

## BAB I

### P E N D A H U L U U K A N

#### 1. Latar Belakang Kondisional Masalah

##### 1.1 Pembaharuan Sistem Pendidikan

Di samping telah menjadi usaha yang tak terpisahkan dari berbagai sektor dalam pembangunan bangsa dan negara secara menyeluruh, usaha pengembangan sistem pendidikan telah menjadi kontinu, juga di negara berkembang seperti Indonesia. Sama dengan pembangunan dalam bidang lain, pembaharuan pendidikan dilaksanakan karena sistem pendidikan yang berlaku, yang disusun dalam kondisi yang berlainan pada waktu sebelumnya, tidak dapat lagi memenuhi sebagian kebutuhan lama yang berkembang atau kebutuhan baru yang muncul. Perkembangan masyarakat serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang tadinya ditunjang oleh sistem pendidikan yang lama dan juga kemajuan dalam sistem pendidikan itu sendiri membawa serta berbagai masalah yang perlu dipecahkan meliwiati pembaharuan sistem. Tanpa pembaharuan tersebut sistem pendidikan akan kehilangan sebagian atau seluruh fungsinya dalam membantu perkembangan pribadi dan masyarakat. Bukannya tidak mungkin pendidikan malah akan mendorong perkembangan pribadi dan masyarakat ke arah yang tidak diharapkan atau setidaknya tidak diinginkan.

tidaknya memperlambat perkembangan yang diinginkan.

Masalah yang dihadapi dalam sektor pendidikan banyak jenisnya dan rumit sifatnya. Sekedar menoleh ke belakang, pada masa Pelita I telah diadakan penilaian terhadap sistem pendidikan yang berlaku dengan pengumpulan persoalan-persoalan dan informasi pendidikan, penilaian persoalan dan potensi pendidikan serta pemberian saran-saran dan pertimbangan kepada pimpinan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan ke arah suatu strategi nasional pendidikan jangka panjang dengan suatu proyek bernama Proyek Penilaian Nasional Pendidikan (Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, tanggal 26-5-1969 no. 033/1969).

Dari penilaian tersebut ditemukan bahwa sistem pendidikan nasional waktu itu mengandung banyak kelemahan (Prijono dan Pranarka, 1979, hal. 29). Sistem yang masih lebih merupakan kelanjutan dari sistem pendidikan pada masa penjajahan, pada waktu itu belum didukung oleh konsep, asas, tujuan, pendekatan dan strategi yang jelas. Masalah-masalah utama secara keseluruhan dapat dikategorikan menjadi masalah kurikulum, ketenagaan, material, pembiayaan, organisasi/administrasi, partisipasi masyarakat dan masalah khusus. Dari segi lain masalah-masalah dapat punya dikelompokkan menjadi masalah relevansi,

kualitas, kuantitas dan efisiensi.

Demikian usaha pengembangan dan pembaharuan menuju ke arah suatu sistem pendidikan nasional semesta, menyeluruh dan terpadu, sekaligus dilaksanakan sambil menanggulangi masalah-masalah tersebut di atas. Dengan merumuskan kembali tujuan dan isi pendidikan yang dijabarkan langsung dari Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, strategi dan prioritas pendidikan ditetapkan oleh MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) sebagai bagian penting dari pembangunan nasional dalam tiap repelita (rencana pembangunan lima tahun). Sistem pendidikan dikembangkan dan dibaharui antara lain agar sumbangannya kepada pembangunan nasional secara umum senantiasa meningkat. Berbagai program telah diselesaikan baik dalam rangka rehabilitasi serta penanggulangan masalah-masalah mendesak maupun dalam rangka usaha penyusunan sistem yang diinginkan. Program-program tertentu diteruskan pelaksanaannya bersamaan dengan program lainnya yang baru. Namun masih tetap lebih banyak kegiatan yang perlu direncanakan untuk waktu-waktu mendatang sebelum sistem yang dicita-citakan terwujud. Beberapa jenis kegiatan penting yang telah atau sedang ditekuni pada waktu-waktu terakhir ini akan disebutkan di bawah ini.

Yang pertama ialah perubahan, penyusunan dan pem-

bakuan kurikulum persekolahan khususnya sekolah dasar dan menengah pada pertengahan dekade ini (Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tanggal 15 Januari 1975 no. 008/U/1975), untuk menggantikan kurikulum tahun 1968. Dalam kurikulum baru yang berorientasi antara lain kepada tujuan pembangunan nasional ini tujuan umum pendidikan dijabarkan dalam tujuan institusional, dan selanjutnya diperinci dalam tujuan kurikuler. Tujuan terakhir pun masih dipecah lagi dalam tujuan-tujuan instruksional, sedang tujuan instruksional khusus diharapkan akan disusun oleh para guru sendiri. Bahan pelajaran yang mendapat wadah baru yaitu bidang studi (sebelumnya dalam kurikulum 1968 ialah mata pelajaran), untuk keperluan pelaksanaan dituangkan dalam bentuk pokok bahasan. Berbeda dengan kurikulum sebelumnya, kurikulum terakhir ini diperlengkapi dengan pedoman-pedoman umum pelaksanaannya, yang berisi antara lain metodologi penyampaiannya serta cara penyusunan satuan pelajaran. Di samping itu juga terdapat pedoman khusus pelaksanaan tentang sistem penilaian, program bimbingan dan penyuluhan, dan sedikit tentang administrasi dan supervisi pendidikan. Dokumen bahan-bahan tersebut dibagikan kepada semua sekolah yang bersangkutan.

Program kedua ialah pengadaan sejumlah penataran guru yang diadakan dalam rangka pelaksanaan tugas peng-

ajaran, sekaligus untuk menjamin kelancaran penerapan kurikulum baru secara baik. Disadari bahwa kebanyakan guru telah dipersiapkan untuk bekerja dalam sistem pendidikan yang lama. Untuk dapat berprestasi secara memadai dalam tugas pendidikan yang sedang mengalami perubahan ini para guru memerlukan sikap, pengetahuan dan ketrampilan baru, baik mengenai isi pengajaran maupun dan terutama mengenai metodologi penyampaiannya. Terutama meliinati Proyek Pengembangan Pendidikan Dasar (P3D) praktis guru Sekolah Dasar (SD) dan penilik di seluruh nusantara telah mengikuti penataran (keliling) beberapa kali, khususnya dalam beberapa bidang studi tertentu yaitu bahasa Indonesia, pengetahuan sosial, pengetahuan alam dan matematika modern.

Banyak juga guru sekolah lanjutan yang telah mendapat penataran dalam bidang studi yang diasuhnya. Walaupun jumlahnya terbatas, ada pula guru yang meningkatkan kemampuannya sekaligus dengan ijazah keguruannya meliinati izin belajar, terutama dalam rangka mendapatkan kualifikasi minimum untuk jabatan yang didudukinya umpamanya ijazah Sekolah Pendidikan Guru (SPG) untuk guru SD, ijazah Pendidikan Guru Sekolah Lanjutan tingkat Pertama (PGSLP) dan Sarjana Muda Pendidikan untuk guru SLP (Sekolah Lanjutan tingkat Pertama) dan ijazah Sarjana Pendidikan untuk SLA (Sekolah Lanjutan tingkat

Atas). Di samping itu sedang berlangsung pula suatu proyek dengan nama P3G (Proyek Pengembangan Pendidikan Guru) dengan program menatar sekitar 2000 orang dosen perguruan tinggi kependidikan dan kurang lebih 5000 orang guru SPG, serta melengkapi alat pengajaran pada lembaga-lembaga pendidikan guru tersebut. Proyek itu bertujuan agar lembaga pendidikan guru secara keseluruhan mampu menghasilkan guru dalam jumlah, jenis dan mutu yang diperlukan.

Kegiatan ketiga ialah penyediaan buku, laboratorium dan alat perlengkapan pelajaran lainnya. Buku-buku yang disediakan untuk sekolah terdiri dari buku pelajaran bidang studi tertentu (untuk murid dan guru), serta sejumlah buku fiksi dan buku bacaan lainnya sesuai tingkat sekolah masing-masing. Demikian semua sekolah sekarang telah mempunyai perpustakaan kecil. Laboratorium baru diberikan kepada sebagian sekolah terutama sekolah lanjutan. Alat perlengkapan ketrampilan kejuruan juga diusahakan disediakan walau belum lengkap. Alat pelajaran lainnya seperti alat olah raga dan kesenian kebanyakan disediakan oleh sekolah sendiri, kecuali untuk sekolah khusus olah raga dan kesenian, yang juga disediakan oleh Pemerintah.

Kegiatan lainnya dari pengembangan sistem pendidikan ialah perluasan daya tampung sekolah. Tiap tahun jumlah calon murid selalu bertambah, antara lain dise-

babkan oleh semakin meluasnya kesadaran masyarakat akan kepentingan pendidikan dan sekaligus kesadaran akan hak setiap orang untuk itu. Untuk SD setiap tahun sejak Pelita I dan Pelita II dibangun puluhan ribu SD Inpres, di antaranya dengan Inpres no. 10/1973 dan no. 6/1975, sejumlah 22.000 SD, lengkap dengan perabot dan alat perlengkapan belajarnya, disertai pengangkatan guru-guru baru. Perluasan daya tampung sekolah lanjutan lebih banyak dilakukan dengan pengembangan sekolah-sekolah yang sudah ada, dengan merintis di sana-sini bentuk sekolah standar, sambil meningkatkan mutunya. Tidak terkecuali juga usaha memanfaatkan fasilitas gedung secara lebih efisien yaitu dengan pemakaiannya pada waktu petang, di samping jam sekolah pagi.

Usaha pemerataan pelayanan pendidikan kepada semua lapisan masyarakat merupakan suatu aspek lain yang melengkapi tapi sekaligus juga membuat usaha perluasan daya tampung menjadi lebih rumit. Walaupun tetap diyakini bahwa pendidikan adalah tanggung jawab bersama antara keluarga, masyarakat dan Pemerintah (ditetapkan kembali dalam GBHN, TAP MPR no. IV/1978), namun kini dalam hal biaya khususnya pada sekolah negeri, titik berat adalah dari Pemerintah. Murid-murid SD bebas dari pungutan apapun juga, sedang pada sekolah lanjutan dan perguruan tinggi ditetapkan tarif sumbangan pembinaan pendidikan

(SPP) yang relatif rendah, bahkan terdapat kemungkinan memintakan keringanan atau pembebasan bagi orang tua yang tidak mampu (ekonomis). Di samping itu walaupun jumlahnya masih sangat terbatas, berbagai sumber (yayasan-yayasan) memberikan beasiswa kepada murid/mahasiswa yang berprestasi tinggi tapi tidak sanggup membayai pendidikannya.

Akhirnya usaha yang tak kurang pentingnya dalam rangka pembangunan sistem pendidikan ialah pengembangan organisasi dan administrasi pendidikan. Melihat keputusan no. 097/0 tahun 1975 sebagai pelaksanaan keputusan Presiden nomor 44 dan nomor 45 tahun 1974, Menteri P dan K (Pendidikan dan Kebudayaan) telah menetapkan susunan organisasi dan tata kerja departemennya. Di pusat, departemen terdiri dari sebuah sekretariat jenderal (unsur pembantu pimpinan), empat direktorat jenderal serta sebuah badan penelitian dan pengembangan (unsur pelaksana), dan sebuah inspektorat jenderal (unsur pengawasan), kesemuanya membawahi 47 unit organisasi campuran dari sekretariat, biro, direktorat, pusat dan inspektorat. Di daerah propinsi terdapat kantor wilayah departemen, sedang pada tingkat kabupaten/kotamadya dan kecamatan terdapat masing-masingnya sebuah kantor departemen. Bersama-sama dengan yayasan-yayasan pendidikan (swasta) departemen merupakan lembaga penyelenggara pendidikan.

Menjelang selesainya Pelita ketiga berbagai hasil telah tercapai di antaranya ialah terregistrasinya hampir semua unsur dan komponen dari sistem pendidikan yang ada, telah mulai diletakkannya dasar konseptual dan kerangka sistem yang diinginkan, tercapainya kesadaran akan pentingnya pendidikan, tersusunnya organisasi penyelenggaraan yang lebih lengkap khususnya pada tingkat departemen dan kantor-kantor pembantunya sampai tingkat kecamatan, tersusunnya organisasi pelaksanaan yang lebih lengkap khususnya pada tingkat perguruan tinggi, disadarinya kebutuhan penyesuaian kurikulum secara berkesinambungan dan dipakainya kurikulum 1975, serta perluasan daya tampung sekolah terutama pada tingkat SD. Namun sebelum terwujudnya sistem yang dikehendaki secara penuh masih lebih banyak hasil yang harus dicapai. Sedang pelaksanaan pengembangan dan pelbaharuan sistem pendidikan bukannya berlangsung tanpa kesulitan-kesulitan.

Tanpa perlu menyetujui pendapat bernada pesimis yang menganggap bahwa selama dua kali Pelita belum banyak yang dicapai dalam pembangunan pendidikan (A. Sudiharto Djiwandono, 1979), namun harus diterima kenyataan bahwa keempat masalah pokok yaitu masalah kuantitas, kualitas, relevansi dan efisiensi pendidikan untuk sebagian besarnya masih bertahan sebagai masalah. Hal tersebut dapat dimengerti bila dihubungkan dengan beberapa

faktor terutama warisan lama dalam bentuk sedikitnya generasi muda yang menikmati pendidikan pada waktu-waktu yang lalu (Soegardo Purbakawatja, 1970, hal. 69 - 70 dan hal. 88 - 89), jumlah penduduk yang besar dengan laju peningkatannya yang tinggi, serta pengaruh dan ketergantungan timbal balik antara pendidikan dengan sektor pembangunan lainnya khususnya sektor ekonomi. Kadang kala suatu keberhasilan membawa serta masalah baru atau memperbesar masalah yang sama pada tempat lain umpamanya keberhasilan dalam perluasan daya tampung SD menuntut penyediaan tempat belajar yang lebih besar di sekolah lanjutan, sedang perluasan penerimaan siswa sekolah lanjutan perlu diimbangi dengan perluasan perguruan tinggi. Kebinekaan kondisi dan pluralitas nilai dapat membawa kepada perbedaan pandangan dan kebutuhan yang dicoba diatasi antara lain meliati Komisi Pembaharuan Pendidikan Nasional (SK Menteri P dan K no. 283/P/1978, tanggal 25 Agustus 1978). Pada tingkat pelaksanaan kesulitan dapat timbul dari kekurangan dana, fasilitas dan informasi yang tersedia, keterbatasan jumlah dan kemampuan guru serta kelemahan administrasi. Walaupun demikian usaha pengembangan dan pembaharuan sistem pendidikan tetap berlangsung sesuai dengan kemampuan dan fasilitas yang ada.

## 1.2 Kondisi Sekolah, Lembaga Pelaksana Pendidikan

Di samping lembaga penyelenggara dalam sistem pendidikan terdapat lembaga pelaksana. Yang terakhir ini terdiri dari keluarga dan unit kemasyarakatan lainnya untuk pendidikan informal, berbagai jenis kursus dan latihan untuk pendidikan nonformal dan ketiga tingkat persekolahan untuk pendidikan formal. Pelaksanaan pendidikan informal biasanya dianggap berjalan secara natural, umumnya otonom penuh, walaupun masih memerlukan informasi sekedarnya yang disebarluaskan melalui media dan organisasi massa. Pelaksanaan kedua jenis pendidikan lainnya memerlukan perhatian khusus, hingga dewasa ini untuk pendidikan formal lebih besar daripada pendidikan nonformal.

Dalam sistem pendidikan formal kedudukan sekolah sebagai lembaga pendidikan sangat penting, juga dalam rangka pembaharuan pendidikan. Semua konsep, teori dan kebijaksanaan yang ditetapkan dalam lembaga penyelenggaraan, sekolahlah tempat implementasinya. Sekolah dapat dianggap sebagai titik pusat pembaharuan pendidikan (P. Dalin, 1978, hal. 97). Kegiatan inti di sekolah menengah ialah kegiatan pengajaran dan bimbingan yang berlangsung dalam hubungan pergaulan antara guru - murid. Dalam melaksanakan tugasnya guru dan pembimbing mutlak memerlukan bantuan dalam bentuk kegiatan penunjang tenaga non-eksklusif, berbagai jenis informasi dan alat perlengkapan.

Kedua jenis kegiatan (edukatif dan penunjang) perlu diatur dan dikelola. Demikian diperlukan kegiatan administratif yang berfungsi mengadministrasikan kegiatan edukatif dan kegiatan penunjang, baik secara sendiri-sendiri maupun dalam mengintegrasikan keduanya, dengan tujuan agar kegiatan inti memberikan hasil yang optimal. Pada gilirannya kegiatan administratif dibantu oleh kegiatan penunjang. Dengan demikian organisasi sekolah dapat dilihat sebagai suatu suprasistem yang terdiri dari sistem operasional pengajaran/bimbingan, sistem penunjang administratif dan sistem administrasi (G.L. Immergert dan F.J. Pilecki, 1972, halaman 127).

Telah disebutkan bahwa jumlah peminat untuk memasuki sekolah meningkat tiap tahun. Karena itu perlu didirikan sekolah-sekolah baru. Di samping itu sekolah-sekolah yang lama dikembangkan agar dapat menampung siswa lebih banyak. Ruangan-ruangan baru dibangun, alat perlengkapan lainnya dicukupi dan guru-gurupun ditambah jumlahnya. Penambahan sekolah dan penambahan ruangan masih selalu belum cukup dibanding dengan kebutuhan. Pada umumnya sekolah-sekolah terpaksa menerima murid yang melebihi jumlah standar kemampuannya. Jumlah murid dalam tiap kelas pun diperbesar. Biasanya sekolah lanjutan dan perguruan tinggi masih tetap belum mampu menampung semua calon siswa sehingga tes masuk sebagai pegangan

seleksi kualitatif lebih banyak berfungsi untuk menyesuaikan jumlah siswa yang diterima dengan banyaknya tempat yang tersedia.

Dalam sekolah dengan jumlah murid yang berlebihan disertai fasilitas yang jauh dari cukup kesibukan akan meningkat. Namun peningkatan kesibukan lebih-lebih lagi dirangsang oleh usaha penbaharuan pendidikan. Kurikulum baru perlu dipelajari, cara dan prosedur kerja perludiganti, mungkin juga alat perlengkapan baru harus diceri dan dipakei. Penataran, latihan, ceramah dan rapat meminta banyak waktu dan tenaga baik dari guru maupun dari kepala sekolah. Semua kegiatan sampai kepada yang sekecil-kecilnya dan semudah-mudahnya memerlukan perhatian khusus karena belum terbiasa. Demikian organisasi sekolah diperhadapkan pada unsur-unsur yang semakin bertambah besarannya, kesibukan anggota yang semakin meningkat frekuensinya dan masalah-masalah yang semakin rumit kualitasnya.

## 2. Penjajakan Masalah Penelitian

### 2.1 Masalah Pengembangan Administrasi Sekolah

Dalam keadaan seperti digambarkan di atas administrasi sekolah perlu dikembangkan secara tepat. Kelambatan atau kehilangan dalam pengembangannya dapat menimbulkan kesulitan yang dapat mengganggu terlaksananya peng-

ajaran secara teratur. Bahkan dapat saja kekurangan yang parah dalam administrasi sekolah menyebabkan gangguan yang demikian besarnya sehingga memacetkan pelaksanaan tugas pengajaran. Atau juga administrasi yang lemah tidak mampu menetralisir gangguan yang berasal dari aspek lain dalam organisasi atau faktor dari luar yang kini sedang mengalami perubahan.

Dorongan yang paling nyata untuk pengembangan sistem administrasi pendidikan ialah ekspansi kuantitatif dari unsur-unsurnya berupa pertambahan jumlah sekolah, murid, guru, gedung dan alat perlengkapannya. Karenanya mudah dimengerti anggapan bahwa pengembangan sistem administrasi pendidikan terletak dalam penambahan personalnya. Pikiran demikian pernah dianut oleh Sidang Menteri Pendidikan Negara Asia di Tokyo pada tahun 1962 (Unesco Region Office for Education in Asia, Juni 1974 hal. VII). Pada tingkat sekolah penambahan staf administrasi dalam rangka pengembangan administrasi kerap kali diperlukan. Sekolah Desa (tiga tahun) pada akhir masa penjajahan Belanda demikian sederhana kegiatan administratif dan kegiatan pengajarannya sehingga hanya memerlukan seorang guru yang merangkap menjadi guru kepala tanpa wakil, kadang-kadang tanpa guru pembantu seorangpun (W.Ph. Coolhaas, 1940, hal. 177). Dengan lebih banyaknya murid dan guru yang dihadapi, alat perlengkapan yang diurus dan

jenis tugas yang perlu diselesaikan, sebuah SD dewasa ini memerlukan seorang kepala sekolah khusus yang banyak kali perlu didampingi oleh seorang wakil.

Alasan lain (yang lebih penting) untuk pengembangan sistem administrasi sekolah ialah semakin banyaknya dan semakin rumitnya masalah pendidikan yang dihadapi. Tiap masalah perlu dilihat terkait erat dengan masalah lainnya yang setingkat dan dengan masalah-masalah yang dilingkapinya dan melingkapinya. Bahkan masalah tertentu mempunyai hubungan yang tak dapat diabaikan dengan berbagai faktor di luar dunia sekolah. Meningkatnya jumlah kegiatan dan masalah yang dihadapi sekolah seperti sudah dijelaskan di atas erat hubungannya dengan pembaharuan sistem pendidikan. Metoda pengajaran modern dengan mempergunakan alat perlengkapan yang berlainan untuk mencapai tujuan pendidikan yang baru menuntut dari guru ketrampilan, pengetahuan dan semangat yang berbeda dari sebelumnya. Untuk itu administrasi sekolah perlu mampu mendorong semangat kerja guru yang tinggi dan mampu pula menciptakan suasana kerja yang kondusif untuk perubahan tersebut. Demikian perubahan dan pengembangan administrasi sekolah hendaklah meliputi fungsi, proses dan struktur administrasi.

Kebutuhan pengembangan sistem administrasi sekolah disadari oleh pihak Departemen P dan K khususnya pada

waktu penyusunan kurikulum 1975. Buku III D Pedoman Administrasi dan Supervisi yang merupakan bagian kurikulum SMP (1975) umpamanya dalam kata pengantaranya menjelaskan bahwa pola umum administrasi yang dikemukakan dalam buku tersebut dimaksudkan sebagai pegangan yang dapat dikembangkan di daerah sesuai kondisi setempat (Departemen P dan K, 1978). Buku kecil tersebut rupanya lebih dimaksudkan sebagai petunjuk praktis yang memuat terutama contoh berbagai formulir yang perlu diisi oleh kepala sekolah untuk laporan mengenai pelaksanaan administrasi dan supervisi di sekolahnya. Beberapa halaman yang menjelaskan segi teoritis administrasi sekolah dan beberapa halaman lagi untuk supervisi memuat beberapa pengertian yang penting dalam bentuk rangkuman. Karena singkatnya diperlukan penyempurnaan dan pengembangan yang berarti untuk menjadikan isinya suatu sistem administrasi yang lengkap dan sesuai untuk sekolah yang sedang melaksanakan pembaharuan.

Dari segi praktik usaha pengembangan administrasi sekolah belum mendapat perhatian yang seimbang, bila dibanding dengan pembaharuan aspek-aspek lainnya dari sistem pendidikan formal, atau bila diukur dari segi urgensi dan sifat strateginya. Administrasi belum mampu memfokuskan perhatian guru terhadap kegiatan mengajar. Suatu penelitian (yang dipimpin oleh Sumadi Suryabrata)

terhadap guru SLA Yogyakarta mengungkapkan bahwa program studi sesuai kurikulum 1975 tak dapat diselesaikan antara lain karena banyaknya kegiatan lain di luar bidang studi pokok yang harus dilakukan oleh guru (Harian Kompas, 19 Desember 1979). Ada juga pejabat dalam lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, yang menganggap bahwa kurang baiknya administrasi persekolahan yang disertai oleh lemahnya supervisi membawa kepada mundurnya disiplin dan santainya sekolah lanjutan yang menjadi penyebab utama merosotnya mutu pendidikan, khususnya di Nusa Tenggara Timur (Harian Kompas, 1 September 1981). Dari segi lain dihubungkan dengan model pembaharuan yang diterapkan yaitu model penelitian dan pengembangan yang menitikberatkan wewenang dan inisiatif penyusunan programnya kepada kelompok ahli di pusat departemen, administrasi pendidikan termasuk administrasi sekolah cenderung menjadi bersifat sentralistik.

## 2.2 Fokus Telaah kepada Masalah Penelitian

Masalah penelitian pada umumnya lahir dari kehidupan sehari-hari yang menimbulkan pertanyaan yang belum terjawab dalam pikiran peneliti (P.D. Leedy, 1974, hal. 46). Kelahirannya dirangsang oleh pemberian makna kepada fakta kehidupan dan faktor lingkungan. Selanjutnya penelitian dimulai dengan perumusan masalah secara jelas.

Dalam penelitian ini masalah lahir dari kehidupan dalam bidang administrasi pendidikan khususnya administrasi sekolah.

Biasanya administrasi sekolah diberi pengertian ganda yaitu pengelolaan sebuah sekolah oleh kepalanya dan pengelolaan sekelompok sekolah oleh penilik SD, kepala bidang ataupun kantor departemen (H.C. Hunt & P.R. Pierce, 1958, hal. 8). Dalam disertasi ini diadakan perbedaan. Hanya pengertian pertamalah (yaitu pengelolaan sebuah sekolah oleh kepalanya) yang dimaksud dengan administrasi sekolah. Sedang pengertian kedua disebut administrasi persekolahan. Kedua jenis administrasi sangat erat hubungannya, yang satu melengkapi yang lain dan keduanya termasuk dalam lingkup administrasi pendidikan (formal).

Banyak masalah menarik yang dapat menjadi pokok penelitian dalam bidang administrasi pendidikan khususnya administrasi sekolah. Melihat kondisi sekolah seperti yang dijelaskan di atas, salah satu masalah penting yang dihadapi oleh pelaksana pendidikan formal Lewasa ini adalah pengembangan sistem administrasi sekolah. Perlu segera ditemukan suatu sistem administrasi sekolah yang mampu melaksanakan fungsi utamanya ialah meningkatkan efisiensi dan efektivitas kegiatan inti yaitu kegiatan edukatif di sekolah. Sistem administrasi yang diinginkan

harus pula sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Di antara beberapa sistem administrasi yang biasanya dikenakan dalam literatur (umpamanya oleh R. Likert 1976, hal. 14), sistem administrasi partisipatif menarik untuk diteliti. Sistem administrasi tersebut berintikan keikutsertaan anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan dan karenanya sesuai dengan filsafat Pancasila. Pedoman Administrasi dan Supervisi (Buku III D Kurikulum 1975) yang telah disebutkan di atas memuat sebagian unsur-unsurnya yang terpokok. Lagi pula prinsip utamanya yaitu partisipasi administratif telah lama dikenal di sekolah umpamanya dalam bentuk kelompok prinsip humanitar yang terdiri dari prinsip demokrasi struktural, demokrasi operasional, keahlian dan kesamaan (P.R. Mort & D.H. Rost, 1957, hal. 127). Dalam bidang lain dan dalam bidang pendidikan di negara lain sistem administrasi tersebut ternyata lebih mampu meningkatkan pelaksanaan kerja oleh anggota organisasi serta menghasilkan pencapaian tujuan kegiatan inti yang lebih baik dibanding dengan sistem administrasi lainnya (R. Likert, 1976, hal. 76 dan R.C. Williams dan kawan-kawan, 1974, hal. 39). Namun perlu dikumpulkan dan dianalisa data lapangan untuk mengetahui apakah penerapan sistem administrasi partisipatif dalam lingkungan sekolah kita dapat memberikan hasil yang sama baiknya.

Dalam suatu organisasi pencapaian tujuan secara optimal diikhtiar dengan berbagai jalan secara simultan. Selama setengah abad terakhir ini banyak orang khususnya kelompok bisnis yang mengaitkan produktivitas organisasi dengan motivasi (S.W. Gellerman, 1970). Dalam rangka pemecahan masalah pengembangan sistem administrasi sekolah, dalam penelitian ini juga ingin dicek bagaimana kah relasi fungsional keterpenuhan kebutuhan anggota organisasi terhadap pelaksanaan kerja mereka.

Dalam pelaksanaan penelitian diadakan beberapa pembatasan masalah yang diarahkan pada pencuitan sasarnya. Hal tersebut perlu diindakan mengingat berbagai ketertutusan fasilitas yang tersedia serta kondisi fakta yang dihadapi. Pembatasan pertama berhubungan dengan tingkat-tingkat sekolah. Sistem administrasi pada ketiga tingkat sekolah memerlukan pengembangan sejalan dengan pembaharuan dalam aspek-aspek lainnya dari sistem pendidikan pada tiap tingkat. Bila prioritas penelitian diletakkan pada besarnya lembaga pendidikan, maka penelitian akan dimulai dengan perguruan tinggi. Namun kenyataan menunjukkan bahwa usaha penyesuaian administrasi pada tingkat perguruan tinggi kepada pembaharuan sistem pendidikannya mendapat perhatian yang cukup serius baik dari penyelenggara (departemen dan direktorat jenderal) maupun dari pelaksana. Terlepas dari evaluasi ke-

tepatan arahnya, usaha pengembangan sistem administrasi perguruan tinggi bahkan telah mencapai suatu ketentuan perundang-undangan berupa Peraturan Pemerintah no. 5/1980 mengenai Pokok-pokok Organisasi Universitas/Institut Negeri. Demikian penelitian ini diadakan untuk tingkat lanjutan (SLP dan SLA) yang hingga kini belum mengalami perubahan yang seimbang dalam sistem administrasinya dibanding dengan pembaharuan aspek-aspek lainnya. Administrasi yang diselenggarakan di sekolah lanjutan dewasa ini lebih merupakan administrasi persekolahan yang diterapkan langsung di sekolah-sekolah.

Pembatasan selanjutnya ialah daerah penelitian. Pilihan jatuh pada Daerah Tingkat II Kabupaten dan Kotamadya Gorontalo dalam wilayah Propinsi Sulawesi Utara. Kedua daerah tingkat dua mempunyai luas seluruhnya  $11.096,15 \text{ km}^2$  dengan penduduk sejumlah 595.718 orang (pada tahun 1980). Bahwa respondens berasal dari daerah itu dan kini terlaftar sebagai tenaga pengajar di tempat tersebut, bukannya tidak mempengaruhi pemilihan lokasi penelitian. Akhirnya pembatasan diadakan dalam hubungan dengan jenis sekolah sesuai pendirinya. Di Indonesia dibenarkan bahkan dianjurkan penyelenggaraan sekolah swasta di samping sekolah negeri (GBHN, Bab IV, 1978).

Untuk hampir semua jenis sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah, terbuka kesempatan membuka sekolah swasta. Di daerah penelitian terdapat beberapa sekolah swasta, namun karena kebanyakan gurunya adalah guru tetap sekolah negeri, maka penelitian dibatasi pada sekolah negeri saja, khususnya sekolah lanjutan negeri yang diasuh oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Analisa tentang perilaku guru dalam rangka pelaksanaan tugasnya merupakan salah satu pendekatan yang penting dalam studi tentang efektivitas guru (M.A. Fatu, 1970). Mutu pelaksanaan kerja guru di sini dilihat dalam dua aspek. Yang pertama ialah aspek kelancaran prosedural umum yang meminta kesediaan dan dedikasi guru untuk melakukan tugas pengajaran sesuai prosedur standar tertentu. Yang kedua ialah aspek keampuhan metodologis yang menuntut penguasaan pengetahuan dan ketrampilan yang lebih terperinci dari guru. Kedua aspek tersebut dapat disejajarkan dengan fungsi produksi administrator (administrator production function) dan fungsi produksi psikolog (psychologist's production function) menurut J.A. Thomas (1970, hal. 12-13). Dalam penelitian ini mutu pelaksanaan kerja guru dibatasi dalam aspek pertama yaitu kelancaran pelaksanaan pengajaran.

### 3. Pentingnya Masalah Penelitian

#### 3.1. Kesungguhan Masalah Penelitian

Masalah yang dipilih untuk diteliti hendaklah dapat dipertanggungjawabkan dari beberapa sudut antara lainnya dari sudut empiris, logis dan etis (Achmad Sanusi, 1978, hal. 27). Tanggung jawab dari segi empiris mensyaratkan bahwa masalah penelitian sosial bukanlah fiksi atau mite melainkan benar-benar gejala kenyataan yang dapat dijangkau oleh pencaindera. Sehubungan dengan masalah dalam penelitian ini, maka tokoh utama yang menjadi pendukung perilaku administratif pada tingkat administrasi sekolah ialah kepala sekolah. Ia yang mengambil inisiatif dan menetapkan kebijeksanaan penerapan salah satu atau lebih sistem administrasi dalam organisasi sekolahnya. Keputusan administrator sekolah dan tindakannya dimaksudkan mengawali kesibukan tertentu dari para guru, mengukuhkannya, mengaturnya, mengubahnya atau mengakhiriinya. Walaupun tidak disebutkan secara eksplisit, dari rangkaian keputusan dan tindakan itu dapat diketahui sistem administrasi mana yang sedang direalisir dan prinsip-prinsip mana yang sedang diusahakan diterapkan.

Mengenai kegiatan pengajaran di sekolah, guru adalah pelaksananya. Sama seperti kegiatan administratif, kegiatan pengajaranpun difokuskan pada usaha

untuk merangsang kegiatan orang lain, dalam hal ini merangsang kegiatan belajar siswa. Apa saja yang dilakukan guru dalam rangka pelaksanaan pengajaran dilakukannya agar siswa mempelajari sesuatu sesuai rencana dan program sekolah. Kegiatan guru dalam mendidik dan mengajar siswa merupakan usaha guru untuk mewujudkan apa yang diterimanya sebagai tugasnya. Kegiatan administratif kepala sekolah dan kegiatan edukatif guru semuanya merupakan kenyataan dalam lapangan perilaku manusiawi yang dapat diamati.

Dari segi logika pokok masalah dalam penelitian ini masing-masing dapat dianggap sebagai pokok-pokok yang **berdiri sendiri dengan sistem teorinya yang dapat dibatasi atau diperluas daerah pembahasannya dalam lingkungan ilmu administrasi, ilmu pendidikan, ilmu administrasi pendidikan dan psikologi sosial.** Sistem administrasi partisipatif merupakan suatu sistem yang dapat dibedakan dari sistem-sistem administrasi lainnya dalam karakteristiknya.

Secara teoritis sistem administrasi tersebut dapat dibahas secara meluas dan mendalam ke berbagai arah. Antara lain landasan filsafatnya, sejarah perkembangannya dalam kondisi dan situasi yang melingkapinya, ciri-cirinya, usaha pengujian keampuhannya meliwiati survei dan eksperimen, pedoman penerapannya, dan hasil-hasil

yang dapat diharapkan daripada penerapannya.

Pelaksanaan kerja guru yang hampir seluruhnya merupakan kegiatan pendidikan mengimplikasi berbagai teori, terutama dalam ilmu pendidikan dan pengajaran. Pembahasan mengenai apa yang diajarkan (kurikulum) dan tentang bagaimana menyampaikannya (metodologi pengajaran) berkembang sepanjang masa dan senantiasa mengalami pembaharuan. Walau landasan utamanya adalah filsafat pendidikan, anthropologi, sosiologi dan psikologi, namun konsepnya meluas dan memanfaatkan hasil ilmu pengetahuan lainnya seperti administrasi, teknologi, ekonomi dan statistika. Setiap konsep menekan kepada proses pengajaran dan peranan guru yang berbeda, pengorganisasian kelas dan pemanfaatan alat perlengkapan pelajaran yang tidak sama dan selanjutnya menuntut pengetahuan, ketrampilan dan sikap guru yang khusus pula.

Kepuasan kerja merupakan suatu sikap seorang petugas terhadap pekerjaan yang dilakukannya atas dasar penilaiannya terhadap beberapa aspek dari pekerjaan tersebut umumnya kesesuaian dirinya dengan sifat dan tuntutan pekerjaan, produktivitas kerjanya dan imbalan yang diterimanya. Konsep yang berhubungan dengan kepuasan kerja khususnya motivasi dan semangat kerja banyak kali menjadi obyek penelitian terutama dalam ilmu psikologi sosial yang berorientasi kepada industri dan

menejemen dengan mengembangkan berbagai teori (V.H. Vroom dalam Vroom & Deci, eds., 1975, hal. 91). Secara keseluruhan pokok-pokok dalam masalah telah banyak menarik perhatian para peneliti dalam bentuk yang lain dan dalam kondisi yang berbeda. Beberapa penelitian yang relevan akan diungkapkan dalam bentuk abstrak pada bagian lain dalam disertasi ini. Jelaslah bahwa penelitian tentang pengaruh penerapan sistem administrasi partisipatif dalam organisasi pendidikan terhadap pelaksanaan kerja guru merupakan kesinambungan yang logis dari penelitian-penelitian sebelumnya.

### 3.2 Penting Masalah Penelitian

Tanggung jawab dari sudut etis menuntut dari peneliti agar ia memilih masalah yang memang perlu dipecahkan dilihat dari segi perkembangan masyarakat. Makin besar daya hambat suatu masalah terhadap kepentingan kehidupan sosial atau kehidupan individual apalagi bila secara aktual atau potensial, secara cepat atau lambat masalah membawa kepada kemunduran atau bahkan kajatuhan masyarakat, makin penting, makin bermakna dan makin baik masalah tersebut untuk dipecahkan melalui penelitian.

Sudah diketahui bahwa pembaharuan sistem pendidikan dewasa ini meliputi aspek-aspek sistem yang lebih

lengkap dan daerah pelaksasannya lebih bersifat nasional dibanding dengan innovasi sebelumnya. Ini berarti bahwa keberhasilan pembaharuan akan membawa kemajuan-kemajuan yang lebih mendesak dan akan terasa dalam daerah yang lebih luas. Sebaliknya bila terjadi kekhilafan akibat buruknya akan menyentuh berbagai aspek dari sistem pendidikan sedang kemacetan perkembangan akan terasa di seluruh nusantara yang dapat menyebabkan warga sekolah khususnya para siswa menjadi korban. Karenanya diperlukan kehati-hatian untuk menjamin bahwa kesuksesan dapat dicapai tanpa korban yang tak perlu.

Salah satu alasan mengapa masalah penelitian ini penting ialah karena pemecahannya merupakan tindakan kehati-hatian dalam bidang administrasi pendidikan.

Dilihat dari segi tujuannya jelas bahwa penelitian ini adalah penelitian terapan (Sikun Pribadi, 1978, hal. 12). Hasilnya diharapkan dapat merupakan bahan pertimbangan yang penting dalam pengembangan sistem administrasi pendidikan khususnya administrasi sekolah. Urgensi pemecahan masalah yang dihadapi dikukuhkan oleh gambaran kondisi sekolah lanjutannya dewasa ini. Seperti sudah digambarkan sebelumnya (Pasal 1.2) sekolah mengalami peningkatan dalam jumlah murid untuk tiap kelas dan untuk tiap sekolah, jumlah guru, jumlah dan jenis kesibukan tiap warganya dan juga peningkatan da-

lam jumlah, jenis dan kerumitan masalah yang dihadapi. Pada satu pihak telah terjadi innovasi dalam berbagai aspek dalam sistem pendidikan formal, juga di sekolah lanjutan, sedang pada pihak lainnya sistem administrasi sekolah belum banyak mendapat perhatian perkembangannya.

Dari segi lain terlihat bahwa pembaharuan sistem pendidikan dalam lingkungan sekolah lanjutan (dan Sekolah Dasar) kita dewasa ini memilih model Penelitian dan Pengembangan (Research and Development model) di antara tiga model yang dapat dipilih (J. Morrish, 1976, hal. 113). Dalam model innovasi yang telah dipilih tahapan kegiatan terdiri dari penelitian, pengembangan (keduanya oleh kelompok ahli dari pusat), penyebaran (oleh penyelenggara pendidikan dalam hal ini oleh departemen yang bersangkutan berikut unit-unit organisasi di daerah), dan tahapan adopsi (oleh pelaksana pendidikan dalam hal ini kepala sekolah dan guru). Dalam model ini penyusunan program dan paket innovasi dapat terjamin segi ilmiahnya, dan penyebaran dapat dilakukan secara cepat, tapi internalisasinya memakan waktu yang lama (J. Morrish, 1976, hal. 165). Jarang dicapai keberhasilan yang sungguh-sungguh dalam pembaharuan pendidikan bila para guru hanya menerima paket innovasi tanpa kesempatan mengembangkan motivasinya dan ke-

putusannya sendiri untuk itu (W.H. Griffin & U.Pareek, 1970, hal. 160).

Selain itu pentingnya jawaban dari masalah dalam penelitian berhubungan dengan filosofat bangsa Indonesia. Dari ketujuh gaya administrasi yang dijelaskan oleh R. Dunn dan K.J. Dunn (1977, hal. 23), gaya partisipatif merupakan salah satu dari tiga gaya yang sesuai dengan Pancasila. Bila hasil penelitian positif meyakinkan dalam arti bahwa penerapan sistem administrasi mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap pelaksanaan tugas guru, maka penerapannya secara mera-ta di sekolah-sekolah akan mempunyai fungsi multipel. Selain daripada fungsi ganda untuk peningkatan keberhasilan dalam kegiatan inti sistem (pengajaran dan bimbingan) dan kegiatan bantuan, sistem administrasi partisipatif sekaligus menyebarkan pengamalan Pancasila di antara karyawan, guru dan nonguru di sekolah dengan kemungkinan besar pengaruh berantai terhadap pengamalan Pancasila di antara kelompok murid.

#### 4. Landasan dan Pendekatan Masalah

##### 4.1 Landasan Masalah

Sesuai Garis-garis Besar Haluan Negara tujuan pembangunan nasional ialah mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila, sedang hakikat pembangunan ialah

pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia (Ketetapan MPR RI no. IV/1978, GBHN Bab II bagian A dan B). Demikian pembangunan Indonesia, baik dalam tujuan maupun dalam hakikatnya menemukan esensi dan potensinya dalam diri manusia, manusia pribadi dan manusia dalam kelompok. Maka filsafat tentang manusia dan tentang pondangan hidupnya menjadi penting untuk menjadi titik tolak penikiran dalam pengembangan teori berbagai bidang pembangunan. Dengan filsafat demikian teori dan konsep diberi landasan yang kokoh dan berbagai prasanggapan diperkuat (The Liang Gie, 1977, hal. 156).

Hal demikian berlaku juga untuk pembaharuan bidang pendidikan dan pengembangan administrasi pendidikan. Bahkan mengingat pentingnya fungsi khusus kedua bidang tersebut dalam pengembangan generasi anak-anak dan pemuda, tekanan kepada aspek manusiawi perlu menonjol. Diperlukan pertama-tama pandangan manusia yang memungkinkan eksistensi teori dan praktik pendidikan dan administrasi pendidikan. Khusus untuk pedagogik, Langeveld (1952, hal. 53 - 57) merumuskan empat dasar anthropologis yaitu bahwa manusia adalah makhluk sosial, memiliki individualitas, sanggup memutuskan secara susila dan mampu berbuat sesuai keputusannya, dan akhirnya unik yaitu mendukung atau mewakili nilai sendiri. Sikun Priyadi (1971, hal. 13) menyebut hal-hal tersebut dengan

namanya dasar sosialitas, dasar individualitas, dasar identitas moral dan dasar unisitas. Di sini dasar-dasar tersebut diterima sebagai berlaku baik bagi pedagogik maupun bagi administrasi pendidikan, dengan catatan bahwa sesungguhnya unisitas dapat disatukan dengan individualitas.

Tiap manusia memerlukan manusia lain sebagai orang tua untuk melahirkan, merawat dan mendidiknya, dan sebagai teman bermain atau bekerja sama. Tapi ia juga memerlukan teman jenis kelamin lain untuk melengkapi diri menghadapi tugas hidup dalam keluarga (Simanjuntak, 1972, hal. 20). Sesudah itu ia mendambakan keturunan sendiri untuk dirawat dan didiknya. Semua itu terjadi atas dasar sosialitas yang mengandung pikiran pokok bahwa orang dapat dipengaruhi oleh dan mampu mempengaruhi orang lain dalam pikiran dan perilakunya. Dasar sosialitas manusia juga merupakan naluri untuk berorganisasi (Siagian, 1975, hal. 21).

Tanpa anggapan bahwa seseorang lebih tinggi nilainya dari orang lain, tiap manusia adalah unik. Bila tiap orang hanyalah duplikat dari orang lain yang berakibat tunggalnya bentuk dan wujud kepribadian semua orang, samanya penghayatan dan perilaku dalam garis perkembangan yang tersedia dan berlaku dengan sendirinya, maka baik pendidikan maupun administrasi menjadi tidak perlu

bahkan tidak mungkin. Individualitas atau keunikan manusia mulai diletakkan pada perbedaan potensi waktu lahir, dikembangkan selanjutnya oleh pendidikan yang dinikmati, oleh pergaulan yang dimasuki, oleh pengalaman yang didapat, dan oleh dunia sekitar (lingkungan) tempat hidup, yang dikombinasikan bagi tiap orang tidaklah sama. Individualitas manusia memberi tiap orang hak individu yaitu antara lain hak asasi dalam bentuk kemauan bebas yang harus dihormati oleh orang lain, sepanjang kemauan tersebut tidak membahayakan kehidupan sosial maupun individual termasuk kehidupan orang yang bersangkutan sendiri.

Dalam perbedaannya dari orang ke orang, semua manusia adalah sama dalam hal bahwa tiap orang mampu mengambil keputusan susila dan sanggup berperilaku sesuai keputusan tersebut. Yang satu adalah adanya kemampuan itu, sedang yang berbeda antara lain ialah sampai sejauh mana kemampuan moral tersebut, dikembangkan dan diberlakukan. Kemampuan khas manusia ini yang sekaligus berarti berdirisendirian secara susila menjadi landasan untuk memikul tanggung jawab. Untuk sebagian besarnya kemampuan itulah (baik dalam membuat pilihan maupun dalam melaksanakannya) yang dikembangkan dalam pendidikan. Tanpa penerimaan identitas moral tersebut pendidikan akan didegradasi menjadi latihan.

Landasan pokok lainnya yang diperlukan ialah filsafat hidup yang dapat menjadi pegangan dalam merencanakan dan melakukan kegiatan organisasi dan administrasi. Filsafat hidup demikian akan merupakan kerangka nilai yang menjadi pengarah bagi semua warga sekolah dalam kehidupan sehari-hari, di samping fungsi primernya dalam pengambilan keputusan. Yang dimaksud tentulah keputusan-keputusan dalam semua proses administrasi, tapi yang terpenting ialah keserasian tujuan organisasi dengan sistem nilai anutan pendukungnya. Bahkan bagi Johnson dan kawan-kawan (1973, hal. 42), nilai-nilai sekaligus dikelompokkan bersama tujuan organisasi dan merupakan subsistem yang lebih penting di antara beberapa subsistem organisasi. Di sini organisasi dilihat sebagai suatu media untuk mengembangkan atau menegakkan sistem nilai tertentu.

Tidaklah selalu mudah bagi administrator atau anggota organisasi lainnya untuk mendasarkan keputusan dan perilaku pada sistem nilai, khususnya dalam masyarakat yang heterogen dengan etik yang pluralistik. Dari segi pendukungnya menurut Kast dan Rosenzweig (1974, hal. 15<sup>e</sup>) terdapat lima tingkat nilai yang merupakan input bagi suatu organisasi yaitu nilai-nilai individual, nilai-nilai kelompok (kecil), nilai-nilai anutan organisasi, nilai-nilai daerah lingkungan (anutan kelompok yang ber-

hubungan dengan organisasi) dan nilai-nilai kultural (nilai-nilai masyarakat keseluruhan).

Sistem nilai banyak jenisnya dan bobot pertimbangan manusia dalam penilaian senantiasa berubah sesuai dengan perkembangan masyarakat. Salah satu di antara teori tentang nilai yang termasuk komprehensif ialah yang dikemukakan oleh E.S. Brightman (1956, hal. 95). Ia berpendapat bahwa terdapat tiga kelompok nilai. Yang pertama ialah kelompok nilai instrumental murni yang terdiri dari nilai-nilai alemiah dan nilai-nilai ekonomis. Yang kedua yaitu kelompok nilai intrinsik yang (lebih) rendah dengan perincian nilai-nilai jasmaniah, nilai-nilai rekreasi dan nilai-nilai pekerjaan. Akhirnya kelompok ketiga adalah kelompok nilai intrinsik yang (lebih) tinggi yang meliputi nilai-nilai sosial, nilai-nilai karakter, nilai-nilai estetis, nilai-nilai intelektual dan nilai-nilai religi.

Semua nilai-nilai tersebut terdapat dalam Pancasila, sebagianya secara tersurat, sebagianya lagi secara tersirat (implisit). Sesuai uraian Darji Darmodiharjo (1978, hal. 57), Pancasila tergolong nilai kerohanian, namun mengakui adanya dan mengandung dalamnya nilai material dan nilai vital. Ini terlihat pada kelima sila yang tersusun secara sistematis hierarkhis, mulai dengan nilai I yang paling luas lingkupnya (Ke-Tuhanan

Yang Maha Esa) sampai kepada nilai yang paling sempit cakupannya dengan isi sifat yang paling banyak (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia).

Seperti diketahui nilai-nilai lainnya sesuai urutan yang resmi dan tetap (Instruksi Presiden RI no. 12 tahun 1968) ialah nilai Kemanusiaan yang adil dan beradab (sila kedua), nilai Persatuan Indonesia (sila ketiga) dan nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan (sila keempat).

Sejak permulaan kemerdekaannya, melintasi Undang-Undang Dasar 1945, dengan perantaraan para pemimpinnya, rakyat Indonesia telah menetapkan Pancasila sebagai dasar negara dan sebagai filsafat bangsa. Dengan demikian Pancasila menjadi dasar dari semua lembaga-lembaga negara beserta seluruh kegiatannya. Pancasila juga mendasari usaha pembangunan dalam semua bidang dan menjadi pegangan dari seluruh rakyat baik dalam kegiatan usahanya maupun dalam kehidupan sehari-hari. Seperti juga kegiatan pembangunan bidang lainnya, usaha pembaharuan pendidikan dan sekaligus dengan kegiatan pengadministrasiannya, baik sesuai undang-undang tentang pokok-pokok pendidikan no. 12 tahun 1954 maupun sesuai GBHN, adalah didasarkan atas Pancasila.

#### 4.2 Pendekatan Masalah

Penetapan masalah dan tujuan penelitian seperti yang tercantum pada halaman-halaman sebelum ini mengarahkan pertimbangan kepada pendekatan metodologi penelitian. Dari segi jenis penelitian sesuai C. Sellitz, seperti yang diungkapkan kembali oleh Mely G. Tan (1977, hal. 42) jenis penelitian yang bersifat menerangkan yang dipilih. Telah cukup banyak konsep dan teori yang dikembangkan para ahli mengenai masalah administrasi dan pendidikan sedang penelitianpun khususnya di luar negeri telah banyak dilakukan. Penelitian yang bersifat menjelajah tidak diperlukan lagi di sini. Selanjutnya tujuan penelitian tidaklah semata-mata hanya untuk mendapatkan gambaran dari gejala administrasi sekolah, sehingga penelitian deskriptif pun tidak sesuai.

Menurut Sellitz penelitian yang bersifat menerangkan bertujuan menguji hipotesis tentang hubungan sebab-akibat antara berbagai variabel. Penelitian demikian dapat mengambil bentuk eksperimen, perbandingan sistematis atau manipulasi statistis. Dalam dunia pendidikan, seperti juga dalam penelitian sosial lainnya, terdapat berbagai hambatan untuk mengadakan eksperimen. Kesulitan teknis dihadapi dalam menyusun kelompok eksperimen dan kelompok kontrol yang sebanding dalam jumlah yang cukup besar. Di samping itu eksperimen demikian biasa-

nya meminta waktu yang relatif panjang. Masih mungkin dihadapi hambatan administratif berupa sulitnya mendapatkan izin penyelenggaraan eksperimen yang memakan waktu yang cukup lama dalam daerah yang cukup luas. Mengingat hal-hal tersebut serta keterbatasan fasilitas yang tersedia bagi peneliti, pilihan jatuh pada bentuk manipulasi statistis. Sesuai namanya dalam metoda ini peranan statistika dalam pengolahan dan penganalisaan data sangat penting. Metoda yang dipilih ini dapat pula disebut metoda survei analitis (P.D. Leedy, 1974, hal. 114) atau juga eksperimen naturalistik (B.W. Tuckman, 1978, hal. 147).

Masalah yang diteliti adalah masalah administrasi sekolah yang merupakan bagian dari administrasi pendidikan. Sebagai suatu profesi administrasi pendidikan baru sedang berusaha untuk tumbuh (Oteng Sutisna, 1978, hal. 371). Dengan sendirinya disiplin yang belum mencapai tingkat kematangannya ini masih harus bertopang pada konsep-konsep dari ilmu pendidikan dan ilmu administrasi. Di samping itu dalam pasal ini pada halaman sebelumnya telah disebutkan filsafat dan pandangan hidup sebagai landasan masalah. Juga ilmu pengetahuan lainnya turut dimanfaatkan dalam pengolahan masalah, terutama sosiologi, psikologi sosial, psikologi belajar dan statistika. Di sini diterapkan pendekatan multidisipliner (D.E. Griffiths, 1969, hal. 164).

Selain hal-hal tersebut masih ingin dikemukakan bahwa walaupun banyak konsep, teori dan prinsip yang dibahas pada tingkat makro organisasi namun penelitian terutama dilakukan dengan pendekatan mikro (tingkat individual). Data yang dikumpulkan dan dianalisa adalah terutama data tentang dan berasal dari guru tapi dengan kemungkinan pengambilan kesimpulan mengenai unit pada tingkat organisasi di sekolah.

## 5. Susunan Disertasi

### 5.1 Perkembangan Suatu Susunan Disertasi

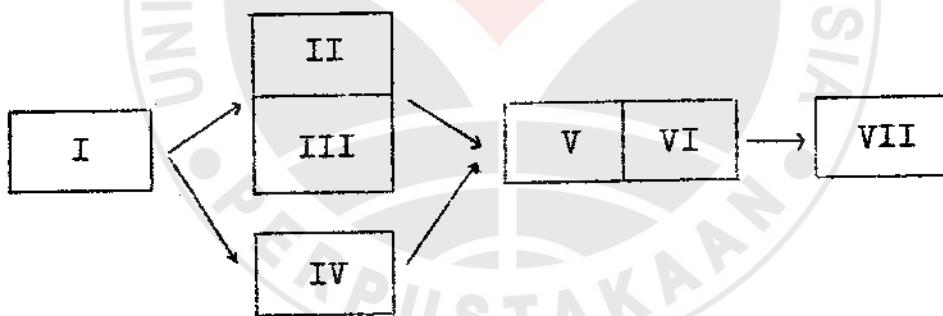
Susunan disertasi menunjukkan secara garis besar jalan pikiran yang diikuti peneliti dalam penelitian yang dilaporkannya. Sejak dimulainya penyelenggaraan penelitian susunan disertasi tersebut mulai dikembangkan dalam bentuk kerangka laporan, setidak-tidaknya dalam bayangan pikiran peneliti. Sebelum mencapai bentuknya yang final selama perkembangannya susunan tersebut mengalami perubahan-perubahan. Materi laporan biasanya dikelompokkan menjadi bagian-bagian sedang bagian dipecah menjadi bab, selanjutnya tiap bab diperinci menjadi beberapa pasal. Masih mungkin pula terdapat anak pasal sebagai unit terkecil. Penempatan unit-unit dari materi laporan tersebut dalam urutan tertentu memperlihatkan pula sifat laporan. Koentjaraningrat (1977, hal. 396)

menyebutkan tiga model laporan penelitian yaitu model deduktif, model induktif dan model deskriptif.

### 5.2 Susunan Disertasi yang Final

Sesuai sifat masalah dan pendekatan metodologis yang diterapkan maka laporan disusun menurut model deduktif di atas. Demikian susunan disertasi ini mengikuti langkah dan prosedur eksperimen naturalistik. Dengan mengadakan penyederhanaan seperlunya terhadap skema spektrum penelitian dari B.W. Tuckman (1978, hal.90), skema susunan disertasi yang sekaligus memperlihatkan urutan langkah-langkah pemikiran serta hubungan antara sesama bab dapat dilukiskan dalam gambar berikut.

Gambar 1.1 Skema Susunan Disertasi



Bab pendahuluan ini akan diikuti oleh pembahasan beberapa teori dan pengungkapan kembali beberapa penelitian yang ada hubungannya dengan penelitian ini. Pembahasan tentang teori dilakukan dalam dua bab yaitu bab II mengenai peranan guru dalam interaksi pengajaran dan bab III dengan judul Motivasi dan Partisipasi dalam

Organisasi. Reviu mengenai beberapa penelitian sebelumnya akan mengisi bab IV. Sesudah itu datanglah bab V mengenai pelaksanaan penelitian dan bab VI yang berjudul Ulasan Hasil Penelitian. Akhirnya rangkuman penelitian, kesimpulan dan saran-saran akan ditemukan pada bab VII. Tiap bab terdiri dari beberapa pasal dan selanjutnya tiap pasal masih dipecah menjadi beberapa anak pasal.

