

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Tahun 1999 merupakan titik awal yang paling penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia. Mengapa demikian, karena melalui kesepakatan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1999 ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut merupakan skema otonomi daerah yang harus diterapkan mulai tahun 2001.

Dampak diberlakukannya kedua Undang-Undang tersebut, Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota secara cepat dan tanggap melakukan perubahan-perubahan di bidang pemerintahan dan pembangunan yang selama ini diselenggarakan secara *centralitic system*. Perubahan dari *centralictic system* ke *decentralistic system* atau yang lajim disebut “otonomi daerah” adalah suatu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan paling signifikan yang terjadi di seluruh pemerintah daerah yaitu diberlakukannya penataan kembali Organisasi Perangkat Daerah (ORKATDA) yang mengacu pada UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000. Di mana pemerintah daerah diberi kekuasaan dan keleluasaan yang sangat

besar dalam menyusun dan menetapkan Organisasi Perangkat Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah, dengan pertimbangan :

- a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah;
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah;
- c. Kemampuan keuangan daerah;
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur ;
- e. Pengembangan pola kerjasama antara daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Namun, kewenangan dan keleluasaan tersebut pada tahap implementasi diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing daerah dan cenderung ditafsirkan sesuai dengan keinginan masing-masing daerah. Dalam kenyataannya ada kecenderungan pemerintah daerah membentuk organisasi perangkat daerah yang terlalu besar dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Di mana berbagai pertimbangan yang digunakan dalam pengambilan keputusan dalam penataan kelembagaan seringkali cenderung lebih bernuansa politis daripada pertimbangan rasional, obyektif, efisiensi dan efektifitas.

Kecenderungan tersebut telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi perangkat daerah secara signifikan. Hal ini tentu berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing daerah. Selain menimbulkan inefisiensi penggunaan sumber daya, pembengkakan organisasi juga berdampak pada melebarnya rentang kendali dan kurang terintegrasinya penanganan (*institutional incoherency*), karena fungsi yang seharusnya ditangani dalam satu kesatuan unit, harus dibagi ke beberapa unit organisasi yang pada akhirnya mengarah pada pembengkakannya (*proliferasi*) birokrasi. Kondisi tersebut lebih jauh akan berpotensi pada terjadinya disharmoni dan bahkan friksi antar unit organisasi sebagai akibat tarik-menarik kewenangan.

Secara garis besar, sebelum diberlakukannya UU Otonomi Daerah, di pemerintah daerah terdapat dua instansi / lembaga yang menyelenggarakan roda pemerintahan. *Pertama*, instansi / lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat atau daerah di level atasnya, semisal Kantor Wilayah di Propinsi atau Kantor Cabang di Kabupaten/Kota. *Kedua*, instansi / lembaga yang dimiliki sendiri oleh pemerintah daerah propinsi / kabupaten / kota.

Dalam UU dan PP tersebut, dengan jelas bahwa Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah harus terdiri dari tiga bentuk organisasi, tanpa memberikan batasan jumlah dari ORKATDA yang dibentuk/dibutuhkan oleh pemerintah daerah. Ketiga bentuk tersebut, yakni (1). Sekretariat Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota ; (2). Dinas Propinsi/Kabupaten/Kota; dan (3). Lembaga Teknis Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sendiri-sendiri.

Selanjutnya, dari ketiga bentuk ORKATDA yang akan menjadi bahasan dalam penelitian ini adalah Organisasi Sekretariat Daerah Propinsi, yang lebih fokus lagi adalah Pengaruh Kejelasan Peran dan Motivasi Kerja Terhadap Efektifitas Pelaksanaan Tugas Jabatan Kepala Sub Bagian. Organisasi Sekretariat Daerah Propinsi merupakan unsur staf pemerintah propinsi yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur. Sekretariat Daerah Propinsi mempunyai tugas membantu Gubernur dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintah, administrasi organisasi dan tatalaksana, serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah. Dalam menyelenggarakan tugas tersebut, menurut Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2002, Sekretariat Daerah Propinsi mempunyai fungsi :

- a. pengkoordinasian perumusan kebijakan pemerintah daerah propinsi;
- b. penyelenggaraan administrasi pemerintahan;
- c. pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintah daerah propinsi;
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur, sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sebagai langkah awal digulirkannya Otonomi Daerah dan untuk merealisasi tugas dan fungsi tersebut di atas, maka Pemerintah Propinsi Jawa Timur menetapkan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2000 sebagai pengganti Perda Nomor 12 Tahun 1992 tentang Susunan Organisasi di Lingkungan Setda Propinsi Jawa Timur, yang terdiri dari : 1 Sekretaris Daerah ; 3 Asisten Setda ; 11 Biro ; 39 Bagian ; dan 126 Sub Bagian.

Namun hanya dalam kurun waktu dua tahun, dengan pertimbangan adanya perkembangan dan kebutuhan daerah yang semakin kompleks, maka Perda Nomor 27 Tahun 2000 dirubah dengan Perda Nomor 20 Tahun 2002 yang menetapkan Susunan Organisasi di Lingkungan Setda Propinsi Jawa Timur, terdiri dari : 1 Sekretaris Daerah ; 4 Asisten Setda ; 12 Biro ; 43 Bagian ; dan 127 Sub Bagian.

Keberadaan suatu unit organisasi tak akan terlepas dari keberadaan hubungan timbal balik antara pemimpin dan karyawan yang efektif dalam menjalankan roda organisasi tersebut. Kepemimpinan yang efektif sangat penting untuk kelangsungan hidup dan keberhasilan sebuah organisasi. Efektifitas organisasi pada dasarnya adalah efektifitas individu para anggota di dalam melaksanakan tugas sesuai dengan kedudukan dan peran mereka masing-masing dalam organisasi tersebut. Secara umum dan sekedar manifestasi empiris dari peneliti, yang didasarkan pada suatu pengamatan dapat dilihat beberapa fakta dan akibat yang disebabkan oleh ketidakefektifan

pelaksanaan tugas jabatan di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur, antara lain :

- 1) Masih sering terjadi ketumpangtindihan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh Sub Bagian atau Bagian dengan Dinas Teknis Propinsi/Lembaga Teknis Daerah Propinsi. Ketumpangtindihan biasanya berhubungan dengan kegiatan-kegiatan yang secara langsung merupakan tugas dan fungsi Dinas Teknis ;
- 2) Pada bagian-bagian tertentu mempunyai volume pekerjaan yang cukup banyak, sehingga tidak terlalu nampak adanya kesan Kepala Sub Bagian yang tidak mempunyai pekerjaan/menganggur di kantor;
- 3) Pada beberapa bagian yang lain, volume pekerjaan sedikit, bahkan ada Kepala Sub Bagian yang nampaknya kurang menerima tugas, mereka datang ke kantor dan mengisi waktu kerjanya dengan membaca koran atau berbincang-bincang dengan teman sejawatnya atau stafnya. Dilain pihak, pada bagian yang sama ada Kepala Sub Bagian yang mempunyai kesibukan/beban pekerjaan yang cukup banyak, hal ini menunjukkan kurang meratanya pembagian kerja di bagian tersebut;
- 4) Perincian tugas pokok dan fungsi (tupoksi atau *job discription*) untuk setiap Sub Bagian dan pembagian tugas secara perorangan sebagian besar telah dilaksanakan, namun masih ada juga Kepala Sub Bagian yang merasa belum diberi tugas, sehingga yang bersangkutan melaksanakan tugas hanya apabila diberi tugas oleh atasannya;
- 5) Dalam Sub Bagian masih belum adanya pemahaman yang jelas terhadap uraian tugas (*job analysis, job discription, and job specification*) untuk para karyawan secara individu, sehingga tugas yang dilakukan oleh karyawan merupakan implementasi penjabaran dari tugas pokok dan fungsi Sub Bagian dan menunggu perintah dari pimpinan yang lebih atas;

- 6) Masih adanya Kepala Sub Bagian yang merasa kurang mendapatkan perhatian dan belum memperoleh peran yang sesuai dengan pendidikannya, pengalaman kerjanya, maupun dari segi kepangkatannya. Sedangkan di pihak lain, ada Kepala Sub Bagian yang lebih rendah pendidikannya, pangkatnya dan masa kerjanya mendapatkan peran yang lebih baik;
- 7) Adanya sikap sendiko dawuh atau menunggu perintah dan takut dipersalahkan untuk mendahului atasan bagi pekerjaan-pekerjaan yang semestinya tidak harus menunggu perintah atasan.

Dari hasil pengamatan manifestasi empiris peneliti di atas, pada dasarnya fakta-fakta yang terjadi di lapangan saat ini, disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu :

*Faktor pertama*, akibat diberlakukannya UU dan peraturan-peraturan tentang Otonomi Daerah mulai tahun 2000, dapat mengakibatkan sering terjadinya perubahan-perubahan peraturan yang berimplikasi terhadap terjadinya perubahan-perubahan organisasi perangkat daerah (struktur, tugas, fungsi dari organisasi). Akibat dari perubahan-perubahan tersebut, akan memerlukan waktu yang amat lama bagi suatu organisasi/unit untuk beradaptasi menuju pada suatu organisasi/unit yang efektif dan solid. Hal ini juga berdampak pada organisasi/unit di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur. *Faktor kedua*, dengan diberlakukannya KEPMENDAGRI Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah, Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau lajimnya disebut dengan “Anggaran Kinerja”. Akibat dari faktor ini, dalam kenyataannya memperlihatkan semakin kentara terhadap ketidakjelasan peran dan motivasi kerja dari Sub Bagian dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Semisal, sebelum

diberlakukannya anggaran kinerja, semua pejabat setingkat Kepala Sub Bagian merupakan pejabat yang merangkap sebagai Pemimpin Proyek (pemegang anggaran), sebaliknya saat diberlakukannya anggaran kinerja, para Kepala Sub Bagian tidak memegang anggaran (pemimpin proyek) lagi.

Terjadinya suatu perubahan dalam suatu unit organisasi pasti akan menimbulkan perubahan-perubahan yang mendasar dan menyeluruh dalam organisasi tersebut, baik terhadap personil, pembiayaan, begitu juga dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Sehingga sering berakibat terjadinya ketumpangtindihan (*overlapping*) atau yang lajim disebut dengan ketidakjelasan peran dalam tugas yang telah menjadi wewenang antara Sub Bagian/Bagian dengan Dinas/Instansi/Lembaga Teknis lainnya.

Melihat gambaran di atas, dengan terjadinya perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2000 menjadi Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2002 dan diberlakukannya Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, maka semakin mengindikasikan bahwa ketidakefektifan pelaksanaan tugas jabatan lebih banyak disebabkan oleh ketidakjelasan peran dan motivasi kerja.

Ketidakefektifan pelaksanaan tugas yang dikarenakan oleh ketidakjelasan peran dapat digambarkan baik secara organisasional maupun personal, dengan beberapa contoh sebagai berikut : terdapat adanya sub bagian atau bagian di satu biro yang sering melakukan kegiatan yang sebenarnya menjadi kewenangan, tugas pokok dan fungsi dari Dinas/Instansi teknis ; adapula sub bagian yang nomenklaturnya sama dengan salah satu sub dinas pada badan/lembaga lainnya – hal ini secara umum mengakibatkan timbulnya suatu persepsi yang memperlihatkan pasti akan terjadi ketumpangtindihan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi ; disamping itu terjadi indikasi semakin berkurangnya tugas pokok dan fungsi salah satu biro – setelah penerapan anggaran kinerja ; semakin berkurangnya atau menurunnya tugas dan

fungsi yang diemban oleh bagian atau sub bagian ; masih adanya Kepala Sub Bagian yang bekerja amat santai, semisal main catur, *game*, *chatting*, bahkan hanya mondar-mandir belaka.

Namun dalam kenyataannya, penilaian terhadap kinerja organisasi/unit selalu berada di atas nilai 70 %, bahkan mencapai 99 %. Ini berarti suatu organisasi/unit ini cukup berhasil, bahkan sangat berhasil dalam menjalankan tujuan yang direncanakan selama satu tahun anggaran, sebagaimana table berikut ini.

Tabel 1.1 : Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)  
Pada Unit Organisasi di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur  
Tahun 2003

No.	Biro	Nilai Capaian Untuk Kebijakan (%)
1	Keuangan	99,46
2	Organisasi	85,77
3	Kepegawaian	83,42
4	Umum	92,04
5	Pemerintahan dan Otonomi Daerah	84,07
6	Kerjasama	80,21
7	Kesejahteraan Rakyat	89,12
8	Mental Spiritual	86,30
9	Administrasi Pembangunan	Belum
10	Perekonomian	Belum
11	Hukum	Belum
12	Perlengkapan dan Asset	Belum

*Sumber : Biro Organisasi Setda Propinsi Jawa Timur Tahun 2003*

Ukuran penilaian didasarkan pada indikator :

1. *Input (masukan);*
2. *Output (keluaran);*
3. *Outcome (hasil);*

4. *Benefit (manfaat);*

5. *Impact (dampak)*

Skala pengukuran kinerja, menurut Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara

Nomor : 589 Tahun 1999, sebagai berikut :

1. 85 s/d 100 = sangat baik/sangat berhasil
2. 70 s/d < 85 = baik/berhasil
3. 55 s/d < 70 = sedang/cukup berhasil
4. 0 s/d < 55 = kurang baik/tidak berhasil

Form pengukuran kinerja, meliputi :

1. Penetapan indicator kinerja masing-masing kegiatan (form PK)
2. Nilai Cakupan Kegiatan (form EK 1)
3. Nilai Capaian Program (form EK2)
4. Nilai Capaian Kebijakan (form EK3)

Dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan yang dapat berjalan dengan lancar dan efektif, maka diperlukan orang-orang yang memiliki kemauan atau motivasi kerja yang kuat sesuai dengan bidang tugasnya. Faktor utama sebagai penguat motivasi yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin (manager) yaitu berasal dari dalam diri sendiri, antara lain : harus memiliki prinsip bahwa kerja adalah ibadah, pandai bersyukur nikmat yang diterima, menyikapi apa yang terjadi saat ini adalah yang terbaik, melaksanakan tugas dengan hati yang ikhlas, menyikapi perubahan yang terjadi secara positif, memiliki prinsip bahwa harta dan pangkat tidak selamanya memberikan kebahagiaan, pandai mengelola perasaan kecewa, menikmati kepuasan dari hasil kerja, berusaha untuk menjadi contoh orang lain, berusaha menyeimbangkan antara hak dan kewajiban.

Kumpulan orang-orang itu terangkum dalam suatu tata hubungan (interaksi) dan adaptasi dalam sistem birokrasi. Mereka adalah para pemimpin (manajer menengah) yang dalam kaitannya dengan penelitian tesis ini yaitu para Kepala Sub Bagian di dalam satuan-satuan organisasi biro di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur.

Dari uraian di atas, diperoleh gambaran bahwa system kerja para Kepala Sub Bagian di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur, masih kurang efektif serta belum didayagunakan secara optimal, meskipun ada pula Kepala Sub Bagian di Bagian tertentu yang telah melaksanakan pekerjaan dan menggunakan waktu kerjanya secara optimal dan professional..

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, pokok masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini, dapat dirumuskan sebagai berikut :

Apakah kejelasan peran dan motivasi kerja mempunyai pengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan tugas jabatan Kepala Sub Bagian di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Umum**

Menganalisis pengaruh kejelasan peran dan motivasi kerja terhadap efektifitas pelaksanaan tugas jabatan Kepala Sub Bagian di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur.

### **1.3.2. Tujuan Khusus**

1. Menganalisis tanggapan responden terhadap efektifitas pelaksanaan tugas jabatan ;
2. Menganalisis tanggapan responden terhadap kejelasan peran ;
3. Menganalisis tanggapan responden terhadap motivasi kerja.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Akhir dari penelitian tesis ini, diharapkan adanya beberapa manfaat yang akan dapat diambil, antara lain :

- 1) Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, diharapkan pemilihan topik bahasan penelitian tentang kejelasan peran dan motivasi kerja yang dikaitkan dengan efektifitas pelaksanaan tugas jabatan, secara teoritis akan memberikan gambaran yang lebih konkrit dalam upaya pengembangan sumber daya manusia di lingkungan organisasi pemerintahan, khusus pejabat structural di level paling rendah (eselon IV) ;
- 2) Bagi kepentingan kedinasan, bahwa hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dan pembelajaran dalam pengetrapan pola-pola kejelasan peran dan motivasi kerja yang relatif tepat pada organisasi pemerintahan, khususnya sebagai upaya untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan tugas jabatan Kepala Sub Bagian di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur;