

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Birokrasi merupakan organisasi modern yang secara baku memiliki seperangkat aturan yang mempola jalannya kegiatan kerja. Segala sesuatu berkaitan dengan aktivitas kerja diatur secara legal formal. Setiap tindakan personil diformat oleh aturan organisasi. Personil dalam bertindak tidak bisa 'seenaknya' atau menggunakan caranya sendiri, tetapi harus bertindak mengikuti peraturan organisasi.

Tindakan ketidakselarasan antara peraturan dan praktek yang terjadi di dalam organisasi modern adalah sebuah bentuk disorganisasi. Disorganisasi secara ringkas dipahami sebagai kondisi di mana terjadinya ketidaksesuaian antara *rules* dengan *practices* atau bias antara harapan dan fakta yang terjadi di lapangan.

Terciptanya kondisi disorganisasi birokrasi tidak lepas dari peraturan atau sistem yang ada yang diberlakukan oleh organisasi itu sendiri. Jika terjadi kekacauan kerja dalam sebuah organisasi modern, yang pertama kali disorot adalah sistem kerjanya, karena individu-individu yang berada di dalam struktur hanya bekerja mengikuti prosedur atau sistem.

Bappeda Kota Yogyakarta sebagai sebuah organisasi modern yang telah mengadopsi nilai-nilai birokratisasi, dan salah satu ciri khas dari birokrasi yang diadopsi adalah pembagian kerja.

Pembagian kerja pada organisasi modern diformat ke dalam satuan unit kerja. Setiap satuan kerja/elemen dalam struktur memiliki Tugas Pokok dan Fungsinya (Tupoksi) masing-masing. Adanya pemetaan Tupoksi merupakan cerminan dari diadopsinya sistem pembagian kerja.

Bappeda Kota Yogyakarta dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, yaitu sebagai motor penggerak pemerintah daerah dalam membuat perencanaan pembangunan, Bappeda memiliki sejumlah aparatur. Pola kerja dari para aparatur diatur oleh seperangkat peraturan. Setiap aparat atau personil diatur penempatannya pada setiap satuan unit kerja dalam jenjang struktur organisasi. Pada setiap jenjang melekat wewenang atau peran yang harus dimainkan sesuai tugas yang dilimpahkan.

Setiap departemen (bidang dan sub bidang) adalah elemen struktur yang memiliki tugas pokok sesuai dengan kualifikasi bidangnya, dan hal itu diatur oleh peraturan organisasi. Dengan demikian dalam melakukan serangkaian kegiatan kerja, yang dimulai dari pemilihan/perencanaan program kerja yang akan ditangani, hingga pelaksanaannya, setiap unit harus berpatokan pada ketentuan peraturan yang ada.

Pembagian kerja (*division of works*) dalam setiap bagian/bidang dan sub bagian di Bappeda diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 190 Tahun 2005 tentang Penjabaran Fungsi dan Tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta. Peraturan tersebut merupakan rujukan bagi setiap bidang dan

sub bidang dalam melaksanakan rutinitas kerja, sehingga dalam pelaksanaannya tidak akan terjadi tumpang tindih pekerjaan (*overlapping job*).

Bappeda Kota Yogyakarta berdasarkan departemenisasi terdiri atas Bagian Tata Usaha, Bidang Perencanaan dan Program, Bidang Pengendalian, Evaluasi dan Laporan, Bidang Data, Penelitian dan Pengembangan. Pola pembagian kerja yang terjadi di Bappeda diklasifikasikan berdasarkan kualifikasi fungsional.

Setiap bagian dan bidang memiliki sub bagian dan masing-masing memiliki kualifikasi fungsi. Bidang Perencanaan dan Program pada Sub Bidang Ekonomi Sosial dan Budaya (Ekososbud) merupakan sub bidang yang memiliki wewenang menyusun, melaksanakan koordinasi yang berkaitan dengan bidang sosial, ekonomi, dan budaya, namun berdasarkan hasil temuan lapangan yang diperoleh lewat observasi, wawancara dan telaah dokumen-dokumen resmi, ditemukan terjadi ketidaksesuaian dalam penerapan aturan pembagian kerja dalam penanganan sebuah program yakni, Pendidikan Inklusi.

Berdasarkan Peraturan Walikota No. 190/2005, di dalam penjabaran *jobs description*, perencanaan aspek pendidikan adalah tugas dari Sub Bid Ekososbud. Berikut ini kutipan salah satu poin tugas dari Sub Bidang Ekonomi Sosial dan Budaya yang secara implisit menyatakan bahwa pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan aspek pendidikan merupakan tugas dari Bidang Perencanaan dan Program pada Sub Bid Ekososbud:

Mengumpulkan, mengolah data dan informasi, menginventarisasi permasalahan-permasalahan serta melaksanakan pemecahan masalah

yang berkaitan dengan ekonomi, keuangan dan investasi, kesehatan, **pendidikan**, seni, dan budaya, keamanan dan ketertiban, pariwisata, tenaga kerja, transmigrasi, agama, pemberdayaan masyarakat, kesejahteraan sosial dan pengarusutamaan gender, perlindungan masyarakat dan bencana alam, kesatuan bangsa, generasi mudah dan olahraga¹

Dari pemaparan *jobs description* di atas, diketahui bahwa persoalan pendidikan merupakan tugas dari Sub Bidang Ekososbud. Artinya program Pendidikan Inklusi semestinya tidak ditangani oleh Bidang Data Penelitian dan Pengembangan pada Sub Bidang Litbang, karena bukan merupakan tugasnya, namun hasil pengamatan di lapangan, terlihat bahwa yang memroses program pendidikan inklusi adalah personil di Sub Bidang Litbang. Mereka (Personil Sub Bid Litbang) yang mengorganisir jalannya rapat kerja dengan berbagai *stakeholder*, kemudian membuat surat undangan, menyusun materi rapat (*term of reference*), sampai pada memimpin jalannya FGD (*focus group discussion*). Hasil observasi ditegaskan oleh (Renstra) Renstra merupakan sebuah dokumen yang salah satu komposisinya berisikan rincian rencana program-kegiatan kerja yang ditangani masing-masing bidang, dan di dalam Renstra program-kegiatan pendidikan inklusi merupakan program kerja dari Sub Bidang Litbang dan bukan program kerja dari Sub Bidang Ekososbud.

Terjadinya peralihan tugas adalah sebuah penyimpangan terhadap nilai-nilai birokratisasi. Kondisi peralihan tugas dimaknai sebagai disorganisasi birokrasi dalam penerapan aturan. Selain disorganisasi dalam peralihan tugas, berdasarkan temuan data lapangan, Sub Bid Ekososbud berada dalam jumlah

¹Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor. 190 Tahun 2005 Tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta.

kekurangan personil. Data yang diperoleh menunjukkan secara kuantitas ada kekurangan akan kebutuhan personil pada Sub Bid Ekososbud. Berdasarkan hasil Analisis Jabatan (Anjab) yang dilakukan terhadap Bappeda, terlihat bahwa Sub Bid Ekososbud berada dalam keadaan kekurangan personil. Berdasarkan Anjab semestinya Sub Bid Ekososbud memiliki delapan orang, sementara yang dimiliki pada waktu itu hanya lima. Artinya Ekososbud kekurangan tiga personil. Sebagai organisasi modern yang segala sesuatu serba ditata secara terukur, semestinya persoalan kurang personil tidak terjadi. Dari awal perekrutan, kemudian penempatan, rotasi/mutasi sampai pada pemberhentian personil semuanya telah direncanakan secara sistematis.

Selain kurangnya jumlah personil, ada persoalan berkaitan dengan ketidakjelasan dalam menafsirkan peraturan pembagian kerja. Terjadi multi tafsir di kalangan internal Bappeda dalam memandang program Pendidikan Inklusi adalah tugas dari satuan unit yang mana. Artinya terjadi kekaburan dalam memahami penjabaran *jobs description*. Ada yang memandang itu adalah tugas dari Sub Bid Ekososbud dan ada yang sebaliknya melihat itu adalah tugas dari Sub Bid Litbang.

Kekurangan jumlah personil, multi tafsir terhadap *jobs description*, hingga peralihan tugas adalah persoalan yang secara birokratis merupakan kondisi yang mencerminkan ada terjadinya disorganisasi dalam menata dirinya. Ketiga persoalan itu dijumpai dalam penanganan program pendidikan inklusi.

Pendidikan Inklusi adalah sistem pendidikan nasional yang menyertakan semua anak secara bersama-sama dalam suatu iklim dan proses pembelajaran dengan layanan pendidikan yang layak dan sesuai dengan potensi, kemampuan, kondisi, dan kebutuhan individu peserta didik tanpa membedakan latar belakang kondisi sosial, ekonomi, politik, suku, bahasa, jenis kelamin, agama/kepercayaan, serta perbedaan kondisi fisik maupun mental.²

Pendidikan Inklusi merupakan sebuah program lintas sektoral yang ditangani oleh beberapa SKPD. Dalam proses pelaksanaannya, Bappeda Kota Yogyakarta bertugas sebagai fasilitator yang memfasilitasi setiap rapat kerja dengan para *stakeholder*.

...Tugas Bappeda mengkoordinasikan dan memfasilitasi teman-teman yang terkait untuk bagaimana mempersiapkan program layanan pendidikan inklusi. Sampai di situ Bappeda, menyiapkan, setelah itu ya di lemparkan kepada SKPD terkait yang punya Tupoksi yaitu Dinas Pendidikan.³

Tugas dari Bappeda yaitu memfasilitasi setiap proses kegiatan pendidikan inklusi hingga mencapai tujuannya. Tujuan akhir dari program kegiatan pendidikan inklusi yakni dalam bentuk Pewal yang dijadikan sebagai dasar hukum dalam melegitimasi pelaksanaan program.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil paparan pada latar belakang di atas yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

² Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor. 47 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusi

³ Wawancara dengan Pak. Djanjang, eks Kepala Bidang Data dan Litbang, (15/12/2009).

Bagaimana disorganisasi birokrasi yang terjadi di Bappeda Kota Yogyakarta dalam penanganan Program Pendidikan Inklusi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui bagaimana disorganisasi birokrasi yang terjadi dalam penanganan kegiatan Pendidikan Inklusi ?

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai dua manfaat. Pertama manfaat akademis dan kedua adalah manfaat praktis.

1. Pertama. Secara akademis, penelitian ini menambah pengetahuan tentang permasalahan organisatoris berkaitan dengan isu disorganisasi birokrasi dalam pembagian kerja.

2. Kedua. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi organisasi dalam menata komposisi jumlah tenaga kerja agar sesuai dengan kebutuhan setiap elemen dalam struktur organisasi.

E. Kerangka Konseptual

E.1. Organisasi

Secara etimologi kata “organisasi” berasal dari bahasa *Anglo-Saxon Greek* yaitu, “*organo*” yang artinya suatu alat yang digunakan untuk mencapai sebuah

tujuan⁴. Sedangkan dalam bahasa Inggris, kata organisasi diistilahkan dengan “*organizing*” yang mempunyai arti menciptakan sebuah struktur dengan bagian-bagian yang demikian diintegrasikan, sehingga memiliki hubungan-hubungan saling mempengaruhi satu dengan yang lain.⁵

Berikut ini ada beberapa kutipan definisi organisasi menurut para ahli:

Menurut Joseph L. Massie (1964) organisasi adalah *struktur* dan proses sekelompok orang yang bekerja sama yang membagi tugas-tugasnya diantara para anggota, dan menetapkan hubungan-hubungan ke arah tujuan bersama⁶

Sementara menurut Louis A. Allen (1958) organisasi *sebagai* proses menetapkan dan mengelompok-kelompokan pekerjaan yang akan dilakukan, merumuskan serta melimpahkan tanggung jawab dan wewenang, dan menyusun hubungan-hubungan dengan maksud untuk memungkinkan orang-orang bekerja sama secara efektif dalam mencapai tujuan⁷

Kedua definisi di atas telah memberi penjelasan mengenai organisasi. Poin utama yang paling disorot adalah pembagian kerja. Pembagian kerja antara satu unit dalam organisasi berlangsung dalam sebuah bangunan struktur. Setiap organisasi pasti memiliki visi dan misi. Dalam mencapai visi dibutuhkan sebuah bangunan struktur. Dengan adanya struktur, secara langsung akan terjadi kejelasan garis perintah tugas dan wewenang. Siapa yang memberikan mandat dan siapa yang harusnya menerima.

⁴ Ismail Masya *et.al* . 1978. *Manajemen*, Semarang: Effhar Offset. Hlm.77.

⁵ *Ibid*.

⁶ Sutarto. 1980. *Pokok-pokok Pengertian Organisasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm 33

⁷ *Ibid*

Weber berpendapat bahwa organisasi adalah sebuah tata hubungan sosial yang dihubungkan dan dibatasi oleh aturan-aturan.⁸ Relasi yang berlangsung antar individu dipola oleh aturan. Cerminan relasi tergambar lewat struktur organisasi. Yang dimaksud dengan struktur organisasi adalah kerangka hubungan antar satuan-satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh.

Organisasi memiliki bentuk yang beragam disesuaikan dengan tujuan dan kebutuhan lingkungan tempat organisasi itu berada. Menurut Wheelen dan Hunger (1990), organisasi secara umum diklasifikasikan atas empat tipe,⁹ yaitu:

- 1). Organisasi swasta yang mencari untung (*Privat-for-profit*).

Tipe organisasi ini tujuannya murni untuk mencari keuntungan materi untuk organisasi itu sendiri. Sebutan lainnya dari bentuk organisasi ini adalah organisasi bisnis atau dagang. Contohnya *waralaba* dan *frienchise*.

Mencari laba adalah kegiatan utama dari organisasi bisnis. Prinsip ekonomi seperti mengeluarkan biaya sekecil mungkin untuk memperoleh hasil yang besar merupakan titik tolak dari pelaksanaan kegiatan kerja.

⁸ Kurniawan Agung, 2009. *Transformasi Birokrasi*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Hlm. 76

⁹ Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo. Hlm. 9

2). Swasta Setengah Pemerintah (*Privat Quasy-Public*).

Organisasi yang dibentuk oleh pemerintah kemudian diberi wewenang monopoli dalam bisnis tertentu. Tipe organisasi ini masuk dalam kategori semi bisnis dan publik. Contoh dari organisasi yang masuk dalam kategori ini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti Perusahaan Pertambangan Minyak Negara (PERTAMINA), Perusahaan Listrik Negara (PT. PLN Persero. Tbk) Perusahaan Air Minum (PAM). Perusahaan itu diberi wewenang oleh negara untuk melakukan monopoli terhadap sumber daya alam untuk memenuhi hajat hidup masyarakat. Masyarakat tidak mendapat itu secara cuma-cuma, melainkan memperolehnya dengan membeli atau membayar.

3). Swasta Nonprofit (*Privat Nonprofit*).

Organisasi yang tidak mencari keuntungan secara materil atau sering disebut *nirlaba*. Organisasi ini lahir dan bertahan hanya dilandasi oleh semangat dan kesadaran kolektif atas sebuah ideologi. Contoh dari tipe organisasi ini adalah organisasi keagamaan.

4). Organisasi Publik.

Organisasi ini sering disebut juga sebagai organisasi pemerintahan yang bertugas memberi pelayanan kepada masyarakat atau publik.

Tujuan dari organisasi publik adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia seperti yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Serangkaian tugas yang diemban oleh organisasi publik bukan didasari oleh motif mencari keuntungan untuk memperkaya organisasi, melainkan organisasi pemerintahan ini ada sebagai sebuah bangunan dalam sistem ketatanegaraan yang dibentuk untuk melayani kebutuhan warga negara. (J. Salusu, 1996).

Dalam Tipe-tipe organisasi di atas, Bappeda masuk dalam kategori Organisasi Publik, sebab orientasi kerja bukan untuk mencari keuntungan bagi organisasi, melainkan untuk melakukan pelayanan terhadap publik lewat perencanaan pembangunan daerah.

E.2. Birokrasi

Secara etimologi kata birokrasi berasal bahasa Prancis *'bureau'* yang berarti *'meja tulis'*. Istilah ini selalu diartikan sebagai tempat para pejabat bekerja. Tambahan sisipan *'cracy'* yang bersumber dari bahasa Yunani *'kratien'* yang berarti mengatur (*to rule*) gabungan kata itu melahirkan istilah yang memiliki kekuatan sangat dasyat. (Martin Albrow 2004;4)

Dalam kamus akademik bahasa Prancis tahun 1798, kata birokrasi dimasukkan dalam suplemen, dan mengartikannya sebagai *'kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan'*. Sementara dalam kamus bahasa

Jerman edisi 1813 mendefinisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang oleh berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya diperebutkan untuk diri mereka sendiri atas warga negara. Sedangkan birokrasi dalam kamus teknik bahasa Italia yang terbit tahun 1828 mendefinisikan birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan.

Dari beberapa definisi tentang birokrasi di atas dapat disimpulkan bahwa birokrasi adalah sebuah sistem kerja yang mendasari jalannya kegiatan kerja berlandaskan pada kekuasaan legal-rasional. Seorang pejabat yang berada pada jenjang hierarki yang tinggi, akan memiliki otoritas, dan peran yang berbeda dengan yang ada di bawahnya. Awal dari adanya hierarki memunculkan ada pemetaan peran.

Ilmuwan yang sangat berpengaruh dalam pengembangan konsep birokrasi adalah Max Weber, seorang sosiolog Jerman yang juga ahli hukum. Weber pernah menulis buku *wirtschaft und gesellschaft* (teori organisasi sosial dan ekonomi) yang di dalamnya terdapat salah satu bab mengenai birokrasi. Karya itu sampai sekarang dikenal konsep tipe ideal birokrasi.¹⁰

Karakteristik tipe organisasi modern (tipe birokrasi dalam bentuk yang paling ideal) Weber¹¹ :

1. Para anggota staf hanya melaksanakan tugas-tugasnya secara impersonal sesuai susunan jabatannya;

¹⁰Tulisan Konsep Birokrasi dalam <http://www.abhest.co.cc/2010/02/konsep-birokrasi.html>. Diakses pada 20 Agustus 2010

¹¹ Albrow Martin. 2004. *Birokrasi*. Penerjemah; M Rusli Karim dan Totok Daryanto. Tria Wacana; Yogyakarta. Hlm 71

2. Terdapat hierarki jabatan yang jelas; Setiap organisasi memiliki hierarki wewenang;
3. Fungsi-fungsi jabatan diketahui secara jelas; adanya pembagian kerja
4. Para pejabat diangkat berdasarkan sistem kontrak
5. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya berdasarkan pada suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian.
6. Para pejabat memiliki gaji dan biasanya juga dilengkapi dengan hak-hak pension. Gaji bersifat berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki.
7. Pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat.
8. Suatu struktur karir dan promosi atas dasar *merit system* serta pertimbangan keunggulan
9. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatan maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut
10. Pejabat terikat pada sistem disiplin dan control yang seragam.

Itulah sepuluh ciri-ciri dari tipe organisasi modern menurut Weber. Menurut birokrasi adalah suatu bentuk organisasi modern yang paling efisien, dan sistematis dalam proses kerjanya. Birokrasi merupakan perwujudan dari rasionalitas instrumental. Memilih cara-cara yang tepat dan sistematis untuk mencapai tujuan. Struktur organisasi dibentuk oleh otoritas legal-rasional yang serba diatur oleh seprangkat peraturan. Hal ini sangat berbeda dengan organisasi yang dibentuk berdasarkan otoritas tradisional di mana otoritas dimiliki berdasarkan tradisi kepercayaan lokal yang dianut oleh suatu masyarakat tradisional secara turun-temurun, ataupun tipe otoritas kharismatik yang diperoleh seseorang karena memiliki kualitas pribadi yang tinggi atau memiliki bakat alamiah dalam mengatur sekumpulan orang.

Dalam kerangka analisis Weber, organisasi formal atau birokrasi adalah sebuah hasil budaya manusia yang paling mutakhir. Sebab dalam proses pelaksanaannya, telah melibatkan pertimbangan rasionalitas untuk mencapai

tujuan. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan. Menurutnya, birokrasi dapat dilihat sebagai “kehidupan kerja yang rutin” (*routines of workday life*)¹² kerutinan dalam bekerja pada prakteknya ditata oleh aturan legal-formal. Dengan demikian akan tercipta keteraturan dalam proses kerja. Jadi, birokrasi dalam pengertian Weberian adalah fungsi dari biro untuk menjawab secara rasional terhadap serangkaian tujuan yang ditetapkan pemerintahan secara sistematis.

E.3. Pembagian Kerja

Pembagian kerja adalah salah satu asas dalam sebuah organisasi. Menurut Marsya Ismail 'et al (1978) dalam *Manajemen*, asas-asas yang umumnya ada dalam setiap organisasi adalah sebagai berikut:

1. Perumusan tujuan (*the objective*)
2. Pembagian kerja (*division of work*)
3. Pelimpahan wewenang (*delegations of authority*)
4. Jenjang (*Hierarchie*)
5. Kesatuan komando (*unity of command*)¹³

Berikut ini penjelasan dari kelima asas-asas organisasi di atas:

1. Perumusan tujuan (*the objective*)

Tujuan ialah nilai-nilai yang hendak dicapai. Tujuan organisasi harus benar-benar dimengerti oleh setiap anggota atau personil. Dengan memahami tujuan organisasi, setiap personil yang duduk dalam setiap unit kerja dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab dengan penuh kesadaran.

¹² <http://www.abhest.co.cc/2010/02/konsep-birokrasi.html>. Diakses pada 27 Oktober 2010.

¹³ *Op. Cit.*, Ismail Marsya . Hlm. 10.

2. Pembagian kerja (*division of work*)

Guna mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan, perlu disusun pembagian kerja bagi setiap anggota (pekerja) dalam organisasi. Pembagian kerja sangat perlu. Dengan adanya pembagian kerja diharapkan setiap pekerja dapat mencurahkan perhatiannya terhadap tugas-tugasnya.

“Pembagian kerja adalah rekaman tertulis mengenai tanggung jawab dari pekerjaan tertentu. Dokumen ini menunjukkan kualifikasi yang dibutuhkan untuk jabatan tersebut dan menguraikan bagaimana pekerjaan tersebut berhubungan dengan bagian lain dalam perusahaan” Pophal (2008:8)

Pembagian kerja yaitu informasi tertulis yang menguraikan tugas dan tanggung jawab, kondisi pekerjaan, hubungan pekerjaan, dan aspek-aspek pekerjaan pada suatu jabatan tertentu dalam organisasi. Hasibuan (2007:33)

Pembagian pekerjaan merupakan pernyataan tertulis yang menggambarkan tugas – tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kondisi kerja serta aspek – aspek lain dari sebuah pekerjaan yang biasanya ditulis dalam bentuk cerita. Hariandja (2002:59)¹⁴

3. Pelimpahan wewenang (*delegations of authority*)

Wewenang adalah hak seseorang pejabat untuk melakukan segala tindakan yang diperlukan agar tugas-tugasnya dapat diselesaikan dengan baik, sedangkan pelimpahan wewenang adalah penyerahan tugas dari seseorang pejabat (atasan) kepada pejabat lain.

¹⁴ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/17922/4/Chapter%20II.pdf> . Diakses pada 13 September 2019

Pelimpahan wewenang dapat di bedakan menjadi dua bagian:

- a. Pelimpahan wewenang ke bawah, yaitu pelimpahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah;
- b. Pelimpahan wewenang horizontal, yaitu pelimpahan wewenang antar pejabat yang sederajat;

Pelimpahan wewenang sangat penting lebih-lebih pada organisasi yang besar. Semakin besar sebuah organisasi semakin banyak terjadi pelimpahan wewenang.

4. Jenjang (*Hierarki*)

Dengan adanya pembagian tugas, maka dalam organisasi akan timbul hierarki. Hierarki adalah, yaitu tingkatan-tingkatan wewenang dari atas sampai ke bawah dalam sebuah organisasi.

Pembagian tugas dalam sebuah organisasi akan menimbulkan adanya unit-unit kerja, dan dengan adanya unit-unit tersebut secara sistemik menyebabkan adanya hubungan-hubungan kerja antar setiap unit dalam jenjang di dalam organisasi. Tujuan dari dibuatnya sistem hierarki yaitu untuk memberi ketentuan relasi antar satuan kerja.

5. Kesatuan Komando (*Unity of Command*)

Dalam sebuah organisasi tiap-tiap pejabat atau pekerja sebaiknya hanya menerima perintah dan bertanggung jawab dari seseorang pemimpin. Jangan sampai terjadi perintah-perintah dan tanggung jawab kembar.

Garis perintah dan tanggung harus jelas kepada siapa seorang pekerja harus bertanggung jawab, dan untuk siapa seorang pekerja melakukan tugasnya. Dalam sebuah organisasi bila tidak ada kesatuan perintah akan menimbulkan kebingungan, keragu-raguan dari pekerja bawahan.

Pembagian kerja merupakan salah satu asas yang penting dalam organisasi karena pada dasarnya organisasi adalah kumpulan individu yang tergabung dalam sebuah kelompok lingkungan kerja. Untuk terlaksananya pencapaian tujuan secara efektif dan efisien serta bertanggungjawab, perlu dilakukan pembagian tugas ke dalam unit kerja.

Sementara menurut Sutarto (1978) Pembagian kerja didefinisikan dari dua sudut pandang:

1). Pertama. Pembagian kerja adalah rincian serta pengelompokan aktivitas-aktivitas yang semacam atau erat hubungan satu sama lain untuk dilakukan oleh satuan organisasi tertentu.

2). Kedua. Pembagian kerja adalah rincian serta pengelompokan aktivitas-aktivitas yang semacam atau erat hubungan satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pejabat tertentu.¹⁵

¹⁵ *Op. Cit.*, Sutarto. Hlm 104

Definisi pembagian kerja pada poin satu ini mengarah pada jenjang struktur pada setiap unit dalam sebuah organisasi. Setiap unit atau satuan kerja memiliki spesifikasi tugas dan fungsi. Sub Bidang Ekonomi Sosial dan Budaya, spesifikasi tugasnya yaitu menangani hal yang berhubungan dengan wewenang di bidang ekonomi sosial dan budaya. Pembagian kerja pada level ini mengarah ke satuan unit kerja.

Sedangkan definisi pembagian kerja pada poin ke dua ini lebih mengarah ke personalitas, yaitu bagaimana setiap individu diberikan wewenang tugas yang didasari atas kompetensi individu dan wewenang dari unit kerja di mana individu itu ada.

Manfaat pembagian kerja adalah agar supaya pekerjaan terselenggara dengan baik sesuai rencana dan dapat diketahui dengan jelas tujuan suatu organisasi, pegawai atau karyawan yang bertanggung jawab atas terselenggaranya pekerjaan tersebut)... Pendapat ahli mengatakan sebagai berikut: “ jika suatu organisasi mempunyai tujuan yang luas, maka jumlah kerjanya pun akan menjadi lebih banyak dan bermacam-macam.” untuk itu perlu diadakan pembagian kerja agar masing-masing karyawan memperoleh tugas sendiri-sendiri untuk dipertanggung jawabkan, dengan demikian pembagian kerja sangat penting artinya di dalam pelaksanaan tugas-tugas tersebut, karena dengan adanya pembagian kerja yang diemban oleh para karyawan akan menjadi lebih ringan dan memberikan kejelasan di dalam pelaksanaannya sehingga pekerjaan lebih mudah dan lancar.¹⁶

Pembagian kerja akan memberikan ketegasan dan standar tugas yang harus dicapai oleh seorang pejabat yang memegang jabatan tersebut. Pembagian pekerjaan ini menjadi dasar untuk menetapkan spesifikasi pekerjaan dan evaluasi

¹⁶<http://digilib.unes.ac.id/gsdi/collect/archives/Hastlcaes.dir/docpdf>. Diakses, 25 Juli 2010

pekerjaan bagi pejabat yang memegang jabatan itu. Pembagian kerja yang kurang jelas akan mengakibatkan seorang pejabat kurang mengetahui tugas dan tanggung jawabnya, implikasinya adalah pekerjaan menjadi tidak beres. Di sinilah letak pentingnya peranan pembagian kerja dalam setiap perusahaan atau organisasi.

E.4. Disorganisasi Sosial

Organisasi merupakan sekumpulan manusia yang melakukan suatu bentuk kerja sama dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Tujuan yang dimaksud adalah tujuan organisasi itu sendiri. Organisasi sebagai wadah atau tempat kerja sama, harus ditunjang dengan adanya peraturan yang mengatur tata hubungan kerja antar setiap individu maupun antar setiap unit satuan kerja.

Di dalam masyarakat, kita mengenal ada nilai, dan norma yang menjadi pranata dalam menstandarkan pola hubungan interaksi. Organisasi sebagai kumpulan sejumlah orang yang saling berhubungan juga memiliki aturan. Aturan dalam organisasi modern terlihat dalam struktur organisasi. Struktur organisasi adalah mekanisme pengendalian yang mengatur organisasi di mana terjadi pengalokasian tugas dan tanggung jawab.

Seperangkat peraturan dalam organisasi pada prinsipnya harus dipatuhi oleh setiap individu maupun unit kerja agar supaya pengalokasin tugas dan tanggung jawab dapat berlangsung secara konformis. Namun sebaliknya apabila

sebuah organisasi tidak mengikuti sistem peraturan yang telah ditata, akan terjadi disorganisasi.

Ada terdapat sejumlah perspektif yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi sebuah akar masalah yang terjadi dalam kehidupan sosial. Satu diantaranya adalah Perspektif Disorganisasi Sosial. Perspektif ini melihat bahwa terjadinya ketidakteraturan dikarenakan individu, kelompok atau sistem-sistem di dalamnya tidak bekerja atau berfungsi secara wajar atau dengan kata lain terjadi ketidaksesuaian antara *rules* yang dibuat dengan fakta/kenyataan di lapangan.

Menurut perspektif disorganisasi sosial, masyarakat menjadi *organized* di samping karena keserasian hubungan antar bagian, juga didukung oleh seperangkat pengharapan/tujuan dan seperangkat aturan. Dengan demikian dapat pula dikatakan bahwa konsep sentral dari *social disorganization* adalah *social rules*. Dalam kehidupan bermasyarakat, *social rules* di satu pihak berfungsi dalam mewujudkan koordinasi di antara bagian-bagian yang berbeda dalam sistem sosial, di lain pihak berfungsi mengatur perilaku warga masyarakat.¹⁷

Kondisi disorganisasi sosial dapat dibedakan menjadi 3 tipe:

1. ***Normlessness*** adalah situasi di mana tidak ada norma yang jelas sebagai acuan bertindak. Situasi ini biasanya banyak dijumpai pada kondisi krisis terutama dalam masa transisi suatu perubahan besar. Dalam kondisi seperti ini norma lama ditinggalkan oleh karena dianggap tidak cocok sementara norma baru belum mapan.
2. ***Culture Konflik*** adalah suatu kondisi di mana ada beberapa aturan yang digunakan sebagai acuan bertindak, akan tetapi antara satu dengan yang lain saling kontradiktif, mengikuti aturan yang satu berarti melanggar aturan yang lain
3. ***Breakdown*** adalah kondisi di mana pelanggaran aturan dianggap sebagai hal yang biasa. Bahkan ada kesan bahwa mengikuti aturan justru akan memperoleh hasil yang tidak diharapkan atau hasil yang tidak efektif.¹⁸

¹⁷ Soetomo. 2008. *Masalah Sosial dan Upaya Pencegahannya*. Pustaka Pelajar; Yogyakarta

¹⁸ *Ibid.* Soetomo. 2008. Hlm 86

F. Metode Penelitian

F.1. Jenis Penelitian

Untuk jenis penelitian dalam Karya Tulis Ilmiah ini, penulis menggunakan pendekatan teknik penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif.

Menurut Krik dan Miller, penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental tergantung pada pengamatan terhadap aktifitas-aktifitas manusia dan hubungan dengan orang-orang tersebut.¹⁹

F.2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam karya tulis ini adalah staf/personil Bappeda Kota Yogyakarta, khususnya pada Sub Bidang Ekonomi Sosial dan Budaya dan pada Sub Bidang Penelitian dan Pengembangan yang terlibat dalam kasus peralihan kerja dalam penanganan program-kegiatan Pendidikan Inklusi

F.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam sebuah penelitian, karena tujuan dari sebuah penelitian bisa tercapai apabila cara untuk memperoleh data sesuai dengan objek atau subjek penelitian.

Teknik pengumpulan data dapat dikumpulkan dalam berbagai *setting*, *sumber* dan *cara*. Berdasarkan *setting*. Dalam penelitian ini data diperoleh dalam

¹⁹ Maleong, Lexy. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. Hlm. 138.

kondisi alamiah tanpa ada unsur rekayasa. Sementara berdasarkan *sumbernya* data diperoleh secara primer dan sekunder. Berdasarkan *cara*, Data primer diperoleh melalui dua cara yaitu melalui observasi partisipatif dan wawancara, sedangkan data sekunder diperoleh lewat dokumen-dokumen tertulis yang dimiliki oleh Bappeda Kota Yogyakarta

Observasi adalah cara pengumpulan data atau informasi dengan jalan mengamati langsung terhadap aktifitas-aktifitas yang berhubungan dengan masalah yang diangkat oleh penulis.²⁰ Observasi yang dilakukan berkaitan dengan kegiatan kerja yang berlangsung di Bappeda Kota Yogyakarta. Dengan melakukan observasi, penulis menjadi tahu tentang permasalahan yang terjadi dalam Bappeda berkaitan dengan peralihan tugas antar satuan kerja. .

Sedangkan Wawancara adalah tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih secara langsung. Pewawancara disebut sebagai *interviewer*, sedangkan orang yang diwawancarai disebut *interviewee*.²¹ Penulis melakukan wawancara dengan beberapa orang pegawai untuk meminta keterangan yang berhubungan dengan temuan masalah yang dijumpai di lapangan.

F.4. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang telah diperoleh dari hasil wawancara,

²⁰ Nasir Moh. 1999. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Galia Indonesia. Hlm 243

²¹ Husein Usman, Purnomo Setyadi Akbar. 2008. *Metodologi Penelitian Sosial*. : PT Bumi Aksara. Jakarta. Hlm. 55

catatan lapangan dan bahan-bahan lain sehingga dapat mudah difahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain.²²

Teknik yang digunakan dalam menganalisis data dengan menggunakan metode non statistik yaitu dengan analisis deskriptif secara kualitatif. Data yang diperoleh dari penelitian dilaporkan apa adanya, selanjutnya dianalisis dan dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran fakta yang ada dan untuk menjawab pertanyaan pada rumusan masalah.

Tahap-tahap dalam analisis data dalam penelitian kualitatif (Miles and Huberman, 1985).

a). Reduksi data.

Data yang diperoleh selama pelaksanaan kegiatan *internship* cukup banyak untuk itu pada tahap ini dilakukan pemilihan terhadap data-data yang dianggap pokok atau yang dibutuhkan.

b). Data *Display* (Penyajian Data).

Setelah data direduksi, tahap selanjutnya adalah menyajikan data. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat. Yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

c). *Conclusions Drawing/Verification*.

²² Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta. Hlm. 335

Langkah ke tiga dalam analisis kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Pada tahap ini, peneliti melakukan analisis data yang telah di *display* dalam bentuk naratif. Dalam penelitian ini penulis akan menganalisis data hasil wawancara dengan sejumlah informan.

G. Sistematika Penulisan Karya Tulis Ilmiah

Sistematika yang dipergunakan dalam penulisan Karya Tulis Ilmiah ini adalah:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari 6 (enam) bagian, yaitu Latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konsep dan Metode Penelitian.

BAB II. DESKRIPSI INSTANSI

Pada bab ini dijabarkan profil dari instansi yang mencakup, visi, misi, tujuan, struktur organisasi, komposisi pegawai dan tugas dari setiap satuan kerja yang ada di Bappeda Kota Yogyakarta.

BAB III. PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan menjawab permasalahan yang diuraikan dalam rumusan masalah, yaitu mengenai sebab yang mengakibatkan terjadinya peralihan tugas kerja antara Bidang Perencanaan dan Program pada Sub Bidang Ekonomi

Sosial dan Budaya, dengan Bidang Data Penelitian dan Pengembangan pada Sub Bidang Penelitian dan Pengembangan dalam penanganan program-kegiatan pendidikan inklusi. Pada bab ini juga akan dilakukan analisis terhadap kondisi yang dialami secara teoritis.

BAB IV. KESIMPULAN

Bab ini terdiri atas dua sub, yaitu kesimpulan dan saran. Penulis akan menyimpulkan secara garis besar masalah yang dialami dan memberi saran mengenai permasalahan peralihan tugas.