

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Definisi Administrasi Publik

Secara etimologi kata administrasi atau dalam bahasa Inggris *administration*, berasal dari bahasa Latin yaitu *ad-* dan *ministrare* yang artinya *to serve* atau dengan kata lain untuk melayani. Menurut Ordway Tead dalam Rewansyah (2010: 15) diungkapkan sebagai berikut: “...*administration is conceived as the necessary activities of those individuals (executives) in an organization who are charged with ordering, forwarding and faciliating the associated efforts of a group of individuals brought together to realize certain defined purposes*”. Jika dianalisis, dalam definisi Tead tersebut administrasi mengandung tiga komponen, yaitu tujuan, usaha bersaa untuk mencapai tujuan, dan kegiatan yang harus dilakukan oleh mereka yang bertugas untuk mengatur, memimpin, dan melancarkan dalam usaha bersama untuk mencapai tujuan.

Pada zaman romawi administrasi adalah yang bekaitan dengan pelayanan-pelayanan. Kemudian kata administrasi terus mengalami perkembangan digunakan di sektor privat dan sektor publik. Sekarang ini istilah administrasi mengacu pada bidang keahlian atau keilmuan, dimana dalam sektor privat dikenal dengan istilah administrasi bisnis dan pada sektor publik dikenal dengan administrasi publik. Stephen Robbins dikutip oleh Ulbert Silalahi dalam Sukidin

(2009: 5) menyatakan: *“Administration is the universal process of efficiently getting activities completed with and through other people”*, yang artinya administrasi adalah proses yang universal dalam aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain. Administrasi adalah proses kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan administrasi yang telah ditentukan. Maka dalam mencapai tujuan negara, yang bertugas untuk mengelolanya adalah administrasi publik.

Administrasi publik menurut Sondang P. Siagian (1996:8) adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dalam suatu negara dalam usaha untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan White dalam Tjiptoherijanto (2010: 111) mengatakan bahwa administrasi merupakan keputusan politik, sedangkan sistem administrasi adalah sebagai organisasi dan manajemen administrasi yang merupakan kristalisasi secara formal, pengalaman hidup bermasyarakat.

Dari beberapa definisi diatas dapat diartikan bahwa dalam pembangunan suatu negara adalah bergantung pada administrasi publik nya. Dimana administrasi publik harus mampu menyerap dan menyesuaikan aspirasi masyarakat dengan baik. Untuk mewujudkannya diperlukan pengendalian seluruh sumber-sumber daya manusia dan sumber daya alam melalui kegiatan perencanaan, pengorganisasian. Bimbingan dan pengarahan, koordinasi, kontrol dan komunikasi. Peran administrasi publik selanjutnya adalah pelaksana sekaligus mengkoordinasikan pembangunan, kontrol atau evaluasi sehingga dapat mengantarkan atau mendorong rakyat memasuki kehidupan masyarakat modern.

Dalam administrasi publik untuk mencapai tujuannya diperlukan partisipasi yang seimbang antara birokrasi atau pemerintah, pihak bisnis dan masyarakat. Administrasi publik diartikan sebagai usaha bersama dari aparatur suatu negara yang melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan negara yaitu yang utama adalah kesejahteraan masyarakat.

2. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Ruang lingkup administrasi publik menurut Rewansyah (2010: 118-119) dikelompokkan menjadi dua, yaitu pembahasan teoritis dan studi empiris. Tinjauan teoritis dalam bidang administrasi publik tetap membahas ortodoksi administrasi yaitu organisasi dan manajemen. Dalam pokok bahasan organisasi adalah skala dan struktur organisasi sedangkan pokok bahasan dalam manajemen juga tetap terfokus pada fungsi-fungsi manajemen. Maka studi empiris melengkapi pembahasan teoritis dengan pendekatan induktif. Studi empiris ini membandingkan administrasi publik negara berkembang dengan administrasi publik yang ada di negara maju.

Sebagaimana diungkapkan sebelumnya, dapat dipahami bahwa negara memiliki tiga unsur yaitu: masyarakat, pemerintah dan swasta. Dan sesuai dengan definisi administrasi yang telah dijelaskan, bahwa inti dari administrasi adalah melayani. Maka dalam administrasi publik menekankan pada pelayanan yang diberikan pada masyarakat. Pelaksanaan administrasi ini dilakukan oleh organisasi yang ada di sektor publik, yaitu birokrasi. Dalam Tjipoherijanto (2010: 124) bahwa birokrasi sebagai tulang punggung administrasi publik. Birokrasi yang tersusun dari organ-organ dan sel-sel yang dihubungkan dengan jaringan

yang dapat hidup karena aliran darah yang sehat. Birokrasi adalah organisasi yang besar dan dituntut untuk mampu mengelola sumber daya dengan segala permasalahan yang ada pada suatu negara.

3. Organisasi Sektor Publik

Organisasi sering dipahami sekelompok orang sebagai kerjasama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama. Sedangkan menurut Robbins (1994 :4) organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif dan terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Dengan kata lain, organisasi berjalan bukan tanpa sadar namun organisasi tersebut dibuat atas interaksi orang-orang yang ada di dalamnya. Sondang P. Siagian dalam Sukidin (2009: 196) mendefinisikan organisasi sebagai setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian sesuatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seseorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut bawahan, organisasi sektor publik ini memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Disini Siagian merujuk bahwa organisasi sebagai wadah dan birokrasi sebagai rangkaian hierarki.

Guy (1994:39) mengatakan:

Organisasi terdiri dari kelompok individu yang bekerja sama. Pada setiap posisi, terdapat ketentuan tentang cara bagaimana seseorang itu harus bertindak dalam organisasi. Ini disebut peranan. Setiap orang

memainkan peranan mereka sembari mengarahkan orang lain dalam organisasi juga memainkan perannya masing-masing.

Dapat disimpulkan bahwa pada intinya organisasi adalah sesuatu yang dibentuk, yaitu suatu kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dimana tujuan tersebut mensejahterakan seluruh anggota organisasi. Organisasi yang dibentuk terstruktur untuk mempermudah dalam pelaksanaan tugasnya. Sehingga orang-orang yang ada di dalamnya harus memiliki kompetensi pada masing-masing bidang agar tercipta profesionalisme dalam pelaksanaan kerjanya.

Sektor publik seringkali dipahami sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan umum dan penyediaan barang dan jasa kepada publik atau masyarakat umum, yang dibayar melalui pajak atau pendapatan negara lain yang diatur dengan hukum tertentu di suatu negara. Dalam perkembangannya sektor publik sangat berperan dalam mengatur barang publik (*public goods*) sehingga dapat didistribusikan kepada masyarakat dengan adil dan merata. Menurut Jones dalam Mahsun (2009: 8-9) peran utama sektor publik mencakup tiga hal, yaitu:

- 1) *Regulatory Role*
Regulasi-regulasi atau peraturan-peraturan sangat dibutuhkan masyarakat agar mereka secara bersama-sama bisa mengkonsumsi dan menggunakan barang publik (*public goods*)
- 2) *Enabling Role*
Tujuan akhir dari sebagian besar regulasi adalah memungkinkannya seala aktivitas masyarakat berjalan secara aman, tertib dan lancar.
- 3) *Direct Provision of Goods and Service*
Sektor publik berperan dalam mengatur berbagai kegiatan produksi dan penjualan barang atau jasa, *public goods* dan *quasi public goods*, meskipun sudah diprivatisasi atau dikelola oleh swasta.

Maka organisasi sektor publik adalah sekelompok orang yang melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan negara yang berorientasi pada masyarakat. Organisasi sektor publik sebagai pelayan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. Barang publik dikelola oleh organisasi yang ada di sektor publik sebagai bentuk pelayanan terhadap masyarakat.

Dalam pelaksanaan tugasnya sebagai penyedia pelayanan publik maka yang disebut dengan organisasi sektor publik adalah birokrasi. Max Weber dalam Frinches (2008: 32) yang disebut sebagai bapak birokrasi ini mendefinisikan birokrasi, *“a clearly defined hierarchy where office holders have very specific functions and apply universalistic rules in a spirit of formalistic impersonality,”* yang berarti bahwa birokrasi adalah suatu hierarki yang ditetapkan secara jelas dimana pemegang kantor mempunyai fungsi yang sangat spesifik dan mengaplikasikannya atau menerapkan aturan universal dalam semangat impersonalitas yang formalistis.

Dari pendapat Weber diatas disimpulkan bahwa birokrasi adalah organisasi yang di dalamnya saling bekerjasama. Weber memandang birokrasi yang rasional sebagai unsur pokok rasionalisasi di dunia, yang jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Setiap individu dalam organisasi harus mampu menempatkan dirinya sebagai pembuat keputusan seklaigus pelaksana keputusan atau peraturan tersebut. Kerjasama antar individu yang baik akan menciptakan citra birokrasi yang baik di mata masyarakat. Dan yang perlu ditekankan pada birokrasi sebagai organisasi sektor publik adalah tidak memihak atau netral, sehingga mampu memberikan pelayanan terhadap masyarakat secara adil. Namun

hal ini pula yang masih sulit diwujudkan pada birokrasi di Indonesia. Karena kolusi, korupsi dan nepotisme yang sudah menjadi budaya birokrasi di Indonesia, dan telah menciptakan citra birokrasi yang buruk di mata masyarakat.

B. Kinerja

1. Definisi Kinerja

Kinerja berasal dari pengertian *performance* dalam bahasa Inggris, ada pula yang mengartikan *performance* sebagai hasil kerja atau prestasi kerja, namun sebenarnya kinerja memiliki arti yang lebih luas, bukan hanya hasil kerja namun bagaimana proses kerja berlangsung. Mahsun (2012: 25) mengatakan kinerja (*performance*) sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian suatu program/kegiatan/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana strategis suatu organisasi. Dengan demikian kinerja adalah tentang bagaimana melakukan suatu pekerjaan dan bagaimana hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut.

Kinerja memiliki makna yang luas, Wibowo mengatakan bahwa:

”Pengertian *performance* sering diartikan sebagai kinerja, hasil kerja/prestasi kerja. Kinerja mempunyai makna lebih luas, bukan hanya menyatakan sebagai hasil kerja, tetapi juga bagaimana proses kerja berlangsung. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi” (Wibowo, 2007:7).

Sedangkan menurut Kusnadi (2003: 264) bahwa kinerja adalah setiap gerakan, perbuatan, pelaksanaan, kegiatan atau tindakan sadar yang diarahkan

untuk mencapai suatu tujuan atau target tertentu. Jadi, tanpa adanya kinerja berarti tidak ada upaya untuk mencapai hasil atau target tersebut. Jika manusia memiliki tujuan atau target namun tidak diiringi dengan kinerja, maka bisa dikatakan manusia tersebut hanya membuang waktu.

Berdasarkan pengertian di atas dapat diketahui bahwa kinerja berarti capaian kerja yang telah dilaksanakan dalam kerjasamanya dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi tersebut. Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai atau per individu dan kinerja organisasi. Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi tersebut.

Kinerja pada sektor publik meliputi kinerja individu, kinerja kelompok dan kinerja organisasi. Dimana untuk dapat mencapai tujuan organisasi diperlukan keseimbangan antara kinerja individu, kelompok dan organisasi. Ketiganya akan saling mendukung, kinerja individu akan mendukung kinerja kelompok, sedangkan kinerja kelompok juga akan mendukung kinerja organisasi. Peningkatan kinerja kelompok berasal dari kinerja antar individunya, dan peningkatan kinerja organisasi juga berasal dari kinerja kelompoknya. Jika ketiganya saling mendukung maka akan tercapai tujuan sesuai dengan komitmen organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya. Kinerja dalam sebuah organisasi merupakan salah satu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam menjalankan tugas organisasi, baik itu dalam lembaga pemerintahan maupun swasta.

Sedangkan Sulistiyani dan Rosidah (2003: 223) mengatakan “kinerja seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya”. Menurut Supriyanto (2009: 238-239) “Kinerja secara umum dapat diartikan sebagai besarnya kontribusi yang diberikan karyawan terhadap kemajuan dan perkembangan di lembaga tempat dia bekerja. Kinerja adalah keseluruhan unsur dan proses terpadu dalam suatu organisasi, yang di dalamnya terkandung kekhasan masing-masing individu, perilaku pegawai dalam organisasi secara keseluruhan dan proses tercapainya tujuan tertentu”. Lebih jauh Supriyanto mengatakan, “Kinerja instansi pemerintah adalah, gambaran tingkat pencapaian sasaran atau instansi pemerintah sebagai gambaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengidentifikasi tingkat keberhasilan dan kegagalan kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan”.

Dengan demikian maka terdapat hubungan erat antara kinerja secara individu dan kinerja organisasi. Dengan kata lain, kinerja organisasi berasal dari kinerja masing-masing individu, ketika individu melakukan pekerjaan sesuai dengan kebijakan yang ada dalam organisasi tersebut maka tujuan organisasi akan dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan. Kinerja organisasi juga ditunjukkan oleh bagaimana proses berlangsungnya untuk mencapai tujuan kegiatan tersebut. Di dalam proses pelaksanaannya harus dilakukan monitoring, penilaian dan peninjauan ulang terhadap kinerja. Seberapa jauh tujuan kinerja tersebut tercapai menunjukkan penilaian kinerja.

2. Pengukuran Kinerja

Sistem pengukuran kinerja merupakan suatu sistem yang bertujuan untuk manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Sistem pengukuran kinerja komprehensif dirancang untuk bisa memberikan manfaat jangka panjang (*sustainable*). Selama ini pengukuran kinerja pada sektor publik lebih sulit untuk dilaksanakan dengan kinerja pada sektor bisnis. Hal tersebut dikarenakan tujuan yang dicapai pada sektor bisnis jelas yaitu untuk mencapai keuntungan, sedangkan tujuan daripada sektor publik adalah untuk meningkatkan pelayanan dan mencapai kepuasan masyarakat, bukan pelanggan. Pengukuran terhadap kinerja perlu dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terdapat deviasi dari rencana kerja yang telah ditentukan, atau apakah kinerja telah dilakukan sesuai dengan jadwal waktu yang telah ditentukan atau apakah kinerja tersebut telah mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut Mahsun (2012: 26-28) terdapat empat elemen pokok pengukuran kinerja, antara lain:

- A. Menetapkan tujuan, sasaran dan strategi organisasi,
- B. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja,
- C. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi, dan
- D. Evaluasi kinerja

Yang selanjutnya dikatakan bahwa dalam capaian kinerja suatu organisasi dapat dinilai dengan skala pengukuran tertentu yang meliputi feedback, penilaian kemajuan organisasi dan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Untuk melakukan pengukuran kinerja tersebut diperlukan adanya

kemampuan untuk mengukur kinerja. Pengukuran kinerja hanya dapat dilakukan pada pekerjaan yang nyata dan terukur. Maka untuk memperbaiki kinerja, harus diketahui seperti apa kinerja saat ini. hal-hal yang diukur adalah hal-hal yang dianggap penting oleh aparatur dan masyarakat. Pengukuran mengatur keterkaitan antara strategi berorientasi pada masyarakat dan tujuan dengan tindakan.

Maka dapat disimpulkan bahwa dalam pengukuran suatu kinerja kita harus menguasai lokasi dan mengetahui hal-hal yang ada dalam suatu organisasi yang utama adalah pada gambaran kerjanya. Kemudian baru dibuat skala dan standar untuk mengukur kinerja suatu organisasi. Pedoman untuk membantu mendesain sistem ukuran kinerja menurut Harbour dalam Wibowo (2011: 231) adalah:

1. Pengukuran mendorong perilaku. Ini dapat bersifat baik atau buruk. Untuk itu, perlu dipastikan bahwa mengukur sesuatu yang benar-benar membantu mencapai sasaran kinerja yang diharapkan.
2. Mengukur hasil pekerjaan nyata dan pencapaian, dan juga faktor dalam proses mempengaruhi hasil kerja dan penyelesaian.
3. Sistem pengukuran kinerja memerlukan biaya untuk mengembangkan dan memelihara. Dengan demikian perlu memfokuskan pada beberapa pengukuran yang kritis.
4. Untuk memastikan kegunaan dan relevansi, pengukuran kinerja spesifik perlu dikaitkan pada pengguna spesifik berdasarkan nama atau jabatan. Setiap sistem pengukuran kinerja harus mampu mengidentifikasi menurut nama, siapa menggunakan informasi apa, dan bagaimana dipergunakan untuk mencapai tujuan organisasi.
5. Mengembangkan ukuran dan sistem terkait yang memberikan peringatan yang cukup atas perubahan negatif. Sistem pengukuran kinerja yang baik memberikan macam informasi yang benar kepada orang yang benar pada waktu yang benar dan dalam format yang benar pula.
6. Penyajian pengukuran kinerja harus mudah dan cepat dipahami. Penyajian harus dijaga agar sederhana, spesifik dan relevan.

Dengan demikian tujuan pengukuran kinerja adalah untuk memberikan bukti apakah hasil yang diinginkan telah dicapai atau belum dan apakah muatan yang terdapat di tempat pekerja memberikan hasil tersebut. Namun, fokus dan isi ukuran kinerja bervariasi di antara berbagai pekerjaan. Ukuran kinerja merupakan alat ukur yang harus bersifat objektif sehingga diperlukan adanya kriteria yang sama. Dengan kriteria yang sama diharapkan memberikan hasil yang dapat diperbandingkan secara objektif dan adil.

Dalam pengukuran kinerja, siklus pengukuran kinerja menjadi tahap-tahap pengukuran kinerja yang harus dilakukan secara berkesinambungan. Hal ini bertujuan agar pengukuran kinerja dapat diterapkan secara efektif dan efisien. Dalam organisasi publik tidak ada tahapan yang baku. Menurut Lohman dalam Mahsun (2009: 55), pengembangan siklus pengukuran kinerja organisasi publik meliputi sembilan tahap utama, yaitu:

- 1) Mendefinisikan misi organisasi
- 2) Mengidentifikasi tujuan strategis organisasi dengan berlandaskan pada misi
- 3) Mengidentifikasi peran dan tanggung jawab serta bidang fungsional organisasi dalam mencapai tujuan strategis
- 4) Untuk setiap bidang fungsional, dikembangkan ukuran kinerja umum yang kapabel
- 5) Menetapkan kriteria kinerja yang lebih spesifik pada level operasional pada setiap bidang fungsional
- 6) Menjamin adanya konsistensi dengan tujuan strategis atas kriteria kerja di setiap level
- 7) Menjamin ukuran kinerja yang digunakan pada seluruh bidang fungsional sudah harmonis
- 8) Implementasi sistem pengukuran kinerja
- 9) Mengevaluasi secara periodik terhadap sistem pengukuran kinerja untuk melihat kesesuaiannya dengan adanya perubahan lingkungan.

Sementara itu, BPKP (2000) dalam Mahsun (2009: 56-57) menetapkan siklus pengukuran kinerja dalam lima tahap berikut:

- 1) Perencanaan strategik
- 2) Penetapan indikator kinerja
- 3) Mengembangkan sistem pengukuran kinerja
- 4) Penyempurnaan ukuran
- 5) Pengintegrasian dengan proses manajemen

Dari pendapat diatas, maka dapat dibuat kesimpulan untuk siklus pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi visi, misi dan tujuan organisasi
2. Menetapkan indikator kinerja
3. Menetapkan informan
4. Mengembangkan sistem pengukuran kinerja organisasi
5. Implementasi sistem pengukuran kinerja yang telah disusun

3. Indikator Kinerja

Indikator kinerja sering disamakan dengan ukuran kinerja. Namun sebenarnya walaupun keduanya merupakan ukuran kinerja, terdapat perbedaan makna. Menurut Mahsun (2009: 71) perbedaannya adalah, indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja, sehingga cenderung bentuknys kualitatif, sedangkan ukuran kinerja adalah kriteria kinerja yang mengacu pada penilaian knerja secara langsung sehingga cenderung bentuknya kuantitatif. Namun, indikator dan ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan dalam menilai capaian tujuan organisasi yang dilihat dari tujuan, sasaran dan strategi.

Jenis indikator kinerja menurut Mahsun (2009: 77-78) meliputi:

- A. Indikator masukan (*Input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran, SDM, peralatan, material dan masukan lain.
- B. Indikator proses (*Process*). Dalam indikator proses, organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi.
- C. Indikator keluaran (*Output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun non fisik. Indikator atau tolok ukur keluaran digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan membandingkan keluaran, instansi dapat menganalisis apakah kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana.
- D. Indikator hasil (*Outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator *outcome* ini sering rancu dengan indikator *output*. Dengan indikator *outcome*, organisasi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.
- E. Indikator manfaat (*Benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan dapat diselesaikan dan berfungsi secara optimal (tepat lokasi dan waktu).
- F. Indikator dampak (*Impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif.
(Mahsun, 2009: 77-78)

Indikator diatas perlu diperhatikan dalam pengukuran kinerja birokrasi di sektor publik. Pengukuran kinerja yang dilakukan berfungsi sebagai acuan kinerja organisasi publik pada tahap atau periode berikutnya. Menurut Supriyanto (2009: 251), indikator Kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang akan dihitung, diukur dan digunakan sebagai dasar penilaian tingkat kinerja, baik dalam tahap

perencanaan, tahap pelaksanaan, maupun tahap setelah kegiatan selesai, sampai dengan berfungsinya kegiatan tersebut. Menurut Supriyanto (2009: 251) secara umum, indikator kinerja memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

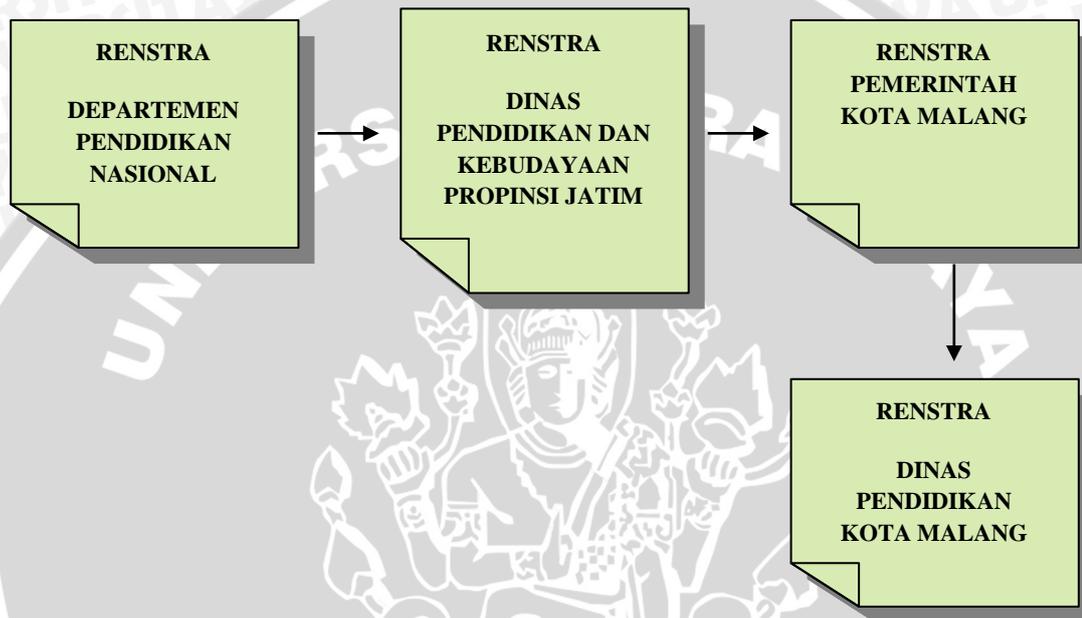
1. Memperjelas tentang apa yang dilakukan, dalam arti program dan kegiatan yang dilakukan, berapa anggaran yang digunakan, berapa lama waktu yang digunakan dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan.
2. Menciptakan kesepakatan yang dibangun oleh beberapa pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi dalam menilai kinerja selama kegiatan dilaksanakan.
3. Membangun dasar bagi pengukuran, analissi dan evaluasi kinerja organisasi.

Kinerja organisasi merupakan hasil kinerja dari beberapa faktor, yang termasuk dalam indikator kinerja. Sehingga pengukuran kinerja menjadi suatu bentuk evaluasi terhadap kinerja organisasi. Dimana kinerja merupakan pelaksanaan dari kebijakan dan peraturan yang telah dibuat dalam suatu organisasi.

C. RENSTRA (Rencana Strategis) Dinas Pendidikan Kota Malang tahun 2009-2014

Dalam mencapai pendidikan yang lebih baik, instansi pemerintah membuat Renstra sebagai pedoman untuk membuat program-program yang akan dilaksanakan untuk beberapa tahun ke depan. Maka Dinas Pendidikan Kota Malang juga menyusun Renstra untuk lima tahun ke depan. Dimana di dalamnya terdapat program kerja yang digunakan sebagai pedoman untuk pelaksanaan

program pendidikan dalam mencapai pendidikan yang lebih baik. Maksud dan tujuan dari penyusunan RENSTRA Dinas Pendidikan Kota Malang tahun 2009-2014 adalah untuk mewujudkan dan melaksanakan amanat dan tugas instansi Kepada Walikota sebagai pemberi mandat.



Bagan 2.1
Hubungan Renstra Dinas Pendidikan Kota Malang dengan Renstra lainnya

Kondisi pendidikan Kota Malang saat ini bisa dikatakan sangat baik, sampai Kota Malang disebut sebagai Kota Pendidikan. Hal ini dikarenakan banyaknya sekolah atas dan menengah yang berkualitas di Kota Malang. Hal ini dibuktikan dengan terus meningkatnya jumlah siswa dari luar Kota Malang yang memilih untuk bersekolah di Kota Malang. Disamping itu terdapat beberapa permasalahan pendidikan di Kota Malang, seperti masalah sarana dan prasarana, kualitas tenaga pendidik dan hasil nilai ujian nasional yang menurun. Hal seperti

diatas menarik untuk melihat bagaimana kinerja Dinas Pendidikan di Kota Malang dalam meningkatkan pendidikan di Kota Malang.

Oleh karena itu Renstra Dinas Pendidikan Kota Malang sebagai wujud salah satu kewajiban untuk menjawab tentang apa yang sudah diamanahkan sebagai media perencanaan yang berisi informasi kinerja Dinas Pendidikan Kota Malang yang disusun secara periodik. Hal ini juga sebagai kontrak sosial bagi Dinas Pendidikan Kota Malang dalam mengemban kewenangannya sebagai pelaksana kebijakan pendidikan agar dapat terlaksana sesuai dengan yang diamanahkan. Penyusunan RENSTRA Dinas Pendidikan Tahun 2009 s/d Tahun 2014 adalah sebagai sarana pencapaian tujuan agar dapat tercapai secara optimal.

Sesuai dengan RENSTRA yang disusun oleh Dinas Pendidikan Kota Malang antara lain bermanfaat untuk:

1. Mengetahui dan menilai rencana strategis Dinas Pendidikan dalam melaksanakan tugas dan fungsi di bidang pendidikan.
2. Menjadi masukan dan umpan balik bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kinerja Dinas Pendidikan.
3. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin pelaksanaan pendidikan secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Harus dapat menunjukkan tujuan dan sasaran yang akan dituju.
5. Harus berorientasi pada visi dan misi.
6. Peningkatan perencanaan di segala bidang, baik perencanaan penggunaan sumber daya organisasi.

7. Meningkatkan kredibilitas instansi dimana instansi yang lebih tinggi dan akhirnya meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap instansi.
8. Mewujudkan instansi pemerintah yang dapat mengemban amanah dan melaksanakan tugas dan fungsinya secara efisien, efektif, dan responsif terhadap aspirasi masyarakat di lingkungannya.

Dinas Pendidikan Kota Malang sebagai unsur pelaksana Pemerintah Kota Malang di Bidang Pendidikan maka Dinas Pendidikan mempunyai tanggung jawab dalam pengelolaan dan pelaksana pendidikan yang meliputi urusan rumah tangga daerah di bidang pendidikan, antara lain perencanaan pendidikan, penyelenggaraan pendidikan, pelayanan pendidikan, pembinaan pendidikan dan pemeliharaan sarana pendidikan. Dalam menjalankan tanggung jawab tersebut, terdapat visi dan misi Dinas Pendidikan Kota Malang.

Visi yang terkandung dalam Renstra Dinas Pendidikan Kota Malang tahun 2009-2013 adalah “Terwujudnya layanan pendidikan yang berkualitas, berdaya saing dan pemerataan akses pendidikan untuk mewujudkan insan yang cerdas, berakhlak, profesional dan berbudaya”. Sedangkan misi yang disusun untuk merealisasikan visi diatas antara lain:

1. Mewujudkan kualitas, kuantitas dan profesionalisme tenaga pendidik dan tenaga kependidikan.
2. Mewujudkan Manajemen dan Pelayanan Pendidikan yang bermutu.

Dalam mencapai visi dan misi tersebut, terdapat indikator kinerja yang didasarkan atas tujuan dalam Renstra Dinas Pendidikan Kota Malang. Tujuan dan sasaran tersebut antara lain:

1. Meningkatkan mutu pendidikan

Sasaran:

- a. Meningkatkan mutu tenaga kependidikan
- b. Meningkatkan mutu manajemen pendidikan

Kebijakan:

Dalam Renstra Dinas Pendidikan Kota Malang tahun 2009-2014 kebijakan adalah arah yang diambil oleh SKPD dalam menentukan bentuk konfigurasi program dan kegiatan untuk mencapai tujuan. Menurut targetnya, kebijakan terdiri atas:

1. Menuntaskan program penyesuaian kompetensi kualifikasi guru minimal S1 pada semua jenjang pendidikan
 2. Menuntaskan program sertifikasi bagi tenaga pendidik
 3. Memfasilitasi kegiatan yang dapat menunjang profesionalisme, penguasaan teknologi dan kualifikasi tenaga aparatur
2. Memeratakan kesempatan memperoleh pendidikan

Sasaran:

- a. Pemerataan akses pendidikan
- b. Pemerataan fasilitas pendidikan
- c. Peningkatan pendidikan luar sekolah

D. Pendidikan Formal

Pendidikan merupakan hak manusia yang fundamental dalam rangka mempertahankan kehidupan yang berkelanjutan. Hal ini sesuai dengan definisi pendidikan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 bahwa pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena pendidikan merupakan hak asasi manusia yang fundamental, maka seluruh masyarakat berhak untuk mendapatkan pendidikan.

Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 pada pasal 13 ayat 1 bahwa:

“Jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, nonformal, dan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya.”

Kemudian pada pasal 14 dijelaskan:

“Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.”

Maka penulis menyimpulkan bahwa pendidikan digolongkan menjadi pendidikan formal dan non formal. Pendidikan formal itu sendiri terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Dinas Pendidikan Kota Malang sebagai pengelola pendidikan yang ada di Kota Malang hanya terbatas pada pendidikan formal yaitu pada pendidikan dasar, pendidikan menengah pertama dan pendidikan menengah atas.

Penyelenggaraan pendidikan dikelola oleh pemerintah, maka pendidikan yang ada di daerah juga dikelola oleh pemerintah daerah. Mengacu pada UU No. 32 tahun 2004 tentang desentralisasi maka pendidikan di Kota Malang dikelola oleh Dinas Pendidikan Kota Malang. Dalam Perda Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, Dinas Pendidikan berkewajiban untuk melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pendidikan.

Tujuan pendidikan juga dijelaskan dalam Perda Nomor 3 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan bahwa tujuan pendidikan di Kota Malang adalah paparan lebih rinci dari visi dan misi pendidikan yang berisi ciri-ciri kualitatif keluaran pendidikan yang diharapkan menurut jenis jenjang kekhususannya. Sedangkan tujuan pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 3 bahwa :

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 kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab.

Oleh karena itu pengelolaan pendidikan menjadi aspek yang sangat diperhatikan. Karena dengan tercapainya pendidikan yang berkualitas akan berdampak pada pembangunan yang berkualitas pula. Dalam pencapaian pendidikan yang berkualitas dapat dilihat dari beberapa aspek antara lain mutu pendidikan dan pemerataan akses pendidikan. Kedua aspek ini juga menjadi tujuan dalam RENSTRA Dinas Pendidikan Kota Malang. Dengan tercapainya

mutu pendidikan yang baik dan pemerataan akses pendidikan akan dapat dikatakan kinerja pendidikan di Kota Malang sudah tercapai dengan baik.

Jika tingkat pendidikan di Kota Malang baik, maka dapat dikatakan bahwa mutu pendidikan di Kota Malang juga baik. Menurut Usman (2006) mutu yang absolut ialah mutu yang idealismenya tinggi dan harus dipenuhi, berstandar tinggi, dengan sifat produk bergengsi tinggi. Mutu yang relatif bukanlah sebuah akhir, namun sebagai sebuah alat yang telah ditetapkan atau jasa dinilai, yaitu apakah telah memenuhi standar yang telah ditetapkan. Mutu di bidang pendidikan meliputi mutu input, proses, output, dan outcome. Input pendidikan dinyatakan bermutu jika siap berperoses.

Tercapainya mutu pendidikan yang baik tidak lepas dari kinerja pemerintah yang mengelola pendidikan. Maka pada Dinas Pendidikan Kota Malang dibuat RENSTRA dimana didalamnya mencakup visi, misi, tujuan juga program-program yang direncanakan dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan di Kota Malang. Sesuai dengan Renstra Dinas Pendidikan Kota Malang 2009-2014 yang mengacu pada IKU (Indikator Kinerja Utama) tahun 2012, dalam peningkatan mutu pendidikan di Kota Malang dapat dilihat dari beberapa indikator antara lain:

1. Rasio guru per 100 murid
2. Rasio guru/murid per kelas rata-rata
3. Jumlah guru yang memenuhi kualifikasi S1/D4 (per jenjang pendidikan)
4. Presentase angka pendidikan yang ditamatkan
5. Angka partisipasi kasar

6. Angka partisipasi murni
7. Angka partisipasi sekolah
8. Angka rata-rata lama sekolah
9. Pendidikan usia dini (PAUD)
10. Rasio ketersediaan sekolah/penduduk usia sekolah (perjenjang pendidikan)
11. Angka melek huruf
12. Angka putus sekolah
13. Angka kelulusan (AL) sekolah
14. Angka melanjutkan (AM) dari SD/MI ke SMP/MTs
15. Angka melanjutkan (AM) dari SMP/MTs ke SMA/SMK/MA

