

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Maksud Penyelidikan

Maksud penyelidikan ini ialah:

1. Untuk menajagi dan mengidentifikasi pertimbangan-pertimbangan dasar untuk pengembangan suatu konsepsi tentang pola kompetensi (competency pattern) dalam administrasi pendidikan yang cocok dengan kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan pembaruan dan pengembangan pendidikan di Indonesia;
2. Untuk mengembangkan suatu kerangka dasar program pendidikan dalam administrasi pendidikan yang didasarkan sepenuhnya pada konsepsi tentang kompetensi tersebut di atas; dan
3. Untuk menyarankan kebijaksanaan institusionil yang diperlukan bagi pelaksanaan dan pengembangan program tersebut.

Oleh karena pola kompetensi dalam administrasi pendidikan itu dibangun sebagai rancangan kemampuan, maka ia akan memberikan landasan yang berguna untuk merancang persyaratan-persyaratan bagi pelaksanaan program-program pendidikan dalam administrasi pendidikan serta pengembangannya.

Untuk mencapai maksud-maksud itu perhatian khusus diberikan kepada peranan-peranan baru pendidikan serta masalah-masalah pokok yang dihadapi oleh sistem pendidikan dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan dan sasaran pembangunan yang sedang dilancarkan oleh pemerintah dan masyarakat Indonesia secara meluas.

Hasil-hasil yang diperoleh dari penyelidikan ini mudah-mudahan akan berguna untuk dipakai sebagai landasan dalam usaha meningkatkan program-program dalam administrasi pendidikan--baik pada tingkat preservis maupun tingkat inservis--dalam mencari dan mengembangkann kepemimpinan pendidikan yang lebih bermutu maupun dalam usaha memperbaiki praktek-praktek administrasi pendidikan. Singkatnya, hasil tersebut dapat dipakai untuk menggalakkan proses profesionalisasi administrasi pendidikan.

### B. Latar Belakang Penyelidikan

Pemerintah Republik Indonesia kini sedang meningkatkan usahanya untuk membarui sistem pendidikan nasional menjadi suatu sistem yang lebih serasi dengan dan menunjang program-program pembangunan nasional. Seluruh sistem pendidikan sedang mengalami perubahan-perubahan dan penyesuaian kembali. Yang dicari ialah relevansi, produktivitas, dan efisiensi dalam perbuatan sistem pendidikan.

Skala perkembangan pendidikan di Indonesia dalam beberapa dasawarsa mendatang akan luar biasa besar dan kompleksnya. Perkembangan ini memerlukan re-orientasi dan re-definisi tujuan-tujuan, fungsi-fungsi, isi dan proses daripada pendidikan sebagai alat kebijaksanaan nasional. Ia juga memerlukan penilaian yang seksama terhadap sistem administrasi pendidikan yang berlaku serta perubahan-perubahan yang luas. Perubahan-perubahan dalam aparat administrasi yang diperlukan itu mungkin dapat disimpulkan dalam empat judul berikut: (a) perubahan-perubahan yang bertalian dengan struktur dan metode-metode organisasi sistem pendidikan dise-

babkan oleh bertambah besarnya dan kompleksnya organisasi; (b) perubahan-perubahan yang timbul dari perencanaan--dimensi baru dalam organisasi dan administrasi sistem pendidikan di Indonesia--dan persyaratannya, seperti misalnya pusat-pusat perencanaan di berbagai tingkat (nasional, provinsi, kabupaten, dan seterusnya), organisasi statistik di semua tingkat, pusat dokumentasi penelitian, dan lain-lain; (c) perubahan-perubahan yang berhubungan dengan personil yang mengisi aparat administratif, yang meliputi berbagai fungsi dan menjalankan berbagai tingkat tanggungjawab administratif; dan (d) perubahan-perubahan yang bertalian dengan perkembangan dalam pendekatan-pendekatan terhadap pemecahan berbagai masalah dalam administrasi pendidikan.

Pembaruan dan pengembangan pendidikan di Indonesia, di samping harus memenuhi kebutuhan-kebutuhan program-program pembangunan akan tenaga kerja yang terdidik baik, harus pula mampu menghadapi tantangan-tantangan dari kekuatan-kekuatan baru yang sedang muncul. Diantaranya adalah pertumbuhan penduduk yang tergolong tinggi dan peningkatan dalam aspirasi dan harapan rakyat akan pendidikan. Ini membawa implikasi-implikasi berat bagi usaha perluasan dan pemerataan kesempatan belajar bagi seluruh penduduk. Pertambahan besar dalam jumlah populasi sistem pendidikan condong untuk menambah kelambanan (inertia) sistem dalam merespons terhadap kebutuhan-kebutuhan baru. Ini pada gilirannya menuntut usaha-usaha yang sifatnya besar dan berat (massive). Kemajuan pesat dalam ilmu pengetahuan dan teknologi sedang mempercepat perubahan-perubahan sosial. Maka, mau tak mau, isi dan materi pendidikan serta metode mengajar-belajar harus mengalami perubahan dan penyesuaian secara periodik.

Revolusi industri dan teknologi telah membawa perubahan-perubahan dalam tata hidup sosial dan keluarga, yang harus pula diperhatikan oleh pembaruan pendidikan.

Dalam menghadapi tantangan-tantangan ini, pembaruan sistem pendidikan terlebih-lebih memerlukan ide-ide, keterampilan, keberanian, determinasi, dan kemauan untuk penilaian diri, didukung oleh kemauan untuk berubah. Ini berarti bahwa kedudukan-kedudukan eksekutif di dalam hierarki administratif akan harus diisi oleh orang-orang yang kompetent, yaitu orang-orang yang, selain dari berwenang menurut hukum, juga memiliki sikap, pengetahuan, keterampilan, dan komitmen yang memungkinkan mereka untuk menjalankan tugas-tugas administratif dengan cara yang paling diinginkan. Atau dengan kata lain, orang-orang yang mampu untuk berbuat tidak sekedar menjalankan pekerjaan management pendidikan yang rutin seperti sekarang ini, tetapi untuk meningkatkan kualitas, relevansi, produktivitas, dan efisiensi perbuatan sistem pendidikan. Singkatnya, orang-orang yang mampu memperlihatkan tingkah-laku profesional yang bermutu.

Menurut observasi pribadi penulis--yang telah hidup dan bekerja selama empat puluh tahun sebagai guru dan pejabat administratif di tingkat pendidikan rendah, menengah, dan pendidikan tinggi (IKIP)--aparatus administrasi sekolah kita pada waktu ini sebenarnya belum siap untuk menjalankan tugas pembaruan dan pengembangan pendidikan yang demikian luas dan kompleksnya. Suatu aparatus administrasi sekolah yang efektif memerlukan berbagai tenaga ahli dalam jumlah dan dengan mutu yang memadai keperluan di luar tenaga guru. Mereka itu terdiri atas tenaga-tenaga ahli dalam perencanaan, da-

lam kurikulum, metodologi, dan evaluasi, dalam bimbingan dan penyuluhan, dalam berbagai bidang pelayanan pendidikan seperti perpustakaan dan teknologi pendidikan, dan last but not least tenaga-tenaga administratif umum (general administrative officers). Saat ketika pendidikan dan perencanaan serta pengelolannya mungkin dapat dipandang dapat dipercayakan kepada guru-guru melulu, sekarang telah lampau.

Setiap sistem produksi, apapun tujuan dan teknologinya, memerlukan management. Ia harus memiliki kepemimpinan dan arah, koordinasi dan supervisi, evaluasi dan penyesuaian yang tiada hentinya. Dalam hal sistem pendidikan, masalah-masalah managementnya adalah luar biasa sulitnya, sebagian karena sistem secara keseluruhan terbagi dalam banyak bagian kecil yang sangat bertebaran. Sejumlah besar orang terlibat dalam pengelolaan sedikitnya beberapa aspek daripada sistem pendidikan. Mereka ini terdiri atas para pejabat pimpinan dan para pembantunya di tingkat Departemen, yang bertanggungjawab tentang pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi yang berada di bawah pimpinannya; para pejabat pimpinan dan para pembantunya di tingkat propinsi, kabupaten, kota madya, dan kecamatan, yang bertanggungjawab tentang pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi yang bersangkutan menurut bidangnya masing-masing; dan akhirnya para kepala sekolah setempat yang bertanggungjawab tentang pelaksanaan pendidikan di sekolah.

Yang menjadi perhatian di sini bukanlah nilai-nilai moril daripada para administrator pendidikan, pengabdian mereka kepada tugasnya, atau kesediaan mereka untuk bekerja keras. Hal-hal ini sering bermutu tinggi. Yang dipermasalahkan ialah apakah mereka memiliki orientasi yang baik tentang tugas-tugas yang mereka

hadapi dalam rangka pembaruan dan pengembangan pendidikan? Apakah mereka memiliki konsepsi-konsepsi dan alat-alat analisa yang memadai untuk mengetahui apa yang sedang terjadi di dalam sistem, untuk menaksir perbuatannya di dalam sistem itu sendiri maupun dalam hubungan dengan lingkungannya, untuk membuat pilihan-pilihan dan merancang hari depan sistem? Apakah mereka yang bertanggungjawab tentang pelaksanaan-pelaksanaan di tingkat daerah, kabupaten, kota madya, kecamatan, dan lokal memiliki pengetahuan yang jelas tentang tugas-tugas dan proses-proses administratif yang harus mereka kerjakan serta keterampilan teknis-manajerial yang diperlukan?

### C. Masalah

Tiga dasawarsa telah berlalu sejak sistem pendidikan nasional dibangun, namun hasil-hasil yang diperoleh di luar pertumbuhan kuantitatif, belum banyak nampak. Bahkan sebaliknya. Kerisauan yang semakin bertambah di kalangan masyarakat disebabkan oleh kemerosotan terus-menerus dalam mutu pengajaran pada umumnya, besarnya jumlah pelajar yang gagal menamatkan pelajaran, ketimpangan-ketimpangan dalam pertumbuhan sistem pendidikan, semakin sulitnya orang tua untuk memperoleh tempat di sekolah dan perguruan tinggi bagi anak-anaknya, kekecewaan di kalangan personil sekolah disebabkan oleh penyelesaian administrasi personil yang buruk dan tiadanya ketetapan dan kontinuitas dalam tindakan perubahan pendidikan adalah penunjuk-penunjuk bahwa aparat administrasi sistem pendidikan nasional kita itu tidak memadai bagi tugas-tugas yang dihadapinya.

Administrasi yang baik menduduki tempat yang sangat menentukan di dalam struktur dan artikulasi sistem pendidikan. Ini telah dibuktikan oleh pengalaman pembangunan pendidikan di banyak negara, yaitu, bahwa bahkan rencana-rencana yang telah disusun dengan teliti dan secara teknis baikpun sering gagal untuk memenuhi harapan-harapan yang dibawanya ketika mereka mulai dilaksanakan, terutama karena aparat administrasinya tidak memadai bagi tugas-tugas baru yang dihadapinya. Mengingat hal ini, para perancang pembangunan pendidikan di negara-negara Asia 1965-80, (the Karachi Plan) memperingatkan bahwa "The reorganization and strengthening of the administration should precede the stage when a plan is put into operation."<sup>1</sup> Juga Philips H. Coombs, seorang ahli perencanaan pendidikan yang terkemuka dan yang pernah menjabat Direktur Lembaga Internasional untuk Perencanaan Pendidikan, Unesco Paris menyarankan hal yang sama. "The needed revolution in education must begin with educational management" tulis Coombs.<sup>2</sup>

Yang menjadi kesulitan, khususnya di negara kita, adalah tidak adanya pengaturan yang sistematis untuk pengembangan kontinu personal untuk menduduki berbagai fungsi managerial di dalam sistem. Di negara kita tradisi yang diwariskan oleh sistem pendidikan kolonial tampak masih kuat: apa yang diperlukan untuk men-

---

<sup>1</sup> An Asian Model of Educational Development. Perspectives for 1965-80 (Paris: Unesco, 1968), p. 86.

<sup>2</sup> Philips H. Coombs, The World Educational Crisis. A Systems Analysis (New York: Oxford University Press, 1968), p. 121.

jadi seorang administrator yang baik hanyalah sejumlah pengetahuan tentang mengajar dan sejumlah tahun pengalaman sebagai guru; selebihnya dapat dipungut dalam pekerjaan. Konsekwensinya adalah bahwa di pendidikan dasar dan menengah, jabatan-jabatan pimpinan mulai dari kepala sekolah sampai administrator puncak pada umumnya ditempati oleh guru-guru kelas yang berhasil naik ke atas, yang berarti bahwa latihan profesionalnya hanya latihan guru melulu. Inbreeding process dalam memilih dan mengembangkan personil managerial serupa ini mungkin memadai kebutuhan masa lampau, di kala kebutuhan masyarakat belum banyak, luas lingkup usaha pendidikan formil masih sangat terbatas, pendidikan belum memasuki abad kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan administrasi pendidikan belum memperoleh dasar-dasar ilmiah.

Keadaan sekarang sudah jauh berlainan. Dari sistem pendidikan sedang diminta untuk merespons terhadap pertumbuhan penduduk yang semakin cepat. Dalam tahun 2000, yaitu 25 tahun mendatang, jumlah sekolah dan lembaga pendidikan formil lainnya diperkirakan akan berlipat dua sampai tiga kali. Ruang lingkup pembangunan pendidikan akan luar biasa besar dan kompleks. Sekarangpun sistem pendidikan kita sudah menjadi organisasi formil yang paling besar di negara kita, yang meluas dari kota sampai ke tempat-tempat terpencil di seluruh Nusantara. Peningkatan dalam besarnya organisasi dan usaha pendidikan, tak dapat tidak, akan meminta perubahan-perubahan fundamental pada semua aspek dan tingkat administrasinya serta peningkatan dalam kemampuan teknis-managerial para pejabatnya.

Kenyataan lain yang sangat fundamental yang diha-



dapi oleh administrasi pendidikan pada dewasa ini ialah maksud-maksud yang terkandung dalam pembangunan nasional, yakni "usaha membangun manusia-manusia pembangunan, yaitu manusia-manusia Indonesia yang sadar akan perlunya membangun hari esok yang lebih baik dari hari ini, yang percaya pada dirinya sendiri, bahwa ia dapat memperbaiki kehidupannya dan yang memiliki kemampuan serta sikap yang diperlukan untuk merubah nasibnya."<sup>1</sup> Ini berarti bahwa dari administrator pendidikan, sebagai orang yang bertanggungjawab tentang pelaksanaan-pelaksanaan, diminta untuk menyediakan pendidikan bagi keutamaan individu sehingga setiap anak didik dapat mencapai perkembangan pribadinya dan kemampuannya dengan sepenuhnya dan dengan kecepatan yang sesuai dengan pembawaannya. Ia harus menciptakan kurikulum baru yang dijiwai oleh semangat pembaruan yang menekankan eksplorasi, pemecahan masalah, dan berpikir kreatif yang menggalakkan penemuan pengetahuan. Ia harus mengembangkan kecakapan bekerja, sehingga kaum muda akan mampu untuk ikut serta dalam pembangunan dengan cerdas disertai rasa tanggungjawab sosial yang kuat. Singkatnya, ia harus membuat sekolah dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan pembangunan akan "manusia-manusia pembangunan." Untuk itu, tak dapat tidak, ia harus melakukan perubahan-perubahan dan penyesuaian dalam struktur pendidikan yang sekarang, dalam kurikulum dan metoda mengajar-belajar, dan dalam management sistem pendidikan. Dan ia harus melakukan penilaian kembali terhadap kebijaksanaan-ke-

---

<sup>1</sup> REPELITA Kedua 1974/75-1978/79, Buku II, Bab 22, "Pendidikan dan Pembinaan Generasi Muda" p. 2.

bijaksanaan operasional serta gagasan-gagasan tentang administrasi yang berlaku maupun tentang kesanggupan administrator pendidikan yang sekarang dan yang bakal datang.

Profil administrasi pendidikan seperti dilukiskan di atas menjelaskan kompleksnya pekerjaan administrasi dan pentingnya pelaksanaan pekerjaan secara berhasil. Disebabkan oleh sifat pendidikan yang khas, ikatannya yang kompleks--sosial, kulturil, ekonomi, politik --serta banyaknya masalah yang dihadapinya, perlunya kemampuan yang bermutu dalam administrasi pendidikan tak dapat disangkal. Maka persiapan profesional dalam administrasi pendidikan melalui suatu program yang efektif menjadi persoalan yang mendesak. Yang menjadi pertanyaan ialah: Bagaimana para administrator itu harus dididik? Pola kemampuan yang bagaimana harus dimiliki oleh mereka itu? Unsur-unsur apakah hendaknya mengisi program-program preservice dan inservice yang mempersiapkan mereka untuk tanggungjawab-tanggungjawab yang mereka harus pikul? Bagaimana program persiapan itu harus dirancang, sehingga akan membantu proses profesionalisasi administrasi pendidikan? Apakah pula implikasinya terhadap kebijaksanaan institusional dalam pembinaan dan pengembangan program?

Penyelidikan yang bersifat eksploratoris ini mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan pokok di atas itu melalui suatu studi sistematis yang cukup luas. Tidak ada jawaban yang cepat dan telah tersedia terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut itu. Pertanyaan-pertanyaan itu telah membingungkan banyak pemimpin pendidikan, organisasi profesional, dan perguruan tinggi di mana-mana. Tulis M.J. Eash,

At the present stage of development in preparatory programs for administrators and

supervisors, the programs can best be defined as combinations of idiosyncratic projections of staff and compromises generated by the exigencies of academic politics. The wide variation in programs bears out the lack of systematic foundation.<sup>1</sup>

Suatu usaha pengumpulan informasi tentang perencanaan dan pengembangan program studi dalam administrasi pendidikan di beberapa IKIP yang dilakukan penulis dalam tahun 1974 mengungkapkan keadaan yang serupa, yaitu bahwa program-program itu lebih menyerupai kompromi dari "idiosyncratic projections of staff" yang tidak didasari oleh suatu pola pendekatan tertentu.

Biasanya, penyusunan suatu program persiapan dalam administrasi pendidikan bertolak pada beberapa asumsi tentang output yang diinginkan. Deskripsi output telah berjalan dari deskripsi-deskripsi tentang sifat-sifat kepribadian yang dominan yang hendaknya seseorang miliki untuk menjalankan suatu pekerjaan (traits approach) ke analisa normatif dari pekerjaan orang-orang yang menjalankan praktek (job-analyses), ke formulasi-formulasi teoritis tentang peranan dan deskripsi-deskripsi perilaku yang berasal dari suatu dasar filosofis.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Maurice J. Eash, "Preparatory Programs for Administrators and Supervisors" dalam Robert R. Leeper (ed), Supervision: Emerging Profession (Washington D.C.:ASCD-NEA, 1969), p. 66.

<sup>2</sup> Lihat ibid., p. 67; lihat pula R.F. Campbell, J.E. Corbally, Jr., and J.A. Ramseyer, Introduction to Educational Administration (Boston: Allyn and Bacon, 1966), Ch. 11, "Competencies and Potential," p. 314-63.

Deskripsi output memperlihatkan kelemahan-kelemahan yang inherent karena ikhtiarnya (program persiapan) diturunkan dari tujuan-tujuannya (output) berdasarkan suatu model yang hipotetis. Hubungan-hubungan antara output (terutama mahasiswa, dosen, sumber-sumber materiil) dengan output (mahasiswa yang lulus) dalam keadaan yang paling menguntungkanpun sangat lemah dan tidak terbuka bagi analisa yang sophisticated yang merupakan langkah pertama dalam penilaian. Pandangan metodologis yang hanya dapat melihat dari dekat telah menjadi rintangan dalam setiap profesi, bahkan yang telah dianjurkan sebagai contoh dan model. Kecuali pada contoh-contoh yang jarang ada, kualitas produk pada hampir setiap profesi telah menunjukkan variasi jenis manusia yang tak terbatas banyaknya.

Dapatkah peningkatan dibuat dalam program persiapan administrator pendidikan melalui pendekatan kompetensi? Penulis berpendapat demikian. Kalau pola kompetensi yang fungsional dalam administrasi pendidikan dapat dirumuskan dengan jelas dan teliti, maka pola ini akan dapat dipakai sebagai dasar untuk memperbaiki praktek-praktek administrasi yang sekarang maupun program-program dalam administrasi pendidikan.

Untuk mencapai titik tolak dalam menetapkan pola kompetensi dan isi serta sifat program-program preservis dan inservis bagi administrator pendidikan, kita harus berdiri pada posisi tertentu dan melihat "sumber-sumber lingkungan" atau "setting" administrasi pendidikan nasional kita dalam perspektif yang luas, yang meliputi "sumber-sumber dasar pembangunan nasional yang dimiliki oleh rakyat dan bangsa Indonesia," memperhatikan dengan teliti unsur-unsur kebudayaan kita yang memberikan padanya jiwa dan warna, menaksir kekuatan-kekuatan yang sedang muncul yang mempengaruhi tu-

juan-tujuan, kebijaksanaan-kebijaksanaan, dan program-program pendidikan di negara kita, dan mempelajari masalah-masalah dan isyu-isyu yang dihadapi oleh administrasi pendidikan dalam usahanya untuk membarui dan mengembangkan sistem pendidikan. Dari pandangan secara panorama ini kita akan dapat melihat orang-orang di mana-mana dan di semua lapisan masyarakat berjuang untuk perbaikan hidup mereka, mengejar tingkat kebebasan dan kemuliaan pribadi yang lebih besar, berusaha untuk memperoleh kesempatan-kesempatan untuk membuktikan kesanggupan mereka, dan tetap percaya bahwa pendidikan adalah kekuatan yang paling besar yang mereka dapat himpun untuk membantu mereka mencapai maksud-maksud yang mereka kejar.

Pengamatan yang lebih teliti akan mengungkapkan bahwa harapan-harapan dan aspirasi-aspirasi yang bergetar dalam pada manusia-manusia Indonesia, kondisi hidup nasional, dan tekanan-tekanan dalam pembangunan nasional, semuanya mempunyai implikasi - implikasi kebutuhan pendidikan dan mencerminkan ruang lingkup dan pentingnya posisi administrator pendidikan. Adalah terhadap latar belakang harapan-harapan, aspirasi, aspirasi, usaha-usaha dan prioritas-prioritas pembangunan ini, bahwa kedudukan dan fungsi-fungsi administrator pendidikan serta program yang mempersiapkan ia untuk itu harus dilihat.

Selama seratus tahun yang lalu pada setiap bangsa banyak administrator pendidikan yang besar telah bekerja dengan berkeras hati dan tak henti-hentinya untuk kepentingan kesempatan-kesempatan pendidikan bagi anak-anak. Seperti pionir-pionir, mereka telah merintis jalan, menemukan fakta-fakta dan prinsip-prinsip, dan menetapkan pedoman-pedoman bekerja yang menjadi warisan yang kaya bagi keseluruhan profesi adminis-

trasi pendidikan. Mutu jiwa dan semangat yang diminta untuk kebesaran serupa itu tidak berubah; tetapi masyarakat telah berubah, dan tantangan-tantangan hari ini kepada para administrator pendidikan telah dilontarkan dalam bentuk-bentuk yang baru terhadap latar belakang yang sedang berubah cepat. Semangat, keberanian, wawasan, dan dedikasi hanyalah sebagian saja dari atribut-atribut yang harus dimiliki seorang administrator yang besar pada dewasa dan abad ini. Ia harus bertindak dengan sukses terhadap kekuatan-kekuatan yang tak terbilang banyaknya yang mempengaruhi sekolah-sekolah dalam masyarakat yang sedang berubah. Akan tetapi, untuk berbuat demikian, ia harus memahami kekuatan-kekuatan itu dan memiliki keterampilan untuk menanganinya secara profesional. Selain dari itu, pemahaman dan wawasan tentang implikasi-implikasinya bagi penetapan tujuan-tujuan dan maksud-maksud yang baru, bagi prioritas-prioritas pendidikan, bagi pilihan tentang isi dan metode pendidikan, dan bagi struktur, organisasi, dan prosedur administratif--semua ini harus didukung oleh fondasi-fondasi ilmiah yang kuat dari ilmu administrasi--meminta suatu sifat kompetensi profesional yang khusus.

Studi tentang pola kompetensi dalam administrasi pendidikan serupa ini, sejauh pengetahuan penulis, belum ada yang melakukannya di Indonesia. Karenanya, suatu rintisan harus dibuat mulai dari garis permulaan sama sekali. Itulah sebabnya mengapa penyelidikan ini dilakukan sebagai studi eksploratoris. Adalah harapan penulis, bahwa analisa umum permulaan ini kemudian akan diikuti oleh serangkaian analisa-analisa yang lebih mendalam.

#### D. Organisasi Penyelidikan

Penyelidikan ini dibagi dalam enam bab. Setelah bab pertama (Pendahuluan), bab kedua menguraikan sumber-sumber lingkungan administrasi pendidikan: geografi Indonesia, penduduk, sumber-sumber alam dan perekonomian Indonesia, dan warisan kebudayaan kita, yang semuanya merupakan modal besar pembangunan pada umumnya dan pembangunan pendidikan pada khususnya. Masalah dan prospek pertumbuhan penduduk dan perekonomian Indonesia menjelang tahun 2000, masalah pengelolaan sumber alam, dimensi manusia dalam pembangunan, serta implikasi-implikasinya bagi pendidikan dibahas seperlunya.

Bab ketiga berisi diskusi tentang sumbangan pendidikan kepada pembangunan di bidang sosial, ekonomi, dan politik serta implikasinya bagi pembaruan dan pengembangan pendidikan di Indonesia. Dari diskusi ini diperoleh gambaran yang lebih jelas tentang tugas-tugas pendidikan bagi suatu bangsa yang sedang membangun.

Bab keempat membahas masalah-masalah dan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh administrasi pendidikan di Indonesia dewasa ini. Perencanaan pendidikan sebagai fungsi administratif dipelajari dan peranan administrator dalam perencanaan pendidikan serta kondisi-kondisi yang cocok bagi pelaksanaan rencana-rencana diteliti. "Krisis" pendidikan yang disebabkan oleh berbagai ketidakseimbangan dan salah penyesuaian dianalisa, dan sejumlah masalah dan isu yang bertalian dengan usaha penyesuaian pendidikan dengan keperluan pembangunan ditunjukkan. Implikasi-implikasi bagi administrasi dan management pendidikan dijelaskan.

Bab kelima menguraikan masalah peningkatan dan pengembangan profesi administrator pendidikan. Pendekatan-pendekatan baru dalam mempelajari administrasi pendidikan serta identitas administrasi pendidikan sebagai suatu profesi dipelajari. Diskusi ini membawa kepada suatu konsep tentang kompetensi dalam administrasi pendidikan yang dituntut oleh pekerjaan pembaruan dan pengembangan pendidikan seperti telah diuraikan pada bab-bab di muka.

Bab keenam dan terakhir membahas pola program persiapan profesional administrator pendidikan, yang didasarkan atas pola kompetensi dalam administrasi pendidikan yang telah dikembangkan dalam bab sebelumnya. Bab ini diakhiri dengan suatu kerangka umum untuk pembuatan putusan-putusan tentang kebijaksanaan mengenai pengembangan program-program preservis dan inservis dalam administrasi pendidikan.

#### B. Pembatasan Penyelidikan

Penyelidikan ini mempunyai beberapa pembatasan. Yang paling penting ialah:

1. Penyelidikan ini bersifat eksploratoris. Ia bermaksud hendak menelaah dan mengidentifikasi pertimbangan-pertimbangan dasar tentang pengembangan program persiapan administrator pendidikan dalam rangka profesionalisasi administrasi pendidikan. Setiap pertimbangan dasar, seperti misalnya pendidikan sarjana, pendidikan umum, pendidikan fondasi, "common learnings", "specialized learnings", dan "core course" masing-masing terbuka untuk penelitian yang ekstensif. Namun demikian, pendekatan ini tidak akan



menganalisisnya sampai mendetail, disebabkan sangat luasnya bahan yang diliputinya dan, karenanya, dibatasi pada pendekatan secara komprehensif eksploratoris saja.

2. Penyelidikan ini tidak dirancang untuk menghasilkan suatu program pendidikan yang "sudah jadi" dan "tinggal memakai." Ia bermaksud hanya untuk mendorong peninjauan kembali program-program preservis dan inservis yang sekarang berlaku, perumusan kembali pertimbangan-pertimbangan dasar, pemahaman tentang perlunya penelitian kreatif tentang masalah-masalah management pendidikan, dan pengembangan kontinu personal untuk melayani berbagai fungsi managerial di dalam sistem.

#### F. Metode dan Sumber-sumber

Metoda yang dipakai adalah apa yang oleh Whitney<sup>1</sup> disebut "penelitian kepustakaan dan dokumenter," yakni jenis metoda deskriptif yang menggunakan analisa kritis dari data yang terdapat dalam sumber-sumber dalam bentuk cetak yang tersedia. Data tersebut dilengkapi dengan data yang dihimpun penulis dari sejumlah kegiatan survey yang dilakukannya sendiri dan dari pengalaman pribadi selaku dosen yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan pengembangan program-program preservis dan inservis bagi para administrator sekolah dan kegiatan-kegiatan pembaruan pendidikan. Sumber-sumber primer maupun sekunder dipakai dalam studi ini.

---

<sup>1</sup> Frederick L. Whitney, The Elements of Research (New York: Prentice Hall, 1950), p. 178-81.

1. Sumber-sumber primer terdiri atas:

a. Dokumen-dokumen resmi yang meliputi ketetapan-ketetapan legislatif tentang garis haluan negara mengenai pembangunan nasional, rencana-rencana pembangunan pemerintah, peraturan-peraturan dan pernyataan-pernyataan tentang kebijaksanaan pemerintah mengenai pembaruan pendidikan, dan laporan-laporan tentang pertumbuhan sistem pendidikan. Yang disebut terakhir terdiri atas pelbagai laporan yang diterbitkan oleh Departemen P dan K, dan meliputi hasil sejumlah survey yang dilakukan oleh Proyek Penilaian Nasional Pendidikan Badan Pengembangan Pendidikan Departemen maupun oleh ahli-ahli dari luar negeri yang ditugasi penelitian pendidikan di Indonesia oleh Departemen; laporan-laporan hasil rapat kerja dan loka karya di lingkungan Departemen, seperti rapat rektor universitas dan institut se-Indonesia, loka karya antar proyek perintis sekolah pembangunan se-Indonesia, dan lain-lain; dan data statistik yang diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik Departemen P dan K, dan oleh beberapa departemen lain.

b. Data yang diperoleh penulis dari dua survey di Jawa Barat (1972 dan 1973) tentang organisasi dan administrasi pendidikan sekolah dasar, dalam mana ia bertindak selaku pemimpin survey; dari observasi pribadi yang dilakukannya di sejumlah sekolah terpilih yang sedang melakukan usaha pembaruan kurikulum dan metode mengajar; dan dari interview pribadi dengan sejumlah pejabat pimpinan di kantor-kantor pembinaan sekolah dan ketua jurusan administrasi pendidikan pada sejumlah IKIP.

c. Informasi yang dihimpun penulis dari pengalaman

pribadi selaku: (a) ketua BP3 Proyek Perintis Sekolah Pembangunan Jawa Barat merangkap Direktur Sekolah Perintis Pembangunan pada IKIP Bandung, 1971-73; (b) ketua dan dosen Jurusan Administrasi dan Supervisi Pendidikan pada IKIP Bandung; (c) instruktur pada berbagai penataran kepada sekolah dan pembina pendidikan di Bandung; (d) peserta berbagai komperensi rapat dinas, diskusi, workshop, dan seminar tentang pembaruan pendidikan di dalam dan di luar negeri; dan (e) mahasiswa dalam program spesialisasi dalam administrasi pendidikan untuk mencapai gelar doktor di Stanford University, California, 1964-67.

d. Beberapa disertasi untuk mencapai gelar doktor dalam pendidikan pada universitas di Amerika Serikat, yang berusaha menilai aspek-aspek tertentu dari pertumbuhan dan perkembangan sistem pendidikan di Indonesia dalam hubungan dengan kebutuhan-kebutuhan sosial-ekonomi-politik.

## 2. Sumber-sumber sekunder meliputi:

Buku-buku ilmiah, majalah-majalah ilmiah periodik, dan publikasi-publikasi perorangan dan lembaga-lembaga ilmu pengetahuan di dalam dan luar negeri mengenai demografi, ekonomi, sosiologi, anthropologi, kebudayaan, dan pendidikan di Indonesia.

Sumber-sumber sekunder juga meliputi pelbagai publikasi oleh perorangan dan lembaga-lembaga ilmu pengetahuan di luar negeri mengenai peranan pendidikan dalam pertumbuhan ekonomi dan politik di sejumlah negara yang telah maju dan yang sedang berkembang.

## G. Penggunaan Sumber-sumber

Data yang dikumpulkan, dianalisa, dan ditafsirkan dalam penyelidikan ini dipakai untuk maksud-maksud berikut:

1. Mengidentifikasi sumbangan-sumbangan pendidikan dalam pertumbuhan sosial, ekonomi dan politik.

2. Memperoleh gambaran tentang maksud-maksud, arah, dan sasaran-sasaran pembaruan pendidikan di Indonesia.

3. Membuat pertimbangan tentang perubahan-perubahan yang fundamental dalam aparat dan praktek-praktek administrasi pendidikan yang dituntut oleh pembaruan pendidikan.

4. Memperoleh saran-saran tentang kebutuhan akan pengetahuan, sikap, dan keterampilan untuk meningkatkan kemampuan dalam administrasi pendidikan dan

5. Membuat rekomendasi tentang pengelolaan program preservis dan inservis dalam administrasi pendidikan pada tingkat sarjana dan pasca sarjana di perguruan tinggi (IKIP). Informasi yang diperoleh melalui studi tentang pemecahan masalah-masalah serupa di negara lain akan membantu pembuatan rekomendasi ini.

## H. Definisi Beberapa Gagasan Pokok

### 1. Kebutuhan

Goodenough membedakan tiga macam kebutuhan:<sup>1</sup>

(a) kebutuhan yang dirasakan (felt needs) menunjuk

---

<sup>1</sup> Ward H. Goodenough, Cooperation in Change (New York: Russel Sage Foundation, 1963), p. 34.

kepada kebutuhan sebagaimana dirasakan oleh yang bersangkutan;

(b) kebutuhan yang diamati (observed needs) menunjuk kepada kebutuhan sebagaimana dilihat oleh pihak lain termasuk lembaga-lembaga perubahan (change agents); dan

(c) kebutuhan yang sesungguhnya (real needs) menunjuk kepada cara yang paling efektif yang dapat dipilih oleh seorang peneliti untuk memenuhi kebutuhan yang bersangkutan.

Penyelidikan ini berusaha untuk memperhatikan ketiga macam kebutuhan itu. Pengalaman para ahli sosiologi dalam penelitian lapangan menunjukkan bahaya pertimbangan yang didasarkan hanya pada salah satu macam kebutuhan saja. Mereka menyarankan bahwa setiap situasi hendaknya dipertimbangkan menurut pahalanya.

## 2. Pembangunan

Manekata pembangunan nasional Indonesia adalah "pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia."<sup>1</sup> Tujuannya ialah untuk "mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan, berdaulat dan berkeadilan dalam lingkungan persahabatan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Keputusan No. 11/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (Sandang): Carya Remaja, 1975  
p. 12.

<sup>2</sup> Ibid.

Demikian, pembangunan nasional menempatkan suatu tanggungjawab besar pada sistem pendidikan nasional, karena pendidikan adalah alat utama dengan mana masyarakat mencapai pertumbuhan, modernisasi, dan integrasi--sosial, kulturil, politik, ekonomi. Pembangunan mencerminkan kepercayaan bahwa manusia sampai batas-batas yang jauh dapat merancang dan membina masyarakatnya, bahwa dalam masyarakat demokrasi pembangunan itu hendaknya dilakukan demi kepentingan seluruh rakyat, dan bahwa pendidikan mempunyai peranan penting di dalam prosesnya.

### 3. Pendidikan dan sistem pendidikan

Pada hakekatnya pendidikan adalah usaha sadar yang berlangsung seumur hidup untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan. Ia membawa perubahan dalam pola tingkah laku--baik tingkah laku lahir (seperti perbuatan fisik) maupun tingkah laku batin (seperti kognisi, refleksi, dan proses-proses mental lain). Jadi, pendidikan adalah proses dalam mana manusia memperoleh pengetahuan, sikap, dan keterampilan baru. Akan tetapi pengetahuan, sikap, dan keterampilan itu harus mengubah pola tingkah laku. Karena proses pendidikan membawa perubahan dalam tingkah laku manusia selama hidupnya, maka pendidikan mempunyai potensi besar sebagai alat kebijaksanaan dan tujuan-tujuan nasional, khususnya dalam pembangunan.

Dengan sistem pendidikan dimaksud tidak saja tingkat-tingkat dan jenis-jenis pendidikan formil (taman kanak-kanak, pendidikan dasar, menengah, dan di atas menengah; pendidikan umum, kejuruan, dan luar biasa), tetapi juga semua program dan proses pendidikan dan

latihan sistematis yang berada di luar pendidikan formal. Yang ini, yang disebut pendidikan non-formal atau pendidikan di luar sekolah, meliputi misalnya latihan-latihan bagi para pekerja dan petani; latihan baca-tulis yang fungsional; latihan bekerja (on - the - job training) dan penataran (upgrading); program-program khusus bagi kaum muda; pendidikan oleh organisasi-organisasi kesenian, keagamaan, sosial dan olah raga; pendidikan di lingkungan keluarga, dan penerangan dan pendidikan melalui media massa. Kegiatan-kegiatan pendidikan formal dan nonformal bersama-sama meliputi keseluruhan usaha pendidikan nasional tanpa memandang bagaimana kegiatan-kegiatan itu dibiayai atau diadministrasi.

Penyelidikan ini membatasi diri pada jenis pendidikan formal pada tingkat pendidikan dasar dan menengah sambil menekankan unsur pendidikan yang berisi pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang mempunyai arti penting bagi proses pertumbuhan ekonomi dan modernisasi. Sesuai dengan itu luas lingkup administrasi pendidikan dalam penelitian ini juga dibatasi pada administrasi sistem sekolah.

#### 4. Administrasi dan administrator pendidikan

Dengan "administrasi pendidikan" dimaksud keseluruhan proses yang diperlukan untuk melakukan tugas administratif dibidang pendidikan tanpa menunjuk kepada jabatan atau orang tertentu. Sedang "administrator" menunjuk kepada setiap orang dengan kekuasaan dan status administratif--anggota dari kelompok eksekutif yang bertanggungjawab tentang bagian tertentu daripada administrasi sistem pendidikan. Tahap, sifat, dan

luas tanggungjawab itu akan berbeda antara kedudukan yang satu dengan kedudukan yang lain di dalam hierarki administratif atau antara "kedudukan garis" (line positions) dan "kedudukan staf" (staff positions). Dalam definisi ini diasumsikan bahwa administrator mungkin memperlihatkan tingkah laku administratif dan kepemimpinan dua-duanya. Tingkah laku administratif dinyatakan dalam pelaksanaan kebijaksanaan yang berlaku; bila administrator membantu menciptakan tujuan-tujuan baru, kebijaksanaan atau struktur baru, ia memperlihatkan kepemimpinan.

##### 5. Profesi dan profesionalisasi

Dalam arti sosiologis profesi adalah suatu tipe pekerjaan yang ideal. Pendeta, pengacara, dan dokter dipandang sebagai profesi tradisional dan yang bermula di masyarakat barat. Tentang pekerjaan apa yang benar-benar profesi lengkap tidak diperoleh katasepakat yang penuh. Walaupun begitu, ada terdapat persetujuan mengenai sejumlah sifat yang saling berkaitan yang menandai profesi yang dicita-citakan. Ini tidak berarti bahwa dalam kenyataannya sifat-sifat ideal itu bisa dianggap benar-benar berlaku, melainkan para anggota profesi maupun masyarakat awam beranggapan bahwa sifat-sifat itu harus dibuat benar-benar berlaku jika pekerjaan itu hendak menjadi profesi tulen.

Dewasa ini terdapat banyak contoh tentang kelompok-kelompok pekerjaan yang bermacam-macam yang sedang berusaha untuk mencapai beberapa ciri khas yang biasanya menandai profesi tulen. Juga jabatan administrator pendidikan, seperti banyak jabatan lain di Indonesia, sedang mengalami proses profesionalisasi, yaitu



proses perubahan dalam status jabatan dalam masyarakat, dari yang setengah profesi (semi-profession) ke arah yang benar-benar profesi atau profesi penuh. Perubahan ini bertalian dengan peningkatan dalam persyaratan untuk memasuki jabatan administrator pendidikan, yang di antaranya meliputi persyaratan pendidikan persiapan profesionalnya.

#### 6. Kompetensi (competency)

kompetensi adalah suatu faktor yang dapat diperlihatkan membantu akan atau menjadi bagian integral dari perbuatan administratif yang efektif. Kompetensi dapat meliputi atribut-atribut pribadi, pengetahuan, pemahaman, atau keterampilan-keterampilan, akan tetapi untuk diklasifikasikan sebagai suatu kompetensi bagi seorang administrator pendidikan, tiap atribut ini harus diperlihatkan bertalian dengan perilaku yang dipandang perilaku administratif yang efektif.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Campbell, Corbally, and Ambeyer, op.cit., p. 310.