

## **BAB. I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Jauh sebelum kemerdekaan Republik Indonesia yakni pada masa penjajahan, atau masa pemerintahan Hindia-Belanda di samping telah melaksanakan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi juga telah diterapkan dengan di keluarkannya Wet pada tanggal 23 Juli 1903 (Desentralisatiewet, Ind. Stbl. 1903 No 329). Namun sesuai dengan politik penjajahan pada waktu itu, pemerintah Hindia-Belanda lebih konsen pada pelaksanaan asas dekonsentrasi sedangkan asas desentralisasi hanya dilaksanakan secara formal. Selanjutnya pada masa pemerintahan orde lama dengan diberlakukannya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dimana bentuk Negara Kesatuan berubah menjadi Negara Federasi yang mengamanatkan bahwa pengaturan tentang pemerintahan di daerah menjadi wewenang daerah-daerah bagian<sup>1</sup>. Dari sini kita dapat melihat bahwa sistem atau asas desentralisasi sebenarnya bukan menjadi hal yang baru di Indonesia, namun dalam pelaksanaannya sering mengalami tumpang-tindih tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Setelah melewati fase-fase tersebut Indonesia kembali tercengkrum dalam suatu tatanan pemerintahan yang serba sentralistic tepatnya pada masa pemerintahan orde baru. Paska kekuasaan “zaman edan” 1998 atau lebih dikenal dengan pemerintahan orde baru tersebut, kran demokrasi mulai di buka. Sistem inilah yang kemudian akrab disebut sebagai masa “Reformasi”. Atas di

---

<sup>1</sup> Soehino, “*Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*”. Yogyakarta, LIBERTY, 2002. Hlm iii-iv.

berlakukannya UU No.22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Sistem yang dikenal penuh sentralistik itu secara spontan berubah menjadi sistem desentralisasi atau demokrasi-bebas-aktif. Pelbagai wilayah di Indonesia kemudian berupaya untuk memekarkan diri baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam upaya pemekaran setiap wilayah dilalui dengan cara berbeda. Adapun keinginan serta tujuan masing-masing daerah berbeda pula berdasarkan kesesuaian potensi masing-masing daerah, namun pada esensinya adalah mendekatkan jarak rentang kendali pemerintah yang berguna untuk memudahkan penyelenggaraan pemerintahan sehingga nantinya mampu mempercepat pembangunan serta meningkatkan kualitas pelayanan publik setiap daerah melalui hak otonominya. Selain itu dengan adanya otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan partisipasi masyarakat secara kongkrit dalam membangun daerahnya baik secara social, budaya maupun politik. Artinya segala yang terjadi pada pemerintahan daerah harus sesuai prinsip otonomi daerah.

Otonomi daerah sendiri dapat di artikan sebagai kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali dalam beberapa bidang yang merupakan urusan pemerintah pusat yaitu: Politik luar negeri, Pertahanan keamanan, Peradilan, agama serta moneter dan fiscal.<sup>2</sup>

Bersamaan dengan itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah secara tidak langsung mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pemerintahan secara efektif dan efisien maka setiap daerah diberi hak otonomi<sup>3</sup>. Terlepas daripada tujuan di mekarkanya daerah otonom baru, adanya pemekaran wilayah di Indonesia paska orde baru memberikan ruang kepada putra daerah untuk memimpin ataupun mengelola daerahnya secara mandiri, sebab pada masa pemerintahan orde baru yang begitu sentralistik senantiasa menutup ruang bagi setiap individu ataupun kelompok yang ada di daerah, dengan otoritas secara terpusat pemerintah secara langsung menunjuk pemimpin daerah, alhasil setiap penyelenggaraan roda pemerintahan serta pengelolaan sumber daya tidak serta merta sampai pada titik kesempurnaan, dengan kata lain setiap kebijakan pemerintah daerah tidak mengakar pada masyarakat daerah secara kontinyu.

Selanjutnya perlu dipahami bahwa yang mempunyai wewenang untuk mengatur diberikan kepada aparat legislative yaitu DPRD, itulah sebabnya DPRD pada masing-masing daerah dapat membuat Peraturan Daerah (Perda). Sedangkan

---

<sup>2</sup> Iskandar untung, *"Kehutanan Menapak Otonomi Daerah"* Yogyakarta, Debut Press, hal 1-2.

<sup>3</sup> Bintang R. Saragih, *"Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia"*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988. Hlm 12.

yang berwenang untuk mengurus diserahkan kepada eksekutif di tingkat daerah yakni kepala daerah bersama dengan dinas-dinas otonomya.

Berdasarkan pemaparan diatas kita dapat melihat dengan gamblang bahwa otonomi daerah pada esensinya merupakan pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah agar daerah bertanggung jawab dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adanya pemerintahan seperti ini (pemerintahan daerah) dikarenakan adanya kesenjangan sosial serta controversial dari beberapa daerah di Indonesia yang ingin merdeka (melepaskan diri dari Indonesia). Pada fase pemerintahan orde baru dinilai pemerintah terlalu sentralistik dan totaliter sehingga semua pembangunan dan kegiatan ekonomi hanya berpusat pada pulau jawa lebih-lebih Kota Jakarta, sehingga pada fase berikutnya diberlakukan reformasi birokrasi dengan transisi sistem pemerintahan yang semula sentralisasi menjadi desentralisasi. Yang kemudian bergiur pada daerah-daerah otonom. Pada hakekatnya otonomi daerah diberlakukan dengan tujuan agar pemerintah mampu mensejahterahkan masyarakat melalui pendapatan asli daerah (PAD). Selanjutnya dalam rencana pembangunan daerah di muat dalam suatu susunan dan rencana yang strategis berupa RKPD yang bersumber dari APBD masing-masing daerah. Meski pada kenyataannya praktek di lapangan selalu berbanding terbalik dari yang diharapkan masyarakat, namun otonomi daerah tetap di pandang positif oleh masyarakat daripada sistem sentralistik. Masyarakat menganggap bahwa sentralistik justru membekukan potensi daerah. Itu sebabnya masyarakat di setiap daerah senantiasa berupaya untuk memekarkan daerahnya.

Disisi lain hadirnya desentralisasi sekaligus membuka peluang untuk mewujudkan aspirasi daerah yaitu keinginan untuk memiliki pemimpin lokal yang disepakati oleh rakyat melalui pilkada langsung<sup>4</sup>. Artinya setiap daerah nampaknya merindukan masa-masa ini sejak lama. Seperti yang disinggung sebelumnya bahwa masing-masing memiliki tujuan yang berbeda dalam memekarkan wilayahnya, tetapi yang menjadi gagasan utamanya adalah bahwa pemerintahan dijalankan menyentuh sampai pada lapisan masyarakat paling bawah. Dari sini terlihat bagaimana kedudukan masyarakat begitu penting dalam konsep pemerintahan sehingga masyarakat lebih berpartisipasi secara aktif membangun daerahnya. Terlebih lagi pemerintah daerah diwajibkan memberikan transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat secara berkala sehingga adanya pola komunikasi secara *Top Down* dan *Bottom Up* yang efektif dan efisien.

Sementara itu lahirnya desentralisasi pada sistem pemerintahan sekaligus memberikan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan-urusan pemerintahan berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia, yang kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan berdasarkan potensi-sumber daya setiap daerah. Sistem desentralisasi dijalankan berdasarkan prinsip otonomi daerah dimana adanya kebijakan dan keputusan yang berada di tingkat daerah dapat diambil tanpa campur tangan pemerintah pusat. Artinya sistem ini menghendaki adanya pengelolaan sumber daya secara mandiri tanpa intruksi pemerintah pusat berlandaskan prinsip otonomi daerah, yang mana pemerintah daerah memiliki urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib sendiri dipahami

---

<sup>4</sup> Irtanto. "*Dinamika Politik Lokal Era Otonomi Daerah*". Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008. Hlm 1

sebagai urusan penting yang harus dilaksanakan/diwajibkan menurut peraturan perundang-undangan sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang bersifat non-wajib melainkan bersifat kesesuaian dengan potensi dan sumber daya setiap daerah.

Kota Tual merupakan salah satu dari banyak daerah yang di mekarkan paska orde baru. Sejak di undangkanya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku, Kota Tual resmi menjalankan pemerintahanya secara mandiri melalui pejabat defenitif, dengan empat kecamatan dan kemudian dimekarkan satu kecamatan baru, masing-masing adalah sebagai berikut :

1. Kecamatan Dullah Utara
2. Kecamatan Dullah Selatan
3. Kecamatan Pulau Tayando Tam
4. Kecamatan Pulau-Pulau Kur
5. Kecamatan Kur Selatan

Wilayah yang sebelumnya tergabung dalam pemerintahan Kabupaten Maluku Tenggara resmi memiliki pemimpin daerah melalui pilkada langsung pada tahun 2009 untuk pertama kalinya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UU Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku adalah untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan melalui pembentukan daerah otonom baru (Kota Tual) sehingga pelayanan publik dapat ditingkatkan guna mempercepat terwujudnya

kesejahteraan masyarakat<sup>5</sup> sekaligus sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah bahwasanya adanya pembentukan daerah otonom baru diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari tujuan tersebut perlu kiranya adanya Evaluasi secara ilmiah terhadap jalanya pemerintahan Kota Tual sebagai daerah otonom baru pada periode 2009-2014 berdasarkan hasil kerja ataupun laporan pertanggung jawaban pemerintah.

Pemerintahan Kota Tual kemudian dalam upaya peningkatan pelayanan publik guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat di tempu dalam urusan wajib pemerintah daerah yang meliputi:

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Pekerjaan Umum
4. Perumahan
5. Penataan Ruang
6. Perencanaan Pembangunan
7. Perhubungan
8. Lingkungan Hidup
9. Pertanahan

---

<sup>5</sup> Penjelasan Umum. UU Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku

10. Kependudukan dan Catatan Sipil
11. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
12. Sosial
13. Ketenaga Kerjaan
14. Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
15. Penanaman Modal
16. Kepemudaan dan Olahraga
17. Kesatuan Bangsa, Politik dan Linmas
18. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Kepegawaian dan Persandian
19. Ketahanan Pangan
20. Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa
21. Statistik
22. Komunikasi dan Informasi
23. Perpustakaan

Selain daripada urusan wajib, untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat, pemerintah Kota Tual juga menempu melalui urusan pilihan yang didasarkan pada potensi sumber daya daerah, yakni:

1. Pertanian
2. Kehutanan
3. Pariwisata
4. Kelautan dan Perikanan
5. Perdagangan

## 6. Perindustrian

Kinerja pemerintah Kota Tual pada tahun 2009-2014 tentu mengalami kelebihan dan kekurang, terutama permasalahan pendidikan. Pendidikan tentu menjadi hal yang sangat penting dalam rangka meningkatkan pola pikir masyarakat dengan tujuan menaikkan taraf hidupnya. Pentingnya pendidikan dapat dibuktikan melalui besarnya pembiayaan sektor pendidikan secara nasional paling sedikit atau sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja Negara<sup>6</sup> karena pendidikan di anggap dapat memberikan pembekalan kepada setiap individu dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat yang harmoni dan sejaterah, itu sebabnya issue pendidikan menjadi pilihan dasar adanya pemekaran Kota Tual sebagai daerah otonom baru.

Sektor pendidikan, pemerintah Kota Tual belum mampu memberikan pelayanan secara baik hal ini dapat terlihat dari tingkat pendidikan masyarakat Kota Tual yang relative rendah baik sebelum maupun sesudah adanya pemekaran wilayah, di ketahui pada tahun 2013 masih terdapat 14,45% penduduk 10 tahun keatas yang tidak tamat SD sama sekali, sementara yang menempuh pendidikan D1-S3 hanya berkisar pada 9,16%, sementara persentase menurut status sekolah adalah sebesar 69,91% penduduk Kota Tual tidak bersekolah lagi, masing-masing menurut jenis kelamin : dari laki-laki sebanyak 70,95% dan perempuan 68,83% dari total penduduk 89.025 jiwa.<sup>7</sup> Dari tingkat pendidikan yang relative rendah tersebut masyarakat Kota Tual belum mampu memahami secara baik bagaimana

---

<sup>6</sup> UUD 1945. Pasal 31 ayat 4

<sup>7</sup> SUMBER. Inkesra Kota Tual tahun 2013

alur politik dan pemerintahan yang di peragakan selama pemerintahan berlangsung, sehingga mereka memahaminya sebagai sebuah kewajiban yang harus di tempuh setiap masyarakat, pada akhirnya konflik di masyarakat pun tidak terelakkan akibat dari penganguran yang tinggi dan tingkat pendidikan yang relative rendah. Belum lagi diperkeruh dengan suasana klaim-klaim tokoh pemekaran sehingga menghambat adanya pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan pelayanan umum termasuk sektor pendidikan yang semakin melemah. Disisi lain pemerintah belum mampu menyediakan fasilitas berupa perpustakaan sekolah secara merata maupun perpustakaan daerah sebagai penunjang pertumbuhan pendidikan adapun sekolah yang sudah memiliki perpustakaan tidak dapat berjalan secara maksimal sebab tidak adanya tenaga pustakawan untuk mengelolanya secara baik<sup>8</sup>, serta tidak terlaksananya pembangunan ruang praktikum dan laboratorium di tambah lagi dengan fasilitas pendukung seperti buku atau bahan referensi lainnya yang sangat minim<sup>9</sup> hal tersebut diyakini sebagai penghambat tumbuhnya tingkat pendidikan di masyarakat Kota Tual.

Belum lagi pemberdayaan masyarakat yang tidak efektif pada pemerintahan Kota Tual yang kemudian berakibat pada tingginya tingkat penganguran. Tingkat pengangguran di Kota Tual di kutip dari **AMBON Tribun-Maluku.Com** pada perhitungan Statistik tahun 2014 lalu sebesar 32,9 persen dari keseluruhan jumlah penduduk Kota Tual yang tersebar di 5 Kecamatan yang ada

---

<sup>8</sup> <http://www.tribun-maluku.com/2014/03/diknas-kota-tual-gencar-bangun.html>. Diakses pada tanggal 14 Desember 2015 pukul 01.40 WIB

<sup>9</sup> LKPJ Pemerintahan Kota Tual Tahun 2014

di Kota Tual, sedangkan pengangguran terbuka sebesar 11,2 persen<sup>10</sup>. Secara gamblang dapat diartikan bahwa meningkatnya angka pengangguran tentu sejalan dengan minimnya kualitas sumber daya manusia, yang artinya melemahnya sektor pendidikan juga berpengaruh besar terhadap kehidupan sosial masyarakat termasuk didalamnya permasalahan pengangguran.

Padahal sejatinya apabila kita lihat secara yuridis bahwa terbentuknya daerah otonom baru mempunyai harapan besar untuk mensejahterakan masyarakatnya bukan malah menggunakan otoritas dan dukungan masyarakat sebagai lahan konflik politik yang pada akhirnya menghambat pertumbuhan ekonomi dan sumber daya manusia. Maka dari itu dipandang perlu dalam memahami bagaimana proses berjalanya pemerintahan Kota Tual sebagai daerah otonom baru dan kemudian melakukan evaluasi kinerja khususnya pada sektor pendidikan pemerintah Kota Tual, sebab pendidikan adalah unsur penting dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, karena pendidikan sebagai modal awal anak untuk berkreatifitas dalam rangka memperoleh kehidupan yang layak atau sejahtera. Maka dari itu dipandang perlu dalam memahami bagaimana proses berjalanya pemerintahan Kota Tual sebagai daerah otonom baru dan kemudian melakukan evaluasi dari sector pendidikan berdasarkan fakta-fakta yang terjadi di lapangan.

Berangkat dari segala bentuk permasalahan diatas penulis berupaya menelaah dan melakukan evaluasi terhadap jalanya kinerja pemerintahan Kota Tual selama periode 2009-2014 agar kiranya mampu memberikan tawaran, guna

---

<sup>10</sup> <http://www.tribun-maluku.com/2015/02/tingkat-pengangguran-di-kota-tual-329.html>. Diakses pada 16 Desember 2015 pukul 03.15

meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui hak otonomi terutama permasalahan pendidikan. Sebab sudah menjadi tanggung jawab pemerintah agar mensejahterakan masyarakat yang dirumuskan dalam tugas wajib pemerintah daerah melalui asas otonomi daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan. Masalah yang diteliti dalam penelitian ini, yaitu: *Bagaimana Evaluasi Kinerja Pemerintah Kota Tual Provinsi Maluku Sebagai Daerah Otonom Baru Dari Bidang Pendidikan Pada Tahun 2009-2014 ?*

## **C. Tujuan**

- a. Untuk mengetahui bagaimana evaluasi kinerja pemerintah Kota Tual sebagai daerah otonom baru pada tahun 2009-2014 Khususnya pada bidang Pendidikan.
- b. Untuk memberikan sumbangsi kepada daerah dalam perihal peningkatan kualitas pelayanan umum khususnya pada bidang pendidikan berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan

## **D. Manfaat**

Manfaat penelitian ini di harapkan mampu memberikan manfaat bagi pengembangan keilmuan baik dari aspek teoritis maupun praktis.

- a. Manfaat Teoritis

Memberikan pemahaman dan deskripsi kepada halayak publik mengenai jalanya pemerintahan baru secara otonom di era desentralisasi ini. Serta di harapkan mampu memberikan sumbangsih konsep teoritis dan mempertajam daya analisis bagi masyarakat maupun kalangan intelektual dalam menyikapi peningkatan kesejaterahan masyarakat khususnya pada bidang pendidikan dalam kerangka otonomi daerah

b. Manfaat Praktis

Dapat sebagai bahan rujukan semua pihak baik praktisi, pemerintah maupun masyarakat dalam memahami proses evaluasi kinerja pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejaterahan masyarakat.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori yang dimaksudkan di sini adalah teori-teori yang di gunakan dalam melakukan analisa deskriptif suatu fenomena agar menjadi lebih jelas dan sistematis serta ilmiah dalam menjelaskan kejangkalan di lapangan. Seperti halnya yang dikatakan Masri Singarimbun bahwa teori adalah serangkaian asumsi, konsep dan proposisi yang menerangkan suatu fenomena sosial, sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.<sup>11</sup> Dengan kata lain teori adalah sarana untuk menyatukan hubungan sistematis antara fenomena

---

<sup>11</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, "*Metode Penelitian Survey*", Jakarta: LP3ES, 1989, hal 37.

sosial-politik atau alam. Dalam penelitian di gunakan beberapa teori sebagai kerangka pemikiran, yakni:

## **1. Otonomi Daerah**

Berdasarkan UU nomor 22 tahun 2009 tentang pemerintah daerah yang kemudian di revisi lagi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara tidak langsung Undnag-Undang tersebut menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali dalam beberapa bidang yang merupakan urusan pemerintah pusat yaitu:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan keamanan
- c. Yustisi
- d. Peradilan agama serta
- e. Moneter dan fiscal.

Selanjutnya terminology Otonomi Daerah dalam pengertian orosionil adalah *“The legal self suffiency of social body and its actual independence”* artinya otonomi daerah memiliki dua ciri atau hakekat yakni *legal self* dan

*sufficiency* serta ditambahkan *actual independence*<sup>12</sup> yang berarti otonomi merupakan kemandirian dalam mengatur diri sendiri, mengatur rumah tangga sendiri sesuai landasan hukum atau aturan tertentu yang mengikat.

Dalam menjalankan prinsip-prinsip otonomi daerah tentunya memiliki tujuan yang ingin dicapai, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas dalam poin pertama menimbang bahwa :

“Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”<sup>13</sup>

Undang-undang ini mengisyaratkan bahwa adanya pemberlakuan asas otonomi daerah lebih diarahkan kepada proses percepatan kesejahteraan masyarakat di tingkat daerah secara merata. Dari sini kita dapat melihat bahwa otonomi memiliki posisi strategis guna menciptakan kesejahteraan masyarakat, secara mandiri mengelola dan mengatur rumah tangganya demi kelangsungan hidup serta meningkatkan daya saing yang adil dengan daerah lainya. Apabila otonomi daerah secara sah menurut Undang-Undang telah dilaksanakan tugas dan fungsinya maka selanjutnya dapat disebut sebagai daerah otonom.

Untuk menunjang terlaksananya prinsip-prinsip otonomi daerah, adanya pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan

---

<sup>12</sup> Sambutan Sekertaris Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dalam Napitupulu Paiman, “*Menakar Urgensi Otonomi Daerah*”. Bandung, PT. Alumni 2012. Hlm v.

<sup>13</sup> UU. Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

pemrintah daerah, kemudian di rumuskan beberapa sistem ataupun asas pendukung yakni:

a. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

b. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

c. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

d. Perimbangan Keungan

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Selain daripada itu, dalam menjalankan otonomi daerah adapula yang dikenal kawasan khusus. Menurut Undang-Undang kawasan khusus adalah bagian wilayah dalam provinsi dan/atau kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional.

Otonomi daerah dalam prinsipnya tidak hanya mengatur hubungan antara daerah dengan pusat, melainkan juga mencakup hubungan antara daerah otonom yang satu dengan daerah otonom yang lainnya meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Berikut penjelasannya menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

- a. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras
- b. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Dengan demikian jelaslah bahwa adanya pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang di atur dalam Undang-Undang melalui asas yang telah di sebutkan diatas, dimana pemerintah daerah secara mandiri di harapkan mampu mengurus dan mengelola rumah tangganya secara mandiri dengan segala bentuk potensi daerah serta melalui pendapatan asli daerah (PAD), sekaligus memperhatikan

asas berkeadilan dan persaingan secara sehat untuk memenuhi kebutuhan rakyat di tingkat daerahnya masing-masing baik dari segi politik, ekonomi sampai pada bentuk pelayanan umum/publik.

Berikutnya penulis mencoba menelaah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah berkaitan dengan pembentukan suatu daerah otonom baru yang meliputi syarat-syarat serta tata cara dan pemahaman mengenai daerah otonom baru yang bersifat khusus, istimewa maupun yang bersifat daerah administrative. Untuk membentuk suatu daerah baik yang berasal dari penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan ataupun pemekaran dari satu daerah atau lebih menjadi daerah otonom baru perlu kiranya memiliki cakupan sebagai berikut:

- a. Nama daerah
- b. Cakupan wilayah
- c. Batas ibu kota
- d. Memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan
- e. Pejabat kepala daerah sementara secara administrative
- f. Pengisian keanggotaan DPRD sementara
- g. Pengalihan kepegawaian
- h. Pendanaan
- i. Peralatan dan dokumen serta
- j. Perangkat daerah

Lain halnya dengan cakupan daerah. Untuk membentuk suatu daerah otonom baru secara penggabungan maupun pemekaran tentunya memiliki

syarat-syarat yang digunakan sebagai pertimbangan dalam pengesahan. Berikut merupakan syarat-syarat terbentuknya suatu daerah otonom baru atau pemekaran wilayah.

a. Syarat Administrative

Untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Sedangkan

Untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

b. Syarat Teknis

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

c. Syarat Fisik

Meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk

pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Disisi lain bilamana kita ingin mencapai sebuah bentuk otonom baru dalam fase otonomi daerah untuk menjalankan fungsinya secara optimal secara teoritis (Suwandi: 2002) menyebutkan bahwa setidaknya daerah otonom dalam fase otonomi daerah memiliki tujuh elemen utama yakni:

- a. Adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Urusan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah
- c. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan.
- d. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
- e. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- f. Adanya manajemen pelayanan publik agar dapat berjalan secara efisien, efektif dan akuntabel.

- g. Adanya pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi yang efektif dan efisien<sup>14</sup>

Dalam penelitian ini, penulis berupaya memahami terbentuknya daerah otonom baru yakni Kota Tual dengan menggunakan pendekatan secara teoritis yang di tinjau dari aspek otonomi daerah beserta syarat-syarat dan pemahamannya agar dapat memberikan keterangan yang lebih jelas terkait tatacara, pengertian, tugas dan fungsi daripada terbentuknya daerah otonom baru. Kemudian melakukan evaluasi kinerja pemerintahan yang didasarkan pada tujuan terbentuknya daerah otonom baru dalam hal ini adalah Kota Tual. Singkatnya penulis berupaya mengetahui bagaimana evaluasi dari kinerja pemerintah Kota Tual sebagai daerah otonom baru khususnya bidang pendidikan pada tahun 2009-2014.

## **2. Pemerintah dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

### **2.1 Defenisi Secara Umum**

Pemerintah secara singkat dapat dipahami sebagai stakeholder yang menjalankan pemerintahan menurut asas dan peraturan yang berlaku. Pada prinsipnya pemerintah merujuk pada legislator, administrator dan arbiter dalam birokrasi administrasi pada sistem pemerintahan yang dijalankan secara terorganisir. Selebihnya pemerintah merupakan sarana Negara dalam menentukan kebijakan.

---

<sup>14</sup> Suwandi, Made, 2002, Otonomi Daerah dan Revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Makalah disampaikan pada Forum Kebijakan MAP UGM, Yogyakarta.

## 2.2 Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan dari pusat ke daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, prinsip kerjanya adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan yang oleh undang-undang diatur pemerintah pusat. Selanjutnya Penyelenggara pemerintah daerah meliputi;

1. Eksekutif

Kepala daerah beserta dinas-dinasnya yang bertindak sebagai eksekutor kebijakan

2. Legislatif

DPRD yang bertindak sebagai perumusan kebijakan, hal ini berkaitan dengan tugas dan fungsinya sesuai amanat Undang-Undang dasar 1945 pasal 20A ayat 1, fungsi Dewan Perwakilan rakyat baik tingkat pusat (DPR) maupun tingkat daerah (DPRD) adalah legislasi, anggaran dan pengawasan.

3. Yudikatif

Lembaga penegak hukum berupa pengadilan dan kejaksaan serta kepolisian yang merupakan penyambung tugas secara administrative kewilayahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintah daerah meliputi sembilan asas, yang dikutip dari skripsi Elza Zikra M 2012, yakni:

1. Asas Kepastian Hukum
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan

3. Asas Kepentingan Umum
4. Asas Keterbukaan
5. Asas Proporsionalitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Akuntabilitas
8. Asas Efisiensi
9. Asas Efektifitas

Berkaitan dengan penelitian ini, penulis akan mengkaji secara terstruktur bagaimana kinerja penyelenggara pemerintah daerah sebagai rujukan evaluasi.

### **2.3 Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah**

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya perselisihan diantara masyarakat, yang artinya pemerintah menjamin bahwa adanya perubahan apapun dapat berlangsung secara damai.
2. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka
3. Melakukan pekerjaan umum dan pelayanan umum dalam bidang-bidang yang tidak dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah. Atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
4. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan umum yang diberikan sekaligus menciptakan lapangan pekerjaan kepada masyarakat

5. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumberdaya alam, lingkungan hidup dan hal-hal yang berkaitan dengan potensi daerahnya.

### **3. Evaluasi**

#### **3.1 Defenisi Evaluasi**

Evaluasi dipahami sebagai upaya untuk menilai, mengukur dan memeberikan rekomendasi yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Winarnarno (2013: 228-230) menjelaskan bahwa evaluasi merupakan tahap akhir dari sebuah siklus kebijakan. Secara umum dapat diartikan sebagai tahap penilaian dari hasil kinerja pegawai atau karyawan suatu organisasi. Sejalan dengan ini menurut Taliziduhu Ndraha dalam buku *Konsept Administrasi dan Administrasi di Indonesia* berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Ndraha, 1989:201). Yang artinya evaluasi adalah perbandingan yang dilakukan atas tujuan yang hendak dicapai untuk penyelesaian masalah dengan hasil atau kejadian yang sebenarnya terjadi.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa evaluasi sebagai suatu penilaian kinerja berdasarkan hasil rekomendasi daripada kebijakan sebagai standar nilai.

Berikut pendapat Dun secara detail.

“Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kenirja dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan” (Dunn, 2003:608).

Evaluasi merupakan terjemahan bahasa Inggris *evaluation* yang identik dengan penilaian. Istilah lain yang mempunyai makna hampir sama dengan

assessment dan measurement (pengukuran). Membahas evaluasi tidak akan terlepas dari pengukuran dan penilaian. Evaluasi diartikan sebagai proses menetapkan pertimbangan nilai berdasarkan pada peristiwa tentang suatu program atau produk.

Untuk mendukung pernyataan diatas Sudarwan Danim mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah: “Proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu:

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai” (Danim, 2000:14).

Pengertian diatas menandakan bahwa evaluasi merupakan hasil daripada kinerja suatu kebijakan yang mempunyai nilai (*rating*) berdasarkan tujuan daripada kebijakan tersebut. Selain itu pengertian ini juga mengatakan bahwa evaluasi adalah bagian akhir dari suatu proses kerja yang disebut sebagai evaluasi kinerja yang pada akhirnya memiliki nilai bermanfaat bagi jalanya organisasi pemerintah kedepanya.

### 3.2 Model Evaluasi

Menurut Dun dalam (Riant Nugroho: 2014) bahwa jika pemantauan menekankan kepada pembentukan *premis-premis factual* mengenai kebijakan publik maka evaluasi menekankan kepada penciptaan *premis-premis nilai* dengan kebutuhan untuk menjawab pertanyaan sebagai rujukan model evaluasi “*Apa perbedaan yang dibuat*”. Lanjut Dun kriteria evaluasi diterapkan secara *restrospektif (ex post)* sementara kriteria untuk rekomendasi diterapkan secara *prospektif (ex ante)*. Dun kemudian mengatakan *bahwa evaluasi kinerja sama dengan kriteria rekomendasi kebijakan yang dapat dijabarkan sebagai sebuah model atau tipe evaluasi*<sup>15</sup>

**Tabel 1. Model Evaluasi Menurut Dunn**

<b>Tipe Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Berapa banyak dipergunakan sumber daya?
Kecukupan	Seberapajauh pencapaian hasil yang diinginkan telah memecahkan masalah?
Pemerataan (equality)	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok target yang berbeda?
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber : Nugroho Tahun 2014 (Cetakan Kelima)

<sup>15</sup> Riant Nugroho. “Public Policy” Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, edisi kelima 2014. Hlm 281.

### 3.3 Jenis Evaluasi

Secara singkat kita memahami bahwa evaluasi merupakan kegiatan yang digunakan untuk menilai hasil kerja berlandaskan nilai atau standar yang telah ditetapkan sebelumnya, disisi lain dalam menjalankan evaluasi perlu kiranya kita memerlukan jenis-jenis evaluasi mengingat begitu banyak cara evaluasi. Dalam penelitian setidaknya memiliki 3 jenis evaluasi yang dikutip dari Howlet dan Ramest dalam (Nugroho 2009:542-543).

1. Evaluasi Administratif, berkenaan dengan isi administrative sampai anggaran, efisiensi, biaya, dari proses kebijakan dibuat sampai pada proses evaluasi, hal ini berkaitan dengan :
  - a) *Effort Evaluation* : menilai dari sisi input
  - b) *Performance Evaluation* : menilai output dari program yang dilaksanakan
  - c) *Adequacy of Performance* atau *Effectiveness Evaluation* : menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang telah ditetapkan
  - d) *Efficiency Evaluation* : menilai biaya program dan memberikan tentang keefektifan biaya tersebut
  - e) *Process Evaluation* : menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program
2. Evaluasi Judisial yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan. Termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap peraturan dan norma-norma yang berlaku
3. Evaluasi Politik yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kinerja pemerintahan.

### 3.4 Fungsi Evaluasi

Berikut akan penulis tambahkan fungsi daripada evaluasi itu sendiri sebagai rujukan dalam melakukan evaluasi, yang dikutip dari Modul Sistem AKIP tahun 2007. Adalah sebagai berikut:

- a. Memberi informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan, program dan kegiatan, yaitu mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai pencapaian suatu tujuan, sasaran dan target tertentu.
- b. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
- c. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai tidak memadainya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan, program dan kegiatan. Evaluasi dapat pula menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan, yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang lain.

Bersamaan dengan itu secara singkat evaluasi memiliki fungsi utama untuk menilai kemampuan karyawan/pegawai dalam menerapkan semua kompetensi dan keterampilan yang diperlukan pada proses kinerja atau pelaksanaan tugas tambahan yang relevan dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan

demikian, profil kinerja karyawan/pegawai sebagai gambaran kekuatan dan kelemahan pemerintah akan teridentifikasi dan dimaknai sebagai analisis kebutuhan atau audit keterampilan yang dapat dipergunakan sebagai basis penilaian kerja.

## **4. Kinerja**

### **4.1 Defenisi Kinerja**

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata prestasi kerja (*performance*). Sebagaimana dikemukakan oleh Mangkunegara (2005:67) bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang) yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Menurut Donnelly, Gibson and Ivancevich (1995), kinerja adalah merujuk kepada tingkat keberhasilan dalam melaksanakan tugas serta kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kinerja dinyatakan baik dan sukses jika tujuan yang diinginkan dapat tercapai dengan baik.

Berdasarkan pengertian ini kita dapat menyimpulkan bahwa kinerja adalah sebuah kegiatan penilaian yang diberikan kepada setiap pegawai/karyawan berdasarkan hasil kerjanya secara obyektif, hal tersebut berkesesuaian dengan tujuan sebagai standar nilai.

Selanjutnya Definisi kinerja menurut A.A. Anwar Prabu Mangkunegara dalam bukunya manajemen sumber daya perusahaan adalah:

“Kinerja Karyawan (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya

sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”(Mangkunegara, 2000:67).

Berdasarkan terjemahan di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah prestasi kerja atau hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai karyawan/pegawai pada kurun waktu yang telah ditentukan dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

#### **4.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja**

Mangkunegara (2000) menyatakan bahwa faktor yang memengaruhi kinerja antara lain:

##### **a. Faktor Kemampuan**

Secara psikologis kemampuan (ability) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan realita (pendidikan). Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.

##### **b. Faktor Motivasi**

Motivasi terbentuk dari sikap (attitude) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (situation) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai terarah untuk mencapai tujuan kerja. Sikap mental merupakan kondisi mental yang mendorong seseorang untuk berusaha mencapai potensi kerja secara maksimal.

Selanjutnya menurut Gibson (1987) mengemukakan ada 3 faktor yang berpengaruh terhadap kinerja:

- 1) *Faktor individu*: kemampuan, ketrampilan, latar belakang keluarga, pengalaman kerja, tingkat sosial dan demografi seseorang.

- 2) *Faktor psikologis*: persepsi, peran, sikap, kepribadian, motivasi dan kepuasan kerja.
- 3) *Faktor organisasi*: struktur organisasi, desain pekerjaan, kepemimpinan, sistem penghargaan (reward system)

## **5. Evaluasi Kinerja**

### **5.1 Defenisi Evaluasi Kinerja**

Secara spesifik pengertian evaluasi kinerja menurut Hadari Nawawi dalam Frank Jefkins 1992 kegiatan penilaian merupakan usaha untuk menetapkan keputusan tentang sukses atau tidaknya pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh karyawan.<sup>16</sup>

Secara tidak langsung evaluasi kinerja disebut juga "*Performance evaluation*" atau "*Performance appraisal*". *Appraisal* berasal dari kata Latin "*appratiare*" yang berarti memberikan nilai atau harga. Evaluasi kinerja berarti memberikan nilai atas pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang untuk diberikan imbalan, kompensasi atau penghargaan. Evaluasi kinerja merupakan cara yang paling adil dalam memberikan imbalan atau penghargaan kepada pekerja.

Leon C. Mengginson dalam (Mangkunegara, 2005:10) mengemukakan bahwa evaluasi kinerja atau penilaian prestasi adalah "penilaian prestasi kerja (*Performance appraisal*), suatu proses yang digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seseorang karyawan melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.

---

<sup>16</sup> Frank Jefkins, "*Public Relations*", Jakarta, PT Rajawali Press:1992, hlm.57

Berdasarkan pemaparan diatas maka Evaluasi Kinerja dapat diartikan sebagai suatu proses penilaian kinerja aparatur yang dilakukan untuk melihat tanggung jawab pekerjaannya setiap hari apakah terjadi peningkatan atau penurunan sehingga pemimpin bisa memberikan suatu motivasi penunjang untuk melihat kinerja aparatur kedepannya. Dengan kata lain evaluasi kinerja adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan karyawan dan kinerja organisasi. Selain itu, juga untuk menentukan kebutuhan pelatihan kerja secara tepat, memberikan tanggung jawab yang sesuai kepada karyawan sehingga dapat melaksanakan pekerjaan yang lebih baik di masa mendatang dan sebagai dasar untuk menentukan kebijakan dalam hal promosi jabatan atau penentuan imbalan.

## **5.2 Indikator Evaluasi Kinerja**

Menurut Gibson dalam Mangkunegara (2005) indicator evaluasi kinerja dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu:

1. Produktifitas

Produktifitas adalah kesempurnaan atau ketepatan daripada kebijakan suatu organisasi dalam memberikan pelayanan. Hal ini disesuaikan dengan tujuan daripada kebijakan atau program yang di buat sekaligus memiliki standar penilaian sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat.

2. Efektif dan Efisien

Dalam merealisasikan program-program suatu organisasi tepat pada sasaran yang di tuju dan harus sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

### 3. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan adalah dapat dilihat dari tingkat kepuasan penerima pelayanan, dalam hal ini adalah masyarakat umum. Kualitas pelayanan sendiri dapat di ukur berdasarkan kebutuhan masyarakat yang berkesesuaian dengan kebijakan pemerintah.

### **5.3 Fungsi Evaluasi Kinerja**

Menurut Wirawan 2009:10 setidaknya fungsi dari evaluasi kinerja ada 6 yaitu sebagai berikut:

1. Memberikan balikan kepada aparatur ternilai mengenai kinerjanya. Ketika merekrut pegawai (ternilai), aparatur harus melaksanakan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya sesuai dengan uraian tugas, prosedur operasi, dan memenuhi standar kinerja.
2. Alat promosi dan demosi. Hampir disemua sistem evaluasi kinerja, hasil evaluasi digunakan untuk mengambil keputusan memberikan promosi kepada aparatur ternilai yang kinerjanya memenuhi ketentuan pemberian promosi. Promosi dapat berupa kenaikan gaji, pemberian bonus atau komisi, kenaikan pangkat atau menduduki jabatan tertentu. Sebaliknya, jika kinerja aparatur ternilai tidak memenuhi standar atau buruk, instansi menggunakan hasilnya sebagai dasar untuk memberikan demosi berupa penurunan gaji, pangkat atau jabatan aparatur ternilai.
3. Alat memotivasi ternilai. Kinerja ternilai yang memenuhi standar, sangat baik, atau superior, evaluasi kinerja merupakan alat untuk

memotivasi kinerja aparatur. Hasil evaluasi dapat digunakan instansi untuk memotivasi aparatur agar mempertahankan kinerja yang superior dan meningkatkan kinerja baik atau sedang.

4. Penentuan dan pengukuaran tujuan kinerja. Sistem evaluasi kinerja yang menggunakan prinsip *manajemen by objectives*, evaluasi kinerja dimulai dengan menentukan tujuan atau sasaran kerja aparatur ternilai pada awal tahun.
5. Konseling kinerja buruk. Evaluasi kinerja, tidak semua aparatur mampu memenuhi standar kinerjanya atau kinerjanya buruk. Hal itu mungkin karena pegawai/karyawan menghadapi masalah pribadi atau tidak berupaya menyelesaikan pekerjaannya secara maksimal. Bagi aparatur seperti ini penilai akan memberikan konseling mengenai penyebab rendahnya kinerja ternilai dan mengupayakan peningkatan kinerja ditahun mendatang. Konseliang dapat dilakukan sebelum evaluasi kinerja jika atasan dapat mengetahui kelambanan aparatur.
6. Pemberdayaan aparatur. Evaluasi kinerja merupakan alat untuk memberdayakan aparatur agar mampu menaiki tangga atau jenjang karier. Evaluasi kinerja menentukan apakah kinerja aparatur dapat dipergunakan sebagai ukuran untuk meningkatkan kariernya.

Berdasarkan fungsi di atas, evaluasi kinerja merupakan alat yang digunakan oleh instansi pemerintahan atau organisasi tertentu untuk menilai kinerja para aparatur yang lamban. Evaluasi kinerja sekaligus dijadikan sebagai sarana untuk memotivasi para aparatur untuk meningkatkan kinerjanya, pemberian

konseling membantu para aparatur untuk mencegah kinerja yang terlalu lamban sehingga sebelum di adakan evaluasi kinerja para pemimpin sudah lebih dulu menjalankan konseling untuk mengadakan perbaikan pada waktu mendatang.

#### **5.4 Metode Evaluasi Kinerja**

Adapun metode yang digunakan dalam menganalisis evaluasi kinerja ada dua yaitu sebagai berikut:

##### **A. Metode Evaluasi Kinerja Berorientasi Masa Lalu**

Teknik yang sering dipakai dan yang mempunyai orientasi masa lalu mencakup beberapa metode sebagai berikut:

- 1) *Rating Scale*, yaitu metode penilaian untuk memberikan suatu evaluasi yang subyektif tentang penampilan individu dengan menggunakan skala dari rendah sampai tinggi.
- 2) *Check Lists*, merupakan metode penilaian untuk menyeleksi pernyataan yang menjelaskan karakteristik karyawan.
- 3) *Critical incident*, merupakan metode penilaian yang menguraikan pembuat perbandingan untuk mencatat pernyataan yang menggambarkan tingkah laku karyawan (kejadian-kejadian kritis) dalam cara kerja mereka.
- 4) *Review method*, metode ini merupakan metode pengulasan lapangan untuk mengenal informasi khusus tentang prestasi kerja karyawan.

- 5) *Performance test*, metode evaluasi ini dapat dilakukan dengan suatu tes keahlian seperti demonstrasi ketrampilan, sedangkan observasi dilakukan dalam kenyataan serupa yang dijumpai.
- 6) *Group evaluation*, metode penilaian dengan cara mengevaluasi kelompok untuk menghasilkan ranking dari yang paling baik sampai yang paling buruk.<sup>17</sup>

#### B. Metode Evaluasi yang Berorientasi Masa Depan

Supriyanto memaparkan beberapa metode evaluasi kinerja yang berorientasi pada masa depan sebagai berikut:

- 1) *Penilaian diri sendiri*, merupakan metode penilaian yang dilakukan oleh karyawan untuk menilai dirinya sendiri dalam rangka perbaikan dan kemajuan di masa mendatang.
- 2) *Penilaian menurut psikologis*, merupakan metode penilaian yang dilakukan oleh ahli psikologi tentang kepandaian, kemauan, dorongan dan sifat pekerjaan seorang karyawan yang akan membantu prestasi kerja di masa yang akan datang.
- 3) *Pendekatan MBO (Management By Objective)*, merupakan pendekatan manajemen pada sasaran bahwa setiap karyawan yang memiliki hubungan kerja yang baik akan memiliki prestasi hubungan kerja di masa mendatang.
- 4) *Teknik penilaian pusat*, metode penilaian ini berfokus pada penilaian wawancara, tes psikologi, riwayat hidup, kelompok

---

<sup>17</sup> Marihot Ahm Manullang, “*Manajemen Personalia*”, Yogyakarta, 2010. hlm. 143.

diskusi, dan pelajaran stimulasi kerja untuk penilaian kesanggupan di masa datang.<sup>18</sup>

## **F. Defenisi Konsepsional**

Defenisi konsepsional adalah suatu pengertian untuk menjelaskan terkait dengan pembahasan dalam penelitian ini guna menghindari adanya kesalahpahaman pengertian, istilah yang digunakan dalam proposal ini. Adapun pengertian yang ingin dijabarkan dalam defenisi konsepsional ini adalah:

### **1. Otonomi Daerah**

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat secara mandiri atau menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **2. Penyelenggara Pemerintah Daerah**

Penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan dari pusat ke daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, prinsip kinerjanya adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan yang oleh undang-undang diatur pemerintah pusat. Selanjutnya penyelenggara pemerintah daerah disebut sebagai eksekutor kebijakan dalam hal ini kepala daerah bersama dinas-dinasnya.

---

<sup>18</sup> John Supriyanto, *Penilaian Kinerja dan Pengembangan Karyawan*, (Yogyakarta, BPFE:2001), Cet.ke-5, h. 35-40, jenis penilaian yang berorientasi pada masa depan, juga disampaikan oleh Sondang P. Siagian, dalam *Manajemen Sumber Daya Manusia*, h.243-251.

### **3. Evaluasi**

Evaluasi merupakan hasil daripada kinerja suatu kebijakan yang mempunyai nilai (*rating*) berdasarkan tujuan daripada kebijakan tersebut. Evaluasi adalah bagian akhir dari suatu proses kerja yang disebut sebagai evaluasi kinerja yang pada akhirnya memiliki nilai bermanfaat bagi jalanya organisasi pemerintah kedepannya.

### **4. Kinerja**

Kinerja adalah sebuah kegiatan penilaian yang diberikan kepada setiap pegawai/karyawan berdasarkan hasil kerjanya secara obyektif, hal tersebut berkesesuaian dengan tujuan sebagai standar nilai.

### **5. Evaluasi Kinerja**

Evaluasi Kinerja dapat diartikan sebagai suatu proses penilaian kinerja aparatur yang dilakukan untuk melihat tanggung jawab pekerjaannya setiap hari apakah terjadi peningkatan atau penurunan sehingga pemimpin bisa memberikan suatu motivasi penunjang untuk melihat kinerja aparatur kedepannya. Dengan kata lain evaluasi kinerja adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan karyawan dan kinerja organisasi. Selain itu, juga untuk menentukan kebutuhan pelatihan kerja secara tepat, memberikan tanggung jawab yang sesuai kepada karyawan sehingga dapat melaksanakan pekerjaan yang lebih baik di masa mendatang dan sebagai dasar untuk menentukan kebijakan dalam hal promosi jabatan atau penentuan imbalan.

## **G. Defenisi Operasional**

Menurut Gibson dalam Mangkunegara (2005) indicator evaluasi kinerja dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu:

### **1. Produktifitas**

Produktifitas adalah kesempurnaan atau ketepatan daripada kebijakan suatu organisasi dalam memberikan pelayanan. Hal ini disesuaikan dengan tujuan daripada kebijakan atau program yang di buat sekaligus memiliki standar penilaian sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat secara umum. Yang diukur berdasarkan:

- a. Tenaga Pendidik (Guru)
- b. Infrastruktur dan Pengadaan Alat Tulis
- c. Tingkat Melek Huruf dan Partisipasi Pendidikan
- d. Angka Putus Sekolah

### **2. Efektif dan Efisien**

Dalam merealisasikan program-program suatu organisasi tepat pada sasaran yang di tuju dan harus sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Yang diukur berdasarkan:

- a. Tenaga Pendidik (Guru)
- b. Infrastruktur dan Pengadaan Alat Tulis
- c. Tingkat Melek Huruf dan Partisipasi Pendidikan
- d. Angka Putus Sekolah

### **3. Kualitas Pelayanan**

Kualitas Pelayanan adalah dapat dilihat dari tingkat kepuasan penerima pelayanan, dalam hal ini adalah masyarakat umum. Kualitas pelayanan

sendiri dapat di ukur berdasarkan kebutuhan masyarakat yang berkesesuaian dengan kebijakan pemerintah.

- a. Tenaga Pendidik (Guru)
- b. Infrastruktur dan Pengadaan Alat Tulis
- c. Tingkat Melek Huruf dan Partisipasi Pendidikan
- d. Angka Putus Sekolah

## H. Metode Penelitian

Seperti lazimnya suatu kegiatan penelitian pada umumnya. Dalam suatu penelitian, metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil tidaknya suatu penelitian, dikarenakan metodologi merupakan arah yang menuntun peneliti dalam berfikir. Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Winarno Surachman dalam pengantarnya tentang *Tehnik Research*, bahwasanya metodologi sebagai tuntunan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggung jawabkan secara ilmiah<sup>19</sup>. Adapun metode yang nantiya digunakan dalam penelitian ini adalah:

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian **deskriptif kualitatif**. Untuk mengetahui fakta secara obyektif sesuai keadaan yang benar-benar terjadi. Sesuai dengan pengertiannya penelitian kualitatif menurut (David Williams: 1995) adalah penulisan data pada suatu latar ilmiah, dengan

---

<sup>19</sup> Winarno Surachman, "*Suatu Pengantar Dasar dan Tehnik Research*", Bandung, CV Tarsito, hal, 39.

menggunakan metode ilmiah, dan dilakukan oleh setiap peneliti yang tertarik dengan obyek penelitian secara alamiah.<sup>20</sup>

Secara tidak langsung pengertian diatas mengisaratkan bahwa penelitian kualitatif didasarkan pada kemauan alamiah, menggunakan metode alamiah serta pandangan yang obyektif berdasar pada kenyataan yang sebenarnya terjadi. Penelitian ini sendiri, penulis berupaya untuk mengetahui bagaimana evaluasi kinerja Pemerintah Kota Tual sebagai daerah otonom baru secara obyektif dan ini didasarkan pada ketertarikan alamiah untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang ada.

## **2. Jenis dan Sumber Data**

Data adalah segala keterangan atau informasi segala hal yang berkaitan dengan tujuan penelitian.<sup>21</sup> Sedangkan sumber data menurut Lofland dalam penelitian kualitatif sumber data adalah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan hal lainnya<sup>22</sup>

Selain daripada itu dalam penelitian kualitatif ini, penulis menggunakan data utama atau data primer dan untuk mendukung kevalidan data dari penelitian maka digunakan pula data pendukung atau data sekunder. Berikut penjelasannya.

### **a. Data Primer**

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung yaitu dalam proses wawancara berupa keterangan dari pihak-pihak yang

---

<sup>20</sup> Lexy. J. Moleong, “*Metodologi Penelitian Kualitatif*”, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007. Hlm 157.

<sup>21</sup> Hadari Nawawi, “*Metode Penelitian Bidang Sosial*” Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1987 hal 221

<sup>22</sup> Lexy. J. Moleong. *Ibid.* Hlm 5.

berkaitan dengan penelitian ini. Data primer tersebut diperoleh berdasarkan observasi dan wawancara yang dilakukan pada pemerintah Kota Tual periode 2009-2014 bersama dengan seluruh stakeholdernya sebagai tambahan guna menghindari adanya kesalahpahaman.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen serta laporan-laporan maupun buku-buku dan mediamassa yang kiranya berkaitan dengan penelitian ini. Dalam hal ini, melalui media resmi pemerintah Kota Tual serta dokumen laporan pertanggung jawaban pemerintah Kota Tual 2009-2014

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Tentu menjadi harapan semua peneliti untuk mendapatkan data yang baik dan akurat guna menunjang hasil penelitian yang baik. Dalam penelitian Ilmu Sosial data bukanlah hal yang begitu muda, sebab data merupakan hal krusial yang harus dan wajib ada dalam suatu penelitian maka tentunya penelitian ini pula menggunakan teknik untuk memperoleh data tersebut. Sesuai dengan metode penelitian serta jenis penelitian yang penulis kemukakan, maka untuk mendapatkan data penulis menggunakan teknik sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara merupakan sebuah teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti secara langsung kepada narasumber melalui tanya-jawab yang dikerjakan secara sistematis dan terstruktur. Dalam penelitian ini penulis kemudian melakukan tanya-jawab dengan responden terkait permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini. Narasumber yang

kiranya akan di mintai keterangan dalam penelitian ini adalah pemerintah Kota Tual pada periode 2009-2014 bersama stakeholder yang berkaitan dengan penelitian ini, agar mendapatkan data secara obyektif, tidak ambigu dan sekiranya dapat memberikan pernyataan yang valid.

b. Dokumentasi

Secara teoritis dokumentasi dapat di artikan sebagai laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri atas penjelasan dan perkiraan terhadap peristiwa itu.<sup>23</sup> Selanjutnya secara alamiah teknik dokumentasi digunakan penulis untuk memperoleh dokumen-dokumen, catatan-catatan, buku-buku ataupun tulisan-tulisan yang mencatat terkait permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini. Upaya dokumentasi yang di kumpulkan penulis sendiri antara lain pendapat masyarakat meliputi pemerintah Kota Tual tahun 2009-2014 bersama stakeholder terkait penelitian ini. Dikarenakan penelitian ini lebih focus kepada bagaimana evaluasi kinerja pemerintah khususnya bidang pendidikan.

c. Observasi

Observasi menurut nasution adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui pengamatan langsung atau observasi<sup>24</sup>. Dalam penelitian ini penulis melakukan Observasi tidak terstruktur ialah pengamatan yang dilakukan tanpa menggunakan pedoman

---

<sup>23</sup> Winarno Surachmad, *op. cit.* Hlm 134

<sup>24</sup> Sugiyono. “*Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*”, Alfabeta, Bandung, 2013. Hlm 226

observasi, sehingga peneliti mengembangkan pengamatannya berdasarkan perkembangan yang terjadi di lapangan secara riil.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data merupakan tahap akhir dari metodologi penelitian. Sejalan dengan yang dikemukakan Patton dalam Lexy Moeleung bahwasanya analisa data merupakan proses mengatur urusan data, mengorganisasikanya kedalam suatu pola kategori dan urutan uraian dasar.<sup>25</sup> Sesuai dengan jenis penelitian, sumber data dan teknik pengumpulan datanya maka analisa data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah **analisa kualitatif**. Dengan demikian data tidak dianalisis dalam bentuk angka melainkan diinterpretasikan sejalan dengan tujuan penelitian, sebab penelitian kualitatif lebih menekankan hubungan antara fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah dalam rangka memahami permasalahan-permasalahan yang ada secara sistematis.

Adanya data yang diperoleh melalui berbagai macam teknik yang telah dikemukakan diatas pada tahap akhir penulis menganalisisnya menggunakan teori-teori yang berkesesuaian dengan gejala-gejala yang diteliti kemudian diinterpretasikan secara ilmiah dan sistematis.

#### **5. Unit Analisa**

Obyek daripada penelitian ini adalah Kota Tual yang akan di deskripsikan berkaitan dengan Kota Tual sebagai daerah otonom baru dan selanjutnya di analisa berkaitan dengan evaluasi kinerja pemerintah khususnya bidang pendidikan.

---

<sup>25</sup> Lexy. J. Moeleung, *Ibid.* Hlm 103