

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan di Indonesia telah mengalami perubahan paradigma yang sangat signifikan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang telah diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengalami dua kali perubahan dengan Undang – Undang No. 8 Tahun 2005 perubahan pertama atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang No. 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau yang lazim dikenal dengan Undang-Undang Otonomi Daerah. Perubahan paradigma pemerintahan ini sesungguhnya adalah langkah yang ditempuh oleh pemerintah dalam menyikapi tuntutan masyarakat sejak digulirkannya reformasi.

Demikian, reformasi pemerintah daerah akan mengarah pada tiga dimensi reformasi tersebut. Sarundajang (2001 :123). Reformasi pemerintah daerah itu sendiri dalam pandangan Sarundajang, diperlukan karena beberapa alasan penting, antara lain adalah :

*Pertama*, karena struktur organisasi dan administrasi pemerintah daerah yang ada saat ini dipandang tidak lagi efektif dalam mengemban misinya, terutama jika dikaitkan dengan perkembangan kehidupan masyarakat, dan tuntutan globalisasi.

*Kedua*, karena dalam kenyataan sensitifitas pemerintah daerah dalam mencermati perkembangan keadaan sudah mulai lemah dan hal ini diperparah dengan rendahnya kinerja aparatur pemerintah daerah.

*Ketiga*, image masyarakat tentang organisasi pemerintah, termasuk pemerintah daerah sudah semakin jelek yang menyebabkan

terjadinya berbagai tuntutan terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Reformasi birokrasi baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah merupakan kebutuhan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance). Ini pada dasarnya bertujuan untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih efektif kepada masyarakat. Baik buruknya pelayanan yang diberikan pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai institusi publik yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan dan pemenuhan kebutuhan publik. Ini menunjukkan bahwa kinerja organisasi pemerintahan dengan segala perangkat teknisnya harus lebih diarahkan pada fungsi pokok melayani masyarakat sebagai hal yang utama sebagaimana tersirat dalam semangat desentralisasi.

Menurut Sedarmayanti (1999:193), yang dimaksud dengan hakikat pelayanan umum adalah:

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah dibidang pelayanan umum.
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.
3. Mendorong tumbuhnya kreativita, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Tugas pemerintah dalam mewujudkan Publik Governance adalah baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah daerah dalam hal ini senantiasa harus mempersiapkan diri untuk mengemban kebijakan deentralisasi dengan diberlakukannya kebijakan Otonomi Daerah melalui Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu sebagian besar kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada

pemerintah daerah, hanya beberapa kewenangan yang berfungsi sebagai perekat bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama.

Litvack dan Sadon dalam Wasistiono (2000:18) mengemukakan bahwa:

Desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi- fungsi publik, Tranfer ini dilakukan dari pemerintah pusat kepada pihak lain, baik kepada daerahbawahan, organisasi pemerintah yang semi dekat atupun kepada sektor swasta.

Adanya kebijakan otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah menghadapi berbagai permasalahan yang cukup kompleks dengan beban tugas dan volume pekerjaan yang meningkat, serta harapan masyarakat akan perbaikan dan peningkatan pelayanan publik yang transparan, adil dan disertai akuntabilita yang tinggi dari birokrasi terutama birokrasi – birokrasi pemerintahan daerah. Dengan demikian untuk menghadapi tantangan tersebut perlu adanya suatu lembaga atau oraganisasi perangkat daerah yang efisien dan efektif. Berkaitan dengan organisasi perangkat daerah, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam langkah nyata memperbaiki dan meningkatkan masyarakat sesuai reformasi, yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, telah melaksanakan restrukturisasi organisasi tatakkerja melalui Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Jawa Barat.

Upaya merealisasikan konsep otonomi daerah ini perlu ditunjang pula oleh kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) birokrasi daerah yang profesional yaitu dengan upaya meningkatkan produktivitas kerja pegawai sehingga mampu menangkap peluang kerja maupun bisnis, menuju peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan para pegawai maupun masyarakat daerahnya.

Masalah produktivitas kerja di Indonesia pada umumnya masih rendah dibandingkan dengan negara – negara lain, sebagaimana menurut Sinungan (2000:23) beberapa faktor yang mempengaruhi Produktivitas kerja secara umum ada delapan faktor yaitu :

1. Kebutuhan manusia; yang meliputi: kuantitas, tingkat keahlian, latar belakang kebudayaan dan pendidikan, kemampuan, sikap, minat, struktur pekerjaan, keahlian dan umur (kadang-kadang jenis kelamin) dari angkatan kerja.
2. Modal: yang terdiri dari modal tetap (mesin, gedung, alat-alat, volume dan standar).strukturnya), teknologi, litbang, dan bahan baku (volume dan standar).
3. Metode atau proses baik tata ruang tugas, penanganan bahan baku penolong dan mesin, perencanaan dan pengawasan produksi, pemeliharaan melalui pencegahan, teknologi yang memakai cara alternatif.
4. Produksi yang meliputi: kuantitas, kualitas, ruangan produksi, struktur campuran, dan spesial produksi.
5. Lingkungan Organisasi (internal) berupa: organisasi dan perencanaan, system manajemen, kondisi kerja (fisik), iklim kerja (sosial), tujuan perusahaan dan hubungannya dengan tujuan lingkungan, system insentif, kebijaksanaan personalia, gaya kepemimpinan dan ukuran perusahaan (ekonomi skala).
6. Lingkungan Negara (eksternal) seperti: kondisi ekonomi dan perdagangan struktur sosial dan politik, politik, struktur industri, tujuan pengembangan jangka panjang, pengakuan atau pengesahan, kebijaksanaan ekonomi pemerintah (perpajakan dan lain-lain), kebijakan tenaga kerja, energi, kebijakan pendidikan dan latihan, kondisi iklim dan geografis serta kebijakan perlindungan lingkungan.
7. Lingkungan Internasional (regional) yang terdiri dari: kondisi perdagangan dunia, masalah-masalah perdagangan

internasional spesialisasi internasional, kebijakan migrasi tenaga kerja, dan standar tenaga kerja.

8. Umpan balik yaitu informasi yang ada hubungannya dengan timbal balik masukan (input) dan hasil (output) dalam perusahaan, antara perusahaan dengan ruang lingkup negara (internasioanal).

Pentingnya perhatian produktivitas SDM Indonesia terutama karena besarnya mentalitas kontra produktivitas khas manusia yang dimanjakan alam. Dinamika globalisasi dan perkembangan teknologi secara cepat mengharuskan SDM Indonesia harus mampu mengikuti, mengendalikan, atau bahkan menciptakan dinamika tersebut serta meningkatkan daya saing.

Penurunan kinerja aparatur dalam suatu organisasi umumnya dipengaruhi oleh pola penempatan orang-orang yang tidak sesuai dengan bidang keahliannya. Berkaitan dengan hal ini, Sitanggang (1997 : 139) mengemukakan bahwa:

orang-orang yang mempunyai keahlian spesialisasi adalah tenaga yang langka dan sangat diperlukan, tetapi bila ditempatkan pada lingkungan atau pekerjaan yang tidak sesuai dengan keahliannya maka hasil yang didapat dari tenaga tersebut sebenarnya tidak menguntungkan. Selain ketepatan penataan keahlian menurut bidang, juga perlu keserasian penempatan keahlian menurut tingkatnya.

Berdasarkan hasil peninjauan awal, fenomena yang terjadi di Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat, seberapa besarkah pengaruh restrukturisasi tata kerja terhadap produktivitas kerja pegawai. Indikator – indikator pengaruh restrukturisasi tata kerja terhadap produktivitas kerja pegawai pada Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat dalam melaksanakan pekerjaannya yaitu sebagai berikut:

1. Masih terdapat beberapa Bidang/Bagian dalam aspek penyusunan perencanaan kurang memperhatikan dengan tajam kondisi nyata di

lapangan, sehingga terjadi tupoksi yang ganda. Contohnya : Dampak dari perampingan struktur Organisasi menyebabkan terjadinya penggabungan disetiap bidang yang semula memiliki dua subbagian menjadi satu bidang dengan hilangnya eselon IV sehingga terjadi tupoksi ganda dan penumpukan tugas dalam melaksanakan pekerjaannya. hal ini menyebabkan proses kerja menjadi terhambat yang berimplikasi kepada lambatnya hasil pekerjaan. Keterlambatan tersebut berdampak pada tingkat pencapaian waktu terhadap produktifitas kerja.

2. Masih terbatasnya kemampuan sumber daya manusia dan sumber daya penunjang lainnya , serta masih banyaknya pegawai yang terlambat hadir kerja dan pulang kerja yang belum waktunya. Sebagai contoh pada Bidang Akuisisi dan Pelestarian dengan jumlah pegawai 12 Orang,1(satu) Kepala Bidang,2 (dua ) Arsiparis 4 (empat) pengelola arsip, 2(dua) orang pengelola pelestarian arsip, 2 (dua) orang pelestarian bahan pustaka 1(satu) BPP, dalam tugas pokok dan fungsi bidang terjadi tupoksi ganda seperti pengelola arsip merangkap tu dan sekretais bidang, pekerjaan preservasi dan restorasi arsip yang membutuhkan keahlian khusus dengan sarana penunjang khusus dimana selama ini dengan jumlah sumber daya manusia yang melaksanakan preservasi arsip 2 orang pengelola pelestarian dan 1 orang arsiparis dengan volume arsip kartografi 2200 lembar dan 15.000 box arsip statis, sedangkan melaksanakan restorasi arsip secara manual dan ruangan preservasi yang kurang luas sehingga membutuhkan waktu yang cukup memakan waktu untuk menunggu proses selanjutnya, hal ini menyebabkan adanya waktu luang yang tidak efektif dan efisien sehingga

menyebabkan menurunnya kualitas kerja yang berpengaruh pada motivasi dan produktifitas kerja yang diharapkan, datanya seperti pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.1  
Restorasi Arsip kartografi

No.	Tahun	Jumlah Kartografi yang harus dikerjakan	Jumlah Kartografi yang terselesaikan	Keterangan
1.	2011	550 lembar	264 lembar	Kurang Optimal
2.	2012	550 lembar	165 lembar	Kurang Optimal
3.	2013	550 lembar	296 lembar	Kurang Optimal

Sumber : Data laporan Tahun 2013

Secara umum, dalam melakukan kebijakan restrukturisasi, pola inventarisasi dan identifikasi kebutuhan dan kemampuan daerah termasuk kemampuan dan kesiapan aparatur yang diterapkan di daerah cenderung masih keliru, sehingga pada gilirannya mengakibatkan sejumlah daerah dalam menerapkan kebijakan ini tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta kebutuhan masyarakatnya.

Kekeliruan ini mempengaruhi proses penempatan aparatur yang tidak sesuai dengan spesifikasi keahlian di bidangnya yang pada akhirnya berdampak pada kualitas kinerja penyelenggara pemerintahan daerah dalam melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang menjadi sasaran pembangunan secara umum. Kondisi ini, menurut pengamatan awal penulis juga terjadi pada Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat. Kesalahan dalam melakukan inventarisasi dan identifikasi kebutuhan, kemampuan serta keahlian aparatur, menurut pengamatan penulis di lapangan mempengaruhi pola pembentukan dan penyusunan struktur

organisasi BAPUSIPDA sebagai suatu perangkat daerah di Provinsi Jawa Barat. Hakekat pelaksanaan kebijakan restrukturisasi yang semula dimaksudkan untuk mengoptimalkan kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, pada kenyatannya justru cenderung terfokus pada kebutuhan distribusi jabatan dimana keputusan distribusi jabatan inipun lebih banyak dipengaruhi oleh *like and dislike* tanpa mempertimbangkan latar belakang pendidikan, serta spesifikasi keahlian aparat yang diberikan jabatannya.

Selain ketepatan penataan keahlian menurut bidang, juga perlu keserasian penempatan keahlian menurut tingkatannya. Atas dasar indikator – indikator permasalahan tersebut diatas, menyebabkan efektifitas kerja yang berdampak pada rendahnya motivasi kerja sehingga menurunnya hasil produktivitas kerja di Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat diduga penyebabnya adalah restrukturisasi organisasi tata kerja, dimana masalah produktivitas kerja seperti beberapa indikator diatas menunjukkan bahwa restrukturisasi organisasi tata kerja belum efektif sehingga produktivitas kerja dilingkungan Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat perlu di tingkatkan. Oleh karena itu peneliti merasa tertarik untuk mencoba melakukan penelitian yang lebih mendalam dengan Judul:

***“ Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Tata Kerja Terhadap Produktivitas Kerja Pegawai di Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat”.***

## **1.2 IDENTIFIKASI MASALAH**

Berdasarkan latar belakang diatas, selanjutnya rumusan masalah tersebut diidentifikasi pernyataan masalah sebagai berikut:

1. Berapa besar pengaruh restrukturisasi organisasi tata kerja terhadap produktivitas kerja pegawai di Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat.
2. Berapa besar pengaruh restrukturisasi organisasi tata kerja yang diidentifikasi oleh menciptakan visi dan menetapkan tujuan, mentranspormasikan organisasi, memperbaiki iklim budaya organisasi dan memperbaharui cara pandang organisasi terhadap produktivitas kerja pegawai di Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat.

## **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

1. Menganalisis besarnya pengaruh restrukturisasi organisasi tata kerja serta produktivitas kerja pegawai di Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat
2. Mengembangkan konsep restrukturisasi organisasi tata kerja diidentifikasi oleh menciptakan visi dan menetapkan tujuan, mentranspormasi organisasi, memperbaiki iklim budaya organisasi dan memperbaharui cara pandang orgnisasi terhadap produktivitas kerja di Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat.

## **1.4 KEGUNAAN PENELITIAN**

### **1. Kegunaan akademis**

Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan sebagai sumbangan penelitian dalam rangka pengembangan ilmu terutama Ilmu Administrasi Negara , yang menyangkut tentang restrukturisasi organisasi tata kerja, dan produktivitas kerja.

### **2. Kegunaan praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan sumbangan saran pemikiran penelitian kepada Pemerintah Provinsi Jawa Barat khususnya restrukturisasi organisasi tata kerja yang dapat meningkatkan produktivitas kerja pegawai.