

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Banyak upaya yang dilakukan Pemerintah dalam rangka pembangunan pendidikan di Indonesia. Sejak tahun 1970-an Pelita I sudah dimulai rekayasa untuk membangun bidang pendidikan ini melalui: pemerataan pendidikan, relevansi pendidikan, mutu pendidikan, efisiensi dan efektivitas pendidikan.

Semua rekayasa dalam membangun bidang pendidikan baik secara makro, meso ataupun mikro mempunyai kaitan langsung dengan konsep biaya pendidikan. Dengan mengelola biaya secara profesional, maka segala upaya dalam membangun pendidikan tidak akan menjadi sia-sia belaka. Dengan kata lain, bagaimana mengupayakan biaya pendidikan sebagai investasi yang tertuang dalam anggaran dapat memperoleh output pendidikan dan bagaimana para pemakai biaya seperti tenaga edukatif meresponsnya untuk ditransformasikan dalam layanan pendidikan.

Penelitian yang dilakukan dan dilaporkan dalam bentuk disertasi ini, diberi judul "Transformasi Biaya Pendidikan dalam Layanan Pendidikan pada Perguruan Tinggi Negeri" (Profil Layanan Tenaga Edukatif dalam

**Proses Belajar Mengajar, Studi Kasus pada IKIP Bandung).**

Transformasi biaya pendidikan yang dimaksud dalam judul tersebut adalah respons tenaga edukatif terhadap gaji yang diterimanya dan mengubahnya menjadi layanan pendidikan. Karena itu obyek penelitian ini adalah para pemakai biaya pendidikan yang memberikan layanan pendidikan yaitu tenaga edukatif yang mentransformasikan gaji yang diterimanya dalam layanan pendidikan. Layanan pendidikan oleh tenaga edukatif yang dimaksudkan adalah layanan dalam tugas-tugas mengajar, tugas penelitian, dan tugas pengabdian pada masyarakat. IKIP Bandung yang menjadi objek studi kasus dalam penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa di antara IKIP-IKIP Negeri, IKIP Bandung merupakan lembaga pendidikan tenaga kependidikan tertua yang memiliki alokasi biaya pendidikan yang terbesar, jumlah personil tenaga edukatif yang terbanyak, juga memiliki jumlah mahasiswa terbanyak serta sarana dan prasarana yang memadai. Sebagai IKIP Pembina, IKIP Bandung dapat menggambarkan homogenitas dari IKIP Negeri yang lain. IKIP Bandung sebagai Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan tingkat perguruan tinggi yang tertua. Masalah yang menyangkut tanggung jawab pengadaan tenaga kependidikan baik yang berkenaan dengan kualitas maupun kuantitas selalu

dialamatkan kepadanya. Demikian juga IKIP Bandung merupakan salah satu asset nasional yang dimiliki pemerintah Indonesia saat ini. Karena itu penelitian yang dilakukan pada IKIP Bandung dapat menggambarkan serta mewakili lembaga pendidikan tenaga kependidikan tingkat perguruan tinggi yang lain.

Tema sentral masalah atau fokus masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

*Upaya untuk meningkatkan produktivitas pendidikan melalui peningkatan biaya pendidikan belum diimbangi dengan peningkatan mutu layanan pendidikan oleh tenaga edukatif, sehingga masih menghadapi tantangan: Apakah biaya tenaga edukatif itu instrumental dalam layanan pendidikan?*

Dari tema sentral masalah yang dirumuskan itu dikandung makna bahwa kondisi peningkatan produktivitas pendidikan pada LPTK tingkat perguruan tinggi melalui peningkatan biaya pendidikan masih dihadapkan pada situasi di mana layanan pendidikan oleh tenaga edukatif bermutu rendah, baik kuantitas maupun kualitasnya.

Untuk menjawab tantangan tersebut, perlu diketahui secara pasti (1) bagaimana struktur biaya pendidikan, (2) bagaimana profil layanan pendidikan oleh tenaga edukatif, (3) bagaimana profil hubungan antara

biaya pendidikan dengan layanan pendidikan oleh tenaga edukatif.

Gambaran empirik tentang bagaimana profil hubungan biaya pendidikan dengan layanan pendidikan akan dapat dipakai sebagai landasan yang kokoh bagi para administrator dalam melancarkan kebijaksanaan program-program pendidikan yang lebih bermutu, produktif dan profesional. Lebih lanjut gambaran empirik tersebut akan dapat memberikan dasar yang kokoh bagi administrator dalam menata personil tenaga edukatif agar dapat menunjukkan layanan pendidikan yang optimal.

Sebaliknya apabila tantangan sebagaimana yang dirumuskan dalam tema sentral masalah itu tidak mendapatkan penanganan yang serius, maka upaya untuk meningkatkan layanan pendidikan oleh tenaga edukatif menjadi sia-sia belaka, sehingga penambahan biaya pendidikan pada Perguruan Tinggi hanyalah menciptakan ekonomi biaya tinggi. Hal ini lebih lanjut dapat merawankan eksistensi IKIP selaku lembaga pendidikan tenaga kependidikan tingkat perguruan tinggi.

Penelitian tentang transformasi biaya pendidikan dalam layanan pendidikan pada perguruan tinggi khususnya IKIP Bandung akan memberikan landasan yang kokoh bagi kebijaksanaan peningkatan citra tenaga edukatif.

Karena itu penelitian tentang transformasi biaya pendidikan dalam layanan pendidikan dan faktor-faktor yang menyangkut kendala-kendala peningkatan layanan perlu dicarikan jalan pemecahannya. Dengan demikian, masalah ini masih aktual untuk diteliti dan dianalisis.

Untuk memperoleh konfirmasi mengenai aktualitas dan relevansi masalah yang diteliti perlu dihubungkan dengan kerangka dasar pengembangan pendidikan tinggi (KDPPT) dan Kerangka Pengembangan Pendidikan Tinggi Jangka Panjang (KPPT-JK) yang masih menjadi acuan dalam pengembangan pendidikan tinggi.

Tentu saja program-program sebagaimana yang tercantum di dalam KDPPT dan KPPT-JK untuk memperbaiki keadaan dan mengembangkan sistem pendidikan tinggi, *seyogyanya didukung oleh sumber-sumber pembiayaan yang cukup memadai.*

Biaya personil pendidikan sebagai salah satu komponen biaya pendidikan memerlukan kajian pemikiran yang lebih mendalam dan penelitian yang lebih cermat. Upaya untuk menggunakan biaya personil secara efektif dan efisien selalu dikaitkan dengan penataan tenaga edukatif yang efektif.

Rumusan lain yang menggambarkan bahwa studi tentang transformasi biaya dalam layanan pendidikan oleh

tenaga edukatif pada perguruan tinggi, khususnya lembaga pendidikan tenaga kependidikan itu sangat menarik dan tetap aktual dikemukakan oleh pakar-pakar pendidikan. Coombs (1970) mengemukakan isu utama mengenai *quality* dan *cost* dalam sistem kependidikan di negara-negara berkembang sebagai berikut:

*Teachers, next to student, are the largest, most crucial inputs of an educational system. They are also, by all odds, the most expensive inputs, even they are underpaid. Teachers, infact, lie at the heart of the educational crisis, and for many reasons. Here we look at factor pertaining to teacher supply and specifically at such matters as the salaries, status and cost of teacher. (Coombs, 1970: 34).*

Khususnya bagi Indonesia sebagai suatu negara yang sedang membangun yang menuntut peran manusianya, masalah pembiayaan pada lembaga-lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) seperti IKIP yang akan menghasilkan manusia-manusia pembangunan mempunyai karakteristik permasalahan tertentu. Hal ini dapat dimaklumi karena IKIP dihubungkan dengan misinya sebagai lembaga yang diberi tugas oleh pemerintah dan masyarakat untuk menyiapkan tenaga-tenaga kependidikan yang profesional. Pada akhir-akhir ini dengan banyaknya LPTK-LPTK yang didirikan dan telah menghasilkan tenaga guru, masalah kuantitas tampaknya sudah sedikit dapat teratasi. Karena itu, pada proses pembangunan sekarang ini, peme-

rintah lebih memfokuskan pada masalah kualitas manusia dengan selalu memperhatikan juga masalah kuantitas. Harbison (1969) memberikan peringatan bahwa pengertian kualitas pendidikan tidak hanya terbatas pada kualitas tenaga kerja, tetapi juga kualitas manusianya dalam konteks pembangunan identitas dan integritas nasional (Moegiadi, 1979: 14).

Dengan adanya misi IKIP atau LPTK-LPTK lain untuk menghasilkan tenaga guru yang berkualitas, maka perlu adanya perencanaan pengelolaan pendidikan yang lebih efektif dan efisien, sebagaimana dikatakan oleh Coombs sebagai berikut:

*"... (this proportion was slower to become evident) that educational planning must be concerned with the qualitative aspects of educational development, not merely with quantitative expansion. Only thus can it help to make education more relevant, efficient and effective" (Coombs, 1970: 34).*

Pendapat Coombs di atas ini menunjukkan bahwa aspek biaya pendidikan sebagai salah satu aspek dalam manajemen pendidikan pada perguruan tinggi, khususnya IKIP menempati posisi permasalahan yang amat kompleks dan kritis. Karena berkaitan langsung dengan beberapa masalah pokok dalam pembangunan pendidikan, antara lain:

- 1) Pertumbuhan populasi usia sekolah yang terus menerus meningkat.

- 2) Terbatasnya kemampuan internal sistem pendidikan untuk menghadapi desakan arus *enrolment* maupun tuntutan kualitas dan kuantitas hasil pendidikan yang diharapkan masyarakat.
- 3) Terbatasnya kemampuan masyarakat dan pemerintah untuk membiayai pendidikan (*ability to pay*).

Dari ketiga kecenderungan ini tampaknya memang komponen tenaga edukatif baik dalam proses penyediaan maupun tuntutan kualitas kemampuan serta jumlah diharapkan daripadanya, akan membutuhkan biaya yang cukup mahal (*expensive*).

Dari sudut administrasi pendidikan, tentu saja kedua variabel yang disebutkan terakhir tidak mungkin dikontrol secara metodologis, sistematis dan ilmiah. Salah satu wilayah penelitian untuk mempelajari, menerangkan dan mengontrol produktivitas pendidikan dari segi studi pembiayaan adalah pada *kemampuan internal sistem pendidikan untuk mengelola dana-dana pendidikan secara efisien*. Kedudukan IKIP dalam sistem kelembagaan pendidikan tinggi nasional tidak memiliki wewenang untuk mengelola sumber-sumber biaya dalam masyarakat sebagai masukan bagi sistem pendidikannya. Dalam hubungan itu peningkatan efisiensi sistem pendidikan melalui pemanfaatan dana secara efektif pada tingkat

primer maupun sekunder merupakan pendekatan fungsi produktivitas administrator sekolah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa situasi yang menggambarkan bagaimana profil biaya pendidikan di satu pihak dan bagaimana profil layanan pendidikan sebagai fungsi administrator sekolah di pihak lainnya tidak diragukan lagi aktualitas dan relevansinya.

Uraian di atas memberikan gambaran tentang pentingnya studi mengenai transformasi biaya pendidikan dalam layanan pendidikan. Masalah ini sangat menarik serta pelaksanaan studi yang dilaporkan di sini tidak lepas dari pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Melalui Garis-garis Besar Haluan Negara dalam bidang pembangunan pendidikan yang dijabarkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dalam setiap rencana pembangunan Lima Tahunnya, telah memperlihatkan upaya yang sungguh-sungguh untuk memperbaiki sistem pendidikan. Untuk tujuan tersebut pemerintah telah berusaha dalam berbagai macam kebijakan dengan menyediakan berbagai macam anggaran, biaya pembangunan pendidikan seperti biaya pembangunan dan biaya rutin.
- 2) Meledaknya populasi angkatan usia sekolah yang perlu

mendapat layanan pendidikan yang baik, seyogyanya diimbangi dengan tersedianya biaya pendidikan yang cukup. Namun adanya resesi dunia yang sedikit tidaknya berpengaruh dengan kurangnya sumber-sumber pendapatan negara dari sektor ekspor minyak bumi mengakibatkan terbatasnya dana yang tersedia untuk setiap sektor di antaranya adalah dana pendidikan. Dengan terbatasnya dana pendidikan menuntut pengelolaan pendidikan yang efektif dan efisien.

- 3) Gambaran tentang jumlah pengeluaran biaya pendidikan di mana dialokasikan pada gaji dalam jumlah yang terbesar, menuntut tanggung jawab tenaga edukatif yang tinggi dalam layanan proses belajar mengajar. Sedangkan gambaran yang ada terdapat variasi layanan pendidikan oleh tenaga edukatif. Karenanya bila tidak dicari faktor-faktor yang mendasar yang dapat memecahkan permasalahan tersebut di atas, keadaannya akan lebih parah.

#### **B. Masalah, Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Variabel Penelitian**

Bagian ini berisi penjelasan tentang masalah penelitian serta ruang lingkupnya. Sedangkan variabel-variabel penelitian serta definisi operasional variabel

dikemukakan untuk menjelaskan variabel-variabel apa yang beroperasi dalam penelitian ini. Sebenarnya dalam penelitian ini jumlah variabel yang beroperasi sangat kompleks adanya. Namun agar memudahkan penelitian ini perlu diuraikan secara operasional terhadap beberapa variabel yang sangat penting yang dominan dan tampak jelas dalam penelitian ini.

### 1. Masalah Penelitian

Apakah biaya tenaga edukatif itu merupakan suatu hal yang instrumental dalam layanan pendidikan? Hal ini merupakan pertanyaan yang memerlukan jawaban dan tantangan yang memerlukan pemecahan.

Kecenderungan problematik di atas, mengisyaratkan bahwa sekurang-kurangnya masih terdapat kelemahan dalam kemampuan internal dari sistem kelembagaan IKIP dalam mengelola biaya-biaya pendidikan untuk memperoleh "hasil" (keluaran) pendidikan yang optimal dan bermutu. Oleh karena itu penelitian ini memusatkan perhatiannya pada masalah transformasi biaya pendidikan menjadi layanan pendidikan untuk memperoleh keluaran pendidikan yang bermutu.

Adapun proses mentransformasikan biaya pendidikan menjadi layanan-layanan pendidikan yang dimaksud

dalam rumusan masalah itu merupakan respons tenaga edukatif terhadap gaji yang diperolehnya yang kemudian menampilkan unjuk perbuatan dalam layanan pendidikan.

Berbagai masalah pengelolaan dana yang dikemukakan dapat dikaji lewat konsepsi produktivitas sekolah yang diajukan oleh Thomas (1971). Ia telah mencoba mengembangkan suatu model pendekatan analisis sistem terhadap administrasi pendidikan untuk meneliti secara ilmiah mengenai produktivitas sekolah. Dalam modelnya itu, Thomas (1971: 9-30) mengemukakan tiga komponen utama fungsi produktivitas sekolah, yaitu (1) fungsi produksi administratif, (2) fungsi produksi psikologis, (3) fungsi produksi ekonomis. Untuk yang pertama telahannya lebih berpusat pada masalah-masalah internal yaitu aspek layanan administrator (*administrator service*). Kedua pada masalah perubahan perilaku pelajar seperti penambahan pengetahuan (kognitif), nilai (afektif), dan keterampilan (psikomotor), jadi berkenaan dengan layanan psikologis. Ketiga, pada masalah-masalah ekonomis yang terlibat dan yang ditimbulkan dalam rangka layanan pendidikan di sekolah, jadi mencakup "harga" layanan yang diberikan (pengorbanan, *cost*) dan "perolehan" (*earning*) yang ditimbulkan oleh layanan itu yang lazimnya disebut sebagai "peningkatan nilai

balik" (*rate of return values*) atau keuntungan (*benefit*).

Ketiga fungsi produktivitas sekolah di atas dapat didekati dan dianalisis dari segi teori pembiayaan dengan mengasumsikan bahwa keseluruhan komponen dan unsur sistem kegiatan pendidikan merupakan seperangkat "pengorbanan" yang dapat diterangkan dan diperkirakan segi-segi efisiensinya.

Sebagaimana dikatakan di muka, dalam penelitian ini perhatian ini difokuskan pada masalah transformasi biaya pendidikan dalam layanan pendidikan (*educational service*), jadi berkisar pada konsep fungsi produksi administratif ( $PF_1$ ) dari Thomas. Masalah penggunaan biaya dalam penelitian ini mencakup proporsi masing-masing komponen pada *recurrent cost* dan *capital cost* yang menghasilkan kualitas layanan tertentu.

Selanjutnya, beberapa masalah pokok yang diajukan di atas dan merupakan pusat perhatian dalam penelitian ini mengacu kepada kerangka analisis sistem *input-process-output*. Dalam pendekatan sistem tersebut, komponen biaya sebagai parameter efisiensi dan produktivitas secara konseptual berpusat pada faktor manusia sebagai perencana, pengelola, transformator, dan pengaruh bekerjanya sistem kepada tujuan yang dikehendaki.

Oleh karena itu pengkajian mengenai penggunaan dana dengan sendirinya melibatkan komponen *konteks* dari manusia yang relatif bersifat konstan. Konteks yang dimaksud di sini ialah *aspek budaya* yang secara teoretis beroperasi dalam jaringan sistem bahkan dalam taraf tertentu diduga berpengaruh kuat terhadap efisiensi dan produktivitas pendidikan. Dalam hubungan itu, penelitian ini mencoba melihat peran "orang" (*people*) dalam lembaga berkenaan dengan upaya mentransformasikan biaya secara efisien dan efektif kepada perilaku layanan yang utuh, bermutu dan bermakna bagi produktivitas lembaga. Upaya mewujudkan biaya menjadi satuan layanan, secara individual berpangkal pada persepsi mengenai makna dari biaya itu, komitmennya terhadap implikasi tugas dari pemakai biaya, yang pada gilirannya akan menghasilkan perilaku layanan tertentu dalam kedudukannya selaku pemakai biaya.

Dari pemikiran di atas, masalah penelitian ini dapat dijabarkan ke dalam sub masalah - sub masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana struktur biaya pendidikan pada tingkat lembaga dan bagaimana profilnya pada tingkat tenaga edukatif khususnya? Yang dimaksud dengan struktur biaya dan profil biaya di sini ialah kecenderungan

peningkatan (penurunan) pengeluaran pendidikan secara proporsional dari tahun ke tahun, antara:

- a. biaya berulang (*recurrent cost*) dan biaya tetap (*capital cost*);
  - b. biaya langsung untuk PBM dan biaya penunjang.
- 2) Bagaimana profil layanan pendidikan oleh tenaga edukatif kepada PTN dan di luar PTN-nya yang merupakan transformasi biaya pada tingkat tenaga edukatif menjadi satuan layanan bermakna bagi peningkatan kualitas hasil dan PBM ?
- 3) Adakah profil hubungan antara biaya pendidikan dengan layanan pendidikan oleh tenaga edukatif ?

## 2. Variabel-variabel Penelitian

Penelitian ini merupakan studi dan pengkajian empirik terhadap variabel-variabel utama dari berbagai variabel yang kompleks dan muncul:

- 1) Variabel biaya pendidikan, yaitu investasi yang ditanam pada lembaga dan tertuang dalam budget untuk memperoleh output dalam wujud jumlah lulusan atau layanan pendidikan.
- 2) Variabel Layanan Pendidikan, adalah kualitas dan kuantitas layanan dalam menjalankan tugas yang ditampilkan oleh tenaga edukatif, dalam bentuk unjuk

tugas dalam Tri Dharma Perguruan Tinggi.

- 3) Variabel Persepsi dan Kepedulian Tenaga Edukatif terhadap Biaya, yaitu persepsi dan kepedulian tenaga edukatif itu terhadap gaji yang diterima yang dapat atau tidak dapat memotivasi dirinya untuk melaksanakan tugas layanan pendidikan.
- 4) Variabel Sikap Komitmen pada Tugas, yaitu sikap individu terhadap tugas yang bersumber pada falsafahnya, konsep dirinya, peraturan, pengalaman serta idolanya.

#### C. Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, memahami, memaknai hal-hal yang paling mendasar dalam fenomena-fenomena permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Pokok masalah diidentifikasi, digambarkan, dikaji secara induktif dan komparatif dalam rangka pengembangan konsep dan pemahaman makna; atau dengan kata lain mengembangkan suatu teori didasarkan atas data yang ada. Peneliti berusaha untuk memahami makna yang ada di balik kenyataan yang ada dari transformasi biaya pendidikan dengan layanan pendidikan. Dalam pemberian makna serta pemahaman terhadap suatu kenyataan peristiwa yang terjadi operasi serta inter-

vensi budaya sangat berpengaruh di dalamnya.

Sedangkan tujuan khusus penelitian ini adalah:

- 1) Mengidentifikasi, menggambarkan, dan mengkaji profil pembiayaan pendidikan pada beberapa perguruan tinggi negeri khususnya pada IKIP Negeri.
- 2) Mengidentifikasi, menggambarkan dan mengkaji profil layanan personil dan kaitannya dengan penggunaan biaya.
- 3) Mengidentifikasi, menggambarkan dan mengkaji kebermaknaan besaran-besaran biaya pada tingkat lembaga dalam arti ditransformasikan kepada suatu kultur layanan yang efektif, dan efisien pada tingkat mikro individual.

Penelitian ini sangat penting dalam rangka mengembangkan teori-teori administrasi pendidikan ataupun secara praktis dapat membantu para administrator dalam mengembangkan penataan tenaga edukatif yang memberikan layanan dalam PBM.

Masalah biaya pendidikan yang dikaitkan dengan layanan pendidikan merupakan masalah yang aktual, di mana para administrator sedang mencari model yang lebih efektif dan efisien dalam memotivasi tenaga edukatif melalui biaya pendidikan. Penemuan faktor-faktor yang merupakan sumber citra tenaga edukatif akan membantu

para administrator pendidikan dalam melaksanakan kebijaksanaan bidang penataan tenaga edukatif baik secara mikro, meso ataupun makro.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Di muka telah disinggung bahwa penelitian ini diharapkan dapat mengungkapkan makna-makna baru yang dapat diangkat, meningkatkan wawasan yang untuk selanjutnya dapat dirumuskan dalam suatu kebijaksanaan sebagai upaya untuk meningkatkan layanan pendidikan. Dari apa yang dirumuskan dalam fokus penelitian ini, tersirat kegunaan penelitian sebagai berikut:

##### **1. Kegunaan Ilmiah**

Hasil penelitian ini akan bermanfaat untuk mengembangkan wawasan pemahaman tentang administrasi pendidikan, khususnya tentang penataan tenaga edukatif dalam proses belajar mengajar sehingga memberikan layanan yang optimal.

Di samping itu pemahaman, pemaknaan terhadap perilaku para pemakai biaya dalam pendidikan, setidaknya akan dapat melandasi suatu konsep dalam pengembangan layanan tenaga edukatif yaitu bahwa pengembangan layanan tenaga edukatif sedikit-tidaknya

dapat dijelaskan melalui biaya pendidikan pada tingkat mikro individual.

Dari segi metodologinya, manfaat ilmiah lain dapat disebutkan bahwa dalam penelitian naturalistik kualitatif yang didukung oleh analisa kuantitatif, akan bermanfaat dan lebih dapat dipercaya tingkat validitasnya. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa penelitian naturalistik kualitatif dan penelitian kuantitatif pada situasi tertentu dapat saling menunjang.

## 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk menyempurnakan sistem perencanaan pendidikan yaitu untuk dapat membantu perencana pendidikan dalam menentukan program-program pendidikan yang akan dilaksanakan dalam proses belajar mengajar. Melalui penelitian ini dikaji tentang jenis-jenis biaya pendidikan yang secara langsung dan tidak langsung dalam proses belajar-mengajar.

Melalui penelitian ini pula diungkapkan tentang persepsi para personil pendidikan terhadap biaya pendidikan yang bervariasi dalam transformasinya menjadi layanan pendidikan oleh tenaga edukatif, sehingga melalui penelitian ini akan memberikan manfaat bagi adminis-

trator pendidikan dalam menata personil tenaga edukatif.

Penelitian ini akan memberikan bantuan kepada administrator untuk dapat merumuskan faktor-faktor apa yang sesungguhnya muncul dan menjadi sumber citra tenaga edukatif.

Akhirnya, secara keseluruhan, penelitian ini berguna bagi pengembangan proses transformasi biaya pendidikan dalam layanan pendidikan yang perlu memiliki tujuan dan asumsi-asumsi yang jelas dan dapat diterjemahkan secara operasional oleh para pelaku pendidikan dalam proses belajar mengajar dengan mempertimbangkan lingkungan masyarakat dan lingkungan keluarga dan memperhatikan situasi dan kondisi di mana model itu diterapkan.

#### **E. Kerangka Pemikiran, Premis dan Pertanyaan-pertanyaan Penelitian**

Biaya merupakan suatu nilai pengorbanan yang diukur dengan uang. Karena itu proses kegiatan pendidikan yang berwujud layanan-layanan pendidikan memerlukan sejumlah biaya pendidikan. Efektivitas dan efisiensi biaya pendidikan dalam gaji personil, biaya untuk pembelian sarana dan prasarana sangat tergantung pada keberhasilan mentransformasikan biaya pendidikan itu

keberhasilan mentransformasikan biaya pendidikan itu menjadi layanan-layanan baik dalam kuantitas maupun kualitas layanan. Hal ini berarti bahwa administrator pendidikan sebagai personil yang bertanggung jawab dalam pengelolaan biaya pendidikan seyogyanya berusaha semaksimal mungkin untuk mengupayakan penggunaan dana pendidikan yang ada dan terbatas jumlahnya itu. Lebih-lebih biaya pendidikan yang digunakan untuk gaji personil (biaya pegawai) yang menempati jumlah persentase yang terbesar (kurang lebih 70% dari biaya rutin) harus ditransformasikan dalam layanan oleh tenaga edukatif seoptimal mungkin.

Ternyata sampai dewasa ini belum diperoleh suatu landasan teori yang secara definitif dapat menjelaskan mekanisme proses transformasi biaya menjadi layanan pendidikan yang optimal dan bermutu. Dengan kata lain, faktor-faktor apa yang mendukung dan bagaimana peran personil pendidikan sebagai pemakai biaya, mampu mewujudkan layanan pendidikan yang bermutu dan profesional.

Gagasan dan temuan para pakar ekonomi pendidikan seperti Vaizey (1962), Schultz (1959), Mark Blaug (1970), Cohn (1979) telah membangun suatu teori bahwa biaya pendidikan merupakan suatu pengorbanan yang harus menghasilkan *rate of return* yang secara ekonomis dapat

lebih menguntungkan. Demikian juga gagasan Thomas yang menjelaskan bahwa produktivitas sekolah dapat dijelaskan di antaranya oleh *Administrator Production Function* ( $PF_1$ ) yang berwujud layanan-layanan pendidikan dalam PBM. Dari berbagai penelitian tentang biaya pendidikan tersebut, maka dibangun beberapa landasan teoretis.

Untuk membuat proposisi-proposisi baru tersedia data primer.

- 1) Jumlah belanja rutin
  - a. Belanja personil
  - b. Belanja barang
  - c. Belanja pemeliharaan
  - d. Belanja perjalanan dinas biasa.
- 2) Jumlah belanja pembangunan
  - a. Pengadaan, peningkatan dan perbaikan prasarana pendidikan.
  - b. Pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana pendidikan.
  - c. Penyelenggaraan program-program pendukung.
- 3) Perilaku layanan
  - a. Kualitas dan kuantitas layanan tenaga akademik dalam pengajaran, penelitian dan pengabdian pada masyarakat.
  - b. Kualitas dan kuantitas layanan tenaga adminis-

trasi.

c. Layanan sarana dan prasarana dalam wujud efektivitas penggunaan sarana dan prasarana.

4) Keluaran pendidikan

- a. Jumlah lulusan tahun tertentu
- b. Jumlah masa studi mahasiswa
- c. Jumlah mahasiswa yang *drop-out*.

Di samping itu juga tersedia data sekunder:

- 1) Jumlah mahasiswa
- 2) Jumlah tenaga edukatif menurut kepangkatan, dan strata pendidikannya.

Sebagai titik tolak yang melandasi penelitian ini digunakan premis-premis sebagai berikut:

a. Premis-premis yang berkenaan dengan aspek biaya pendidikan.

Premis 1: Biaya pendidikan merupakan investasi yang ditanam pada lembaga dan tertuang dalam *budget* untuk memperoleh output dalam wujud jumlah lulusan atau layanan pendidikan. Biaya tenaga edukatif sebagai komponen biaya yang menempati jumlah persentase terbesar dari biaya total dimaksudkan untuk memperoleh layanan pendidikan. (Thomas, 1971; Cohn, 1979; Bowen, 1981).

**Premis 2:** Biaya personal yang diwujudkan dalam gaji dapat menjadi motivator atau tidak dapat menjadi motivator kerja, tergantung pada kondisi individu yang mempersepsinya (Gellerman, 1961; Achmad Sanusi, 1989).

**Premis 3:** Kuantitas dan kualitas hasil pendidikan yang tinggi memerlukan biaya pendidikan yang tinggi (John dan Morphet, 1979; Beeby, 1979).

b. Premis-premis yang berkenaan dengan aspek-aspek layanan pendidikan.

**Premis 4:** Produktivitas sekolah pada *administrator's production function* berwujud layanan-layanan pendidikan oleh tenaga edukatif (Thomas, 1971; Achmad Sanusi, 1989).

**Premis 5:** Layanan individu yang dimunculkan dalam peran individu dalam organisasi dipengaruhi oleh kepribadian individu yang merupakan dasar dari karakteristik perilaku individu. (Maslow, 1970; Fromm, 1975; Frankle, Allport, 1975; Achmad Sanusi, 1989).

**Premis 6:** Faktor-faktor dasar yang membedakan manusia dalam perilakunya adalah kemampuan, kebutuhan, kepercayaan dalam pelaksanaan kerja, pengalaman masa yang lalu, pengharapan (Nadler & Hackman, 1979; Dubrin, 1984).

**Premis 7:** Kebutuhan individu sangat menentukan motivasi kerja seseorang yang pada gilirannya akan menentukan *performance* seseorang (Maslow, 1970; Sutermeister 1976).

**Premis 8:** Layanan yang ditunjukkan oleh seseorang tergantung dari kekuatan biaya personil sebagai motivator dan kekuatan pengharapan bahwa layanan yang ditunjukkan benar-benar akan memperoleh imbalan yang dapat memenuhi kebutuhan pribadinya (Vroom & Maslow, 1970; Lawler, 1974; Gellerman, 1961).

Dengan berpedoman pada premis-premis yang telah dikemukakan, maka dapatlah dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian yang menyangkut profil biaya pendidikan, profil layanan pendidikan itu, dan selanjutnya profil hubungan biaya pendidikan itu dengan layanan-layanan pendidikan. Adapun pertanyaan-pertanyaan yang dirumuskan untuk mengarahkan penelitian adalah sebagai

berikut:

- 1) Bagaimana gambaran besar-kecilnya biaya yang dialokasikan kepada IKIP Bandung, Unpad, dan ITB selama periode 1983/1984 sampai dengan tahun 1987/1988?
  - a. Berapa besar DIP, DIK dan DPP pada periode tersebut pada tiga perguruan tinggi tersebut di atas?
  - b. Bagaimana perbandingan penggunaan *recurrent cost*-nya dan *capital cost* yang digunakan khususnya pada IKIP Bandung?
  - c. Bagaimana perbandingan penggunaan biaya langsung dan biaya penunjang lainnya?
  - d. Kategori biaya mana yang muncul paling banyak jumlahnya?
- 2) Bagaimana keadaan keluaran pendidikan yang dihasilkan oleh IKIP Bandung?
  - a. Berapa besar Angka Efisiensi Edukasi (AEE)-nya?
  - b. Bagaimana mutu lulusannya?
  - c. Bagaimana hasil penelitian dari para dosennya ataupun juga dari mahasiswa?
  - d. Bagaimana tingkat hasil pengabdian pada masyarakat yang ditampilkan oleh dosen dan mahasiswa?
- 3) Bagaimana tingkat layanan pendidikan yang ditampilkan oleh tenaga edukatif dalam usaha meningkatkan mutu layanannya?

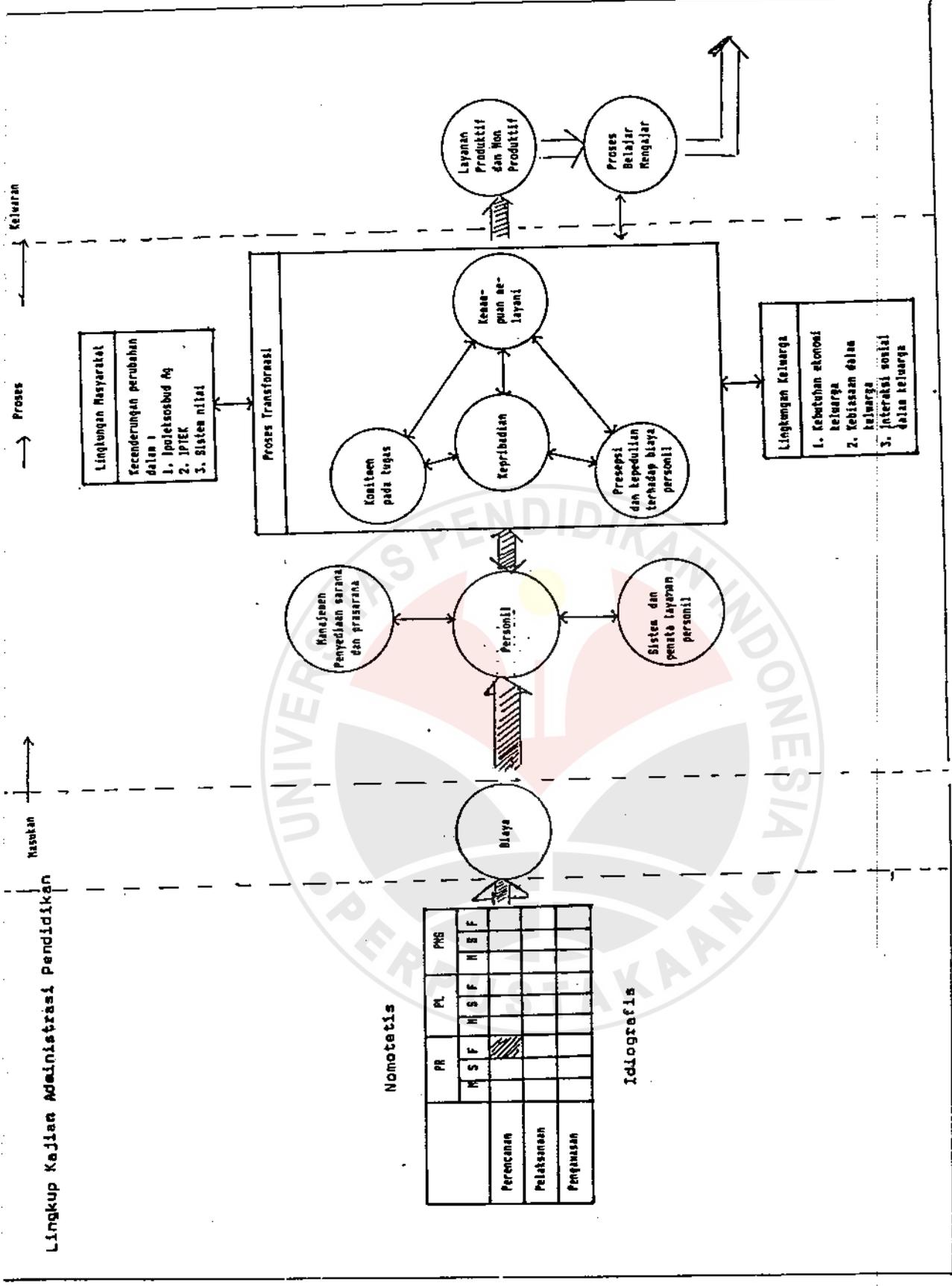
- a. Bagaimana tingkat layanan tenaga edukatif dalam pelaksanaan pendidikan dan pengajaran sehubungan dengan biaya yang dialokasikan?
  - b. Bagaimana layanan tenaga edukatif dalam usaha meningkatkan proses belajar-mengajar:
    - Apakah dosen menyiapkan SAP dalam memberikan kuliah?
    - Apakah dosen selalu mengevaluasi kemajuan penalaran mahasiswa pada setiap perkuliahan?
    - Apakah dosen selalu melaksanakan penelitian guna mengembangkan mata kuliah yang diajarkannya?
  - c. Berapa banyak karya ilmiah tenaga edukatif yang telah dipublikasikan dan apakah karya ilmiah yang diterbitkan itu dapat dirasakan manfaatnya oleh mahasiswa dalam arti sangat membantu dalam peningkatan layanan?
  - d. Apakah ada usaha untuk meningkatkan pendidikan gelar ataupun non-gelar sebagai usaha peningkatan layanan pendidikan?
- 4) Bagaimana gambaran tentang proses transformasi besaran biaya itu menjadi layanan pendidikan?
- a. Bagaimana persepsi dan kepedulian tenaga edukatif terhadap gaji yang diterimanya?

- b. Bagaimana komitmennya terhadap tugas profesionalnya?
- c. Apakah sistem pembiayaan personil yang ada telah dapat memacu layanan pendidikan?
- d. Apakah para personil pendidikan telah memanfaatkan sarana dan prasarana yang ada untuk keperluan PBM?
- e. Hambatan-hambatan apakah yang mungkin timbul dalam usaha memanfaatkan prasarana dan sarana tersebut?
- f. Bagaimana pengaruh lingkungan masyarakat dan lingkungan keluarga terhadap kepribadian tenaga personil dalam tugasnya?

Apabila variabel-variabel yang muncul di atas ditempatkan dalam kerangka berpikir sistem sekolah, maka variabel *biaya* dipandang sebagai komponen *masukan* (input), *motivasi* dan *sikap* sebagai komponen *pengubahan* (proses) dan *layanan* sebagai komponen keluaran.

Proses transformasi biaya oleh tenaga edukatif tergantung pada respons individu itu terhadap gaji yang diperolehnya. Dalam mempersepsi ini, individu dipengaruhi oleh kepribadian, tingkat kebutuhan, dan harapannya. Karena itu apabila biaya yang melekat pada gaji ini dipersepsi memiliki nilai yang tinggi bagi dirinya,

Lingkup Kajian Administrasi Pendidikan



Lingkungan Masyarakat  
 Secenderung perubahan dalam 1  
 1. Ipoletsosbud Ag  
 2. JPTEK  
 3. Sistem nilai

Proses Transformasi

Lingkungan Keluarga  
 1. Kebutuhan atomasi keluarga  
 2. Kebiasaan dalam keluarga  
 3. Interaksi sosial dalam keluarga

Nomotetis

	PR		PL		PMS	
	M	S	H	S	H	S
Perencanaan						
Pelaksanaan						
Pengawasan						

Idiografis

serta memberikan harapan-harapan yang tinggi, maka biaya pendidikan akan menjadi sesuatu yang instrumental dalam layanannya. Sebaliknya, bila biaya yang melekat pada gaji dipersepsi memiliki nilai rendah bagi dirinya, dan tidak memberikan harapan, maka biaya pendidikan tidak dapat menjadi sesuatu yang instrumental dalam layanan pendidikan.

Selanjutnya variabel-variabel yang muncul digambarkan dalam suatu kerangka penelitian pada Gambar 1.

#### **F. Lokasi dan Lama Penelitian**

Lembaga yang menjadi objek utama penelitian ini adalah IKIP Bandung sebagai LPTK tingkat Perguruan Tinggi yang bertanggung jawab menghasilkan tenaga kependidikan tingkat SMTA/SMTP yang profesional. Kegiatan penelitian ini berlokasi di seluruh kampus IKIP Bandung baik yang ada di Bumi Siliwangi ataupun kampus FPOK di Jalan Suci Bandung.

Di samping itu sebagai usaha pencarian data pembandingan, kegiatan penelitian juga dilakukan pada beberapa perguruan tinggi negeri dan swasta yang lain di Kodya Bandung.

Pelaksanaan penelitian ini secara formal membutuhkan waktu 18 bulan yaitu sejak 27 September 1987

sampai dengan 10 Februari 1989. Adapun jumlah waktu yang digunakan untuk studi ini adalah dirinci sebagai berikut: dua bulan untuk penyusunan desain; dua bulan untuk penelitian pendahuluan (studi dokumentasi); satu bulan untuk menyiapkan instrumen penelitian berupa pedoman wawancara; dan sepuluh bulan untuk studi lapangan II, studi lapangan III, dan studi lapangan IV. (Satu bulan untuk pengumpulan data dokumentasi dan analisisnya = studi lapangan II, delapan bulan studi lapangan III yaitu dengan mengamati memahami peristiwa-peristiwa yang berkenaan dengan layanan-layanan, satu bulan untuk verifikasi data, dan tiga bulan untuk menyusun laporan).

Adapun jadwal kegiatan penelitian dapat dilihat seperti berikut. .

