kepala SDN dan MI yang berat. Hal tersebut dapat disimak dari penuturan narasumber berikut:

“... Mereka selalu mendukung dengan memberikan motivasi. Misalnya dari suami, ‘Ma, kamu di sekolah itu harus buat begini dan begini. Selain itu, kamu harus menjadi kepala sekolah yang baik, yang amanah, yang bisa membawahi sekolah itu.’ Dia (suami) memberikan saran selain dukungan...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bima)

“...Ya dukungannya terutama dari suami. Suami mendorong, ‘Kamu harus kerja dengan baik, disiplin, tertib, supaya masyarakat, teman, guru itu bisa percaya kamu.’ Pokoknya harus kerja dengan baiklah.” (Perempuan, Kepala MIN Kabupaten Sumba Barat)

Dukungan dari keluarga memberikan pengaruh yang sangat penting bagi guru perempuan ketika memutuskan untuk meniti karier jabatan kepala SDN atau MI, bahkan ketika menjabat. Dukungan dari keluarga, terutama suami dengan memberikan izin, berkonsekuensi memudahkan guru dan kepala sekolah perempuan dalam menjalankan tanggung jawabnya, baik di sekolah maupun keluarga. Hal ini dikarenakan suami bersedia berbagi peran dalam keluarga, terutama peran domestik. Selain itu, wujud dukungan juga hadir dalam bentuk motivasi dan semangat maupun sebagai teman berdiskusi.

2.4.2. Kompetensi dan Motivasi: Dua Faktor Internal Pendorong Guru Perempuan Menjadi Kepala SDN dan MI

Riset ini menemukan bahwa kompetensi yang mumpuni berperan penting dalam mengantarkan guru perempuan menjadi kepala SDN/MI. Ini merupakan salah satu konsekuensi logis dari penerapan aturan yang mengedepankan kompetensi sebagai tolok ukur yang mencakup dimensi kepribadian, manajerial, kewirausahaan, supervisi, dan sosial. Dalam beberapa kasus, perempuan bahkan dianggap lebih unggul jika dilihat dari hasil seleksi substansi, tes tertulis, dan rangkaian pendidikan serta pelatihan, maupun dalam menjalankan penugasan. Kemampuan yang secara spesifik dianggap penting sehingga dapat mendukung guru perempuan untuk menjadi kepala SDN/MI beragam di keempat kabupaten, mulai dari kemampuan manajerial, kemampuan administrasi, sampai dengan penguasaan teknologi, informasi, dan komunikasi (TIK). Hal-hal tersebut dapat disimak dari beberapa penuturan narasumber berikut:

“... Kebetulan perempuan-perempuan luar biasa sekali, ya, untuk menjadi kepala sekolah. Secara administrasi sudah mantap, sudah siap, dan secara mental juga sudah siap menjadi kepala sekolah.” (Perempuan, CSO Kabupaten Sumba Barat)

“...karena kemampuan mereka itu di samping mempunyai manajerial yang baik, mempunyai kepribadian yang baik, mereka juga mempunyai nilai seni yang baik sehingga rata-rata kepala sekolah perempuan yang memang mempunyai kelebihan itu, rata-rata sekolahnya cantik. Mereka mempunyai kemampuan melobi yang baik sehingga mereka bisa membuat sekolahnya menjadi lebih indah dan mempunyai kemampuan...” (Perempuan, Pengawas SD Kabupaten Bulungan)

Sebagaimana yang sudah disebutkan, kompetensi yang dimiliki tidak dapat dilepaskan dari partisipasi guru perempuan dalam berbagai kegiatan, terutama mengenai peningkatan kapasitas. Di Kabupaten Sumba, guru perempuan bahkan dianggap lebih aktif ketika mengikuti kegiatan dan pelatihan peningkatan kapasitas. Melalui kegiatan-kegiatan tersebut, guru perempuan dapat mengembangkan kemampuannya sehingga layak untuk diusulkan menjadi kepala SDN/MI. Guru

perempuan di Kabupaten Bima menyatakan bahwa keterlibatan dalam berbagai kegiatan, seperti pendidikan dan pelatihan dan KKG (Kelompok Kerja Guru), dapat menguatkan posisi tawar dan klasifikasinya untuk menjadi kepala SDN.

“... karena saya sudah lama menjadi guru, banyak kegiatan yang saya ikuti. Seperti pelatihan, penataran, kegiatan di dunia pendidikan sehingga pemerintah menilai saya pantas dan dapat diangkat menjadi kepala sekolah...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Bima)

Kompetensi lebih yang dimiliki guru perempuan juga kerap dikaitkan dengan kualifikasi pendidikan. Di Kabupaten Bima dan Kabupaten Probolinggo misalnya, kualifikasi pendidikan turut meningkatkan posisi tawar guru perempuan untuk dapat diusulkan dan terpilih menjadi kepala SDN/MI. Dalam salah satu kasus, guru perempuan menjadi calon yang diprioritaskan dalam proses pemilihan kepala SDN/MI karena memiliki gelar S2, kualifikasi pendidikan yang lebih tinggi dari kandidat-kandidat lainnya. Hal tersebut ditemukan pada kutipan di Kabupaten Probolinggo:

“Sebetulnya nama saya, beberapa orang itu tidak termasuk yang diusulkan. Waktu itu dari cabang dinas ya, tapi kita punya nilai poin karena kita dilihat dari pendidikan yang lebih dari yang lainnya. Akhirnya kita dapat prioritas dari kepala dinas pendidikan pada waktu itu.” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Probolinggo)

Faktor yang kedua adalah dorongan/motivasi kuat yang dimiliki guru perempuan. Dorongan/motivasi yang kuat menjadi faktor penting karena menentukan sejauh mana guru perempuan mau mengikuti proses pemilihan kepala SDN/MI dan menjalankan penugasan ketika terpilih. Dorongan/motivasi yang kuat dianggap mempermudah proses pemilihan maupun penugasan karena kemauan tersebut pada dasarnya berasal dari diri guru dan kepala SDN/MI perempuan sendiri. Dalam beberapa kasus, dorongan/motivasi juga memengaruhi visi, misi, dan kinerja dari kepala SDN/MI perempuan. Hal tersebut dapat disimak dari penuturan informan berikut:

“Saya mau menjadi kepala sekolah. Dalam nurani saya, benar-benar saya mau menjadi kepala sekolah, seorang pemimpin yang mewujudkan dedikasi saya; bahwa saya harus mampu memimpin, mengelola sekolah itu, untuk lebih baik.” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Dorongan/motivasi yang kuat dapat dilatarbelakangi oleh berbagai faktor. Salah satunya bersumber dari ajaran agama. Di Kabupaten Sumba Barat, dorongan/motivasi guru dan kepala SDN perempuan banyak dimotori oleh semangat pelayanan dan pengabdian. Ini tidak dapat dilepaskan dari ajaran Katolik yang merupakan agama dominan di Kabupaten Sumba Barat, seperti diungkapkan narasumber berikut:

“...menurut suami dan anak saya, bahwa itu (menjadi kepala sekolah) adalah tugas mulia yang diberikan oleh pemerintah; yang diberikan oleh pemerintah, yang diberikan oleh Tuhan. Kepercayaan suami saya menyatakan bahwa, ‘Mama jangan lupa bahwa itu adalah kepercayaan yang diberikan oleh Tuhan untuk Mama, jadi Mama harus siap untuk menerima itu dan melakukannya’...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Ungkapan dari narasumber tersebut menunjukkan bahwa dorongan/motivasi yang kuat dalam menjalankan tugas sebagai kepala sekolah didasari oleh semangat yang dipengaruhi oleh ajaran agama. Sementara itu di Kabupaten Probolinggo, terdapat faktor lain yang memengaruhi kuatnya motivasi pada guru perempuan. Salah satu kepala SDN perempuan menuturkan bahwa dorongan/motivasi yang kuat dipengaruhi oleh tradisi dalam keluarga yang memiliki komitmen untuk bidang pendidikan. Hal tersebut dapat disimak dari penuturan informan berikut :

“... Saya itu dari keluarga guru. Jadi seperti warisan, turun-temurun, tapi kita juga berkecimpung di dunia pendidikan itu senang. Dan kecintaan kami karena lingkungan kami di dunia pendidikan, jadi begitu melekat seperti darah yang kental sudah pada dunia pendidikan, seperti itu.”
(Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Probolinggo)

Ungkapan dari narasumber tersebut menunjukkan bahwa tradisi keluarga yang memiliki komitmen dalam bidang pendidikan memberikan teladan (*role model*) dan motivasi bagi guru perempuan untuk meningkatkan kariernya, terutama pada jabatan kepala sekolah. Motivasi dan kompetensi yang dimiliki oleh guru perempuan menjadi faktor penting dalam memberikan kepercayaan diri untuk mengikuti pemilihan kepala SDN/MI, termasuk juga ketika menjabat.

2.4.3. Pentingnya Dukungan dari Lingkungan Sekitar Guru dan Kepala SDN/MI Perempuan

Beberapa faktor lain yang dianggap penting bagi guru dan kepala sekolah perempuan adalah dukungan dari lingkungan sekitar. Pertama adalah penerimaan masyarakat terhadap pemimpin perempuan, khususnya masyarakat sekitar tempat kepala SDN/MI bertugas. Secara umum, riset ini menemukan penerimaan yang cukup baik terhadap kepala sekolah perempuan. Pada kasus tertentu, masyarakat juga menganggap bahwa perempuan lebih baik ketika menjadi kepala sekolah/madrasah dibandingkan laki-laki. Penerimaan masyarakat yang baik ini memperluas kesempatan bagi guru perempuan untuk menjadi kepala sekolah/madrasah. Hal tersebut juga menjadi dukungan tersendiri bagi perempuan ketika menjalankan tugasnya sebagai kepala SDN/MI. Hal tersebut ditemukan pada kutipan Sumba Barat:

“Kalau dari masyarakat, khususnya masyarakat Lingo Lango sangat mendukung Mama. Para guru perempuan juga sangat mendukung, katanya beda. Kalau yang menjadi kepala sekolah itu laki-laki, biasanya lebih malas. Tapi kalau perempuan itu biasanya lebih rapih, bersih, dan disiplin...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Ungkapan di atas menunjukkan adanya penerimaan yang baik dari masyarakat terhadap kepala sekolah perempuan. Di samping itu, peran dari PGRI dalam meningkatkan kapasitas guru perempuan juga dianggap sebagai faktor pendukung. Peningkatan kapasitas ini dilakukan melalui berbagai kegiatan, seperti pendidikan dan pelatihan. Meskipun program yang diinisiasi oleh PGRI tidak secara khusus menyasar perempuan, dalam praktiknya guru perempuan merasa sangat terbantu oleh berbagai kegiatan peningkatan kapasitas ini, yang kelak juga berguna ketika terdapat pemilihan kepala sekolah/madrasah. Dukungan tersebut ditemukan di Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Bima:

“Pelatihannya seperti pelatihan kepemimpinan, seperti yang beberapa tahun lalu. PGRI mengadakan mungkin sudah 4-5 tahun yang lalu...” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Probolinggo)

“...yang pernah kami lakukan setiap hari ulang tahun guru, setiap November tiap tahunnya, selain mengadakan seminar kami juga mengadakan lomba-lomba. Misalnya lomba pembacaan puisi dari guru-guru, lomba karya ilmiah seperti yang dilakukan di kecamatan, kemudian lomba membuat alat atau media pembelajaran bagi guru-guru...” (Perempuan, PGRI Kabupaten Bima)

Di Kabupaten Sumba Barat, sumber dukungan terhadap guru perempuan untuk menjadi kepala sekolah juga berasal dari Dinas Pendidikan, komite sekolah, dan pengawas sekolah. Dukungan yang diterima perempuan dari pihak-pihak tersebut umumnya berupa dorongan/motivasi, khususnya ketika guru perempuan yang diproyeksikan menjadi kepala SDN/MI merasa tidak yakin, tidak

mampu, atau tidak sanggup menerima tawaran tersebut. Dalam kasus MI, dorongan/motivasi juga datang dari tokoh-tokoh agama setempat. Sumber dukungan tersebut turut memungkinkan perempuan menjadi kepala SDN/MI tanpa meminggirkan kompetensi dan kapabilitas yang memang dimiliki oleh guru perempuan itu sendiri. Salah satu informan di Kabupaten Sumba Barat juga merasa sangat terbantu oleh program-program seperti INOVASI.

“Kami selalu diikuti dalam pelatihan. Contoh, selama ini saya diikuti dalam INOVASI menjadi narasumber INOVASI di kecamatan lain. Dengan saya terlibat menjadi narasumber INOVASI di kecamatan lain, saya dibekali ilmu baru yang itu dapat saya ejawantahkan ke sekolah saya.” (Perempuan, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Dari kutipan di atas, dapat dilihat bagaimana informan merasa kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh INOVASI membantu kepala SDN mengembangkan kemampuannya. Kemampuan yang didapatkan tersebut menjadi bekal yang kemudian bisa diterapkan di SDN yang dipimpin.

Persepsi yang baik terhadap kepemimpinan perempuan sebagai kepala sekolah juga menjadi salah satu faktor dukungan. Pengakuan terhadap prestasi, hasil kerja, serta karakteristik kepemimpinan perempuan menunjukkan bahwa perempuan memiliki kompetensi dan kapabilitas yang setara dengan laki-laki. Hal tersebut bisa dilihat dalam kutipan berikut ini.

“Pemimpin perempuan itu jauh lebih inovatif ketimbang pemimpin laki-laki karena rasa memilikinya itu tinggi sekali. Maksudnya rasa memiliki sekolah itu tinggi. Kemudian, pemimpin perempuan itu sangat jujur dan amanah. Jarang menyalahgunakan uang-uang negara. Tentunya di sekolah itu ada BOS (Bantuan Operasional Sekolah, red). Sangat jujur mengelola keuangan sekolah. Dan di Bima belum ada data bahwa ada seorang perempuan, atau pemimpin perempuan, atau kepala sekolah perempuan, yang menjadi masalah dalam pengelolaan keuangan. Itu salah satu kelebihan...” (Pengawas SDN Kabupaten Bima)

Temuan di atas menunjukkan adanya persepsi baik dan pengakuan terhadap kepemimpinan perempuan. Pengakuan tersebut meliputi antara lain, perempuan lebih inovatif, berprestasi, memiliki kemampuan manajerial yang baik, serta jujur dan amanah dalam pengelolaan keuangan. Persepsi baik terhadap kepala sekolah/madrasah perempuan yang berhasil dalam memimpin sekolah, akan turut berkontribusi menciptakan lingkungan yang mendukung bagi perempuan lain untuk menjadi kepala sekolah/madrasah.

2.4.4. Kekhasan Pengalaman di Sumba Barat

Bagian ini ditulis secara khusus karena Sumba Barat memiliki persentase kepala SDN dan kepala MIN perempuan tertinggi dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Persentase kepala SDN perempuan di Kabupaten Sumba Barat mencapai angka 59 persen. Sedangkan untuk kepala MIN perempuan, persentasenya mencapai angka 100 persen. Persentase ini menunjukkan bahwa kepala SDN dan MIN perempuan di Kabupaten Sumba Barat lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki. Kedua fakta ini membuat Kabupaten Sumba Barat menjadi penyimpangan positif yang menarik untuk ditilik lebih jauh. Bagian ini akan mencoba menjelaskan sejumlah faktor yang berkontribusi terhadap tingginya persentase kepala SDN dan Kepala MIN di Kabupaten Sumba Barat.

Untuk kasus kepala MIN, kondisi yang membuat persentasenya 100 persen adalah fakta bahwa hanya terdapat satu MIN di Kabupaten Sumba Barat dan dipimpin oleh perempuan. MIN tersebut merupakan hasil transformasi dari MIS yang dipimpin oleh perempuan berdasarkan pemilihan yang dilakukan oleh yayasan. Dalam proses transformasi tersebut, Kanwil Kemenag NTT melakukan

berbagai penyesuaian dalam tahap pemilihan kepala MIN. Kanwil Kemenag Provinsi NTT menunjuk petahana agar mengikuti pendidikan dan pelatihan untuk kemudian diangkat menjadi kepala MIN.

Dalam konteks SDN, tingginya persentase perempuan sebagai kepala sekolah dipengaruhi oleh setidaknya dua alasan. Pertama, kuatnya pengaruh ajaran agama Katolik yang menekankan semangat pelayanan dan pengabdian. Semangat pelayanan dan pengabdian ini mendorong terbentuknya sikap patuh dan submisif dalam diri sejumlah guru dan kepala sekolah perempuan—termasuk kepatuhan kepada atasan—bahkan bersedia ditugaskan di wilayah sulit. Hal ini berdasarkan ungkapan narasumber berikut:

“Pengamatan saya mungkin begitu juga yang dilihat oleh pemerintah kabupaten, kepala dinas maupun bupati sendiri karena kaum ibu itu lebih mudah diajak lebih serius dalam menjalankan tugas, patuh, dan taat melaksanakan segala aturan yang ada.” (Laki-laki, Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Ungkapan di atas mengindikasikan bahwa guru perempuan mudah diajak dan patuh dalam menjalankan perintah dan aturan. Tingginya persentase perempuan sebagai kepala SDN di Kabupaten Sumba Barat merupakan capaian secara kuantitatif, tetapi juga menjadi catatan kritis secara kualitatif karena ini terjadi dalam konteks sempitnya ruang negosiasi bagi perempuan.

Kedua, temuan riset menunjukkan bahwa pemilihan kepala SDN di Kabupaten Sumba Barat tidak melewati tahapan seperti diatur dalam Permendikbud No. 6 Tahun 2018. Merujuk pada wawancara dengan unsur Direktorat GTK Kemendikbudristek, kepala sekolah yang tidak memiliki sertifikat tanda tamat pendidikan dan pelatihan tidak dapat mengakses tunjangan. Artinya kondisi ini juga berpotensi merugikan kepala SDN di Kabupaten Sumba Barat, termasuk kepala SDN perempuan. Tidak dilaksanakannya tahap pendidikan dan pelatihan juga membuat kepala SDN kehilangan peluang untuk meningkatkan kapasitas yang diperlukan ketika menjalankan penugasan.

Ada empat faktor lain yang menyebabkan komposisi kepala SDN di Kabupaten Sumba Barat didominasi oleh perempuan.

Pertama, ketersediaan guru perempuan yang memenuhi kualifikasi kepangkatan dan pendidikan. Secara kuantitas, guru yang memenuhi kualifikasi kepangkatan dan pendidikan ini didominasi oleh guru perempuan. Ketika Dinas Pendidikan melakukan rekrutmen, guru-guru perempuan yang memenuhi kualifikasi ini otomatis diprioritaskan untuk mengisi jabatan kepala SDN yang kosong. Hal tersebut dapat dilihat dari penuturan informan berikut:

“Jadi yang pangkatnya mumpuni untuk jabatan kepala sekolah lebih banyak cewek. Ada laki-laki kemampuannya begitu bagus, tetapi pangkatnya rendah, pendidikannya hanya SPG, hanya diploma 1 atau diploma 3. Tidak bisa kita plotkan sebagai kepala sekolah karena dari sisi aturan atau regulasi tidak memungkinkan orang tersebut untuk kita plotkan menjadi kepala sekolah. Jadi akhirnya ya banyak kepala sekolah ini perempuan.” (Laki-laki, Dinas Pendidikan Kabupaten Sumba Barat)

Kedua, narasi bahwa perempuan lebih baik ketika menjadi kepala sekolah. Keberadaan faktor ini tidak terlepas dari rekam jejak kepala SDN perempuan yang baik. Kepala sekolah perempuan yang sukses menegakkan disiplin di sekolah yang sebelumnya bermasalah, penataan administrasi dan lingkungan sekolah yang dianggap jauh lebih baik, serta dedikasi yang tinggi adalah beberapa narasi dominan yang mengukuhkan persepsi bahwa sekolah lebih baik dipimpin oleh perempuan. Narasi-narasi ini ditemukan baik di kalangan pejabat di tingkat kabupaten, di antara sesama kepala sekolah,

dan guru. Persepsi yang terbentuk dari narasi-narasi ini kemudian turut mengisi ruang-ruang subjektivitas dalam proses pemilihan kepala SDN.

“...tapi perempuan biasanya yang lebih aktif, lebih tahan untuk ikuti pendidikan-pendidikan yang diberikan dan hasilnya sekolah yang dipimpin oleh guru perempuan, kita lihat saja dari sisi fisik sekolah yang lebih bagus, lebih bersih, lebih nyaman, juga dari sisi kualitas pendidikan dan sebagainya, cenderung lebih bagus dibandingkan dari laki-laki.” (Laki-laki, BKPP Kabupaten Sumba Barat)

Ketiga, pola pemilihan kepala sekolah yang relatif tertutup karena minimnya informasi dan transparansi mengenai prosedur pemilihan kepala SDN. Hal ini dikarenakan proses pemilihan kepala SDN dilakukan secara *top-down* (bersifat dari atas ke bawah) oleh Dinas Pendidikan. Pola seperti ini dapat menjadi dua sisi mata uang. Di satu sisi, pola tersebut menyalahi peraturan, tetapi di sisi lain menguntungkan guru perempuan karena tingginya ketersediaan guru perempuan yang memenuhi kualifikasi sehingga terdapat kecenderungan dari Dinas Pendidikan untuk menugaskan guru perempuan menjadi kepala sekolah.

Keempat, adanya ajaran agama mengenai pelayanan dan pengabdian serta kepatuhan terhadap atasan. Ajaran ini memainkan peran besar pada sektor pendidikan di Kabupaten Sumba Barat. Pengaruh dari ajaran ini meminimalisir celah bagi guru dan kepala sekolah perempuan menolak penugasan yang diberikan oleh Dinas Pendidikan, termasuk saat ditugaskan di wilayah yang sulit. Dalam artian, ajaran tersebut memengaruhi sikap guru perempuan untuk senantiasa patuh kepada atasan serta pengabdian terutama untuk pendidikan. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa kutipan berikut:

“Kalau ada kepercayaan, itulah yang saya bilang tadi. Pada prinsipnya mengacu pada pelayanan, pada pengabdian. Jadi kalau memang ada kepercayaan itu dari atasan, saya rasa sebagai staf tidak bisa menolak.” (Perempuan, Guru SDN Kabupaten Sumba Barat)

“...yang pertama-tama memotivasi saya menjadi kepala sekolah tentunya dengan tanggung jawab yang sudah diberikan. Saya harus menerima karena namanya kami ASN berarti kami harus taat kepada atasan. Kemudian hal yang kedua yaitu saya merasa tugas sebagai kepala sekolah ini adalah tugas yang mulia.” (Kepala SDN Kabupaten Sumba Barat)

Keempat faktor yang telah disebutkan di atas menjadi pendorong terhadap tingginya angka kepala sekolah perempuan. Namun demikian, kondisi tersebut tidak serta merta menguntungkan perempuan. Dari prosesnya dapat dilihat bahwa kombinasi faktor-faktor tersebut sebetulnya menempatkan perempuan pada kondisi tidak memiliki pilihan, termasuk ketika mendapatkan penugasan di wilayah yang sulit. Selain itu, narasi bahwa perempuan lebih baik ketika menjadi kepala sekolah memperbesar potensi perempuan ditempatkan di wilayah yang sulit karena dianggap lebih mampu, sebagaimana dialami oleh kepala SDN perempuan yang menjadi informan dalam penelitian ini. Kondisi ini membuat kasus di Kabupaten Sumba Barat tidak dapat dijadikan model yang bisa direplikasi untuk mendorong peningkatan kepala SDN perempuan di kabupaten-kabupaten lainnya.

3. Kesimpulan dan Rekomendasi

Bagian ini berisi kesimpulan dari hasil riset. Utamanya mengenai hambatan multidimensional yang dihadapi oleh guru dan kepala sekolah perempuan, meliputi hambatan dari dimensi regulasi/peraturan, kultural, dan waktu/siklus hidup. Selain itu, hasil riset juga menunjukkan faktor pendukung yang membuat perempuan dapat menjadi kepala sekolah. Selanjutnya, hasil riset menghasilkan beberapa rekomendasi yang ditujukan pada berbagai pihak sesuai kewenangannya, yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, Kementerian Keuangan, dan Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LPPKS) di tingkat pusat; Pemerintah daerah, Dinas Pendidikan, Kantor Wilayah Provinsi, dan Kantor Agama Kabupaten Kementerian Agama di tingkat daerah.

3.1. Kesimpulan

Perempuan mengalami hambatan multidimensional yang terdiri dari dimensi regulasi, kultural, dan waktu. Ketiga hambatan ini saling terkait dengan hambatan utama yang bersumber pada hambatan berdimensi kultural yang tidak kasatmata, tersembunyi di ruang privat. Peraturan pemilihan kepala sekolah yang netral gender menjadi disinsentif bagi perempuan karena peraturan tersebut tidak dapat mengenali hambatan tak kasatmata yang dihadapi perempuan.

Ketiga hambatan ini memiliki kerumitannya masing-masing.

1. Hambatan berdimensi regulasi berkelindan dengan sistem desentralisasi yang memberi ruang bagi otoritas politik daerah memengaruhi hasil dari proses pemilihan kepala sekolah.
2. Hambatan berdimensi kultural dapat dikatakan sebagai sumber hambatan utama dan bersifat tidak kasatmata, normatif, dan sulit diubah karena ikut ditopang ajaran agama serta budaya.
3. Hambatan berdimensi waktu atau siklus hidup berkaitan dengan peran reproduktif, seperti melahirkan dan mengasuh anak yang pemenuhannya berpotensi mendisrupsi peran produktif perempuan.

Peraturan yang netral gender menjadi disinsentif bagi guru perempuan.

Peraturan dan implementasi peraturan yang bersifat netral gender menjadi hambatan bagi perempuan. Sejak tahap awal (pengusulan), tidak ada kejelasan wilayah dan waktu penugasan/penempatan. Hal ini menjadi hambatan berdimensi peraturan yang menyulitkan bagi perempuan untuk memutuskan mendaftar menjadi kepala sekolah/madrasah. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (sertifikasi) juga menjadi hambatan bagi perempuan karena dua hal. Pertama, tahapan dan durasi yang panjang menyulitkan bagi perempuan yang kerap mengalami beban ganda. Kedua, lokasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang jauh dari domisili menyulitkan bagi perempuan karena keterbatasan mengambil keputusan secara otonom terkait tanggung jawab di ruang privat.

Norma gender mendasari hambatan tidak kasatmata yang dihadapi guru dan kepala sekolah perempuan.

Norma gender yang membagi peran sosial laki-laki dan perempuan secara berbeda merupakan akar penyebab sulitnya perempuan menjadi kepala sekolah/madrasah. Peran reproduktif dan tanggung jawab domestik seringkali dibebankan secara eksklusif pada perempuan. Akibatnya, perempuan

sulit mengambil keputusan secara otonom dalam perencanaan dan pengembangan kariernya dari guru menjadi kepala sekolah/madrasah.

Perbedaan waktu pengembangan karier guru perempuan dan laki-laki dipengaruhi oleh pemenuhan peran produktif dan reproduktif.

Peran reproduktif yang meliputi melahirkan, mengasuh, membesarkan anak, serta tanggung jawab domestik lainnya, seperti memasak, merawat rumah, dan merawat keluarga yang sakit atau lanjut usia, secara eksklusif sering dibebankan kepada perempuan. Hal ini berkonsekuensi pada alokasi dan distribusi waktu yang berbeda secara signifikan antara perempuan dan laki-laki. Ketika dihadapkan dengan situasi memiliki anak yang masih kecil, guru perempuan menunda untuk mengikuti pemilihan kepala SDN dan MI. Ketidakpastian waktu penugasan juga menjadi lebih problematik pada perempuan. Pasalnya, berbeda dari guru laki-laki, guru perempuan tidak dapat sewaktu-waktu diusulkan untuk menjadi calon kepala sekolah karena peran reproduktifnya yang menuntut alokasi waktu khusus.

Keluarga dapat menjadi tantangan tapi juga sumber dukungan utama bagi guru perempuan.

Di satu sisi, dukungan yang diberikan keluarga dalam beragam bentuk, seperti izin suami, dorongan/motivasi, hingga bantuan menjalankan tugas sebagai kepala sekolah/madrasah merupakan daya dukung bagi perempuan. Di sisi lain, keluarga bisa menjadi tantangan bagi guru perempuan berkarier sebagai kepala sekolah saat mengalami kesulitan bernegosiasi tentang pembagian peran domestik atau saat tidak mendapatkan izin dari suami. Dukungan dan persepsi positif dari lingkungan sekitar terhadap kepemimpinan perempuan juga turut berkontribusi mendukung perempuan menjadi kepala sekolah/madrasah. Keselarasan dukungan dari dalam dan luar rumah merupakan fondasi kuat bagi pengembangan kompetensi guru perempuan untuk menjadi kepala sekolah/madrasah.

Tingginya persentase kepala sekolah perempuan di Sumba Barat perlu disertai catatan khusus.

Sumba Barat merupakan kabupaten dengan persentase perempuan kepala sekolah/madrasah yang tertinggi di antara tiga kabupaten lainnya, yakni 59 persen di SDN. Ini merupakan capaian kuantitatif, tetapi problematik karena semua kepala SDN perempuan di Sumba Barat yang diwawancarai tidak ada yang menjalani proses pendidikan dan pelatihan untuk mendapat sertifikat calon kepala sekolah. Proses pemilihan kepala SDN yang tidak melalui tahapan pendidikan dan pelatihan berpotensi menimbulkan masalah baru. Kepala sekolah perempuan di Sumba Barat kehilangan peluang peningkatan kapasitas yang dapat diperoleh dalam pendidikan dan pelatihan. Hak atas tunjangan kepala sekolah pun akan sulit diakses karena kepala sekolah yang tidak menamatkan pendidikan dan pelatihan dianggap tidak memiliki kualifikasi formal.

3.2. Rekomendasi

Akar masalah minimnya perempuan menjadi kepala sekolah/madrasah tersembunyi di ruang privat; ada hambatan tak kasatmata yang tidak dikenali oleh peraturan yang bersifat netral gender. Pendekatan netral gender mencakup rangkaian program serta kegiatan yang tidak mempertimbangkan relevansi aspek gender pada hasil/capaian tapi proses maupun dampaknya berpotensi melestarikan ketimpangan gender yang ada sebelumnya.

Berikut ini tawaran rekomendasi bagi setiap pemangku kepentingan untuk mengatasi hambatan multidimensi bagi guru perempuan menjadi kepala sekolah/madrasah.

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi dan Kementerian Agama:

1. Menetapkan mekanisme insentif bagi kepala sekolah/madrasah berprestasi dan berkinerja baik. Permendikbud No. 6 tahun 2018 dan PMA No. 58 tahun 2017 tidak mengatur insentif bagi kepala sekolah/madrasah yang berprestasi dan berkinerja baik. Pola penempatan kepala sekolah/madrasah berprestasi dan berkinerja baik sepatutnya mempertimbangkan pilihan penempatan berdasarkan kemudahan akses ke sekolah agar tidak merugikan kepala sekolah maupun calon kepala sekolah terutama perempuan yang memiliki mobilitas terbatas. (Kemendikbudristek & Kemenag)
2. Mengeluarkan peraturan yang menjadikan penilaian hasil pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah sebagai dasar utama pengangkatan kepala sekolah/madrasah. (Kemendikbudristek & Kemenag)
3. Memastikan data terpilah jumlah guru dan jumlah kepala sekolah secara rutin diperbarui, akurat menggambarkan informasi sekolah, dan dapat ditelusuri di setiap kabupaten, di mana data terpilah ini selalu digunakan untuk perencanaan dan penganggaran proses rekrutmen kepala sekolah/madrasah. (Kemendikbudristek & Kemenag)
4. Mendorong perumusan peraturan Pendidikan Guru Penggerak (PGP) yang responsif terhadap hambatan tidak kasatmata yang dihadapi guru perempuan, yakni fleksibilitas metode pelatihan (sinkronus dan asinkronus) serta indikator capaian berbasis output kerja. (Kemendikbudristek)
5. Mendorong perumusan peraturan Pendidikan Guru Penggerak (PGP) yang responsif terhadap hambatan tidak kasatmata yang dihadapi guru perempuan, yakni fleksibilitas metode pelatihan (sinkronus dan asinkronus) dan indikator capaian berbasis hasil kerja. (Kemendikbudristek)
6. Mendorong agar peningkatan proporsi jumlah kepala sekolah perempuan dan laki-laki dijadikan salah satu indikator capaian implementasi program Pendidikan Guru Penggerak dan Sekolah Penggerak. (Kemendikbudristek)
7. Mendorong kejelasan peraturan tentang Pendidikan Guru Penggerak (PGP) sebagai syarat untuk menjadi kepala sekolah. (Kemendikbudristek)

Kementerian Dalam Negeri:

1. Mendorong indikator kesetaraan gender masuk dalam Indikator Kinerja Kunci (IKK) keberhasilan penyelenggaraan pendidikan oleh Pemerintah Daerah dalam penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD).
2. Mendorong kesetaraan gender masuk dalam indikator pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) urusan pemerintah daerah bidang pendidikan.

Kementerian Keuangan

1. Memberikan insentif bagi pemerintah daerah kabupaten agar memprioritaskan alokasi anggaran pendidikan dasar bagi proses pelaksanaan pendidikan dan pelatihan sertifikasi calon kepala sekolah melalui kebijakan Dana Insentif Daerah (DID).

Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (LPPKS):

1. Memastikan penyesuaian kurikulum pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah agar responsif terhadap rangkaian hambatan tidak kasatmata yang dihadapi guru perempuan. Penyesuaian meliputi: durasi pelatihan yang lebih singkat; tempat pelaksanaan pelatihan dengan sistem zonasi/wilayah yang dekat dengan domisili; mekanisme pelaksanaan secara daring dijadikan prioritas dengan tetap mempertimbangkan ketersediaan akses dan jaringan internet.
2. Mendorong publikasi nilai hasil pendidikan dan pelatihan sebelum dikirimkan sebagai laporan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten sebagai upaya memastikan transparansi dasar pengangkatan calon kepala sekolah.

Pemerintah Daerah Kabupaten dan Dinas Pendidikan Kabupaten:

1. Mengenal tantangan mobilitas pada sebagian besar guru perempuan dan membuka peluang untuk penempatan calon kepala SDN perempuan dengan sistem zonasi (memprioritaskan wilayah yang dekat dengan domisili dan relatif aman).
2. Mendorong diterbitkannya peraturan bagi calon kepala sekolah perempuan yang sedang hamil dan/atau memiliki anak balita dapat menegosiasi wilayah penugasan agar menggunakan sistem zonasi berdekatan dengan domisili. Kemudahan akses ke sekolah diprioritaskan untuk calon kepala sekolah perempuan hamil dan/atau memiliki anak balita.
3. Mendorong pembangunan infrastruktur yang lebih inklusif—terutama di daerah terpencil dan pinggiran—untuk memudahkan akses dan mobilitas menuju sekolah yang aman bagi siswa, guru, dan kepala sekolah.
4. Memastikan perencanaan dan penganggaran proses pemilihan kepala sekolah dilakukan dengan rujukan data terpilah gender dalam rangka memperbaiki kesenjangan jumlah kepala sekolah perempuan dan laki-laki.
5. Memastikan ketersediaan data proyeksi kebutuhan kepala SDN yang terbaru secara berkala digunakan sebagai basis penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, serta proyeksi penugasan.

Kantor Wilayah Provinsi Kementerian Agama:

1. Mengenal tantangan mobilitas pada sebagian besar guru perempuan dan membuka peluang untuk penempatan calon kepala madrasah perempuan dengan sistem zonasi (memprioritaskan wilayah yang dekat dengan domisili dan relatif aman).
2. Mendorong diterbitkannya peraturan bagi calon kepala madrasah perempuan yang sedang hamil dan/atau memiliki anak balita dapat menegosiasi wilayah penugasan agar menggunakan sistem zonasi berdekatan dengan domisili. Kemudahan akses ke sekolah diprioritaskan untuk calon kepala madrasah perempuan hamil dan/atau memiliki anak balita.
3. Mendorong pelibatan yang lebih substantif dari berbagai unsur terkait di kabupaten dalam proses pemilihan/rekrutmen kepala MIN, tidak hanya sebatas meminta pengusulan nama.
4. Memastikan agar durasi serta lokasi pendidikan dan pelatihan ditetapkan dan diimplementasikan secara konsisten.
5. Khusus bagi MIS, yayasan sebagai pemegang otoritas pemilihan kepala MIS perlu melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Kantor Kemenag Provinsi agar memastikan terdapat rujukan untuk mencegah pemilihan yang bias gender.

INOVASI:

1. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan untuk peningkatan kapasitas guru dan kepala sekolah perempuan dalam penggunaan teknologi dan informasi.
2. Mengadakan program pendampingan dan penguatan kapasitas kepada guru perempuan untuk mempersiapkan diri mengikuti seleksi kepala sekolah.
3. Mendorong pendidikan kesetaraan gender bagi guru perempuan dan laki-laki.

Lampiran: Studi Literatur

Kesenjangan gender pada posisi kepemimpinan di sekolah atau posisi kepala sekolah ditemukan pada sejumlah tren data lintas negara. Fenomena rendahnya perempuan yang menduduki manajemen kepemimpinan sekolah terjadi baik di negara maju maupun berkembang. Berbeda dari tinjauan literatur yang dilakukan dalam studi EP-POM (2016) berbasis pemetaan geografis, riset CWI memetakan studi literatur tentang minimnya keterwakilan perempuan pada kepemimpinan sekolah lintas negara kemudian menyoroti fokus analisis yang digunakan di sejumlah studi tersebut.

Kecenderungan mayoritas guru adalah perempuan, tetapi mayoritas kepala sekolah adalah laki-laki; kecenderungan ini terdapat di sejumlah negara berkembang maupun negara maju. Di Afrika Selatan, ada lebih banyak guru perempuan (68 persen) daripada guru laki-laki, tapi mayoritas kepala sekolah adalah laki-laki (64 persen) (Davids, 2018). Kondisi serupa juga ditemukan di negara-negara OECD (Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi) seperti Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan. Berdasarkan data tahun 2007, rasio pengajar perempuan di Jepang di tingkat sekolah dasar mencapai 63 persen, tetapi rasio perempuan sebagai kepala sekolah di sekolah dasar hanya mencapai 18 persen. Data guru perempuan di Taiwan juga tidak jauh berbeda, yakni 68 persen, tetapi perempuan sebagai kepala sekolah hanya mencapai 27 persen pada tahun 2007. Di Korea Selatan, rasio guru perempuan di tingkat sekolah dasar pada tahun 2006 adalah 76 persen, sementara rasio kepala sekolah perempuan di sekolah dasar hanya sebesar 9,3 persen (Huang, et al., 2012). Komposisi persentase lintas negara tersebut mengindikasikan bahwa dunia pendidikan digerakkan oleh mayoritas perempuan sebagai tenaga pengajar. Namun, laki-laki yang mengisi sebagian besar posisi pimpinan sekolah.

Sejumlah studi telah dilakukan untuk menjelaskan mengapa perempuan minim menjadi kepala sekolah dan riset CWI memetakannya menjadi empat pola analisis. Dengan memahami perbedaan konteks sistem pendidikan di masing-masing negara, dapat dipetakan pola analisis yang dikembangkan untuk menjelaskan fenomena tersebut.

1. Pola pertama berfokus pada analisis temporal atau rentang waktu yang melihat adanya pola alur waktu berbeda antara perempuan dan laki-laki.

Studi dengan pola analisis temporal menyoroti adanya perbedaan waktu yang diperlukan oleh perempuan dan laki-laki untuk menjadi kepala sekolah dan masa jabatannya. Dengan peraturan yang sama, perempuan cenderung memerlukan waktu lebih panjang dibandingkan laki-laki untuk menduduki jabatan kepala sekolah dan masa jabatan kepala sekolah perempuan cenderung lebih pendek. Hal ini berkonsekuensi lebih lanjut pada jenjang karier; kepala sekolah laki-laki tercatat lebih tinggi kariernya dengan tahapan yang lebih pendek hingga berujung menjadi pengawas selepas menjabat kepala sekolah, sementara kepala sekolah perempuan lebih rendah kariernya dengan tahapan lebih panjang dan berakhir menjadi asisten pengawas selepas menjabat kepala sekolah (Robinson et.al. 2017). Studi ini menyajikan data-data deskriptif statistik yang menunjukkan adanya perbedaan rentang waktu signifikan antara kepala sekolah perempuan dan laki-laki dalam berkarier dengan studi kasus di Amerika. Menurut Robinson et al. (2017) jenjang karier kepala sekolah laki-laki lebih panjang dengan waktu pencapaian yang lebih singkat dibandingkan kepala sekolah perempuan. Pola analisis perbedaan rentang waktu ini ikut digunakan dalam mengembangkan skema analisis studi CWI.

2. Pola analisis kedua berfokus pada upaya memetakan berbagai hambatan yang dihadapi perempuan untuk menjadi kepala sekolah.

Ragam bentuk hambatan ini umumnya dibedakan menjadi aspek personal/internal dan aspek norma/eksternal yang dianggap memengaruhi sikap dan tindakan perempuan tentang kariernya sebagai guru. Termasuk dalam pola ini adalah studi Halterbran dan Rieg (2004) yang mengidentifikasi sepuluh faktor penghambat perempuan menduduki jabatan kepala sekolah. Kesepuluh faktor penghambat tersebut meliputi:

- a. minimnya dorongan bagi perempuan;
- b. kurangnya panutan dan mentor perempuan dalam administrasi pendidikan;
- c. persepsi bahwa perempuan harus lebih berkualitas daripada laki-laki;
- d. anggapan bahwa perempuan tidak dapat mendisiplinkan siswa laki-laki, terutama kelompok usia tertentu;
- e. keengganan laki-laki untuk bekerja dengan dan untuk perempuan;
- f. preferensi terhadap kepala sekolah laki-laki;
- g. keengganan perempuan untuk berpindah lokasi;
- h. jam kerja kepala sekolah yang panjang;
- i. perbedaan gaya kepemimpinan perempuan dan laki-laki; dan
- j. kurangnya keinginan perempuan untuk mendapatkan kekuasaan.

Sebagian dari hambatan-hambatan pada studi Halterbran dan Rieg (2004) relevan dengan temuan lapangan studi CWI, terutama tentang persepsi kualifikasi perempuan, keengganan mempromosikan guru perempuan akibat bias implisit, kesulitan perempuan untuk berelokasi, dan beban kerja yang dianggap berbenturan dengan pemenuhan tanggung jawab domestik.

Masih dalam pola temuan tentang faktor hambatan, Celikten (2005) mengidentifikasi kesulitan yang dihadapi kepala sekolah perempuan di Turki dalam melaksanakan pekerjaannya. Ini mencakup keengganan guru perempuan bekerja sebagai kepala sekolah perempuan. Kondisi tersebut disebabkan adanya norma sosial yang memandang posisi kepala sekolah sebagai pekerjaan yang lebih cocok untuk laki-laki sehingga perempuan sulit diterima sebagai kepala sekolah. Dalam hal ini, norma gender menjadi penghambat karena ketika perempuan menjabat sebagai kepala sekolah, ia dipaksa untuk memimpin mengikuti gaya kepemimpinan laki-laki. Kurangnya dukungan terhadap perempuan juga merupakan faktor krusial yang menghalangi perempuan mengambil tanggung jawab lebih. Kondisi ini diperkuat oleh pernyataan bahwa laki-laki di Turki menginginkan istrinya tinggal di rumah. Laki-laki tidak menginginkan istrinya lebih sukses, menerima upah lebih tinggi, maupun lebih pintar dari mereka.

Studi oleh Oplatka (2006) juga memetakan sejumlah hambatan terhadap kemajuan karier perempuan yang meliputi beberapa hal. Pertama, nilai-nilai budaya dan sosial yang didominasi norma gender; norma yang mengasosiasikan laki-laki pada domain publik dan perempuan pada domain domestik, termasuk juga kepemimpinan yang dianggap milik laki-laki yang menjadi hambatan signifikan bagi perempuan.

Kedua, rendahnya partisipasi perempuan pada pendidikan menengah. Partisipasi anak perempuan sangat rendah dalam pendidikan dasar dan menengah di banyak negara berkembang sehingga peluang perempuan untuk memperoleh keterampilan, pelatihan, serta kompetensi yang diperlukan untuk posisi profesional dan manajerial dalam pendidikan menjadi rendah. Penyebab rendahnya partisipasi anak perempuan pada pendidikan dasar

dan menengah disebabkan oleh beberapa faktor yang dapat dikategorikan menjadi faktor ekonomi, faktor infrastruktur, dan faktor sosial. Untuk kasus Indonesia, angka partisipasi pendidikan perempuan cenderung sama dengan laki-laki (ACDP 2013).

Ketiga, diskriminasi gender. Terdapat perlakuan diskriminatif terhadap perempuan di dalam administrasi pendidikan; preferensi terhadap pemimpin laki-laki; laki-laki dan perempuan dengan kualifikasi pendidikan yang sama mencapai tingkat yang berbeda dalam urusan status pekerjaan.

Keempat, kepercayaan diri dan *self-esteem* (perasaan/cara pandang tentang diri sendiri) yang rendah karena stereotip peran gender dalam materi pendidikan, kurikulum, dan lingkungan sekolah.

Untuk konteks Indonesia, pola analisis yang berfokus pada hambatan dapat ditemukan pada studi yang dilakukan Airin (2010). Ia menemukan lima faktor hambatan yang memengaruhi tren minimnya perempuan sebagai kepala sekolah, yakni meliputi: stereotip, tradisi dan budaya, rendahnya tingkat pendidikan perempuan, kurang percaya diri, serta kurangnya bimbingan (*mentorship*) akibat minimnya tokoh teladan. Riset ini menunjukkan kultur di Indonesia memosisikan perempuan inferior terhadap laki-laki dan nilai kerjanya bersifat komplementer dalam relasi dengan keluarga. Akibatnya, perempuan cenderung menghindari kompetisi karena prioritas untuk bekerja dianggap lebih cocok untuk laki-laki sebagai pencari nafkah utama dalam keluarga.

Masih menurut Airin (2010) norma gender merupakan faktor penting yang menjelaskan minimnya jumlah perempuan sebagai pimpinan. Jenjang karier perempuan cenderung ditundukkan di bawah norma sosial terkait membangun keluarga, tanggung jawab domestik, dan “tradisi mendahulukan karier suami”. Interpretasi ajaran agama (Islam) yang dominan menempatkan perempuan sebagai yang tidak layak menjadi pemimpin, suami superior terhadap istri, perempuan perannya membantu suami, patuh, dan pasif. Kepemimpinan di sektor pendidikan mencerminkan hegemoni maskulinitas.

3. Pola analisis ketiga adalah studi yang menyoroti aspek identitas sosial sebagai faktor yang dianggap berpengaruh dalam upaya menjelaskan kesenjangan gender pada jabatan kepala sekolah.

Shapira dan Azaiza (2011) yang meneliti tujuh perempuan Arab yang sukses mencapai profesi senior dalam sistem pendidikan Arab di Israel menarik untuk dilihat. Hasil riset mereka menunjukkan kendala yang dihadapi perempuan untuk mencapai posisi kepemimpinan, termasuk penolakan dari pemerintah setempat, tekanan politik dan sosial, dan stereotip terhadap perempuan. Meskipun pendidikan tinggi merupakan faktor penentu partisipasi perempuan di dunia kerja, peluang ini mungkin tidak terwujud jika struktur patriarki terus menghambat perubahan status sosial perempuan.

Masih dalam pola analisis identitas sosial, studi oleh Nuraan Davids (2018) menunjukkan klasifikasi identitas sosial berdasarkan ras, kelas, umur, dan jenis kelamin ikut digunakan untuk menyertakan atau meminggirkan pihak lain dari posisi tertentu secara struktural. Peminggiran atau marginalisasi terjadi lintas geografi dan konteks sosial ekonomi. Contohnya, dari total jumlah guru di Afrika Selatan, 68 persen adalah perempuan, tetapi

hanya 36 persen dari total jumlah kepala sekolah adalah perempuan. Diskriminasi yang dialami perempuan tidak hanya menghambat pencapaian posisi pemimpin, tetapi juga menghalangi perempuan menjalankan tugasnya sebagai pemimpin dengan baik. Hal ini bahkan mampu membuat perempuan memilih mundur dari posisi kepemimpinan di sekolah. Lebih jauh, Davids melihat bahwa kondisi sosial, lingkungan kerja, dan tipologi sekolah turut memengaruhi tantangan yang dihadapi kepala sekolah perempuan dalam meraih dan mempertahankan posisinya. Pola analisis yang menyoroti masalah identitas sosial tidak relevan untuk konteks riset CWI karena di keempat kabupaten wilayah studi tidak ditemukan isu identitas.

4. Pola analisis keempat merupakan studi yang menyoroti dinamika politik lokal sebagai faktor pengaruh yang penting - bahkan determinan - dalam proses pemilihan kepala sekolah.

Pola analisis ini mengedepankan lensa dan perspektif politik ekonomi—terutama dinamika yang terjadi di tingkat lokal—dalam melihat problematika manajemen guru serta rekrutmen kepala sekolah. Studi yang diklasifikasi dalam pola keempat ini sebenarnya tidak secara khusus mengkaji kesenjangan distribusi guru perempuan dan laki-laki pada jabatan kepala sekolah. Namun, karena studi kasusnya Indonesia, CWI memandang relevan untuk ikut menyertakan rangkaian studi ini. Dengan menggunakan lensa dan perspektif politik ekonomi sebagai yang utama, masalah dalam upaya perbaikan kualitas pendidikan di Indonesia yang terkait manajemen guru serta rekrutmen kepala sekolah dipandang berakar pada dinamika politik lokal yang memengaruhi implementasi kebijakan reformasi pendidikan di Indonesia.

Rangkaian studi yang dilakukan oleh Andrew Rosser, guru besar Kajian Asia Tenggara di Universitas Melbourne, termasuk dalam pola analisis berlensa ekonomi politik. Dalam riset kolaboratifnya (Rosser & Fahmi 2018), kondisi politik ekonomi di Indonesia dinilai berkontribusi langsung pada problem manajemen guru yang menghambat upaya perbaikan kualitas sektor pendidikan di Indonesia. Dalam studi tersebut, Rosser dan Fahmi mengkritik studi-studi sebelumnya yang berfokus pada isu teknis rekrutmen dan penempatan guru, termasuk juga mekanisme rekrutmen kepala sekolah. Menurut mereka, isu tata kelola tenaga guru di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kontestasi politik dan ekonomi yang terjadi di tengah latar belakang desentralisasi politik yang memberikan wewenang pada pemerintah daerah untuk secara langsung menentukan kebijakan di sektor pendidikan. Kajian tentang tata kelola guru dan kepala sekolah harus ikut memperhatikan pola akumulasi sumber daya, perluasan jejaring relasi patron-klien, mobilisasi dukungan politik, dan upaya memastikan kendali politik (Rosser & Fahmi 2018).

Keempat elemen tersebut menurut studi ini menjadi konteks paling berpengaruh dalam perspektif politik ekonomi untuk menganalisis hambatan dalam upaya perbaikan pendidikan di Indonesia. Lebih lanjut, dalam studi yang dilakukan dengan dukungan wadah pemikir (*think tank*) internasional Lowy Institute, Rosser (2018) juga menyoroti praktik pengangkatan dan penugasan guru; termasuk juga pengisian jabatan pimpinan di sekolah cenderung dilakukan atas dasar kesetiaan politik, pertemanan dan koneksi keluarga ketimbang alasan profesional atau merit. Masih menurut Rosser (2018), selama sistem pendidikan diposisikan untuk mendukung korporasi dan birokrasi melakukan akumulasi sumber daya, perluasan jejaring patron-klien, mobilisasi dukungan politik serta upaya memastikan kendali politik,

maka upaya memperbaiki kualitas sektor pendidikan akan terus terhambat dan akar masalahnya lebih pada aspek politik. Dalam konteks ini, Rosser mengilustrasikan para guru dan kepala sekolah yang ditemukan di lapangan menjadi bagian dari anggota tim sukses salah satu kekuatan politik yang berkontestasi di pemilu. Jika kekuatan politik tersebut menang pemilu, jabatan dan promosi karier di sekolah menjadi insentif atas kesetiaan politik. Begitu pun jika kekuatan tersebut kalah, guru atau kepala sekolah tersebut rentan dipinggirkan, dimutasi, dihambat kariernya atau bahkan dipecat oleh kekuatan politik tandingan yang menang pemilu.

Terakhir, studi dalam pola keempat juga dapat ditemukan pada kajian yang dilakukan tentang praktik klientelisme yang dikaitkan dengan pola rekrutmen guru dan pimpinan di sekolah (Pierskalla & Sacks, 2020). Studi ini menemukan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung mendorong kandidat melakukan pertukaran atau transaksi untuk memenangkan suatu posisi politik. Transaksi ini tidak jarang melibatkan guru atau kepala sekolah. Kewenangan bupati dalam menentukan pola distribusi sumber daya publik juga mencakup proses pengangkatan, pemberhentian, pemindahan posisi/jabatan guru atau kepala sekolah sebagai bagian dari alat tukar dukungan. Data hasil riset mereka menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat kompetisi dalam pemilu, semakin tinggi pula tingkat rekrutmen guru honorer/kontrak (Pierskalla & Sacks, 2020).

Sertifikasi guru, sebagaimana diatur secara formal dalam peraturan kementerian pendidikan, berdampak langsung pada peningkatan jumlah honor yang diterima oleh guru. Studi Pierskalla dan Sacks (2020) mencatat bahwa pilkada mendorong praktik relasi patronasi antara kandidat kepala daerah dengan guru. Bagi guru, mendukung kandidat kepala daerah dan menang akan berkontribusi bagi pengembangan kariernya. Sementara jika kalah, akan berkonsekuensi pada mutasi jabatan maupun penempatan sekolah di wilayah yang sulit. Temuan ini serupa dengan yang diajukan oleh Rosser (2018) sebelumnya. Catatan kritis yang perlu disampaikan terkait studi-studi dalam pola keempat yang menggunakan pendekatan politik ekonomi ini adalah kerangka analisisnya yang netral gender sehingga abai terhadap perbedaan pengalaman antara guru ataupun kepala sekolah perempuan dan laki-laki. Dalam konteks inilah, dapat teridentifikasi kesenjangan penelitian (*research gap*) yang secara strategis dapat diisi dengan menggunakan perspektif gender dalam analisis politik ekonomi dalam upaya menggali informasi tentang minimnya kepala sekolah perempuan di sekolah dasar. Dengan pendekatan sejarah, Sumintono et al. (2019) juga mengungkapkan hal serupa, yakni proses politik lokal yang ikut memengaruhi proses pemilihan kepala sekolah masih ditemukan. Sayangnya, dalam studi tersebut Sumintono mengabaikan diskusi tentang aspek gender di dalamnya.

Keempat pola analisis hasil pemetaan studi literatur di atas dapat dilihat rangkuman singkatnya dalam tabel berikut:

Tabel Pemetaan Pola Analisis dari Studi yang Relevan

Aspek dari literatur	Analisis Rentang Waktu Pengembangan Karier	Analisis Ragam Bentuk Hambatan	Analisis Identitas Sosial	Analisis Dinamika Politik Lokal
Fokus isu/ unit analisis	Perbedaan pola rentang waktu pengembangan jalur karier antara guru perempuan dan laki-laki.	Rangkaian hambatan yang dihadapi guru perempuan terpetakan dengan dibedakan sebagai aspek personal/ internal dan aspek norma sosial/ eksternal.	Klasifikasi identitas sosial seperti ras, kelas, umur, dan jenis kelamin ikut digunakan untuk menyertakan atau meminggirkan pihak lain dari posisi tertentu secara struktural. Ini juga terjadi pada proses rekrutmen kepala sekolah.	Rangkaian studi ini tidak secara khusus mengkaji kesenjangan gender pada pimpinan sekolah. Fokus studi kasusnya menyoroti manajemen guru dan rekrutmen kepala sekolah di Indonesia.
Premis utama	Perbedaan jenis kelamin pimpinan sekolah diikuti oleh perbedaan jalur karier, kehidupan personal, dan karakteristik tempat bekerja (Robinson et al., 2017). Perempuan dalam mengembangkan kariernya banyak dibatasi oleh hal-hal terkait situasi keluarga, seperti mengasuh dan merawat keluarga. Ini berkonsekuensi pada alokasi dan distribusi waktu kerja yang berbeda antara perempuan dan laki-laki.	Faktor penghambat terdiri dari faktor internal dan eksternal (Helterbrand & Rieg 2004) . Beberapa contohnya: minimnya dorongan bagi perempuan; kurangnya panutan dan mentor; dan keengganan perempuan berpindah lokasi. Ragam hambatan yang dialami guru perempuan erat dipengaruhi oleh norma gender yang berlaku di masyarakat.	Kondisi sosial, lingkungan kerja, serta tipologi sekolah memengaruhi kepala sekolah perempuan dalam meraih maupun mempertahankan posisinya (Davids 2018).	Tata kelola tenaga guru di Indonesia tidak terlepas dari kontestasi politik dan ekonomi yang terjadi dengan latar belakang desentralisasi politik, yang memberikan wewenang pada pemerintah daerah untuk secara langsung menentukan kebijakan di sektor pendidikan (Rosser & Fahmi 2018).
Pendekatan /lensa yang digunakan	Kultural, prosedur formal. Pendekatan ini melihat kaitan antara norma sosial dan budaya, serta aturan dan prosedur formal dalam proses promosi di dunia pendidikan terhadap jangka waktu yang dibutuhkan oleh perempuan untuk mencapai posisi kepemimpinan.	Kultural, normatif. Pendekatan ini memetakan berbagai hambatan yang dihadapi perempuan dari aspek norma sosial/ eksternal dan aspek personal/internal.	Kultural, sosiologis. Pendekatan ini melihat keterkaitan norma dan konstruksi sosial dengan posisi perempuan sebagai pimpinan di sekolah.	Ekonomi politik. Pendekatan ini melihat pengaruh konteks politik dan ekonomi terhadap manajemen guru dan rekrutmen kepala sekolah.

Aspek dari literatur	Analisis Rentang Waktu Pengembangan Karier	Analisis Ragam Bentuk Hambatan	Analisis Identitas Sosial	Analisis Dinamika Politik Lokal
Publikasi/ referensi	Robinson et al., (2017), Huang et al., (2012).	Celikten (2005); Oplatka (2006); EP-POM (2016), Airin (2010).	Nuraan Davids (2018); Shapira et al., (2011).	Pierskalla & Sacks (2020); Rosser & Fahmi (2018), Sumintono et al., (2019).

REFERENSI

- Airin, R. (2010). Influencing Factors of Female Underrepresentation as School Principals in Indonesia. Online Submission.
- Celikten, M. (2005). A perspective on women principals in Turkey. *International Journal of Leadership in education*, 8(3), 207-221.
- Dauids, N. (2018). When identity and leadership intersect: The experiences of six female principals in South Africa. *Africa Education Review*, 15(1), 157-174.
- Education Partnership - Performance Oversight and Monitoring (EP-POM). (2016). Female education personnel: a study of career progression. Report prepared by the Performance Oversight and Monitoring team of Australia's education partnership with Indonesia. Jakarta: DFAT
- Halterbran, V. & Rieg, S. (2004). Women as School Principals: What is the Challenge? *Journal of Women in Educational Leadership*, 2(1), 12-21.
- Huang, Y.C., Yang, C.C., Wu, H.H. (2012). The Comparison of Gender Distribution among School Principals and Teachers in Taiwan, Japan, and South Korea. *International Education Studies*, 5(4), 1-10.
- Moser, C. O. (1989). Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs. *World Development*, 17(11), 1799-1825.
- Oplatka, I. (2006). Women in educational administration within developing countries: Towards a new international research agenda. *Journal of educational administration*, 44(6), 604-624.
- Pierskalla, J. & Sacks, A. (2020). Personnel Politics: Elections, Clientelistic Competition and Teacher Hiring in Indonesia. *British Journal of Political Science*, 50(4), 1283-1305.
- Robinson, K. K., Shakeshaft, C., Newcomb, W. S., & Grogan, M. (2017). Necessary but not sufficient: The continuing inequality between men and women in educational leadership. Findings from the AASA Mid-Decade Survey. *Frontiers in Education*, 2(12), 1-12.
- Rosser, A. & Fahmi, M., (2018). "The political economy of teacher management reform in Indonesia". *International Journal of Educational Development*, 61, 72-81.
- Shapira, T., Arar, K., & Azaiza, F. (2011). "They didn't consider me and no-one even took me into account": female school principals in the Arab education system in Israel. *Educational management administration & leadership*, 39(1), 25-43.
- Sumarno. (2015). "Studi Rekrutmen dan Pengembangan Profesi Kepala Sekolah sebagai Pimpinan Satuan Pendidikan di Kecamatan Selupu Rejang", *Manajer Pendidikan*, 9(4), 505-515.
- Sumintono et.al (2019). Leading and Managing Schools in Indonesia: Historical, Political and Socio-cultural Forces. Dalam Hairon, S. & Goh, J. (Eds.), *Perspectives on School Leadership in Asia Pacific Contexts* (pp. 31-45). Springer.



Gedung Perkantoran Ratu Plaza lantai 19
Jalan Jend Sudirman Kav. 9
Jakarta - 10270, Indonesia
Tel : +62 21 720 6616
Fax : +62 21 720 6616

 info@inovasi.or.id

 Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia

 Inovasi Pendidikan

 www.inovasi.or.id

Program kemitraan Pemerintah Indonesia
dan Australia - dikelola oleh Palladium

