**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Undang Undang Dasar Tahun 1945 sebagai sumber hukum tertinggi di Indonesia telah memberi isyarat “harus” dibawa ke arah mana bangsa dan Negara Republik Indonesia. Hal tersebut tertuang dalam alinea ke empat pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang pada intinya agar dapat diwujudkan suatu keadaan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Tahun 1945.

Pembukaan Undang-undang Dasar Tahun 1945 menjadi pijakan bagi bangsa Indonesia untuk menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga berbagai upaya yang dilakukan oleh seluruh elemen bangsa harus mengacu kepada satu tujuan tersebut. Berdasarkan itu, salah satu upayanya adalah dengan menata sistem pemerintahan di Daerah, yang saat ini diatur dengan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dengan prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Maksud dan tujuan pemberian otonomi, yaitu berupa pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, kalau dicermati adalah agar masyarakat yang sejahtera dapat segera terwujud. Hal ini seperti ditegaskan dalam penjelasan umum Undang-undang nomor 32 Tahun 2004, yang berbunyi :

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi yang luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan

daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keaneka ragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Demikian mulianya maksud dan tujuan dari pemberian otonomi daerah tersebut, yaitu agar tujuan nasional dapat segera tercapai. Pertanyaannya adalah apakah saat ini cita-cita bangsa Indonesia tersebut sudah terwujud? Jawabannya adalah, seharusnya sudah tercapai, karena bangsa Indonesia sudah cukup lama mengayuh bahtera kemerdekaan. Kenyataan yang ada justru menunjukkan bahwa kesejahteraan masyarakat sampai saat ini masih belum terwujud secara optimal. Lantas pertanyaan lanjutannya, apakah yang menjadi penyebabnya? Berdasarkan hal tersebut, Peneliti mencoba mencari jawaban, paling tidak, salah satu penyebab diantaranya.

Peneliti dalam upaya mencari penyebab belum terwujudnya kesejahteraan rakyat, mencoba memperhatikan pelaksanaan otonomi daerah. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah. Hal ini berarti bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah terdiri dari unsur staf, pendukung tugas dan unsur pelaksana. Unsur staf bertugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi, yang diwadahi dalam lembaga sekretariat daerah. Kemudian unsur pendukung tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah. Unsur pelaksana membantu kepala daerah dalam melaksanakan tugas operasional urusan daerah, diwadahi dalam lembaga dinas daerah. Berdasarkan uraian tugas tersebut, maka Nampak bahwa Dinas Daerah lah yang merupakan ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah.

Tingkat pencapaian kesejahteraan masyarakat dapat dilihat diantaranya dari indikator sejauh mana efektivitas organisasi Dinas Daerah dalam melaksanakan peranannya, karena lembaga inilah yang secara operasional ditugasi melaksanakan berbagai urusan daerah sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Bila efektivitas organisasi dinas daerah berjalan dengan baik, besar kemungkinan kesejahteraan masyarakat segera terwujud, namun manakala efektivitas organisasi dinas daerah tersebut rendah, maka hal ini dapat menjadi faktor penyebab tidak terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Uraian di atas menunjukkan bahwa kata kunci tercapainya kesejahteraan masyarakat adalah efektivitas organisasi Dinas Daerah.

Pengertian tentang efektivitas organisasi dikemukakan Indrawijaya (2002:225) : “Efektivitas organisasi sama dengan prestasi organisasi secara keseluruhan. Efektivitas organisasi dapat diukur berdasarkan seberapa keuntungan yang diperolehnya”. Pendapat Indrawijaya tersebut menunjukkan bahwa efektivitas organisasi memiliki peran penting, karena merupakan refleksi dari prestasi organisasi secara keseluruhan, sehingga setiap pemimpin yang menginginkan organisasinya berkembang dengan baik, perlu memberikan ekstra perhatian terhadap efektivitas organisasi ini.

Bentuk perhatian terhadap efektivitas organisasi dapat berupa evaluasi dan atau dibuat pengukuran secara berkala. Hal ini seperti dikemukakan Hutapea dkk (2008:59) : “Efektivitas organisasi dapat dievaluasi dengan melihat dua hal, yaitu (1) pencapaian sasaran, dan (2) proses pelaksanaan organisasi, yang tercermin dalam perilaku organisasi ketika berinteraksi dengan lingkungan internal dan eksternal”. Baik pencapaian sasaran maupun proses pelaksanaan organisasi, keduanya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan, karena apalah artinya pencapaian sasaran, kalau proses pelaksanaan organisasi tidak berjalan sesuai dengan prosedur yang berlaku dan demikian pula sebaliknya, apalah artinya proses pelaksanaan organisasi berjalan sesuai dengan prosedur, tetapi sasaran tidak dapat dicapai. Berdasarkan hal itu, dengan melihat kedua hal tersebut, yang biasanya tercermin dalam kinerja organisasi, maka akan diketahui seberapa tinggi efektivitas organisasi yang ada.

Berdasarkan hasil penjajagan sementara di lapangan, diketahui bahwa efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator-indikator sebagai berikut :

1. Produktivitas rendah. Sebagai contoh, Pajak Penerangan Jalan Umum yang dicapai oleh Dinas Pertamanan, Pemakaman dan Penerangan Jalan Umum tidak terealisasi 100 %. Tahun Anggaran 2009 pajak penerangan jalan umum terealisasi sebesar 93,46%, sedangkan Tahun Anggaran 2010 malah menurun menjadi 93,01%. Padahal Pajak Penerangan Jalan Umum ini merupakan Pajak Daerah yang paling diandalkan, di mana Pajak Daerah yang terdiri dari tujuh jenis pajak daerah, untuk Tahun Anggaran 2010 ditargetkan sebesar Rp.163.943.237.444,00, dan khusus untuk Pajak Penerangan Jalan Umum saja targetnya sebesar Rp.94.961.827.844,00 atau lebih dari 50% dari target keseluruhan Pajak Daerah, sehingga dengan tidak tercapainya Pajak Penerangan Jalan Umum akan sangat membebani pos penerimaan dalam APBD. Hal ini berarti menunjukkan tingkat produktivitas pemungutan pajak daerah, khususnya pajak penerangan jalan umum relatif rendah.
2. Kemampuan adaptasi atau fleksibilitas Dinas Daerah rendah. Sebagai contoh hal ini dapat dilihat dari penerapan standard mutu pelayanan minimal ataupun ISO. Dari 15 dinas yang ada, baru tiga dinas, yaitu Dinas Kesehatan, Dinas Perhubungan dan Dinas Tata Ruang yang sudah melaksanakan ISO tersebut, berarti baru 20%. Hal ini sebagai salah satu indikator yang menunjukkan, bahwa Dinas Daerah di Kota Bekasi belum memiliki kemampuan adaptasi terhadap standar yang sudah dibakukan, baik tingkat nasional maupun internasional.
3. Kepuasan kerja rendah. sebagai contoh : Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus sudah disahkan sebelum berjalannya tahun anggaran, sehingga berbagai program dan kegiatan dapat berjalan dengan lancar. Kenyataan yang terjadi di Kota Bekasi, hampir setiap tahun, dimulainya pelaksanaan APBD selalu terlambat tiga sampai empat bulan akibat penyelesaian dan pengesahan dari RAPBD menjadi APBD yang terlambat , sehingga menyebabkan terjadi penangguhan dalam pemberian gaji Tenaga Kerja Kontrak dan tunjangan daerah kepada pegawai selama beberapa bulan. Hal ini jelas sangat mengecewakan para pegawai, yang dampaknya kinerja mereka sangat tidak optimal. Di samping itu kegiatan-kegiatan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat pun terhambat, karena anggaran tidak boleh dikeluarkan manakala Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah belum disahkan. Keterlambatan penyelesaian dan pengesahan APBD ini merupakan salah satu indikasi tidak berjalannya efektivitas organisasi dengan baik, sehingga berdampak kepada rendahnya kepuasan kerja pegawai maupun masyarakat.

Masalah tersebut di atas diduga disebabkan oleh gaya kepemimpinan para Kepala Dinas dan budaya organisasi pada Dinas Daerah yang ada di Kota Bekasi belum berjalan secara optimal. Peneliti berpendapat bahwa gaya kepemimpinan para Kepala Dinas akan sangat menentukan dalam memacu kinerja bawahannya dan bila tidak tepat penerapannya dapat menyebabkan bawahan tidak memiliki kinerja yang baik.

Di samping itu peneliti berasumsi bahwa bila budaya organisasi kuat, dalam arti ada *sense of belonging* dari para karyawan terhadap nilai dan norma yang berlaku pada organisasi tersebut, maka akan sangat berpengaruh terhadap keefektifan organisasi. Sebaliknya, bila budaya organisasinya lemah atau bahkan tidak ada, hal ini akan menjadi penyebab tidak berjalannya efektivitas organisasi.

Peneliti tertarik memilih gaya kepemimpinan situasional sebagai obyek penelitian, karena berdasarkan beberapa penelitian, gaya kepemimpinan ini sangat cocok untuk diterapkan, karena dalam penerapan gaya kepemimpinan situasional seorang pemimpin selalu mempertimbangkan dan menyesuaikan dengan tingkat kematangan bawahan ( *follower maturity* ).

Definisi kepemimpinan secara umum adalah bagaimana mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuannya, maka “cara mempengaruhi” tersebut akan menjadi lebih mudah manakala terlebih dahulu diketahui tingkat kematangan orang lain atau bawahan tersebut, terutama dari segi kemauan dan tingkat kemampuannya. Bila tingkat kematangan bawahan disinergikan dengan gaya kepemimpinan atasan, maka misi yang diemban akan lebih mudah dilaksanakan.

 Guna kepentingan penelitian, peneliti memilih objek lokasi penelitian pada Dinas Daerah di Kota Bekasi dengan pertimbangan sebagai berikut :

1. Kota Bekasi merupakan pintu gerbang yang membatasi dua provinsi, yaitu Provinsi Jawa Barat dengan Provinsi DKI Jakarta, sehingga memiliki nilai strategis karena menggambarkan suatu daerah perbatasan dua provinsi besar dan juga menyangga ibukota Republik Indonesia, sehingga memerlukan penanganan yang baik dari aparatur pemerintahannya.
2. Kota Bekasi merupakan daerah yang masih relatif baru dan merupakan pemekaran dari Kabupaten Bekasi, di mana kondisi masyarakatnya berbeda jauh dibanding dengan wilayah induknya, yaitu lebih heterogen dan berkarakter perkotaan, sehingga menuntut pelayanan publik yang lebih berkualitas dari aparatur Dinas Daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing;
3. Masalah efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi dirasakan belum berjalan dengan baik, terbukti berdasarkan penjajagan sementara dari indicator produktivitas, kemampuan adaptasi dan kepuasan kerja terindikasi masih rendah.
4. Topik pembahasan yang dikaji, yaitu masalah gaya kepemimpinan situasional, budaya organisasi dan efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi masih cukup aktual untuk dikaji sesuai dengan disiplin ilmu administrasi publik.

Berdasarkan pertimbangan dari latar belakang penelitian di atas, peneliti melakukan penelitian untuk disertasi dengan judul : **“Analisis Pengaruh Gaya Kepemimpinan Situasional dan Budaya Organisasi terhadap Efektivitas Organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi”**.

* 1. **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka yang menjadi pernyataan masalahnya (*Problem Statement*) adalah efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi rendah. Hal ini diduga disebabkan oleh gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi pada Dinas Daerah di Kota Bekasi belum berjalan dengan baik. Berdasarkan pernyataan masalah tersebut, maka dapat diidentifikasikan perumusan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi pada Dinas Daerah di Kota Bekasi?
2. Berapa besar pengaruh gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi secara simultan terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi?
3. Berapa besar pengaruh gaya kepemimpinan situasional secara parsial terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi?
4. Berapa besar pengaruh budaya organisasi secara parsial terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi?
	1. **Tujuan Penelitian**
5. Mengkaji dan menganalisis pelaksanaan gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi pada Dinas Daerah di Kota Bekasi.
6. Mengkaji dan menganalisis besarnya pengaruh gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi secara simultan terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi.
7. Mengkaji dan menganalisis besarnya pengaruh gaya kepemimpinan situasional secara parsial terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi.
8. Mengkaji dan menganalisis besarnya pengaruh budaya organisasi secara parsial terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi.
	1. **Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari hasil penelitian ini dapat di lihat dari dua sisi:

1. Aspek pengembangan ilmu atau kegunaan secara teoritik, memperkaya dan mengembangkan gaya kepemimpinan situasional, budaya organisasi dan efektivitas organisasi.
2. Aspek guna laksana atau kegunaan secara praktik; dari hasil penelitian ini menjadi bahan masukan tentang pemanfaatan gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi dalam menangani berbagai permasalahan yang ada pada suatu organisasi, khususnya pada Dinas Daerah yang dapat mendorong efektivitas organisasi yang semakin baik dari waktu ke waktu.