

# **BAB I**

## **PEDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Dalam kehidupan suatu negara, pendidikan memegang peran penting untuk menjamin kelangsungan hidup negara dan bangsa, karena pendidikan merupakan wahana untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia. Masyarakat Indonesia dengan laju pembangunannya masih menghadapi masalah pendidikan yang berat, terutama berkaitan dengan kualitas, relevansi, dan efisiensi pendidikan. Maka dari itu lembaga atau instansi yang berkaitan dengan pendidikan terutama dinas pendidikan harus memaksimalkan peran dan fungsinya untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Pembangunan yang dilakukan oleh seluruh wilayah Indonesia untuk mewujudkan cita-cita bangsa salah satunya yaitu melalui pembangunan kinerja yang ada pada instansi pemerintah. Dwiyanto menjelaskan bahwa kinerja instansi pemerintah saat ini banyak menjadi “sorotan” masyarakat. Masyarakat Indonesia telah banyak yang mengkritisi kinerja instansi pemerintah melalui layanan yang diberikan oleh pemerintah.<sup>1</sup>

Lambatnya layanan yang diberikan serta kurang mampunya instansi melaksanakan program-program yang ada merupakan hal yang umum

---

<sup>1</sup> Dwiyanto, 1995, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hal.19.

dirasakan oleh masyarakat. Berbagai media massa menjelaskan bahwa tidak jarang untuk mendapatkan pelayanan yang lebih cepat, masyarakat harus mengeluarkan dana yang diberikan kepada instansi tersebut.

*Stereotype* negatif yang ada di masyarakat yang berkaitan dengan kinerja instansi pemerintah telah menjadikan “teguran” bagi pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kinerja instansi yang lebih baik lagi. Pemerintah Indonesia telah menyarankan kepada para instansi pemerintah untuk membuat program yang dirasa mampu untuk dilaksanakan dan melaksanakan program tersebut dengan baik. Kinerja instansi juga ditingkatkan melalui peningkatan kualitas yang diberikan instansi.

Kinerja instansi pemerintah dapat dijadikan sebagai tolak ukur keberhasilan suatu bangsa. Peningkatan kinerja instansi akan menjadikan pemerintah di Indonesia berkualitas. Salah satu instansi pemerintah yang adalah dinas pendidikan Nasional kota Palembang. Pendidikan merupakan hal yang penting bagi suatu bangsa. Dinas pendidikan Nasional kota Palembang bertanggungjawab terhadap kualitas pendidikan yang ada di kota Palembang.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional. Pada bab II pasal 2 dan pasal 3 dijelaskan dasar, fungsi dan tujuan pendidikan. Isi dari pasal tersebut yakni:

Pasal 2:

*”pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.”*

Pasal 3:

*”pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa pada Tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.”<sup>2</sup>*

Untuk dapat melaksanakan Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional dengan sebaik-baiknya ada visi dan misi yang dijadikan acuan agar tercipta sistem pendidikan yang baik dan teratur guna meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Adapun visi tersebut yaitu:

*”Pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.”*

Dengan visi pendidikan tersebut, pendidikan nasional mempunyai misi sebagai berikut:

1. Mengupayakan perluasan dan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional

2. Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar.
3. Meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral.
4. Meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, ketrampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global.
5. Memberdayakan peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sistem pendidikan di Indonesia mengalami pembaruan yaitu digantinya UU No. 2 tahun 1989 dengan UU No. 20 tahun 2003. Hal ini disebabkan bahwa Undang-Undang No. 2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional tidak memadai lagi dan perlu diganti serta disempurnakan agar sesuai dengan amanat perubahan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pembaruan sistem pendidikan memerlukan strategi tertentu. Strategi pembangunan pendidikan nasional dalam UU No. 20 tahun 2003 meliputi :

1. Pelaksanaan pendidikan agama serta akhlak mulia.
2. Pengembangan dan pelaksanaan kurikulum berbasis kompetensi.
3. Proses pembelajaran yang mendidik dan dialogis.

4. Evaluasi akreditasi dan sertifikasi pendidikan yang memberdayakan.
5. peningkatan keprofesionalan pendidik dan tenaga kependidikan.
6. Penyediaan sarana belajar yang mendidik.
7. pembiayaan pendidikan yang sesuai dengan prinsip pemerataan dan berkeadilan.
8. Penyelenggaraan pendidikan yang terbuka dan merata.
9. Pelaksanaan wajib belajar.
10. Pelaksanaan otonomi manajemen pendidikan.
11. Pemberdayaan peran masyarakat.
12. Pusat kebudayaan dan pembangunan masyarakat.
13. Pelaksanaan pengawasan dalam sistem pendidikan nasional.

Dengan strategi tersebut diharapkan visi, misi dan tujuan pendidikan nasional dapat terwujud secara efektif dengan melibatkan berbagai pihak secara aktif dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dinas pendidikan Nasional kota Palembang mengalami perkembangan dengan adanya pembangunan. Pada dasarnya sasaran dalam setiap pelayanan publik terutama oleh organisasi pemerintah adalah kepuasan. Maka demi kepuasan pelayanan pada masyarakat di Dinas Pendidikan peningkatan

profesionalisme pegawai pemerintah daerah menjadi tolak ukur bagi peningkatan kualitas kinerja pegawai agar tidak ada lagi pandangan masyarakat terhadap dinas pendidikan nasional kota Palembang bahwa dalam melaksanakan program ataupun kegiatan yg berjalan lamban.

Agar pelayanan kepada masyarakat maksimal, memang memerlukan biaya yang cukup besar, selain memerlukan sarana dan prasarana yang menunjang kinerja para pegawai, adanya pelatihan peningkatan kualitas pelayanan itu juga cukup membantu, serta sejak awal dalam seleksi calon pegawai harus berkualitas dan sesuai dengan kemampuannya.

Sekarang ini Dinas Pendidikan kota Palembang kualitas pelayanan cukup ada peningkatan, meskipun belum maksimal. Masyarakat lebih mudah mengakses informasi-informasi dan pelayanan. Kinerja pegawai mulai ada kemajuan, meskipun butuh proses agar pelayanan lebih maksimal agar supaya pelaksanaan program berjalan sesuai target tidak berjalan dengan lamban.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan Latar Belakang masalah di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kinerja Dinas Pendidikan Kota Palembang Tahun 2007-2008?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Organisasi Dinas Pendidikan Nasional kota Palembang?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

”Menurut Sutrisno hadi tujuan penelitian adalah : menentukan pengembangan dan menguji kebenaran suatu kebenarannya suatu pengetahuan, usaha mana yang dilakukan dengan suatu metode ilmiah”<sup>3</sup>

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan Dinas pendidikan Nasional Kota Palembang dalam menjalankan peran dan fungsinya.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi faktor penghambat dan pendukung dalam rangka peningkatan kinerja.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat yang diambil adalah :

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dalam menjalankan peran dan fungsi dari Dinas pendidikan kota Palembang.
2. Membantu para pegawai mendapatkan gambaran tentang kualitas dan kinerjanya. Sehingga dapat memperbaiki kinerjanya dalam menjalankan peran dan fungsi.
3. Bagi penyusun, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan sebagai perbandingan antara teori-teori yang telah diterima dibangku kuliah.

---

<sup>3</sup> Hadi, Sutrisno, *Metode Research*. Gajah Mada Press. Yogyakarta : 1982. Hal. 3

4. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan mengenai pelayanan yang berkualitas.

## **E. KERANGKA DASAR TEORI**

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan di dalam melakukan penelitian sehingga penelitian yang dilakukan menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Kerangka dasar teori tersebut digunakan untuk lebih menjelaskan permasalahan yang ada sehingga menjadi lebih jelas dengan kerangka dasar pemikiran yang benar. Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep tertentu. Penulis mencoba menjelaskan tentang teori dari pendapat :

- Definisi Teori Menurut Masri Singaribun dan Sofyan Efendi adalah<sup>4</sup> :

”Serangkaian asumsi, konsep dan definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”

- Definisi Teori Menurut Koentjoroningrat adalah<sup>5</sup> : ”Suatu pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau dibeberapa faktor tertentu dalam masyarakat”.

Dari pengertian teori diatas, mengandung 3 hal yaitu :

---

<sup>4</sup> Masri Singaribun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES, Hal 37

<sup>5</sup> Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Gramedia, 1997, Hal 9

Pertama : Teori adalah serangkaian proporsi antar konsep-konsep yang saling berhubungan.

Kedua : Teori menerangkan secara sistematis atau suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep.

Ketiga : Teori dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

Berdasarkan penjelasan mengenai definisi teori diatas, maka kerangka dasar teori dari penelitian ini adalah :

## **1. Kinerja**

### **a. Pengertian Kinerja**

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi. Dengan adanya informasi mengenai kinerja, maka *benchmarking* dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik sering kali memiliki kewenangan monopolis sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, dengan pengguna jasa yang memiliki pilihan sumber pelayanan, penggunaan pelayanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan.

Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik sering kali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa birokrasi publik memiliki *stakeholders* yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu dengan lainnya membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik dimata para *stakeholders* juga berbeda-beda.

#### **b. Indikator Kinerja Organisasi**

Namun, ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik (Dwiyanto, 1995), yaitu sebagai berikut.

## 1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

## 2. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat sering kali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan sering kali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan.

Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

### 3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas di masukan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

### 4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990). Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

## 5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

### **c. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi**

#### 1. Keterbatasan Sumber Daya

Hal ini terjadi karena terbatasnya sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia, sehingga tidak mampu membiayai perubahan-perubahan yang diharapkan.

#### 2. Biaya

Perubahan yang diharapkan dilaksanakan dalam organisasi dapat terhambat karena organisasi terperangkap oleh biaya yang harus

dikeluarkan untuk kekayaan yang tidak dapat dengan cepat diuangkan sebagai akibat investasi pada kekayaan tetap yang memberikan hasil tidak sesuai dengan yang diharapkan.

3. Akumulasi hambatan-hambatan perilaku yang bersifat resmi

Hambatan-hambatan ini dapat berupa status, ketentuan-ketentuan hukum, hubungan personal di dalam struktur organisasi, dan lain-lain, yang semakin berpengalaman suatu organisasi, semakin berkembang ketentuan-ketentuan resmi yang melembaga dan membatasi perilaku individu-individu di dalamnya.

4. Hambatan-hambatan perilaku yang tidak resmi dan tidak di rencanakan

Hambatan ini datang melalui kelompok informal di dalam organisasi formal, berupa antara lain sabotase bawahan terhadap program perubahan.

5. Kesepakatan antar Organisasi

Perubahan organisasi juga dapat terhambat oleh kesepakatan organisasi dengan organisasi lain. Kesepakatan ini dapat berupa kontrak kerja, kesepakatan dengan pelanggan, kesepakatan dengan pesaing, kesepakatan untuk mematuhi ketentuan pemerintah.<sup>6</sup>

## **2. Pemerintah Daerah**

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi

---

<sup>6</sup> Djatmiko, yayat hayati, *Prilaku Organisasi*. Alfabeta. Bandung. Hal 112

daerah. Karena itu pasal 18 undang-undang dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah indonesia atas daerah dan kecil, dengan bentuk dan susunan daerahnya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain dikemukakan, "oleh karena negara indonesia itu suatu *cenheidsstaat*, maka indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga daerah indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, didaerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dengan demikian, undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tentang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi Daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang disebut "Undang-undang tentang pemerintah daerah" karena undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Sesuai dengan ketentuan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tersebut di atas,

penyelenggaraan Otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan Otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan berkeadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan menekan pada Otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka dalam undang-undang ini pemberian wewenang otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang

tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Yang dimaksud dengan Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi.

Pada era reformasi dan Otonomi Daerah terjadi perubahan yang mendasar dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Sebelumnya, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan cenderung bersifat sentralistik, terpola secara seragam dari pusat kedaerahan. Daerah diberikan keleluasaan dalam menyusun dokumen perencanaan daerah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing pada tingkat nasional saat ini terdapat dua dokumen pokok perencanaan pembangunan yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2001 sesuai dengan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 dan program pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2001-2004 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 serta Undang-Undang Nomor 22 Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tersebut mengamanatkan bahwa pelaksanaannya dituangkan dalam program Pembangunan Nasional (Propenas) yang ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Propenas memuat uraian kebijakan Nasional secara rinci dan terukur. Pelaksanaannya di tingkat Nasional dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) Lembaga Tinggi Negara.

Departemen dan Lembaga non Departemen, sedangkan di daerah tertuang dalam program Pembangunan Daerah (Propeda)<sup>7</sup>.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat untuk mendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga dinas daerah. Dalam Kitab Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 124 tentang Pemerintahan Daerah, Dinas daerah berkedudukan sebagai :

- a. Dinas daerah merupakan unsur pelaksanaan Otonomi daerah.
- b. Dinas Daerah dipimpin oleh kepala Dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.
- c. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

### **3. Pendidikan Dasar**

#### **a. pendidikan**

Pendidikan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan atau usaha manusia dalam mencari ilmu untuk meningkatkan kemampuan jasmani maupun rohani yang dilakukan secara sadar sehingga terbentuk sikap etis, kreatif, dan rasional dalam mewarisi peradaban dan mengembangkan sebagai insan sosial.

---

<sup>7</sup> Undang-undang Otonomi Daerah, UU No.22 dan 25 tahun 1999 tentang PEMERINTAHAN DAERAH Karya Utama. 1999

Proses pendidikan berlangsung terus menerus sepanjang waktu dan mempunyai bentuk yang berbeda-beda, serta dapat diperoleh melalui pendidikan sekolah dan pendidikan luar sekolah.

Pengertian pendidikan menurut :

Mashuri "Pendidikan adalah usaha yang dilakukan dengan jalan sadar demi pembinaan pribadi, dan mengembangkan kemampuan manusia Indonesia, jasmani maupun rohani di dalam keluarga, sekolah, masyarakat, dalam rangka pembangunan persatuan bangsa Indonesia masyarakat adil dan makmur berdasar Pancasila".<sup>8</sup> Sedangkan menurut:

Heidjrachman dan Suad Husnan<sup>9</sup> "Pendidikan adalah suatu kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan umum seseorang termasuk di dalamnya peningkatan penguasaan teori dan keterampilan memutuskan persoalan-persoalan yang menyangkut pemaknaan tujuan". Dan menurut:

Sukirin "Pendidikan merupakan suatu usaha membimbing seseorang individu agar ia tumbuh dan berkembang menjadi pribadi yang dapat memenuhi kebutuhan hidup pribadi dan sosialnya"<sup>10</sup>.

Dalam pendidikan sekolah umumnya menggunakan jenjang pendidikan dimana tahap pendidikan dilakukan secara berkelanjutan, yang ditetapkan berdasarkan pada perkembangan anak didiknya, dari tingkat kerumitan bahan pengajaran dan cara menyajikan. Jenjang pendidikan ini terdiri dari pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Sedangkan dalam dunia pendidikan, jenis pendidikan dibagi menjadi 3 bagian, yaitu :

---

<sup>8</sup> Mashuri, kebijakan dan langkah pendidikan, Departemen P dan K, 1973, hal 15

<sup>9</sup> Heidjrachman dan Suad Husnan, Manajemen Personal, BPFE UGM, Yogyakarta, 1982, hal 70

<sup>10</sup> Sukirin, *Pokok-pokok Psikologi Pendidikan*, FIP IKIP, Yogyakarta, 1986, Hal 24-25

a. Pendidikan Formal

Pendidikan formal menurut Sanafiah Faisal adalah :

”Pendidikan yang bentuknya telah terstruktur secara hierarkis, bentuk-bentuk secara kronologis dalam masalah pendidikan”.

Sedangkan menurut Noeng Muhajir, pendidikan formal diartikan sebagai berikut:

”Pendidikan yang terstruktur mengenai umur, waktu dan urutan. Pendidikan formal mempunyai kurikulum standar akademi serta sistem upah yang relatif netral”<sup>11</sup>.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pendidikan formal adalah pendidikan yang mempunyai struktur yang jelas, memiliki aturan yang ketat dan berstruktur tingkatannya serta memiliki pengelolaan pendidikan yang teratur dan pendidikan formal ini telah diatur pemerintah dan menjadi tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraannya, serta memiliki fasilitas yang memadai.

Ciri pendidikan formal :

1. Diselenggarakan secara khusus bagi jenjang yang memiliki secara hierarkis.
2. Usia siswa di suatu jenjang relatif homogen.
3. Waktu Pendidikan relatif lama sesuai dengan program pendidikan yang harus diselesaikan.
4. Isi pendidikan (materi) lebih banyak, bersifat akademis dan umum.

---

<sup>11</sup> Noeng Muhajir, *Kepemimpinan Adopsi Inovasi Pembangunan Masyarakat*, Rake Press, Yogyakarta, 1983, Hal 42

5. Mutu pendidikan sangat ditekankan sebagai jawaban terhadap kebutuhan dimasa yang akan datang.

b. Pendidikan non formal

Menurut Sanafiah, pengertian pendidikan non formal adalah sebagai berikut :

”Pendidikan yang penyelenggaraan pendidikannya persekolahan, isi pendidikan terprogram, ada konsekuensi materi, dan iteraksi belajar yang sedikit banyak terkontrol serta adanya kredosial meskipun tidak memiliki sangsi legal.

Ciri-ciri pendidikan Non formal adalah :

1. Diselenggarakan sengaja diluar sekolah, peserta umumnya mereka yang sudah tidak bersekolah.
2. Peserta umumnya tidak terbagi dalam jenjang.
3. Peserta tidak perlu homogen.
4. Ada waktu belajar dengan metode formal, serta evaluasi sistematis.
5. Isi pendidikan bersifat praktis dan khusus.
6. Ketrampilan kerja sangat ditekankan, sebagai jawaban terhadap kebutuhan meningkatnya taraf hidup.

c. Pendidikan Informal

Secara umum pendidikan informal diartikan sebagai pendidikan yang diperoleh manusia sejak ia dilahirkan sampai kematiannya dan dilakukan dengan sadar. Karenanya pendidikan ini penting untuk lebih mengenal diri

dan lingkungannya serta mampu beradaptasi. Pendidikan ini juga akan lebih menempa manusia dalam menghadapi tantangan hidup.

Pendidikan Informal menurut Sanafiah :

”Segala macam penyelenggaraan aktivitas lembaga yang fungsi pendidikannya berlangsung secara wajar dan lebih bersifat sebagai pengalaman individu mandiri dan tidak memiliki kredensial nilai”<sup>12</sup>.

Ciri-ciri pendidikan Informal :

1. Tidak diselenggarakan secara khusus.
2. Tidak diprogramkan secara tertentu.
3. Metode tidak formal.
4. Tidak ada evaluasi yang sistematis.
5. Tidak diselenggarakan oleh pemerintah

## **b. Pendidikan Dasar**

Pendidikan dasar adalah pendidikan yang berfungsi memberikan bekal dasar pembangunan kehidupan, baik untuk diri pribadi maupun masyarakat. Pendidikan dasar juga berfungsi untuk mempersiapkan pelajar untuk mengikuti pendidikan menengah.

Pendidikan dasar merupakan pondasi dasar dari jenjang persekolahan dan pendidikan selanjutnya.

Adapun tujuan pokok dari pendidikan dasar menurut **Collier Houston, Schematz dan Walsh** adalah<sup>13</sup> :

---

<sup>12</sup> Ibid, Hal 52

1. Mempersiapkan anak didik yang bermoral.
2. Membantu murid mengembangkan segi intelektual dan mentalnya.
3. Membantu pertumbuhan murid sebagai individu yang mandiri.
4. Membantu murid sebagai makhluk sosial.
5. Membantu murid belajar hidup dengan perubahan-perubahan.
6. Membantu murid meningkatkan kreativitas.

Setiap warga negara harus memperoleh pendidikan dasar dan tiap-tiap warga Negara diwajibkan menempuh pendidikan sekurang-kurangnya dapat membekali dirinya dengan sikap, pengetahuan dan ketrampilan dasar. Pendidikan dasar dilaksanakan ketika anak berumur 6-12 tahun<sup>14</sup>.

Pada peraturan Pemerintah RI No 28 tahun 1990 disebutkan pendidikan umum lamanya 6 tahun di SD dan 3 tahun di SLTP atau pendidikan sederajat menurut tim pengarah dan tim materi peningkatan wawasan kependidikan guru. Ciri-ciri dari pendidikan dasar adalah :

1. Pendidikan dasar merupakan pendidikan umum yang berarti pendidikan minimum yang berlaku untuk semua warga tanpa terkecuali.
2. Pendidikan dasar dilakukan di jalur sekolah dan di luar sekolah pada berbagai jenis dan bentuk satuan pendidikan.
3. Pendidikan dasar berlangsung 9 tahun yaitu 6 tahun di SD dan 3 tahun di SLTP atau sederajat.

---

<sup>13</sup> Indra Djati Sidi, *Menuju Masyarakat Belajar Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Jakarta, Paramadina, 2001, hal 78-79

<sup>14</sup> Fuad Ihsan, *Dasar-dasar Kependidikan*, Rineka Cipta, Jakarta 1997, hal 24

4. Lulusan pendidikan dasar adalah setara lulusan SD pendidikan jalur sekolah maupun luar sekolah beserta wahananya sehingga memberikan keleluasaan gerak bagi peserta didiknya.

## **F. DEFINISI KONSEPSIONAL**

Merupakan unsur penelitian yang penting dan merupakan definisi yang dipakai oleh para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial. Konsep ini diperoleh dengan melakukan generalisasi dari sekelompok fenomena tertentu yang sama<sup>15</sup>.

Adapun definisi konsepsional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum sesuai dengan moral etika.
2. Pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

---

<sup>15</sup> Sofyan Effendi, "*Hubungan Masyarakat Suatu Studi Komunikologi*", Remadja Karya, Bandung, 1986 Hal 67.

3. Dinas Pendidikan Nasional Kota Palembang merupakan hasil penggabungan dari dua instansi pemerintah yang mengurus masalah pendidikan di kotamadya Palembang yaitu Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kotamadya Palembang dan Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan kotamadya Palembang .

## **G. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional dijadikan pegangan dalam melakukan penelitian. Adapun definisi operasional ini dimaksudkan untuk memperjelas dan memperinci konsep yang telah dikemukakan. Definisi operasional mengubah konsep-konsep dengan suatu pengukuran menggunakan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala-gejala yang dapat diuji atau diamati<sup>16</sup>.

1. Aspek Produktivitas
  - a. Peningkatan produktivitas kinerja
  - b. Hasil sesuai target
2. Aspek Kualitas Pelayanan
  - a. Keterampilan yang dimiliki petugas
  - b. Pelayanan yang tepat
3. Aspek Responsivitas
  - a. Menanggapi kebutuhan dan keinginan masyarakat
  - b. Kemampuan karyawan dalam memberikan informasi
  - c. Kemampuan karyawan dalam melayani permintaan

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekamto, "*sosiologi suatu pengantar*", Rajawali Press, Jakarta 1987 Hal 220.

4. Aspek Responsibilitas
  - a. Dedikasi dan semangat kerja yang tinggi
  - b. Pembinaan dan pengembangan sarana dan prasarana
5. Aspek Akuntabilitas
  - a. Keterbukaan
  - b. Bentuk pertanggung jawaban pengelola organisasi

## **H. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan ex post facto karena penelitian ini hanya mengungkapkan fakta saja tanpa adanya manipulasi variabel atau menciptakan kondisi tertentu. Dilihat dari sifatnya penelitian dikategorikan sebagai penelitian kualitatif, karena hanya mencari fakta dan selanjutnya menjelaskan secara deskriptif tentang fakta yang bersangkutan dan tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu tetapi menggambarkan apa adanya<sup>17</sup>.

### **2. Unit Analisis**

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah Dinas pendidikan kota Palembang dengan kebijakan-kebijakannya menyangkut pembangunan sektor pendidikan dan usaha meningkatkan kualitas pendidikan.

---

<sup>17</sup> Arikunto, *Metode Penelitian Sosial*, Gramedia Pustaka Tama, 1992 Hal 107.

### **3. Jenis Data**

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi dua unsur yaitu : a. Data primer, b. Data sekunder.

#### **a. Data Primer**

Semua informasi mengenai konsep penelitian ataupun yang terkait dengannya yang diperoleh secara langsung dari unit yang dianalisa yang dijadikan sebagai objek penelitian.

#### **b. Data Sekunder**

Semua informasi yang kita peroleh tidak secara langsung, melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai objek penelitian. Berisi informasi mengenai monografi dan penelitian, data ini berguna untuk memberikan gambaran latar belakang penelitian. Gambaran latar belakang atau *setting* penelitian ini mempunyai fungsi sebagai rekomendasi bagi penelitian lebih lanjut.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

#### **a. Interview atau Wawancara**

Interview adalah teknik pengambilan data dengan cara melakukan wawancara atau bertanya langsung kepada responden guna mendapatkan informasi yang diperlukan secara langsung dengan responden di tempat

penelitian. Responden yang di wawancara dengan kepala bagian tata usaha, kasubdin program, orang tua siswa, dan siswa.

#### b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah bahan-bahan tertulis yang mendukung kelengkapan data dari objek penelitian, misalnya otobiografi, surat-surat pribadi, buku harian, surat kabar, majalah, makalah-makalah seminar tentang pendidikan dan lain sebagainya. Dokumen-dokumen yang diperlukan dalam penelitian ini adalah arsip-arsip, catatan-catatan monografi dan catatan-catatan lain yang sejenis yang terdapat di Dinas Pendidikan kota Palembang.

### **5. Teknik Analisis Data**

Analisis data ialah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan di interpretasikan<sup>18</sup>. Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif dimana pengertian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupaya untuk memahami situasi dengan menginterpretasikan dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.

Beberapa kriteria untuk menjelaskan tentang keberhasilan penulis lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, selain juga lebih peka dan dapat lebih menyesuaikan diri memahami sesuatu masalah yang diteliti dalam hal tersebut sangat membutuhkan uraian yakni :

---

<sup>18</sup> Soekamto. S, *Teori Perubahan Sosial*, Gramedia Pustaka Tama, Jakarta 1979. Hal 22.

- a. Menjelaskan data operasional.
- b. Menyusun secara sistematis serta mengelompokkan setiap data yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
- c. Menyatakan objek dari data yang diamati secara transparan dan akurat.

Menurut Koentjaraningrat teknik analisa data kualitatif adalah :

*”Data yang dikumpulkan itu berupa studi kasus dan bersifat monografis, mudah diklasifikasikan dan jumlahnya sedikit”<sup>19</sup>.*

Kegunaan metode kualitatif adalah lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, selain juga lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan pola-pola nilai yang dihadapi.

---

<sup>19</sup> Lexy, J. Moleong, “*Metode Penelitian Kualitatif*”, Remaja Resdakarya, Bandung, 2001 Hal 112.