

PEMETAAN MUTU MANAJEMEN BERBASIS SEKOLAH MELALUI AUDIT MANAJEMEN PENDIDIKAN

Teguh Triwiyanto

E-mail: teguh.triwiyanto.fip@um.ac.id
Universitas Negeri Malang, Jl. Semarang 5 Malang 65145

Abstract: It takes a good mapping of the quality of education. Mapping the quality of the School Based Management (SBM) can be done through three educational management audit analysis. Three analyzes are: economic analysis, efficiency, and effectiveness of education. The third analysis can be used to measure high and low SBM components, namely, curriculum and learning, students, teachers and education personnel, finance education, infrastructure, community participation, and the culture and environment of the school. The analysis is performed on the four schools of management processes (planning is, implementation, monitoring, and evaluation of education).

Abstrak: Dibutuhkan pemetaan yang baik mengenai mutu pendidikan. Pemetaan mutu Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dapat dilakukan melalui tiga analisis audit manajemen pendidikan. Tiga analisis tersebut yaitu: analisis ekonomi, efisiensi, dan efektifitas pendidikan. Ketiga analisis tersebut dapat digunakan untuk mengukur tinggi dan rendahnya komponen MBS, yaitu kurikulum dan pembelajaran, peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, keuangan pendidikan, sarana dan prasarana, partisipasi masyarakat, dan budaya dan lingkungan sekolah. Analisis tersebut dilakukan pada empat proses manajemen sekolah (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pendidikan).

Kata kunci: manajemen berbasis sekolah, audit manajemen pendidikan

Unsur-unsur yang mempengaruhi keberhasilan proses pendidikan dapat diringkas menjadi dua komponen, 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 subkomponen, yaitu komponen psikis dan komponen fisik. Kedua subkomponen tersebut keberadaannya ada yang ditentukan oleh faktor keturunan, ada juga yang oleh faktor lingkungan, dan ada pula yang ditentukan oleh keturunan dan lingkungan. Sedangkan komponen berasal dan luar individu dikelompokkan menjadi subkomponen 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. Salah

satu bentuk manajemen pendidikan yang sering digunakan dan dikenal di Indonesia yaitu Manajemen Berbasis Sekolah (MBS).

Pasal 51 UU Sistem Pendidikan Nasional No. 20/2003 dinyatakan bahwa “Pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip manajemen berbasis sekolah/madrasah”. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) merupakan konsep pengelolaan sekolah yang ditujukan untuk meningkatkan mutu pendidikan di era desentralisasi pendidikan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 48, Ayat (1) dan Sekolah Dasar (SD) berlandaskan PP Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan atas PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Peraturan Pasal 49, Ayat (1) yang menyatakan prinsip MBS meliputi: kemandirian, keadilan, keterbukaan, kemitraan, partisipatif, efisiensi, dan akuntabilitas.

Hasil evaluasi (Direktorat Pembinaan Sekolah Dasar Kemdikbud, 2012) program MBS di Indonesia pada tahun 2000, 2002, 2005, dan 2010

menunjukkan bahwa program pembinaan MBS memberikan dampak positif, antara lain: (1) peningkatan manajemen sekolah yang lebih transparan, partisipatif, demokratis dan akuntabel; (2) peningkatan mutu pendidikan; (3) menurunnya tingkat putus sekolah; (4) peningkatan implementasi pembelajaran yang berpusat pada siswa dengan strategi PAKEM; dan (5) peningkatan peran serta masyarakat terhadap pendidikan.

Semangat memperbaiki pendidikan di Indonesia tampak pada visi Kementerian Pendidikan Nasional 2010-2014 yaitu terselenggaranya layanan prima pendidikan nasional untuk membentuk insan Indonesia cerdas komprehensif. Untuk mewujudkan visi tersebut memang berat mewujudkannya, terutama dalam situasi pengelolaan pendidikan nasional dan layanan pendidikan yang carut marut seperti sekarang ini. Pengelolaan pendidikan nasional semestinya mulai beranjak ke arah kematangan dalam bidang kurikulum, sarana prasarana, pembiayaan, sumber daya manusia yang terlibat (pendidik dan tenaga kependidikan), peserta didik, dan partisipasi masyarakat, tetapi pada kenyataannya persoalan-persoalan terus menderanya. Bukan sekedar menjadikan pengelolaan pendidikan menjadi bertambah baik, malah tarik ulur kepentingan sering menjadikan urusan pendidikan terbengkalai. Ujung-ujungnya layanan pendidikan nasional yang semestinya mampu dinikmati merata setiap masyarakat sampai hari ini masih banyak menyisakan persoalan.

Sementara itu misi Kementerian Pendidikan Nasional 2010-2014 juga memperlihatkan bahwa memang terdapat kelemahan-kelemahan dalam pengelolaan dan layanan pendidikan nasional. Isi yang dicanangkan merupakan wujud masih banyak kelemahan yang mesti diperbaiki kalau tidak mau pendidikan nasional semakin tenggelam. Misi itu sendiri yaitu: meningkatkan ketersediaan layanan pendidikan, memperluas keterjangkauan layanan pendidikan, meningkatkan kualitas/mutu dan relevansi layanan pendidikan, mewujudkan kesetaraan dalam memperoleh layanan pendidikan, dan menjamin kepastian memperoleh layanan pendidikan.

Mutu pendidikan yang harus diperbaiki oleh pemerintah memang berat. Kalau memang data yang ditampilkan oleh pemerintah benar, maka hampir 50 persen sekolah di semua jenjang belum memenuhi standar pendidikan minimal. Artinya, masih banyak sekolah yang harus diperbaiki mutu

layanan pendidikannya. Padahal beban tersebut harus ditambah dengan sekolah yang masih berada di standar minimal, yang tentu saja belum optimal mutu layanan pendidikannya. Oleh karena itu, dibutuhkan pemetaan yang baik mengenai mutu pendidikannya.

Audit Manajemen Pendidikan

Salah satu bagian dari sistem pengukuran kinerja untuk mengendalikan aktivitas manajemen yaitu audit 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.

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

Bidang pendidikan karena sifat operasi organisasi dan kinerja organisasinya juga membutuhkan audit manajemen. Audit manajemen dalam bidang pendidikan atau sekolah merupakan kegiatan penjaminan kinerja dan konsultasi manajemen yang bersifat independen dan obyektif. Kegiatan tersebut merupakan 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 manajemen 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 beberapa 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 dan Kebudayaan Nomor 54 Tahun 2013 Tentang Standar Kompetensi Lulusan untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 65 Tahun 2013 Tentang Standar Proses, dan lain-lainnya.

Selanjutnya komponen pengendalian manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) pendidikan atau sering disebut dengan manajemen pendidik dan tenaga kependidikan. Komponen ini menjadi tumpuan bagi proses pembelajaran yang berkualitas. Layanan pendidik dan tenaga kependidikan ini terkait dengan kompetensi yang pada gilirannya dapat diukur mutu dan kadar profesionalitasnya. Hasil penelitian Subroto (2011:369) menyatakan bahwa pemberdayaan kompetensi pendidik berpengaruh terhadap kinerja pendidik dan kualitas pendidikan. Artinya, layanan ini akan baik jika didukung oleh pendidik dan tenaga kependidikan yang kompeten.

Selain kompetensi yang harus dimiliki, strategi penyelenggaraan dan pemberdayaan layanan manajemen pendidik dan tenaga kependidikan juga mutlak diperlukan. Muniarti Ar (2009:126) dari hasil penelitiannya menyatakan bahwa perumusan strategi penyelenggaraan sekolah diawali dengan perumusan visi, misi, tujuan, sasaran, dan target sekolah. Sedangkan strategi pemberdayaan manajemen dapat dilakukan melalui proses pembelajaran, kegiatan hubungan kerja sama, pengembangan sumber daya, dan menyosialisasikan eksistensi sekolah.

Untuk meningkatkan kompetensi pendidik diperlukan prasyarat layanan pendidik dan tenaga

kependidikan yang memadai dari pengampu kebijakan sekolah. Supriadi (2011:47) dari hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan prasyarat peningkatan kompetensi pendidik di sekolah sangat penting karena para pendidik merupakan ujung tombak dalam melaksanakan pendidikan di sekolah. Prasyarat ini mencakup komunikasi, sumber daya, disposisi sikap eksekutif, dan struktur birokrasi.

Sejalan dengan temuan penelitian ini, bahwa kegiatan-kegiatan layanan pendidik dan tenaga kependidikan meliputi perencanaan merupakan kegiatan untuk mengarahkan sumber-sumber yang terbatas secara efektif dan efisien, pelaksanaan merupakan upaya merealisasikan rencana menjadi tindakan nyata untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien, dan pengawasan serta pembinaan sebagai upaya pengendalian secara profesional. Maka strategi penyelenggaraan dan pemberdayaan layanan manajemen pendidik dan tenaga kependidikan diperlukan dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Sementara itu pengendalian manajemen peserta didik merupakan rangkaian kegiatan pengelolaan peserta didik dari awal masuk sampai dengan lulus suatu program pendidikan. Wiyono dan Imron (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. Arikunto dan Yuliana (2012:31) mengatakan bahwa layanan manajemen peserta didik meliputi penerimaan, ketatausahaan, pencatatan bimbingan dan penyuluhan, dan pencatatan prestasi peserta didik.

Penelitian Suratman (2010:89) menunjukkan bahwa untuk meningkatkan prestasi belajar peserta didik dibutuhkan dukungan layanan banyak aspek pendidikan. Aspek-aspek tersebut meliputi kompetensi manajerial kepala sekolah, layanan sarana dan prasarana, kapabilitas pendidik, dan dukungan orang tua.

Setelah pengendalian manajemen peserta didik, 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 pendidikan didalamnya memuat pemerolehan/sumber-sumber

dana pendidikan dan bagaimana mengalokasikannya.

Penelitian Fuller dan Clarke (McMahon, et al., 2001:42) menemukan input-input berikut yang memiliki pengaruh yang sangat signifikan pada prestasi anak didik di negara-negara berkembang. Input-input pendidikan tersebut meliputi biaya per peserta didik, perbandingan peserta didik dengan pendidik, buku teks, buku tambahan, alat bantu mengajar, bangku, mutu fasilitas, perpustakaan sekolah, program pemberian makanan, lama pendidikan pendidik, pengetahuan pendidik terhadap pelajaran, pengalaman pendidik, dan waktu pengajaran. Fattah (2000:130) menyimpulkan variabel biaya pendidikan yang berkontribusi secara signifikan terhadap mutu proses dan mutu hasil belajar yaitu gaji/kesejahteraan pendidik, biaya pembinaan profesional pendidik, biaya pengadaan bahan pelajaran, biaya pembinaan peserta didik, dan biaya pengelolaan sekolah.

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.

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 32 Tahun 2013 sebagai perubahan atas PP 19 tahun 2005, pasal 1 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.

Hasil penelitian Mas (2011:304) menunjukkan bahwa peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perorangan, kelompok, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pendidikan. Temuan Sulistyorini (2011:186) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengembangan sekolah meliputi: komite sekolah mendukung program sekolah dengan ikut membuat RIPS dan RAPBS, mengontrol jalannya program sampai mengevaluasi hasil, dan paguyuban membantu meningkatkan mutu pembelajaran.

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 strategik 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 manajemen pendidikan terhadap kinerja manajerial kepala sekolah meliputi tiga aspek. Ketiga aspek tersebut yaitu ekonomi pendidikan, efisiensi pendidikan, dan efektivitas pendidikan.

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) Dan Mutu Pendidikan

Sejak tahun 2001, untuk meningkatkan mutu pendidikan sekolah-sekolah negeri, di Indonesia mulai menerapkan konsep MBS dengan menggunakan buku acuan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) yang diterbitkan Depdiknas dalam bentuk: Buku 1 Konsep Dasar MPMBS, Buku 2 Rencana dan Program Pelaksanaan, Buku 3 Panduan Monitoring dan Evaluasi, Buku 4 Pedoman Tata Krama dan Tata Tertib, dan Buku 5 Pembelajaran dan Pengajaran Kontekstual. Sampai sekarang MBS terus digalakan pemerintah untuk diterapkan, diharapkan sekolah-sekolah memiliki respons yang baik terhadap otonomi pendidikan ini.

Responsibilitas manajemen berbasis sekolah merupakan balikan yang tercermin dalam bentuk tindakan dan perilaku kepala sekolah dalam hal otonomi manajemen pendidikan pada satuan pendidikan, yang dalam hal ini kepala sekolah dan guru dibantu oleh komite sekolah dalam mengelola kegiatan pendidikan. Danim (2010:38) menyatakan bahwa sekolah menjadi lembaga otonom yang menyelenggaraanya tetap berada pada koridor sistem pendidikan nasional dapat dijumpai pada Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). MBS menonjolkan spirit desentralisasi sampai ke tingkat sekolah, untuk dibedakan dengan tradisi sentralisasi. Minarti (2010:46) menyebutkan bahwa

MBS menyediakan layanan pendidikan yang komprehensif dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat setempat.

Tujuan diadakannya manajemen berbasis sekolah atau manajemen pendidikan yaitu mengoptimalkan kinerja setiap substansi untuk mencapai tujuan pendidikan yang sudah ditentukan. Arikunto dan Yuliana (2012:6) menyebut substansi manajemen pendidikan ini dengan istilah bidang garapan, betapapun kecilnya suatu organisasi pendidikan, tentu memiliki unsur-unsur bidang garapan/substansi itu. Hanya proporsi dari masing-masing unsur tersebut saja yang tidak sama. Unsur-unsur substansi/garapan itu meliputi: (1) kurikulum dan pembelajaran; (2) peserta didik; (3) pendidik dan tenaga kependidikan; (4) keuangan pendidikan; (5) sarana dan prasarana; (6) partisipasi masyarakat; dan (7) budaya dan lingkungan sekolah. Purwanto (2009:14) menyatakan bahwa semua kegiatan sekolah akan dapat berjalan lancar dan berhasil baik jika pelaksanaannya melalui proses-proses yang terdapat dalam unsur-unsur substansi/garapan tersebut.

Tujuan MBS yaitu meningkatkan kemandirian sekolah melalui pemberian kewenangan yang lebih besar dalam mengelola sumberdaya sekolah dan mendorong keikutsertaan semua kelompok kepentingan. Selain itu sekolah juga membina dan mengembangkan tujuh komponen manajemen sekolah melalui empat proses manajemen sekolah yang lebih efektif (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pendidikan).

Mutu pendidikan merupakan tujuan akhir dari MBS. Mutu pendidikan adalah tingkat keberhasilan penataan lingkungan yang memberi nuansa agar program belajar tumbuh dan berkembang secara optimal. Ulfatin dan Arifin (2004) menyatakan bahwa dalam pemikiran terdahulu, guru dalam mengajarkan suatu bidang studi merasa berhasil apabila mampu menyelesaikan semua materi program pembelajaran yang telah dirancang. Pemikiran ini banyak mempengaruhi perancangan kurikulum 1994 yang dikenal sebagai kurikulum berbasis materi (*content based curriculum*).

Dewasa ini, pembelajaran bukan lagi didasarkan pada penuntasan materi, melainkan pada proses dan hasil yang diukur dari kemampuan yang telah dicapai murid baik secara individu atau rata-rata kelas. Latar inilah yang melahirkan kurikulum 2004 yang dikenal sebagai kurikulum berbasis kompetensi (*competence based curriculum*) dan dilanjutkan Kurikulum Tingkat

Satuan Pendidikan (KTSP) tahun 2006. Kurikulum tahun 2013 juga memperlihatkan keberlanjutan penggunaan KBK.

Banyak upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan, tetapi upaya meningkatkan mutu pendidikan sering menemui kendala. Unicef (2007:189) menengarai bahwa salah satu kegiatan sebagai wujud upaya di atas yaitu melalui sistem pembinaan profesional, pembentukan gugus sekolah dan pembinaan profesional di masing-masing sekolah. Pada setiap gugus SD/MI dibentuk Kelompok Kegiatan Kepala Sekolah (KKKS) dan Kelompok Kerja Guru (KKG), sedangkan di SMP/MTs disebut Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP). Walaupun gugus sekolah sudah dibentuk dan kegiatan kelompok kerja guru melalui KKG dan MGMP telah berjalan, namun pelaksanaan kegiatan ini sering kurang memadai sebagai forum untuk meningkatkan mutu pembelajaran di sekolah.

Mutu pendidikan oleh Soetopo (2009:40) dikatakan memiliki beberapa komponen yang memperoleh tekanan yang tertinggi dalam manajemen mutu pendidikan yaitu proses pembelajaran. Komponen-komponen tersebut mencakup pembuatan keputusan, pengelolaan, lembaga, program, proses pembelajaran, monitoring, dan evaluasi. Semua input diproses untuk pemberdayaan peserta didik, tidak sekedar menguasai pengetahuan, tetapi mampu membangkitkan peserta didik belajar bagaimana belajar (*learning to learn*). Sebagai modal dalam meningkatkan mutu proses, perlu ditingkatkan etos kerja, iklim sekolah, budaya sekolah, moral kerja, dan kesadaran para personil sekolah yang menopang peningkatan mutu.

Pemetaan Mutu MBS

Pemetaan mutu MBS dapat dilakukan melalui tiga analisis audit manajemen pendidikan. Tiga analisis tersebut yaitu: analisis ekonomi, efisiensi, dan efektifitas pendidikan. Ketiga analisis tersebut dapat digunakan untuk mengukur tinggi dan rendahnya komponen MBS, yaitu kurikulum dan pembelajaran, peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, keuangan pendidikan, sarana dan prasarana, partisipasi masyarakat, dan budaya dan lingkungan sekolah. Analisis tersebut dilakukan melalui empat proses manajemen sekolah (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pendidikan).

Analisis yang pertama untuk melakukan pemetaan MBS yaitu analisis ekonomi pendidikan. Analisis ekonomi pendidikan merupakan salah satu analisis 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).

Analisis ekonomi pendidikan merupakan 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.

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*.

Analisis ekonomi pendidikan menurut De Serpa (dalam Nurhadi, 1983:2) mempunyai dua macam tujuan, yaitu: tujuan positif dan tujuan normatif. Tujuannya yang positif, ekonomi pendidikan berusaha mendeskripsikan, mengelompokkan, menjelaskan, dan memprediksi 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.

Selain itu analisis 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.

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 analisis ekonomi pendidikan untuk pemetaan MBS. Langkah-langkahnya terdiri dari: (1) menentukan biaya input perencanaan berbasis sekolah; (2) menentukan biaya input realisasi pendidikan; (3) menghitung persentase pencapaian kinerja ekonomi pendidikan melalui membagi biaya input realisasi dengan biaya input rencana berbasis sekolah dan dikalikan 100; (4) memberikan makna; dan (5) membuat skor ekonomi pendidikan.

Analisis selanjutnya, analisis kedua untuk pemetaan MBS, yaitu analisis efisiensi pendidikan. Analisis 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.

Analisis 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, apabila ia bekerja tentu akan memperoleh

penghasilan dan apabila 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).

Langkah-langkah analisis atau pengukuran efisiensi pendidikan terdiri dari: (1) membuat rasio rencana yang dilakukan antara input perencanaan berbasis sekolah dengan output perencanaan berbasis sekolah; (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; dan (5) membuat skor efisiensi pendidikan. 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.

Analisis ketiga untuk pemetaan MBS yaitu analisis efektifitas pendidikan. Analisis efektifitas pendidikan merupakan indikator keberhasilan suatu organisasi pendidikan dalam mencapai tujuannya. Namun, efektifitas 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 diaktakan efektif.

Wijatno (2009:279) menekankan, bahwa hal yang perlu diperhatikan bahwa ekonomi pendidikan, efisiensi pendidikan, dan efektifitas pendidikan harus saling berhubungan dan bergantung agar tidak berdiri sendiri karena akan menyebabkan tidak tercapai ketiganya (ekonomis, efisiensi, dan efektifitas) 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.

Analisis efektifitas pendidikan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut: (1) memasukkan nilai/besarnya target kinerja; (2) memasukkan nilai/besarnya output realisasi; (3) menghitung pencapaian kinerja efektifitas dengan membagi output realisasi dengan target kinerja kemudian dikalikan dengan 100; (4) memberi makna kualitatif; dan (5) memberikan skor ekonomi. Untuk menentukan skor efektifitas pendidikan digunakan skala pencapaian kinerja efektifitas pendidikan. Skala tersebut berupa kedudukan dan peringkat (persentase) dari hasil analisis yang kemudian diberi makna skor.

Keseluruhan skor pelaksanaan MBS yang dilakukan melalui analisis ekonomi, efisiensi, dan efektifitas kemudian digabungkan untuk kemudian digunakan untuk menentukan mutu pendidikan. Mutu pendidikan tersebut kemudian menjadi cerminan atas pelaksanaan MBS di masing-masing sekolah. Cerminan yang dimaksud merupakan pemetaan dari setiap sekolah yang dianalisis.

KESIMPULAN

Terdapat hampir 50 persen sekolah disemua jenjang belum memenuhi standar pendidikan minimal. Artinya, masih banyak sekolah yang harus diperbaiki mutu layanan pendidikannya. Padahal beban tersebut harus ditambah dengan sekolah yang masih berada di standar minimal, yang tentu saja belum optimal mutu layanan pendidikannya. Oleh karena itu, dibutuhkan pemetaan yang baik mengenai mutu pendidikannya.

Pemetaan mutu MBS dapat dilakukan melalui tiga analisis audit manajemen pendidikan. Tiga analisis tersebut yaitu: analisis ekonomi, efisiensi, dan efektifitas pendidikan. Ketiga analisis tersebut dapat digunakan untuk mengukur tinggi dan rendahnya komponen MBS, yaitu kurikulum dan pembelajaran, peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, keuangan pendidikan, sarana dan prasarana, partisipasi masyarakat, dan budaya dan

lingkungan sekolah. analisis tersebut dilakukan melalui empat proses manajemen sekolah (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pendidikan).

Perlu dikembangkan model pemetaan MBS melalui audit manajemen pendidikan. Hasil-hasil audit manajemen pendidikan dapat dijadikan basis pemetaan kondisi-kondisi MBS di sekolah.

DAFTAR RUJUKAN

- Akadun. 2009. Faktor Peningkatan Kinerja Guru dalam Perspektif Kepemimpinan Kepala Sekolah. *Jurnal Pendidikan*. Volume 36 Nomor 2 Juli 2009:133-137.
- Arikunto, S dan Yuliana, L .2012. *Manajemen Pendidikan*. Yogyakarta: Aditya Media
- Case, K.A.N.2009. *Guru Profesional Penyiapan dan Bimbingan Praktisi Pemikir*. Jakarta: Indeks.
- Danim, S. 2010. *Otonomi Manajemen Sekolah*. Bandung Alfabeta.
- Direktorat Pembinaan Sekolah Dasar Kemdikbud.2012. *Materi Bimtek Manajemen Berbasis Sekolah*. Jakarta: Kemdikbud
- Direktorat PMPTK. 2004. *Kemampuan Guru CPNS*. Jakarta.
- Fattah, N. 2002. *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*. Bandung: Remaja.
- Hallak. J. 1985. *Analisis biaya dan pengeluaran untuk pendidikan*. Jakarta, Bumi Aksara-Unesco.
- Kir Haryono.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.
- LPPKS. 2011. *Format Evaluasi Potensi Kepemimpinan Peserta Diklat Calon Kepala Sekolah*. Surakarta: LPPKS.
- Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Maisyaroh. Manajemen Partisipasi Masyarakat Berbasis Sekolah. Dalam Maisyaroh, dkk (Eds). 2004. *Perspektif Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah*. Malang: Universitas Negeri Malang.
- Mas,S.R. 2011. Partisipasi Masyarakat dan Orang Tua dalam Penyelenggaraan Pendidikan. *Jurnal Manajemen Pendidikan*. Volume 23, Nomor 3, Maret 2011: 298 -304.
- McMahon, W. Walter, dkk .2001. *Memperbaiki keuangan pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Balitbang Depdiknas-Unicef.
- Minarti, S. 2010. *Manajemen Sekolah Mengelola Lembaga Pendidikan Secara Mandiri*. Yogyakarta: Arr-ruzz Media.
- Murniati Ar. 2009. Strategi Kepala Sekolah dalam Pemberdayaan Sekolah Menengah Kejuruan. *Jurnal Ilmu Pendidikan*. Jilid 16 Nomor 2 Juni 2009: 126-134.
- Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 sebagai Pengganti PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 28 Tahun 2010 tentang Pemberian Tugas Tambahan Guru Sebagai Kepala Sekolah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah.
- Purwanto, N. 2009. *Administrasi dan Supervisi Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Siskandar. 2011. Menuju Pemantapan Profesionalisme Guru dan Dosen. *Prosiding Temu Ilmiah dan Seminar Ilmiah Grand Desain Program Pendidikan Profesi Pendidik dan Tenaga Kependidikan*. Bandung: Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Pendidikan Indonesia.
- Soetopo, H. 2009. *Manajemen Berbasis Sekolah & Kurikulum Berbasis Kompetensi (Bunga Rampai Pokok Pikiran Pembaharuan Pendidikan di Indonesia)*. Malang: Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang.
- Soetopo, H.2009. Peranan LPTK dalam Menyiapkan Tenaga Kependidikan yang Berkualitas. *Jurnal Manajemen Pendidikan*. Volume 20 Nomor 1 Maret 2009:52-65.
- Soetopo, H. 2010. *Kepemimpinan Pendidikan*. Malang: Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang.
- Subroto,W.T. 2011. Analisis Pengaruh Pemberdayaan Pendidik Terhadap Kinerjanya dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan di Sekolah Dasar Kota Surabaya. Dalam Kamil dan Baehaqi (Eds.),

- Proceeding Temu Ilmiah dan Seminar Ilmiah Grand Desain Program Pendidikan Profesi Pendidik dan Tenaga Kependidikan*. Bandung: UPI.
- Sulistiyorini. 2011. Peran Serta Masyarakat dalam Pengembangan Sekolah Dasar. *Jurnal Pendidikan dan Pembelajaran*. 18 Nomor 2 Oktober 2011: 180-187.
- Supriyadi, A. 2011. Analisis Prakondisi Implementasi Kebijakan Peningkatan Kompetensi Guru. *Jurnal Pendidikan dan Pembelajaran*. Volume 18 Nomor 1 April 2011:47-56.
- Suratman, B. 2010. Kompetensi Manajerial Kepala Sekolah, Ketersediaan Sarana Prasarana, Kapabilitas Mengajar Pendidik, dan Dukungan Orang Tua, Kaitannya dengan Prestasi Belajar Peserta didik SMP Negeri di Kota Surabaya. *Jurnal Pendidikan dan Pembelajaran*. Volume 17 Nomor 1 April 2010: 89-97.
- Ulfatin, N dan Arifin. I. 2004. *Manajemen Pembelajaran Di Sekolah Dasar: Strategi Pembelajaran Model Belajar Mandiri Berbasis PAKEM*. Makalah disampaikan dalam Pendidikan dan Pelatihan Manajemen sekolah bagi Kepala Sekolah Dasar Se-Indonesia di Malang, Juli – Agustus 2004.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Unicef, Depdiknas, & European Union. 2007. *Modul Pelatihan Praktek yang Baik 1 Manajemen Berbasis Sekolah, Peran Serta Masyarakat, Pembelajaran Aktif, Kreatif, Efektif, dan Menyenangkan*. Jakarta: Unicef.
- Unicef, Depdiknas, Unesco, dan Nzaid. 2008. *Panduan Implementasi MBS/CLCC Fase 2 2007 – 2010*. Jakarta: Unicef.
- Usman, H. 2010. *Manajemen Teori, Praktik, dan Riset Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wijatno. S. 2009. *Pengelolaan Perguruan Tinggi Secara Efisien, Efektif, dan Ekonomis untuk Meningkatkan Mutu Penyelenggaraan Pendidikan dan Mutu Lulusan*, Jakarta: Salemba Empat.
- Wiyono, B.B. 2010. Partisipasi Masyarakat terhadap Pelaksanaan Kegiatan Pendidikan. *Jurnal Manajemen Pendidikan*. Volume 23 Nomor 1 Maret 2010:1-11.