

# KINERJA SEKOLAH

Oleh:  
Nanang Fattah

## Abstrak

*Semangat manajemen berbasis sekolah diharapkan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kinerja sekolah sebagai bentuk dari pemberian otonomi yang luas kepada sekolah untuk mengelola sumber daya sekolah dengan kebutuhan yang sesuai pada dunia kerja terutama pengembangan lapangan kerja di masyarakat. Konsep tersebut perlu dipahami secara komprehensif oleh seluruh stakeholder terkait dengan peningkatan kinerja, mutu, relevansi dan daya saing lembaga*

Kata Kunci: *Kinerja*

### A. Peranan MBS Dalam Peningkatan Kinerja Sekolah

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) merupakan alternatif manajemen sekolah sebagai bentuk dari desentralisasi pendidikan dengan memberikan otonomi yang luas kepada sekolah untuk mengelola sumber daya dengan mengalokasikannya sesuai prioritas kebutuhan serta tanggap terhadap kebutuhan masyarakat setempat. Partisipasi masyarakat dituntut agar lebih memahami pendidikan, membantu serta mengontrol pengelolaan pendidikan. Oleh karena itu sekolah dituntut memiliki tanggung jawab yang tinggi, baik kepada orang tua, masyarakat, maupun pemerintah. (Mulyasa 2002, Nanang Fattah 2003).

Dengan adanya otonomi sekolah, sekolah dapat lebih diberdayakan. Menurut Mulyasa (2002: 13) pemberdayaan sekolah dengan memberikan otonomi yang lebih besar di samping menunjukkan sikap tanggap pemerintah terhadap tuntutan masyarakat. MBS sebagai sarana peningkatan efisiensi, mutu dan pemeritaaan pendidikan.

Sementara Nanang Fattah (2003: 19) menyatakan bahwa MBS secara konsepsional akan membawa dampak terhadap peningkatan kinerja sekolah dalam hal mutu, efisiensi manajemen keuangan, pemerataan kesempatan dan pencapaian tujuan.

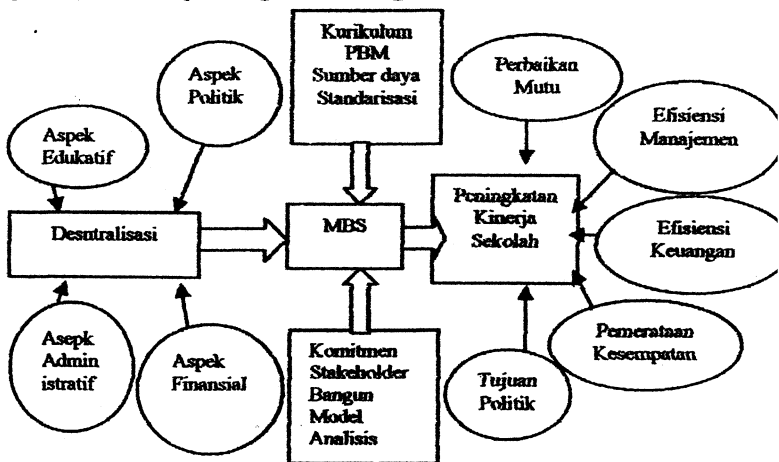
Peningkatan efisiensi diperoleh melalui keleluasaan mengelola sumber daya yang ada, partisipasi masyarakat, dan penyederhanaan birokrasi. Peningkatan mutu diperoleh melalui partisipasi orang tua,

kelenturan dalam mengelola sekolah, peningkatan profesionalisme guru, adanya hadiah dan hukuman sebagai kontrol, serta hal lain yang dapat menumbuhkembangkan suasana yang kondusif. Pemerataan pendidikan tampak pada terserapnya anak usia sekolah untuk mengenyam pendidikan di sekolah. Bagi anak yang tidak mampu menjadi tanggung jawab pemerintah.

MBS memberi peluang bagi kepala sekolah, guru dan peserta didik untuk melakukan inovasi dan improvisasi di sekolah yang berkaitan dengan kurikulum, pembelajaran, manajerial dan sebagainya yang tumbuh dari aktivitas, kreativitas dan profesionalisme. Pelibatan masyarakat dalam dewan/komite sekolah mendorong sekolah untuk terbuka, demokratis dan bertanggung jawab.

MBS sebagai konsep desentralisasi pendidikan dilatarbelakangi sedikitnya oleh tiga alasan sebagaimana dikemukakan oleh Udin Sa'ud dan Asep Suryana (2003: 244-245): 1) Pengkajian konsep MBS terutama yang menyangkut kekuatan desentralisasi, kekuasaan atau kewenangan di tingkat sekolah, 2) Penelitian tentang program MBS berkenaan dengan desentralisasi kekuasaan dan program peningkatan partisipasi *focal stakeholders*, dan 3) Strategi MBS harus lebih menekankan kepada elemen manajemen partisipatif.

Selanjutnya Edward B. Fiske (1996) (dalam Udin Sa'ud dan Asep Suryana 2003, Nanang Fattah, 2003) menggambarkan paradigma konsep strategi MBS sebagai berikut:



Gambar1. Paradigma Konsep MBS

Berdasarkan gambar tersebut, maka secara konseptual MBS akan membawa dampak terhadap peningkatan kinerja sekolah dalam hal mutu, efisiensi manajemen keuangan, pemerataan kesempatan dan pencapaian tujuan politik (iklim demokrasi) suatu bangsa lewat perubahan kebijakan desentralisasi di berbagai aspek seperti politik, edukatif, administratif dan anggaran pendidikan, (Nanang Fattah, Moh Ali, 2003:120). Masih menurut mereka yang merujuk penelitian Hanson dan Illich terungkap bahwa keberhasilan MBS di Spanyol telah menciptakan kualitas manajemen dan pendidikan sebagai strategi untuk memperbaiki kinerja sekolah.

#### **B. Efektivitas dan Mutu Sekolah**

Sekolah sebagai sebuah sistem terbuka merupakan lembaga yang memberikan layanan pendidikan belajar-mengajar. Sekolah menjadi tempat belajar bagi siswanya dan menjadi lembaga pembelajaran bagi semua pihak di sekolah. Hoy dan Miskel (2001: 32) merumuskan bahwa *"School are service organization that are committed to teaching and learning. The ultimate goal of the school is student learning. In fact, its very existence is based on such activity. School more than any other kind of organization should be learning organization"*.

Selanjutnya bagaimana sekolah memberikan layanan pendidikan yang bermutu bagi kastemernya. Tokoh-tokoh gerakan TQM/MMT seperti W. Edward Deming (1986), Joseph M Juran (1989), Kaoru Ishikawa (1985), J. Richard Hackman dan Ruth Wageman (1995) meyakini bahwa tujuan utama organisasi adalah bisa hidup (*survive*). Maka dengan hidupnya organisasi dapat terus menguntungkan masyarakat, dan menghasilkan produk dan jasa bagi klien dan kastemer. Menurut Hoy dan Miskel (2001: 309) ada tiga prinsip dan menjadi filosofi dalam manajemen mutu, yaitu: 1) berorientasi pada kastemer (*customer or client focus*), 2) perbaikan berkelanjutan (*continuous improvement*), dan 3) adanya kerjasama kelompok (*teamwork*).

Berorientasi pada kastemer di sekolah adalah memberikan kepuasan untuk kebutuhan akademik dan emosional peserta didik (siswa). Dengan cara menggunakan teknik seperti survey, dan group fokus. Kepala sekolah dan guru-guru di sekolah mengumpulkan data dan informasi tentang apa yang dibutuhkan siswa dan menggunakan informasi tersebut untuk mengubah atau merancang program pembelajaran dan ekstrakurikuler di sekolah.

Perbaikan berkelanjutan berarti meningkatkan pembelajaran dan proses administrasi melalui ujian-ujian berkala dengan menggunakan teknik seperti analisa statistik, diagram dll. Dalam praktiknya kepala

sekolah dan guru mengkaji dan merancang pembelajaran, proses dan program manajemen berikut pemecahan masalahnya.

Kerjasama tim merupakan kolaborasi di antara kepala sekolah dan guru-guru, di antara sekolah dengan dinas pendidikan, dan di antara siswa dengan staf sekolah dengan menggunakan teknik seperti metode pengembangan organisasi dan latihan pembentukan kelompok. Pada prakteknya kepala sekolah dan guru merancang suatu kegiatan yang menguntungkan semua pihak dan membentuk kelompok-kelompok kerja yang prinsipnya sama-sama menguntungkan.

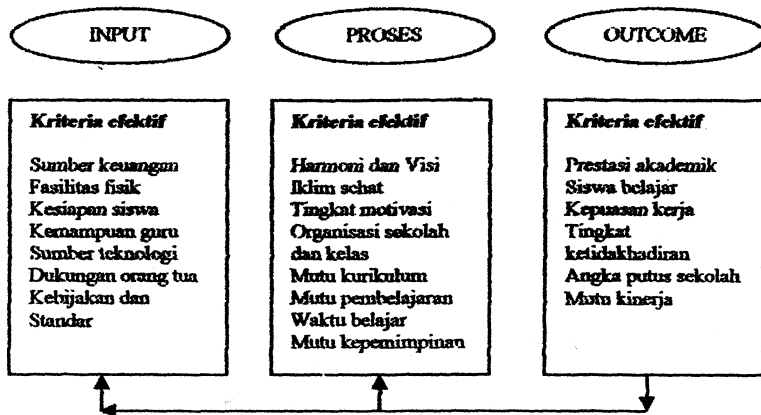
Sekolah sebagai sistem memiliki komponen-komponen seperti *input*, *proses (transformasi)* dan *output/outcome*. Sekolah sebagai sistem dapat dikatakan efektif apabila mampu untuk mengambil manfaat dari lingkungannya dan mampu mengelola sumber-sumber yang bernilai dan langka (Yuchtman dan Seashore, 1967 dalam Hoy dan Miskel 2001). Depdikbud (dalam Mulyasa 2002) mengidentifikasi efektivitas sekolah dalam dua kelompok yaitu efektivitas internal dan eksternal. Efektivitas internal merujuk pada keuaran pendidikan yang tidak diukur dengan moneter, seperti prestasi belajar dan jumlah lulusan. Sedangkan efektivitas eksternal merujuk pada keluaran yang bersifat moneter, seperti tingkat penghasilan lulusan.

### **C. Indikator-Indikator dan Kriteria Kinerja Sekolah**

Indikator-indikator efektivitas dapat berasal dari komponen input (sumber daya manusia dan biaya), transformasi proses (proses dan struktur internal), dan output (kinerja outcome).

Menurut Hoy dan Miskel (2001 :295-296) : "outcome kinerja menunjukkan kepada kuantitas produk dan jasa dari sekolah kepada para peserta didik, para pendidik, dan pihak-pihak lainnya, termasuk di dalamnya mutu output (hasil). Indikator dari outcome ini adalah prestasi akademik, kepuasan kerja, sikap peserta didik dan pendidikannya, angka putus sekolah, kehadiran guru, perhatian staf sekolah dan tanggapan masyarakat terhadap efektivitas sekolah. Kriteria proses merujuk pada jumlah dan mutu dan merupakan harmoni antara proses dan struktur internal yang mengubah input menjadi outcome. Kriteria proses merujuk pada iklim hubungan antar personal yang sehat, tingkat motivasi guru dan siswa yang tinggi, kepemimpinan kepala sekolah dan guru yang baik, prosedur pengawasan yang bermutu, mutu pengajaran penggunaan teknologi pengajaran, dan evaluasi personal. Kesemuanya ini berhubungan dengan kinerja outcome.

Kriteria input merupakan potensi dan kapasitas awal sekolah untuk mencapai kinerja efektif. Hal mencakup kendala seperti standar dan kebijakan pendidikan, ciri-ciri sekolah, atau karakteristik dari partisipan untuk memahami pengaruh sekolah yang efektif. Contoh dari kriteria input ini adalah tingkat kesehatan sekolah, kemampuan siswa, kecakapan personil di sekolah, dukungan orang tua, jumlah dan isi perpustakaan, jumlah dan mutu teknologi pengajaran dan kondisi fisik fasilitas sekolah.



Gambar 2. Model keterpaduan dari sekolah efektif

Selanjutnya Ronald Edmond dalam Hoy dan Miskel (2001:300) menyebutkan lima kunci sekolah efektif seperti berikut: 1) Kepemimpinan yang kuat dari kepala sekolah terutama dalam pembelajaran, 2) Keinginan dari para guru untuk meningkatkan prestasi siswa, 3) Lebih menekankan kepada kemampuan dasar (*basic skills*), 4) Lingkungan yang teratur, dan 5) Penilaian yang sistematis dan berkala bagi siswa.

Selain mengkaji efektivitas sekolah, diperlukan juga kajian terhadap efisiensi sekolah (telah dibahas dalam lain). Efisiensi merupakan aspek yang sangat penting karena sekolah dihadapkan pada masalah kelangkaan sumber dana dan secara langsung berkaitan dengan kegiatan manajemen. Kalau efektivitas membandingkan antara rancangan dengan tujuan yang dicapai, maka efisiensi lebih ditekankan pada perbandingan antara input atau sumber daya dengan output. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila tujuan dapat dicapai secara optimal dengan penggunaan sumber daya yang minimal.

#### **D. Pengukuran dan Evaluasi Kinerja**

Menurut Depdiknas (2002) pengukuran kinerja digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi lembaga pemerintah. Pengukuran ini meliputi penetapan indikator kinerja dan penetapan capaian indikator kinerja.

Penetapan indikator kinerja harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Indikator kinerja hendaknya (1) spesifik dan jelas; (2) dapat diukur secara objektif baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif; (3) dapat dicapai, penting dan harus berguna untuk mencapai keluaran hasil, manfaat dan dampak; (4) harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan; dan (5) efektif yaitu dapat dikumpulkan, diolah dan dianalisis datanya secara efisien dan ekonomis.

#### **E. MBS dan Pengelolaan Sumber Daya Sekolah**

Pada awal tahun 1970-an pertama kalinya sekolah-sekolah menerapkan model Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) menunjukkan bahwa sekolah mengalami keterbatasan dalam perbaikan pembelajaran di sekolah, dan jarang yang diberi otonomi dalam penganggaran (budgeting) sekolah. (Siegel dan Fruchter, 2002 dalam ERIC Digest).

Pada awal pertengahan tahun 1980-an sekolah diberi keleluasaan untuk menerapkan model anggaran berbasis sekolah (school-based budgeting) seperti yang terjadi di Chicago dan Seattle. Dengan keleluasaan ini kepala sekolah, guru dan orang dapat memanfaatkan uang di sekolah, sementara kantor dinas pendidikan mengawasi penggunaan dana tersebut untuk perbaikan prestasi siswa dan kinerja sekolah., (Lauber dan Warden, 1995).

Lain halnya di negara Kanada, ada sebuah sekolah yang bernama Alberta di Edmonton yang telah mempraktikkan MBS sejak tahun 1976, anggaran sekolah didasarkan pada rencana sekolah dengan dukungan dari seluruh staf sekolah, siswa, orang tua dan masyarakat.

Sejak tahun 1997 sekolah-sekolah di New York dalam hal Budget telah menerapkan model PDB (*Performance-Driven Budgeting*), dimana inti dari konsep ini adalah "*decision about resources must be aligned with school-developed instructional-improvement plans*" atau semua penggunaan sumber-sumber daya pendidikan di sekolah dipadukan dengan rencana perbaikan-pengembangan pembelajaran di sekolah. Adapun langkah-langkah yang ditempuh dalam menerapkan model PDB ini adalah: 1) *Defining clear standards for student learning*, 2) *Identifying educational strategies for all student to meet these standards*, 3) *Aligning all resources, policies and practices to*

*carry out these strategies, 4) Tracking results, dan 5) Using the data to drive continuous improvement and holding the entire system accountable for student performance (Siegel dan Fuchter).*

Langkah-langkah tersebut: a) membuat standar belajar yang jelas, b) identifikasi strategi pendidikan bagi seluruh siswa agar memenuhi standar, c) memadukan untuk seluruh sumber daya, kebijakan dalam melaksanakan strategi, d) meneliti hasil, e) pemanfaatan data untuk mengatur perbaikan berkelanjutan dan seluruh sistem di sekolah bertanggung jawab untuk prestasi siswa.

Apabila dihubungkan akuntabilitas dengan prestasi sekolah, hal ini dapat dilihat pada kasus di negara bagian Alabama. Di negara bagian tersebut masalah akuntabilitas di sekolah negeri menjadi isu penting nasional. *"these accountability laws and proposal focus on student performance, and particularly on test scores"*. Fokus utama dalam akuntabilitas sekolah adalah peningkatan nilai ujian siswa. Setelah ada data tentang skor nilai ujian dari masing-masing selanjutnya dianalisis oleh Kantor Dinas Pendidikan. Dari sana dapat diketahui peringkat perolehan skor dari masing-masing sekolah. Informasi tersebut sangat bermanfaat bagi para orang tua untuk mengetahui peringkat sekolah yang terbaik dalam perolehan skor nilai ujian di sekolah.

Hasil penelitian PARCA di Alabama sangat menarik karena sekolah yang persentase siswa miskinnya tinggi cenderung nilai skornya rendah menurut Tes Prestasi Stanford atau *Standford Achievement Test (SAT)*.

Sementara di negara bagian lainnya di Virginia, hasil penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja sekolah yang diukur dengan prestasi akademik dalam bentuk "membaca, menulis, dan berhitung plus sains (*reading, writing, mathematics and science*) atau istilah yang kita kenal dengan CALISTUNG.

Selanjutnya untuk mengukur kinerja sekolah pertama dilakukan pengukuran Standar Belajar (*standard of learning -SOL*). Standar belajar dilandasi oleh standar mutu sekolah atau *Standard of Quality (SOQ)*. Setelah menempuh fase-fase itu sekolah baru memperoleh Standar Akreditasi (*standard of accreditation*). Sekolah-sekolah yang telah berhasil dijadikan model untuk dicontoh oleh sekolah-sekolah lainnya. Adapun sekolah-sekolah yang telah berhasil, mereka telah menerapkan langkah-langkah sebagai berikut: a) *Strong and stable leadership*, b) *Environment conducive to learning*, c) *Academic remediation*, dan d) *Structure and intensity of school day*.

Dengan kata lain, bahwa sekolah yang bermutu itu memiliki karakteristik: 1) kepemimpinan kepala sekolah yang kuat dan mantap,

2) lingkungan yang kondusif untuk belajar, 3) perbaikan akademik, dan 4) struktur dan intensitas jam belajar di sekolah.

#### **F. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pendidikan**

Faktor-faktor yang mempengaruhi pembangunan pendidikan dalam sebuah negara dapat dikelompokkan menjadi 7 faktor, yaitu: geografis, ekonomi, suku bangsa, falsafah yang dianut, bahasa, moral dan agama (S.P. Chaube dan A. Chaube, 1983).

Keadaan geografis mempengaruhi budaya, peradaban dan pendidikan dari bangsa tersebut. Negara atau daerah agraris akan berbeda dengan daerah industri. Faktor ekonomi berhubungan dengan sistem pendidikan dalam sebuah negara. Faktor ekonomi ini terkait dengan sistem ekonomi dalam sebuah negara, apakah ekonomi liberalis dan sosialis. Menurut S.P. Chaube dan A. Chaube, (1983). Faktor ekonomi dapat menjadi faktor penentu dalam mencapai keberhasilan pendidikan. *"the economic security of the country becomes determining factor of the type of education that it can afford to have. If the condition is poor, education becomes backward in many aspects"*.

Faktor suku bangsa terkait dengan rasa superioritas sebuah bangsa atas bangsa yang lainnya, dan warna kulit: hitam, putih atau berwarna. Faktor bahasa terkait dengan budaya dan peradaban. Bahasa apa yang sering digunakan, bahasa ibu atau bahasa yang lainnya. Oleh karena itu faktor bahasa memiliki peran penting dalam pendidikan suatu bangsa. Sedangkan faktor falsafah terkait dengan falsafah pendidikan yang diterapkan dan ideologi yang dianut suatu bangsa, seperti liberal atau sosialis, atau alternatif lainnya selain kedua sistem tersebut. Faktor-faktor lainnya adalah faktor sosialisme, humanisme, nasionalisme dan demokrasi. Tetapi ada faktor lainnya yang dianggap permanen adalah nilai budaya (*values of culture*) termasuk di dalamnya agama dan keyakinan tertentu.

Dalam konteks Indonesia, faktor geografis ini memiliki karakteristik tersendiri sebagai negara kepulauan, baik pulau besar dan kecil dengan beragam suku bangsa, agama, keyakinan dan kebudayaan. Selain faktor geografis tersebut, Indonesia memiliki jumlah penduduk yang besar, lebih kurang 225 juta orang. Jumlah tersebut menempati peringkat keempat setelah Cina, India dan Amerika Serikat. Tetapi penyebaran penduduk di negara kita tidak merata. Pulau Jawa termasuk yang terpadat penduduknya. Sementara pulau-pulau besar lainnya hanya dihuni oleh penduduk dengan jumlah yang lebih sedikit dibanding dengan pulau Jawa. Faktor geografis menjadi kendala dalam pembangunan pendidikan di Indonesia (David Clark et.al, 1998).



Negara India sebagaimana dikemukakan oleh Chaube (1983), kita lihat ada persamaan dengan masalah pendidikan yang dihadapi di Indonesia, yaitu: 1) Tidak mau diatur oleh aturan yang dibuat oleh negara asing, 2) Kendala Politis (*political problem*), 3) Kurangnya pengetahuan praktis dalam menjabarkan kebijakan, 4) Kekurangan Guru, 5) Kekurangan biaya, 6) Pengelolaan pendidikan yang tidak efektif, 7) Standar pengajaran yang tidak memuaskan, 8) Kurikulum yang tidak efektif, 9) Kesulitan untuk membangun gedung sekolah, 10) Adanya stagnasi dan pemborosan, 11) Masalah bahasa, 12) Masalah norma-norma sosial, 13) Kondisi geografis, dan 14) Kemiskinan dan kepedulian terhadap pendidikan.

#### G. Daftar Pustaka

- Calwell, B.J. and Spinks, J.M. (1988). *Towards the self-managing school*. London : The Falmer Press.
- Depdikbud (1995). *Perbandingan pendidikan di Indonesia dengan negara lain*. Jakarta : Pusat Informatika, Balitbang Depdikbud.
- Departement of Education, Quesland, AU (1990). *Focus on school : the future organization of education services for students*. Brisbane, AU : Dept. of Education Publication.
- Fullan, M. (1992). *The meaning of educational change*. Toronto, OIE Press.
- Hannaway, J. and Carnoy, M. (Ed.) (1995). *Decentralization and school improvement : Can we fulfill the promise?*. Sanfransisco, CA : Jossey Bass Co.
- Patterson, J.L. (1993). *Leadership for tomorrow's schools*. Alexandria, VA : ASCD.
- Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2000 tentang : *Pembagian wewenang pemerintah pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan UU otonomi Daerah nomor 22 tahun 1999*.
- Sa'ud, U.S. (2000). *Manajemen berbasis sekolah (MBS) sebagai wujud nyata desentralisasi pengelolaan pendidikan*. Makalah disajikan dalam Seminar Nasional UPI Bandung
- Selkov-Brecher, J.L. (1992). *A successful model for school-based planning*. Educational Leadership Journal, September 1992.
- Tim Teknis Bappenas. (1999). *School-based management di tingkat pendidikan dasar*. Jakarta : Bappenas
- World Bank Report. (1999). *From crisis to recovery*. Jakarta : World Bank Office.

**Prof. Dr Nanang Fattah, M.Pd.** adalah Guru Besar pada Jurusan Administrasi Pendidikan, Dekan Fakultas Ilmu Pendidikan (FIP) dan Dosen Pasca Sarjana (SPs) UPI Bandung.