

BAB V

MENGEMBANGKAN SUATU KONSEP TENTANG KOMPETENSI DALAM ADMINISTRASI PENDIDIKAN

Bab-bab terdahulu telah menunjukkan betapa kompleksnya masalah-masalah pendidikan yang dihadapi oleh administrator sekolah dalam era pembangunan dan betapa eratnya hubungan antara usaha pembaruan dan pengembangan pendidikan dengan kemampuan aparat administratif untuk merespons kepada tuntutan-tuntutan yang semakin kompleks. Khususnya bagian akhir Bab IV telah menunjukkan implikasi tuntutan-tuntutan itu bagi kompetensi personil eksekutif, yang di antaranya telah menyarankan bahwa para administrator sekolah hendaknya memiliki pengalaman dan wawasan pendidikan yang baik di samping pengetahuan dan keterampilan di bidang management. Sesuai dengan itu maka disarankan bahwa program-program pendidikan bagi para administrator, baik yang berbentuk preservis maupun inservis, hendaknya berisi pengalaman-pengalaman belajar yang seimbang, yang terdiri atas pengetahuan teoritis tentang pendidikan dan administrasi, latihan dalam teknik-teknik management, dan pekerjaan praktek.

Jelas bahwa program-program persiapan itu hendaknya didasari oleh suatu konsep tentang kompetensi dalam administrasi pendidikan yang diminta bagi pembangunan dan pengembangan pendidikan, yang pada gilirannya akan harus diturunkan dari suatu konsep administrasi pendidikan yang lebih komprehensif dan lebih progresif dari konsep-konsep yang terdahulu. Penulis akan berusaha untuk mengembangkan konsep-konsep itu

dalam Bab ini setelah melakukan penelaahan tentang konsep-konsep administrasi pendidikan yang fungsional. Pokok-pokok yang akan dibicarakan ialah: (a) Menjajaki konsep-konsep administrasi pendidikan yang fungsional; (b) Suatu pandangan fungsional tentang administrasi pendidikan; dan (c) Suatu konsep tentang pola kompetensi dalam administrasi pendidikan.

A. Menjajaki Konsep Administrasi Pendidikan Yang Fungsional

Administrasi telah didefinisikan dengan berbagai cara. Dalam kata akhir, administrasi pendidikan ialah apa yang oleh administrator secara pribadi diterima dan diterjemahkan ke dalam perilaku yang spesifik. Ini berarti bahwa tugas organisasi--bagaimanapun ia didefinisikannya--akhirnya diterjemahkan ke dalam tanggung jawab yang oleh administrator dirasakan sebagai meminta perbuatan daripadanya. Oleh karena itu suatu konsep umum tentang administrasi, dalam hubungannya dengan pendidikan, dapat memberikan petunjuk penting bagi perencanaan program-program persiapan dalam administrasi pendidikan sebagai suatu bidang jasa profesional yang dikhususkan.

Ada orang-orang yang menyangsikan bahwa suatu "teori" administrasi pendidikan yang menyeluruh akan pernah muncul. Pada waktu ini ada beberapa konsep, taksonomi, atau "kerangka acuan" yang membantu untuk menjelaskan beberapa aspek dari bidang studi yang sedang muncul ini. Orang berbicara tentang pandangan-pandangan "management ilmiah", "hubungan manusia", "konsep tri-dimensi", dan konsep-konsep lain yang serupa seperti orang yang telah mengintai ke dalam suatu tenda

sirkus dan melihat sebagian dari gajah yang ada di dalamnya, tapi tidak seperti orang yang telah melihat gajah itu secara keseluruhan dalam seketika. Situasi mengenai teori administrasi sekolah yang belum menyeluruh ini telah dilukiskan dalam sebuah sajak terkenal dari Godfrey Saxe, yang berjudul "The Blind Men and the Elephant."¹

Tapi, orang hendaknya tidak berputus asa, karena tak ada orang yang pernah "melihat gajah itu selengkapnya." Barangkali suatu teori administrasi sekolah yang lengkap dan menyeluruh itu tidak mungkin. Memadai kiranya untuk mengatakan bahwa beberapa kerangka acuan yang telah muncul itu telah banyak membantu orang-orang dalam mengkomunikasikan ide-ide tentang tugas-tugas administrasi sekolah, maksud-maksudnya, proses-prosesnya, dan perkembangannya yang mutakhir. Tanpa taksonomi-taksonomi ini, orang akan sama sekali terhambat dalam mendekati masalah-masalah administrasi pendidikan. Dan tidak ada taksonomi yang nampaknya tak dapat dicocokkan dengan setiap yang lainnya--semuanya masuk akal, dan semuanya bermanfaat dalam studi bidang ini.

Jika tiap sampel yang layak dari literatur yang telah diterbitkan selama dua dasawarsa terakhir diperiksa, maka segera nampak bahwa ada perbedaan yang cukup luas dalam pandangan tentang apa administrasi itu. Pertama, ada pandangan yang berbeda mengenai bagaimana cara mendekati subjek itu. Perbedaan itu, untuk sebagian, nampaknya bersumber pada munculnya berbagai pendekatan belakangan ini terhadap subjek itu, yang mencerminkan orientasi ilmu sosial yang berbeda. Jenis per-

¹ Dalam M. Chester Holte, An Introduction to School Administration (New York: The MacMillan Company, 1966), p. 5-6.

bedaan lain yang lebih dulu pada abad ini mencerminkan pandangan-pandangan dari berbagai lapangan praktek dan berbagai aliran di dalamnya, yang masing-masing didasarkan pada asumsi-asumsi yang berbeda.

Berikut ini akan dibahas berturut-turut: (1) Tiga pandangan tentang manusia dalam organisasi, (2) Formulasi-formulasi umum administrasi pendidikan, (3) Peranan teori dalam administrasi pendidikan, dan (4) Pandangan fungsional tentang administrasi pendidikan.

1. Tiga Pandangan Tentang Manusia Dalam Organisasi

Oleh sebab organisasi-organisasi tumbuh semakin besar dan kompleks, hubungan-hubungan manusia di dalamnya telah dipengaruhi, dan pengaturan administrasi untuk memperlancar hubungan-hubungan yang menguntungkan telah pula menjadi lebih rumit. Begitu juga kemampuan yang diminta buat peri laku administratif yang efektif telah menjadi lebih kompleks. Walaupun banyak studi telah melaporkan penemuan-penemuan tentang keterampilan, pengetahuan, dan sikap yang diperlukan untuk mencapai efektivitas dan kepuasan individu dalam organisasi, banyak hasil yang provokatif dari studi serupa itu masih harus diuji dalam situasi dan kondisi sekolah.

Konsep-konsep tentang fungsi dan praktek administrasi dalam pendidikan, yang kadang-kadang dipinjam dari organisasi lain, telah didasarkan atas maksud-maksud yang sering bertentangan dengan maksud-maksud yang unik dari sekolah; dan penerimaan serta penerapan berbagai "teori" administrasi atau taksonomi dengan kurang kritis kadang-kadang menghasilkan kebijaksanaan dan praktek administrasi yang meragukan.

Analisa beberapa teori management, khususnya pandangan-pandangan tentang manusia dalam organisasi, dan caranya mereka telah mempengaruhi praktek administrasi dan program persiapan administrator sekolah mungkin membantu untuk menerangkan "bagaimana terjadinya teori-teori yang sekarang".

Dapat dikatakan bahwa manusia dalam organisasi di masa lampau dilihat oleh administrator dalam dua cara. Yang pertama adalah "pandangan klasik" terhadap administrasi, yang sering diidentifikasi dengan Scientific Management; yang kedua--sebagai reaksi terhadap yang pertama--adalah pandangan Human Relations.

Scientific Management

Pendekatan-pendekatan komprehensif yang pertama terhadap management hidup organisasi dibuat oleh Frederick Taylor, Fayol, dan Gulick dan Urwick.¹ Dalam pandangan "management ilmiah" manusia dilihat terutama sebagai suatu alat tambahan kepada mesin industri, yang menjalankan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya. Organisasi ditandai oleh pembagian pekerjaan yang ditentukan dengan jelas dengan personil yang sangat dikhususkan dan oleh hierarki kekuasaan yang tegas. Fungsi pemimpin adalah untuk mencocokkan manusia secara ilmiah kepada tugas-tugas yang perlu atas dasar pemeriksaan

¹ Untuk ikhtisar yang instruktif tentang pendekatan-pendekatan Scientific Management, lihat Amitai Etzioni, Modern Organizations (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964), Chapter 3, "The Classical Approach"; Bertram M. Gross, "The Scientific Approach to Administration", dalam Griffiths, Behavioral Science ..., Chapter 3; dan H. Koontz and C.O'Donnell, Principles of Management (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959), Chapter 2, "The Development of a Theory of Management".

yang teliti tentang kecakapan teknisnya. Tanggung jawabnya ialah untuk membangun struktur organisasi atas dasar rasionalitas. Tujuannya ialah efisiensi. Alat-alatnya ialah analisa pekerjaan secara ilmiah, direksi yang otoriter, sistem upah yang merangsang, dan ancaman pemecatan.¹

Yang menjadi pusat perhatian adalah aspek-aspek teknis organisasi. Bentuk-bentuk organisasi dibenarkan oleh faktor-faktor logis, dan tidak oleh faktor-faktor psikologis atau sosiologis. Misalnya, span of control dilihat secara logis sebagai faktor yang membatasi bagi struktur organisasi dan bagi kegiatan-kegiatan supervisi oleh para eksekutif. Struktur line and staff dan tipe organisasi seperti limas dilihat sebagai suatu keharusan yang logis. Efektivitas diukur dalam kata-kata produksi dan output semata-mata karena ini bertalian dengan biaya. Suatu tingkat sentralisasi yang tinggi dipandang paling efisien dan komunikasi dipikirkan sebagai saluran satu arah.² Ciri-ciri organisasi ini kemudian dijadikan blueprint bagi penyusunan organisasi-organisasi formil. Selama seperempat abad XX (1910-1935) tidak banyak perhatian diberikan kepada motivasi atau perbedaan-perbedaan dalam perilaku manusia. Sebenarnya, hanya beberapa saja, walaupun ada, dari atribut-atribut manusia yang dipertimbangkan.

Konsep administrasi dari Taylor, Gulick dan Urwick itu telah pula mempengaruhi persiapan administrator di kala itu. Buku pelajaran tentang administrasi pendidikan yang ditulis oleh Cubberley,³ misalnya, nampak

¹ Etzioni, op.cit., p. 22-22.

² Ibid., p. 23-28.

³ Ellwood Cubberley, Public School Administration (Boston: Houghton Mifflin Co., 1916).

dipengaruhi sangat kuat oleh konsep efisiensi seperti ditunjukkan oleh kenyataan bahwa ia memperbandingkan sekolah dengan pabrik dan memandang murid sebagai "bahan mentah" yang harus dibentuk. Administrasi sekolah dipandang terutama sebagai keterampilan teknis dalam membuat anggaran, dalam memelihara fasilitas fisik sekolah, dalam mengelola murid dan personil, dalam hubungan masyarakat, dan dalam membeli alat-alat dan perlengkapan sekolah.

Konsep kepemimpinan yang dianjurkan oleh para manager ilmiah menggambarkan pemimpin terutama sebagai orang yang mengembangkan organisasi sekolah yang berjalan lancar, yang ditandai oleh kecondongan untuk memusatkan sekolah-sekolah dan wilayah-wilayah sekolah, penyusunan struktur-struktur seperti limas, dan oleh penyampaian kurikulum dan instruksi oleh kantor pusat.

Human Relations

Pandangan kedua tentang manusia dalam organisasi dilukiskan oleh studi Western Electric oleh Mayo, Roethlisberger, dan kawan-kawannya dalam management industri, yang kemudian terkenal sebagai eksperimen Hawthorn.¹ Eksperimen Hawthorn (1927-1932) dimulai dengan perhatian terhadap faktor-faktor efisiensi, tapi berakhir dengan beberapa kesimpulan yang penting tentang hubungan-hubungan manusia.

Mayo membuat serangkaian eksperimen yang hasil-hasilnya nampaknya menyangkal dalil-dalil dan prinsip-prinsip para ahli teori "management ilmiah". Mayo menarik kesimpulan bahwa output produksi bertalian erat dengan kepuasan sosial para pekerja. Kesimpulan lebih

¹ Etzioni, op.cit., Chapter 4; Fritz J. Roethlisberger and William J. Dickson, Management and the Worker (Cambridge, Mass.: Harvard University, 1939).

lanjut menyatakan bahwa masalah-masalah management ber-sumber pada hubungan-hubungan manusia dan tidak pada proses-proses teknis. Para pekerja, demikian Mayo, hendaknya dilihat sebagai individu-individu dengan dorongan-dorongan psikologis dan kebutuhan - kebutuhan sosial, dan tidak sebagai sekedar tambahan pada mesin industri.

Tekanan baru pada unsur manusia dalam industri telah menyebabkan pendekatan Mayo dikenal sebagai aliran Human Relations. Asumsi pokoknya adalah bahwa manusia dapat didorong untuk bekerja lebih produktif dengan membantu ia memenuhi kebutuhan sosial dan psikologisnya, dan bukan dengan sekedar memberi ia upah yang cukup. Faktor-faktor seperti norma-norma sosial, kesetiiaan kelompok, dan perasaan solidaritas dipandang lebih penting daripada kondisi bekerja yang bersifat fisik.¹ Singkatnya, asumsi pokoknya adalah bahwa orang-orang bekerja lebih baik jika diperlakukan selaku "manusia" yang dilihat dalam konteks suatu kelompok. Dalam industri ia adalah kelompok informil; dalam pendidikan ia adalah panitia dan kelompok-kelompok kerja lain.

Pendekatan "hubungan manusia" menekankan pentingnya komunikasi di antara kedudukan-kedudukan dan penjelasan kepada personil yang lebih rendah tentang alasan-alasan mengapa suatu tindakan tertentu diambil; pentingnya partisipasi dalam pengambilan putusan dalam mana kedudukan-kedudukan yang lebih rendah ikut serta dalam putusan-putusan yang dibuat oleh kedudukan-kedudukan yang lebih tinggi, terutama dalam perkara-perkara yang mempengaruhi mereka dengan langsung; dan kebaikan kepemimpinan demokratis yang tidak saja sangat komunikatif dan menggalakkan partisipasi tapi juga adil, tidak sewenang-wenang, dan memperhatikan masalah-

¹ Etzioni, op.cit., p. 34-35.

masalah personal, tidak hanya pekerjaan melulu.¹

Unsur manusia ini telah pula menjadi segi inti dari pandangan baru dalam administrasi pendidikan. Administrator menurut pandangan ini, tidak terlalu berurusan dengan pencapaian yang efisien dari unit-unit pekerjaan yang ditetapkan secara tegas, melainkan dengan hubungan-hubungan manusia. Organisasi formil dan pembagian pekerjaan, yang sentral dalam pandangan "management ilmiah", menjadi kurang penting dalam pandangan "hubungan manusia". Sebaliknya, hubungan-hubungan informil, kepuasan personal, dan komunikasi antar pribadi menjadi lebih penting.² Organisasi dilihat tidak begitu banyak sebagai alat rasionil yang dapat dilukiskan dengan rapi dalam bagan, melainkan sebagai dinamika energi manusia dan motivasi, yang di antaranya banyak yang bersifat tak rasionil. Bukan kompetisi, tapi kerjasama dan partisipasi mendapat tekanan dalam pandangan ini. Dalam administrasi pendidikan konsep "hubungan manusia" menjadi bersatu dengan konsep "administrasi demokratis", karena dua-duanya menekankan proses kelompok dan nilai individu.³

Konsep-konsep "hubungan manusia" dan "administrasi demokratis" ini telah membawa orientasi nilai yang kuat dalam program-program persiapan administrator pendidikan. Pengembangan keterampilan dalam komunikasi, kerjasama, proses kelompok, dan aspek-aspek lain dari

¹ Ibid., p. 38.

² Lihat Wilbur Yauch, Improving Human Relations in School Administration (New York: Harper & Bros, 1949); American Association of School Administrators, Staff Relations in School Administration (Washington D.C.:The Association, 1955); dan Daniel E.Griffiths, Human Relations in School Administration (New York: Appleton-Century-Crofts, 1956).

³ Lihat misalnya G.R.Koopman, et al., Democracy in School Administration (New York: Appleton-Century-Crofts, 1943).

konsep-konsep itu adalah sentral dalam program-program persiapan itu. Tekanan ditempatkan pada konsensus dan persetujuan; pertentangan dan perselisihan paham dipandang negatif. Fokusnya adalah pada perlakuan personal yang "ideal" dan tidak pada analisa yang "riil".¹ Akan tetapi, pengalaman dan penelitian kemudian menunjukkan bahwa semangat yang tinggi tidak menjamin produktivitas yang tinggi. Pertanyaan-pertanyaan yang serius tentang asumsi-asumsi dasar pandangan "hubungan manusia" mulai dilontarkan, sehingga para ahli teori mencari pendekatan-pendekatan baru yang dapat memberikan keuntungan-keuntungan "management ilmiah" dan "hubungan manusia" dua-duanya.

Revisionist

Sejak sekitar 1950 sejumlah penulis telah mencoba untuk mendamaikan pandangan "management ilmiah" dengan pandangan "hubungan manusia". Para ahli teori ini umumnya disebut Revisionist atau Structuralist.² Harapan dan maksud mereka adalah untuk menghilangkan aspek-aspek yang tak realistis dari pendekatan "hubungan manusia" tanpa mengorbankan keuntungan-keuntungan dari penyimpangan-penyimpangannya dari pandangan "management ilmiah".

Dengan merangkaikan nilai-nilai positif aliran pertama yang menekankan tujuan organisasi dengan aliran kedua yang menekankan tujuan sosial dari individu-individu, para ahli revisionis mencoba untuk mempertimbangkan tujuan-tujuan sosial dan individu dua-duanya dalam perspektif yang wajar. Mereka menyadari bahwa tu-

¹ Jack Culbertson, "The Preparation of Administrators," dalam Griffiths, loc.cit., p. 306.

² Lihat Etzioni, op.cit., p. 41-49.

juan individu dan tujuan organisasi harus disatupadukan melalui komitmen dan kegiatan kepemimpinan; dan mereka berpegang pada pandangan bahwa faktor-faktor ekonomi ekstern harus dipertimbangkan bersama-sama dengan produktivitas dan status formil, tapi tanpa menyingkirkan unsur-unsur manusia yang oleh para ahli teori "management ilmiah" diabaikan. Revisionis berpendapat bahwa pekerjaan merupakan kegiatan yang wajar dari manusia, bahwa tujuan organisasi dapat digunakan sebagai rangsangan untuk pekerjaan yang cerdas, bahwa kelangkaan kontrol tak diinginkan dalam setiap organisasi, dan bahwa partisipasi personil dalam pengambilan putusan adalah selaras dengan tanggung jawab yang dipikul oleh administrator.

Jadi, pandangan yang belakangan ini tentang manusia dalam organisasi memperhitungkan dengan lebih lengkap sifat-sifat manusia yang bermacam-macam itu: kecerdasannya, perasaannya, motivasinya, nilai-nilainya, dan kesadarannya. Sistem nilai yang dimiliki manusia dipandang sebagai variabel-variabel yang menentukan peri laku organisasionilnya.

Struktur organisasi dilihat sebagai berpengaruh dalam membentuk peri laku manusia yang menjadi penghuninya, dan pentingnya kelompok informal terhadap mana manusia meneruh kesetiaan juga dibenarkan. Adanya dilema organisasi diakui sepenuhnya: ketegangan-ketegangan yang tak dapat dielakkan--yang dapat dikurangi tapi tak dapat dihilangkan--antara kebutuhan organisasi dan kebutuhan pribadi; antara rasionalitas dan non-rasionalitas; antara disiplin dan otonomi; antara hubungan formil dan hubungan informal; dan antara management dan pekerja.

Kepemimpinan dan administrasi. Perubahan dalam pan-

dangan tentang manusia dalam organisasi yang dibicarakan di muka itu mungkin bisa disebut perubahan yang pokok yang telah terjadi dalam dekade-dekade belakangan ini. Telah pula terjadi perubahan lain yang berasal dari hasil-hasil penelitian dari dua dekade yang baru lalu. Pernyataan-pernyataan yang menunjuk kepada perubahan-perubahan ini di antaranya adalah bahwa kepemimpinan dan administrasi adalah bukan peri laku yang sama. Lipham, misalnya, telah mendefinisikan "kepemimpinan" sebagai "the initiation of a new structure or procedure for accomplishing an organization's goals and objectives."¹ Jelas, di sini tekanan diletakkan pada memulai perubahan. Untuk itu, menurut Lipham, pemimpin dapat menggunakan kedudukannya dan memakai kekuasaan peranannya, atau ia dapat menggunakan prestise yang diperolehnya dan memakai pengaruh pribadinya, atau mungkin juga ia menggunakan kekuasaan peranan dan pengaruh pribadi dua-duanya. Bagaimanapun, pemimpin berkepentingan dengan pemulaan perubahan-perubahan dalam struktur, prosedur, atau tujuan yang telah ada; ia cenderung untuk memberai-beraikan keadaan yang berlaku.

Sebaliknya, administrator didefinisikan oleh Lipham sebagai "the individual who utilizes existing structures or procedures to achieve an organizational goal or objective."² Seperti dalam hal pemimpin, administrator dapat memakai kekuasaan peranannya atau pengaruh pribadinya dalam hubungan dengan anggota organisasi lainnya. Tapi, administrator berkepentingan terutama dengan pemeliharaan, bukan perubahan, struktur, prosedur, atau tujuan yang berlaku. Jadi, administrator dapat dipandang sebagai suatu kekuatan yang mengukuhkan.³

¹ James H. Lipham, "Leadership and Administration," dalam Griffiths, op.cit., p. 122.

² Ibid.

³ Ibid.

Sering tugas dan tanggung jawab administrasi pendidikan dipersamakan dengan management dan pemeliharaan organisasi, dan bukan dengan kepemimpinan institusional. Sebagai konsekwensinya, bayangan (image) masyarakat tentang administrasi pendidikan telah diasosiasikan dengan kemampuan dalam management keuangan, fasilitas-fasilitas, perlengkapan, dan perbekalan; dengan alokasi tugas mengajar dan pembuatan jadwal; dengan bimbingan, disiplin, kensikan kelas dan ujian akhir murid; dan dengan mekanisme pemeliharaan kesejahteraan pegawai.

Tekanan yang berlebihan pada aspek-aspek kepemimpinan yang terbatas telah menghalang-halangi banyak administrator pendidikan untuk muncul di atas peranan-peranan teknis-managerial yang perlu dalam menjalankan sekolah. Selaku pegawai yang cakap dan mengabdikan, banyak yang telah melakukan dengan baik apa yang diharapkan dari mereka. Banyak yang telah memperoleh kepuasan dari pengerjaan seluk-beluk management dan telah menemukan beberapa jalan untuk mengatasi tekanan-tekanan dan masalah-masalah yang mendesak dalam kondisi sekolah. Para administrator di bawah kondisi serupa itu telah lama bekerja sebagai kepala organisasi sekolah; mereka jarang memenuhi profesi mereka selaku pemimpin pendidikan.

Ada dua kecondongan (trend) yang telah mempengaruhi pola perilaku administrator lingkungan sekolah. Yang pertama adalah keasyikan para pendidik profesional dan lembaga-lembaga pendidikan dengan metode pendidikan dan tidak dengan tujuan pendidikan. Tekanan ini telah diperkuat oleh aliran-aliran "management ilmiah" dan "hubungan manusia", studi yang intensif tentang organisasi, tekanan pada peranan sosial dan interaksi individu organisasi, pemujaan proses administratif, studi

tentang komunikasi, pengambilan putusan, dan bentrokan, dan tekanan pada efisiensi. Semua fokus ini bertalian tidak dengan tujuan organisasi tapi dengan metode dan proses organisasi. Setiap aliran telah menyumbangkan pengetahuan dan wawasan baru tentang metode-metode untuk membuat organisasi lebih profuktif dan efisien. Tetapi semua itu tidak banyak menyelesaikan maksud-maksud institusionil atau peranan yang unik dari kepemimpinan pendidikan. Pemisahan metode dari tujuan telah membiarkan tak didefinisikannya fungsi penting dari maksud dan tujuan organisasi: dalam mempengaruhi perubahan organisasi, dalam menentukan maksud dan tujuan organisasi, dan dalam menetapkan sifat dasar usaha pendidikan melalui pembuatan pilihan yang kritis.

Kecondongan kedua yang telah mempengaruhi kepemimpinan adalah keinginan para pendidik profesional untuk menerima model-model peranan dan lukisan-lukisan pemimpin dari bidang lain seperti pemerintahan, industri, dan perusahaan. Beberapa model telah membawa pengaruh yang besar terhadap perilaku pemimpin dalam bidang pendidikan. Model-model lain pasti akan terus mempengaruhi perilaku pemimpin, mengingat profesi administrator pendidikan bergerak ke arah tanggung jawab yang lebih besar bagi kepemimpinan pendidikan.

Walaupun definisi-definisi di muka itu membedakan antara tindakan kepemimpinan dan tindakan administratif, mereka itu tidak menyarankan bahwa tindakan yang satu lebih penting daripada yang lainnya. Jelas, administrasi setiap organisasi dalam masyarakat yang sedang berubah memerlukan sifat-sifat perubahan maupun pemeliharaan. Dua-duanya adalah sama penting. Untuk dapat hidup terus, suatu organisasi tidak saja harus mengubah dirinya untuk menyesuaikan kepada dan mempengaruhi perubahan-perubahan lingkungan; ia juga harus me-

melihara sesuatu tingkat kestabilan. Kondisi organisasi dan lingkungan akan menentukan tindakan yang mana yang paling penting pada suatu ketika tertentu.

2. Formulasi-formulasi Umum Administrasi Pendidikan

Penelitian dan studi yang dilakukan dengan intensif dalam dua dasawarsa terakhir cenderung untuk menggolongkan pokok pembicaraan tentang peri laku administratif dalam kategori-kategori berikut: (a) administrasi sebagai tugas-tugas; (b) administrasi sebagai proses; (c) peri laku administrator; dan (d) administrasi sebagai profesi.

a. Administrasi sebagai tugas-tugas

Satu cara mempelajari administrasi pendidikan ialah mengumpulkan informasi tentang apa yang benar-benar dilakukan oleh para administrator sekolah dalam pekerjaan mereka serta aspek-aspek dari pekerjaan mereka yang mereka pandang paling penting dalam membangun lembaga-lembaga pendidikan yang baik. Studi-studi dengan menggunakan pendekatan man-on-the-job ini, yang banyak jumlahnya, telah dilakukan dengan menggunakan interview, observasi, daftar pertanyaan, dan teknik-teknik lain. Studi yang dilakukan oleh sekelompok peneliti dari Universitas New York,¹ yang telah meng-interview 20 superintendent sekolah, membuat kesimpulan bahwa tanggung jawab administrator sekolah yang paling penting adalah yang berikut ini:

1. Bekerja efektif dengan orang-orang
 - a. di masyarakat;

¹ W.A.Anderson, M.Beauchamp, and Q.E.Cope, Responsibilities of School Administrators (New York: New York University, 1952).

- b. di dewan pendidikan;
 - c. di dalam staf personil;
 - d. di antara murid.
2. Menyediakan management keuangan dan tata usaha sekolah.
 3. Mengembangkan gedung dan halaman sekolah yang memadai.
 4. Memperbaiki program pendidikan.
 5. Melayani profesi.

Pendekatan lain terhadap definisi tugas administrasi pendidikan ialah yang melukiskannya selaku peranan-peranan. Misalnya, Haskew¹ melukiskan delapan peranan administrator yang baik, yang menyatakan banyak unsur-unsur tugas administrasi. Peranan-peranan itu terdiri dari:

1. Peranan nabi.
2. Peranan ketua.
3. Peranan organisator.
4. Peranan perumus kebijaksanaan.
5. Peranan eksekutif.
6. Peranan penasehat teknis dan ahli teknik.
7. Peranan pembuat putusan.
8. Peranan pemimpin.

Studi lain yang lebih komprehensif ialah yang dikembangkan oleh Southern States CPEA² dalam usahanya untuk menemukan apa yang disebutnya Competency Pattern in Educational Administration. Pola kompetensi itu disusun menjadi delapan bidang tugas kritis yang kemudian diuraikan menjadi 52 jenis tugas kritis (critical task). Delapan bidang tugas kritis itu ialah:

1. Bidang Tugas Kritis: Pengajaran dan Pembangunan

¹ L.D.Haskew, Descriptions of a Good School Administrator (Austin: University of Texas, Southwestern CPEA, 1951).

² Southern States Cooperative Program in Educational Administration, Better Teaching in School Administration (Nashville, Tenn.: George Peabody College for Teachers, 1955).

Kurikulum.

- a. Mempersiapkan perumusan tujuan-tujuan kurikulum.
 - b. Mempersiapkan penentuan isi dan organisasi kurikulum.
 - c. Menghubungkan kurikulum dengan waktu, fasilitas fisik, dan personil yang tersedia.
 - d. Mempersiapkan bahan, sumber, dan perlengkapannya bagi program pengajaran.
 - e. Mempersiapkan program supervisi pengajaran.
 - f. Mempersiapkan program pendidikan inservis bagi guru-guru.
2. Bidang Tugas Kritis: Murid.
- a. Merintis dan memelihara suatu sistem penghitungan murid dan kehadirannya.
 - b. Mempersiapkan program orientasi bagi murid.
 - c. Mempersiapkan pelayanan penyuluhan.
 - d. Mempersiapkan pelayanan kesehatan.
 - e. Mempersiapkan pelayanan inventarisasi murid.
 - f. Mempersiapkan pelayanan informasi tentang pekerjaan dan pendidikan.
 - g. Mempersiapkan pelayanan penempatan bekerja dan tindak lanjut bagi murid.
 - h. Mengatur prosedur yang sistematis bagi penilaian dan interpretasi pertumbuhan murid secara kontinu.
 - i. Menetapkan tata tertib murid.
 - j. Mengembangkan dan mengkoordinasi program kegiatan murid.
3. Bidang Tugas Kritis: Kepemimpinan Masyarakat Sekolah.
- a. Membantu menciptakan kesempatan bagi masyarakat untuk mengenal komposisinya.
 - b. Membantu masyarakat untuk mengenal potensinya untuk perbaikan melalui penggunaan sumber-sumber alami dan manusiawi.
 - c. Menentukan pelayanan-pelayanan pendidikan.
 - d. Membantu pembuatan dan pelaksanaan rencana-rencana perbaikan kehidupan masyarakat.
 - e. Menentukan dan memberikan jasa-jasa yang dapat disediakan oleh sekolah dalam perbaikan masyarakat dengan bekerjasama dengan lembaga lain.
 - f. Memungkinkan pemeriksaan kembali secara kontinu rencana dan kebijaksanaan yang dapat diterima buat perbaikan masyarakat, yang bertalian dengan jasa-jasa yang diberikan oleh sekolah.

4. Bidang Tugas Kritis: Personil Sekolah.
 - a. Melakukan persiapan bagi perumusan kebijaksanaan personil.
 - b. Melakukan persiapan bagi pengambilan (recruitment) personil.
 - c. Memilih dan menugasi personil.
 - d. Meningkatkan kesejahteraan umum dari personil.
 - e. Mengembangkan sistem pencatatan personil.
 - f. Mendorong dan menyediakan kesempatan bagi pertumbuhan profesional bagi personil.
5. Bidang Tugas Kritis: Gedung dan Halaman Sekolah.
 - a. Menentukan kebutuhan masyarakat akan fasilitas-fasilitas fisik dan sumber-sumber yang dapat dikerahkan untuk memenuhi kebutuhan itu.
 - b. Menyusun rencana yang komprehensif bagi pertumbuhan dan peningkatan fasilitas fisik sekolah.
 - c. Melaksanakan rencana-rencana bagi pertumbuhan dan peningkatan fasilitas fisik sekolah.
 - d. Menyusun program operasi dan pemeliharaan fasilitas fisik yang efisien.
6. Bidang Tugas Kritis: Transportasi Sekolah.
 - a. Menentukan kebutuhan sekolah akan transportasi dan kondisi (jalan, lokasi sekolah, dan seterusnya) bagi pelayanan transportasi.
 - b. Memperoleh perlengkapan dan perbekalan berdasarkan cara pembelian dan kontrak yang disetujui.
 - c. Mengatur dan menyediakan sistem pemeliharaan transportasi sekolah yang efisien.
 - d. Mengatur keamanan murid, personil, dan perlengkapan.
 - e. Mengembangkan pemahaman dan pemakaian syarat-syarat legal yang perlu bagi operasi sistem transportasi.
7. Bidang Tugas Kritis: Organisasi dan Struktur.
 - a. Membangun hubungan kerja dengan lembaga-lembaga setempat, negara bagian, dan federal untuk menyediakan pelayanan-pelayanan yang diperlukan oleh sekolah.
 - b. Bekerja dengan dewan pendidikan dalam perumusan kebijaksanaan dan rencana sekolah.
 - c. Menugasi unit-unit operasional yang cocok di dalam sistem sekolah.
 - d. Membangun organisasi personil sebagai usaha untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan dari program sekolah.

- e. Mengatur kelompok-kelompok profesional dan bukan ahli buat partisipasi dalam perencanaan pendidikan dan kegiatan-kegiatan pendidikan yang lain.
8. Bidang Tugas Kritis: Management Keuangan dan Tata Usaha.
- a. Mengatur personil tata usaha.
 - b. Menentukan sumber-sumber keuangan sekolah.
 - c. Merumuskan rencana gaji.
 - d. Mempersiapkan anggaran pembiayaan sekolah.
 - e. Mengadministrasi belanja modal dan jasa piutang.
 - f. Mengadministrasi pembelian sekolah.
 - g. Mempertanggungjawabkan keuangan sekolah.
 - h. Mempertanggungjawabkan harta benda sekolah.
 - i. Mempersiapkan program asuransi sekolah.
 - j. Mempersiapkan sistem pertanggungjawab intern.¹

Semua studi yang dikutip di muka itu, yang telah berusaha untuk memperoleh suatu deskripsi yang jelas dan terurai melalui pendekatan man-on-the-job, bertujuan untuk memperbaiki program-program persiapan dalam administrasi pendidikan dan praktek-praktek administrasi sekolah yang berlaku. Ada kesahihan yang nyata mengenai apa yang disebut tugas itu. Tugas-tugas itu telah dan masih tetap merupakan bagian pokok pekerjaan administrasi sekolah.

Pendekatan tugas terhadap administrasi pendidikan tidak didasari oleh suatu teori yang telah dikembangkan dengan teliti. Paling untung, penyusunan tugas-tugas itu ke dalam bidang-bidang operasional adalah suatu taksonomi. Walaupun begitu, klasifikasi ini membawa keadaan teratur kepada administrasi, yang terbukti bermanfaat bagi orang yang mempelajari maupun menjalankan praktek administrasi.

b. Administrasi sebagai proses

Formulasi deskriptif yang kedua adalah dalam kata-

¹ Ibid., p. 125-77.

kata proses administratif. Pendekatan ini menekankan peri laku administratif, yaitu kegiatan-kegiatan administrasi, bukan tugas-tugasnya.¹ Literatur tentang proses administratif dalam pendidikan tidak banyak. Publikasi yang lebih banyak mungkin terdapat di bidang perusahaan dan industri.²

Proses administratif tidak dapat dibayangkan dalam suatu vakum. Ia tak dapat hadir terpisah dari tugas yang harus dilaksanakan, situasi dalam mana tugas itu harus dilakukan, dan orang-orang yang terlibat di dalamnya. Akan tetapi, untuk maksud-maksud studi dan analisa, adalah mungkin untuk memusatkan perhatian pada proses itu sendiri.

Peri laku administratif adalah faktor paling penting dalam semua jenis organisasi yang efektif. Ia, barangkali, adalah kekuatan penggerak utama pada semua usaha kerjasama manusia. Jika ini benar, maka esensial bahwa para administrator memiliki pemahaman yang sebaik-baiknya tentang proses-proses dengan mana administrasi dapat memenuhi dengan efektif kebutuhan organisasi dan orang-orang yang membentuknya.

Menurut Sears, "unsur-unsur" proses administratif itu meliputi: (1) perencanaan, (2) organisasi, (3) direksi, (4) koordinasi, dan (5) kontrol.³ Persatuan Administrator Sekolah Amerika Serikat,⁴ yang mendefini-

¹ Lihat Russell Gregg, "The Administrative Process," dalam Campbell and Gregg, op.cit., Chapter VIII.

² Lihat, misalnya, Koontz and O'Donnell, op.cit.

³ Jesse B. Sears, The Nature of the Administrative Process (New York: McGraw-Hill, 1950).

⁴ American Association of School Administrators, Staff Relations in School Administration. 63rd Year - book (Washington D.C.: The Association, 1955).

sikan administrasi sebagai "keseluruhan proses dengan mana sumber-sumber manusia dan materiil yang cocok dibuat tersedia dan dibuat efektif untuk mencapai maksud-maksud organisasi",¹ mengemukakan bahwa fungsi-fungsi pokok proses administratif itu meliputi: (1) perencanaan, (2) alokasi, (3) stimulasi, (4) koordinasi, dan (5) evaluasi.

Saran-saran awal tentang hadirnya unsur-unsur proses administratif ini dapat dijumpai pada aliran "management ilmiah. Gulick telah memperluas lima unsur administrasi yang berasal dari Fayol menjadi tujuh unsur. Ketujuh unsur itu dikenal sebagai POSDCORB, yaitu singkatan dari tujuh jenis fungsi administrasi: Planing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting.²

Sejumlah penulis lain telah pula menyarankan formulasi-formulasi alternatif tentang proses administratif itu. Formulasi-formulasi alternatif yang disarankan oleh Gregg, Litchfield, dan Campbell³ dapat dilihat pada Tabel 15.

Semua formulasi proses tersebut di muka, walaupun berbeda dalam jumlah unsur dan terminologi, pada hakekatnya adalah sama, dan mereka nampaknya mencerminkan

¹ Ibid., p. 17.

² Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization", dalam L. Gulick and L. Urwick (ed), Papers on the Science of Administration (New York: IPA, Columbia University, 1937), p. 13; dikutip dari Gregg, op.cit., p. 270.

³ Gregg, op.cit., p. 274; Litchfield, op.cit., p. 321; R. Campbell, J. Corbally, and J. Ramseyer, Introduction to Educational Administration (Boston: Allyn and Bacon, 1966), p. 179.

TABEL 15. PERBANDINGAN FORMULASI-FORMULASI PROSES ADMINISTRATIF

<u>Gregg</u>	<u>Litchfield</u>	<u>Campbell</u>
Decision making	Decision making	Decision making
Planning	Programming	Programming
Organizing	Communicating	Stimulating
Communicating	Controlling	Coordinating
Influencing	Reappraising	Appraising
Coordinating		
Evaluating		

kesepakatan mengenai jenis-jenis peri laku organisasi-onil yang diharapkan dari para administrator. Berbeda dengan deskripsi tugas-tugas yang diperoleh dari laporan-laporan tentang apa yang betul-betul dikerjakan oleh para administrator, formulasi-formulasi proses diperoleh dari konseptualisasi tindakan administratif. Walaupun telah dipakai istilah-istilah deskriptif, istilah-istilah itu membayangkan suatu definisi teoritis tentang apa administrasi itu.

Unsur-unsur proses itu hendaknya dipikirkan sebagai saling berhubungan. Pengambilan putusan, misalnya, dapat menjadi bagian yang integral dari tiap unsur yang lainnya. Perencanaan adalah penting tidak saja untuk pengambilan putusan tapi juga dalam hubungan dengan organisasi dan komunikasi. Jelas, evaluasi adalah proses yang hendaknya diterapkan kepada setiap unsur lainnya. Unsur-unsur itu, sebagai kelompok, membentuk proses administrasi. Semua diperlukan, tapi tidak ada yang berdiri sendiri. Dalam administrasi yang sedang berjalan adalah mungkin bahwa pengambilan putusan, pe-

rencanaan, dan seterusnya dapat terjadi semuanya praktis pada waktu yang sama dan dalam kegiatan yang sama. Sebaliknya, administrator dan orang lain mungkin memandang perlu untuk memberikan perhatian yang agak intensif terhadap unsur proses tertentu pada waktu tertentu.

Arti yang diberikan oleh para sarjana kepada tiap unsur proses itu tidak sama. Griffiths,¹ misalnya, menempatkan pengambilan putusan pada pusat proses administratif. Menurut Griffiths, pengambilan putusan adalah sentral dalam arti bahwa semua fungsi administratif dapat ditafsirkan dalam kata-kata proses pengambilan putusan. Ia berpendapat bahwa semua kegiatan organisasi bergantung pada dimensi-dimensi proses pengambilan putusan. Karena itu, pemahaman proses pengambilan putusan adalah kunci bagi pemahaman sifatnya yang esensial, hubungan-hubungan personil, dan cara-cara setiap organisasi berjalan. Griffiths melukiskan administrasi sebagai kegiatan pengembangan, pengelolaan, dan pemeliharaan pengambilan putusan berhubung dengan (1) tujuan dan maksud pendidikan, (2) kegiatan-kegiatan, dan (3) interaksi dan penyesuaian di dalam organisasi dan antara organisasi dengan lingkungannya.² Pandangan bahwa pengambilan putusan mempunyai fungsi sentral dalam proses administratif juga dikemukakan oleh Gregg, Campbell, dan Dill.³

Para administrator dari semua jenis organisasi ha-

¹ Daniel E. Griffiths, Administrative theory (New York: Appleton-Century-Crofts, 1959).

² Ibid., p. 98-102.

³ Gregg, op.cit., p. 275; Campbell and Gregg, op.cit., p. 144; W.R. Dill, "Decision-Making," dalam Behavioral Science and Educational Administration, op.cit., Chapter 9.

rus berurusan dengan unsur-unsur proses administratif ini. Tidak dapat diragukan bahwa kualitas peri laku administrator untuk sebagian besar bergantung pada pemahaman tentang unsur-unsur itu dan pada penggunaannya secara efektif. Penelitian empiris mengenai proses administratif sangat kurang, terutama di bidang pendidikan. Kebanyakan asumsi dasar yang telah dibuat mengenai itu masih menunggu pengujian yang teliti dalam kata-kata pengalaman organisasionil. Sampai lebih banyak studi empiris yang dilakukan dan hasil-hasilnya ditafsirkan, sedikit yang dapat diketahui secara konklusif oleh para administrator tentang proses apa hendaknya dipakai untuk memperoleh hasil yang optimum di bawah kondisi operasionil tertentu.

Penentuan akhir tentang bagaimana sifat dari program persiapan bagi mereka yang akan bertanggung jawab tentang proses administratif dalam sistem sekolah harus menunggu perkembangan pengetahuan empiris yang lebih lanjut. Sementara ini, lembaga-lembaga pendidikan hendaknya dibimbing oleh pertimbangan yang terbaik yang mungkin mengingat pengetahuan yang tersedia sekarang.

c. Peri Laku Administrator

Formulasi tugas dan proses memberikan pendekatan-pendekatan terhadap pemahaman unsur-unsur yang telah lazim dari administrasi pendidikan pada tingkat deskriptif yang umum. Mereka menunjukkan kategori-kategori dan bukan hubungan-hubungan yang dinamis. Bila diterapkan kepada penelaahan situasi yang sebenarnya, mereka hanya menghasilkan daftar-daftar yang statis. Hingga waktu belakangan ini, studi administrasi pendidikan mengalami rintangan oleh langkanya formulasi-formulasi yang memadai untuk analisa sistematis dan pemahaman

unsur-unsur yang dinamis yang diketahui hadir. Belum lama berselang perkembangan dalam ilmu-ilmu sosial telah menyumbangkan pengetahuan yang mulai mengisi kekurangan-kekurangan itu. Formulasi-formulasi ini mengijinkan pemahaman yang lebih baik tentang administrasi melalui analisa peri laku administrator dalam situasi (setting) lembaga pendidikan sebagai suatu sistem sosial, dan mereka telah pula menyumbang kepada perkembangan program-program persiapan administrator pendidikan.

Pada umumnya administrasi pendidikan kurang memiliki suatu teori yang komprehensif yang menerangkan setiap tindakan administratif. Walaupun begitu ada beberapa konsep atau model atau taksonomi yang berarti, yang membantu para pendidik untuk memahami peri laku administratif. Berikut ini akan dibahas dengan singkat tiga konsep yang semuanya berasal dari bidang pendidikan: (1) pandangan tiga dimensi; (2) pandangan tujuh dimensi; dan (3) administrasi sebagai proses sosial.

Pandangan tiga dimensi

Sekelompok sarjana Teachers College Universitas Columbia, New York, telah mengembangkan suatu model yang memberikan konsep administrasi pendidikan yang bersifat mempersatukan. Model ini, yang disebut Tri-Dimensional Concept of Educational Administration,¹ terdiri atas tiga unsur yang saling berhubungan: pekerjaan administrator (the Job), manusia administrator (the Man), dan lingkungan sosial (the Social Setting) di mana administrator berfungsi. Menurut konsep ini, pekerjaan meminta pengetahuan tentang tugas-tugas dan kewajiban-

¹ Lihat Resource Manual 1, revised, A Developing Concept of the Superintendency of Education (Albany, N.Y.: CDPSA, 1955).

247

kewajiban khusus yang, pada gilirannya, meminta kete-rampilan dan kesanggupan bagi perbuatan yang berhasil. Manusia membawa kepada pekerjaan administrasi semua kemampuannya ditambah dengan semua pola peri lakunya. Lingkungan sosial menyediakan dorongan-dorongan dan pembatasan-pembatasan bagi pekerjaan administrasi dan mempengaruhi manusia administrator dalam berbagai cara. Manusia mengubah pekerjaan; pekerjaan mempengaruhi ma-nusia; dua-duanya terkurung dalam sosietas.

Dalam konsep ini, masing-masing dimensi pokoknya dipecah lebih lanjut menjadi tiga unsur: isi, proses, dan urutan. Di bawah ini diberikan sekedar contoh ba-gaimana "isi" tiap dimensi pokok itu dikelompokkan.

Isi Pekerjaan Administrator:

1. Memelihara hubungan yang efektif dengan masya-rakat.
2. Meningkatkan kesempatan pendidikan.
3. Memperoleh dan mengembangkan personil.
4. Menyediakan dan memelihara dana-dana dan fasi-litas-fasilitas.

Isi (peri laku) Manusia Administrator:

1. Menyadari masalah-masalah dan mengumpulkan data yang relevant.
2. Membuat kesimpulan-kesimpulan.
3. Berhubungan dengan orang-orang.
4. Membuat ramalan dan putusan.
5. Melaksanakan dan memeriksa kembali.

Isi Lingkungan Sosial:

1. Sumber-sumber fisik, teknologi, dan manusia.
2. Sistem-sistem hubungan di masyarakat (keluarga, umur, kelamin, pekerjaan, lapisan masyarakat, dan apakah masyarakat itu kekotaan atau pedesa-an).
3. Jaringan organisasi.
4. Pola-pola pikiran, kepercayaan, dan nilai.¹

Dalam model ini, dimensi lingkungan sosial menjadi

¹ Ibid., p. 3.

tempat bagi nilai-nilai dasar organisasi sosial. Di sini terdapat usaha penting untuk menghubungkan secara fungsional suatu kerangka kerja nilai-nilai sosial yang dasar dengan suatu kerangka kerja yang lebih besar--suatu konseptualisasi seluruh tugas administratif.

Pandangan tujuh dimensi

Model administrasi pendidikan lain, yang lebih komprehensif daripada model terdahulu, berasal dari Hack dan kawan-kawannya.¹ Mereka menyarankan bahwa substansi administrasi pendidikan meliputi tujuh unsur yang saling berkaitan. Unsur-unsur itu adalah: (1) dasar filosofis, (2) teori administrasi, (3) lingkungan (setting), (4) manusia administrator (Man), (5) pekerjaan administrator, (6) organisasi pendidikan, dan (7) proses administratif.

Menurut konsep ini, manusia dalam kedudukan administratif berada di bawah pengaruh kekuatan-kekuatan yang hadir sebelumnya (antecedents)--suatu filosofi (yang menyediakan nilai-nilai yang membawa keadaan teratur kepada lingkungan), suatu teori administrasi (yang menyediakan pedoman bagi tindakan administratif), dan suatu lingkungan (yang menyediakan harapan-harapan dan tuntutan-tuntutan). Karena kekuatan-kekuatan yang hadir sebelum tindakan administratif itu dibiarkan melalui susunan yang unik daripada nilai, persepsi, dan keterampilan serta kesanggupan dari manusia, mereka muncul sebagai manifestasi tindakan administratif. Pada titik inilah pekerjaan administrasi ditentukan, organisasi diperinci, dan proses-proses ditetapkan. Jadi, faktor-faktor "antecedents" itu secara kasar dapat dipersamakan dengan input, manusia dengan variabel-vari-

¹ Walter G. Hack et al, Educational Administration (Boston: Allyn and Bacon, 1965).

abel perantara dan manifestasi tindakan administratif dengan output.¹

Dari susunan konsep ini dapat dibuat kesimpulan bahwa manusia menempati peranan yang sentral dan sangat nyata. Walaupun begitu, ia bukan penentu peranan satu-satunya. Ia harus menetapkan kedudukannya dengan memperhatikan faktor-faktor "antecedents" itu. Dengan kata lain, administrator selaku manusia menetapkan dan memeriksa tindakan-tindakannya dalam kata-kata dapat dilaksanakan tidaknya dan ketetapan teori.

Menurut Hack dan kawan-kawannya, administrator yang "kompli" adalah orang yang menggunakan dengan tetap pemeriksaan proposisi-proposisi untuk menetapkan bagi dirinya: (1) nilai-nilai yang membawa keadaan teratur bagi lingkungan, (2) teori administrasi untuk memberikan petunjuk bagi tindakan administratif, (3) harapan-harapan dan tuntutan-tuntutan lingkungan, nilai-nilai, persepsi-persepsi, keterampilan-keterampilan, dan kesanggupan-kesanggupannya sendiri, (5) ruang lingkup kekuasaan dan tanggung jawab dalam pekerjaan administrasi, (6) konsep tentang struktur organisasi yang menghubungkan harapan-harapan institusionil dengan kebutuhan-kebutuhan personil akan kepuasan, dan (7) proses administratif dengan mana organisasi dipermudah dalam pembuatan putusan-putusan.²

Demikian, konsep administrasi membawa keadaan teratur atau suatu struktur bagi berbagai segi dari administrasi pendidikan. Tapi susunannya, karena memang sifatnya, adalah dinamis dan eklektis. Hack dan kawan-kawannya menyadari bahwa, semenjak munculnya administrasi

¹ Ibid., p. 7.

² Ibid., p. 366.

pendidikan, tidak didapatkan cara yang mudah untuk memecahkan masalah-masalah yang banyak seluk-beluknya itu atau untuk memenuhi berbagai kebutuhan, tuntutan, dan harapan dari bidang usaha ini yang saling bertentangan. Dalam pandangan mereka, pendekatan yang paling memberi harapan baik terhadap tantangan-tantangan ini adalah pengembangan konsep administrasi pendidikan oleh administrator sendiri, yang mempersatukan pemeriksaan fakta-fakta dan kepercayaan-kepercayaan, pengembangan dan pengujian proposisi-proposisi, serta penilaian tujuan-tujuan dan hasil-hasil ke dalam keseluruhan.¹

Administrasi sebagai proses sosial

Suatu model teoritis tentang administrasi untuk menerangkan perilaku organisasi dan menggalakkan penelitian berasal dari Getzels dari Midwest CPEA, Chicago. Getzels melukiskan administrasi sebagai suatu proses sosial di mana perilaku dilihat sebagai suatu fungsi dimensi nomothetic maupun dimensi idiographic dari suatu sistem sosial (misalnya sekolah).² Ia menyarankan bahwa administrasi, secara struktural, dapat dipandang sebagai hierarki hubungan bawahan-atasan di dalam suatu sistem sosial; secara fungsional, hierarki hubungan ini adalah tempat untuk membagi-bagikan dan mengintegrasikan peranan-peranan dan fasilitas-fasilitas untuk tercapainya tujuan-tujuan sistem sosial. Adalah dalam hubungan ini bahwa kedudukan-kedudukan ditetapkan, fasilitas-fasilitas disediakan, prosedur-prosedur disusun, kegiatan-kegiatan diatur, dan perbuatan

¹ Ibid., p. 377.

² Jacob W. Getzels, "Administration as a Social Process," dalam Halpin, op.cit., 150-65.

dinilai.

Sistem sosial itu dipikirkan sebagai meliputi dua dimensi yang masing-masing dapat dipandang sebagai berdiri sendiri tapi, dalam situasi yang sebenarnya, saling mempengaruhi. Kedua dimensi itu ialah: (a) dimensi nomotetis atau organisasi yang terdiri atas lembaga, peranan, dan harapan; dan (b) dimensi idiografis atau pribadi yang terdiri atas individu, kepribadian, dan disposisi kebutuhan. Lembaga menunjuk kepada badan-badan yang didirikan untuk melaksanakan "fungsi-fungsi yang dilembagakan bagi sistem sosial secara keseluruhan."¹ Semua lembaga mempunyai fungsi imperatif tertentu yang harus dilaksanakan menurut pola-pola rutin tertentu. Dalam pengertian ini, sekolah dapat dipandang sebagai suatu lembaga yang memenuhi kebutuhan tertentu dari sistem sosial di mana ia menjadi bagianya. Peranan-peranan, yang menjadi unit-unit paling penting suatu lembaga, adalah aspek-aspek dinamis dari kedudukan-kedudukan dan jabatan-jabatan, dan dapat didefinisikan dalam kata-kata harapan-harapan (hak-hak dan kewajiban-kewajiban) terhadap mana setiap pemegang jabatan harus taat.² Suatu sifat pokok peranan-peranan adalah bahwa mereka itu saling melengkapi. Setiap peranan memperoleh definisinya serta maknanya dari peranan lain yang berhubungan. Jadi, peranan pengawas, kepala sekolah, guru, murid tidak dapat dipahami atau dilakukan kecuali dalam hubungan satu sama lain.

Pada tahap analisa ini para pemegang peranan mungkin dapat dilihat sebagai "aktor-aktor" yang tidak mem-

¹ Ibid., p. 153.

² Ibid.

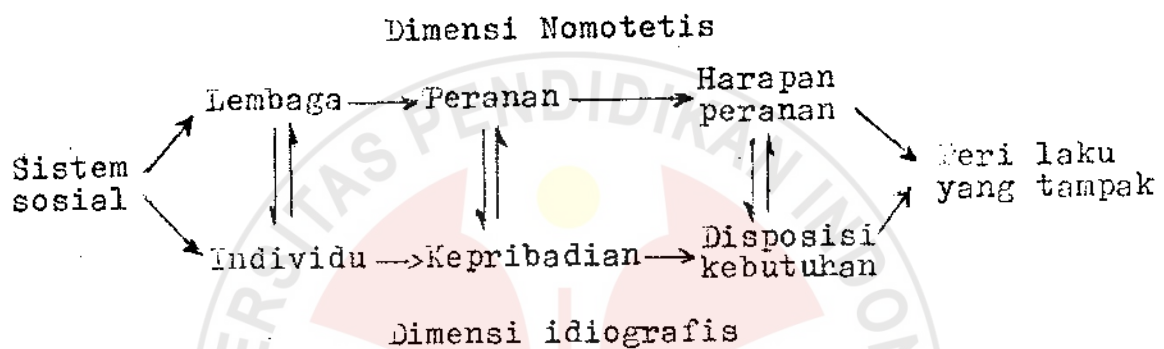
punyai sifat-sifat pribadi, seakan-akan semua pemegang peranan sama benar dan seolah-olah mereka menjalankan peranan tertentu dengan cara yang sama benar. Ini mengijinkan pemahaman-pemahaman kasar tertentu dan ramalan peri laku dalam suatu organisasi. Misalnya, jika peranan-peranan dalam suatu lembaga pendidikan tertentu diketahui, maka beberapa ramalan yang agak teliti dapat dibuat tentang apa yang dikerjakan oleh orang-orang dalam organisasi tanpa mengobservasi orang-orang yang bersangkutan.

Tapi, mengetahui sekedar sifat peranan-peranan dan harapan-harapan di dalam suatu lembaga tidaklah cukup, walaupun, sudah tentu, peri laku lembaga tidak dapat dipahami terlepas dari mereka. Kita juga harus mengetahui sifat orang-orang yang menempati peranan-peranan itu dan bagaimana mereka memandang dan mereaksi terhadap harapan-harapan itu. Seperti dimensi institusionil yang dianalisa menjadi unsur-unsur peranan dan harapan, demikian pula dimensi individu dapat dianalisa menjadi unsur-unsur kepribadian dan disposisi kebutuhan.

Dengan kepribadian dimaksudkan "organisasi dinamis disposisi-disposisi kebutuhan di dalam individu, yang menguasai persepsi-persepsi dan reaksi-reaksi yang unik dari individu terhadap lingkungan dan terhadap harapan-harapannya." Unit-unit analitis yang paling penting dari kepribadian adalah disposisi-disposisi kebutuhan yang dapat didefinisikan sebagai "kecondongan individu untuk menemukan arah dan bertindak berkenaan dengan objek-objek dengan cara tertentu dan untuk mengharapkan konsekwensi-konsekwensi tertentu dari tindakan-tindakan ini."¹

¹ Ibid., p. 154.

Jadi, agar dapat memahami perilaku pemegang jabatan tertentu dalam lembaga-lembaga tertentu, kita harus mengetahui harapan-harapan peranan maupun disposisi-disposisi kebutuhan dari yang bersangkutan. Maka, di dalam kerangka kerja ini, suatu perbuatan tertentu dilihat sebagai diturunkan dari interaksi antara dimensi-dimensi nomotetis dan idiografis dari model Getzels itu. Persamaan umum bagi hubungan ini adalah $B=f(R \times P)$, di mana B (behavior) adalah perilaku yang terlihat, R (role) adalah peranan institusionil, dan P (personality) adalah sifat-sifat pribadi orang yang menempati peranan tertentu (lihat gambar).



Menurut Getzels, relevansi model ini bagi administrasi pendidikan menjadi jelas, bila dilihat bahwa proses administrasi berurusan dengan perantara antara harapan-harapan institusionil dan kebutuhan pribadi untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan. Tulis Getzels:

The unique task of administration, at least with respect to staff relations, is just this: to integrate the demands of the institution and the demands of the staff members in a way that is at once organizationally productive and individually fulfilling.¹

¹ J.W. Getzels and E.G. Guba, "Social Behavior and the Administrative Process", The School Review, LXV (Winter, 1957), p. 430.

Seperti semua formulasi teoritis, model Getzels itu adalah abstraksi kenyataan. Faktor-faktor dan hubungan-hubungan tertentu dibawa ke depan, sedang yang lain didesak ke belakang. Dengan memfokuskan kepada dimensi sosiologis dengan konsep peranan dan dimensi psikologis dengan konsep kepribadian yang sentral, ia meniadakan dimensi-dimensi dan variabel-variabel perilaku sosial yang lain. Sehubungan dengan itu Getzels memperingatkan adanya perangkat konsep lain yang diturunkan dari dimensi antropologis.

Lembaga dan individu dikelilingi oleh suatu kebudayaan dengan adat kebiasaan dan nilai-nilai. Sifat peranan institusionil dan kepribadian individu bertalian dengan ethos tertentu dari kebudayaan serta harapan-harapan dan disposisi-disposisi kebutuhan yang khusus akan nilai-nilainya. Misalnya, pendidik tidak dapat mengabdikan dirinya kepada pendidikan agama bila jenis pendidikan itu tidak didukung oleh ethos itu. Murid tidak dapat diharapkan akan mau belajar untuk kepentingan belajar, bila belajar bukan suatu nilai kultural. Dalam pengertian inilah maka interaksi antara dimensi-dimensi sosiologis dan psikologis itu hendaknya dipikirkan sebagai dimensi kultural. Hal ini dapat kiranya membantu untuk menjelaskan secara sistematis sifat dan sumber ketegangan-ketegangan dalam situasi (setting) pendidikan sebagai kasus khusus.¹

Dari model teoritis dari Getzels ini kemudian diturunkan konsep-konsep tentang konflik peranan, tentang efektivitas dan efisiensi perbuatan serta kepuasan personal, dan tentang gaya perilaku administratif.

¹ Lihat Jacob W. Getzels, "Conflict and Role Behavior in the Educational Setting," dalam W.W. Charters, Jr. and N.L. Gage (eds), Readings in the Social Psychology of Education (Boston: Allyn and Bacon, 1963), p. 309-18.

Penerapan konsep-konsep ilmu sosial yang sistematis dapat banyak membantu bagi praktek administrasi pendidikan dan penyusunan program persiapan para administrator sekolah. Pertama, ia dapat menyediakan bagi administrator suatu kerangka kerja dalam mana ia dapat menyusun dengan sistematis pengalaman-pengalaman dan observasi-observasi yang nampaknya tiada pertaliannya. Kedua, kejelasan dan ketelitian dalam definisi konsep-konsep ini dapat memungkinkan administrator untuk berpikir tentang dan membicarakan ide-ide yang, sekalipun telah dikenalnya secara intuitif, masih agak samar-samar dan menyangsikan baginya. Ketiga, konsep-konsep serupa itu dapat berguna bagi administrator dalam menunjukkan hal-hal yang ia tidak melihatnya--situasi-situasi dan faktor-faktor yang patut mendapat perhatian yang lebih banyak.

d. Administrasi Pendidikan Sebagai Profesi

"Profesi", dalam arti sosiologis, adalah sebenarnya suatu jenis pekerjaan yang ideal.¹ Pendeta, pengacara, dan dokter dipandang sebagai profesi-profesi "klasik" dan yang mula-mula di masyarakat barat. Dewasa ini terdapat banyak contoh tentang kelompok-kelompok pekerjaan--insinyur, akuntan, arsitek, notaris, hakim, ahli farmasi, ahli optometri, guru, dan banyak lagi pekerjaan lain--yang sedang mencapai, setidaknya dalam bentuk rudimenter, beberapa ciri yang biasanya menandai profesi-profesi "klasik". Selanjutnya, banyak kelompok pekerjaan yang, bila dipandang di dalam konteks profesi-profesi tradisional, tidak memenuhi model profesi dalam hal-hal yang berarti. Karena itu, seperti disarankan oleh Vollmer, nampaknya

¹ H.M.Vollmer and D.L.Mills (eds), Professionalization (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966), p. 2.

akan lebih bermanfaat untuk menganalisa dan menjelaskan karakteristik kelompok-kelompok pekerjaan dalam kata-kata konsep "profesionalisasi", dengan membuat asumsi bahwa banyak, jika tidak semua, pekerjaan dapat ditempatkan di suatu tempat pada suatu rangkaian antara "profesi" jenis ideal pada satu ujung dan kelompok pekerjaan yang sama sekali tak teratur atau "nonprofesi" pada ujung lainnya.¹ Maka konsep "profesionalisasi" dapat dipakai untuk menunjuk kepada suatu proses yang dinamis dalam mana pekerjaan-pekerjaan mengubah sifat-sifatnya yang esensiil ke arah suatu "profesi," walaupun beberapa dari mereka mungkin tidak banyak bergerak terlalu jauh ke arah ini.²

Karakteristik profesi

Dalam literatur teoritis dijumpai macam-macam definisi tentang profesi. Morris Cogan dalam suatu artikel yang berjudul "Toward a Definition of a Profession," Harvard Educational Review, Vol. 23, Winter, 1953, p. 49, menulis:

A profession is a vocation whose practice is founded upon an understanding of a theoretical structure of some department of learning or science, and upon the abilities accompanying such understanding. This understanding and these abilities are applied to the vital practical affairs of man. The practices of the profession are modified by knowledge of a generalized nature and by the accumulated wisdom and experience of mankind, which serve to correct the errors of specialism. The profession, serving the vital needs of man, considers its first ethical imperative to be altruistic service to the client.³

¹ Ibid.

² Ibid., p. vii-viii.

³ Ibid., p. vii.

Moore¹ mengidentifikasikan profesi itu menurut ciri-ciri berikut: kelompok profesional itu melakukan praktek pekerjaan waktu penuh (full-time); ia terikat pada suatu panggilan, dan dalam hal ini ia memperlakukan okupasinya sebagai seperangkat norma-norma kepatuhan dan peri laku; ia menjadi anggota organisasi profesional yang formil; ia menguasai pengetahuan yang berguna dan keterampilan-keterampilan berdasarkan latihan spesialisasi atau pendidikan yang sangat khusus; ia terikat pada peraturan-peraturan kompetensi, kesadaran prestasi dan pengabdian; dan ia memperoleh otonomi berdasarkan spesialisasi teknis yang tinggi sekali.

Greenwood² menyarankan bahwa profesi-profesi dapat dibedakan dari non-profesi karena memiliki unsur-unsur esensial berikut: (1) suatu teori sistematis, (2) wewenang (authority) yang diakui oleh klien (client), (3) sanksi masyarakat, (4) kode etika, dan (5) kebudayaan profesi.

Juga di bidang pendidikan sendiri telah dilakukan usaha-usaha untuk mendefinisikan profesi. Komisi Kebijakan Pendidikan NEA Amerika Serikat,³ misalnya, menyebut dengan singkat enam kriteria bagi suatu profesi di bidang pendidikan:

1. Suatu profesi didasarkan atas sejumlah pengetahuan khusus.

¹ Wilbert E. Moore, The Professions: Roles and Rules. (New York: Russell Sage Foundation, 1970), p.

² Ernest Greenwood, "The Elements of Professionalization," dalam Vollmer and Mills, op.cit., p. 10-9.

³ Educational Policies Commission of the NEA of the United States, Professional Organizations in American Education (Washington, D.C.: The Association, 1957), p. 9-12.

2. Suatu profesi mencari kompetensi dalam keanggotaannya.
3. Suatu profesi melayani kebutuhan para anggotanya.
4. Suatu profesi memiliki norma-norma etis.
5. Suatu profesi mempengaruhi kebijaksanaan umum dalam bidangnya.
6. Suatu profesi memiliki solidaritas kelompok.

Buku Tahunan Persatuan Administrator Sekolah Amerika Serikat, yang juga menetapkan enam kriteria bagi suatu profesi, menjelaskan bahwa suatu profesi:

1. Berbeda dengan pekerjaan lain karena mempunyai sejumlah pengetahuan yang unik yang diketahui dan dipraktekkan oleh para anggotanya.
2. Ditandai oleh suatu ikatan yang kuat yang terdiri dari para anggotanya, dan aktif dalam mengatur persyaratan untuk memasuki profesi.
3. Memiliki suatu kode etika yang dapat memaksa.
4. Memiliki literatur sendiri, walaupun ia mungkin menimba kuat dari banyak disiplin akademis untuk isinya.
5. Biasanya berbeda dalam "pelayanan umum" dan digerakkan oleh cita-cita yang melampaui tujuan-tujuan mementingkan diri sendiri semata-mata.
6. Tidak hanya profesional, tapi juga dilihat demikian oleh masyarakat.¹

Definisi-definisi tentang profesi tersebut di atas itu, walaupun dinyatakan dalam kata-kata yang berbeda, pada hakekatnya memperlihatkan persamaan yang besar dalam substansinya. Kiranya dapat disimpulkan, bahwa profesi yang ideal memiliki unsur-unsur berikut:

1. suatu "body of knowledge" atau teori sistematis.

¹ American Association of School Administrators, Professional Administrators for American Schools, Thirty-eight Yearbook (Washington, D.C.: The Association, 1960), p. 257.

2. wewenang profesional yang diakui oleh klien.
3. sanksi masyarakat dalam pengabsahan wewenangnya.
4. kode etika yang regulatif.
5. kebudayaan profesi; dan
6. persatuan profesi yang kuat dan berpengaruh.

Unsur-unsur itu di bawah ini akan dijelaskan lebih lanjut dengan singkat.

1. Teori sistematis. Teori adalah suatu sistem azas dan proposisi abstrak yang diperoleh melalui penelitian dan analisa logis. Ia tidak dapat diterapkan secara rutin melainkan dengan bijaksana pada setiap kasus. Bagi seorang profesional teori berfungsi sebagai alat maupun pedoman praktek. Keterampilan-keterampilan yang menandai suatu profesi diturunkan dari dan didukung oleh teori. Jadi, teori dan praktek itu merupakan suatu perpaduan. Untuk menghasilkan teori yang sah, yang akan menyediakan dasar yang kuat bagi teknik-teknik profesional, diperlukan penerapan metode ilmiah kepada masalah-masalah profesi. Penggunaan metode ilmiah ini dipupuk oleh dan pada gilirannya memperkuat unsur rasionalitas yang menggalakkan sikap kritis terhadap teori. Ini berarti kesediaan untuk senantiasa meninggalkan setiap bagian teori, betapapun tua dan dihormatinya, dan menggantinya dengan formulasi yang telah terbukti lebih sah.¹

Pentingnya teori bagi perbuatan profesional membawa implikasi-implikasi. Pertama, pendidikan akademis yang lama dipandang perlu. Karena pemahaman teori itu begitu penting bagi keterampilan profesional, maka persiapan bagi suatu profesi mesti meliputi pengalaman intelektual maupun praktis. Kedua, hanyalah

¹ Greenwood, op.cit., p. 12.

orang-orang yang paling sanggup dipandang akan memiliki kemampuan intelektual untuk menerima dan menggunakan pengetahuan serupa itu. Karenanya, pengambilan (recruitment) para calon harus diawasi dengan ketat melalui seleksi dan proses pendidikan yang susah dan panjang yang menyingkirkan mereka yang kurang sanggup.

2. Wewenang profesional. Pendidikan yang ekstensif dalam teori sistematis dan disiplinnya memberi seorang profesional jenis pengetahuan yang tidak dimiliki oleh orang bukan ahli dalam disiplin itu. Kenyataan ini menjadi dasar bagi wewenang seorang profesional. Misalnya, seorang dokter menentukan apa yang "baik" atau "buruk" bagi pasien; dan pasien, disebabkan tidak memiliki latar belakang teoritis yang diperlukan dan karenanya tidak dapat menentukan diagnosis tentang kebutuhannya sendiri, tidak mempunyai pilihan lain daripada menyetujui pertimbangan profesional sang dokter.

Unsur wewenang ini adalah alasan mengapa orang-orang profesional menuntut otonomi dan tanggung jawab dalam pekerjaan mereka.¹ Akan tetapi wewenang ini tidak tanpa batas; fungsinya terbatas hanya pada bidang-bidang khusus dalam mana seorang profesional telah dididik dan dilatih. Jadi, seorang profesional tidak dapat menetapkan petunjuk-petunjuk mengenai segi-segi hidup klien di mana kompetensi teoritisnya tidak berlaku. Berani memberikan perintah serupa itu adalah menginjak suatu wilayah di mana ia sendiri adalah seorang awam, dan karenanya, melanggar wewenang kelompok profesional lain.

3. Sanksi masyarakat. Wewenang yang dilukiskan di

¹ Ibid., p. 13.

atas menyarankan suatu bentuk kekuasaan monopolistis kelompok profesi dalam menjalankan praktek di bidangnya. Setiap kelompok profesi berusaha agar masyarakat menguatkan wewenangnya dengan memberikan sejumlah kekuasaan dan hak khusus tertentu. Persetujuan masyarakat atas kekuasaan dan hak-hak tertentu itu dapat formil atau informil. Persetujuan formil adalah persetujuan yang diperkuat oleh kekuatan hukum.

Di antara kekuasaannya itu adalah pengawasan profesi terhadap pusat-pusat pendidikannya. Ini dicapai melalui suatu proses akreditasi yang dijalankan oleh lembaga-lembaga akreditasi dalam organisasi profesi.¹ Dengan memberikan atau tidak memberikan akreditasi, suatu profesi, dalam teori, dapat mempengaruhi program-program pendidikannya mengenai lama studi, isi dan komposisi kurikulum, dan kualitas pengajarannya. Diploma yang diterimakan oleh lembaga pendidikan profesional yang telah dipercayai itu (accredited) memberikan wewenang untuk menjalankan praktek. Diploma adalah bagian dari sistem lisensi. Cara lain mungkin berupa ujian oleh suatu dewan penguji yang anggota-anggotanya diambil dari lingkungan profesi sendiri. Kekuatan hukum memperkuat sistem lisensi itu: orang-orang yang melakukan praktek profesional tanpa ijin dapat dihukum.²

Kekuasaan dan hak-hak istimewa yang dibicarakan di muka itu merupakan suatu monopoli yang dianugerahkan oleh masyarakat kepada kelompok profesional. Tetapi, monopoli itu tidak mudah untuk memperolehnya. Profesi itu harus dapat membuktikan bahwa pelaksanaan keterampilan pekerjaannya meminta pendidikan yang sangat

¹ Ibid.

² Ibid., p. 14.

202

khusus; bahwa mereka yang memperoleh pendidikan itu, berlawanan dengan mereka yang tidak menerimanya, memberikan jasa yang bermutu sangat tinggi; dan bahwa kebutuhan manusia yang dipenuhinya itu mempunyai arti sosial yang cukup penting untuk membenarkan perbuatan yang ulung.¹

4. Kode etika. Monopoli yang dinikmati oleh suatu profesi membawa risiko bagi klien dan masyarakat. Monopoli bisa disalahgunakan; kekuasaan dan hak-hak istimewa dapat dipakai untuk melindungi kepentingan pribadi yang bertentangan dengan kesejahteraan masyarakat. Maka, untuk mencegah penyalahgunaan serupa itu, setiap profesi menetapkan seperangkat pedoman yang memaksa perilaku etis di fihak para anggotanya. Sudah tentu, kode yang regulatif adalah karakteristik dari semua pekerjaan, yang nonprofesional maupun yang profesional. Akan tetapi, suatu kode profesional adalah barangkali lebih eksplisit, sistematis, dan mengikat. Ia lebih altruistis dan lebih berorientasi pada pelayanan masyarakat umum.²

Walaupun perincian kode etika itu berbeda-beda di antara profesi-profesi, tapi inti sarinya adalah sama. Ini mungkin dapat diuraikan dalam kata-kata hubungan klien-profesional dan hubungan antar kawan sekerja. Terhadap klien seorang profesional harus memperlihatkan kenetralan perasaan. Ia harus memberikan jasa kepada siapapun yang memintanya tanpa memandang umur, penghasilan, keluarga, politik, bangsa, agama, jenis kelamin, dan status sosial dari klien. Seorang profesional digerakkan lebih oleh bisikan hati untuk berbuat dengan sepenuhnya daripada oleh kepentingan pri-

¹ Ibid.

² Ibid., p. 15.

badi. Jadi, seorang profesional, dalam keadaan bagaimanapun, harus memberikan jasa yang paling bermutu; dan ia harus bersiap-siap untuk memberikan jasanya atas permintaan, walaupun dengan mengorbankan kesenangannya sendiri.¹

Profesi yang ideal menggambarkan suatu kelompok yang anggota-anggotanya memiliki motivasi dan sikap yang selalu memikirkan dan menolong orang lain. Kode etikanya sangat menekankan pengabdian kepada masyarakat, profesinya, dan kebaikan kliennya, dan menolak penyalahgunaan keterampilan profesional untuk tujuan-tujuan pribadi.

Etika yang menguasai hubungan-hubungan teman sekerja menuntut peri laku yang kooperatif, mempersamakan, dan mendukung. Kompetisi yang agresif dan mengiklankan diri harus dicegah. Sebaliknya, konsultasi dan "referral" merupakan sumber pekerjaan yang utama bagi seorang profesional.²

5. Kebudayaan profesi. Kebudayaan profesi terdiri atas nilai-nilai, norma-norma, simbol-simbol, dan konsep karir. Nilai-nilai sosial dari suatu kelompok profesional adalah anggapan-anggapannya yang dasar dan fundamental. Yang paling penting di antara nilai-nilai ini adalah nilai yang esensial dari jasa yang disampaikan oleh kelompok profesional kepada masyarakat. Profesi memandang bahwa jasanya itu suatu kebaikan sosial dan bahwa kesejahteraan masyarakat akan sangat dirugikan oleh ketahadirannya.³

¹ Ibid.

² Ibid., p. 16.

³ Ibid., p. 16.

Norma-norma kelompok profesional adalah pedoman bagi peri laku dalam situasi sosial. Ada cara - cara yang layak untuk memperoleh ijin untuk memasuki profesi, untuk maju di dalam hierarki pekerjaan, untuk memperoleh klien, untuk menghadapi dan memperlakukan klien, untuk menerima dan menolaknya. Singkatnya, ada suatu norma peri laku yang menutupi setiap standar situasi antar pribadi yang mungkin terjadi dalam hidup profesional.¹

Simbol-simbol suatu profesi dapat meliputi hal-hal seperti: lencana, lambang, dan pakaian yang distinktif; sejarahnya, folklornya, dan pahlawan-pahlawannya.

Konsep karir suatu profesi menunjuk kepada sikap tertentu terhadap pekerjaan. Suatu karir adalah esensial suatu "panggilan" yang diabdikan kepada "pekerjaan yang baik."²

Untuk berhasil dalam profesi yang dipilihnya, orang yang baru mulai harus menyesuaikan diri dengan efektif kepada kebudayaan profesi. Penguasaan teori dan keterampilan teknis itu sendiri belum lagi menjamin keberhasilan profesionalnya. Ia juga harus mengenal kebudayaan profesinya. Karenanya, penjelmaan orang yang baru mulai menjadi seorang profesional adalah esensial suatu proses akulturasi dalam mana ia menghayati nilai-nilai sosial, norma-norma peri laku, dan lambang-lambang kelompok profesionalnya.³

6. Persatuan profesi. Profesi yang sungguh ditandai oleh persatuan profesi yang kuat dan berpengaruh, yang perlu untuk membantu dan menjamin terpenuhinya kriteria yang diuraikan di muka. Keharusan tindakan

¹ Ibid., p. 17.

² Ibid.

³ Ibid., p. 18.

bersama yang diorganisasi sering dipandang sifat status profesi yang paling menonjol. Ini muncul dari tanggung jawab terhadap masyarakat di atas kewajiban anggota secara perorangan.¹ Tindakan efektif yang dipersatukan bagi pencapaian syarat-syarat profesi dan peningkatan status sosialnya hanya mungkin melalui suatu organisasi profesi yang menyeluruh.²

Suatu profesi adalah lebih dari suatu kelompok individu-individu yang kompetent, karena suatu profesi secara keseluruhan mempunyai tanggung jawab bagi kualitas jasa sosialnya yang unik, nyata, dan esensial dan bagi pengembangan dan pemaksaan standar-standar dalam seleksi, persiapan, dan perbuatan para anggotanya. Tanggung jawab serupa itu dapat dibebankan hanya bila profesi memiliki suatu bentuk organisasi, termasuk mekanisme buat formulasi kebijaksanaan dan pemaksaan dalam kepatuhan para anggotanya. Dalam profesi-profesi yang telah matang kita dapat mengharapkan akan menemukan organisasi-organisasi khusus dan umum, yang diciptakan untuk memenuhi tugas-tugas profesional ini. "The true criterion of professional status" kata Kinney, "is recognition of the need for cooperative effort."³

Administrasi pendidikan: profesi yang sedang tumbuh

Kriteria profesi di muka itu adalah lukisan tipe profesi yang ideal. Dalam konstruksi suatu tipe ideal hal melebihi-lebihkan kenyataan tidak dapat dihindari

¹ L.B. Kinney and L.G. Thomas, Toward Professional Maturity in Education. Bulletin No. 5 (San Francisco: California Teachers Association, 1955), p. 8.

² Ibid., p. 9.

³ Ibid., p. 17.

karena maksudnya ialah untuk mencapai suatu lukisan yang di dalamnya berpautan secara logis. Satu fungsi tipe ideal adalah untuk membangun kenyataan sedemikian rupa sehingga fenomin-fenomin yang semula berdiri sendiri, tak sejenis, dan tak sama menjadi keadaan teratur kepada apa yang nampaknya kacau.

Lukisan profesi yang ideal itu telah menyarankan suatu misi profesional yang mungkin dapat disimpulkan dalam tiga kata pokok berikut--pengetahuan, keterampilan, dan komitment. Dalam rangka pengembangan profesi administrator pendidikan ini berarti bahwa administrator hendaknya memiliki kompetensi administratif yang luas tentang tujuan, proses dan teknologi yang mendasari pendidikan, serta komitment yang dipelihara. Ini juga berarti bahwa program pendidikan administrator meminta suatu dasar teori sistematis dan etika yang kuat; pengetahuan yang relevant dari ilmu-ilmu sosial dan humanitas; syarat-syarat persiapan bagi berbagai tingkat perbuatan administratif; konsep-konsep dan teori-teori untuk membimbing penelitian dan tindakan; arus calon unggul ke dalam program pendidikan; metodologi dan bahan pengajaran yang baru; perluasan pengetahuan yang ada tentang tujuan-tujuan, proses-proses, dan teknologi pendidikan; dan pengetahuan yang berorientasi pada kenyataan melalui pengalaman lapangan.

Kita sekarang telah memiliki suatu lukisan tentang profesi-profesi dengan lebih tajam dan lebih jelas daripada kenyataan yang kita hadapi bila kita bermaksud hendak membina profesi pendidikan dan administrasi pendidikan ke arah status profesional. Model profesi seperti dilukiskan di muka itu dapat membantu kita untuk mengembangkan konsep yang jelas tentang tujuan dan arah pembinaan profesionalisasi pendidikan

207

pada umumnya dan administrasi pendidikan pada khususnya. Yang menjadi pertanyaan ialah, sampai berapa jauh administrasi pendidikan telah memenuhi kriteria suatu profesi seperti disarankan di muka? Dan apakah pula implikasi-implikasinya bagi pembinaan profesi administrasi pendidikan menuju status profesionalnya yang sungguh?

Diukur dengan kriteria yang ideal seperti diuraikan di muka, di negara kita nampaknya belum banyak kelompok pekerjaan yang telah mencapai status profesi penuh. Ada sejumlah kelompok pekerjaan yang sedang berkembang menuju kepada status profesi tulen. Pekerjaan-pekerjaan di bidang disiplin kedokteran, hukum, keinsinyuran, farmasi, akuntansi, dan lain-lain adalah beberapa contoh kelompok pekerjaan yang sejak sebelum kemerdekaan telah memulai pertumbuhannya menuju status profesional penuh. Tapi, kelompok pekerjaan di bidang pendidikan termasuk kelompok pekerjaan yang baru memulai proses profesionalisasinya yang berarti setelah kemerdekaan, yaitu setelah program-program persiapan untuk menjadi guru, administrator pendidikan, dan ahli-ahli pendidikan tersedia di sejumlah perguruan tinggi. Jadi, tidak mengherankan jika terdengar pernyataan-pernyataan bahwa pendidikan dan administrasi pendidikan di negara kita masih belum memperoleh status profesional yang sebanding dengan yang telah lebih dulu memulai proses profesionalisasinya.

Walaupun begitu, tak dapat dibantah pula bahwa sekarang pendidikan--dan demikian pula administrasi pendidikan--telah menjadi suatu profesi yang sedang tumbuh. Beberapa di antara kelompok pekerjaan di bidang pendidikan telah memiliki cukup banyak titik-titik persamaan dengan model profesi di muka untuk dapat diklasifikasikan dengan cara lain. Suatu kenyataan ada-

lah bahwa pendidikan dan administrasi pendidikan sedang berusaha untuk bangkit di dalam hierarki profesional, sehingga di waktu mendatang juga mereka bakal mencapai prestise, wewenang, dan status yang dewasa ini hanya dimiliki oleh beberapa profesi teratas saja. Akan tetapi, adakah alasan yang dapat membenarkan tuntutan bahwa kepada administrasi pendidikan hendaknya diberikan suatu kedudukan yang baik?

Administrasi pendidikan nampaknya mempunyai tanggung jawab yang lebih besar atas nilai-nilai insani yang dipandang sangat berharga dari banyak jenis administrasi lain. Sekolah-sekolah diberi tanggung jawab yang terbesar dalam menyediakan pendidikan bagi seluruh rakyat. Pendidikan untuk sebagian besar diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan jangka panjang dengan membantu orang-orang memperlengkapi dirinya dengan pengetahuan dan keterampilan dalam semua bentuk pemecahan masalah untuk menghadapi berbagai masalah sosial. Pengetahuan dan keterampilan dalam pemecahan masalah yang fungsional hanya dapat diperoleh melalui praktek yang nyata. Pendidikan sebagai suatu proses harus diarahkan langsung pada pengembangan manusia.

Kita semua menyadari bahwa variabel yang memutuskan dalam pendidikan adalah manusianya. Jika kita ingin memperbaiki pendidikan, kita harus memperbaiki diri kita sendiri. Kita harus menemukan cara untuk mengembangkan kita sendiri. Kita harus memperbaiki konsep-konsep kita, pemahaman kita, keterampilan kita, sikap kita, teknik kita, dan cara bekerja kita. Hal yang membuat perbedaan adalah kita, dan kita harus menemukan suatu cara untuk menggunakan kita sendiri dengan kuat dan kreatif untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan.

Pembicaraan di muka mengetengahkan alasan yang cu-

kup kuat untuk membuat usaha pendidikan, dan pada gilirannya administrasi usaha itu, suatu profesi dari jenis khusus. Adalah mungkin, bahwa administrasi pendidikan akan mencapai statusnya yang benar-benar profesional, dan bahwa sangat perlu bahwa para administrator mengambil langkah-langkah ke arah itu. Menjadi seorang profesional adalah satu-satunya jalan bagi administrator pendidikan untuk menjamin bahwa ia memberikan jasa yang bermutu paling tinggi kepada pendidikan dan kepada mereka yang memerlukan jasa-jasanya. Maka, langkah-langkah apakah hendaknya diambil untuk meningkatkan status profesional dalam administrasi pendidikan sehingga misi profesional dapat dipenuhi dengan lebih efektif?

Dari uraian di muka dapat ditarik kesimpulan bahwa membangun profesi administrasi pendidikan itu adalah pekerjaan sukar yang meminta perencanaan yang seksama dan pikiran yang cermat, bersama-sama dengan dedikasi di banyak tingkat. Sudah tentu, usaha meningkatkan status profesional dalam administrasi pendidikan membawa banyak tantangan-tantangan. Sekolah-sekolah adalah demikian bertalian erat dengan semua segi hidup sehingga perkembangan administrasi pendidikan harus dipertimbangkan di dalam konteks lingkungan kebudayaannya. Walaupun begitu, yang berikut ini nampaknya sangat pokok: (1) pengembangan program-program persiapan dalam administrasi pendidikan, (2) pengembangan kesempatan bagi pertumbuhan dalam jabatan, (3) pengembangan kode etika untuk membimbing perilaku profesional, dan (4) pengembangan persatuan profesi administrasi pendidikan. Yang menjadi perhatian tesis ini ialah dua jenis pengembangan yang disebut terdahulu, yang akan dibahas lebih lanjut pada Bab terakhir.

3. Pendekatan Systems Analysis: Dimensi Baru Teori Administrasi

Di muka telah kita jajaki pelbagai konsep tentang administrasi pendidikan. Semua konsep itu pada dasarnya serupa karena menaruh perhatian pada "getting the job done", atau dengan kata lain dengan prinsip-prinsip efisiensi dan produktivitas.

Barangkali, tindakan paling vital yang diambil oleh para administrator sekolah ialah pembuatan putusan. Semua administrator menjalankan organisasinya atas dasar suatu "teori", apakah mereka mengetahuinya atau tidak. Suatu putusan adalah komitmen untuk bertindak. Dalam setiap kasus suatu putusan diambil dengan memilih di antara alternatif-alternatif yang terlihat. Kesadaran akan akibat-akibat yang mungkin atau kemampuan untuk meramalkan akibat-akibat putusan yang mungkin dilihat sebagai hal yang vital, jika organisasi hendak berjalan efisien dan produktif.

Pendekatan systems analysis terhadap pendidikan, seperti disarankan oleh Alan Thomas,¹ didasarkan atas pandangan tentang sekolah selaku sistem sosial yang kompleks yang berada dalam proses pertukaran sumber secara tetap dengan lingkungannya. Konsepnya yang sentral adalah produktivitas, atau hubungan antara hasil pendidikan dengan sumber-sumber manusiawi dan materiil yang dipakai oleh pendidikan. Para administrator berkewajiban untuk menjamin bahwa lembaganya memenuhi syarat-syarat efisiensi dan produktivitas. Bagi mereka tersedia sumber-sumber dalam jumlah yang terbatas, dan mereka harus mengalokasikan sumber-sumber ini sedemikian rupa sehingga mengoptimalkan produktivitas organisasi. Alat pengantarnya yang pokok dalam mana putusan-putusan alokasi

¹J. Alan Thomas, The Productive School. A Systems Analysis Approach to Educational Administration (New York: John Wiley & Sons, 1971).

dibuat adalah anggaran belanja.

Karena sumber-sumber yang tersedia terbatas, sedangkan permintaan akan pendidikan sangat besar, setiap usaha harus dibuat untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas pendidikan. Ini berarti bahwa pelbagai metode produksi harus dipertimbangkan, dan bahwa prosedur-prosedur paling berhasil hendaknya dipilih di dalam batas-batas kelangkaan sumber-sumber. Jadi, masalah sentral yang dihadapi ialah pembuatan putusan tentang alokasi sumber-sumber. Efisiensi minta bahwa pelbagai cara penggunaan sumber-sumber yang langka (seperti uang, waktu guru, waktu murid, ruang) harus dipertimbangkan sedemikian rupa sehingga pilihan akhir dapat menghasilkan pemakaian sumber dalam waktu yang optimal.

Ini merupakan langkah maju yang berarti. Hingga sekarang sistem sekolah kita nampaknya ditandai oleh kepercayaan bahwa hanya ada satu metode tunggal penggunaan sumber-sumber untuk menghasilkan perubahan dalam perilaku anak didik yang "paling baik", yang harus diikuti oleh semua sekolah dan semua guru. Mengajar dengan modul, matematika baru, keterampilan di sekolah-sekolah umum, prosedur pengembangan sistem instruksional, bidang studi, dan penataran guru-guru adalah contoh-contoh inovasi yang telah di"paket"kan dan "dijual" untuk implementasi yang mudah serta "dijamin" akan mampu memecahkan masalah-masalah pendidikan sekarang. Tidak mengherankan bahwa inovasi-inovasi itu, setelah diperkenalkan tanpa kesadaran tentang kemungkinan-kemungkinan yang diketanui dan yang tidak diketanui sebelumnya, tidak membawa hasil yang diharapkan. Analisa biaya dan keuntungannya yang diharapkan dari inovasi-inovasi ini adalah unsur esensial dalam menjamin keberhasilannya.

Penerimaan pandangan bahwa ada metode-metode produksi alternatif membawa kepada penerimaan ide tentang alokasi sumber alternatif sebagai tanggung jawab sentral dari para administrator sekolah. Urutan berikut mencoba menjelaskan situasi sistem sekolah kita bertalian dengan usaha pembaruan pendidikan yang kurang memperhatikan pendekatan alternatif itu.

Beberapa anggapan yang mendasari praktek pembaruan

Dalam mencoba memecahkan masalah-masalah pendidikan sistem sekolah kita nampak masih mendasarkan usahanya pada asumsi-asumsi tertentu saja, yang dalam banyak hal kebenarannya masih diragukan. Selama sistem sekolah kita masih mendasarkan dirinya pada sejumlah asumsi serupa itu, jalan keluar sulit untuk ditemukan. Malahan sebaliknya, ia akan menciptakan persoalan-persoalan buatan yang sebenarnya dapat dihindarkan.

Salahnya, ada anggapan bahwa semua masyarakat di negara kita memerlukan matematika baru yang merupakan proses penemuan suatu ilmu pengetahuan mutakhir. Maka diajarkannya matematika baru di semua sekolah dasar yang murid-muridnya untuk sebagian besar hidup dan akan terus hidup di pedesaan. Tetapi, masyarakat pedesaan tidak memerlukan konsep-konsep matematika baru, lagi pula sebagian besar lulusan sekolah dasar di pedesaan tidak melanjutkan ke perguruan tinggi. Bahkan, sebagian besar dari murid sekolah dasar di pedesaan itu berhenti belajar sebelum tamat sekolah. Jadi, tak ada salahnya bahwa masyarakat pedesaan untuk menggunakan matematika konvensional.

Salahnya lagi ada anggapan bahwa, jika suatu pilot project menunjukkan bahwa guru-guru terpilih dapat memakai metode-metode baru dengan berhasil baik dengan kelas percobaan dalam situasi dan kondisi mengajar tertentu,

maka metode-metode baru itu mudan saja dapat disebarkan ke semua sekolah. Padahal setiap kepala sekolah dan pegawai yang berpengalaman tahu bahwa justru pada titik ini, di mana suatu praktek harus menyebar dari sekolah percobaan ke sekolah-sekolah yang lainnya, kesulitan - kesulitan yang sebenarnya mulai muncul. Memang benar, Bruner telah mengetengankan hipotesa bahwa "any subject can be taught effectively in some intellectually honest form to any child at any stage of development"¹, tapi dilihat dari sudut pandangan administrasi, pertanyaan vital yang harus dijawab ialah "apakah ia dapat diajarkan oleh setiap guru?"

Jika metode-metode baru disebarkan dari guru-guru terpilih kepada mereka yang tidak terdidik dan terlatih baik. lagi pula konservatif, maka salah paham, ketakmampuan dan kecurigaan dapat membunuh setiap harapan akan terjadinya perubahan-perubahan yang dikehendaki. Karena itu, wawasan dan pemahaman tentang sifat dan sebab-sebab konservatisme pendidikan hendaknya dimiliki lebih dulu oleh para pembaru sebelum memulai diseminasi suatu inovasi.

Ada pikiran bahwa guru-guru telah tertinggal dalam pengetahuan mereka oleh perkembangan ilmu abad kini, yang sedang diperkenalkan melalui Kurikulum 1975. Maka diciptakanlah proyek-proyek penataran berisi sejumlah paket mata pelajaran tertentu untuk dilaksanakan dalam beberapa hari. Maksudnya ialah agar guru-guru yang tidak tahu menjadi tahu. Tetapi, setelah ditatar mereka itu ternyata belum juga mengajar lebih baik. Ada sejumlah faktor yang menyebabkan kegiatan penataran itu kurang efektif, di antaranya karena sistemnya kurang menjamin keberhasilan. Tapi yang paling pokok ialah karena

¹Jerome S. Bruner, The Process of Education (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1961), p. 33.

penataran itu bertolak hanya dari satu pandangan saja, yaitu guru kurang dalam pengetahuan mereka tentang materi dan metode mengajar yang dituntut oleh kurikulum 1975. Padahal persoalan guru lebih dari itu. Untuk mengajar dengan baik ia memerlukan motivasi yang kuat, upah yang memadai, perasaan dihargai, sistem insentif yang merangsang prestasi, dan last but not least kondisi bekerja yang menggairakan mereka untuk tumbuh dan berkembang secara profesional.

Ada anggapan bahwa semua sekolah berada dalam tingkat pertumbuhan yang sama dan bahwa guru-gurunya telah menerima training dan pengalaman yang sama. Maka logis untuk mengharapkan bahwa setiap guru yang ditatar dengan paket yang disusun untuk konsumsi nasional akan menerima manfaat yang sama dari padanya, lepas dari kebutuhan guru (yang berbeda-beda) bertalian dengan kondisi sekolahnya, pengalaman dan persiapan profesionalnya, dan karakteristik pribadi masing-masing. Kenyataan adanya berbagai tingkatan dalam kemampuan dan kesanggupan penyesuaian diri di kalangan para guru membawa keharusan bahwa supervisi pengajaran--yaitu suatu kegiatan pelayanan yang diciptakan untuk membantu guru mengembangkan situasi mengajar-belajar yang lebih baik--dilakukan dengan menggunakan pelbagai pendekatan alternatif. Tak ada gunanya untuk memaksa guru memakai metode-metode modern, jika ia tidak memiliki pengetahuan, penguasaan, atau sifat-sifat lain yang diminta oleh metode-metode modern itu.¹

¹ Faktor guru ini oleh Beeby dipandang begitu menentukan bagi proses pendidikan, sehingga melantarkan adanya tahap-tahap tertentu dalam pertumbuhan dan perkembangan sistem sekolah. Semua sistem sekolah harus melalui tahap-tahap pertumbuhan ini; ia tidak dapat melangkahi suatu tahap, karena posisinya dalam skala perkembangan ditentukan oleh dua faktor berikut: (1) tingkat

Contoh-contoh di muka menjelaskan kecondongan para pembuat putusan pada sistem sekolah kita untuk mengikuti prosedur-prosedur organisasionil dan instruksionil tertentu yang telah memperoleh sanksi dari praktek umum. Penataran guru, penyebaran metode-metode baru, rasio pengawasan terhadap jumlah sekolah diterapkan dengan sedikit atau tanpa justifikasi empiris atau teoritis maupun perhitungan akan keberhasilan dan biaya.

Fungsi-Fungsi Produksi

Tanggung jawab sentral administrator ialah untuk menciptakan dan menjalankan organisasinya dengan produktif. Ini berarti bahwa ia harus menggunakan sumber-sumber yang tersedia untuk mencapai sejauh mungkin tujuan-tujuan organisasi. Ini juga menyarankan bahwa ia harus memonitor organisasi melalui sistem informasi yang telah dikembangkan, dan memakai informasi tentang perbuatan organisasi pada saat-saat tertentu untuk meningkatkan operasi organisasi.

Sistem sekolah berinteraksi dengan lingkungannya secara terus-menerus. Ia menerima dukungan (input) dari lingkungannya, dan menghasilkan produk (output) yang bermanfaat bagi lingkungannya. Sistem sekolah selaku organisasi produktif harus memelihara keseimbangan yang baik antara output dengan input. Hubungan matematis antara output dan input ini dapat dilukiskan sebagai suatu persamaan yang disebut fungsi produksi.¹

Konsep fungsi produksi sangat penting bagi para administrator sekolah, jika mereka hendak berfungsi efektif. Pertama, konsep ini menekankan bahwa ada lebih dari satu cara untuk menghasilkan pendidikan. Ia memandang

pendidikan umum dari guru-guru, dan (2) banyak dan jenis training yang mereka terima. Lihat C.E. Beeby, The Quality of Education in Developing Countries (Cambridge, Mas.: Harvard University Press, 1966), Ch.IV, "An Hypothesis of Educational Stages".

¹Thomas, op.cit., p. 11.

prosedur-prosedur organisasi dan pengajaran tertentu yang telah memperoleh sanksi praktek umum tidak sebagai faktor-faktor yang tak berubah, melainkan sebagai variabel-variabel, dan memusatkan perhatian pada metode-metode alternatif dari alokasi sumber-sumber yang terbatas.

Kedua, ia memberikan dasar matematis bagi model-model pembuatan putusan, seperti model input-output, model cost effectiveness, dan model cost-benefit. Model-model ini menyediakan cara memilih di antara jawaban alternatif terhadap masalah tertentu. Karenanya, konsep fungsi produksi ini bermanfaat bila diterapkan kepada evaluasi produktivitas dan efisiensi sistem sekolah secara keseluruhan, kurikulum atau aspek-aspeknya yang tertentu, proyek-proyek pendidikan (seperti proyek penataran guru, proyek matematika baru, dan lain-lain), atau prosedur-prosedur organisasi di dalam sistem sekolah (seperti prosedur organisasi dari sekolah dan kelas, personal, bahan pengajaran, teknologi, dan ruang). Ia juga menyediakan dasar konseptual bagi praktek penyusunan anggaran belanja yang sangat berguna, jika program budgeting (MBS) diperkenalkan.

Alan Thomas dalam The Productive School membedakan tiga jenis hubungan input-output: (1) fungsi produksi administrator, (2) fungsi produksi ahli psikologi, dan (3) fungsi produksi ahli ekonomi.¹ Tikiran-pikiran pokoknya kami uraikan dengan singkat di bawah ini.

Fungsi produksi administrator (FPA)

Fungsi ini terutama menenai tanggung jawab administrator untuk mengembangkan sistem sekolahnya. Ia harus menyediakan seperangkat jasa-jasa (services) yang perlu bagi murid-muridnya. Untuk ini ia harus memperoleh input--ruang, guru dan personal sekolah lainnya, buku-buku,

¹ Ibid., p. 12-30.

alat-alat, dan fasilitas-fasilitas fisik. Maka ia menggabungkan input ini dengan kelompok-kelompok murid dan dengan kurikulum sekolah. Dimensi kualitas input tidak diabaikan. Ini mengenai, misalnya, besar kelas, kualifikasi guru, latar belakang sosio-ekonomi murid, konstruksi bangunan, besar dan isi perpustakaan, perlengkapan laboratorium ilmu alam. Karena kualitas input bertalian erat dengan biaya program, maka biaya dan kualitas program kadang-kadang dianggap identik.

Output didefinisikan sebagai unit-unit jasa khusus. Unit output ini harus meliputi dimensi waktu, seperti "jam-murid", agar biaya pengadaan output yang berbeda dapat diperbandingkan. Input, seperti ruang, buku-buku dan seterusnya dibeli dengan uang. Karenanya mungkin untuk menghitung biaya per jam-murid dari pemberian suatu jasa tertentu. Metodologi dasar dalam fungsi produksi ini ialah menghitung biaya.

Suatu analisa yang didasarkan pada CPA mempunyai implikasi-implikasi penting bagi praktek dan penelitian. Ada cukup banyak kasus di mana putusan-putusan hendaknya dibuat atas dasar biaya pengadaan unit jasa tertentu. Penelaahan input-output yang didasarkan atas statistik tidak akan membawa kepada rekomendasi bagi tindakan, kecuali jika implikasi-implikasi biaya dari penggantian input yang satu oleh yang lain diketamui.

Fungsi produksi anli psikologi (FPP)

Fungsi yang ini bertalian dengan output, yaitu perubahan-perubahan peri laku pada murid-murid, termasuk tambahan dalam pengetahuan, perolehan nilai-nilai, atau peningkatan kemampuan untuk berhubungan dengan orang lain.

Mengingat jasa-jasa yang diberikan di sekolah itu dimaksudkan untuk menghasilkan perubahan dalam peri la-

ku, maka antara fungsi produksi pertama dan kedua ini terdapat suatu kaitan. Tetapi, putusan-putusan mengenai fungsi produksi pertama dibuat atas dasar biaya pengadaan jasa-jasa tertentu, sedangkan putusan-putusan mengenai fungsi produksi kedua mungkin dibuat atas dasar studi statistik yang memperlakukan input maupun output sebagai variabel. Jadi, metodologi dasar dalam fungsi produksi kedua adalah analisa statistik yang banyak variabelnya (mutivariate).

Salah satu input penting dalam FPP, di samping ruang, buku-buku, alat-alat dan materi, ialah waktu dari guru-guru dan personil lain dan waktu dari murid-murid. Sifat-sifat kualitatif dari guru-guru meliputi kemampuan intelektual mereka dan sikap mereka terhadap murid--variabel-variabel yang dianggap penting. Sifat-sifat dari murid-murid, seperti pembawaan, minat dan motivasi mereka dianggap variabel-variabel penting, karena mempengaruhi kualitas output. Keseluruhan pengaruh dari semua input ini terhadap output maupun pengaruh yang terpisah dari setiap input dapat ditelaah melalui analisa multivariate. Asumsi dasarnya ialah bahwa ada hadir suatu fungsi produksi yang menghubungkan output (pertambahan prestasi atau performance increments) dengan input. Jelasnya, pertambahan dalam input berkaitan dengan pertambahan dalam perbuatan pendidikan, yaitu perubahan-perubahan dalam perilaku murid-murid.

Satu kesukaran pokok dalam analisa ini ialah mengidentifikasi dan mengukur perubahan dalam perilaku. Secara ideal, input hendaknya dihubungkan dengan "value added"¹ atau pertambahan dalam prestasi, bagai-

¹"Value added" dalam pendidikan ialah besarnya belajar tambahan yang terjadi pada setiap tahap dalam proses belajar. Ia dapat dilukiskan sebagai jumlah unit ketrampilan, pengetahuan, dan pemahaman yang telah

manapun prestasi itu dirumuskan. Jadi, kebanyakan studi telah menggunakan ukuran-ukuran perilaku sebagai variabel output dengan asumsi bahwa pengukuran ini dapat dibuat untuk mewakili pertambahan dalam prestasi.

Kesulitan pertama dalam pengukuran perubahan perilaku ialah dikarenakan pendidikan mengejar banyak tujuan. Masalah yang dihadapi ialah untuk menentukan prestasi apa hendaknya diukur, dan bobot apa hendaknya diberikan kepada pelbagai aspek dari perbuatan organisasi?

Walaupun prestasi yang akan diukur itu telah ditetapkan dan disusun menurut sistem prioritas tertentu, masih ada masalah yang berkenaan dengan pengadaan ukuran prestasi yang dapat dipercaya dan sah. Prestasi tertentu lebih sulit diukur dari yang lain. Aspek aspek afektif dan kognitif yang lebih tinggi dari pendidikan sulit untuk diukur, sedangkan relatif mudah untuk mengukur perolehan pengetahuan dan perkembangan keterampilan kognitif pada urutan yang lebih rendah. Karena itu ada kecondongan dalam prosedur pengukuran dalam pendidikan untuk menekankan dengan terlampau kuat pada pengukuran prestasi yang dapat mudah dilihat dan dinilai.

Dalam hubungan dengan masalah ini Bloom's Taxonomy of Educational Objectives¹ memberikan pedoman yang sangat instruktif. Taxonomy itu terdiri atas suatu skema klasifikasi yang didalamnya berisi klasifikasi sejumlah besar tujuan-tujuan pendidikan di bidang-bidang kognitif, afektif, dan psikomotor. Teknik-teknik eva-

dikuasai atau dapat pula dilukiskan sebagai selisih antara tahap pemahaman yang dicapai pada tahap tertentu dengan yang dicapai pada tahap berikutnya, tergantung dari definisi yang diberikan kepada belajar.

¹L.S. Bloom (ed), Taxonomy of Educational Objectives (New York: Longmans, Green, 1956).

luasi yang sesuai bagi setiap kelas dan setiap bagian juga disajikan dan dibicarakan dengan ekstensif. Daftar yang komprehensif tentang tujuan-tujuan pendidikan pada tingkat-tingkat pendidikan dasar dan menengah telah disusun masing-masing oleh Kearney¹ dan French.²

Fungsi produksi ahli ekonomi

Dilihat dari sudut pandangan ekonomi, sekolah adalah produktif jika nilai uang dari pendidikan yang diterima oleh orang perseorangan seimbang dengan biaya pengadaan pendidikan itu. Dalam fungsi produksi ketiga ini output adalah pendapatan tambahan yang berasal dari pertambahan sekolah, sedang input meliputi biaya dari pertambahan itu. Unsur biaya tambahan yang tidak hadir dalam kedua fungsi produksi terdahulu ialah "opportunity cost" dari waktu murid.

Konsep "opportunity cost" menjelaskan bahwa pendidikan sekolah adalah jauh lebih mahal daripada yang diperlihatkan dalam pengeluaran sekolah, karena "earnings forgone" oleh murid tidak nampak sebagai biaya. Konsep ini mempunyai implikasi-implikasi penting bagi pendekatan konseptual terhadap pembuatan putusan. Ia juga berguna bagi praktek administrasi pendidikan, diantaranya dalam analisa "cost and benefit" yang bertalian dengan alokasi sumber dan penyusunan anggaran belanja.³ Prosedur yang dipakai ialah analisa nilai sekarang (present value analysis) dan analisa pendapatan intern (analysis of internal rate of return).

¹N.C. Kearney, Elementary School Objectives (New York: Russell Sage Foundation, 1953).

²W. French, Behavioral Goals of General Education in High School (New York: Russell Sage Foundation, 1957).

³Untuk diskusi ekstensif tentang masalah biaya pendidikan, lihat Thomas, op.cit., Ch. III "The Analysis of Cost"; lihat pula T.W. Schultz, The Economic Value of Education (New York: Columbia University Press, 1963).

4 . Peranan Teori Dalam Administrasi Pendidikan

Penjajagan konsep administrasi pendidikan di muka menyarankan bahwa studi administrasi pendidikan secara ilmiah telah memperkaya pengetahuan dalam bidang ini dengan wawasan-wawasan baru. Ia juga telah menyarankan bahwa studi itu telah menghasilkan sedikitnya permulaan dari suatu "body of knowledge" atau teori sistematis yang definitif. Hendaknya diperhatikan bahwa para penyumbang kepada pengetahuan yang substantif itu datang dari banyak disiplin akademis; akan tetapi, mereka itu sama menaruh perhatian terhadap organisasi-organisasi dan efektivitas dan efisiensi organisasi.

Administrasi sebagai suatu bidang studi bukan saja suatu disiplin akademis tapi juga suatu lapangan praktek. Karena itu ada kewajiban untuk menentukan apakah sumbangannya bagi praktek itu. Mengenai peranan teori dalam administrasi pendidikan ini telah banyak pertanyaan dikemukakan.

Arti dan sifat teori

Administrasi tidak seluruhnya suatu seni dan ilmu berdasarkan akal sehat (common sense) yang hanya dapat diteruskan dari orang yang menjalankan praktek yang satu kepada yang lain. Ia terbuka bagi penelitian empiris; ia dapat dipelajari dengan menggunakan berbagai pendekatan, seperti pendekatan organisasionil, pendekatan "man-on-the-job," pendekatan proses, pendekatan ilmu peri laku, dan pendekatan profesionalisme. Berlainan dengan usaha-usaha masa lampau dalam studi administrasi, yang kebanyakannya bertolak pada orientasi nilai dari penelitian tanpa konfrontasi bukti, posisi yang sekarang adalah ke arah mengoperasionilkan