

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi biasanya menuntut sumber daya manusia agar selalu berkembang menghadapi perubahan dengan didukung oleh aparatur yang berintegritas, memiliki antusias yang tinggi serta kinerja yang berkualitas. Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penentu tercapai atau tidaknya tujuan organisasi. Tinggi rendahnya kemampuan sumber daya manusianya tergantung dari kemauan untuk berkembang, pengetahuan, keterampilan yang dimilikinya.

Tuntutan dalam dunia kerja akan kualitas kinerja semakin kuat, tentunya selalu mengharapkan aparatur yang sigap dan tanggap dalam melayani masyarakat. Kinerja pegawai merupakan cerminan atas kegiatan atau hasil kerja yang dilakukan oleh pegawai berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Hafis et al., 2017). Pada realitanya, masyarakat belum mencapai kepuasan atas kinerja yang dilakukan oleh para birokrat. Sampai dengan saat ini, organisasi pemerintah masih dikenal dengan pelayanan yang cenderung lamban serta berbelit-belit. Kinerja aparatur pemerintah yang buruk kerap kali didengar dikalangan masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa. Persepsi buruk oleh masyarakat dikarenakan beberapa hal seperti para birokrat dirasa kurang produktif, etos kerja yang rendah serta kurangnya kesadaran dan kedisiplinan dalam melakukan pekerjaan.

Minimnya kesadaran pegawai atas tanggung jawab yang diterima, menjadikan penilaian masyarakat terhadap aparatur pemerintah semakin buruk. Perilaku indisiplin telah menjadi budaya kerja yang buruk dan dapat menurunkan

performa kinerja. Hal tersebut mengakibatkan pekerjaan menjadi tertunda serta lambatnya mencapai visi misi organisasi. Perlu adanya reformasi birokrasi terutama pada manajemen sumber daya manusia untuk meningkatkan kinerja pegawai. Suasana dan tradisi yang ada di lingkungan kantor pemerintah, pada umumnya hanya mengarah kepada pelayanan publik bukan kepada output kinerja yang efektif dan efisien. Implikasinya pada saat melakukan tugas selalu berdasarkan tanggung jawab serta regulasi birokrasi yang telah berlaku. Hal ini tentunya membuat birokrasi menjadi semakin tidak menentu (Nurkolis, 2013)

Dibalik carut marut problematika birokrasi di Indonesia yang tak kunjung usai, salah satunya menyangkut komposisi institusi pemerintah yang cenderung membengkak, baik di pusat maupun daerah. Dalam situasi ini, rentan memanfaatkan kemungkinan untuk memperbesar struktur tanpa melihat kebutuhan nyata, ketersediaan sumber daya manusia serta kondisi terkini yang sedang dihadapi. Seperti halnya yang di lansir oleh Yustinus Paat (2020) pada situs berita satu, Mantan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi, Asman Abnur mengatakan bahwa kecenderungan kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya pembentukan lembaga nonstruktural yang bertugas berhimpitan atau beririsan dengan yang memiliki jabatan fungsional. Semakin membengkak struktur organisasi maka dapat menghambat proses pelayanan publik.

Berbagai hambatan yang terjadi dapat berimplikasi pada sistem penyelenggaraan pemerintah yang kurang berkembang pada semestinya. Maka perlu adanya reformasi birokrasi untuk mendukung penyelenggaraan pemerintah menuju *good governance*. Dalam perspektif administrasi publik, *good governance* merupakan puncak dari penyelenggaraan pelayanan publik yang membutuhkan

birokrasi yang berkompeten untuk mengolah dan menjalankan kebijakan (Haning, 2019). Reformasi birokrasi memiliki beberapa indikator yang perlu ditekankan terutama dalam hal restrukturisasi birokrasi. Menurut Robbins dalam (Jillyta, Sendow, & Pandowo, 2019) Restrukturisasi birokrasi merupakan penataan ulang terhadap tatanan organisasi yang telah digunakan ketika mengalami masalah yang mempengaruhi lingkungan internal maupun eksternal. Tindakan tersebut mempengaruhi banyak pihak khususnya para pegawai yang bersangkutan.

Program restrukturisasi birokrasi telah dicanangkan sejak lama. Langkah awal mulai dilakukan pada 10 tahun yang lalu di masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui proses restrukturisasi organ untuk semua tingkatan eselon. Pada saat itu sudah memberikan aba-aba untuk merampingkan struktur organisasi, tetapi hingga sekarang masih belum terwujud. Pada realitanya justru mengalami pembengkakan pada struktur organisasi. Eselon I bertambah dengan diikuti oleh eselon II begitupun seterusnya, dengan argumen beban kerja yang semakin bertambah sehingga menambahkan beban di struktur organisasinya (Situmorang, 2019).

Menurut pandangan Max Weber, dari segi positif birokrasi terwujud atas dasar kebutuhan sebagai perantara antara negara dan masyarakat. Sedangkan Karl Max memiliki pandangan negatif terhadap birokrasi yaitu memiliki banyak penyakit atau dikenal sebagai istilah patologi birokrasi seperti halnya dengan korupsi dan juga struktur organisasi yang gemuk. Sehingga mengakibatkan penindasan terhadap kaum lemah dan menguntungkan bagi kelompok kaum kalangan atas (Martini, 2012, hal. 11). Birokrasi yang diterapkan di Indonesia berangkat dari model teori Max Weber atau dikenal dengan istilah *Weberian* yang

merupakan hasil turunan dari pemerintah hindia-belanda, dengan pola birokrasi yang lamban dan cenderung kaku. Namun sisi positif dari model weberian ini adalah pembagian *jobdesk* yang terlihat jelas dan merata. Tetapi untuk implementasi di era industri seperti sekarang ini, semua organisasi harus bergerak dengan cepat untuk merespon segala perubahan mengingat bahwa organisasi sektor publik tidak boleh kaku. Rivalitas antarnegara untuk menghadirkan investor asing sangat ketat, apabila respon pemerintah lambat tentu tidak menarik bagi investor. Dengan kurangnya investor maka akan menghambat jalannya pembangunan.

Melalui amanat yang disampaikan oleh Presiden Jokowi melalui pidatonya dalam pelantikan periode kedua, penyederhanaan birokrasi kembali ditekankan. Beliau menyampaikan lima poin penting yang dijadikan prioritas, terutama mengenai Sumber Daya Manusia (SDM). Dikutip dari berita harian kompas, berikut merupakan poin-poin dalam pidato pada Sidang Paripurna MPR:

“Oleh karena itu, lima tahun ke depan yang ingin kita kerjakan:
 Yang pertama, pembangunan SDM. Pembangunan SDM akan menjadi prioritas utama kita.
 Yang kedua, pembangunan infrastruktur akan kita lanjutkan. Infrastruktur yang menghubungkan kawasan produksi dengan kawasan distribusi, yang mempermudah akses ke kawasan wisata, yang mendongkrak lapangan kerja baru, yang mengakselerasi nilai tambah perekonomian rakyat.
 Yang ketiga, segala bentuk kendala regulasi harus kita sederhanakan, harus kita potong, harus kita pangkas.
 Yang keempat, penyederhanaan birokrasi harus terus kita lakukan besar-besaran. Investasi untuk penciptaan lapangan kerja harus diprioritaskan. Prosedur yang panjang harus dipotong. Birokrasi yang panjang harus kita pangkas. Eselonisasi harus disederhanakan. Eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, apa enggak kebanyakan?
 Saya akan minta untuk disederhanakan menjadi 2 level saja, diganti dengan jabatan fungsional yang menghargai keahlian, menghargai kompetensi..
 Pada akhirnya, yang kelima adalah transformasi ekonomi.
 Kita harus bertransformasi dari ketergantungan pada sumber daya alam menjadi daya saing manufaktur dan jasa modern yang mempunyai nilai tambah tinggi bagi kemakmuran bangsa, demi keadilan sosial bagi seluruh

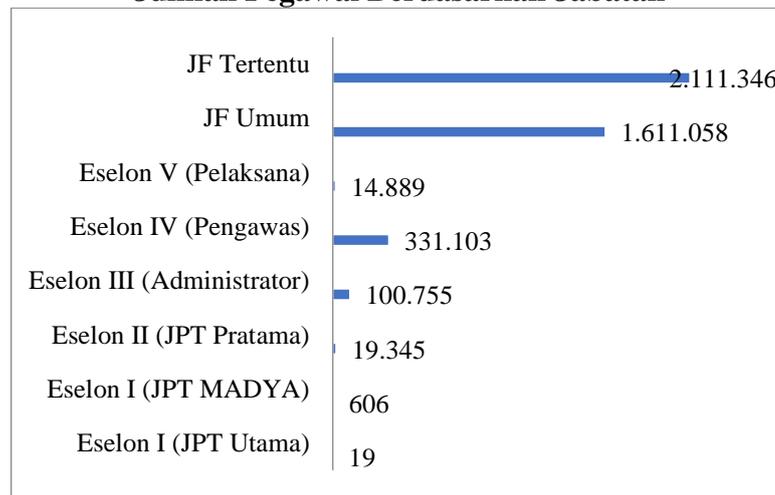
rakyat Indonesia” <https://jeo.kompas.com/naskah-lengkap-pidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024> diakses pada 27 Oktober 2020 pukul 20:35 WIB

Uraian dari poin ke empat yaitu mengenai penyederhanaan birokrasi yang bertujuan untuk mewujudkan birokrasi yang dinamis, lincah dan profesional dalam meningkatkan keefektifan dan efisiensi kinerja pemerintah. Target sarannya akan dilakukan oleh kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah dengan melakukan pemangkasan eselon. Alur birokrasi yang panjang menjadikan sulitnya pengambilan keputusan dari atas ke bawah begitupun sebaliknya. Dalam hal ini, dilakukan pemangkasan eselon menjadi dua tingkatan yaitu hanya terdapat eselon I dan eselon II sebagai jabatan struktural. Eselon III dan eselon IV mengalami peralihan jabatan dari struktural menjadi jabatan fungsional dengan mempertimbangkan keahlian dan keterampilan yang dimiliki. Melalui pengalihfungsian jabatan eselon ini, diharapkan adanya pengambilan keputusan secara efisien sehingga pelayanan yang diberikan kepada publik lebih responsif.

Dengan acuan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tertuang pada Pasal 13, Jabatan ASN disederhanakan menjadi tiga tingkatan yaitu Jabatan Administasi, Jabatan Pimpinan Tinggi dan Jabatan Fungsional. Pemangkasan eselon perlu dilakukan mengingat bahwa jabatan struktural yang komposisinya tidak merata. Jabatan fungsional mendominasi kedudukan pegawai di lembaga pemerintahan. Jabatan fungsional berperan menjalankan tugas administratif, namun pada sisi kepentingannya masih belum nampak dalam persebaran peta struktur organisasi saat ini. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menjabat sebagai jabatan fungsional didominasi oleh bidang

pendidikan (38% dari total PNS) dan kesehatan (6% dari total PNS) sisanya diisi oleh pejabat fungsional teknis lainnya (Kementerian PAN-RB, 2018)

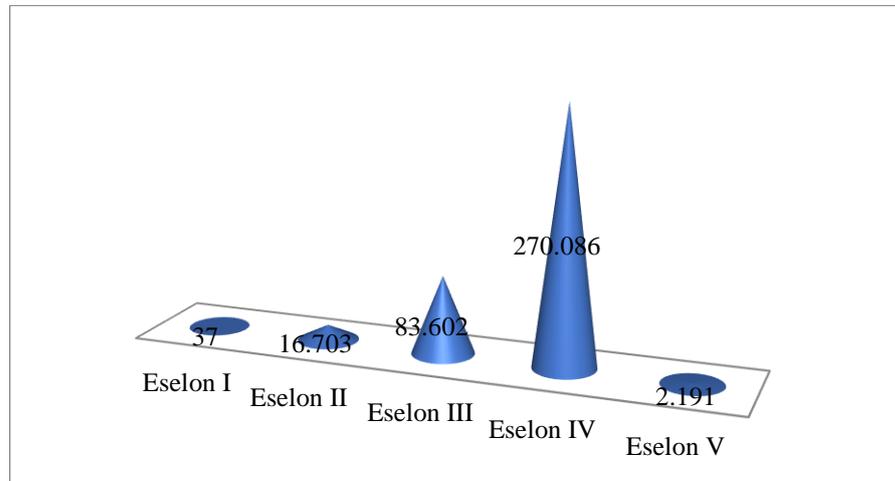
Grafik 1.1
Jumlah Pegawai Berdasarkan Jabatan



Sumber: Data Badan Kepegawaian Negara, Desember 2019

Berdasarkan data Badan Kepegawaian Negara per Desember 2019, jumlah ASN di seluruh Indonesia berjumlah 4.189.121 orang dengan pembagian 2.031.294 laki-laki dan 2.157.827 perempuan. Pembagian ASN yang bekerja menaungi pemerintah daerah sebanyak 3.235.390 orang. Dari jumlah tersebut, terdapat 371.989 orang menduduki jabatan struktural yang didominasi oleh eselon IV, seperti yang diuraikan dalam grafik berikut:

Grafik 1.2
Jumlah Jabatan Struktural Daerah



Sumber data: Badan Kepegawaian Negara, Desember 2019

Seperti yang tertuang dalam Surat Edaran (SE) Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 384, 390, dan 391 Tahun 2019, menyebutkan bahwa tidak semua eselon III, IV, dan V mengalami peralihan jabatan menjadi fungsional. Peralihan tersebut memiliki pengecualian bagi ASN yang memenuhi tiga kriteria. Ketiga kriteria tersebut adalah:

1. Terdapat tugas dan fungsi sebagai Kepala Satuan Kerja dengan kewenangan dan tanggung jawab dalam penggunaan anggaran atau penggunaan barang/jasa.
2. Terdapat tugas dan fungsi yang terkait dengan kewenangan/otoritas, legalitas, pengesahan, persetujuan dokumen atau kewenangan kewilayahan. serta,
3. Terdapat kriteria dan syarat lain berdasarkan usulan masing-masing lembaga kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai bahan pertimbangan penetapan jabatan yang diperlukan kedudukannya.

Restrukturisasi organisasi memiliki pengaruh terhadap kinerja pegawai. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Devina (2010) menyatakan bahwa kontrol formal merupakan salah satu indikator dari restrukturisasi organisasi yang

memiliki pengaruh kuat terhadap kinerja pegawai. Agnes Kurgat (2016) berpendapat bahwa *The employees will need to adjust to their loss of ties, forge new ties and seek social cues for adapting to changes new circle at new structure on the organization. Employees experience increased work stress and fatigue symptoms after downsizing. At work cut, the work to be done isn't reduced but is reallocated to the remaining employees* (Cascio, 2003). Restrukturisasi Organisasi merupakan suatu proses yang menggantikan budaya organisasi dan menciptakan sistem, struktur serta cara baru untuk mengukur kinerja pegawai dalam sebuah birokrasi (Benis dan Miche dalam Sedarmayanti, 2003).

Terlepas dari hal tersebut, penyederhanaan birokrasi mengakibatkan implikasi yang cukup signifikan pada motivasi pegawai. Proses transisi dari jabatan struktural menjadi jabatan fungsional tidak selalu berjalan sejajar dengan tingginya minat ASN berkarir dalam jabatan fungsional. Berdasarkan kajian Lembaga Administrasi negara yang berjudul *Grand Design* Jabatan Fungsional, mengungkapkan alasan berkurangnya antusiasme ASN berkarir pada jabatan fungsional. Pertama, kinerja jabatan fungsional dalam suatu organisasi diyakini kurang kuat atau belum optimal karena dirasa terlalu sulit mendapatkan angka kredit. Kedua, lemahnya pembinaan dari organisasi. Terdapat sekitar 50 jenis jabatan fungsional yang pembinaannya terindikasi tidak berjalan secara optimal. Hal ini mengakibatkan jabatan fungsional belum bisa menaruh performa terbaiknya. Ketiga, tunjangan jabatan atau tunjangan kinerja yang didapatkan relatif rendah dibandingkan dengan jabatan struktural. Sehingga memicu menurunnya motivasi untuk menduduki jabatan fungsional.

Motivasi merupakan minat pegawai untuk mencapai suatu aktivitas yang berkaitan dengan pekerjaan sehingga menyebabkan seseorang memutuskan untuk mengambil suatu tindakan (Bangun, Theresia, Lahuddin, & Ranti, 2018). Motivasi berfungsi sebagai alat penggerak untuk mencapai tujuan organisasi. Mental pegawai yang berpikir positif terhadap *circle* kerja dapat memperat motivasi kerja untuk mencapai kinerja yang maksimal. Rendahnya motivasi apabila dilakukan dalam jangka panjang akan memberikan *impact* negatif terhadap kinerja pegawai itu sendiri. Tujuan adanya restrukturisasi birokrasi agar mempercepat respon oleh para birokrat kepada publik. Jika motivasi kerja sudah hilang akan menghambat tujuan penyelenggaraan reformasi birokrasi yang telah di implementasikan.

Potret birokrasi yang buruk juga tercermin dalam bidang pendidikan. Di sektor pendidikan tercipta birokrasi yang melelahkan. Jenjang pelayanan yang panjang dan rumit dari tingkat satuan terendah sampai kementerian adalah bentuk birokrasi yang sering dikeluhkan. Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur atau dikenal dengan UPN “Veteran” Jawa Timur merupakan lembaga *principle* yang menyelenggarakan pendidikan tinggi yang berbentuk universitas dibawah naungan Kementerian, Riset dan Perguruan Tinggi. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2014, telah ditetapkannya menjadi Perguruan Tinggi Negeri. UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai lembaga perguruan tinggi memiliki kewajiban menciptakan sumber daya yang unggul dan berkompeten serta berkarakter bela negara. Mengingat, *icon* dari UPN “Veteran” Jawa Timur yang menjadikan ciri khasnya yaitu sebagai kampus bela negara, yang menguatkan guna dalam menanamkan nilai-nilai moral serta rasa cinta dan bangga kepada bangsa.

Struktur eselonisasi pada UPN “Veteran” Jawa Timur baru nampak ketika berubah menjadi negeri karena sebelumnya adalah yayasan. Perilaku organisasinya lebih condong kepada *New Public Management* (NPM) yang mana struktur kelembagaan pemerintah yang miskin fungsi kaya struktur. Setelah menjadi Perguruan Tinggi Negeri (PTN), status kelembagaan yang awalnya PTN Satuan Kerja (Satker) pada akhir tahun 2018 berubah menjadi PTN Badan Layanan Umum (BLU). Perbedaan keduanya berada pada pengelolaan keuangan lembaga. Pengelolaan keuangan pada Satker ada pada naungan negara serta serta system penggajian juga oleh negara. Berbeda dengan BLU, dimana pengelolaan keuangan diatur oleh pihak universitas sendiri begitu pula dengan sistem pengajiannya.

Pada perubahan status tersebut, mengalami perubahan pada struktur organisasinya sehingga terjadi pembengkakan struktur akibat penyesuaian tata kelola yang baru. Sebagai PTN-BLU, UPN “Veteran” Jawa Timur memiliki struktur organisasi yang lebih ekstensif dan realistis yang diarahkan sesuai dengan pembagian tugas dan fungsinya. Selama masa transisi, perubahan yang terjadi cukup signifikan. Struktur yang semakin gemuk mengakibatkan timbulnya proses yang berbelit dan pengambilan keputusan yang lamban yang akan membawa dampak pada output atau kinerja yang dihasilkan. Pada masa transisi ini, kerap terjadi permasalahan yang berhubungan dengan pelayanan publik yaitu belum optimalnya koordinasi antar unit terkait pada tingkat pelaksanaan mulai dari perencanaan hingga evaluasi kinerja sesuai dengan peraturan yang berlaku. Terlebih lagi, dengan adanya penyederhanaan birokrasi dengan hilangnya jabatan struktural pada eselon III dan eselon IV dan digantikannya menjadi jabatan

fungsional tentunya mengatur ulang struktur organisasi yang baru dijalankan beberapa tahun terakhir.

Struktur organisasi yang efektif dan efisien tentunya perlu dibentuk dengan memperhatikan tungkatan atau hierarki dalam suatu organisasi. Dalam ranah pendidikan, pencapaian tujuan bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan. Mengingat perlu adanya rumusan dalam mencapainya. Strategi tersebut dirumuskan dengan tujuan untuk mengoptimalkan alokasi sumber daya manusia yang terbatas dalam wujudkan tujuan pendidikan. Apabila rumusan strategi tidak baik maka tidak akan memiliki arti apabila implementasiannya tidak disertai dengan adanya rancangan struktur organisasi manajemen yang tepat pula. Upaya dalam mewujudkannya diperlukan kerjasama dengan mengedepankan efektifitas dan efisiensi melalui tata kelola lembaga dengan baik.

Kerja sama dapat berjalan dengan secara optimal apabila semua indikator dalam organisasi khususnya sumber daya manusia dapat berpartisipasi dan mempunyai dorongan untuk mencapai tujuan bersama. Upaya pencapaian tujuan organisasi melalui sumber daya manusia perlu menekuni motivasi kerjanya khususnya bagi pegawai yang menitikberatkan pada motivasi kerja. Motivasi yang timbul dari pegawai hanya untuk bekerja dengan berprestasi akan mampu mencapai kepuasan kinerja. Upaya yang dilakukan agar pegawai memiliki motivasi kerja yang tinggi salah satunya menempatkan pegawai pada posisi yang tepat.

Perubahan organisasi salah satunya berpengaruh pada penempatan pegawai. Penempatan pegawai yang sesuai dengan kompetensi akan meningkatkan motivasi kerja sehingga dapat mencapai hasil yang optimal dan kreativitas pegawai dapat berkembang. Begitupun sebaliknya, penempatan kerja yang tidak sesuai dapat

memicu menurunnya motivasi kerja. Dengan adanya perubahan ke jabatan fungsional, tentu adanya ketimpangan pada pegawai terkait beban kerja dan posisi tidak seperti yang diharapkan sebelumnya. Hal tersebut dapat berdampak pada output kerja pegawai, pekerjaan menumpuk dan pelayanan dapat terhambat. Pendidikan merupakan salah satu indikator penting sebagai penunjang dalam peningkatan pembangunan dan pertumbuhan nasional. Modal utama dalam pembangunan nasional salah satunya adalah sumber daya manusia yang berpendidikan, khususnya untuk perkembangan ekonomi. Semakin banyak orang yang berpendidikan maka semakin mudah bagi suatu negara untuk membangun bangsanya. (Hayati, 2009) Apabila kinerja pegawai UPN “Veteran” Jawa Timur berjalan secara optimal maka dapat membantu tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Dari uraian tersebut, peneliti tertarik untuk mengangkat topik penelitian dengan judul “Pengaruh Restrukturisasi Organisasi dan Motivasi Kerja terhadap Kinerja Pegawai di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Adakah pengaruh antara restrukturisasi organisasi terhadap kinerja pegawai di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
- 2) Adakah pengaruh antara motivasi kerja terhadap kinerja pegawai di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur?
- 3) Adakah pengaruh antara restrukturisasi organisasi dan motivasi kerja terhadap kinerja pegawai di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

1.3 Tujuan Penelitian

Dari latar belakang penelitian serta perumusan masalah yang telah dijabarkan, tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Pengaruh restrukturisasi organisasi terhadap kinerja pegawai di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
2. Pengaruh motivasi kerja terhadap kinerja pegawai di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
3. Pengaruh restrukturisasi organisasi dan motivasi kerja terhadap kinerja pegawai di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

1.4 Manfaat Penelitian

Mengenai manfaat dalam penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

a. Manfaat Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan kerangka pemikiran logis mengenai pengaruh restrukturisasi organisasi dan motivasi kerja terhadap kinerja pegawai di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, serta

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Untuk memenuhi syarat dalam mendapatkan gelar sarjana program studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur serta untuk mengasah pengetahuan dan kemampuan dalam mengembangkan

keterampilan yang telah didapatkan selama masa pembelajaran di kampus

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Untuk menambah referensi bagi mahasiswa yang digunakan sebagai kajian dalam melakukan penelitian pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur