

AUDIT OPERASIONAL UNTUK MENGUKUR KINERJA MANAJERIAL KEPALA SEKOLAH

Oleh: Teguh Triwiyanto

Jurusan Administrasi Pendidikan FIP Universitas Negeri Malang
Jl Semarang Nomor 5 Malang Jawa Timur 65145
teguhtri_um@yahoo.com

OPERATIONAL AUDIT FOR MANAGEMENT PERFORMANCE OF HEADMASTER

Abstract

Headmaster had strategic function in management and school development. Generally, management in scope of education institution directly to headmaster figure. Connected with headmaster, there are competition that have be complete, like: management, entrepreneurship, supervision, social and personality. Management competition of headmaster become for basic to manage components in education. Because in competition type and doing by measurement through management of school activity, so the headmaster performance can doing by evaluate with doing measurement management performance of headmaster. Measurement performance of management Headmaster can do with activity operational audit of school by measured economic achievement, efficiency and effectivity of education.

Key word: operasional audit, performance, headmaster

Abstrak

Kepala sekolah memiliki peran strategis dalam pengelolaan dan pengembangan sekolah. Secara umum pengelolaan dalam lingkup lembaga pendidikan diarahkan pada figur kepala sekolah. Terkait dengan kepala sekolah, terdapat kompetensi yang musti dipenuhi yaitu: manajerial, kewirausahaan, supervisi, sosial, dan kepribadian. Kompetensi manajerial kepala sekolah tersebut menjadi landasan untuk mengelola komponen-komponen dalam pendidikan. Karena berupa kompetensi dan dilaksanakan melalui kegiatan pengelolaan sekolah, maka keberadaannya dapat dilakukan evaluasi dengan melakukan pengukuran kinerja manajerial kepala sekolah. Pengukuran kinerja manajerial kepala sekolah dilakukan melalui kegiatan audit operasional sekolah dengan mengukur capaian ekonomis, efisiensi, dan efektifitas pendidikan.

Kata Kunci: Audit operasional, kinerja, kepala sekolah

Pendahuluan

Empat tahun berselang lahir peraturan berkaitan dengan keberadaan kepala sekolah. Peraturan tersebut menjadi panduan bahwa jabatan kepala sekolah memiliki tugas pokok dan fungsi yang memerlukan sistem rekrutmen yang memadai. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Th 2007 Tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah merupakan langkah perbaikan yang memperlihatkan keseriusan pemerintah. Lahir kemudian setelah peraturan pemerintah

tersebut yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang pemberian tugas tambahan guru sebagai kepala sekolah.

Keberadaan permendiknas tersebut memang disikapi beragam oleh daerah (kabupaten/kota). Beberapa daerah memang tenang-tenang saja dan tidak bereaksi berlebihan. Tetapi beberapa daerah merasa keberatan dengan permendiknas. Alih-alih menerima, sebagian merasa kewenangannya merasa dipangkas. Maka, isu politisasi jabatan kepala sekolah memang bukan isapan jempol belaka. Calon-calon kepala sekolah selama ini seperti menjadi alat bagi kekuasaan bupati/walikota, kepentingan politik dan hitung-hitungan politik aromanya kuat tercium. Keberadaan permendiknas ini memang seakan memang seperti melucuti (depolitisasi) kekuasaan daerah. Tapi taring permendiknas ini pun tidak seberapa, sebab Kementerian Dalam Negeri yang notabene “bos” bupati/walikota tidak meneken peraturan ini. Jadi bupati/walikota dengan leluasa akan berkelit dan mengabaikan permendiknas ini.

Tentu saja tidak semua pemimpin daerah gusar dengan turunnya permendiknas yang mengatur kepala sekolah ini. Sebab banyak juga yang sadar bahwa peraturan ini merupakan usaha pemerintah (pusat) membenahi mutu pendidikan, khususnya mutu kepala sekolah. Walaupun kesadaran tersebut juga tidak cukup, sebab implementasi dari permendiknas ini pun masih membutuhkan penanganan yang sinergi setiap komponen, kalau tidak maka titik-titik rawan terjadi penyelewengan terbuka pada setiap tahap pengadaan kepala sekolah ini. Kondisi ini menjadikan evaluasi kinerja kepala sekolah menjadi sangat penting dan audit operasional sekolah dapat menjadi salah satu pilihan alternatif.

Sementara itu sisi lainnya, telah lahir pula beberapa peraturan yang menjadi rambu-rambu mengenai pelayanan. Semestinya hal ini dapat dijadikan ukuran bagi keberhasilan pengelolaan lembaga pendidikan oleh kepala sekolah. Peraturan-peraturan tersebut antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan, PP 65 Th 2005 Tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal (SPM), Permendagri 06 Th 2007 Tentang SPM, Permen 15 Th 2010 Tentang SPM Pendidikan Dasar.

Kepala sekolah profesional berasal dari guru profesional. Guru profesional tentu diharapkan akan memperbaiki mutu pendidikan, dengan sendirinya dengan kepala sekolah profesional harapan perbaikan mutu menjadi lebih mudah tercapai. Profesional digambarkan Case (2009:8) memiliki tiga karakteristik: pelatihan khusus yang diperoleh lewat pendidikan formal, pengakuan publik terhadap otonomi komunitas praktisi untuk mengatur standar pelaksanaan profesi itu, dan komitmen untuk memberikan layanan kepada publik yang lebih penting dari kesejahteraan ekonomi praktisi.

Tiga karakteristik profesional seperti yang diungkapkan di atas memiliki makna bahwa kepala sekolah merupakan sebuah pekerjaan yang didalamnya terdapat tugas-tugas dan tanggung jawab seperti yang tersebut dalam suatu pekerjaan profesional. Ini berarti kepala sekolah adalah profesi, yaitu suatu jabatan atau pekerjaan yang memerlukan keahlian khusus sebagai kepala sekolah. Wijaya (1991:1) mengatakan bahwa profesi adalah suatu jabatan atau pekerjaan yang menuntut keahlian dari para anggotanya. Artinya, bahwa pekerjaan itu tidak dapat dikerjakan oleh sembarang orang yang tidak terlatih dan tidak dipersiapkan secara khusus untuk melakukan pekerjaan tersebut. Terkait dengan kepala sekolah, terdapat kompetensi yang musti dipenuhi yaitu: manajerial, kewirausahaan, supervisi, sosial, dan kepribadian.

Secara sederhana unsur-unsur dalam pendidikan dapat diringkas menjadi dua komponen yang mempengaruhi keberhasilan proses pendidikan, yaitu komponen yang berasal dalam diri individu yang sedang belajar, dan komponen yang berasal dan luar diri individu. Komponen yang terdapat di dalam individu dikelompokkan menjadi dua komponen, yaitu komponen psikis dan komponen fisik. Kedua komponen tersebut keberadaannya ada yang ditentukan oleh komponen keturunan, ada juga yang oleh komponen lingkungan, dan ada pula yang ditentukan oleh keturunan dan lingkungan. Sedangkan komponen berasal dan luar individu dikelompokkan menjadi komponen lingkungan alam, guru, metode mengajar, kurikulum, program, metode pelajaran, sarana dan prasarana, dan kondisi sosial-ekonomi.

Komponen yang berasal dari luar individu diperlukan pengelolaan (manajemen) untuk mengarahkan pada tujuan pendidikan. Keberhasilan pengelolaan komponen-komponen tersebut akan meningkatkan mutu proses dan mutu hasil pendidikan. Peningkatan mutu tersebut tentu saja dapat diukur melalui adanya perbaikan-perbaikan efisiensi dan efektifitas pendidikan. Secara umum pengelolaan dalam lingkup lembaga pendidikan diarahkan pada figur kepala sekolah.

Memang salah satu kompetensi kepala sekolah yaitu kemampuan manajerial (manajemen) yang memadai. Kompetensi tersebut mensyaratkan kemampuan kepala sekolah/madrasah untuk: (1) menyusun rencana sekolah untuk berbagai tingkatan perencanaan; (2) mengembangkan organisasi sekolah sesuai dengan kebutuhan; (3) memimpin sekolah dalam rangka pendayagunaan sumber daya sekolah secara optimal; (4) mengelola perubahan dan pengembangan sekolah menuju organisasi pembelajar yang efektif; (5) menciptakan budaya dan iklim sekolah yang kondusif dan inovatif bagi pembelajaran peserta didik; (6) mengelola guru dan staf dalam rangka pendayagunaan sumber daya manusia secara optimal; (7) mengelola sarana dan prasarana sekolah dalam rangka

pendayagunaan secara optimal; dan (8) mengelola hubungan sekolah dan masyarakat dalam rangka pencarian dukungan ide, sumber belajar, dan pembiayaan sekolah.

Tentu saja kompetensi manajerial kepala sekolah tersebut menjadi landasan untuk mengelola komponen-komponen dalam pendidikan. Karena berupa kompetensi dan dilaksanakan melalui kegiatan pengelolaan sekolah, maka keberdaannya dapat dilakukan evaluasi dengan melakukan pengukuran kinerja manajerial kepala sekolah. Pengukuran kinerja manajerial kepala sekolah sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010. Pengukuran kinerja manajerial kepala sekolah dilakukan melalui kegiatan audit operasional sekolah.

Terdapat beberapa fungsi dari audit operasional sekolah. fungsi-fungsi tersebut antara lain: (1) mengidentifikasi kebutuhan pengembangan profesional berkelanjutan; (2) memberikan balikan yang dapat digunakan sebagai bahan refleksi oleh kepala sekolah yang bersangkutan sehingga dapat secara terus-menerus meningkatkan kinerjanya; (3) menentukan tingkat kinerja seorang kepala sekolah dalam kurun waktu tertentu sebagai dasar dalam penentuan: (4) angka kredit jabatan guru yang mendapatkan tugas tambahan sebagai kepala sekolah; (5) perpanjangan pemberian tugas tambahan sebagai kepala sekolah, dan (6) promosi ke jabatan-jabatan lain yang terkait dengan tugas-tugas kependidikan.

Audit Operasional Sekolah

Audit operasional (*operational audit*) sering disebut dengan istilah audit kinerja (*performance audit*) dan disamakan dengan audit manajemen (*management audit*) karena manajemen yang melaksanakan kegiatan operasi perusahaan yang menentukan kinerja perusahaan. Audit operasional bertujuan memberikan penilaian terhadap kinerja perusahaan dengan memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan efektivitas kegiatan operasi perusahaan (Wijatno, 2009:273)

Audit operasional merupakan bagian dari sistem pengukuran kinerja untuk mengendalikan aktivitas manajemen. Pengukuran kinerja merupakan bagian dari fungsi pengendalian manajemen karena pengukuran kinerja dapat digunakan untuk mengendalikan aktivitas. Mahmudi (2007:58) mengatakan bahwa setiap aktivitas harus terukur kinerjanya agar dapat diketahui tingkat efisiensi dan efektivitasnya. Efisiensi dan efektifitas tersebut merupakan dasar untuk melakukan penilaian kinerja.

Audit operasional terhadap sekolah merupakan kegiatan penjaminan kinerja dan konsultasi manajemen yang bersifat independen dan obyektif terhadap kegiatan atau proses akademis yang dirancang untuk: (1) memberikan nilai tambah dan memperbaiki kinerja

akademis sekolah; (2) memberikan keyakinan bahwa pencapaian peningkatan mutu dan standart akademis sekolah berjalan efisien dan efektif; dan (3) mengendalikan kegiatan sekolah agar sesuai dalam kaidah aturan dan norma hukum yang berlaku.

Pengertian audit operasional tersebut menunjukkan bahwa kegiatan tersebut merupakan bagian dari aktivitas pengendalian manajemen pendidikan. Pengendalian manajemen pendidikan terdiri atas dua bagian, yaitu pengendalian substansi manajemen pendidikan dan proses pengendalian manajemen pendidikan. Pengendalian substansi manajemen pendidikan meliputi berapa komponen yaitu: kurikulum dan pembelajaran, sumber daya manusia, peserta didik, pembiayaan, sarana dan prasarana, dan partisipasi masyarakat.

Komponen pengendalian manajemen kurikulum merupakan aktivitas pengelolaan seperangkat rencana dan pengaturan tentang kompetensi yang dibakukan dan cara pencapaiannya disesuaikan dengan keadaan dan kemampuan. Pengendalian manajemen kurikulum dilaksanakan dalam rangka membantu peserta didik mengembangkan berbagai potensi baik psikis dan fisik yang meliputi moral dan nilai-nilai agama, sosial-emosional, kognitif, bahasa, fisik/motorik, kemandirian dan seni.

Dalam sistem pendidikan, pemerintah sebenarnya sudah melakukan langkah pengendalian manajemen kurikulum ini melalui perangkat-perangkat kebijakan dan peraturan. Peraturan tersebut misalnya Undang-Undang Nomor 20 Sisdiknas Bab X, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Lulusan untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Standar Proses, dan lain-lainnya.

Selanjutnya yaitu komponen pengendalian manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) pendidikan. Secara makro, SDM pendidikan merupakan keseluruhan potensi tenaga kerja yang terdapat di dalam suatu institusi pendidikan. Secara mikro, SDM pendidikan merupakan sekelompok anggota masyarakat yang memenuhi kebutuhan hidupnya dengan bekerja pada suatu unit kerja atau organisasi pendidikan, baik dalam organisasi pemerintah atau organisasi swasta. Manajemen SDM pendidikan secara sederhana dapat mengandung pengertian sebagai ilmu manajemen yang digunakan untuk mengelola sumber daya manusia pada sektor pendidikan.

Komponen pengendalian manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) pendidikan dilakukan untuk mengelola SDM supaya dapat mencapai tujuan pendidikan secara efektif dan efisien. Ruang lingkup pengendalian tersebut meliputi: (1) perencanaan : merencanakan kebutuhan, pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan sumber daya manusia; (2)

pengorganisasian: menyusun suatu organisasi dengan mendesain struktur dan hubungan antar tugas organisasi; (3) pengarahan: memberikan dorongan untuk menciptakan kemauan kerja yang dilaksanakan secara efektif dan efisien, dan (4) pengendalian: melakukan pengukuran-pengukuran antara kegiatan yang dilakukan dengan standar-standar tenaga kerja yang telah ditetapkan.

Sedangkan terdapat beberapa fungsi dalam pengendalian manajemen SDM pendidikan. Fungsi-fungsi tersebut merupakan upaya memperbaiki setiap proses yang ada. Fungsi-fungsi tersebut yaitu: (1) pengadaan: perencanaan, penarikan, seleksi, penempatan, pembekalan/pra jabatan; (2) pengembangan: diklat dan karier; dan (3) pemeliharaan: kompensasi, integrasi, hubungan dengan lingkungan, pemutusan/pensiun.

Produk hukum yang berkaitan dengan pengendalian manajemen SDM pendidikan tersebut dapat dijumpai pada undang-undang dan peraturan lainnya. Beberapa contoh dari hal tersebut yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, Serta Tunjangan Kehormatan Profesor, dan lain-lainnya.

Sementara itu pengendalian manajemen peserta didik merupakan rangkaian kegiatan pengelolaan peserta didik dari awal masuk sampai dengan lulus suatu program pendidikan. Imron dan Wiyono (2004:3) menyatakan bahwa siswa mempunyai sebutan-sebutan lain seperti murid, subjek didik, anak didik, pembelajar, dan sebagainya. Apapun istilahnya, yang jelas siswa adalah mereka yang sedang mengikuti program pendidikan pada suatu sekolah atau jenjang pendidikan tertentu.

Karena itu pengendalian manajemen peserta didik merupakan suatu kegiatan yang memusatkan perhatian pada pengaturan, pengawasan dan layanan siswa di kelas dan di luar kelas seperti: pengenalan, pendaftaran, layanan individual seperti pengembangan keseluruhan kemampuan, minat, kebutuhan sampai ia matang di sekolah. Berarti, pengendalian manajemen peserta didik dapat diartikan sebagai usaha pengaturan terhadap siswa mulai dari masuk sekolah sampai dengan mereka lulus sekolah. Pengaturan meliputi segi-segi yang berkenaan dengan peserta didik secara langsung dan tidak langsung.

Peraturan yang terkait dengan pengendalian manajemen peserta didik ini yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2007 Tentang Standar Pengelolaan Pendidikan oleh Satuan Pendidikan. Didalmnya memuat beberapa kegiatan yang semestinya dilakukan institusi pendidikan dalam upaya memberikan layanannya.

Setelah pengendalian manajemen peserta didik, maka pengendalian selanjutnya yaitu pengendalian pembiayaan pendidikan. Pembiayaan pendidikan ini menjadi salah satu hal yang menuntut keterbukaan dan akuntabilitas dari penyelenggaraan pendidikan. Pengendalian pembiayaan pendidikan merupakan pengendalian terhadap fungsi-fungsi pembiayaan pendidikan. Fungsi pembiayaan didalamnya memuat pemerolahan/sumber-sumber dana pendidikan dan bagaimana mengalokasikannya.

Pengaturan mengenai pembiayaan/pendanaan pendidikan dapat dijumpai dalam Pasal 46, Pasal 47, Pasal 48, dan Pasal 49, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal-pasal tersebut disusun berdasarkan semangat desentralisasi dan otonomi satuan pendidikan dalam perimbangan pendanaan pendidikan antara pusat dan daerah. Dengan demikian pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Selain itu juga diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.

Pengendalian manajemen pendidikan selanjutnya yaitu pengendalian manajemen sarana dan prasarana pendidikan. Sarana pendidikan adalah barang atau benda bergerak yang dapat dipakai sebagai alat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi unit kerja pendidikan. Contoh mobil, komputer, pulpen, kertas, tinta printer, dan lain-lain. Prasarana pendidikan adalah barang atau benda tidak bergerak yang dapat menunjang atau mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi unit kerja pendidikan. Contoh dari prasarana pendidikan yaitu gedung kantor, ruang kelas, laboratorium, perpustakaan, dan lain-lain.

Berdasarkan pengertian sarana dan prasarana di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengendalian manajemen sarana dan prasarana pendidikan yaitu pengelolaan sarana dan prasarana pendidikan dalam upaya mewujudkan tujuan pendidikan secara efektif dan efisien. Tentu saja pengendalian tersebut harus mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan sarana dan prasarana yang baik.

Produk hukum pemerintah yang berhubungan dengan pengendalian manajemen sarana dan prasarana menjadi acuan yang cukup memadai untuk mencapai tujuan pendidikan. Produk hukum tersebut antara lain PP 19 tahun 2005, Bab II pasal 2 disebutkan tentang Lingkup Standar Nasional Pendidikan salah satunya yaitu standar sarana dan prasarana. Dalam melaksanakan amanat tersebut diterbitkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) No. 24 Tahun 2007 Tentang Standar Sarana Prasarana SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA.

Pengendalian manajemen partisipasi masyarakat atau sering juga disebut hubungan lembaga pendidikan dan masyarakat memperlihatkan upaya bersama-sama membangun pendidikan. Maisyaroh (2004:118) mengatakan bahwa hubungan lembaga pendidikan dan masyarakat adalah suatu proses komunikasi antara lembaga pendidikan dan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap kebutuhan dan praktik pendidikan dan pada akhirnya bekerja sama untuk meningkatkan kualitas pendidikan di lembaga pendidikan. Manajemen hubungan lembaga pendidikan dan masyarakat adalah proses mengelola komunikasi tersebut mulai dari kegiatan perencanaan sampai pada pengendalian terhadap proses dan hasil kegiatannya.

Produk yang berhubungan dengan pengendalian manajemen partisipasi masyarakat dapat dijumpai dalam undang-undang. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional pada Bab IV mengatur tentang Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orang Tua, Masyarakat, dan Pemerintah.

Proses pengendalian manajemen pendidikan merupakan tahap-tahap yang harus dilalui untuk mewujudkan tujuan pendidikan yang hendak dicapai. Proses pengendalian manajemen pendidikan terdiri dari beberapa tahapan, yaitu: perumusan strategi, perencanaan strategik, pembuatan program, penganggaran, implementasi, pelaporan kinerja, evaluasi kinerja, dan umpan balik.

Proses pengendalian manajemen pendidikan tersebut berlangsung secara terus menerus dan berurutan membentuk sebuah siklus. Setiap siklus menjadi dasar untuk siklus selanjutnya. Setiap proses pengendalian manajemen pendidikan terdapat substansi manajemen pendidikan. Perumusan strategi pendidikan didalamnya memuat strategi substansi manajemen pendidikan, yaitu: kurikulum dan pembelajaran, sumber daya manusia, peserta didik, pembiayaan, sarana dan prasarana, dan partisipasi masyarakat. Perencanaan strategis didalamnya juga memuat substansi manajemen pendidikan, yaitu: kurikulum dan pembelajaran, sumber daya manusia, peserta didik, pembiayaan, sarana dan prasarana, dan partisipasi masyarakat. Demikian seterusnya memuat substansi manajemen pendidikan tersebut.

Produk proses pengendalian manajemen pendidikan dapat berupa kinerja dari masing-masing proses dan substansi pendidikan. Kinerja tersebut dapat dilakukan dengan melakukan pengukuran kinerja pada proses dan substansi manajemen.

Dalam dunia pendidikan, pengukuran kinerja dilakukan terutama untuk mengukur tingkat 3E, yaitu: ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (*value for money*). Istilah *Value for Money* (VFM) dalam pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan tiga elemen

utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Chambers dan Rand, 1997; dan Bourn, 2007). Konsep ekonomi, efisiensi, dan efektivitas terkait dengan tahapan input, proses, dan output. Dalam konteks pendidikan, maka yang terdapat berupa konsep ekonomis pendidikan, efisiensi pendidikan dan efektivitas pendidikan. Jika suatu aktivitas tidak memiliki ukuran kinerja, maka akan sulit bagi organisasi untuk menentukan apakah aktivitas tersebut berhasil atau gagal. Selain itu, manajemen/pengelola juga akan kesulitan untuk mengenali aktivitas mana yang perlu dikurangi atau dihilangkan untuk meningkatkan efisiensi.

Sesuai dengan konsep tersebut di atas, maka untuk melakukan audit operasional sekolah terhadap kinerja manajerial kepala sekolah meliputi tiga aspek. Ketiga aspek tersebut yaitu ekonomis pendidikan, efisiensi pendidikan dan efektivitas pendidikan.

Pengukuran Kinerja Ekonomis Pendidikan Kepala Sekolah

Ekonomi pendidikan sebagai sebuah disiplin ilmu tidak bisa lepas dari ilmu ekonomi. Paparan sebelumnya di atas memperlihatkan ekonomi, biaya, dan pembangunan banyak mempengaruhi corak perkembangan ekonomi pendidikan. Pendidikan sendiri memiliki watak khas yang berbeda dengan disiplin ilmu lainnya, uraian di bawah ini akan menguraikan ekonomi dalam praktek pendidikan.

Ekonomi pendidikan merupakan salah satu cabang dari ilmu ekonomi (Blaug, 1970, 1985; Woodhal, 1985), yang selain berusaha menghubungkan antara pendidikan dan ekonomi pada masa awal perkembangannya di tahun 1960 (Schultz, in Karabel and Halsey, 1977), sekarang telah berkembang menjadi penerapan prinsip-prinsip ekonomi untuk menganalisis kegiatan pendidikan (Woodhall, 1985; Cohn, 1979).

Cohn (1978:2) memberikan pengertian mengenai ekonomi pendidikan sebagai berikut: The economic of education is the study of how men and society choose, with or without the use of money, to employ scarce productive resources to produce various types of training, the development of knowledge, skill, mind, character, and so forth – especially by formal schooling – over time and to distribute them, now and in the future, among various people and group in society.

Pengertian tersebut menjelaskan bahwa ekonomi pendidikan adalah studi bagaimana individu dan masyarakat memilih, dengan atau tidak menggunakan uang, kesempatan sumber daya yang terbatas untuk memproduksi berbagai jenis pelatihan, pengembangan pengetahuan, keterampilan, pikiran, karakter, dan selanjutnya – terutama pendidikan formal – dengan waktu yang panjang dan mendistribusikan semua itu, sekarang dan masa mendatang, untuk bermacam-macam individu dan kelompok dalam masyarakat.

Pengertian di atas sejalan dengan yang diungkapkan Nurhadi (1993:1) bahwa pada hakekatnya analisis ekonomi pendidikan yang berasal dari analisis ekonomi bersumber kepada asumsi bahwa sumber daya (*resources*) itu langka (*scarce*) bila dikaitkan dengan keinginan dan kebutuhan manusia yang berkembang terus. Kelangkaan relatif semacam ini mengandung makna bahwa setiap penggunaan sumber daya, memerlukan suatu pemilihan yang cermat dari sekelompok kemungkinan pilihan yang terbatas. Apabila salah satu alternatif dipilih, maka kemungkinan alternatif berharga yang lain harus dilepas, dan hal ini mengandung “*oportunity cost*”. Cohn (1978:2) mengatakan In essence, then, the economics of education is concerned with (1) the process by which education is produced; (2) the distribution of education among competing groups and individuals; and (3) questions regarding how much should be spent by society (or any of its component individuals) on educational activities, and what types of educational activities should be selected

Isu-isu utama dalam ekonomi pendidikan oleh Cohn (1978:8) dikelompokkan dalam; (1) identification and measurement of the economic value of education; (2) the allocation of resources in education; (3) teachers salaries; (4) the finance of education, and (5) educational planning.

Ekonomi pendidikan menurut De Serpa (Nurhadi,1983:2) mempunyai dua macam tujuan, yaitu: tujuan positif dan tujuan normatif. Tujuannya yang positif, ekonomi pendidikan berusaha mendeskripsikan, mengelompokkan, menjelaskan dan memprediksikan gejala-gejala dalam dunia pendidikan. Istilah normatif pada hakekatnya menunjuk adanya standar. Standar yang digunakan dalam ekonomi pendidikan adalah efisiensi. Dalam ekonomi pendidikan, efisiensi ekonomik atau efisiensi alokatif (*allocative/economic efficiency*), yaitu upaya meningkatkan efisiensi dengan cara mengalokasikan kembali sumber daya yang ada.

Pengukuran ekonomi pendidikan sangat erat berkaitan dengan input sumber daya yang digunakan. Konsep ekonomi yang digunakan yaitu optimalisasi input sumber daya untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah ditentukan. Wijatno (2009:278) mengatakan sumber daya input pendidikan dapat berupa pendidik, pegawai, gaji, peralatan jasa, dan sebagainya. Pengukuran ekonomis dapat juga dilakukan dengan mengidentifikasi apakah masih terdapat biaya-biaya yang tidak diperlukan sehingga harus dihilangkan atau diminimalkan tanpa mengurangi kebutuhan yang diperlukan dan output yang dihasilkan.

Tabel 1 berikut ini merupakan contoh pemanfaatan analisis ekonomi pendidikan pada sebuah sekolah. Pencapaian kinerja lembaga pendidikan dapat diukur melalui perbandingan antara input rencana dan input realisasi yang kemudian diberi makna kualitatif.

Tabel 1 Pengukuran Ekonomi Pendidikan

No	Program/Kegiatan	Input Rencana (Rp)	Input Realisasi (Rp)	Pencapaian Kinerja Ekonomi (%)	Makna Kualitatif	Skor Ekonomi
1	2	3	4	$5=(4:3) \times 100$	6	7
1.	Gaji/kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan	200.000	200.000	100	Kurang ekonomis	2
2.	Pembinaan guru	700.000	900.000	129	Tidak ekonomis	1
3.	Pengadaan alat belajar	220.000	220.000	100	Kurang ekonomis	2
4.	Pengadaan bahan pelajaran	500.000	500.000	100	Kurang ekonomis	2
5.	Perawatan kelas	100.000	100.000	100	Kurang ekonomis	2
6.	Pegadaan sarana kelas	370.000	370.000	100	Kurang ekonomis	2
7.	Pengadaan sarana sekolah	20.000	20.000	100	Kurang ekonomis	2
8.	Pembinaan siswa	190.000	200.000	105	Tidak ekonomis	1
9.	Pengelolaan sekolah	110.000	110.000	100	Kurang ekonomis	2
JUMLAH		2.410.000	2.620.000	109	Tidak ekonomis	1

Untuk menentukan skor ekonomis digunakan skala pencapaian kinerja ekonomi pendidikan. Skala tersebut berupa kedudukan dan peringkat (persentase) dari hasil analisis yang kemudian diberi makna skor. Tabel 2 di bawah ini memperlihatkan tentang hal tersebut.

Tabel 2 Skala Pencapaian Kinerja Ekonomi Pendidikan

Skala (%)	Hasil	Skor
<90	Sangat Ekonomis	5
90 - 94.99	Ekonomis	4
95 - 99.99	Cukup ekonomis	3
100 - 105	Kurang ekonomis	2
>105	Tidak ekonomis	1

Tabel 1 pengukuran ekonomi pendidikan di atas memperlihatkan bahwa semakin kecil input realisasi dibandingkan dengan input rencana akan menjadikan semakin ekonomis. Begitu juga sebaliknya, semakin besar input realisasi dibandingkan dengan input rencana akan menjadikan semakin tidak ekonomis. Artinya, perlu ada usaha perbaikan tata kelola pendidikan dengan mengoptimalkan sumber-sumber yang ada jika menginginkan adanya pemanfaatan biaya pendidikan secara ekonomis.

Terdapat beberapa langkah dalam melakukan pengukuran ekonomi pendidikan. Langkah-langkahnya terdiri dari: (1) menentukan biaya input rencana pendidikan; (2) menentukan biaya input realisasi pendidikan; (3) menghitung persentase pencapaian kinerja ekonomi pendidikan melalui membagi biaya input realisasi dengan biaya input rencana pendidikan dan dikalikan 100; (4) memberikan makna kualitatif (lihat tabel skala pencapaian kinerja ekonomi pendidikan); dan (5) membuat skor ekonomi pendidikan.

Pengukuran Kinerja Efisiensi Pendidikan Kepala Sekolah

Efisiensi pendidikan menunjukkan keterkaitan yang erat antara efisiensi sebagai sebuah konsep dengan ekonomi pendidikan dan biaya dalam pendidikan. Kajian efisiensi pendidikan menggunakan disiplin ilmu ekonomi sebagai landasannya, bahwa pendidikan merupakan salah satu faktor produksi yang memiliki keuntungan dan nilai ekonomis yang harus dipenuhi. J. Hallak (1985:2) menyatakan bahwa secara ekonomi, pemilik faktor produksi menyerahkan faktor tersebut kepada produsen, maka biaya bagi si pemilik akan berupa, hilangnya pemakaian (*consumption forgone*), sedangkan produsen memperoleh biaya yang tepat dan dapat trukur, terdiri dari upah, bunga, ongkos-ongkos dan sebagainya.

Sebagai produsen jasa pendidikan, sama halnya dengan bidang-bidang aktivitas lainnya, secara teoritis menimbulkan konsep biaya yang sama. Walaupun begitu, pendidikan sendiri memiliki sifat-sifat khusus yang berbeda dengan bidang produksi atau ekonomi lainnya. Coombs dan J. Hallak (1985:2) menyatakan bahwa penerapan konsep biaya terhadap pendidikan mengungkapkan adanya tiga bentuk kesulitan yang melekat pada sifat aktivitas pendidikan itu sendiri dan terutama timbul dari: (a) definisi produksi pendidikan; (b) identifikasi transaktor ekonomi yang berhubungan dengan pendidikan; dan (c) kenyataan bahwa pendidikan mempunyai sifat-sifat pelayanan umum.

Pengertian efisiensi pendidikan tidak sama persis dengan konsep efisiensi pada bidang ekonomi atau produksi barang. Dalam proses produksi barang efisiensi dapat dikemukakan dalam bentuk uang atau bentuk moneter lain dan mempengaruhi yang terlibat didalamnya: produsen, penjual, pembeli, konsumen dan sebagainya. Istilah ini tersebut merupakan penggambaran teknis dalam proses produksi. Nurhadi (1988:48) menyatakan bahwa dalam proses produksi, efisiensi didefinisikan sebagai suatu keadaan dimana sesuatu produk yang diharapkan mencapai tingkat yang maksimal atas dasar suatu biaya input tertentu atau dimana biaya input ditekan seminimal mungkin dalam rangka menghasilkan suatu produk yang telah ditetapkan. Pengertian produksi barang tentu akan berbeda dengan produksi pendidikan yang memproses dan menghasilkan manusia terdidik.

Efisiensi pendidikan menggambarkan hubungan antara input dan output, atau antara masukan dan keluaran. Suatu sistem yang efisien ditunjukkan oleh keluaran yang lebih untuk sumber masukan (*resources input*). Efisiensi pendidikan artinya memiliki kaitan antara pendayagunaan sumber – sumber pendidikan yang terbatas sehingga mencapai optimalisasi yang tinggi. Nurhadi (1988:79) menyatakan efisiensi dalam proses pendidikan akan dicapai apabila produk pendidikan yang telah ditetapkan itu dapat dicapai dengan biaya input yang

minimal, atau produk pendidikan yang diperoleh secara maksimal didapat dengan biaya (input) yang telah ditetapkan. Proses pendidikan ini menurut Kir Haryono (1994:24) dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu: (1) sebagai barang konsumsi ia menghasilkan output dan (2) sebagai barang investasi ia menghasilkan outcomes.

Sama seperti kegiatan ekonomi lainnya konsep efisiensi pendidikan juga memperhitungkan biaya kesempatan (*opportunity cost*). Biaya kesempatan ini sering disebut *income forgone*, yaitu potensi pendapatan bagi siswa selama ia mengikuti penyelesaian pendidikan. Karena itu konsep efisiensi pendidikan lebih kompleks dari sekedar keuntungan, karena komponen biaya terdiri dari berbagai jenis dan sifatnya. Biaya itu tidak sekedar berbentuk uang tetapi juga biaya kesempatan. Sebagai contoh, seorang lulusan SLTA yang tidak melanjutkan keperguruan tinggi karena suatu sebab, jika ia bekerja tentu akan memperoleh penghasilan dan jika ia melanjutkan besarnya pendapatan selama kurang lebih empat tahun kuliah di perguruan tinggi harus diperhitungkan.

Selain sering dihubungkan dengan efektifitas pendidikan, efisiensi pendidikan juga sering dihubungkan dengan mutu pendidikan dan efisiensi dengan pemerataan pendidikan (Nurhadi, 1988:7; Winarso, 2000:40; dan Kir Haryono, 1994:47). Penelitian mengenai hal tersebut sebagian menunjukkan bahwa hasil balik pendidikan bisa diukur dengan apa yang diperoleh seseorang di satu pihak dan diperoleh negara di pihak lain. Hasil balik pribadi ditentukan dari jumlah keuntungan yang diperoleh seseorang sepanjang hidupnya. Keuntungan-keuntungan ini tidak hanya diukur dari produktivitas dan penghasilan tetapi juga dari kesejahteraan hidup. Hasil balik bagi negara meliputi hal-hal seperti misalnya hasil pajak. Termasuk didalamnya adalah bahwa sebuah sistem pendidikan (lembaga pendidikan atau sekolah) juga dapat diukur hasil baliknya.

Sebagaimana sudah disebutkan di muka bahwa efisiensi pendidikan termasuk dalam kategori efisiensi ekonomik, sementara itu efisiensi pendidikan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu efisiensi eksternal dan efisiensi internal (Kaswarjono dkk, 1972; Simmons, 1980; Coombs dan Hallak, 1987; dan Nurhadi, 1988:46).

Tabel 3 di bawah ini merupakan contoh analisis atau pengukuran efisiensi pendidikan. Langkah-langkahnya terdiri dari: (1) membuat rasio rencana yang dilakukan antara input rencana pendidikan dengan output rencana pendidikan; (2) membuat rasio realisasi program pendidikan yang dilakukan antara input realisasi dengan output realisasi program pendidikan; (3) menghitung persentase pencapaian kinerja efisiensi melalui membagi rasio rencana dengan rasio realisasi dan dikalikan 100; (4) memberikan makna kualitatif (lihat tabel skala Pencapaian kinerja efisiensi pendidikan); dan (5) membuat skor efisiensi pendidikan.

Tabel 3 Pengukuran Efisiensi Pendidikan

No	Program/Kegiatan	Input Rencana (Rp)	Input Realisasi (Rp)	Output Rencana	Output Realisasi	Rasio Rencana	Rasio Realisasi	Pencapaian Kinerja Efisiensi (%)	Makna Kualitatif	Skor Efisiensi
1	2	3	4	5	6	7=3:5	8=4:6	9=(8:7) x 100	6	7
1.	Gaji/kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan	200.000	120.000	10	10	20.000	12.000	60	Sangat efisien	5
2.	Pembinaan guru	700.000	900.000	140	140	5.000	6.429	129	Tidak efisien	1
3.	Pengadaan alat belajar	220.000	220.000	50	48	4.400	4.583	104	Kurang efisien	2
4.	Pengadaan bahan pelajaran	500.000	500.000	50	50	10.000	10.000	100	Kurang efisien	2
5.	Perawatan kelas	100.000	100.000	14	14	7.143	7.143	100	Kurang efisien	2
6.	Pegadaan sarana kelas	370.000	370.000	20	21	18.500	17.619	95	Cukup efisien	3
7.	Pengadaan sarana sekolah	20.000	20.000	20	20	1.000	1.000	100	Kurang efisien	2
8.	Pembinaan siswa	190.000	200.000	50	50	3.800	4.000	105	Kurang efisien	2
9.	Pengelolaan sekolah	110.000	110.000	14	14	7.857	7.857	100	Kurang efisien	2
JUMLAH		2.410.000	2.540.000					105	Kurang efisien	2

Untuk menentukan skor efisiensi pendidikan digunakan skala pencapaian kinerja efisiensi pendidikan. Skala tersebut berupa kedudukan dan peringkat (persentase) dari hasil analisis yang kemudian diberi makna skor. Tabel 4 di bawah ini memperlihatkan tentang hal tersebut.

Tabel 4 Skala Pencapaian Kinerja Efisiensi Pendidikan

Skala (%)	Hasil	Skor
<80	Sangat Efisien	5
80 - 89.99	Efisien	4
90 - 99.99	Cukup efisien	3
100 - 110	Kurang efisien	2
>110	Tidak efisien	1

Pengukuran Kinerja Efektivitas Pendidikan Kepala Sekolah

Efektivitas pendidikan merupakan indikator keberhasilan suatu organisasi pendidikan dalam mencapai tujuannya. Namun, efektivitas tidak memperhatikan biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan organisasi pendidikan tersebut. Berapa pun biaya yang telah dikeluarkan suatu lembaga pendidikan jika mencapai tujuannya, maka dikatakan efektif. Wijatno (2009:279) menekankan, bahwa hal yang perlu diperhatikan bahwa ekonomi pendidikan, efisiensi pendidikan, dan efektivitas pendidikan harus saling berhubungan dan bergantung agar tidak berdiri sendiri karena akan menyebabkan tidak tercapai ketiganya (ekonomis, efisiensi, dan efektivitas) secara keseluruhan. Sebuah lembaga pendidikan

mungkin saja ekonomis, tetapi tidak efektif; atau sebaliknya, menjadi efektif, tetapi tidak ekonomis sehingga kinerja dan tujuan perusahaan secara keseluruhan sebenarnya tidak tercapai.

Pengukuran efektivitas pendidikan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut: (1) memasukkan nilai/besarnya target kinerja; (2) memasukkan nilai/besarnya output realisasi; (3) menghitung pencapaian kinerja efektivitas dengan membagi output realisasi dengan target kinerja kemudian dikalikan dengan 100; (4) memberi makna kualitatif; dan (5) memberikan skor ekonomi. Pengukurannya dapat dilihat pada tabel 5 di bawah ini.

Tabel 5 Pengukuran Efektifitas Pendidikan

No	Program/Kegiatan	Target Kinerja	Output Realisasi	Pencapaian Kinerja Ekonomi Efektivitas (%)	Makna Kualitatif	Skor Efektivitas
1	2	3	4	$5=(4:3) \times 100$	6	7
1.	Gaji/kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan	10	10	100	Cukup efektif	3
2.	Pembinaan guru	142	140	99	Cukup efektif	3
3.	Pengadaan alat belajar	50	48	96	Cukup efektif	3
4.	Pengadaan bahan pelajaran	50	50	100	Cukup efektif	3
5.	Perawatan kelas	14	30	214	Sangat efektif	5
6.	Pegadaan sarana kelas	20	21	105	Efektif	4
7.	Pengadaan sarana sekolah	20	20	100	Cukup efektif	3
8.	Pembinaan siswa	50	50	100	Cukup efektif	3
9.	Pengelolaan sekolah	14	14	100	Cukup efektif	3
JUMLAH		370	383	104	Efektif	4

Untuk menentukan skor efektivitas pendidikan digunakan skala pencapaian kinerja efektivitas pendidikan. Skala tersebut berupa kedudukan dan peringkat (persentase) dari hasil analisis yang kemudian diberi makna skor. Tabel 6 di bawah ini memperlihatkan tentang hal tersebut.

Tabel 6 Skala Pencapaian Kinerja Efektivitas Pendidikan

Skala (%)	Hasil	Skor
>105	Sangat efektif	5
100 – 105	Efektif	4
90 – 99,99	Cukup efektif	3
80 – 89,99	Kurang efektif	2
>80	Tidak efektif	1

Penutup

Secara sederhana unsur-unsur dalam pendidikan dapat diringkas menjadi dua komponen yang mempengaruhi keberhasilan proses pendidikan, yaitu komponen yang berasal dalam diri individu yang sedang belajar, dan komponen yang berasal dan luar diri individu. Komponen yang berasal dari luar individu diperlukan pengelolaan (manajemen) untuk mengarahkan pada tujuan pendidikan. Keberhasilan pengelolaan komponen-komponen tersebut akan meningkatkan mutu proses dan mutu hasil pendidikan. Pengelolaan sekolah identik dengan kepala sekolah, oleh karenanya salah satu kompetensi kepala sekolah yaitu kompetensi manajerial.

Salah satu kompetensi kepala sekolah yaitu kemampuan manajerial (manajemen) yang memadai. Tentu saja kompetensi manajerial kepala sekolah tersebut menjadi landasan untuk mengelola komponen-komponen dalam pendidikan. Sesuai dengan konsep tersebut di atas, maka untuk melakukan audit operasional sekolah berupa kinerja manajerial kepala sekolah meliputi tiga aspek. Ketiga aspek tersebut yaitu ekonomis pendidikan, efisiensi pendidikan dan efektivitas pendidikan.

Audit operasional menunjukkan bahwa kegiatan tersebut merupakan bagian dari aktivitas pengendalian manajemen pendidikan. Pengendalian manajemen pendidikan terdiri atas dua bagian, yaitu pengendalian substansi manajemen pendidikan dan proses pengendalian manajemen pendidikan. Pengendalian substansi manajemen pendidikan meliputi berapa komponen yaitu: kurikulum dan pembelajaran, sumber daya manusia, peserta didik, pembiayaan, sarana dan prasarana, dan partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed. M. 1975. *The economic for nonformal education resources: Cost and benefit*. New York: Praeger Publishers.
- Budiman. A. 1995. *Teori pembangunan dunia ketiga*. Jakarta: Gramedia.
- Blaug. M. 1972. *An introduction to the economics of education*. London: Penguin Books.
- Boediono, Walter W. McMahon, Don Adms, (Eds.). 1992. *Education, economic, and social development*. Jakarta: Ministry Of Education And Culture.
- Cohn.E. 1978. *The economics of education*. Revised Edition, Cambridge: Mass Ballinger Publishing Co.

- Coombs, H. Philip and Hallak, Jaques. 1987. *Cost analysis in education a toll for policy and planning*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Coombs, H. Philip dan Manzoor, Ahmed. 1980. *Memerangi kemiskinan di pedesaan melalui pendidikan non-formal*. Jakarta: YIIS.
- Depdiknas. 2003. *Pedoman penjaminan mutu (quality assurance) pendidikan tinggi*. Jakarta: Tim Penulis.
- Wahono.F. 2001. *Kapitalisme pendidikan antara kompetisi dan keadilan*. Yogyakarta: Insist-Cindelaras-Pustaka Pelajar.
- GR.Knight.1982. *Issues and alternatives in educational philosophy*. Micihigan: Andrew University Press.
- Improving the Efficiency of Educational System (I.E.E.S)*. 1986. Indonesian Education and Human Resources Sector Review, April 1986: Chapter II: Economic and Financial Analisis. Tallahassee: I.E.E.S.
- Haryono.K.1994. *Efisiensi internal STM Program Studi Mekanik Umum tahun ajaran 1987/1988-1991/1992 di Propinsi Jawa Tengah*. Tesis, tidak diterbitkan, PPS IKIP Jakarta di Yogyakarta.
- Fakih.M.2001. *Runtuhnya teori pembangunan dan globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar-Insist.
- McMahon, W. Walter, Boediono and Don Adams, *Internal efficiency in educations*, EPP/IIIIES-USAID.
- McMahon, W. Walter, dkk .2001. *Memperbaiki keuangan pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Balitbang Depdiknas-Unicef.
- Mulyani.A.N. 1988. *The effects of schooling factors on personal earnings within the context of the internal labor market in P.T. Petrokimia Gresik (Persero) Indonesia*, (A Dessertation, State University of New York at Albani, 1988).
- Fattah.N. 2002. *Ekonomi dan pembiayaan pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- O'neil, F. W. 2002. *Ideologi-ideologi pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wijatno. S. 2009. *Pengelolaan Perguruan Tinggi Secara Efisien, Efektif, dan Ekonomis untuk Meningkatkan Mutu Penyelenggaraan Pendidikan dan Mutu Lulusan*, Jakarta: Salemba Empat.

Malang, 11 Oktober 2011

**Yth. Panitia
Pertemuan Ilmiah FIP JIP 2011**

Di Tempat

Dengan hormat,

Berikut ini saya kirimkan artikel yang berjudul *Audit Operasional Untuk Mengukur Kinerja Manajerial Kepala Sekolah*. Harapan saya artikel tersebut memadai untuk diikutkan dalam seleksi.

Untuk keperluan korespondensi, berikut data diri saya:

Nama : Teguh Triwiyanto
Alamat Surat : Jurusan AP FIP Universitas Negeri Malang
 Jl. Semarang 5 Malang 65145
Email/url : teguhtri_um@yahoo.com
HP : 081333818425

Demikian surat pengiriman artikel ini saya sampaikan. Atas diterimanya artikel tersebut saya ucapkan terima kasih.

Salam hormat,

Pengirim

Teguh Triwiyanto