

ARTI DAN ORGANISASI PENDIDIKAN JAMAN MODERN*

Pengajaran adalah suatu kegiatan dasar umat manusia. Orang-orang saling memberitahu dengan menyampaikan kepercayaan, pengetahuan dan ketrampilan-ketrampilan pada waktu mereka membentuk keluarga, mencari nafkah, memimpin masyarakat, merawat orang sakit, bertemu dengan teman dan berkomunikasi lewat media massa. Dalam semua sistem sosial, besar maupun kecil, terdapat kesempatan-kesempatan belajar dan sampai batas-batas tertentu orang ikut meneruskan kebudayaan dan menyosialisasikan individu. Akan tetapi tingkat keterlibatan pendidikan sering rendah karena banyak sistem transaksi reguler membiarkan pengajaran tanpa diferensiasi dan insidental, dan usaha pendidikannya tidak menonjol. Akan tetapi sementara jaringan hubungan manusia dimaksud untuk mengajar: pengajaran profesional; peranan guru dan murid; definisi-definisi sosial seperti sekolah dan pendidikan. Jaringan-jaringan hubungan itu disendirikan dalam masyarakat justru untuk membedakan pengajaran dengan kegiatan-kegiatan lain dan menjadikannya suatu bentuk pekerjaan orang dewasa. Kegiatan-kegiatan pendidikan yang dipusatkan secara itu disebut sistem-sistem pendidikan.

* Diambil dari Burton R. Clark, "The Study of Educational Systems," dalam David L. Sills, Ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York — London, 1972), IV, hal. 509-517, oleh Kirdi Dipoyudo

Pada jaman modern pendidikan memikat hati warga negara biasa maupun sarjana karena menjadi semakin penting, tetapi ke luar dari pandangan amatir. Fungsi-fungsi ekonomi, politik dan sosial yang baru dan meningkat menarik pendidikan ke arus masyarakat. Pada waktu yang sama, proses pendidikan, karena menjadi semakin luas, kompleks dan berspesialisasi, seolah-olah disembunyikan — dalam pojok-pojok distrik sekolah kota, privacy sekolah dengan pondokan, bagian-bagian universitas raksasa, sub-sub-sistem pendidikan lembaga-lembaga keagamaan, industrial dan militer. Perubahan-perubahan cepat telah merongrong pengertian tentang pendidikan yang dimiliki setiap orang dari ingatan masa lampau. Orang-orang yang praktis, yang lebih besar minatnya tetapi kurang tahu, mendukung diadakannya studi sistematis tentang pendidikan yang kiranya akan menjiwai kebijaksanaan konvensional dan mendasari politik pendidikan. Sadar bahwa teori-teori politik, ekonomi, sosial dan psikologi harus mencakup pendidikan, ahli-ahli ilmu sosial telah menjadikannya suatu bidang perhatian istimewa. Seperti mereka kemukakan, suatu pranata atau institusi sosial penting yang menyentuh kehidupan semua orang dan melibatkan antara seperlima dan sepertiga penduduk pada waktu yang sama sangat membahayakan praktek dan teori sosial karena diabaikan.

Dalam tulisan ini akan dibahas empat sektor besar pendidikan: kaitan antara pendidikan dan masyarakat; pendidikan sebagai suatu pranata luas yang mencakup banyak organisasi dan tenaga; kehidupan intern sekolah; dan sistem-sistem organisasi pendidikan yang muncul dalam pranata-pranata penting selain pendidikan itu sendiri.

1. PENDIDIKAN DAN MASYARAKAT

Pendidikan, Ekonomi dan Politik

Pada waktu masyarakat mengalami industrialisasi dan modernisasi, pendidikan kaum mudanya mengalami diferensiasi yang semakin luas, menjadi semakin kompleks dan erat

berkaitan dengan segi-segi masyarakat yang lain. Pendidikan menjadi lebih perlu bagi ekonomi dan erat terjalin dengannya sebagai suatu perantara penting antara permintaan dan persediaan tenaga kerja. Kompetensi dalam pekerjaan, umum maupun khusus, semakin dikaitkan dengan sekolah dan sehubungan dengan itu prestasi digambarkan sebelumnya karena pekerjaan bergeser dari pekerjaan tangan ke pekerjaan otak, serta dari tingkat ketrampilan yang rendah ke tingkat tinggi. Umumnya mereka yang meninggalkan sekolah dalam usia muda dimaksud untuk pekerjaan tanpa ketrampilan, dan mereka yang bertahan dibawa ke pekerjaan-pekerjaan yang sesuai dengan pendidikan umum dan spesialisasi mereka. Pendidikan tinggi juga sangat terlibat dalam kemajuan teknologi, sebagai lokasi untuk pekerjaan ilmiah dan perusahaan yang mendidik peneliti modern serta teknolog. Dengan demikian pendidikan menjadi jalan bagi investasi dalam modal manusia lewat banyak tingkat ketrampilan.

Kalau pekerja-pekerja otak merupakan kebutuhan ekonomi masyarakat dalam industrialisasi maju, pemimpin-pemimpin pemerintah maupun industri harus menaruh minat atas lembaga-lembaga yang berusaha mengembangkan kemampuan-kemampuan mental secara sistematis. Hubungan pendidikan dengan pemerintah meningkat karena pejabat-pejabat memeriksa sekolah-sekolah dan kolese-kolese dari segi efisiensi tenaga kerja dan memikirkan biaya dan manfaat bermacam-macam program untuk mendidik tenaga kerja. Hubungan pendidikan dengan arus utama politik meningkat karena pendidikan menciptakan orang-orang baru — sementara aktif, sementara pasif — yang menarik politisi dan partai politik pada persoalan-persoalan mengenai apakah pemerintah itu dan apa yang harus dilakukannya dalam pendidikan.

Pendidikan massa juga memperdalam peranan sekolah dalam sosialisasi politik. Di masa lampau sumbangan politik yang pokok dari sekolah-sekolah ialah pendidikan elit pemerintah yang kecil, seperti halnya dengan sekolah negeri di Inggeris jaman Victoria. Dalam masyarakat modern, pendidikan menjadi

sumber utama perbedaan-perbedaan dalam perspektif politik di kalangan penduduk. Yang lebih tinggi pendidikannya lebih menyadari dampak pemerintah dan kemungkinan lebih besar merasa bebas untuk ikut dalam diskusi-diskusi politik dan kompeten untuk mempengaruhi urusan-urusan pemerintah; mereka "mempunyai kunci untuk partisipasi dan keterlibatan politik".¹ Di antara lingkungan-lingkungan yang membentuk kepercayaan, sekolah juga sangat mudah dijangkau pengawasan politik, dan secara demikian menggoda pemerintah-pemerintah baru atau rezim-rezim revolusioner untuk menggunakannya sebagai alat untuk melegalisasi bentuk-bentuk pemerintah dan pembaharuan tertentu. Terdapat tekanan kuat untuk menggeser pendidikan dari elit ke indoktrinasi massa.

Dengan demikian pendidikan semakin menjadi suatu cabang ekonomi politik. Sosiologi pendidikan di sini bertemu dengan meningkatnya studi tentang ekonomi dan politik pendidikan, dan dengan minat ahli-ahli ilmu politik dan sosiologi politik atas pemerintahan dan sosialisasi politik.

Stratifikasi dan Mobilitas Sosial

Pada waktu pendidikan menjadi lebih terikat dengan ekonomi dan tata politik, peranan pendidikan memberikan status kepada orang-orang dan kelompok-kelompok juga menjadi lebih tajam dan intensif. Jalan mobilitas sosial melintasi sekolah; sistem membagi kaum muda dan menunjuk mereka bagi status-status dewasa dengan menggunakan tahun-tahun di sekolah dan pendidikan kejuruan khusus. Dengan demikian persamaan tersedianya pendidikan dan kesempatan untuk memperolehnya, memotong pembagian-pembagian kelas, pengelompokan etnis dan ras, menjadi suatu masalah sosial dan pendidikan yang menentukan. Apakah sistem pendidikan berfungsi pertama-tama sebagai suatu pranata warisan sosial, yang memantapkan kedudukan sosial melintasi generasi-generasi, atau sebagai suatu pranata mobilitas sosial, yang menunjuk anak-

Almond, Gabriel A. dan Verba, Sidney, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton University Press, 1963), hal. 318

anak pada status-status yang berlainan dengan status orang tua mereka? Apapun arti lain pendidikan dalam masyarakat industrial yang maju, pendidikan adalah tentang persamaan.

Ketidaksamaan masif timbul dalam masyarakat modern bila terdapat banyak perbedaan dalam jumlah dan mutu sekolah antara desa dan kota, antara daerah-daerah suatu negeri, dan antara kampung-kampung dan tepi-tepi kota-kota besar. Di mana sekolah tidak banyak akibatnya untuk nasib massa, perbedaan-perbedaan pola itu tidak banyak berarti. Akan tetapi bila sekolah menjadi pendahulu status dewasa, tuntutan akan persamaan perediaan sekolah meningkat. Di Amerika Serikat, di mana doktrin-doktrin sosial dan pendidikan menekankan persamaan kesempatan, sekolah komprehensif sejak lama dianggap sebagai jaminan perlakuan yang sama. Akan tetapi pemisahan kelas-kelas dan ras-ras di kota-kota besar, sering dalam distrik-distrik pendidikan tersendiri, telah mengubah sekolah-sekolah negeri menjadi lembaga-lembaga yang dilengkapi secara tak sama. Perbedaan-perbedaan regional yang luas juga terungkap, misalnya dalam pendidikan minoritas kulit hitam di Amerika Serikat. Secara demikian persamaan menjadi suatu issue perencanaan politik dan administratif melintasi sektor-sektor penduduk yang luas untuk menyamakan sumber-sumber daya, tenaga dan suasana belajar sekolah.

Aspirasi pribadi dan kemampuan untuk menggunakan pendidikan — atau untuk diproses olehnya — juga banyak berbeda akibat sifat-sifat yang berkaitan dengan kelas dan kelompok etnis dari rumah tangga, kelompok usia, lingkungan tempat tinggal, negara bagian atau daerah negeri. Lingkungan kaum muda yang mempengaruhi ini, di luar sekolah, lebih merupakan kenyataan daripada hasil. Bila ketidaksamaan-ketidaksamaan latar belakang yang dini dan sistematis ini ditempatkan di samping meningkatnya arti pendidikan dalam status dewasa, semuanya itu tampak tidak wajar, dan penghapusannya merupakan tuntutan keadilan sosial. Lingkungan sosial pendidikan anak tertentu — kampung jembel — dianggap tidak kompeten dari segi pendidikan, karena memberi anak sedikit

kemampuan dan rangsangan pendidikan, sehingga dia tampak tidak tumbuh secara kebudayaan dan ditakdirkan untuk ditempatkan pada bagian bawah kelas rendah.¹ Doktrin demokrasi dan politik demokrasi oleh sebab itu menuntut agar bidang pendidikan diperluas sampai pada tahun-tahun kehidupan pertama, sehingga pelaku-pelaku formal perawatan dan pengajaran dapat melumpuhkan dan mengatasi akibat-akibat keluarga dan lingkungan yang negatif bagi pendidikan. Meningkatkan dan meluasnya hubungan pendidikan dengan ekonomi dan status sosial dengan demikian mendorong lembaga-lembaga pendidikan untuk semakin mencampuri bidang-bidang sosialisasi, yang dalam masyarakat dini merupakan monopoli keluarga, agama dan masyarakat.

Riset modern mengisyaratkan adanya perbedaan-perbedaan yang mendalam dan sistematis dalam kemampuan untuk dididik yang merupakan akibat lingkungan pra-sekolah dan luar sekolah yang dini. Persediaan kemampuan suatu masyarakat dibatasi secara sosial maupun biologis; bakat adalah suatu fungsi suatu stratum sosial, tersedianya pendidikan, dan interaksi keduanya.²

Pendidikan dan Kebudayaan

Fungsi pendidikan yang paling luas ialah bertindak sebagai penjaga dan penerus sumber-sumber daya kultural tertentu dari masyarakat. Pengangkatan orang yang secara kultural belum dibentuk — anak dan imigran — ke tingkat seorang dewasa yang mampu adalah kegiatan yang merupakan dasar pembentukan pendidikan secara formal. Dengan demikian pendidikan formal adalah suatu usaha untuk melakukan secara eksplisit dan sistematis apa yang sejak lama dilakukan oleh keluarga dan masyarakat dalam bentuk tanpa diferensiasi sebelum masyarakat

1 Lihat A.H. Passov, Ed., *Education in Depressed Areas* (New York, 1963)

2 Lihat A.H. Halsey dan lain-lain, Ed., *Education, Economy, and Society: A Reader in the Sociology of Education* (New York, 1961)

menjadi begitu kompleks sehingga tugas itu harus dilakukan oleh spesialis-spesialis.

Dari semua hubungan pendidikan dengan masyarakat, fungsi primordial transmisi kebudayaan adalah yang paling serius diganggu oleh kekuatan-kekuatan sosial modern. Untuk sebagian fungsi ini tergeser ke lembaga-lembaga lain: misalnya subsistem pendidikan muncul dan berkembang dalam lembaga-lembaga pekerjaan dewasa. Lagi pula terjadi semakin banyak indoktrinasi kultural yang tidak sistematis lewat media massa — televisi, radio, film, piringan hitam — di mana pengajaran dikombinasikan dengan hiburan dan perdagangan. Campuran media yang bersaing dengan sekolah dan mempengaruhi hasilnya adalah baru dalam jangkauannya yang hampir universal. Si anak setiap hari mendengarkan media yang membentuk selera dan menyalurkan pengetahuan; suatu bagian penting kebudayaan tradisional dan baru kini jelas disalurkan lewat saluran-saluran baru itu.

Penyaluran kebudayaan juga menjadi bagian dalam tingkat-tingkat tinggi sistem pendidikan karena pengajaran formal diperluas dan didiferensiasi untuk menyiapkan orang-orang bagi pekerjaan-pekerjaan ahli. Orang harus disosialisasikan secara berbeda-beda dengan meluasnya varietas status dewasa. Sekolah profesional adalah penyalur suatu kebudayaan khusus, dan bahkan ilmu-ilmu humaniora menjadi kurang liberal di jaman modern karena akademisi menanggapi semakin banyaknya ilmu dengan mengembangkan keahlian dalam bidang yang sempit. Tendensi-tendensi ini lebih melemahkan daripada memperkuat pengertian (*understanding*) kaum terdidik karena para ahli bicara dalam bahasa esoteris dan mengarahkan pandangan mereka pada perspektif-perspektif khusus.

Akan tetapi hubungan pendidikan dengan kebudayaan mungkin paling banyak diubah, bukan oleh perubahan-perubahan dalam penyaluran warisan, tetapi oleh perluasan usaha menciptakan pengetahuan. Peranan yang dalam sejarah kecil ini berkembang menjadi dominan dalam pendidikan tinggi

karena bangsa-bangsa meningkatkan komitmen mereka pada riset. Keterlibatan universitas, sebagai tempat riset dan pendidik peneliti, menjadikan pendidikan suatu kekuatan yang aktif dan intrusif dalam kebudayaan maupun urusan-urusan sosial dan politik. Universitas ikut merangsang dan melancarkan ledakan pengetahuan dan menanjaknya ilmu yang menandai masyarakat-masyarakat teknologis. Hubungan dinamis ini merupakan bagian kedahsyatan usaha pendidikan di jaman modern.

Perubahan Sosial dan Integrasi Sosial

Makin besar jangkauan pranata pendidikan, makin kompleks hubungannya dengan tertib sosial. Seperti dikemukakan di atas, sekolah semakin banyak melakukan fungsi-fungsi luas untuk massa penduduk yang dahulu dilakukan oleh keluarga, masyarakat dan agama. Sistem pendidikan, bila efektif secara sosial, menjadi sarana perubahan teratur melintasi generasi-generasi dalam kelas dan lokasi orang-orang dan kelompok-kelompok sebagai elit. Akan tetapi sistem itu bisa memperlemah masyarakat akibat kurangnya artikulasi atau ketidakmampuan untuk menyesuaikan diri. Artikulasi untuk sebagian adalah suatu masalah betapa baik hasil pendidikan seimbang dengan kebutuhan tenaga ahli. Adanya terlalu banyak orang yang dididik dalam administrasi pemerintah dan hukum atau disiapkan secara lain untuk mendapatkan kedudukan dalam aparatur pemerintah, adalah suatu sumber suatu inteligensia yang tak puas dan resah dalam masyarakat-masyarakat yang sedang membangun industri yang pada waktu yang sama kekurangan ahli eksakta dan insinyur. Terlalu banyak orang yang dididik di bawah tingkat pengetahuan umum yang fungsional dalam masyarakat-masyarakat industrial yang maju kemungkinan akan menciptakan suatu massa tenaga tak terdidik yang kurang cocok untuk penataran pekerjaan dan latihan ulang yang menyebar dalam ekonomi modern.

Penyesuaian untuk sebagian adalah suatu masalah bagaimana lembaga pendidikan yang penting menghadapi

perubahan sosial yang cepat. Menurut Mannheim sekolah masa lampau adalah "suatu tempat latihan untuk menyesuaikan diri dengan suatu masyarakat yang mapan dengan menirunya," sedangkan sekolah modern adalah (atau haruslah) "suatu pengantar untuk suatu masyarakat yang telah dinamis".¹ Menghadapi tradisi semata-mata secara potensial adalah kurang integratif; pengetahuan baru harus dimasukkan dalam kurikulum, dan yang baru serta yang lama harus dijadikan koheren. Orang harus memperkirakan tingkah laku yang tepat untuk hari depan yang tidak dikenal dan secara demikian meningkatlah tekanan untuk mendidik bagi "adaptabilitas". Akan tetapi ini meriskir kehilangan nilai-nilai yang telah berabad-abad, diskontinuitas kultural dan krisis dalam identitas pribadi. Fleksibilitas, suatu cita-cita latihan yang diisyaratkan oleh perubahan cepat, bisa menimbulkan kekacauan dan kaos. Integrasi sosial, dalam dasar-dasar pengajarannya, sebagian bergantung pada kemampuan sekolah untuk meramu fleksibilitas adaptif dengan peniruan mantap masa lampau, sambil menghindari individualisme maupun ortodoksi kebudayaan.

Karena pendidikan menghadapi banyak kekuatan dalam masyarakat-masyarakat yang kompleks, penyesuaiannya ke satu arah bisa menimbulkan ketegangan serius ke arah yang lain. Kaitan erat dengan ekonomi dalam masyarakat-masyarakat maju menjadikan pendidikan suatu tempat pembinaan bakat, suatu perusahaan pemrosesan orang yang masif yang menyiapkan tenaga untuk spesifikasi-spesifikasi kebutuhan pekerjaan dan cetak biru pemerintah. Perusahaan semacam itu sebagai cirinya adalah besar skalanya dan sangat banyak spesialisasinya dalam operasi internnya. Satu akibat pemrosesan masif itu ialah suatu hubungan kaku antara mereka yang melayani dan mengajar dan mereka yang belajar. Pemrosesan itu hampir-hampir tidak mengganggu mahasiswa yang hanya memikirkan sasaran vokasional, tetapi secara serius mengganggu minat intelektual dosen dan mahasiswa. Kaum muda idealis, yang memikirkan identitas pribadi mereka dan keadilan sosial dalam masyarakat massa, merasa kurang dilayani oleh

1 Karl Mannheim, *Freedom, Power, and Democratic Planning* (New York, 1950), hal. 258

sistem pendidikan yang diikat dengan kebutuhan-kebutuhan kemajuan teknologi. Secara demikian, pada waktu pendidikan menjadi mapan, dia ikut menimbulkan ketidakpuasan dan alienasi intelektual.

Apabila sistem pendidikan terpesona dengan tuntutan pekerjaan, dia juga akan melupakan kebutuhan-kebutuhan orang di luar pekerjaan. Jelas pendidikan harus juga belajar menyumbang pada penggunaan waktu senggang. Namun orientasi pada kewajiban dan acara ketat sekolah-sekolah yang menyiapkan kaum muda untuk pekerjaan birokrasi bertentangan dengan kepekaan-kepekaan yang cocok untuk penggunaan waktu senggang. Penekanan atas studi yang bermanfaat juga menjadikan kesenian suatu embel-embel dalam kurikulum, dan secara demikian mengurangi pengalaman estetis kaum muda dan membiarkan mereka pada lembaga-lembaga lain untuk membina kesenian dalam masyarakat.

Dalam kurun waktu satu atau dua generasi suatu sistem pendidikan bahkan bisa gawat bagi identitas dan integrasi suatu bangsa. Dalam perubahan cepat yang menandai bagian kedua abad keduapuluh, bangsa-bangsa baru dan masyarakat-masyarakat tradisional berusaha sekuat tenaga untuk membawa rakyat ke modernisasi. Satu contoh adalah Israel, di mana imigrasi massal memusatkan energi nasional untuk mengasimilasi rakyat tradisional. Pada 1960 Israel adalah suatu demokrasi jenis Barat yang sekuler dengan perekonomian yang berakar pada ilmu pengetahuan dan teknologi. Akan tetapi lebih dari separuh arus imigran dasawarsa 1950-an adalah orang-orang Yahudi Afro-Asia, yang buta huruf dan miskin serta ketimuran nilai-nilainya. Dalam keadaan serupa itu sosialisasi yang berlangsung dalam keluarga imigran lebih mengancam daripada mendukung integrasi nasional. Kaum muda keluarga-keluarga tradisional harus ditampung dalam alat-alat negara seperti sekolah dan tentara, dengan cepat dipisahkan dari tradisi, dan diubah menjadi warga negara dan pekerja modern; kalau hal itu tidak dilakukan, maka pada waktu anak-anak menjadi dewasa dan mendapatkan

hak pilih, akan terdapat dua bangsa atau satu bangsa dengan bermacam-macam identitas.¹

Banyak bangsa lain di Asia, Afrika dan Amerika Latin, baik yang baru maupun yang sedang mengalami modernisasi cepat, merasa bahwa sistem pendidikan memainkan peranan penting dalam pembangunan bangsa dan perubahan nasional. Sistem pendidikan berusaha sekuat tenaga untuk menciptakan orang-orang terdidik bagi sektor-sektor atas yang meluas dari suatu struktur pekerjaan yang cepat berubah, khususnya orang-orang yang dapat merencanakan dan memimpin pemerintahan modern dan industri. Para guru dan lulusan sistem itu, yang jauh di depan massa kemampuannya untuk mengerti negara modern, menantang elit tradisional yang berkuasa, dengan berbagai cara, dari barikade demonstrasi jalanan sampai biro pegawai negeri. Masalah-masalah gawat identitas nasional kadang-kadang berkisar pada kemampuan sekolah-sekolah untuk memajukan suatu bahasa nasional dalam suatu masyarakat baru dengan banyak bahasa. Misalnya dilakukan usaha di Malaya, yang berpenduduk Melayu, Cina, India dan Eropa, untuk menjadikan Melayu bahasa nasional yang menyatukan. Apapun maksud lain pendidikan dalam masyarakat modern, tujuannya adalah integrasi nasional dan kompetensi modern. Di sini sosiologi pendidikan secara menonjol menjadi bagian sosiologi pembangunan nasional.²

Akhirnya, pendidikan telah menjadi suatu kekuatan yang sangat kreatif dalam masyarakat. Laboratorianya bisa melayani industri dan pemerintah, tetapi para ahlinya juga menciptakan pengetahuan yang membuka visi-visi baru dan merongrong struktur-struktur ekonomi dan politik yang ada. Pelajaran-pelajarannya dapat menyiapkan pekerja-pekerja penurut, tetapi guru-gurunya juga menciptakan sikap-sikap yang kritis terhadap cara-cara yang telah mapan dan memperkenalkan cita-cita dan lembaga-lembaga kebebasan kepada kaum muda. Sistem-sistem

1 Lihat Judith T. Shuval, *Immigrants on the Threshold* (New York, 1963)

2 Lihat James S. Coleman, Ed. *Education and the Political Development* (Princeton University Press, 1965); lihat juga Philip J. Foster, *Education and Social Change in Ghana* (London, 1965)

kompleks pendidikan yang diperpanjang membimbing ke arah perubahan maupun stabilitas, gagasan kritis di samping penuruan tanpa pemikiran, diskontinuitas serta erupsi di samping kontinuitas dan perkembangan lamban. Tendensi-tendensinya adalah majemuk dan membiarkan hasilnya terbuka terhadap permainan nilai-nilai, efektivitas tindakan kelompok, dan pelaksanaan kekuasaan politik.

2. PRANATA PENDIDIKAN YANG PENTING

Pranata pendidikan yang penting dalam suatu masyarakat mempunyai suatu pembagian kerja, suatu struktur pengawasan, dan suatu angkatan kerja. Komponen-komponen ini merupakan gejala sosial dan mempengaruhi proses pendidikan serta impaknya atas individu dan masyarakat. Unsur-unsur institusional sebagian mencerminkan masyarakat yang lebih luas, tetapi juga mempunyai dinamikanya sendiri dan akibat-akibat yang tidak direncanakan oleh pemimpin-pemimpin politik dan staf administrasi. Beberapa issue yang terlibat dalam pembagian kerja dan struktur pengawasan itu akan dibahas di bawah ini.

Ketika pendidikan diperluas sampai bagian besar penduduk, menjadi lebih lama untuk mengisi lebih banyak tahun dalam siklus kehidupan, dan terikat lebih erat dengan alokasi pekerjaan dan status, terjadi diversifikasi tugas-tugas pendidikan. Lebih banyak sektor pendidikan dibentuk sekitar pergantian-pergantian program, personal serta langganan dan mengintensifkan masalah-masalah pembagian kerja serta pengawasan. Dalam masyarakat-masyarakat yang ditandai penguasaan sentral kebijaksanaan pendidikan, instansi-instansi pemerintah nasional secara sistematis berusaha membagi tugas-tugas kepada sektor-sektor dan membakukan program-program dan tuntutan-tuntutan masuk serta ke luar dalam bagian-bagian yang penting itu. Dalam desentralisasi struktur pendidikan, tugas-tugas dapat dibatasi dan diambil alih oleh prakarsa swasta dan instansi-instansi pemerintah yang tersebar, dan sebagai akibatnya meningkatlah variasi barang-barang yang ditawarkan sekolah kepada orang tua dan murid.

Sentralisasi penguasaan pendidikan dalam suatu kementerian nasional atau, pada tingkat yang lebih rendah, dalam suatu departemen regional atau negara bagian, melayani tujuan-tujuan tertentu dan mendatangkan masalah-masalah institusional tertentu, sedangkan desentralisasi melayani tujuan-tujuan lain dan mendatangkan masalah-masalah jenis lain. Sentralisasi menunjang integrasi, prosedur teratur, aplikasi seragam norma-norma, dan inovasi dari atas. Dia memungkinkan pembagian kembali sumber-sumber daya melintasi suatu sistem luas untuk mengurangi perbedaan di antara lingkungan pendidikan lokal, antara yang kaya dan miskin, dan antara yang maju dan terbelakang. Masalah-masalah yang disebabkan penguasaan sentral adalah kekakuan birokrasi, kesalahan masif, dan berkurangnya prakarsa di propinsi-propinsi; lembaga serupa itu mungkin tidak mempunyai pandangan ke depan, kepekaan, dan kemampuan perencanaan yang untuk mengadakan beribu-ribu penyesuaian yang diperlukan dari diversifikasi pranata dalam suatu masyarakat yang cepat berubah.

Desentralisasi menunjang penyesuaian lokal pada bermacam-macam nilai masyarakat-masyarakat majemuk dan penyesuaian kepentingan sekolah dengan kepentingan kelompok khusus, misalnya akulturasi suatu minoritas. Dia memungkinkan prakarsa dari bawah. Masalah-masalah akibat desentralisasi penguasaan ialah bahwa prakarsa lokal tunduk pada status quo lokal dan kebutuhan-kebutuhan serta kepentingan-kepentingan yang memotong masyarakat ditanggapi secara tambal sulam. Suatu sistem yang adaptif secara lokal menjadi suatu kasus institusi yang terombang-ambing pada waktu wewenang bergerak ke atas ke institusi-institusi lain. Misalnya pada waktu perusahaan-perusahaan, serikat-serikat buruh dan badan-badan pengatur nasional mulai menguasai ekonomi nasional dan karya pendidikan terjalin erat dengan ekonomi nasional dan hal-hal seperti teknologi kemajuan dan perlindungan nasional. Biaya keterombang-ambing dan ketidakpekaan alamiah instansi lokal terhadap masalah-masalah nasional memajukan usaha-usaha untuk memusatkan penguasaan atau untuk membangun mekanisme-mekanisme nasional guna mempengaruhi instansi-instansi tersebar yang tetap memegang penguasaan formal.

Negara modern harus menertibkan pembagian kerja pendidikan. Di mana suatu mekanisme birokrasi nasional lemah atau tiada, usaha untuk mengkoordinasi pembagian kerja akan menggalakkan usaha memperkuat mekanisme itu dan juga pertumbuhan suatu struktur pembantu, terdiri atas perkumpulan-perkumpulan sukarela, persetujuan-persetujuan antar organisasi, komite-komite studi, badan-badan akreditasi, dan organisasi-organisasi ujian, yang membantu memadukan instansi-instansi pemerintah dan swasta. Kelompok-kelompok pembantu, karena tidak mempunyai kekuasaan, pertama-tama beroperasi lewat persuasi uang, prestise, dan keuntungan bersaing organisasi-organisasi besar atas usaha sendirian. Pada waktu yang sama negara modern harus juga membantu riset untuk mendiversifikasi perguruan tingginya, dan untuk mengembangkan sektor-sektor penyesuaian kreatif dengan perubahan cepat yang tidak dapat diantisipasi dalam seluruh kompleksitasnya di kantor pusat. Di mana tiada desentralisasi atau federalisme, usaha diversifikasi dan usaha menyediakan prakarsa yang tersebar luas akan mendorong proliferasi pusat-pusat pengaruh dalam sistem dan mengakibatkan mengendornya integrasi ketat struktur tradisional.

Dengan demikian struktur-struktur pendidikan desentralisasi berada di bawah tekanan untuk mengubah pembagian kerja dan penguasaan intern menuju tertib nasional melalui organisasi pembantu dan birokrasi nasional yang lebih kuat. Di lain pihak sistem-sistem pendidikan yang dipusatkan berada di bawah tekanan untuk mengendorkan birokrasi tradisional untuk memungkinkan bentuk-bentuk baru pendidikan menengah dan tinggi dan untuk memanfaatkan peranan pendidikan dalam riset dan inovasi. Tekanan menuju koordinasi tertib dan tekanan menuju otonomi individu dan organisasi adalah tendensi-tendensi berlawanan yang fundamental yang inheren dalam pendidikan dalam masyarakat industrial yang maju. Dengan bermacam-macam tradisi kebudayaan dan bermacam-macam struktur kekuasaan politik, masyarakat-masyarakat akan memperjuangkan penyelesaian-penyelesaian yang sedikit berbeda bagi konflik ini. Akan tetapi kita juga dapat mengharapkan kon-

vergensis tertentu antara bangsa-bangsa atas model sistem pendidikan yang menjalin pimpinan sentral dengan konsultasi dan persuasi intensif dan yang menempatkan persiapan untuk perubahan yang tidak dikendalikan pada garis yang sama dengan implementasi langsung kebijaksanaan nasional.

3. ORGANISASI PENDIDIKAN

Sekolah adalah suatu sistem sosial formal dengan hubungan-hubungan ekstern dan pola-pola intern yang mempengaruhi proses pendidikan.¹ Badan masing-masing mempunyai suatu peranan khusus dalam pembagian kerja pendidikan, dan tempatnya dalam jaringan institusional mempengaruhi status organisasi dan anggota-anggotanya. Suatu sekolah dinilai dari luar oleh persepsi umum bagaimana tugas-tugas pokoknya berkaitan dengan sistem status umum dari masyarakat. Sekolah-sekolah menengah kejuruan yang membimbing ke arah pekerjaan-pekerjaan status rendah, dibandingkan dengan sekolah-sekolah menengah umum yang membimbing ke arah pekerjaan-pekerjaan status tinggi, di manapun mengalami stigma yang mempengaruhi arus murid dan moral para guru serta konsepsi diri dan ambisi para siswa. Adalah praktis suatu hukum besi status sekolah bahwa tidak dapat dicapai persamaan status penghargaan oleh sekolah-sekolah yang melakukan bermacam-macam tugas pendidikan dan sosial.² Dalam sistem-sistem sekolah-sekolah menengah kejuruan, misalnya struktur Inggris tiga bagian, kesulitan-kesulitan penghargaan sekolah mendorong sementara pendidik dan awam ke arah bentuk-bentuk organisasi sekolah yang lebih komprehensif, dan mengelompokkan jurusan-jurusan kurikuler dalam tubuh suatu sekolah bersama untuk menghindari degradasi status banyak guru dan siswa. Pada waktu sekolah-sekolah meningkat jumlah dan jenisnya, status salah satu di antara lain-lain semakin dipengaruhi oleh suatu kontes yang terdiri atas usaha organisasi

1 Lihat Charles E. Bilwell, "The School as a Formal Organization," dalam James G. March, Ed., *Handbook of Organizations* (Chicago, 1965), hal. 714-813

2 Lihat Olive Banks, *Parity and Prestige in English Secondary Education: A Study in Educational Sociology* (London, 1955)

favorit untuk melindungi dan menyatakan keunggulan mereka yang diakui, usaha masyarakat konsumen untuk mengadakan diskriminasi dan memberi cap, dan manuver-manuver sementara pembaharu, administrator dan guru yang kurang favorit untuk menutup pembagian kerja dari penilaian umum yang membatasi perbedaan-perbedaan status.¹

Dalam struktur intern organisasi pendidikan, meningkatnya skala dan proliferasi kegiatan-kegiatan pekerjaan mengakibatkan diferensiasi peranan. Administrasi menjadi terpisah dari mengajar; sebagai akibat kebutuhan akan koordinasi, muncul suatu hirarki tingkat administrasi. Dengan proliferasi pengetahuan mengajar itu sendiri menjadi lebih dispesialisasi. Besarnya tugas menasihati dan menyalurkan siswa-siswa menghasilkan penasihat yang tidak mengajar. Dengan semakin kompleksnya struktur peranan sekolah, terjadi birokratisasi hubungan di mana tanggung jawab dan yurisdiksi dibatasi secara formal dan peraturan-peraturan secara formal disusun untuk menentukan keputusan-keputusan demi maksimum kewajaran dan dependabilitas (dapat diandalkan). Karena catatan-catatan menyembunyikan siswa dan para ahli menilainya dan menunjuknya untuk perawatan, aparatur formal mendapat bobot begitu besar sehingga mampu bersaing dengan keluarga dan lingkungan dalam menentukan hari depan kaum muda. Orientasi orang tua dan siswa harus mengadakan interaksi dengan sarana-sarana prestasi yang semakin disistematisasi. Orientasi-orientasi kadang-kadang dibatasi, kadang-kadang dibatasi kembali, dan selalu diproses oleh kegiatan-kegiatan sehari-hari birokrasi.²

Akan tetapi bobot birokrasi berbeda antara sekolah. Hal ini bergantung pada berlangsungnya bentuk-bentuk pengaruh lain, khususnya wewenang kolegial guru-guru atau dosen-dosen, dan pada tekanan-tekanan balasan subkultur guru dan siswa. Arti birokrasi juga bergantung pada apakah sekolah yang besar itu adalah suatu organisasi kesatuan atautkah suatu federasi kelom-

1 Lihat Burton R. Clark, *The Open Door College: A Case Study* (New York, 1960)

2 Lihat Aaron V. Cicourel dan John I. Kitsuse, *The Educational Decision-makers* (Indianapolis, 1963)

pok-kelompok guru dan murid yang setengah merdeka. Dalam kenyataan struktur organisasi mungkin mempunyai akibat-akibat yang kuat dan menetap atas watak individu. Identitas pribadi sulit dibentuk di dunia modern yang cepat berubah, dan kampus adalah salah satu tempat pembentukan identitas yang menentukan. Kalau identitas bergantung pada hubungan-hubungan pribadi, maka mudahnya komunitas yang khas bagi kampus massal akan mengganggu dan memperlemah identitas itu. Meningkatnya impersonalitas di sekolah-sekolah rupanya mempunyai akibat sosial yang lebih besar daripada impersonalitas di hampir semua jenis organisasi lain. Usaha sementara pembaharuan pendidikan untuk menyusun kampus-kampus besar sebagai federasi-federasi negara-negara kecil adalah tanggapan atas kepercayaan itu. Mengenai issue yang jelas gawat ini, imaginasi sosiologi masih banyak dipenjarakan oleh klise-klise dan belum dijiwai oleh riset.

4. PENDIDIKAN PADA PRANATA-PRANATA LAIN

Selera luar biasa masyarakat modern akan pengajaran sistematis memperluas karya pendidikan di seluruh masyarakat. Sub-sub-sistem pendidikan yang berarti berkembang di kalangan militer, industri dan agama untuk menyalurkan ketrampilan, pengetahuan atau perspektif yang tidak disediakan dalam garis reguler sekolah-sekolah. Perkembangan ini secara istimewa digerakkan oleh perubahan cepat dalam ketrampilan-ketrampilan kerja dan kompleks tuntutan organisasi modern. Suatu firma bisnis modern menjaga kompetensinya dengan latihan sistematis personalnya, dari pucuk pimpinan sampai pegawai rendah. Orang-orang berganti-ganti dari produksi dan pelajaran dengan sejumlah jam atau minggu atau bulan yang disisihkan untuk ruang kelas dalam atau di luar firma. Angkatan Perang modern adalah suatu perusahaan pendidikan yang luas: kompetensinya bergantung pada kemampuan untuk mengubah calon-calon menjadi teknisi dan untuk menciptakan suatu korps perwira di mana manajer dan teknolog menduduki tempat di samping komandan tempur lama. Karier militer semakin bergan-

tung pada prestasi dalam sekolah-sekolah yang melatih perwira-perwira ke arah tingkat-tingkat ketrampilan dan pemikiran kompleks yang semakin tinggi.

Bangsa-bangsa baru juga melihat kemiliteran sebagai suatu tempat kerja pendidikan utama. Di Israel, tentara memegang peranan penting di samping sekolah-sekolah dalam akulturasi kaum imigran: orang-orang muda belajar bahasa Ibrani, sejarah dan geografi mereka, disiplin gaya baru bekerja dengan orang-orang lain, dan ketrampilan-ketrampilan kerja baru. Dalam kebanyakan masyarakat yang melakukan modernisasi, perwira-perwira militer termasuk kelompok-kelompok terdidik yang paling baik, dan mendapatkan kompetensi khusus dalam keinsinyuran dan administrasi. Dengan menggabungkan keahlian modern dengan akses pada sarana-sarana kekuasaan, mereka memainkan peranan yang menentukan dalam politik pembangunan nasional.

Organisasi-organisasi keagamaan, yang sejak lama melakukan pendidikan dengan indoktrinasi formal atau setengah formal umat, melibatkan diri lebih lanjut dalam pendidikan yang terorganisasi dengan mengubah rantai bawah gereja menjadi pusat komunitas, dan pejabat gereja menjadi pekerja sosial serta pendidik orang-orang dewasa, dan secara demikian memperluas kegiatan-kegiatan untuk mempertahankan suatu tempat sentral dalam masyarakat-masyarakat yang memulai sekularisasi. Di Amerika Serikat dalam dasawarsa 1960-an lebih banyak orang ikut serta dalam kelas-kelas dewasa dari gereja-gereja dan sinagoga-sinagoga daripada dalam kelas-kelas yang disediakan oleh kolese-kolese dan universitas-universitas, khususnya di Selatan. Gereja-gereja yang telah mapan menawan hati para pendengar secara yang lebih efektif daripada kursus-kursus televisi.¹ Kalau kelas-kelas formal kita tambah dengan sosialisasi sengaja yang dilakukan dari mimbar agama, maka jelaslah bahwa suatu definisi pendidikan yang luas harus mencakup gereja atau mesjid sebagai sarana pengajaran.

1 John W.C. Johnstone dan Ramon J. Rivera, *Volunteers for Learning: A Study of the Educational Pursuits of American Adults* (Chicago, 1965), hal. 10, 53-55, 111

Tendensi-tendensi serupa itu terdapat pula dalam biro umum, serikat kerja dan perhimpunan profesi. Institusi-institusi karya untuk orang-orang dewasa merasa bahwa demi kepentingan mereka sendiri mereka harus memajukan munculnya sub-sistem pendidikan dan secara demikian menyebarluaskan pendidikan formal dalam masyarakat. Dengan demikian bagi semakin banyak penduduk pendidikan formal adalah sarana utama menuju kualifikasi kultural maupun okupasional (pekerjaan). Pengetahuan adalah suatu bumbu utama masyarakat yang didasarkan atas ilmu, teknologi dan keahlian, dan primat pengetahuan adalah primat pendidikan pula. Berhadapan dengan bahaya-bahaya besar dan ketidakpastian, suatu masyarakat yang belajar menyajikan kesempatan agar jumlah-jumlah besar rakyat dapat ikut secara efektif dalam suatu kebudayaan kompleks dan dalam urusan-urusan sosial dan politik suatu masyarakat yang kompleks. Dalam kemungkinan ini terletak janji pendidikan orang modern.