**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS**

* 1. **Kajian Pustaka**

Pembahasan kajian pustaka ini dibagi dalam dua bagian, yaitu yang pertama akan dikemukakan mengenai kajian pustaka berupa kajian empirik, meliputi hasil-hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh para peneliti terdahulu, yang ada kaitannya dengan objek penelitian dari peneliti. Bagian kedua, adalah berupa kajian pustaka yang bersifat teoritik, yang mengacu kepada pendapat para ahli di bidangnya, sebagai bahan dukungan teoritik terhadap variabel-variabel yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian ini.

Pembahasan kajian pustaka ini sangat berguna bagi suatu karya tulis ilmiah, sebagai dasar pijakan, sehingga dapat dihasilkan sesuatu kajian ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan. Hasil penelitian sebelumnya yang merupakan kajian empirik dari para peneliti terdahulu, yang ada kesamaan dengan objek penelitian peneliti saat ini, dipaparkan sebagai berikut :

* + 1. **Hasil Penelitian Sutisnawidjaja (1998)**

Sutisnawidjaja (1998) melakukan penelitian tentang Gaya Kepemimpinan Birokrasi yang adaptif terhadap perubahan terutama dalam pelayanan masyarakat, dengan mengambil lokasi penelitian di Kabupaten Dati II Bandung, Kabupaten Dati II Garut dan Kabupaten Dati II Tasikmalaya. Gaya kepemimpinan dimaksud adalah meliputi 4 (empat) gaya kepemimpinan *directing* (petunjuk), *selling* (memberi saran alternatif), *participating* (berperan serta) dan *delegating* (melimpahkan wewenang dan tanggung jawab). Hasil penelitiannya menunjukkan sebagai berikut :

Di Kabupaten Dati II Bandung, kepemimpinan pemerintahannya sudah menampilkan keempat gaya kepemimpinan di atas. Hal ini dapat dilihat berdasarkan pola pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Struktur kerja aparatur pemerintahan sudah ada pembagian tugas atau wewenang, terutama dalam hal-hal yang sangat berhubungan langsung dengan masyarakat. Pembagian kerja dilakukan secara tegas, sehingga agak terkesan kaku. Tidak hadirnya aparatur dalam tugas tertentu kadang berakibat tidak terselesaikannya suatu pekerjaan.

Gaya kepemimpinan *participating* yang ditampilkan aparatur pemerintahan terlihat dari partisipasi langsung pimpinan birokrasi pemerintah pada waktu aparatur pemerintah yang dipimpinnya sedang memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Gaya kepemimpinan *delegating* dan *participating* yang ditampilkan mengakibatkan pola kerja aparatur pemerintahan sudah terlihat cukup baik daripada tahun-tahun sebelumnya, sekalipun dalam beberapa hal masih terkesan kaku yang diakibatkan oleh terikatnya aparatur yang besangkutan oleh petunjuk yang diberikan atasannya.

Di Kabupaten Garut, gaya kepemimpinan aparatur pemerintahannya sudah memperlihatkan pelaksanaan (penerapan) keempat gaya kepemimpinan tersebut. Aparatur pemerintahan sudah menerapkan gaya kepemimpinan *delegating, directing dan selling*, namun ditemukan juga adanya sebagian kecil aparatur pemerintah yang telah menerapkan atau menampakkan gaya kepemimpinan *participating*.

Di Kabupaten Tasikmalaya, keempat gaya kepemimpinan birokrasi sudah diterapkan. Permasalahan yang mengganjal adalah aparatur pemerintahan tidak mengambil hal-hal yang baik dari keempat gaya tersebut, misalnya gaya kepemimpinan *delegating* dilakukan pimpinan sering tidak sesuai dengan kemampuan orang yang diserahi wewenang.

Relevansi penelitian Sutisnawidjaja dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah adanya penelitian tentang variabel gaya kepemimpinan situasional, yang menurut istilah yang digunakan Sutisnawidjaja adalah gaya kepemimpinan yang adaptip. Substansi yang dapat diambil dari penelitian ini adalah gaya kepemimpinan situasional dianggap penting dan pada umumnya sudah dikenal oleh aparatur pemerintah, namun dalam aplikasinya memerlukan pencerahan, sehingga gaya kepemimpinan situasional ini dapat mencapai sasaran yang diharapkan. Perbedaan dari penelitian adalah dalam penelitian peneliti ada variable bebas lainnya, yaitu budaya organisasi dan variabel tidak bebasnya adalah efektivitas organisasi. Di samping itu lokus penelitiannya pun berbeda, sehingga peneliti beranggapan penelitian yang dilakukan peneliti bersifat orisinil.

* + 1. **Hasil Penelitian Kadmasasmita (1997)**

Kadmasasmita melakukan penelitian tentang pengaruh gaya kepemimpinan terhadap motivasi dan produktivitas kerja pegawai daerah dalam rangka meningkatkan efektivitas penerimaan pajak daerah bagi terwujudnya titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II (Studi Kasus di Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung dalam rangka pelaksanaan titik berat Otonomi pada Daerah Tingkat II). Hasil penelitiannya sebagai berikut :

Gaya kepemimpinan yang tidak kondusif terhadap motivasi dan produktivitas kerja pegawai daerah, mengakibatkan belum efektifnya penerimaan pajak daerah, sehingga sampai saat ini daerah masih tetap mempunyai tingkat ketergantungan yang tinggi pada bantuan atau subsidi dari pusat dalam mewujudkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II. Khususunya mengenai korelasi antara gaya kepemimpinan, motivasi dan produktivitas kerja pegawai daerah dengan efektivitas penerimaan pajak daerah, maka yang terbesar adalah hanya antara motivasi dengan efektivitas penerimaan pajak daerah.

Gaya kepemimpinan mempunyai dampak yang berbeda terhadap efektivitas penerimaan pajak daerah, yaitu pengaruh gaya kepemimpinan menurunkan efektivitas penerimaan pajak daerah dalam kelompok pegawai dengan jenis perempuan. Perilaku produktivitas kerja pegawai daerah tidak sama dalam mempengaruhi efektivitas penerimaan pajak daerah, tergantung dalam kelompok jenis kelamin mana pegawainya berada, juga berapa lama pengalaman kerja pegawainya.Peranan penerimaan pajak daerah belum efektif dari tahun ke tahun relatif tetap sama, yaitu 20 persen dari PAD. Walaupun pajak daerah cukup beragam, tetapi hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan.

Peranan PAD sekitar 15-20 persen saja dari APBD nya, jadi sekitar 80-85 persen APBD berasal dari subsidi Pusat. Hal ini berarti Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung, hakekat otonominya menjadi tidak nyata dan masih jauh bagi terwujudnya titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II Kabupaten Bandung.

Relevansi penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah bahwa dalam penelitian ini dikaji tentang pengaruh gaya kepemimpinan. Hal ini sama dengan yang dilakukan peneliti, hanya saja dalam penelitian ini pengaruh tersebut ditujukan terhadap motivasi dan produktivitas kerja pegawai daerah, guna meningkatakan efektivitas penerimaan pajak daerah, sedangkan penelitian peneliti adalah menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi terhadap efektivitas organisasi dinas daerah. Di lihat dari perspektif teori yang digunakan dan hubungan kausalitas antara variabel bebas dengan variabel tidak bebas dari Kadmasasmita serta lokus yang digunakan, dibandingkan dengan yang digunakan peneliti terdapat perbedaan. Berdasarkan hal-hal tersebut, peneliti beranggapan bahwa penelitian peneliti bersifat orisinil.

* + 1. **Hasil Penelitian Rusyani ( 2004 )**

Rusyani melakukan penelitian tentang pengaruh budaya organisasi, orientasi etika, orientasi stratejik, dan implementasi strategi terhadap kinerja keuangan manufaktur perusahaan makanan, minuman di Indonesia. Hasil penelitian secara simultan menunjukkan bahwa : Pertama, budaya organisasi dan orientasi etika berpengaruh terhadap orientasi stratejik baik secara parsial maupun simultan.

Berdasarkan hasil perhitungan statistik secara simultan pengaruhnya sebesar 65%. Secara parsial masing variabel eksogen, yaitu pengaruh budaya organisasi sebesar 26,01% dan orientasi etika sebesar 32,49%, sedangkan sisanya pengaruh epsilon. Kedua, orientasi stratejik berpengaruh terhadap implementasi strategi sebesar 67%. Pengaruh orientasi stratejik terhadap implementasi strategi nampak cukup besar, dengan asumsi bahwa proses implementasi strategi harus diawali dan dikawal oleh strategi yang dipersiapkan oleh manajemen, dan strategi tidak akan ada artinya tanpa ada implementasi. Ketiga, budaya organisasi dan orientasi etika secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan perusahaan sebesar 35%. Secara parsial budaya organisasi pengaruhnya sebesar 16%, sedangkan pengaruh orientasi etika sebesar 19%. Keempat, pengaruh orientasi stratejik dan implementasi strategi secara simultan terhadap kinerja keuangan sebesar 29,77%. Secara parsial pengaruh orientasi stratejik sebesar 12,96% dan pengaruh implementasi strategi sebesar 16,81%. Kelima, pengaruh budaya organisasi, orientasi etika, orientasi stratejik dan implementasi strategi terhadap kinerja keuangan perusahaan secara simultan sebesar 86%.

Rusyani menyimpulkan bahwa kinerja keuangan perusahaan manufaktur perusahaan makanan dan minuman di Indonesia adalah penerapan budaya organisasi dapat menimbulkan komitmen perusahaan, yang nantinya akan berpengaruh terhadap kinerja keuangan. Selanjutnya jika perusahaan sudah berorientasi etika, maka akan menumbuhkan kepercayaan dan loyalitas konsumen terhadap produk yang dihasilkan perusahaan, sehingga berpengaruh terhadap kinerja keuangan perusahaan yang lebih efektif dan giliran selanjutnya akan berpengaruh terhadap kinerja perusahaan.

Relevansi dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah budaya organisasi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja perusahaan dalam penelitian ini dan terhadap efektivitas organisasi pada penelitian peneliti. Artinya budaya organisasi memiliki peran besar terhadap efektivitas organisasi apapun, baik swasta ataupun pemerintahan. Kemudian mengenai lokus dan fokus penelitian antara peneliti terdahulu dengan penelitian peneliti mempunyai substansi yang berbeda. Berdasarkan hal tersebut, penelitian yang dilakukan peneliti dapat dianggap bersifat orisinil.

* + 1. **Hasil Penelitian Mulyaningsih (2010)**

Mulyaningsih melakukan penelitian tentang pengaruh Budaya Organisasi dan Perilaku Birokrasi terhadap Efektivitas Organisasi di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Sumedang (Studi pada Dinas-dinas, Badan-badan, Kantor-kantor, dan Sekretariat di Lingkungan Kabupaten Sumedang), dengan hasil penelitiannya sebagai berikut :

Pertama : Budaya Organisasi dan Perilaku Birokrasi secara bersama-sama memberi pengaruh yang kuat dan signifikan terhadap efektivitas organisasi pada Dinas-dinas, Badan-badan, Kantor-kantor dan Sekretariat di Lingkungan Kabupaten Sumedang 72,6% dengan Budaya Organisasi 37,2%, lebih kuat pengaruhnya dibandingkan perilaku birokrasi sebesar 35,4% sedangkan pengaruh lain epsilonnya sebesar 27,4%.

Kedua : Secara empiris, hasil pengujian statistik, budaya organisasi (80%) yang terdiri dari karakteristik inisiatif individu 7,9%, karakteristik toleransi terhadap tindakan berisiko 6,5%, karakteristik arah 14,4%, karakteristik integrasi 7,9% , karakteristik dukungan dari manajemen 2,9 %, karakteristik kontrol 3,2%, karakteristik identitas 22,9%, karakteristik sistem imbalan 10,4%, karakteristik toleransi terhadap konflik 3,1%, dan karakteristik pola-pola komunikasi 2,9% memberikan pengaruh yang kuat terhadap efektivitas organisasi Kabupaten Sumedang.

Ketiga : Hasil pengujian statistik menunjukkan bahwa perilaku birokrasi (77,4%) yang terdiri dari karakteristik kemampuan 10,1%, karakteristik kebutuhan 8,0%, karakteristik kepercayaan 6%, karakteristik pengalaman 8,1%, karakteristik persepsi 5,9%, karakteristik pengharapan 4,2%, karakteristik hierarki 6,4%, karakteristik tugas-tugas 11,3%, karakteristik wewenang 4,9%, karakteristik sistem *reward* 7,1%, dan karakteristik sistem kontrol 5,4% memberikan pengaruh yang kuat terhadap efektivitas organisasi Kabupaten Sumedang.

Hasil penelitian Mulyaningsih dalam disertasinya (2010) menyimpulkan adanya penegasan dan memperkuat konsep kolaborasi budaya organisasi dan perilaku birokrasi terhadap efektivitas organisasi serta perlunya dilakukan penelitian lanjutan tentang belum optimalnya pengaruh budaya organisasi dan perilaku birokrasi terhadap efektivitas organisasi pada Dinas-dinas, Badan-badan, Kantor-kantor, dan Sekretariat di lingkungan Kabupaten Sumedang, ditinjau dari perspektif ilmu administrasi publik. Hal ini ditunjukkan dengan adanya variabel lain yang berpengaruh terhadap efektivitas organisasi di lingkungan Kabupaten Sumedang.

Relevansi dengan penelitian peneliti adalah penelitian yang dilakukan Mulyaningsih ini ada kesamaan dengan penelitian yang sedang peneliti lakukan, yaitu tentang variabel pengaruh budaya organisasi terhadap efektivitas organisasi. Namun dalam konteks teori dan obyek ada perbedaan. Perbedaannya dapat dilihat dari teori yang digunakan, Mulyaningsih menggunakan karakteristik budaya organisasi berdasarkan pendapat Gibson dengan sepuluh karakteristik, sedangkan peneliti menggunakan hasil riset terakhir Robbins, yaitu dengan tujuh karakteristik. Di samping itu lokus penelitian pun berbeda, yaitu Mulyaningsih di Kabupaten Sumedang, sedangkan peneliti di Kota Bekasi. Berdasarkan hal tersebut, peneliti beranggapan bahwa hasil penelitian peneliti bersifat orisinil.

* + 1. **Hasil Penelitian Rumiasari (2011)**

Rumiasari mengadakan penelitian untuk disertasinya yang berjudul : “Pengaruh Budaya Organisasi dan Pendelegasian Kewenangan terhadap Efektivitas Organisasi Kecamatan di Kota Bandung”.

Masalah pokok penelitian dari Rumiasari adalah Efektivitas Organisasi Kecamatan di Kota Bandung rendah. Hal ini diduga disebabkan oleh belum optimalnya karakteristik budaya organisasi dan prinsip-prinsip pendelegasian wewenang. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitiannya adalah metode *descriptive survey* dan *explanatory survey*, dengan model analisis SEM *(Structural Equation Modelling).*

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pengaruh variabel budaya organisasi (X1) terhadap efektivitas organisasi (Y) menunjukkan koefisien jalur yang terbesar pada karakteristik dukungan manajemen (X1-5), yaitu 0,824 dengan besarnya pengaruh dalam memprediksi variabel budaya organisasi sebesar 67,89% dan yang terkecil adalah karakteristik pola-pola komunikasi (X1-10), yaitu 0,163 dengan besarnya pengaruh dalam memprediksi variabel budaya organisasi sebesar 2,66%. Sedangkan pengaruh variabel pendelegasian kewenangan (X2) terhadap efektivitas organisasi (Y) menunjukkan koefisien jalur yang terbesar pada prinsip definisi fungsional (X2-2), yaitu 0,717 dengan besarnya pengaruh dalam memprediksi variabel pendelegasian kewenangan sebesar 51,41% dan yang terkecil adalah prinsip kesatuan komando (X2-5), yaitu 0,452, dengan pengaruh dalam memprediksi variabel pendelegasian kewenangan sebesar 20,43%.

Dengan menggunakan analisis SEM, menunjukkan bahwa budaya organisasi (X1) sebesar 41,86% lebih besar pengaruhnya dibandingkan pendelegasian kewenangan (X2) sebesar 19,5% terhadap efektivitas organisasi (Y) Kecamatan di Kota Bandung dengan epsilon sebesar 38,64%. Hal ini menunjukkan bahwa budaya organisasi (X1) lebih berpengaruh terhadap efektivitas organisasi (Y) daripada pendelegasian kewenangan (X2).

Kesimpulan hasil penelitian memperlihatkan bahwa budaya organisasi (X1) dan pendelegasian kewenangan (X2), baik secara simultan maupun parsial berpengaruh signifikan terhadap efektivitas organisasi (Y) kecamatan di Kota Bandung. Berdasarkan hal tersebut, perbaikan budaya organisasi dan peningkatan pendelegasian kewenangan dapat dijadikan indikator yang diharapkan dapat memperbaiki efektivitas organisasi kecamatan di Kota Bandung.

Relevansinya dengan penelitian peneliti adalah bahwa budaya organisasi merupakan salah satu aspek yang penting bagi organisasi pemerintah dalam mempengaruhi efektivitas organisasinya. Peneliti menganggap penelitian yang dilakukan Rumiasari ini, khususnya pengaruh variabel budaya organisasi terhadap efektivitas organisasi ada kesamaan dengan yang sedang peneliti lakukan, meski dalam konteks teori dan obyek yang berbeda. Perbedaannya dapat dilihat dari teori yang digunakan. Mia Rumiasari menggunakan teori budaya organisasi dari Gibson dengan sepuluh karakteristik, sedangkan peneliti menggunakan teori dari Robbins. Di samping itu lokus penelitian pun berbeda, yaitu Rumiasari pada Organisasi Kecamatan di Kota Bandung, sedangkan lokus peneliti pada Dinas Daerah di Kota Bekasi. Berdasarkan hal tersebut, peneliti beranggapan bahwa hasil penelitian peneliti bersifat orisinil.

Berdasarkan hasil penelitian para peneliti tersebut di atas, perbandingannya dengan penelitian peneliti, kalau dibuat tabel, akan dapat memberikan gambaran sebagai berikut :

Tabel 2.1

Perbandingan Variabel Penelitian Peneliti Terdahulu  
dengan Variabel Penelitian Peneliti

| **NO** | **NAMA** | **JUDUL DAN TEMPAT PENELITIAN** | **Pendekatan dan Analisis** | **PERSAMAAN**  **VARIABEL** | **PERBEDAAN**  **VARIABEL** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Sutisna widjaja (1998) | Judul :  Gaya Kepemimpinan Birokrasi yang adaptif terhadap perubahan terutama dalam Pelayanan Masyarakat  Tempat :  1.Kab.Bandung  2.Kab. Garut  3.Kab.Tasikmalaya | Metode penelitian yang digunakan : metode deskriptip eksplanatoris secara kualitatif. | Gaya Kepemimpinan Birokrasi yang Adaptif yang indikatornya sama dengan Gaya Kepemimpinan Situasional | **Sutisna Widjaja** :  Pelayanan Masyarakat.  **Peneliti** :  Budaya Organisasi dan Efektivitas Organisasi |
| 2 | Kadma sasmita (1997) | Pengaruh Gaya Kepemimpinan terhadap motivasi dan Produktivitas kerja Pegawai Daerah dalam meningkatkan Efektivitas penerimaan Pajak Daerah bagi terwujudnya titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II (Studi Kasus di Dispenda Tingkat II Kabupaten Bandung dalam rangka pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II ) | Pendekatan penelitian mengacu kepada teori ilmu administrasi terhadap keuangan daerah. Metode penelitian yang digunakan : metode survey explanatory. | Gaya Kepemimpinan yang indikatornya sama dengan gaya kepemimpinan situasional. | **Kadmasasmita** :  Motivasi dan Produktivitas Kerja  **Peneliti** :  Budaya Organisasi dan Efektivitas Organisasi |
| 3 | Rusyani ( 2004 ) | Pengaruh Budaya Organisasi, Orientasi etika, Orientasi Stratejik dan Implementasi Strategi terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan Manufaktur ( Studi pada perusahaan Manufacture dan Minuman di Indonesia ). | Metode penelitian :  Metode deskriptif analitik | Budaya Organisasi | **Rusyani** : Orientasi Etika, Orientasi Stratejik dan Implementasi Strategi terhadap Kinerja.  **Peneliti :**  Gaya Kepemimpinan Situasional terhadap Efektivitas Organisasi |
| 4. | Mulyaningsih (2010) | Pengaruh Budaya Organisasi dan Perilaku Birokrasi terhadap efektivitas organisasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumedang (Studi pada Dinas-dinas. Badan-badan, Kantor-kantor, dan Sekretariat di lingkungan Kabupaten Sumedang) | Pendekatan penelitian mengacu kepada teori ilmu administrasi public dan metode penelitian :  Metode deskriptif analitik | Budaya Organisasi dan Efektivitas Organisasi | **Mulyaningsih** :  Perilaku Birokrasi.  **Peneliti** :  Gaya Kepemimpinan Situasional |
| 5. | Mia Rumia sari (2011) | Pengaruh Budaya Organisasi dan Pendelegasian Kewenangan Terhadap Efektivitas Organisasi Kecamatan di Kota Bandung | Metode penelitian yang digunakan : descriptive survey dan explanatory survey, dengan model analisis : Structural Equation Modelling (SEM) | Budaya Organisasi dan Efektivitas Organisasi | **Mia Rumiasari** :  Pendelegasian Kewenangan.  **Peneliti** :  Gaya Kepemimpinan Situasional |

**Sumber : Disusun peneliti, 2011.**

Berdasarkan tabel di atas, perbandingan antara penelitian peneliti terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti, meskipun ada menggunakan variabel yang sama, namun ada juga menggunakan variable yang berbeda. Selanjutnya, bila dilihat dari fokus dan lokus penelitian antara peneliti terdahulu dengan peneliti, terdapat perbedaan. Berdasarkan hal-hal tersebut, peneliti beranggapan bahwa penelitian yang dilakukan peneliti bersifat orisinil**.**

* + 1. **Lingkup Administrasi Publik**

Berbicara tentang administrasi publik di Indonesia, maka tentunya tidak akan terlepas dari pembahasan tentang administrasi negara, karena sejak sebelum tahun 1980an, *public administration* di Indonesia diterjemahkan dengan administrasi negara. Banyak sekali definisi tentang administrasi negara yang dikemukakan para pakar, baik dari lingkungan akademik, maupun dari kalangan praktisi. Sehubungan dengan hal tersebut, Henry menyarankan dalam Thoha (2008:18) :

Untuk memahami lebih jauh tentang administrasi negara, sebaiknya dipahami lewat paradigma. Lewat paradigma ini akan diketahui ciri-ciri dari administrasi negara. Paradigma dalam administrasi negara amat bemanfaat, karena dengan demikian seseorang akan mengetahui tempat di mana bidang ini dipahami dalam tingkatannya yang sekarang ini.

Paradigma ini dianggap penting oleh Henry dalam upaya memahami administrasi negara, karena nantinya akan diperoleh pemahaman melalui diketahuinya ciri-ciri administrasi negara, sehingga nantinya akan dapat dipahami lokus dan fokus dari administrasi negara ini. Hal ini seperti dikemukakan Golembiewski dalam Thoha (2008:18) : “paradigma dalam administrasi hanya dapat dimengerti dalam hubungannya dengan istilah-istilah lokus dan fokusnya”. Golembiewski lebih menegaskan pendapat Henry bahwa memahami administrasi negara melalui pemahaman paradigma akan sampai kepada pengetahuan tentang lokus dan fokus dari bidang yang digeluti, sehingga administrasi negara akan dapat lebih dipahami secara spesifik.

Upaya pemahaman dan menganalisis terhadap perkembangan ilmu administrasi negara ini telah dilakukan dengan berbagai cara, seperti yang dilakukan oleh Golembiewski dalam Kartasasmita (1997:19) :

Melalui metode pendekatan matriks *locus* dan *focus* yang menghasilkan empat fase dalam perkembangan ilmu administrasi negara. Fase-fase tersebut adalah (1) fase perbedaan analitik politik dari administrasi, (2) fase perbedaan konkrit politik dari administrasi, (3) fase ilmu manajemen, dan (4) fase orientasi terhadap kebijakan publik. Dan tiga paradigma komprehensif dalam perkembangan ilmu administrasi negara, yaitu (1) paradigma tradisional, (2) paradigma sosial psikologi, dan (3) paradigma kemanusiaan (*humanist/ systemics*).

Berdasarkan pendapat Golembiewski tentang pendekatan matriks lokus dan fokus, perkembangan ilmu administrasi negara dapat diklasifikasikan ke dalam empat fase. Hal ini penting diketahui agar kronologis perkembangan administrasi negara dan sumbangannya terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara dapat terlacak dari waktu ke waktu.

Pendapat lain dalam menganalisis perkembangan ilmu administrasi negara ini adalah pandangan Bailey yang dikemukakan oleh Nicholas Henry dalam Kartasasmita (1997:19) :

Bahwa untuk analisis administrasi negara sebagai ilmu harus diterapkan empat teori, yaitu teori deskriptif, normatif, asumtif dan instrumental, dengan tiga soko guru pengertian *( defining pillars* ) administrasi negara, yaitu (1) perilaku organisasi dan perilaku manusia dalam organisasi publik, (2) teknologi manajemen dan lembaga-lembaga pelaksana kebijaksanaan, dan (3) kepentingan publik yang berkaitan dengan perilaku etis individual dan urusan publik.Dan lima paradigma yang berkembang dalam administrasi negara, yaitu (1) dikotomi politik/ administrasi, (2) prinsip-prinsip administrasi, (3) administrasi negara sebagai ilmu politik, (4) administrasi negara sebagai ilmu manajemen, dan (5) administrasi negara sebagai administrasi negara.

Pendapat Henry ini juga menekankan, dalam upaya untuk memahami administrasi negara ini, di samping dilakukan melalui berbagai kajian teori, maka perlu dipahami pula melalui pemahaman paradigma. Pada dasarnya apa yang dikemukakan Henry seirama dengan yang dikemukakan Golembiewsky. Berbagai pandangan, teori dan paradigma tersebut akan mengenalkan ciri-ciri yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi administrasi negara. Ciri-ciri administrasi negara ini dikemukakan Thoha (2008:36-38), sebagai berikut :

**Pertama, administrasi negara adalah suatu kegiatan yang tidak bisa dihindari (*unavoidable***). Setiap orang selama hidupnya selalu berhubungan dengan administrasi negara. Mulai dari lahir sampai meninggal dunia, orang tidak bisa melepaskan diri dari sentuhan kegiatan administrasi negara, baik warga negara ataupun orang asing.

**Kedua, administrasi negara memerlukan adanya kepatuhan**. Dalam hal ini administrasi negara mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga negara mematuhi peraturan-peraturan dan segala perundangan yang telah ditetapkan.

**Ketiga, administrasi negara mempunyai prioritas**. Banyak kegiatan yang bisa dilakukan oleh administrasi negara. Dari sekian banyaknya tersebut tidak lalu semuanya diborong olehnya. Prioritas diperlukan untuk mengatur pelayanan terhadap masyarakat.

**Keempat**, **administrasi negara mempunyai ukuran yang tidak terbatas**. Besar lingkup kegiatan administrasi negara meliputi seluruh wilayah negara, di darat, di laut dan di udara.

**Kelima**, **pimpinan atasnya (*top management*) bersifat politis**. Administrasi negara dipimpin oleh pejabat-pejabat politik. Hal ini berarti pimpinan tertinggi dari administrasi negara dijabat oleh pejabat yang dipilih atau diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

**Keenam, pelaksanaan administrasi negara adalah sangat sulit diukur**. Oleh karena kegiatan administrasi negara sebagiannya bersifat politis dan tujuan di antaranya untuk mencapai perdamaian, keamanan, kesehatan, pendidikan, keadilan, kemakmuran, pertahanan, kemerdekaan, dan persamaan, maka hal tersebut tidak mudah untuk diukur.

**Ketujuh**, **banyak yang diharapkan dari administrasi negara**. Dalam hubungan ini akan terdapat dua standar penilaian. Satu pihak masyarakat menghendaki administrasi negara berbuat banyak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Di pihak lain administrasi negara mempunyai kemampuan, keahlian, dana, dan sumber-sumber lain yang terbatas.

Uraian ciri-ciri administrasi negara tersebut menunjukkan betapa besar sekali kekuasaan negara dan bersifat monopoli, padahal di lain pihak akuntabilitas terhadap pelaksanaan tugasnya sulit diukur, maka oleh karenanya terhadap hal tersebut banyak sekali pandangan dan pendapat dari para intelektual muda yang menginginkan perubahan orientasi *public administration* (administrasi negara), dari lebih memerankan negara menjadi lebih memerankan rakyat.

Wilson dalam menyikapi konsep administrasi Negara ini, memberikan saran dalam Thoha ( 2008:72 ) :

Agar pemerintahan itu mempunyai struktur mengikuti model bisnis yakni mempunyai eksekutif otoritas, pengendalian (*controlling*), yang amat penting mempunyai struktur organisasi hierarki, dan upaya untuk melaksanakan kegiatan mewujudkan tujuan itu dilakukan secara efisien. Konsep seperti ini yang dikenal sebagai “*the Old of Public Administration”.* Tugasnya adalah melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan. Tugas semacam ini dilaksanakan dengan netral, profesional dan lurus (*faithfully*) mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat Wilson tersebut menekankan agar konsep ilmu administrasi negara yang berjalan selama ini perlu mengadopsi struktur model bisnis, dan diantaranya berintikan kepada prinsip efisiensi, dan konsep tersebut dikenal dengan istilah *the old of Public administration.* Thoha (2008:73-74) menyimpulkan ide inti dari *the old of Public administration* adalah sebagai berikut :

1. Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh dan melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang.
2. *Public policy* dan *administration* berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya memainkan peran yang lebih kecil dari proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan (*implementation*) kebijakan publik.
4. Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat politik dan yang diberikan diskresi terbatas untuk melaksanakan tugasnya.
5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
6. Program-program kegiatan diadministrasikan secara baik melalui garis hierarki organisasi dan dikontrol oleh para pejabat dari hierarki atas organisasi.
7. Nilai-nilai utama (*the primary values*) dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup, karena itu warga negara keterlibatannya amat terbatas.
9. Peran dari administrasi publik dirumuskan secara luas seperti *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting.*

Berdasarkan uraian di atas, bahwa administrasi publik generasi lama lebih menekankan kepada kepentingan politik dan memberi porsi yang kecil kepada peran masyarakat, dengan keterlibatan masyarakat yang sangat terbatas, sehingga sangat dirasakan ruang gerak partisipasi masyarakat sangat sempit, yang pada gilirannya pemberdayaan masyarakat sangat tidak memuaskan.

Lantas apa definisi dari administrasi publik, yang saat ini sebagai ilmu berkembang dengan pesat. Pengertian administrasi publik dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Administrasi\_publik :

Administrasi publik adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara, yang meliputi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, tujuan negara dan etika dalam mengatur penyelenggaraan negara. Lokusnya adalah tempat yang menggambarkan di mana ilmu tersebut berada, yaitu kepentingan publik *(public interest*) dan urusan publik (*public affair*), serta fokusnya adalah apa yang menjadi pembahasan penting dalam mempelajari ilmu administrasi publik,yaitu teori organisasi dan ilmu manajemen.

Inti pengertian tersebut di atas adalah bahwa administrasi publik mempelajari pemerintahan dalam arti luas, yaitu meliputi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif serta terkait dengan masalah publik, yang meliputi tiga hal, yaitu kebijakan publik, tujuan negara dan etika dalam tata cara penyelenggaraan negara.

John M. Pffifner dan Robert V. Presthus memberikan definisi tentang administrasi publik dalam Syafiie, Tandjung dan Modeong ( 2006:24,25 ) :

1. *Public Administration involves the implementation of public policy which has been determine by representatative political bodies.*
2. *Public Administration may be defined as the coordination individual and group efforts to carry out public policy. It is, mainly accupied with the daily work of governments.*
3. *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large numbers of people.*

Definisi dari Pfiffner dan Presthus tersebut kalau dialihbahasakan adalah :

1. Administrasi Publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan perwakilan politik.
2. Administrasi Publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Secara global, administrasi publik adalah sebuah proses yang bersangkutan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Berdasarkan definisi dari Pfiffner dan Presthus, administrasi publik sangat berkaitan dengan segala kebijakan pemerintah, yang merupakan implementasi dari keputusan Badan Perwakilan Politik dan merupakan pekerjaan sehari-hari pemerintah. Pengertian administrasi publik juga dikemukakan oleh Soempono pada saat pidato pengukuhannya sebagai guru besar di Universitas Gajah Mada dalam Thoha (2008:44) :

Administrasi negara atau *public administration* biasanya yang dimaksud ialah “bagian dari keseluruhan lembaga-lembaga dan badan-badan dalam pemerintahan negara sebagai bagian dari pemerintah eksekutif baik di pusat maupun di daerah yang tugas kegiatannya terutama melaksanakan kebijaksanaan pemerintah (*public policy*).

Pendapat Soempono tersebut dengan tegas menjelaskan bahwa administrasi negara adalah badan- badan pemerintah, baik di pusat ataupun di daerah yang kegiatannya terutama melaksanakan kebijakan pemerintah. Thoha (2008:44) menambahkan :

Walaupun *public administration* diterjemahkan administrasi negara sebagai perwujudan perhatiannya pada kegiatan negara, akan tetapi Soempono juga telah mengingatkan bahwa pelaksanaan administrasi negara itu ditujukan untuk kepentingan publik/ masyarakat. Dengan demikian, kepentingan masyarakat merupakan titik perhatian utama administrasi negara.

Penjelasan Thoha ini menegaskan bahwa pendapat Soempono di samping menyebutkan administrasi negara sebagai aktifitas negara, juga terkandung makna bahwa dalam pelaksanaan administrasi negara tersebut diarahkan untuk kepentingan masyarakat. Warsito Utomo mengemukakan pendapatnya tentang pengertian ilmu administrasi publik ini dalam Thoha (2008:52-53) :

Dalam perkembangan konsep ilmu Administrasi Negara maka telah terjadi pergeseran titik tekan dari *Administration of Public* di mana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/ pemerintahan; *Administration for Public* yang menekankan fungsi negara/ pemerintahan yang bertugas dalam *Public Service*; ke *Administration by Public* yang berorientasi bahwa *public demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan *pada putting the costumers in the driver seat*. Dimana determinasi negara/ pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai *driving forces*. Dalam hal ini sesungguhnya juga telah terjadi perubahan makna *public* sebagai Negara, menjadi *public* sebagai Masyarakat. Bukan lagi terlalu berorientasi kepada aktivitas oleh negara, tetapi oleh, untuk dan kepada masyarakat. *Approach* atau pendekatan tidak lagi kepada negara tetapi lebih kepada masyarakat atau *customer’s oriented* atau *customer’s approach*. Dan hal ini juga sesuai dengan tuntutan perubahan dari *government* yang lebih menitik beratkan kepada “otoritas” menjadi *governance* yang menitik beratkan kepada “kompatibilitas” di antara para aktornya, yaitu *State* (Pemerintah), *Private* (Sektor Swasta) dan *Civil Society* (Masyarakat Madani).

Warsito Utomo berpendapat bahwa saat ini ada perubahan paradigma dari yang asalnya negara sebagai agen tunggal pelaksanaan fungsi negara/pemerintahan, menjadi hanya berfungsi sebagai fasilitator dan katalisator, dengan memberi peran yang berimbang kepada pemerintah, swasta dan masyarakat. Pendapat ini lebih ditegaskan oleh Thoha (2007:51) :

Sekarang paradigma Ilmu Administrasi Publik dan Manajemen Pemerintahan telah banyak berubah dari yang sarwa negara ke sarwa masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman istilah publik seperti yang dilekatkan sebagai predikat pada istilah *administration* hendaknya dipahami sebagai predikat terhadap proses kepemerintahan yang selaras dengan perubahan paradigma tersebut. Dengan demikian istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Pemahaman seperti ini hakekatnya merupakan jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kali dikembangkan dan tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya.

Pendapat Thoha di atas, di samping menegaskan adanya perubahan paradigma, juga secara tegas menjelaskan tentang definisi administrasi publik, yaitu administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Titik berat administrasi publik saat ini adalah pelayanan kepada kepentingan rakyat, bukan lagi untuk melayani kepentingan negara/ pemerintah.

Asumsi yang dapat ditarik dari uraian para ahli tersebut adalah bahwa peranan Ilmu Administrasi Publik tersebut sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Persoalan utama yang perlu dipertegas adalah pemahaman tentang administrasi publik itu, yang pada awalnya banyak dipraktekkan sebagai suatu alat bagi kekuasaan, sehingga nampak seperti sarwa negara, karena sangat kurang memerankan masyarakatnya. Seiring dengan berjalannya sang waktu, orientasi administrasi negara atau administrasi publik kini telah berubah, di mana administrasi publik telah memberikan ruang yang cukup besar dan berimbang antara peran pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Saat ini sudah banyak pembaharuan pemikiran dan perhatian dari administrasi publik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dengan berbagai konsep maupun implementasinya. Salah satu bentuk perhatian yang ditunjukkan administrasi publik adalah terhadap tata kepemerintahan yang baik, yang pada gilirannya diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat, seperti dikemukakan Thoha (2008:91) :

Administrasi publik sangat perhatian terhadap terwujudnya tata kepemerintahan yang baik dan amanah. Tata kepemerintahan yang baik (*good governance*) itu diwujudkan dengan lahirnya tatanan kepemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan dan berwibawa. Tata kepemerintahan yang demokratis menekankan bahwa lokus dan fokus kekuasaan itu tidak hanya berada di pemerintahan saja, melainkan justru harus beralih dan terpusat pada tangan rakyat. Penyelenggaraan tata kepemerintahan yang baik terletak seberapa jauh konstelasi antara tiga komponen, yaitu rakyat, pemerintah dan pengusaha berjalan secara *kohesif*, selaras, *kongruen* dan sebanding. Berubahnya sistem keseimbangan antara tiga komponen tersebut bisa melahirkan berbagai macam penyimpangan termasuk korupsi, kolusi dan nepotisme berikut tidak ditegakkannya hukum secara konsekuen”.

Pendapat Thoha tersebut mengisyaratkan agar seiring dengan perubahan paradigma administrasi publik dari yang awalnya kekuasaan terpusat pada negara kemudian pada perkembangan kini menjadi beralih ke tangan rakyat, harus dibarengi dengan adanya keseimbangan pada tiga komponen, yaitu rakyat, pemerintah dan pengusaha. Thoha (2007:54) lebih lanjut mengemukakan pendapatnya tentang peran Ilmu Administrasi Publik ke depan :

Menurut saya Ilmu Administrasi Publik merupakan suatu kajian yang sistematis dan tidak hanya sekedar lukisan abstrak akan tetapi memuat perencanaan realitas dari segala upaya dalam menata pemerintahan kepada kepemerintahan yang baik (*good governance*). Kajian ini meliputi proses pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Kebijakan publik yang dibuat oleh negara atau pemerintah bersama dengan rakyat direalisasikan dalam kehidupan nyata, bukannya berhenti sampai pada tingkat slogan seperti beberapa waktu yang lalu. Oleh karena itu, Ilmu Administrasi Publik berkepentingan untuk mengambil peran mewujudkannya.

Peranan administrasi publik dalam menata pemerintahan harus dapat terimplementasikan dalam bentuk kebijakan publik, baik dalam prosesnya, pelaksanaannya maupun evaluasinya, yang dapat direalisasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga akan terasa makna perannya tersebut. Banyak sekali permasalahan dalam kehidupan bernegara yang menuntut perhatian untuk segera ditangani, karena kalau dibiarkan, akan menjadi suatu penyakit kronis di kemudian hari. Masalah-masalah tersebut kadang-kadang ada yang bersifat biasa, namun kadang-kadang pula bersifat fundamental dan pelik, seiring dengan perkembangan dinamika kehidupan masyarakat dan negara. Upaya administrasi publik dalam memecahkan permasalahan tersebut, diimplementasikan dalam bentuk kebijakan (publik). Kadang-kadang sering terjadi kerancuan antara pengertian kebijakan dan keputusan, seperti dikemukakan Thoha (2008:102) :

Suatu usaha untuk membedakan antara pembuatan kebijakan dengan pembuatan keputusan pada umumnya dan keputusan pemerintah pada khususnya sering dilakukan dengan tanpa memberi kepuasan. Banyak orang menafsirkan bahwa *public policy* adalah hasil dari suatu pemerintahan dan administrasi negara adalah sarana untuk memengaruhi terjadinya hasil-hasil tersebut. Sehingga dengan demikian *public policy* lebih diartikan sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah dibandingkan daripada bagaimana proses hasil-hasil itu dibuat. Proses pembuatan kebijaksanaan atau proses *public policy* itu tidak mudah. Ia memerlukan suatu rasa tanggung jawab yang tinggi dan suatu kemauan untuk mengambil inisiatif dan risiko.

Asumsi yang dapat diambil dari pendapat tersebut di atas adalah bahwa kebijakan publik itu bukan semata-mata hanya pengambilan keputusan pemerintah, tapi ia adalah sebuah proses yang dilakukan berdasarkan suatu rasa tanggung jawab yang tinggi, disertai kemauan untuk mengambil inisiatif dan penuh risiko. Pengertian kebijakan publik (*public policy*) banyak dikemukakan para ahli, diantaranya dikemukakan Thoha (2008:106) :

*Policy* mempunyai dua aspek pokok, yaitu :

1. *Policy* merupakan praktika sosial, ia bukan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
2. *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik yang untuk mendamaikan *claim* dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan *incentive* bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Pendapat Thoha di atas menegaskan bahwa *policy* ( kebijakan ) adalah sebuah keputusan pemerintah yang didasarkan atas kejadian yang ada di masyarakat guna kepentingan masyarakat itu sendiri atau juga dapat berupa upaya-upaya untuk menumbuhkan ketentraman di masyarakat.

Definisi kebijakan publik, dikemukakan Thomas R Dye dalam Indiahono (2009:17) : “*Public policy is whatever government choose to do or not to do*” (Kebijakan publik adalah pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak). Rumusan definisi dari Thomas R Dye ini dikritik beberapa ahli sebagai suatu pengertian yang terlalu umum, dan bahkan dianggap sama dengan pengertian “keputusan”, maka kemudian ada beberapa pendapat lain, diantaranya dari Carl Friedrich dalam Santosa (2008:35) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai : “ Seperangkat tindakan yang dilakukan pemerintah dengan suatu tujuan dan diarahkan untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan”. Pendapat Carl Friedrich ini mengarah kepada kekuatan yang saling mempengaruhi dan melakukan tekanan kepada para pihak untuk pencapaian tujuan tertentu. Kemudian Anderson dalam Santosa (2008:35) mendefinisikan kebijakan publik sebagai : ”Kegiatan-kegiatan pemerintah untuk mengatasi sesuatu masalah”.

Peneliti berasumsi rumusan-rumusan dari para ahli tersebut masing-masing bukannya tanpa kelemahan, karena memang kebijakan publik tersebut kalau diartikan terlalu umum seperti yang dikemukakan Dye menjadi tidak fokus, tapi bila terlalu ringkas, seperti pendapat Anderson, yang mengatakan sebagai tindakan pemerintah mengatasi masalah, memberi kesan kebijakan publik tersebut bersifat represip, tidak lagi bersifat antisipatif, apalagi perspektif.

Easton dalam Thoha (2008:107) merumuskan tentang kebijakan publik sebagai berikut : “*the authoritative allocation of value for the whole society but it turns out that only the government can authoritatively act on the ‘whole’ society, and everything the government choose to do or not to do results in the allocation of values*”. Definisi dari Easton tersebut menyebutkan bahwa kebijakan publik itu sebagai pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat secara keseluruhan, kemudian ditegaskan bahwa hanya pemerintah yang dapat bertindak otoritatif terhadap masyarakat, baik melakukan tindakan atau pembiaran.

Pemerintah sepertinya sah-sah saja bila tidak berupaya mengambil tindakan terhadap berbagai peristiwa yang terjadi di masyarakat. Namun justru disinilah permasalahannya, karena bila pemerintah bersikap diam, berarti pemerintah telah melakukan “pembiaran”, dan hal ini akan menjadi ancaman yang dapat membahayakan keselamatan masyarakat, seperti mengakibatkan menggejalanya tingkat ketidakdisiplinan masyarakat, amburadulnya kebijakan di bidang perekonomian, bahkan kejahatan dapat merajalela. Implikasi dari suatu kebijakan publik besar sekali pengaruhnya terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kebijakan publik ini agar dapat sesuai atau minimal mendekati harapan masyarakat, maka dalam implementasinya diperlukan suatu administrasi publik yang mempunyai komitmen kuat terhadap kepentingan rakyat, dengan dibimbing oleh suatu kepemimpinan yang sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat. Hal tersebut saat ini semakin diperlukan, apalagi mengingat tantangan yang dihadapi administrasi publik demikian kompleks, seperti dikemukakan Kartasasmita ( ebook/browse.com/orasi-Ginanjar-pdf ) :

Tantangan besar yang dihadapi administrasi publik dihampir semua negara adalah*, prevalensi* dari patologi birokrasi, yaitu kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*), mempertahankan *status- quo* dan resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat *(centralized*), dan dengan kewenangannya yang besar, sering kali memanfaatkan kewenangan itu untuk kepentingan sendiri.

*Prevalensi* atau meratanya dari patologi birokrasi, kalau dibiarkan akan sangat membahayakan tujuan negara, yaitu kesejahteraan masyarakat, karena administrasi publik asyik dengan dirinya sendiri, padahal keberadaannya itu adalah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, tetapi ini malah sebaliknya. Basuki (hhtp://www.stialan.ac.id/artikel%20j%20Basuki.pdf), menambahkan patologi birokrasi ini, yakni;

(1) kekurangmampuan pimpinan menerapkan gaya kepemimpinan yang tepat; (2) orientasi kekuasaan dan bukan pada pelayanan (3) rendahnya *profesionalisme* birokrasi pemerintah; (4) *primordialisme, kronisme, dan nepotisme*; (5) sikap mengabaikan norma-norma moral dan etika; (6) tidak taat azas; (7) perilaku disfungsional para birokrasi, dan (8) budaya organisasi yang tidak kondusif dalam penciptaan, penumbuhan, dan pemeliharaan etos kerja yang tercermin dalam loyalitas kepada negara, disiplin kerja, kepatuhan, dan ketekunan, serta (9) inkonsistensi kebijakan yang berdampak pada makin menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat dan dunia usaha terhadap pemerintah.

Uraian Basuki tentang patologi birokrasi ini demikian menyeramkan, karena semua unsur yang dikemukakan akan berpengaruh terhadap kebijakan publik, yang pada gilirannya akan berdampak dan membahayakan kehidupan bernegara. Gambaran Basuki di atas mencakup pula variabel yang mempengaruhi efektivitas organisasi yang sedang peneliti amati, yaitu butir ke (1) kekurangmampuan pimpinan menerapkan gaya kepemimpinan yang tepat dan butir ke (8) budaya organisasi yang tidak kondusif dalam penciptaan, penumbuhan, dan pemeliharaan etos kerja yang tercermin dalam loyalitas kepada negara, disiplin kerja, kepatuhan dan ketekunan.

Demikian banyaknya penyakit birokrasi ini, sehingga akan menghambat dan menambah beban tugas administrasi publik dalam melaksanakan misinya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Guna mengatasi hal tersebut, maka perlu dicari formula yang tepat agar kebijakan publik dapat mencapai sasaran yang diharapkan. Basuki (hhtp://www.stialan.ac.id/artikel%20j%20Basuki.pdf) mengemukakan tentang formula tersebut, sebagai berikut :

Salah satu inti permasalahan dalam administrasi publik dan kebijakan publik adalah faktor ”paradigma kepemimpinan” yang diharapkan memiliki kemampuan memimpin organisasi di masa depan. Berdasarkan perspektif teoritis, para ahli administrasi publik sepakat bahwa kepemimpinan merupakan inti administrasi dan manajemen. Sebagai inti yang memiliki peran sentral, menunjukkan bahwa pada tataran organisasi, kepemimpinan didudukkan pada posisi yang sangat stratejik. Para pemimpin dipercaya, mampu memandu perjalanan organisasi ke arah tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam berbagai kajian dan pengalaman empirik, membuktikan bahwa peran kepemimpinan organisasi menjadi penggerak, pengungkit, pendorong, pelindung, pelayan sekaligus sebagai penanggungjawab berbagai aktivitas organisasi.

Berdasarkan pendapat Basuki tersebut, masalah kepemimpinan sangat strategis dalam penanganan administrasi publik dan kebijakan publik dan aplikasinya harus beranjak dari pandangan bahwa pemimpin publik harus mengenali secara tepat dan utuh baik mengenai dirinya, bawahannya maupun kondisi dan aspirasi masyarakat yang dipimpinnya, serta perkembangan dan permasalahan lingkungan stratejik yang dihadapi dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk paradigma dan sistem administrasi di mana ia berperan.

* + 1. **Lingkup Teori Kepemimpinan dan Kepemimpinan Situasional**

Pembahasan tentang lingkup teori kepemimpinan dan kepemimpinan situasional dalam kajian pustaka ini akan menampilkan teori kepemimpinan secara umum, kemudian akan dilanjutkan dengan menyajikan kajian pustaka mengenai teori kepemimpinan situasional dan konsep gaya kepemimpinan situasional.

**2.17.1. Teori Kepemimpinan**

Pembahasan mengenai teori kepemimpinan telah banyak dikemukakan oleh para ahli, diantaranya dikemukakan Donnely, et al. (1987:378) :

*There appear to be three broad categories of leadership theories. They are : trait theories, personal behavioral theories, and situational theories. Some of the situational theories have borrowed from the trait theories and from various personal-behavioral theories. Therefore, it is best to consider the three theories as having many similarities and some differences.*

Donnelly dan kawan-kawan mengemukakan bahwa terdapat tiga kategori besar dalam teori kepemimpinan, yaitu teori bakat, teori perilaku pribadi dan teori situasional. Beberapa teori situasional telah meminjam dari teori bakat dan macam-macam teori perilaku pribadi. Anggapan yang terbaik adalah bahwa ketiga teori tersebut memiliki banyak kesamaan dan beberapa perbedaan. Teori-teori tersebut menjadi landasan untuk mengembangkan pola atau konsepsi kepemimpinan.

Dalam rangka adanya pemahaman yang sama, sebelum lebih lanjut membahas konsepsi kepemimpinan, maka di awal akan dikemukakan istilah-istilah yang erat kaitannya dengan konsep kepemimpinan dan kemudian dilanjutkan pembahasan mengenai definisi pemimpin, kepemimpinan dan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya kepemimpinan (*leadership*). Beberapa istilah yang dikemukakan para ahli, yang erat kaitannya dan dapat mengantarkan pemahaman terhadap konsep pemimpin dan kepemimpinan, sebagai berikut :

1. **Kredibilitas** adalah fondasi kepemimpinan. Menurut Kouzes dalam Pasolong (2008:6) :

Tanpa kredibilitas anda tidak dapat menjadi pemimpin, karena dengan kredibilitas para pemimpin mendapat kepercayaan dan keyakinan. Kredibilitas berakar dari masa lalu dan berhubungan dengan reputasi. Sedangkan yang dimaksud reputasi adalah jaminan karena masa lalunya baik.

Seseorang bisa saja menjadi pemimpin, namun tanpa kredibilitas yang memadai, maka kepemimpinannya tidak akan berjalan dengan baik, karena dia tidak memiliki fondasi yang kokoh. Kredibilitas ini merupakan *track record* (rekam jejak) seseorang di masa lalu, apakah dia cacat atau baik.

1. **Integritas**. Menurut Maxwel, dalam terjemahan (1995:37) :

**Integritas** adalah faktor kepemimpinan yang paling penting, karena dengan integritas kepemimpinan menjadi lengkap. Integritas adalah kesatuan dari perkataan dan perbuatan. Integritas bukan apa yang kita lakukan tetapi lebih banyak siapa diri kita, karena dengan integritas dapat membangun kepercayaan.

Banyak faktor dalam kepemimpinan, namun integritas merupakan faktor yang paling penting, karena ia akan mencerminkan aplikasi kepemimpinan. Seorang pemimpin, baik atau buruknya dapat dibaca dari integritas dirinya, karena ia merupakan padanan dari apa yang dikatakan dan apa yang diperbuatnya, sehingga dengan integritas tersebut seorang pemimpin dapat membangun citranya.

1. **Kedudukan**. Menurut Tulus (1995:24) : “Kedudukan adalah sekumpulan tugas, wewenang dan tanggung jawab seseorang”.

Kedudukan sering disama artikan dengan jabatan, namun sebenarnya berbeda. Perbedaannya adalah bahwa kedudukan lebih bersifat pasif, dalam arti ia hanya merupakan rangkaian uraian tugas, wewenang dan tanggung jawab, yang tidak akan ada arti bila tidak dioperasionalkan.

1. **Jabatan**. Menurut Pasolong (2008:6) : “Jabatan adalah pekerjaan yang telah melembaga dalam suatu instansi atau telah membudaya dalam masyarakat. Jabatan mencakup tanggung jawab dan wewenang”.

Jabatan merupakan operasionalisasi dari kedudukan. Seorang pemimpin dalam suatu organisasi, biasanya diidentikkan dengan yang memiliki jabatan. Jabatan ini lebih cenderung pengertiannya ke arah profesi.

1. **Wewenang** (*authority*). Menurut Stoner dalam terjemahan tim index (1996:41) : “Wewenang adalah suatu bentuk kekuasaan. Seringkali dipergunakan secara lebih luas untuk menunjuk kemampuan manusia menggunakan kekuasaan sebagai hasil dari ciri-ciri, seperti pengetahuan atau gelar”. Seseorang pemimpin dalam suatu organisasi tidak akan ada artinya bila dia tidak memiliki wewenang, dan seorang pemimpin pun tidak akan efektif bila tidak mampu menjalankan wewenangnya. Wewenang terkait dengan kekuasaan seseorang untuk melaksanakan tugasnya dalam kerangka pencapaian tujuan.
2. **Tanggung Jawab**. Menurut Pasolong (2008:6) :

Tanggung jawab adalah hal yang menjadi keharusan pemegang jabatan untuk : (1). Menerima diri sebagai penyebab utama mengenai suatu kejadian, baik atau buruk, benar atau salah, (2). Menerima diri untuk dibenarkan atau disalahkan mengenai suatu kejadian, (3). Menerima hukuman jika salah melakukan sesuatu, (4). Memberi jawaban dan penjelasan dalam hal tertentu.

Tanggung jawab sangat berkaitan dengan jabatan, karena dalam jabatan seorang pemimpin terkandung visi dan misi organisasi yang harus diemban dan disukseskan. Sukses tidaknya pencapaian visi dan misi tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan sang pemimpin. Bila berhasil ia mendapat penghargaan (*reward*), namun bila gagal ia memperoleh sanksi (*punishment*).

1. **Kewibawaan**. Menurut Pasolong (2008:7) : “Kewibawaan adalah berbagai kelebihan yang dimiliki oleh seseorang sehingga orang lain mematuhi kehendaknya tanpa tekanan dalam melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan”.

Kewibawaan biasanya lahir dari sikap dan kepribadian seseorang yang dianggap mempunyai nilai lebih dibanding orang lain, sehingga apa yang menjadi sikap, perilaku dan tutur katanya menjadi panutan dari orang yang merasakan pengaruhnya. Seorang pemimpin yang berhasil biasanya memiliki kewibawaan, yang menjadikan ia disegani oleh pihak lain.

1. **Kemampuan**. Menurut Pasolong (2008:7) : “Kemampuan adalah totalitas kekuatan yang dimiliki oleh seseorang untuk melakukan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan”.

Kemampuan adalah prasyarat seseorang pemimpin untuk dapat mempengaruhi orang lain dalam pencapaian tujuan. Kemampuan ini biasanya merupakan hasil dari pembelajaran atau latihan seseorang terhadap hal-hal khusus, sehingga ia menguasai bidang yang digelutinya dengan baik.

1. **Pengaruh (*influence*)**. Menurut Stoner terjemahan tim index (1996:161) : “Pengaruh adalah tindakan atau contoh tingkah laku yang menyebabkan perubahan sikap atau tingkah laku orang atau kelompok lain”.

Inti dari kepemimpinan adalah mempengaruhi orang lain, sehingga bagi seorang pemimpin, kemampuan mempengaruhi merupakan kekuatan yang paling utama yang harus dimiliki. Beberapa istilah tersebut sangat terkait dan dapat memberikan pemahaman terhadap pengertian dan esensi pemimpin dan kepemimpinan. Selanjutnya definisi pemimpin, dikemukakan beberapa ahli manajemen, diantaranya seperti disampaikan Kartini Kartono dalam Tika (2008:64), : “Pemimpin adalah pribadi yang memiliki kecakapan khusus dengan atau tanpa pengangkatan resmi yang dapat mempengaruhi kelompok yang dipimpinnya, untuk melaksanakan usaha bersama mengarah pada pencapaian sasaran tertentu”.

Pemimpin yang dimaksud Kartini Kartono ini adalah pemimpin dalam arti luas, artinya pemimpin tersebut bisa ada dalam lingkungan organisasi yang memerlukan pengangkatan formal, namun bisa juga ia berada di tengah-tengah masyarakat yang mengakuinya sebagai pemimpin tanpa harus ada formalitas. Kecakapan khusus dari pemimpin tersebut dapat merupakan bakat bawaan, tetapi bisa juga merupakan sesuatu hasil pembelajaran. Kecakapan khusus atau keahlian yang perlu dimiliki pemimpin diantaranya disampaikan Katz dalam Rustandi (1992:54-55) :

Katz memperinci tiga macam keahlian dasar (*skill*) yang harus dimiliki pemimpin, yaitu :

1. Keahlian teknis (*technical skill*) meliputi :
   1. Pengetahuan tentang prosedur;
   2. Penulisan laporan;
   3. Kemampuan menyampaikan gagasan secara lisan;
   4. Daya ingat.
2. Keahlian konseptual (*conceptual skill*) meliputi :
3. Pengetahuan umum;
4. Daya nalar;
5. Keseimbangan mempertimbangkan dalam mengambil keputusan;
6. Berfikir kreatif.
7. Keahlian kemanusiaan (*Human Skill*)
8. Kerjasama;
9. Kemampuan meramal;
10. Kemampuan bermasyarakat;
11. Sikap tidak memihak

Keahlian-keahlian tersebut, baik yang menyangkut teknis, konseptual maupun keahlian kemanusiaan, menurut hemat peneliti memang merupakan prasyarat mutlak yang harus dimiliki oleh setiap pemimpin, sehingga kepemimpinannya betul-betul dapat diandalkan.

Khasanah ilmu kepemimpinan saat ini telah banyak mengembangkan model-model atau teori yang membahas tentang kepemimpinan, sehingga banyak opsi yang dapat diambil untuk dibahas lebih lanjut. Guna memahami konsepsi kepemimpinan ini, Rivai (2003:8) mengemukakan empat pendekatan, yaitu :

Pertama, pendekatan berdasarkan sifat-sifat kepribadian umum yang dimiliki seorang pemimpin. Kedua, pendekatan berdasarkan tingkah laku pemimpin. Ketiga, pendekatan berdasarkan kemungkinan (situasional). Keempat pendekatan berdasarkan sifat dari suatu perspektif yang berbeda, artinya mencoba mengidentifikasi seperangkat ciri pemimpin yang menjadi acuan orang lain.

Empat pendekatan yang dikemukakan Rivai tersebut sangat berguna untuk memudahkan pemahaman terhadap konsepsi kepemimpinan, sehingga akan memberikan wawasan yang jelas dalam penyikapan selanjutnya. Empat pendekatan itu adalah sebagai opsi, yang nantinya dipilih salah satu diantaranya, seperti yang dikemukakan Harits (2009:332) :

Kebanyakan penelitian dalam masalah kepemimpinan dapat diklasifikasi ke dalam salah satu dari empat pendekatan berikut : (1) pendekatan berdasarkan ciri (*trait approach*), (2) pendekatan berdasarkan perilaku, (3) pendekatan pengaruh-kekuasaan, (4) pendekatan situasional.

Harits berpendapat bahwa penelitian dalam masalah kepemimpinan tidak akan terlepas dari salah satu pendekatan, apakah masuk dalam pendekatan ciri, pendekatan perilaku, pendekatan pengaruh kekuasaan atau pendekatan situasional.

Pengertian kepemimpinan banyak dikemukakan oleh para ahli, diantaranya Robbins alih bahasa tim index (2003:40) mengemukakan : “kepemimpinan adalah kemampuan mempengaruhi suatu kelompok ke arah pencapaian tujuan”. Modal seorang pemimpin menurut Robbins adalah kemampuan mempengaruhi, sehingga apa yang diinginkannya dapat tercapai.

Koontz (1972:661) berpendapat : *“Leadership is generally defined simply as influence, the art or process of influencing people so that they will strive willingly toward the achievement of group goals”.* Kepemimpinan biasa didefinisikan secara sederhana sebagai pengaruh, seni atau proses mempengaruhi orang, di mana mereka akan berupaya memperjuangkan keinginannya mewujudkan cita-cita kelompok. Berdasarkan definisi Koontz, kepemimpinan adalah merupakan pengaruh, seni atau proses mempengaruhi orang lain, agar tujuannya tercapai.

Pendapat Stoner *(1982:468) :“First, leadership must involve subordinates of followers. Second, leadership an uniqual distribution of power among leaders and group members. Third, in addition to being legitimately able to give their subordinates of followers directions, leaders can also will influence”.*

Berdasarkan pendapat Stoner, ada tiga implikasi penting yang terkandung dalam makna kepemimpinan, yaitu (1) kepemimpinan itu melibatkan dan mempengaruhi orang lain, baik bawahan maupun pengikut, (2). Kepemimpinan melibatkan pendistribusian kekuasaan antara pemimpin dan kelompok secara seimbang, (3) Adanya kemampuan untuk menggunakan berbagai bentuk kekuasaan yang berbeda-beda untuk mempengaruhi tingkah laku pengikutnya dengan berbagai cara.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, tampak terdapat berbagai pengertian kepemimpinan yang intinya merupakan suatu proses interaksi antara pihak yang memimpin dengan pihak yang dipimpin. Pemahaman lain adalah bahwa kepemimpinan merupakan proses dinamis yang dilaksanakan melalui hubungan timbal balik antara pemimpin dan yang dipimpin di mana hubungan tersebut berlangsung dan berkembang melalui transaksi antar pribadi yang saling mendorong dalam rangka pencapaian tujuan.

Kepemimpinan memiliki arti penting dalam pencapaian tujuan suatu organisasi sehingga dapat dikatakan bahwa kesuksesan atau kegagalan yang dialami, sebagian besar ditentukan oleh kualitas kepemimpinan yang dimiliki oleh orang-orang yang diserahi tugas memimpin dalam organisasi itu.

Definisi kepemimpinan (*leadership*) kadang-kadang dirancukan dengan pengertian manajemen. Ada yang menyamakannya, namun ada pula yang membedakannya. Kotler dalam Robbins alih bahasa tim index (2003:39-40) menyampaikan perbedaan kedua istilah tersebut :

Manajemen menyangkut hal mengatasi kerumitan. Manajemen yang baik menghasilkan tata tertib dan konsistensi dengan menyusun rencana- rencana formal, merancang struktur organisasi yang ketat, dan memantau hasil melalui perbandingan dengan rencana. Kepemimpinan, sebaliknya, menyangkut hal mengatasi perubahan. Pemimpin menetapkan arah dengan mengembangkan suatu visi terhadap masa depan; kemudian mereka menyatukan orang dengan mengkomunikasikan visi ini dan mengilhami mereka untuk mengatasi rintangan- rintangan.

Kotler berpendapat kepemimpinan lebih berfokus kepada mengatasi perubahan, dengan cara mengembangkan visi bagi pencapaian yang lebih luas, sedangkan manajemen lebih kepada yang bersifat teknis, untuk mengatasi kerumitan-kerumitan.

Pendapat lain dikemukakan pula oleh Paul Hersey dan Ken Blanchard, terjemahan Agus Dharma (1986:3-4) : “Menurut esensinya, konsep kepemimpinan lebih luas dari konsep manajemen. Manajemen dipandang sebagai suatu jenis khusus kepemimpinan di mana yang terpenting adalah pencapaian tujuan organisasi”. Hersey dan Blanchard berpendapat bahwa manajemen merupakan bagian dari kepemimpinan, karena dia menganggap manajemen sebagai jenis khusus kepemimpinan dalam suatu organisasi, sedangkan kepemimpinan meliputi kegiatan yang meliputi baik dalam organisasi maupun di luar organisasi.

Peranan manajemen dalam organisasi lebih ditegaskan oleh Stoner et. al, dalam Pasolong (2008:97) : “Manajemen adalah proses merencanakan, memimpin, dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang telah ditetapkan”. Pendapat Stoner menunjukkan bahwa manajemen lebih terfokus kepada upaya mengurai benang kusut yang menghambat pencapaian tujuan organisasi.

Pada intinya dari pendapat para ahli di atas, didapat pemahaman, bahwa kunci perbedaan konsep kepemimpinan dan manajemen adalah bahwa kepemimpinan merupakan upaya mempengaruhi perilaku orang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan, baik itu dalam organisasi ataupun bukan dalam bentuk organisasi, sedangkan manajemen adalah upaya yang dilakukan melalui orang lain untuk mencapai tujuan organisasi. Hal ini senada dengan yang diungkapkan Pasolong (2008:98) :

Kepemimpinan tidak harus diikat dalam suatu organisasi tertentu, kepemimpinan bisa terjadi dimana saja, asalkan seseorang menunjukkan kemampuannya mempengaruhi perilaku orang lain ke arah tercapainya suatu tujuan tertentu. Seorang ulama dapat diikuti oleh orang lain dan dapat memiliki pengaruh yang besar terhadap orang-orang di daerahnya, tidak harus terlebih dulu diikat oleh aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan organisasi yang sering dinamakan birokrasi. Sedang apabila kepemimpinan dibatasi oleh tata krama birokrasi atau dikaitkan dalam suatu organisasi, maka dinamakan manajemen.

Penting digarisbawahi dari uraian tersebut di atas ialah bahwa seorang manajer dapat berperilaku sebagai seorang pemimpin asalkan dia mempunyai kemampuan mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan tertentu. Seorang pemimpin tidak selalu harus menjadi manajer, namun dalam konteks administrasi publik, antara seorang pemimpin dengan seorang manajer tidak bisa dibedakan. Hal ini seperti dikatakan Pasolong (2008:104) :

Dalam konteks administrasi publik, agaknya pandangan mengenai pemimpin dan manajer tidak perlu dibedakan, karena kedua predikat tersebut melekat pada seorang pemimpin birokrasi publik. Ketika seseorang menduduki jabatan tertentu, maka ia harus menjalankan atau harus berperan ganda sebagai pemimpin sekaligus manajer. Dalam artian bahwa pemimpin harus mampu memadukan antara kemampuan mempengaruhi dan kemampuan menggunakan dan memanfaatkan tenaga orang lain dan sumber daya lainnya dalam usaha mencapai tujuan organisasi yang dipimpinnya.

Berdasarkan pendapat Pasolong tersebut di atas, maka esensi kepemimpinan adalah kemampuan memadukan, mempengaruhi dan menggunakan tenaga orang lain untuk mewujudkan visi perubahan. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Robbins alih bahasa tim index (2003:40) :

1. Kepemimpinan dimaksudkan untuk mengatasi perubahan, dengan cara menetapkan arah dengan mengembangkan suatu visi terhadap masa depan, kemudian menyatukan orang dengan mengkomunikasikan visi dan mengilhami orang-orang untuk mengatasi rintangan-rintangan.
2. Kepemimpinan perlu menghasilkan dukungan orang yang bersifat tidak dipaksakan, tapi murni kemampuan dari sang pemimpin untuk mempengaruhi orang lain.

Robbins dalam mengemukakan konsep kepemimpinan, menggaris bawahinya dengan menegaskan bahwa kepemimpinan itu dimaksudkan untuk mengatasi perubahan melalui pembuatan visi, sehingga masa depan tersebut sudah diprediksi dan diantisipasi. Konsep mempengaruhi dalam kepemimpinan bukanlah melalui paksaan, tetapi bagaimana menumbuhkan kemampuan bawahan melalui pemberdayaan, sehingga dukungan yang didapat dari bawahan terjadi karena saling membutuhkan.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas, peneliti menangkap esensi kepemimpinan dalam dua pengertian, yaitu :

Pertama, kepemimpinan organisasi, yaitu kepemimpinan yang mengandung pengertian sebagai kemampuan menggerakkan orang-orang dalam organisasi yang dipimpinnya, untuk mencapai tujuan organisasi. Pengertian ini biasa disebut dengan istilah manajemen.

Kedua, kepemimpinan dalam arti yang lebih luas, yaitu kepemimpinan diartikan sebagai setiap kemampuan untuk mempengaruhi orang lain sehingga orang lain berperilaku sesuai dengan yang diinginkan sang pemimpin, tanpa harus terikat dalam suatu wadah atau organisasi.

Istilah kepemimpinan baru merupakan suatu konsepsi. Apabila ia mau terimplementasikan dalam praktek, maka diperlukan sesuatu aktifitas tersendiri, yang biasanya disebut gaya kepemimpinan. Berbicara gaya kepemimpinan, ternyata ia merupakan penggambaran dari bagaimana seorang pemimpin melaksanakan fungsi kepemimpinannya dan bagaimana ia dilihat oleh mereka yang berusaha dipimpinnya atau mereka yang mungkin sedang mengamati dari luar. Para ahli memberikan istilah yang berbeda dalam hal penyebutan gaya kepemimpinan, seperti yang dikemukakan dalam Rustandi (1992:25) :

Untuk menyebut gaya kepemimpinan, para ahli menggunakan istilah yang berbeda. Hunt (1981:76) menggunakan istilah “*leadership style*”, Stogdill (1974:53) menggunakan istilah “*leadership type*”, French (1978:37) menggunakan istilah “*leadership terminology*”, sedangkan Bittel (1972:41) menggunakan istilah “*managerial stereotypes*”.

Istilah-istilah ini dikemukakan untuk menunjukkan betapa beragamnya pendapat para ahli terhadap istilah gaya kepemimpinan, apalagi kalau sudah menyangkut isi atau makna, tentunya akan sangat beragam dan kadang-kadang terkesan berseberangan pendapatnya. Stoner dalam Pasolong (2008:37) berpendapat : “gaya kepemimpinan (*leadership style*) adalah berbagai pola tingkah laku yang disukai oleh pemimpin dalam mengarahkan dan mempengaruhi pekerja”. Stoner berasumsi bahwa gaya kepemimpinan itu adalah pola tingkah laku pimpinan dalam cara mengarahkan dan mempengaruhi pegawai dalam bekerja.

Thoha (2004:49) mengemukakan pendapat : “gaya kepemimpinan adalah norma perilaku yang digunakan orang pada saat seseorang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain”. Thoha menganggap bahwa gaya kepemimpinan sebagai norma perilaku terhadap upaya mempengaruhi orang lain.

Hersey dan Blanchard dalam terjemahan Agus Dharma (1986:150) mengemukakan : “gaya pemimpin adalah pola-pola perilaku konsisten yang mereka terapkan dalam bekerja dengan dan melalui orang lain seperti dipersepsikan orang-orang itu”. Hersey dan Blanchard berpendapat bahwa gaya pemimpin itu adalah gaya yang dilakukan pemimpin secara terus menerus dan konsisten di dalam melaksanakan kepemimpinannya.

Asumsi peneliti terhadap definisi dari para ahli adalah bahwa gaya kepemimpinan merupakan cara-cara seseorang pemimpin mewujudkan keinginan atau tujuannya melalui usaha mempengaruhi orang lain. Hal ini dipertegas oleh Pasolong (2008:37) : “gaya kepemimpinan adalah suatu cara yang dipergunakan oleh seorang pemimpin dalam mempengaruhi, mengarahkan, mendorong, dan mengendalikan bawahannya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi secara efisien dan efektif”. Penjelasan Pasolong tersebut bisa menengahi pendapat para ahli di atas, yaitu apapun istilah yang diberikan, gaya kepemimpinan merupakan gambaran seorang pemimpin dalam upayanya mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan yang ingin dicapainya.

Gaya kepemimpinan ini bermacam-macam rinciannya, seperti yang dikemukakan para ahli dalam Rustandi (1992:26) :

Koontz membedakan tiga gaya kepemimpinan, yaitu kepemimpinan otokratis, kepemimpinan demokratis (partisipatif), dan kepemimpinan bebas *(laissez faire atau free rein)*. French membedakan empat gaya kepemimpinan, yaitu kepemimpinan bebas, kepemimpinan otokratis, kepemimpinan birokratis dan kepemimpinan demokratis. Hersey membedakan empat gaya kepemimpinan, yaitu gaya penuntunan (“*telling*”), penawaran (“*selling*”), pengikut sertaan (*participating*), dan pelimpahan *(delegating*). Likert membedakan empat gaya kepemimpinan, yaitu otokratis eksploatif, otokratis bajik, konsultatif dan partisipatif.

Peneliti beranggapan bahwa para ahli mengemukakan masing-masing pendapatnya tentang gaya kepemimpinan sesuai dengan sudut pandang mereka masing-masing dan ini tentu sah-sah saja, bahkan menjadi khasanah wawasan bagi perkembangan ilmu itu sendiri. Gaya kepemimpinan menurut para ahli di atas kalau ditabelkan, adalah sebagai berikut :

Tabel 2.2

Gaya Kepemimpinan

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **French** | **Kontz** | **Hersey** | **Likert** |
| * Otokratis | * Otokratis | * Penuntunan | * Otokratis eksploatif |
| * Birokratis |  | * Penawaran | * Otokratis bajik |
| * Demokratis | * Demokratis | * Pengikut sertaan | * Konsultatif |
| * *Laissez faire* | * *Laissez faire* | * Pelimpahan | * partisipatif |

Sumber : Rustandi (1992:26).

Asumsi peneliti, keempat jenis gaya kepemimpinan yang dikemukakan para ahli tersebut hanya akan cocok pada situasi tertentu, tapi belum tentu akan cocok untuk situasi yang lain. Contoh : untuk menerapkan gaya kepemimpinan pada organisasi seniman, tentu akan sangat berbeda dengan pada organisasi militer. Contoh lain : gaya kepemimpinan demokratis kemungkinan akan dapat diterapkan pada masyarakat yang tingkat pengetahuannya cukup tinggi, tapi kemungkinan akan banyak menemui hambatan bila diterapkan pada masyarakat yang masih terbelakang.

Meskipun banyak perbedaan pendapat diantara para ahli tentang gaya kepemimpinan, namun yang tidak dapat dipungkiri adalah betapa pentingnya masalah kepemimpinan ini, karena ia dibutuhkan dalam kondisi apapun. Lebih penting lagi pada era yang penuh ketidakpastian dan bergejolak, karenanya akan menuntut seorang pemimpin untuk tidak hanya memiliki kapabilitas manajerial saja, tetapi juga harus mampu mengarahkan orang lain untuk memimpin dirinya sendiri. Menurut Basuki (hhtp://www.stialan.ac.id/artikel%20j%20Basuki.pdf) :

Tuntutan kepemimpinan saat ini dan ke depan, adalah tipe pemimpin yang dapat memberdayakan (*empower*) orang lain. Pemimpin menjadi *super*, karena memiliki kekuatan dan kearifan terhadap semua orang dengan membantu para anak buahnya untuk mampu melepaskan diri dari belenggu ketidakmampuan menyalurkan seluruh kemampuannya dengan baik. Dengan demikian, para pemimpin yang dapat bertahan di setiap saat, adalah jika mereka dapat berkembang seiring perubahan waktu. Para ahli memandang perubahan merupakan akibat dari globalisasi, persaingan, dan menurunnya tingkat hierarki.

Para pemimpin bukan hanya berada di puncak, melainkan harus mampu berada di semua lapisan organisasi. Kepemimpinan harus bersifat luas dan mendalam, menyebar ke setiap fungsi dan departemen di semua tingkat. Pada zaman sekarang ini, yang dibutuhkan adalah para pemimpin super (*superleaders*) yang membantu para pengikutnya menjadi pemimpin bagi dirinya sendiri, dan bukan mereka yang hanya dapat memerintah, atau mengandalkan karismatik saja.

Basuki disini menegaskan bahwa seiring dengan perubahan dan kemajuan jaman, maka tipikal pemimpin pun harus berubah dalam menjalankan kepemimpinannya. Mereka tidak lagi cukup mengandalkan karismatik semata, tetapi sang pemimpin harus mampu bertindak sebagai *superleaders,* yang mampu mendorong bawahan atau pengikutnya minimal dapat menjadi pemimpin bagi dirinya sendiri. Seorang pemimpin harus sangat paham terhadap kemampuan dan kemauan para bawahan atau pengikutnya.

Berdasarkan penelitian terdahulu, dikatakan adanya satu gaya kepemimpinan yang dapat digunakan dalam segala permasalahan secara efektif, ternyata hal ini dibantah oleh hasil riset lanjutan, seperti disampaikan dalam Pasolong (2008:56) :

Salah satu reaksi terhadap hasil-hasil penelitian yang mengatakan bahwa ada satu gaya kepemimpinan yang efektif, gaya yang terbaik, dan atau “*one best*” seperti kelompok studi dari Ohio State University (1956), Mc Gregor (1960), Blake & Mouton (1964), namun terbukti melalui riset bahwa tidak ada satu pun gaya kepemimpinan yang efektif, atau tidak ada “*one best*” gaya kepemimpinan untuk setiap situasi. Setiap situasi menuntut adanya gaya kepemimpinan tertentu. Timbul teori *Contingency* dari Fiedler (1967), teori tiga dimensi dari Reddin (1970), Vroom & Yetton (1973) dan teori dari Hersey & Blanchard (1982).

Gaya kepemimpinan ternyata tidak dapat berlaku untuk setiap keadaan dan situasi, mengingat yang dihadapi adalah sesuatu objek yang kompleks dan berubah dari waktu ke waktu. Gaya kepemimpinan yang baik harus dapat menyesuaikan dengan kondisi obyek, dalam hal ini yaitu tingkat kematangan bawahan/ pengikut.

Pada masa sekarang, dalam perspektif administrasi publik dituntut adanya paradigma baru kepemimpinan, karena tantangan yang dihadapi administrasi publik ke depan demikian banyak dan beragam. Pembahasan tentang teori kepemimpinan akan selalu menarik karena dipercayai bahwa masalah kepemimpinan merupakan faktor kunci dari keberhasilan pencapaian suatu tujuan.

Banyak teori tentang kepemimpinan yang diwujudkan dalam gaya kepemimpinan sering tidak sesuai dengan kondisi dan situasi yang ada, sehingga banyak tujuan organisasi tidak terwujud dengan baik. Berdasarkan hal tersebut lahirlah teori kepemimpinan situasional, yang memperhatikan faktor situasi dan bersifat fleksibel terhadap pemecahan berbagai permasalahan.

**2.1.7.2.** **Teori Kepemimpinan Situasional**

Sesuai dengan hasil penelitian para ahli, bahwa tidak ada satu gaya kepemimpinan pun yang dapat dipergunakan untuk setiap keadaan dan obyek yang berbeda, keinginan untuk memiliki suatu tipe perilaku pemimpin yang ideal merupakan hal yang umum. Berdasarkan hal tersebut Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:111-112) mengatakan :

Para penulis itu umumnya telah mendukung salah satu pendekatan apakah pada gaya kepemimpinan yang terpadu (yang menekankan pada tugas dan hubungan) atau pada pendekatan yang permisif, demokratis, yang menekankan kepada hubungan manusia.Formula yang efektif syogyanya dibaca sebagai berikut : E-f(P,p,s). E adalah singkatan dari efektivitas. Pemimpin yang efektif mampu mengadaptasi gaya perilaku mereka terhadap kebutuhan pengikut dan situasi.

Pendapat Hersey dan Blancard tersebut didasarkan kepada berbagai studi yang dilakukan para ahli, yaitu agar seorang pemimpin dapat efektif, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan, yakni terutama keadaan pengikut atau orang yang akan dipengaruhi dan situasi. Beranjak dari pemikiran itulah menurut Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:100) :”Literatur dewasa ini tampaknya mendukung pendekatan situasional atau perilaku pemimpin dalam mempelajari kepemimpinan”. Sehubungan dengan hal tersebut, ada beberapa model dari teori kepemimpinan situasional yang dapat dikemukakan, diantaranya adalah sebagai berikut :

* + - * 1. **Model Kepemimpinan Kontingensi dari Fiedler**

Salah satu pendekatan situasional, adalah model kepemimpinan kontingensi, yang dikembangkan oleh Fred Fiedler. Robbins terjemahan tim index (2003 : 47) mengemukakan bahwa :

Model kontingensi atau model kemungkinan ini dikembangkan oleh Fred Fiedler. Model kemungkinan Fiedler mengemukakan bahwa kinerja kelompok yang efektif bergantung pada padanan yang tepat antara gaya si pemimpin dan sampai tingkat mana situasi memberikan kendali dan pengaruh kepada si pemimpin.

Fiedler dengan model kepemimpinan kontingensi (kemungkinan) berupaya menegaskan bahwa efektivitas suatu kinerja akan dihasilkan manakala gaya kepemimpinan dapat menyesuaikan dengan situasi. Guna mendukung modelnya tersebut Fiedler menyampaikan konsep pengukuran orientasi kepemimpinan dari seorang individu, dengan menciptakan suatu instrumen, yang dinamakan kuesioner *Least-Preferred Co-worker (LPC*) Scale, atau kuesioner rekan sekerja paling kurang disukai, yang diarahkan untuk mengukur dua gaya kepemimpinan , seperti dikemukakannya dalam Rivai (2003:13) , yaitu sebagai berikut :

1. Gaya Kepemimpinan yang berorientasi terhadap tugas, artinya konsep kepemimpinan yang lebih mementingkan kepada tugas atau otoritatif.
2. Gaya Kepemimpinan yang berorientasi kepada hubungan, artinya konsep kepemimpinan yang lebih mementingkan masalah hubungan manusianya.

Tidak ada seorang yang menjadi pemimpin yang berhasil dengan menerapkan satu macam gaya untuk segala macam situasi. Karena seorang pemimpin dipengaruhi oleh tiga faktor/variabel yaitu Pemimpin itu sendiri, para pengikutnya (karyawan), Organisasi lingkungan yang mempengaruhi (Sosial, Ekonomi, dan Budaya).

Fiedler mengungkapkan dua konsep gaya kepemimpinan, yang meliputi perilaku tugas dan perilaku hubungan dan menyebutkan tidak ada satu gaya kepemimpinan yang mujarab dapat dierapkan kepada segala situasi, karena adanya tiga factor yang mempengaruhinya, yaitu pemimpin itu sendiri, pengikut dan pengaruh lingkungan luar dari organisasi.

Di samping itu Fiedler dalam Robbins terjemahan tim index (2003:48-49) menyebutkan adanya tiga sifat situasi utama yang cenderung menentukan keefektifan seseorang pemimpin yaitu Hubungan Pimpinan dengan bawahan, Struktur tugas dan Posisi kekuatan pemimpin. Uraiannya sebagai berikut :

* 1. Hubungan Pimpinan dan Bawahan

Jika hubungan antara pimpinan dan bawahan baik dan pemimpin dapat menentukan kesetiaan dan dukungan karyawan, maka pengaruh kontrol pemimpin tinggi.

* 1. Struktur Tugas

Struktur tugas dengan derajat tinggi akan memberikan konstribusi pada situasi yang menguntungkan bagi pimpinan, karena pimpinan akan lebih mudah memantau dan mempengaruhi perilaku karyawan.

* 1. Posisi kekuatan pemimpin

Wewenang posisi yang dimiliki pemimpin

Ketiga sifat situasi yang dikemukakan Fiedler di atas apabila berjalan dengan baik, akan memberikan keuntungan bagi pemimpin untuk dapat mempengaruhi bawahannya dan sangat menentukan dalam mendorong kelancaran organisasi mencapai tujuannya. Fiedler dalam Rivai (2003:14) menyebutkan bahwa :

Situasi akan menyenangkan seorang pemimpin apabila ketiga faktor di atas mempunyai derajat yang tinggi, dalam arti:

1. Pemimpin diterima oleh para pengikutnya;
2. Tugas-tugas dan semua yang berhubungan dengannya ditentukan secara jelas;
3. Penggunaan otoritas dan kekuasaan secara formal diterapkan pada posisi pemimpin.

Derajat ketiga factor tersebut menjadi penentu terhadap kondisi situasi yang menyenangkan pemimpin bila terpenuhi, dan hasil akhirnya akan sangat menguntungkan bagi keberhasilan pencapaian tujuan. Model kepemimpinan kontingensi dari Fiedler ini dalam perkembangannya mengalami perubahan yang signifikan, yaitu dengan ditandai perubahan nama menjadi teori sumber daya kognitif, di mana secara substansi teori tersebut mendapat penambahan dua situasi yang memungkinkan mempengaruhi model kepemimpinan, yaitu kecerdasan yang tinggi dan adanya komunikasi antara pimpinan pada anggotanya baik dalam rencana, strategi maupun keputusannya.

Fiedler dalam Rivai (2003:15) menyimpulkan bahwa : “Dalam teori sumber daya kognitif, kepemimpinan akan memperoleh kinerja kelompok yang efektif apabila terlebih dahulu ia membuat rencana keputusan dan strategi yang efektif, yang selanjutnya dikomunikasikannya melalui perilaku direktif”. Fiedler mengemukakan bahwa penting sekali terlebih dahulu dibuat suatu rencana keputusan dan strategi efektif dan dilanjutkan pengomunikasian melalui perilaku direktif, apabila kepemimpinan tesebut menginginkan kinerja kelompok yang efektif.

* + - * 1. **Model Partisipasi Pemimpin**

Model partisipasi pemimpin ini dikembangkan oleh Vroom dan Yetton, yang memberikan pemahaman bahwa pemimpin harus luwes untuk mengubah gaya kepemimpinan agar sesuai dengan situasi. Pada dasarnya model ini memberikan gambaran bahwa seperangkat aturan untuk menentukan berbagai macam pengambilan keputusan partisipatif dilakukan dalam situasi yang berbeda. Vroom dan Yetton dalam Rivai (2003:15) beranggapan bahwa :

1. Model tersebut harus bermanfaat bagi pemimpin atau manajer dalam menentukan gaya kepemimpinan yang harus mereka gunakan dalam berbagai situasi;
2. Tidak ada gaya kepemimpinan tunggal dapat diterapkan dalam berbagai situasi;
3. Perhatian utama terletak pada masalah yang harus dipecahkan dan situasi dimana terjadi permasalahan;
4. Gaya Kepemimpinan yang digunakan dalam suatu situasi tidak boleh bertentangan dengan gaya yang digunakan dalam situasi yang lain;
5. Terdapat sejumlah proses sosial yang mempengaruhi keikutsertaan bawahan dalam pemecahan masalah.

Model gaya partisipasi pemimpin dari Vroom dan Yetton ini pada dasarnya sama dengan gaya kepemimpinan situasional yang lain, yaitu setiap penanganan masalah selalu dengan memperhatikan masalah yang harus dipecahkan dan situasi dimana terjadi permasalahan. Model partisipasi pemimpin dari Vroom dan Yetton ini juga mengembangkan sejumlah proses sosial yang memungkinkan bawahan ikut dalam pemecahan masalah. Penggambaran keikutsertaan bawahan dalam pemecahan masalah dijelaskan Vroom dan Yetton dalam Rivai (2003:16) sebagai berikut :

Model Teori Partisipasi Pemimpin tampaknya lebih menekankan 5 gaya kepemimpinan yang menggambarkan kontinum otoriter ke konsultatif sampai pendekatan yang sepenuhnya partisipatif, dengan uraian sebagai berikut :

1. Pemimpin menyelesaikan masalah atau membuat keputusan menggunakan informasi yang tersedia pada saat itu;
2. Pemimpin memperoleh informasi yang diperlukan bawahan dan kemudian memutuskan sendiri penyelesaian atas masalah sebenarnya ketika mereka meminta informasi. Peran yang dimainkan bawahan dalam membuat keputusan jelas menyediakan informasi yang perlu kepada pimpinan, bukannya membuat atau mengevaluasi penyelesaian alternatif;
3. Pemimpin berbagi masalah dengan bawahan yang relevan secara individual, mendapatkan ide dan saran dari mereka tanpa mengumpulkan mereka sebagai sebuah kelompok. Kemudian pemimpin membuat sebuah keputusan yang dapat mencerminkan atau tidak pengaruh bawahan;
4. Pemimpin berbagi masalah dengan bawahan sebagai suatu kelompok, secara kolektif memperoleh ide dan saran mereka kemudian mereka akan membuat keputusan yang bisa mencerminkan atau tidak pengaruh bawahan;
5. Pemimpin berbagi masalah dengan bawahan sebagai suatu kelompok. Pemimpin dan bawahan bersama-sama membuat dan mengevaluasi alternatif serta berusaha mencapai persetujuan (*consensus*) penyelesaian.

Vroom dan Yetton menjelaskan tingkat fleksibilitas seorang pemimpin dalam menerapkan pola atau gaya kepemimpinannya, yaitu dari mulai bersifat otoriter dengan cara memutuskan sendiri terhadap masalah yang ada, sampai kepada tingkatan pemimpin duduk bersama, dengan membuat konsensus bersama bawahan untuk mencari solusi pemecahan setiap permasalahan. Tentu saja dalam menerapkan model teori ini, seorang pemimpin selayaknya dapat menilai sejauh mana tingkat kematangan bawahannya. Bila tingkat kematangan bawahan masih rendah tentu saja mereka belum layak diajak diskusi mengenai permasalahan yang strategis, namun manakala tingkat kematangan bawahan cukup tinggi, maka selayaknya bawahan diberi kesempatan untuk ikut memikirkan solusi-solusi strategis.

* + - * 1. **Gaya Kepemimpinan Tiga Dimensi**

Gaya kepemimpinan tiga dimensi dikembangkan Reddin dan menjelaskan teorinya dalam Pasolong (2008:43,44) :

Teori ini menggambarkan efektivitas kepemimpinan dalam tiga hal pokok, oleh sebab itu pendekatannya disebut model tiga dimensi. Kotak di tengah merupakan dasar pemimpin. Dari kotak yang di tengah ditarik ke atas dan ke bawah yang melukiskan gaya efektif dan tidak efektif. Gaya efektif berada di kotak atas terdiri atas empat gaya, yaitu :

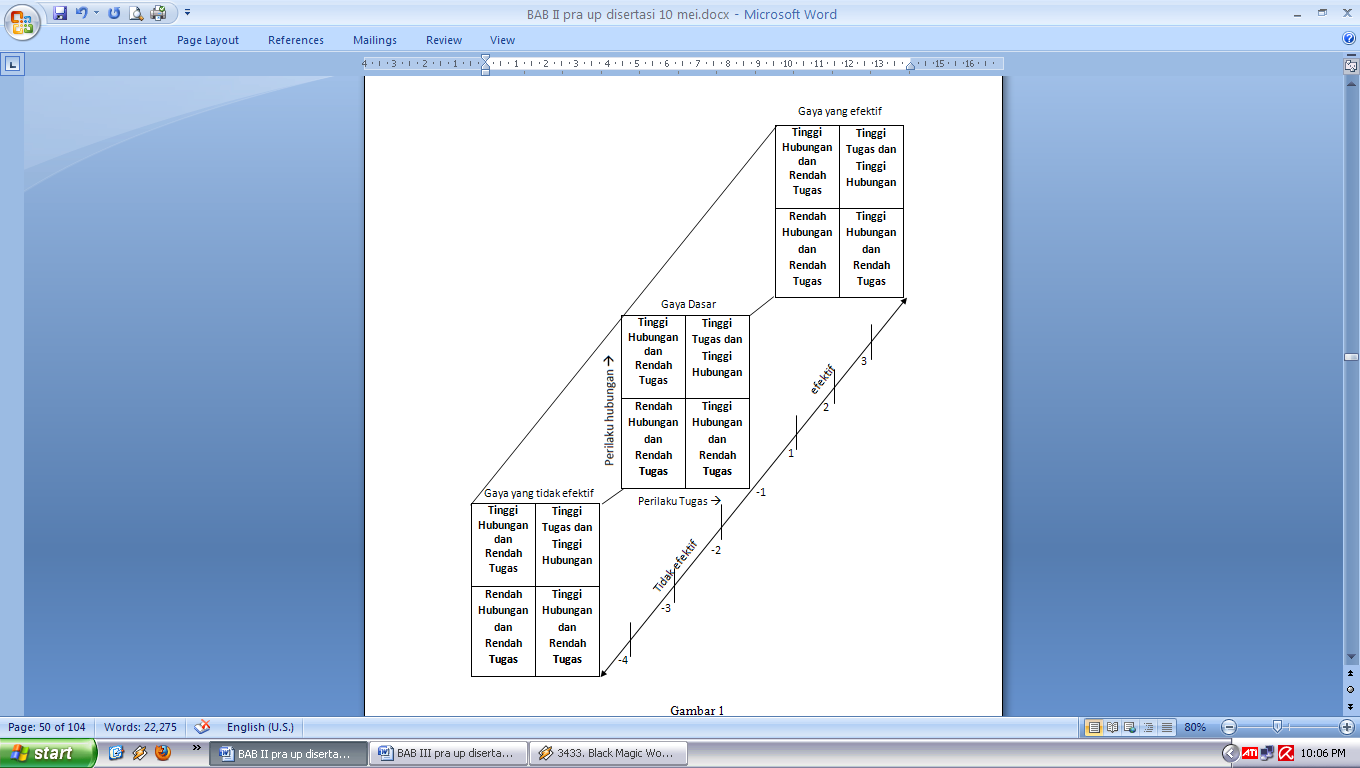
1. Gaya eksekutif, yaitu pemimpin banyak memberikan perhatian pada tugas-tugas pekerjaan dan hubungan kerja. Pemimpin yang menggunakan gaya ini dinamakan sebagai motivator yang baik, mau dan mampu menetapkan standar kerja yang tinggi, mau mengenal perbedaan karakteristik individu, mau menggunakan kerja tim dalam manajemen.
2. Gaya pencinta pengembangan, yaitu pemimpin memberikan perhatian maksimal pada hubungan kerja dan minimal terhadap tugas. Pemimpin yang menggunakan gaya ini mempunyai kepercayaan implisit terhadap orang-orang yang bekerja dalam birokrasi dan sangat memperhatikan pengembangan individu.
3. Gaya otokratis yang baik hati, yaitu pemimpin memberikan perhatian yang maksimal pada tugas dan minimal pada hubungan kerja. Pemimpin yang menggunakan gaya ini mengetahui secara tepat yang diinginkan dan cara mencapainya tanpa menyebabkan keengganan pada bawahannya.
4. Gaya birokrat, yaitu pemimpin memberikan yang maksimal pada tugas dan hubungan kerja. Pemimpin yang menggunakan gaya ini sangat tertarik kepada aturan-aturan dan mengontrolnya secara teliti.

Gaya tidak efektif berada di kotak bawah, terdiri atas empat gaya, yaitu :

1. Gaya pencinta kompromi, yaitu pemimpin memberikan perhatian yang besar pada tugas pekerjaan dan hubungan kerja berdasarkan kompromi. Pemimpin yang menggunakan gaya ini merupakan pembuat keputusan yang jelek, karena banyak tekanan bawahan yang mempengaruhinya.
2. Gaya missionari, yaitu pemimpin memperhatikan maksimal pada hubungan kerja dan minimal terhadap tugas. Pemimpin yang menggunakan gaya ini hanya menilai keharmonisan sebagai tujuan dirinya sendiri.
3. Gaya otokrat, yaitu pemimpin memberikan perhatian yang maksimal terhadap tugas dan minimal terhadap hubungan kerja. Pemimpin yang menggunakan gaya ini tidak percaya pada orang lain, tidak menyenangkan, dan hanya tertarik pada pekerjaan yang cepat selesai.
4. Gaya lari dari tujuan, yaitu pemimpin sama sekali tidak memberi perhatian pada tugas dan hubungan kerja. Pemimpin yang menggunakan gaya ini tidak peduli pada tugas dan orang lain.

Gaya kepemimpinan tiga dimensi dari Reddin ini mengembangkan pola kepemimpinan situasional dari asalnya terdapat dalam satu posisi atau kotak awal menjadi tiga posisi kotak, yaitu yang awal tetap pada posisi semula, kemudian yang ditarik ke atas menggambarkan gaya yang efektif dan yang ditarik ke bawah menggambarkan gaya kepemimpinan yang tidak efektif.

Gaya Reddin kalau digambarkan dalam Pasolong (2008:45) menggunakan tiga alat peraga, di mana kotak ditengah merupakan alat peraga awal, kemudian yang efektif ditarik menjadi kotak di atas dan yang tidak efektif ditarik menjadi kotak di bawah. Kotak atas dan kotak bawah menggambarkan perilaku seorang pemimpin dengan berbagai kriterianya. Gaya kepemimpinan Reddin ini menggambarkan adanya gaya kepemimpinan yang diterapkan sesuai dengan situasi dan kondisi.



Gambar 2.1

Gaya Kepemimpinan Reddin

* + - * 1. **Gaya Kepemimpinan Situasional dari Hersey dan Blanchard**

Konsep dasar Kepemimpinan situasional, menurut Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:180) :

Menurut Kepemimpinan Situasional, tidak ada satu cara terbaik untuk mempengaruhi perilaku orang-orang. Gaya kepemimpinan mana yang harus diterapkan seseorang terhadap orang-orang atau sekelompok orang bergantung pada level kematangan dari orang-orang yang akan dipengaruhi pemimpin

Kepemimpinan situasional, menurut Hersey dan Blanchard, memandang cara terbaik dalam rangka mempengaruhi orang-orang adalah bahwa dalam setiap penerapan gaya kepemimpinan terlebih dulu dilihat level kematangan orang yang akan dipengaruhi. Hersey dan Blanchard lebih jauh menjelaskan tentang pengertian konsep perilaku dasar kepemimpinan, seperti dikemukakan dalam Pasolong ( 2008:48 ):

Dalam hubungannya dengan perilaku pemimpin, ada dua hal yang biasanya dilakukan oleh pemimpin terhadap bawahannya atau pengikutnya : (1) perilaku mengarahkan, yaitu sejauhmana seorang pemimpin melibatkan diri dalam komunikasi satu arah. Bentuk pengarahan dalam komunikasi satu arah ini antara lain menetapkan peranan yang seharusnya dilakukan pengikut, memberitahukan pengikut tentang apa yang seharusnya dikerjakan, di mana, bagaimana melakukannya, dan melakukan pengawasan secara ketat terhadap pengikutnya. (2). Perilaku mendukung, yaitu sejauhmana seorang pemimpin melibatkan diri dalam komunikasi dua arah, misalnya mendengar, menyediakan dukungan dan dorongan, memudahkan interaksi dan melibatkan para pengikut dalam pengambilan keputusan.

Konsep dasar kepemimpinan tersebut oleh Hersey dan Blanchard dikembangkannya menjadi suatu gaya kepemimpinan situasional. Hersey dan Blanchard selanjutnya berpendapat dalam Pasolong (2008:49) : “bahwa organisasi yang berhasil memiliki sebuah ciri utama yang membedakannya dengan organisasi yang tidak berhasil, yaitu kepemimpinan yang dinamis dan efektif”. Kepemimpinan yang dinamis dan efektif dapat merupakan ciri utama dari suatu organisasi yang berhasil karena kepemimpinan yang dinamis dan efektif selalu mempunyai opsi dalam menangani suatu masalah, sehingga bila opsi yang satu tidak berjalan, maka dapat menggunakan opsi yang lain.

Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:178) mengemukakan :”Adanya kebutuhan akan Model Situasional yang signifikan dalam bidang kepemimpinan telah diakui dalam literatur untuk beberapa waktu lamanya”. Penjelasan ini menunjukkan bahwa kepemimpinan situasional mendapat perhatian dari para ahli dalam mencari solusi adanya pemimpin yang efektif.

* + 1. **Lingkup Budaya Organisasi**

Manusia modern tidak dapat hidup tanpa organisasi, karena modern berarti memasuki tahap hidup teratur, sedang untuk teratur mau tidak mau atau suka tidak suka harus menjadi bagian dari organisasi. Swasono memberikan ilustrasi dalam Wibowo (2010:5) :

Dari mulai lahir kita tidak berada di sembarang tempat, tapi di dalam organisasi (rumah sakit atau klinik bersalin), disitu kelahiran kita dicatat sebagai warga baru di dalam masyarakat. Kita menikah (atau bercerai) pun disahkan oleh organisasi yang mengeluarkan surat nikah (atau surat cerai). Demikian pula kita meninggal dan dinyatakan telah meninggal oleh suatu organisasi, kemudian dimakamkan di makam yang terurus dalam suatu organisasi. Kita “belum” lahir, “belum” menikah, “belum” bercerai atau “belum” mati kalau belum dinyatakan dan disahkan demikian oleh organisasi formal. Oleh karena itu, *a modern society is an organizational society*.

Sedemikian pentingnya suatu kehidupan berorganisasi bagi manusia di abad modern ini, sehingga boleh di kata, tidak ada seorang pun manusia yang dapat hidup tanpa berhubungan dengan organisasi. Organisasi dibangun untuk mencapai suatu tujuan tertentu dari para pendirinya dan tujuan tersebut dapat dicapai manakala organisasi mempunyai kinerja baik dan mempunyai daya saing. Kinerja organisasi sangat ditentukan salah satunya adalah oleh budaya organisasi yang dianut segenap sumber daya manusia dalam organisasi tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa budaya organisasi memiliki andil penting dalam pencapaian tujuan suatu organisasi. Basuki dalam Wibowo (2010:ix) mengatakan :

Salah satu permasalahan mendasar dalam mengelola organisasi pada Abad ke 21 adalah budaya organisasi yang hakekatnya merupakan nilai-nilai dasar organisasional. Hal ini penting, sebab nilai dasar ini berperan sebagai landasan bersikap, berperilaku serta pola tindak dari seluruh anggota serta mampu memperkuat suatu organisasi. Beberapa hasil penelitian menunjukkan organisasi yang memiliki budaya yang kuat, memberikan pengaruh yang signifikan terhadap keberhasilan suatu organisasi.

Budaya organisasi menjadi demikian penting peranannya dalam memandu perjalanan suatu organisasi kearah pencapaian tujuannya, karena menjadi satu pedoman dalam bersikap, berperilaku dan bertindak seluruh anggota organisasi secara sinergis dan harmonis, yang memungkinkan organisasi dapat berjalan dengan mantap.

Sebelum membahas budaya organisasi lebih lanjut, ada baiknya dikemukakan dulu pengertian budaya dan organisasi menurut para ahli. Definisi tentang budaya ini demikian banyak, maka dalam pembahasan tentang masalah ini akan dikemukakan beberapa saja, dan terutama yang terkait dengan budaya organisasi. Schein mendefinisikan budaya dalam Tika (2008 : 3) :

*Culture is a pattern of basic assumption invented, discovered, and developed by given group as it learns to cope with is problem of external adaptation and internal integration- that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and fill in relation to those problems*.

(Budaya adalah suatu pola asumsi dasar yang diciptakan, ditemukan atau dikembangkan oleh kelompok tertentu sebagai pembelajaran untuk mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal yang resmi dan terlaksana dengan baik dan oleh karena itu diajarkan/diwariskan kepada anggota-anggota baru sebagai cara yang tepat memahami, memikirkan, dan merasakan terkait dengan masalah-masalah tersebut).

Berdasarkan pendapat Schein di atas, peneliti dapat menarik asumsi bahwa budaya adalah suatu pola asumsi dasar atau nilai-nilai yang hidup dalam suatu organisasi untuk mengatasi berbagai permasalahan, baik yang datang dari eksternal maupun internal dan dapat diturun temurunkan.

Cartwright mengemukakan pendapatnya tentang budaya dalam Wibowo (2010:16) : “budaya sebagai sebuah kumpulan orang yang terorganisasi yang berbagi tujuan, keyakinan dan nilai-nilai yang sama, dan dapat diukur dalam bentuk pengaruhnya terhadap motivasi”. Cartwright memberi pengertian budaya sebagai sebuah kumpulan orang yang terorganisasi, yang berbagi keyakinan dalam berinteraksi dengan lingkungan sekitarnya. Tika (2008:3) menyimpulkan bahwa unsur-unsur yang terdapat dalam budaya, terdiri dari :

1. Ilmu pengetahuan;
2. Kepercayaan;
3. Seni;
4. Moral;
5. Hukum;
6. Adat istiadat;
7. Perilaku/kebiasaan (norma) masyarakat;
8. Asumsi-asumsi dasar;
9. Sistem nilai;
10. Pembelajaran/pewarisan
11. Masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal dan cara mengatasinya.

Unsur-unsur yang terdapat dalam budaya yang dikemukakan Tika sangat berguna untuk pengetahuan dan pengembangan konsep budaya ke depan. Selanjutnya mengenai organisasi, banyak ahli yang memberikan definisi. Selznick mengemukakan pendapatnya dalam Tika (2008:3-4) : “*organization is arrangement of personal for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through the allocation of functions and responsibilities”.*Pendapat Selznick di atas menekankan pengertian organisasi sebagai suatu upaya pengaturan personil melalui alokasi fungsi dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Barnard dalam Thoha (2008:165) merumuskan : “*an organization is a system of consciously coordinated personal activities or forces of two or more persons*”. Penekanan rumusan organisasi dari Barnard ini lebih kepada pengertian sistem kerjasama kegiatan dua orang manusia atau lebih yang terkoordinasikan secara sadar. Kemudian pendapat yang dikemukakan Fathoni (2006:21) :

Organisasi dapat diartikan bermacam-macam tergantung dari arah mana kita memandangnya. Teori klasik memandang organisasi itu sebagai satu wujud. Sedangkan teori sistem memandang organisasi sebagai proses. Kalau kita memandang dari segi wujud, maka organisasi adalah kerjasama orang-orang atau kelompok untuk mencapai tujuan yang diingini.

Pendapat Fathoni ini cukup menarik, karena disini dikemukakan pemahaman terhadap organisasi cukup komprehensif, baik dari teori klasik, yang berpendapat organisasi sebagai suatu wujud dan teori modern, yang memandang organisasi sebagai suatu proses. Selanjutnya Fathoni (2006:25-26) mengatakan :

Teori modern memandang organisasi sebagai suatu sistem yang berproses. Yang dimaksud “sistem” adalah bagian-bagian dari organisasi yang berhubungan satu sama lain menjadi satu kesatuan secara keseluruhan. Bagian-bagian itu terdiri dari faktor-faktor luar dan dalam organisasi. Faktor luar organisasi adalah lingkungan dimana organisasi itu berada, seperti faktor politik, ekonomi, sosial dan budaya, teknologi, hukum, demografi, sumber-sumber daya alam, langganan, nasabah, dan lain-lain. Faktor dalam organisasi adalah antara lain orang-orang yang bekerja sama dan tanggung jawab hubungan kerja, dana dan alat-alat, peraturan dan prosedur kerja dan lain-lain. Organisasi sebagai proses sistem terdiri faktor-faktor luar dan faktor dalam yang berhubungan atau berinteraksi satu sama lain, saling pengaruh mempengaruhi sehingga merupakan suatu kebulatan.

Pendapat Fathoni tentang organisasi dipandang dari teori modern, menegaskan bahwa organisasi tersebut bukan lagi hanya merupakan wadah sekumpulan orang yang berinteraksi untuk mencapai tujuan, tetapi pengertiannya sudah merambah ke faktor luar, di samping faktor dalam. Artinya organisasi tersebut dapat hidup dan berfungsi manakala mampu berinteraksi dengan lingkungan luar di mana organisasi itu berada, seperti faktor politik, ekonomi, dan sebagainya.

Setelah mengetahui pengertian atau definisi tentang budaya dan organisasi, maka berikut disampaikan pengertian atau definisi budaya organisasi. Drucker berpendapat dalam Tika (2008: 4) sebagai berikut : “*Organizational Culture is the body of solutions to external and internal problems that has worked consistenly for a group and that is therefore taught to new members as the correct way to perceive, think about and feel in relation to those problems”.* Berdasarkan pendapat Drucker, budaya organisasi merupakan suatu bentuk asumsi dasar yang dianut orang-orang dalam suatu organisasi, yang diharapkan dapat mengatasi dan menyelesaikan permasalahan yang datang dari eksternal dan internal yang pelaksanaannya dilakukan secara konsisten oleh suatu kelompok yang kemudian mewariskan kepada anggota-anggota baru sebagai cara tepat untuk memahami, memikirkan dan merasakan terhadap masalah-masalah terkait seperti di atas.

Greenberg dan Baron dalam Wibowo (2010:27) mengatakan : “ Budaya organisasi sebagai kerangka kerja kognitif yang terdiri dari sikap, nilai-nilai, norma perilaku dan harapan yang diterima bersama oleh anggota organisasi”. Greenberg dan Baron memandang budaya organisasi sebagai nilai-nilai dan norma-norma yang perlu dimiliki, dipahami, dianut dan diimplementasikan oleh para anggota organisasi.

Definisi–definisi tersebut di atas menunjukkan bahwa betapa pentingnya suatu budaya organisasi bagi keberlangsungan dan keberhasilan suatu organisasi dalam mengusung visi dan misinya. Tika (2008:5) berpendapat, unsur-unsur yang harus terkandung dalam budaya organisasi sebagai berikut :

1. Asumsi dasar;

Dalam budaya organisasi terdapat asumsi dasar yang dapat berfungsi sebagai pedoman bagi anggota maupun kelompok dalam organisasi untuk berperilaku.

1. Keyakinan yang dianut;

Dalam budaya organisasi terdapat keyakinan yang dianut dan dilaksanakan oleh para anggota organisasi . Keyakinan ini mengandung nilai-nilai yang dapat berbentuk slogan atau motto, asumsi dasar, tujuan umum organisasi/ perusahaan, filosofi usaha, atau prinsip-prinsip menjelaskan usaha.

1. Pemimpin atau kelompok pencipta pengembangan budaya organisasi. Budaya organisasi perlu diciptakan dan dikembangkan oleh para pemimpin organisasi/ perusahaan atau kelompok tertentu dalam organisasi atau perusahaan tersebut.
2. Pedoman mengatasi masalah.

Dalam organisasi/perusahaan, terdapat dua masalah pokok yang sering muncul, yakni masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal. Kedua masalah tersebut dapat diatasi dengan asumsi dasar dan keyakinan yang dianut bersama anggota organisasi.

1. Berbagi nilai (*Sharing value*).

Dalam budaya organisasi perlu berbagi nilai terhadap apa yang paling diinginkan atau apa yang lebih baik atau berharga bagi seseorang.

1. Pewarisan (*learning process*).

Asumsi dasar dan keyakinan yang dianut oleh anggota organisasi perlu diwariskan kepada anggota-anggota baru dalam organisasi sebagai pedoman untuk bertindak dan berperilaku dalam organisasi/perusahaan tersebut.

1. Penyesuaian (adaptasi).

Perlu penyesuaian anggota kelompok terhadap peraturan atau norma yang berlaku dalam kelompok atau organisasi tersebut, serta adaptasi organisasi/ perusahaan terhadap perubahan lingkungan.

Unsur-unsur tersebut di atas akan membentuk budaya organisasi menjadi semacam perekat bagi kekompakan internal, karena ada pedoman pola bertindak dan bertingkah laku, serta menjadi penangkal permasalahan yang datang dari luar organisasi, karena ada asumsi dasar yang akan menjadi pedoman sekaligus filter mana yang sesuai dan mana yang tidak.

Budaya organisasi adalah merupakan filosofi dasar organisasi yang memuat keyakinan, norma-norma dan nilai-nilai bersama yang menjadi karakteristik inti tentang bagaimana cara melaksanakan sesuatu dalam organisasi. Pengertian budaya organisasi tersebut demikian luas, sehingga membuka peluang timbulnya berbagai pandangan tentang adanya jenis-jenis atau tipe-tipe budaya organisasi. Cartwright dalam Wibowo (2010:23-24) menyatakan adanya empat tipologi budaya yang dapat pula dipandang sebagai siklus hidup budaya, yaitu sebagai berikut :

1. *The monoculture*

*Monoculture* merupakan program mental tunggal, orang berfikir sama dan sesuai dengan norma budaya yang sama. Orangnya mempunyai satu pikiran. Merupakan model “ras murni” yang menyebabkan banyak konflik dalam dunia dimana terdapat banyak etnis dan kelompok rasial berbeda.

1. *The superordinate culture*

Terdiri dari subkultur terkoordinasi, masing-masing dengan keyakinan dan nilai-nilai, gagasan dan sudut pandang sendiri, tetapi semua bekerja dalam satu organisasi dan semua termotivasi mencapai sasaran organisasi.

1. *The divisive culture*

*The divisive culture* bersifat memecah belah. Dalam budaya ini sub-kultur dalam organisasi secara individual mempunyai agenda dan tujuannya sendiri.

1. *The disjunctive culture*.

Budaya ini ditandai dengan seringnya pemecahan organisasi secara eksplosif atau menjadi unit budaya individual.

Berdasarkan jenis-jenis budaya organisasi yang dikemukakan Cartwright ini, maka dapat dilihat bahwa *the superordinate culture* adalah merupakan tipe budaya organisasi yang paling ideal. Pada tipe ini keberagaman budaya dapat menjadi penyebab pemisahan dan konflik atau dapat juga menjadi sumber vitalitas, kreativitas dan energi bagi semua anggota organisasi. Di samping itu kepemimpinan yang baik membawa orang dari berbagai budaya bekerja bersama dalam harmoni. Orang mempunyai komitmen untuk mencapai tujuan organisasi dan pikiran difokuskan pada kebersamaan. Wibowo (2010 : 25) mengomentari pendapat Cartwright sebagai berikut :

Jenis budaya Cartwright tersebut apabila disimak lebih dalam, menunjukkan bahwa perbedaannya adalah terletak pada derajat kekuatan hubungan antara *dominant culture* dengan *sub culture*.

Perbedaan lainnya adalah bahwa pada tipe *monoculture* tidak ada *subculture*, sedang pada tipe *subordinate culture* terdapat hubungan yang kuat antara *dominant culture* dengan *subcultures*.

Pada *divisive culture* terdapat ikatan antara *dominant culture* dengan *subcultures*, tetapi *subcultures* mempunyai fleksibilitas untuk mengembangkan diri. Adapun pada *disjunctive culture* sebagai ekstrem lainnya, hampir tidak ada peran *dominant culture*, seluruh peran budaya organisasi ditentukan oleh masing-masing *subculture*.

Wibowo menekankan adanya perbedaan pada setiap jenis budaya organisasi, terutama dalam hal derajat kekuatan hubungan, adanya *subculture* di bagian yang satu dan di yang lain tidak ada, serta peran dominan kultur. Akar dari suatu budaya organisasi adalah serangkaian karakteristik inti yang secara kolektif dihargai oleh semua anggota organisasi. Karakteristik inti menunjukkan ciri-ciri, sifat-sifat, unsur-unsur, atau elemen-elemen yang terdapat dalam suatu budaya organisasi. Setiap organisasi akan menampakkan sifat dan cirinya berdasarkan karakteristik budaya organisasi yang dimilikinya. Hal ini seperti dikemukakan Wibowo (2010:34) :

Budaya organisasi dalam suatu organisasi yang satu dapat berbeda dengan yang ada dalam organisasi yang lain. Namun, budaya organisasi menunjukkan ciri-ciri, sifat atau karakteristik tertentu yang menunjukkan kesamaannya. Terminologi yang dipergunakan para ahli untuk menunjukkan karakteristik budaya organisasi sangat bervariasi. Hal tersebut menunjukkan beragamnya ciri, sifat, dan elemen yang terdapat dalam budaya organisasi.

Wibowo berpendapat bahwa meskipun budaya organisasi pada setiap organisasi mungkin saja berbeda, tetapi dalam hal karakteristik atau ciri-ciri dari budaya organisasi biasanya selalu menunjukkan adanya kesamaan, sehingga boleh dikatakan bahwa karakteristik budaya organisasi dapat berlaku umum pada setiap organisasi. Beberapa karakteristik utama budaya organisasi dikemukakan Gibson dalam Robbins alih bahasa Yusuf Udaya (1994:480) sebagai berikut :

* + 1. Inisiatif Individual. Tingkat tanggung jawab, kebebasan dan independensi yang dipunyai individu.
    2. Toleransi terhadap tindakan berisiko. Sejauhmana para pegawai dianjurkan untuk bertindak agresif, inovatif dan mengambil risiko.
    3. Arah. Sejauhmana organisasi tersebut menciptakan dengan jelas sasaran dan harapan mengenai prestasi.
    4. Integrasi. Tingkat sejauhmana unit-unit dalam organisasi didorong untuk bekerja dengan cara yang terkoordinasi.
    5. Dukungan dari manajemen. Tingkat sejauhmana para manajer memberi komunikasi yang jelas, bantuan serta dukungan terhadap bawahan mereka.
    6. Kontrol. Jumlah peraturan dan pengawasan langsung yang digunakan untuk mengawasi dan mengendalikan perilaku pegawai.
    7. Identitas. Tingkat sejauhmana para anggota mengidentifikasi dirinya secara keseluruhan dengan organisasinya ketimbang dengan kelompok kerja tertentu atau dengan bidang keahlian profesional.
    8. Sistem Imbalan. Tingkat sejauhmana alokasi imbalan (misal, kenaikan gaji, promosi) didasarkan atas kriteria prestasi pegawai sebagai kebalikan dari senioritas, sikap pilih kasih dan sebagainya.
    9. Toleransi terhadap konflik. Tingkat sejauhmana para pegawai didorong untuk mengemukakan konflik dan kritik secara terbuka.
    10. Pola-pola komunikasi. Tingkat sejauhmana komunikasi organisasi dibatasi oleh hierarki kewenangan yang formal.

Gibson berpandangan bahwa sepuluh karakteristik utama budaya organisasi, yang meliputi inisiatif individual, toleransi terhadap tindakan berisiko, arah, integrasi, dukungan dari manajemen, kontrol, identitas, sistem imbalan, toleransi terhadap konflik dan pola-pola komunikasi merupakan nilai-nilai yang dapat mencerminkan budaya organisasi.

Gibson pada dasarnya menyampaikan sepuluh karakteristik budaya organisasi ini sebagai ciri-ciri atau sejauhmana suatu organisasi dapat berjalan dengan baik atau tidak, tergantung dari penerapan karakteristik budaya organisasi itu sendiri secara utuh. Greenberg dan Baron dalam Wibowo (2010:36-37) mengemukakan, terdapat tujuh elemen yang menunjukkan karakteristik budaya organisasi, yaitu :

1. *Innovation* (inovasi), suatu tingkatan dimana orang diharapkan kreatif dan membangkitkan gagasan baru.
2. *Stability* (stabilitas), bersifat menghargai lingkungan yang stabil, dapat diperkirakan, dan berorientasi pada peraturan.
3. *Orientation toward people* (orientasi pada orang), merupakan orientasi untuk jujur, mendukung, dan menunjukkan penghargaan pada hak individual.
4. *Result orientation* (orientasi pada hasil), meletakkan kekuatannya pada kepeduliannya untuk mencapai hasil yang diharapkan.
5. *Easygoingness* (bersikap tenang), suatu keadaan dimana tercipta iklim kerja bersifat santai.
6. *Attention to detail* (perhatian pada hal detail), dimaksudkan dengan berkepentingan untuk menjadi analitis dan seksama.
7. *Collaborative orientation* (orientasi pada kolaborasi), merupakan orientasi yang menekankan pada bekerja dalam tim sebagai lawan dari bekerja secara individual.

Ketujuh elemen karakteristik budaya organisasi yang dikemukakan Greenberg dan Baron ini lebih ringkas dibandingkan dengan yang dikemukakan Gibson, namun nampak lebih maju, dicirikan dengan adanya karakteristik inovasi disamping karakteristik lain yang lebih progresif. Robbins alih bahasa tim index (2003:305) mengemukakan pendapatnya tentang karakteristik inti budaya organisasi sebagai berikut :

Budaya organisasi mengacu ke suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dari organisasi lain. Sistem makna bersama ini bila diamati dengan lebih saksama, merupakan seperangkat karakteristik utama yang dihargai oleh organisasi itu. Riset paling baru mengemukakan tujuh karakteristik primer berikut yang secara bersama-sama, menangkap hakikat dari budaya suatu organisasi, yaitu :

1. Inovasi dan pengambilan risiko.

Sejauh mana para karyawan didorong untuk inovatif dan mengambil risiko.

1. Perhatian ke rincian.

Sejauh mana karyawan diharapkan memperlihatkan presisi (kecermatan), analisis, dan perhatian kepada rincian.

1. Orientasi hasil.

Sejauh mana manajemen memusatkan perhatian pada hasil bukannya pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil itu.

1. Orientasi orang.

Sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang di dalam organisasi itu.

1. Orientasi tim.

Sejauh mana kegiatan kerja diorganisasikan sekitar tim-tim, bukannya individu-individu.

1. Keagresifan.

Sejauh mana orang-orang itu agresif dan kompetitif dan bukannya santai-santai.

1. Kemantapan.

Sejauh mana kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo daripada pertumbuhan.

Pendapat Robbins hampir mirip dengan pendapat yang dikemukakan Greenberg dan Baron, tetapi Robbins mengemukakan bahwa tujuh karakteristiknya adalah merupakan hasil riset terbaru dan lebih agresif dengan menambahkan kata *risk taking* atau pengambilan risiko setelah inovasi dan karakteristik keagresifan. Pendapat Robbins yang mencantumkan pengambilan risiko dan keagresifan dalam karakteristik utama budaya organisasi tidak menjadi masalah, karena dalam organisasi apa pun masalah risiko pasti ada dan harus dihadapi, baik itu di organisasi privat maupun organisasi publik, hanya tentunya tergantung kadar risikonya. Bahkan di saat adanya pengaruh global seperti saat ini, pengambilan risiko, termasuk di administrasi publik merupakan suatu keniscayaan, sehingga pengambilan kebijakan publiknya harus lebih bersifat progresif, tidak datar-datar saja.

Budaya organisasi akan dirasakan sangat penting dalam kehidupan berorganisasi, bila diketahui apa saja fungsinya. Beberapa ahli memberikan pendapat tentang fungsi budaya organisasi, diantaranya dari Kreitner dan Kinicki dalam Wibowo (2010:49), yaitu :

1. Memberi anggota identitas organisasional, menjadikan perusahaan diakui sebagai perusahaan yang inovatif dengan mengembangkan produk baru.
2. Memfasilitasi komitmen kolektif, perusahaan mampu membuat pekerjanya bangga menjadi bagian daripadanya.
3. Meningkatkan stabilitas sistem sosial, sehingga mencerminkan bahwa lingkungan kerja dirasakan positif dan diperkuat, konflik dan perubahan dapat dikelola secara efektif.
4. Membentuk perilaku dengan membantu anggota menyadari atas lingkungannya.

Kreitner dan Kinicki berpendapat bahwa fungsi budaya organisasi sangat penting peranannya dalam mengangkat citra organisasi, karena akan membentuk perilaku anggota organisasi dan menjadi *brand image* organisasi. Budaya organisasi yang tersosialisasi dengan baik akan lebih berarti dibanding suatu standar operasional prosedur yang kaku, karena budaya organisasi dijalankan dengan kesadaran. Robbins alih bahasa tim index (2003 : 311), mengemukakan fungsi budaya dalam organisasi :

1. Mempunyai suatu peran menetapkan tapal batas; artinya budaya menciptakan pembedaan yang jelas antara satu organisasi dengan yang lainnya.
2. Membawa suatu rasa identitas bagi anggota-anggota organisasi.
3. Budaya mempermudah timbulnya komitmen pada sesuatu yang lebih luas daripada kepentingan diri pribadi seseorang.
4. Meningkatkan kemantapan sistem sosial. Budaya merupakan perekat sosial yang membantu mempersatukan organisasi itu dengan memberikan standar-standar yang tepat untuk apa yang harus dikatakan dan dilakukan para karyawan.
5. Budaya berfungsi sebagai mekanisme pembuat makna dan kendali yang memandu dan membentuk sikap serta perilaku para karyawan.

Berdasarkan pendapat Robbins, budaya organisasi di samping menjadi ciri khas sebuah organisasi, juga akan merupakan suatu bentuk kebanggaan dari anggotanya serta perekat sosial dan memandu sikap dan perilaku karyawan. Karakteristik budaya organisasi ini menjadi modal dasar yang cukup ampuh bagi pengembangan kehidupan berorganisasi. Schein dalam Tika (2008:13) membagi fungsi budaya organisasi berdasarkan tahap perkembangannya, yaitu :

1. Fase awal merupakan tahap pertumbuhan suatu organisasi. Pada tahap ini, fungsi budaya organisasi terletak pada pembeda, baik terhadap lingkungan maupun terhadap kelompok atau organisasi lain.
2. Fase pertengahan hidup organisasi. Pada fase ini, budaya organisasi berfungsi sebagai integrator karena munculnya sub-sub budaya baru sebagai penyelamat krisis identitas dan membuka kesempatan untuk mengarahkan perubahan budaya organisasi.
3. Fase dewasa. Pada fase ini, budaya organisasi dapat sebagai penghambat dalam berinovasi karena berorientasi pada kebesaran masa lalu dan menjadi sumber nilai untuk berpuas diri.

Pada fase awal, biasanya pendiri organisasi sangat bersemangat untuk mengobarkan nilai-nilai budaya, sehingga keinginan untuk memiliki identitas organisasi lain dari yang lain sangat kuat. Biasanya klimaks dari pertumbuhan budaya organisasi terjadi pada fase pertengahan hidup organisasi. Pada fase ketiga, atau biasa disebut fase dewasa, budaya organisasi mulai mengalami penurunan perkembangan, bahkan ada kecenderungan dapat menjadi penghambat kemajuan, karena terpaku kepada keberhasilan di masa lalu, tanpa melihat perubahan lingkungan internal maupun eksternal. Apabila hal ini terjadi, seorang pemimpin organisasi harus segera mengevaluasi budaya organisasi, agar dapat tetap menjadi alat integrasi internal dan beradaptasi dengan lingkungan eksternal.

Budaya organisasi tidak dapat datang begitu saja, untuk membangunnya diperlukan adanya sumber-sumber yang menjadi faktor pendorong bagi kelangsungan dan terjadinya proses pembentukan budaya organisasi. Sumber-sumber untuk membentuk budaya organisasi tersebut dapat berasal dari internal, seperti yang ditanamkan oleh pendiri organisasi tersebut atau pengalaman para penerusnya, atau berasal dari eksternal, seperti yang berasal dari pengaruh lingkungan sekitar. Vecchio dalam Wibowo (2010:65) mengidentifikasi adanya empat faktor yang dapat mempengaruhi asal mula sumber budaya organisasi, yaitu :

1. Keyakinan dan nilai-nilai pendiri organisasi dapat menjadi pengaruh kuat pada penciptaan budaya organisasi. Selama kedudukan, keyakinan, nilai-nilai dapat ditanamkan dalam kebijakan, program, dan pernyataan informal organisasi yang dihidupkan terus menerus oleh anggota organisasi selanjutnya.
2. Norma organisasi sosial juga dapat memainkan peran dalam menentukan budaya organisasi. Budaya masyarakat sekitarnya dapat mempengaruhi budaya organisasi yang ada didalamnya.
3. Masalah adaptasi eksternal dan sikap terhadap kelangsungan hidup merupakan tantangan bagi organisasi yang harus dihadapi anggotanya melalui penciptaan budaya organisasi.
4. Masalah integrasi internal dapat mengarahkan pada pembentukan budaya organisasi.

Berdasarkan pendapat Vecchio, yang dapat mempengaruhi asal mula sumber budaya organisasi ada empat faktor, yaitu keyakinan dan nilai-nilai pendiri organisasi, norma-norma organisasi sosial, masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal. Keempat faktor tersebut mendorong organisasi agar memiliki budaya yang diharapkan dapat menjadi ciri atau identitas dan perekat, sekaligus pedoman tingkah laku dalam berorganisasi. Bila sumber budaya organisasi berasal dari filosofi pendiri organisasi, prosesnya dikemukakan Robbins alih bahasa tim index (2003 : 315) sebagai berikut :

Proses pembentukan budaya organisasi dalam tiga cara, yaitu :

1. Pendiri hanya mempekerjakan dan menjaga karyawan yang berpikir dan merasakan cara yang mereka tempuh.
2. Mengindoktrinasi dan mensosialisasi pekerja dalam cara berpikir dan merasakan sesuatu.
3. Perilaku pendiri sendiri bertindak sebagai model peran yang mendorong pekerja mengidentifikasi dengan mereka dan kemudian menginternalisasi keyakinan, nilai dan asumsi. Ketika organisasi berhasil, visi pendiri menjadi terlihat sebagai determinan utama keberhasilan.

Sumber pembentukan budaya organisasi bila berasal dari filosofi pendiri organisasi, maka menurut Robbins biasanya dimulai dari perekrutan pegawai, di mana yang dipilih adalah pegawai yang sejalan cara berfikirnya dengan mereka (pendiri organisasi), baru kemudian mengindoktrinasikan apa yang menjadi pola pikir mereka dan terakhir menjadikan pemikiran pendiri sebagai ikon dan menginternalisasikan keyakinan tersebut kepada para pegawai. Proses pembentukan budaya organisasi tersebut di atas digambarkan oleh Robbins dalam Wibowo (2010:68) sebagai berikut :

Sumber :Perilaku Organisasi

Filosofi Organisasi yang dijumpai

Kriteria Seleksi

Managemen Puncak

Sosialisasi

Budaya Organisasi

Gambar 2.2 :

Pembentukan Budaya Organisasi

Tahapan yang paling penting dalam proses pembentukan budaya organisasi adalah proses sosialisasi kepada seluruh sumber daya manusia yang ada pada organisasi tersebut, sehingga mereka paham dan mau mengikutinya. Robbins dalam Wibowo (2010 : 68) mengemukakan proses sosialisasi perlu dilakukan dengan urutan sebagai berikut :

1. *The prearrival stage*, merupakan periode pembelajaran dalam proses sosialisasi yang terjadi sebelum pekerja baru bergabung dalam organisasi.
2. *The encounter stage*, suatu tahapan sosialisasi dimana pekerja baru melihat apa yang diinginkan organisasi dan menghadapi kemungkinan bahwa antara harapan dan realitas mungkin berbeda.
3. *The metamorphosis stage*, suatu tahapan proses sosialisasi di mana pekerja baru berubah dan menyesuaikan diri pada pekerjaan, kelompok kerja, dan organisasi.

Ke tiga tahapan sosialisasi ini, yang dimulai dengan *the prearrival stage*, yaitu semacam tahapan orientasi bagi para karyawan yang baru bergabung dengan pola budaya organisasi yang sebelumnya belum mereka kenal, kemudian tahap *the encounter stage*, sebagai tahapan pengenalan lebih jauh apa yang menjadi visi dan misi organisasi, dan tahap *the metamorphosis stage*, dimana karyawan menyatu dengan iklim budaya organisasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan.Tahapan-tahapan sosialisasi tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat bagi organisasi berupa meningkatnya produktivitas dan komitmen, serta berkurangnya perpindahan pekerja.

* + 1. **Lingkup Efektivitas Organisasi**

Suatu organisasi dibentuk dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan, maka untuk hal tersebut diperlukan kinerja organisasi yang efektif, sehingga tujuan dapat tercapai sesuai yang direncanakan dengan tanpa terlalu banyak memboroskan waktu, tenaga dan sumber daya lainnya.

Konsep efektivitas sesungguhnya merupakan suatu konsep yang luas, meliputi berbagai faktor di dalam maupun di luar organisasi. Para ahli belum seragam dalam memberi pandangan terhadap konsep efektivitas ini, karena mereka memiliki sudut pandang dan pendekatan disiplin ilmu yang berbeda, sehingga melahirkan konsep yang berbeda dalam pengukurannya.

Beberapa pendapat atau pandangan para ahli tentang pengertian efektivitas diantaranya dikemukakan Harits (2002:109) bahwa “efektivitas berasal dari kata efektif, yang artinya berhasil atau mencapai sasaran”. Berdasarkan pendapat Harits tersebut, maka dapat dikatakan bahwa suatu organisasi akan efektif manakala ia mampu mencapai sasaran yang diharapkan. Pendapat lain dikemukakan Susanto (2004:41) :

Efektivitas artinya informasi harus sesuai dengan kebutuhan pemakai dalam mendukung suatu proses bisnis, termasuk didalamnya informasi tersebut harus disajikan dalam waktu yang tepat, format yang tepat, sehingga dapat dipahami, konsisten dengan format sebelumnya, isinya sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan.

Menurut Susanto, bahwa efektivitas akan terjadi manakala informasi yang di dapat sesuai dengan kebutuhan organisasi, dan harus dapat disajikan dengan cepat dan tepat, sehingga tidak menimbulkan multi tafsir dan bahkan nantinya harus sangat mudah dipahami.

Amsyah (2003:130) berpendapat : “efektivitas adalah kegiatan mulai dengan adanya fakta kegiatan sehingga menjadi data, baik yang berasal dari hubungan dan transaksi internal dan eksternal maupun berasal dari hubungan antar unit di dalam unit itu sendiri”. Pendapat Amsyah ini menunjukkan bahwa untuk mencapai suatu kegiatan yang efektif diperlukan kegiatan yang bersifat rinci dan jelas dari mulai fakta sampai menjadi data sebagai hasil hubungan dan transaksi internal maupun eksternal.

Miller dalam Tangkilisan (2005:138) mengemukakan tentang pengertian efektivitas sebagai berikut : “*Effectiveness is be define as degree to which a social system achieve its goal. Effectiveness must be distinguished from efficiency. Efficiency mainly concerned with goal attainments”.* Miller lebih menekankan perbedaan antara efektivitas dan efisiensi, dimana efektivitas sebagai system social untuk mencapai tujuan, sedangkan efisiensi utamanya berkonsentrasi terhadap hasil yang diperoleh.

Gibson et.al. terjemahan Savitri dan Agus Dharma (1990:28) berpendapat : “efektivitas adalah konteks perilaku organisasi merupakan hubungan antar produksi, kualitas, efisiensi, fleksibilitas, kepuasan, sifat keunggulan dan pengembangan”. Pendapat Gibson ini lebih dikaitkan kepada efektivitas dilihat dari konteks perilaku organisasi.

Berdasarkan beberapa definisi diatas, peneliti berasumsi bahwa efektivitas organisasi mengisyaratkan sejauh mana tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau instansi berdasarkan aktivitas-aktivitas yang dilakukan dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya. Efektivitas organisasi merupakan suatu konsep yang sangat penting sebab mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasaran yang dikehendaki.

Konsep efektivitas ini tentunya tidak cukup hanya dipahami dari penjelasan definisi atau pengertian saja, tapi memerlukan suatu hal yang lebih dari itu, seperti misalnya bagaimana pola pendekatannya. Gibson et.al. terjemahan Savitri dan Agus Dharma (1990:38) mengemukakan tiga pendekatan mengenai efektivitas, yaitu :

1. Pendekatan Tujuan;

Menurut pendekatan ini, keberadaan organisasi dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Pendekatan tujuan menekankan peranan sentral dari pencapaian tujuan sebagai kriteria untuk menilai efektivitas serta mempunyai pengaruh yang kuat atas pengembangan teori dan praktek manajemen dan perilaku organisasi, tetapi sulit memahami bagaimana melakukannya.

1. Pendekatan Teori Sistem.

Teori sistem menekankan kepada pertahanan elemen dasar masukan-proses-pengeluaran dan mengadaptasi terhadap lingkungan yang lebih luas yang menopang organisasi. Teori ini menggambarkan hubungan organisasi terhadap sistem yang lebih besar, dimana organisasi menjadi bagiannya. Konsep organisasi sebagai suatu sistem yang berkaitan dengan sistem yang lebih besar memperkenalkan pentingnya umpan balik yang ditujukan sebagai informasi mencerminkan hasil dari suatu tindakan atau serangkaian tindakan oleh seseorang, kelompok atau organisasi. Teori sistem juga menekankan pentingnya umpan balik informasi. Dari teori sistem dapat disimpulkan :

1. Kriteria efektivitas harus mencerminkan siklus masukan-proses-keluaran, bukan keluaran yang sederhana, dan
2. Kriteria efektivitas harus mencerminkan hubungan antar organisasi dan lingkungan yang lebih besar dimana organisasi itu berada, jadi :
   1. Efektivitas organisasi adalah konsep dengan cakupan luas termasuk sejumlah konsep komponen.
   2. Tugas manajerial adalah menjaga keseimbangan optimal antara komponen dan bagiannya.
3. Pendekatan *Multiple Constituency*.

Pendekatan ini adalah perspektif yang menekankan pentingnya hubungan relatif diantara kepentingan kelompok dan individual dalam suatu organisasi. Dengan pendekatan ini memungkinkan mengkombinasikan tujuan dan pendekatan sistem guna memperoleh pendekatan yang lebih tepat bagi efektivitas organisasi.

Berdasarkan pendapat Gibson, untuk memahami efektivitas organisasi perlu dilakukan pendekatan-pendekatan, yang terbagi dalam tiga pendekatan, yaitu pertama pendekatan tujuan, yaitu suatu organisasi dikatakan efektif manakala tujuan organisasi tercapai. Kemudian kedua, pendekatan teori sistem, yaitu efektivitas organisasi harus mampu mencerminkan siklus masukan-proses dan keluaran, serta efektivitas organisasi harus mencerminkan hubungan organisasi dengan lingkungan yang lebih besar. Ketiga, pendekatan *multiple constituency,* yaitu pendekatan yang menekankan kombinasi antara pendekatan tujuan dengan pendekatan teori sistem.Pendapat Gibson ini diperkuat dan dipertajam oleh Robbins alih bahasa Yusuf Udaya (2006:54) yang mengemukakan ada empat pendekatan dalam memahami efektivitas organisasi ini, yaitu :

1. Pendekatan pencapaian tujuan (*goal attainment approach*).

Pendekatan ini memandang bahwa keefektifan organisasi dapat dilihat dari pencapaian tujuannya (*ends*) daripada caranya (*means*).

1. Pendekatan sistem (*The system approach*)

Pendekatan ini menekankan bahwa untuk meningkatkan kelangsungan hidup organisasi, maka yang perlu diperhatikan adalah sumber daya manusianya, mempertahankan diri secara internal dan memperbaiki struktur organisasi dan pemanfaatan teknologi agar dapat berintegrasi dengan lingkungan, yang darinya organisasi tersebut memerlukan dukungan yang terus menerus bagi kelangsungan hidupnya.

1. Pendekatan konstituensi strategis (*The strategic constituencies Approach*).

Pendekatan ini menunjukkan bahwa organisasi yang efektif adalah organisasi yang dapat memuaskan keinginan konstituen di lingkungannya. Masing-masing konstituen mempunyai keinginan yang berbeda-beda. Pemilik mempunyai keinginan memperoleh *return of investment* yang tinggi, sedang karyawan ingin memperoleh kompensasi yang memadai, dan lain sebagainya.

1. Pendekatan nilai-nilai bersaing (*The competing value approach*)

Pendekatan ini mencoba mempersatukan ke tiga pendekatan di atas, masing-masing didasarkan atas suatu kelompok nilai. Masing-masing nilai selanjutnya lebih disukai berdasarkan daur hidup dimana organisasi itu berada.

Pendapat Robbins tersebut memperkuat pendapat Gibson dengan menambahkan bahwa organisasi yang efektif selalu berusaha memuaskan para fihak, baik karyawan maupun orang lain yang ada di sekeliling organisasi. Asumsi yang dapat ditarik dari pendapat para ahli tersebut adalah bahwa berdasarkan pendekatan tujuan, organisasi dibuat sebagai alat untuk mencapai tujuan, sedangkan berdasarkan pendekatan teori sistem, organisasi merupakan sekumpulan unsur yang satu sama lain saling berhubungan. Pendekatan *Multiple Constituency*, merupakan pendekatan yang menggabungkan pendekatan tujuan dan pendekatan teori sistem, sehingga diperoleh satu pendekatan yang lebih tepat guna tercapainya efektivitas organisasi. Pola pendekatan ini akan memberikan pemahaman terhadap masalah efektivitas organisasi semakin komprehensif. Banyak sekali faktor yang mempengaruhi terhadap aplikasi efektivitas organisasi. Steers terjemahan Magdalena Jamin (1985:209-211) berpendapat ada empat faktor yaitu :

1. Karakteristik organisasi

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi yang dapat digunakan didalamnya. Efektivitas sebuah organisasi dipengaruhi oleh tingkat kompleksitas dan formalitas struktur serta sistem kewenangan dalam pengambilan keputusan. Teknologi yang digunakan berkaitan erat dengan struktur sehingga mempengaruhi efektivitas sebuah organisasi.

1. Karakteristik Lingkungan

Faktor lingkungan, luar dan dalam dapat berpengaruh terhadap efektivitas. Lingkungan luar yang dimaksud adalah luar organisasi atau perusahaan, misalnya hubungan dengan masyarakat sekitar. Faktor-faktor luar (ekstern) meliputi : Kekompleksan, Kestabilan dan Ketidaktentuan. Sedang yang dimaksud lingkungan dalam adalah yang ada di dalam lingkup organisasi atau perusahaan, misalnya anggota atau karyawan pada organisasi atau perusahaan tersebut.

Keberhasilan hubungan organisasi dengan lingkungan tampaknya amat tergantung pada tiga variabel yaitu :

1. Tingkat keterdugaan keadaan lingkungan.
2. Ketepatan persepsi atas keadaan lingkungan.
3. Tingkat rasionalitas organisasi.

Ketiga faktor ini mempengaruhi ketepatan tanggapan organisasi terhadap perubahan lingkungan. Semakin tepat tanggapannya, makin berhasil adaptasi yang dilakukan oleh organisasi.

1. Karakteristik pekerja

Karyawan merupakan sumberdaya yang langsung berhubungan dengan pengelolaan semua sumber daya yang ada di dalam organisasi, oleh sebab itu perilaku karyawan sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi. Faktor-faktor dalam karakteristik pekerja ini meliputi keterikatan pada organisasi, seperti : Ketertarikan, kemantapan kerja dan Komitmen. Kemudian prestasi kerja yang terdiri atas : Motivasi, Tujuan, Kebutuhan, Kemampuan dan kejelasan peran.

1. Kebijaksanaan dan praktek manajemen

Kebijaksanaan dan praktek manajemen dapat memperlancar dan bahkan juga dapat menghambat pencapaian tujuan. Hal ini sangat tergantung bagaimana kebijaksanaan dan praktek manajemen tersebut dibuat guna mewujudkan keberhasilan misi organisasi. Faktor- faktor kebijaksanaan dan praktek manajemen ini terdiri atas: Penyusunan tujuan strategis; Pencarian dan pemanfaatan sumber daya; Menciptakan lingkungan prestasi; Proses komunikasi; Kepemimpinan dan pengambilan keputusan serta inovasi dan adaptasi organisasi.

Pendapat Steers tentang adanya empat faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi memberikan gambaran bagaimana faktor-faktor pengaruh tersebut harus ditangani, sehingga tidak menjadi rintangan bagi terwujudnya efektivitas organisasi, tetapi diharapkan dapat menjadi faktor pendukung. Keempat faktor pengaruh terhadap efektivitas organisasi yang dikemukakan Steers di atas diringkas Tangkilisan (2005:155) menjadi sebagai berikut :

1. Struktur yang dibangun dan teknologi yang digunakan dalam organisasi akan sangat berpengaruh terhadap proses dan pencapaian tujuan.
2. Organisasi sebagai organisasi terbuka, kelangsungan hidupnya akan sangat tergantung pada lingkungan sekitarnya, baik yang beada di dalam organisasi maupun di luar organisasi.
3. Manusia sebagai unsur penting dari organisasi memiliki kemampuan, pandangan, motivasi, dan budaya yang berbeda.
4. Kebijakan dan praktek manajemen yang ditetapkan oleh pimpinan dalam mengatur dan mengendalikan organisasi sangat berpengaruh bagi organisasi maupun bagi pencapaian tujuan.

Faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi tersebut sangat perlu untuk diperhatikan, karena faktor-faktor tersebut dapat menjadi pendukung efektivitas organisasi bila ditangani dengan baik, atau bahkan sebaliknya dapat menjadi penghambat bila tidak diperhatikan atau salah menanganinya. Sejauhmana efektivitas organisasi tersebut berjalan tentunya perlu ada tolok ukur yang digunakan. Upaya mengukur efektivitas organisasi adalah agar dapat membuat efektivitas yang semula bersifat abstrak menjadi lebih konkrit dan dapat diukur.

Beberapa analis organisasi berusaha mengidentifikasikan segi-segi yang lebih menonjol yang berhubungan dengan konsep ini. Parameter tentang pengukuran efektivitas organisasi banyak dikemukakan para ahli, diantaranya menurut Steers dalam Tangkilisan (2005:141) meliputi :

1. Produktivitas ;
2. Kemampuan adaptasi atau fleksibilitas;
3. Kepuasan kerja.
4. Kemampuan berlaba.
5. Pencarian sumber daya.

Parameter tersebut di atas diyakini Steers dapat menjadi alat ukur efektivitas organisasi. Ackoff dalam Harits (2002:116) mengemukakan beberapa indikator dalam pengukuran efektivitas organisasi, antara lain meliputi :

Indikator waktu yang konstan dengan mengukur presentasi hasil pekerjaan yang diselesaikan, (2) Indikator biaya yang konstan dengan mengukur presentasi hasil pekerjaan yang diselesaikan, (3) Indikator tenaga yang konstan dengan mengukur presentasi hasil pekerjaan yang diselesaikan, (4) Menetapkan hasil pekerjaan yang harus diselesaikan, kemudian mengukur waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut, (5) Menetapkan pekerjaan yang harus diselesaikan, kemudian mengukur biaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut, (6) Menetapkan pekerjaan yang harus diselesaikan, kemudian mengukur tenaga yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut.

Pengukuran efektivitas organisasi yang dikemukakan Ackoff, lebih menekankan kepada penggunaan indikator waktu, biaya dan tenaga dihubungkan dengan presentasi hasil pekerjaan, sehingga didapat sejauhmana keberhasilan efektivitas organisasi. Pengukuran efektivitas organisasi juga dikemukakan Gibson et. al. dalam Tangkilisan (2005:14) :

Efektivitas organisasi dapat diukur sebagai berikut :

* 1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai,
  2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan,
  3. Proses analisa dan perumusan kebijakan yang mantap,
  4. Perencanaan yang matang,
  5. Penyusunan program yang tepat,
  6. Tersedianya sarana dan prasarana,
  7. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Pendapat Gibson terhadap efektivitas organisasi ini dilihat dari parameter seberapa jelas tujuan yang ingin dicapai, bagaimana strategi pencapaian tujuan, dan berbagai unsur manajemen lainnya, sehingga dari sana akan dapat diukur bagaimana kondisi efektivitas organisasi.

Uraian tentang rangkaian teori di atas, bila dibuat dalam bentuk gambar akan membentuk pola pikir yang meliputi administrasi publik sebagai *grand theory* kemudian konsepsi kepemimpinan dan manajemen serta organisasi dan perilaku organisasi sebagai *middle range theory* dan konsepsi gaya kepemimpinan situasional, budaya organisasi dan efektivitas organisasi sebagai *operational theory,* seperti dalamgambar 2.3.

***OPERATIONAL  
THEORY***

**GAYA KEPEMIMPINAN SITUASIONAL**  
Ganon,Rustandi (1992:25,26), Stoner dalam Pasolong (2008:37), Thoha (2004:49,64), Hersey & Blanchard (1986:150,180), Pasolong (2008:37,52,56), Basuki, Stoner Et.al (1996:171), Tjiptono (2000:162), Fiedler dalam Thoha (2004:63), Rivai (2003:16,289), Robbins (2003:47), Fiedler dalam Rivai (2003:13,14,15), Fiedler dalam Robbins (2003:40-49), Hersey & Blanchard dalam Pasolong (2008:48-51,53), Thoha (2007:322), Gibson Et.al (1996:127)

**BUDAYA ORGANISASI**Swasono dalam Wibowo (2010:5), Schein dalam Tika (2008:5), Cartwright dalam Wibowo (2010:16) Pabundu Tika (2008:3, 13), Selznick dalam Tika(2008:3-4), Bernard dalam Thoha (2008:165), Fathoni (2006:21,25-26), Drucker dalam Tika (2008:4), Greenberg & Baron dalam Wibowo (2010:27,36-37), Quinn & Mc Graith dalam Tika (2008:7), Wibowo (2010:25,34), Hofstede dalam Wibowo (2010:35-36), Gibson dalam Robbins (1994:480), Robbins (2003:305,311,315), kreitner & Kinichi dalam Wibowo (2010:49), Vechio dalam Wibowo (2010:65), Robbins dalam Wibowo (2010:68)

**EFEKTIVITAS ORGANISASI**  
Harits (2002:109), Susanto (2004:41), Amsah(203:130), Miller dalam Tangkilisan(2005:138), Georgepaolus dan Tannen Baum dalam Etzioni (1969:82), Gibson (1990:28,38), Robbins (2006:54), Steers (1985:140,141,142,200-211), Steers dalam Tangkilisan (2005:141), Tangkilisan (2005:144,164), Ackoff dalam Harits (2002:116), Gibson Et.al dalam Tangkilisan (2005:141)

***MIDDLE   
RANGE  
THEORY***

**MANAJEMEN dan KEPEMIMPINAN**  
 Donnely, Etal, Kouzes, Maxwell, Tulus, Pasolong, Stoner, Kartono, Katz, Rivai, B.Harits, Stephen Robbins, Koontz, Kotler, Paul Hersey , Kenneth Blanchard, Rustandi, Thoha, Basuki, Tjiptono, Fred Fiedler, Room&Vetton, Redde

**ORGANISASI dan PERILAKU ORGANISASI**  
Swasono, Schein, Cart Wright, Pabundu Tika, Selznick, Bernard, Fathoni, Drucker, GreenBerg & BaronBarons, Quinn & Grath, Taliziduha Ndraln, Tambol, Hibrestede, Gibson

**KEBIJAKAN PUBLIK**  
Thoha (2008:102,106), Thomas R. Dye dalam Indiahono (2009:17), Carl Friedrich dalam Santosa (2008:35), Anderson dalam Santosa (2008:35), Easton dalam Thoha(2008:107)

***GRAND THEORY***

**ADMINISTRASI PUBLIK**  
Henry dalam Thoha (2008:18), Robert T. Golembewski dalam Thoha (2008:18), Robert T. Golembewski dalam Kartasasmitha (1997:19), Henry dalam kartasasmita (1997:19), Thoha (2008:36-38), Wilson dalam Thoha (2008:72), Thoha (2008:73-74), Soempono dalam Thoha (2008:44), Warsito Utomo dalam Thoha (2008:52-53), Thoha (2008:91), Thoha (2007:54),Pfiffner & Presthus

Gambar 2.2.  
Fokus Grand Teori Gaya Kepemimpinan Situasional, Budaya Organisasi dan Efektivitas Organisasi

Gambar 2.3

Fokus Grand Teori Gaya Kepemimpinan Situasional,  
Budaya Organisasi dan Efektivitas Organisasi

* 1. **Kerangka Pemikiran**

*Problem statement* (pernyataan masalah) dalam penelitian ini, seperti dikemukakan pada Bab I, adalah efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi rendah, diduga akibat gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi belum berjalan dengan baik. Mengapa gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi yang diduga menjadi penyebab serta bagaimana hubungan kausalitas antara gaya kepemimpian situasional dan budaya organisasi dengan efektivitas organisasi berdasarkan pendapat para ahli. Hal ini perlu ada penjelasan agar ada alur pikir yang dapat diterima secara logika.

Banyak teori tentang kepemimpinan yang diwujudkan dalam gaya kepemimpinan sering tidak sesuai dengan kondisi dan situasi yang ada, sehingga banyak tujuan organisasi tidak terwujud dengan baik. Berdasarkan hal tersebut lahirlah teori kepemimpinan situasional yang memperhatikan faktor situasi dan bersifat fleksibel terhadap pemecahan berbagai permasalahan. Gaya kepemimpinan situasional yang dikembangkan oleh Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986 : 180) yang menyatakan :

Menurut kepemimpinan situasional, tidak ada satu cara terbaik untuk mempengaruhi perilaku orang-orang. Gaya Kepemimpinan mana yang harus diterapkan seseorang terhadap orang-orang atau sekelompok orang bergantung pada level kematangan dari orang-orang yang akan dipengaruhi pemimpin.

Menurut teori kepemimpinan situasional yang dikembangkan Hersey dan Blanchard, penerapan gaya kepemimpinan harus mempertimbangkan tingkat kematangan bawahan. Semakin berkembang tingkat kematangan bawahan dilihat dari segi kemauan dan kemampuannya untuk melakukan tugas tertentu, pemimpin harus mulai mengurangi pola orientasi tugas dan menambah pola orientasi hubungan.

Ide dasar dari situasional adalah bahwa seseorang pemimpin yang efektif harus cukup fleksibel untuk beradaptasi terhadap perbedaan kondisi karyawan dan situasi. Pemahaman terhadap pendekatan situasional mengandung arti, dalam situasi yang berbeda harus dihadapi dengan pendekatan kepemimpinan yang berbeda pula.

Peneliti memilih gaya kepemimpinan situasional sebagai obyek penelitian, karena berdasarkan beberapa penelitian, gaya kepemimpinan ini memiliki nilai lebih dalam penerapannya, karena selalu memperhatikan tingkat kematangan bawahan (*follower maturity*). Kematangan bawahan pengertiannya dikemukakan Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:179) :

Dalam kepemimpinan situasional, kematangan (*maturity*) didefinisikan sebagai kemampuan dan kemauan (*ability and willingness*) orang-orang untuk memikul tanggung jawab untuk mengarahkan perilaku mereka sendiri. Variabel-variabel kematangan itu hendaknya hanya dipertimbangkan dalam kaitannya dengan tugas tertentu yang perlu dilaksanakan. Artinya, seseorang atau suatu kelompok tidak dapat dikatakan matang atau tidak matang dalam arti menyeluruh.

Berdasarkan pengertian di atas, kematangan bawahan maksudnya bukanlah dalam hal untuk melaksanakan tugas yang bersifat menyeluruh, tetapi untuk pelaksanaan tugas-tugas tertentu dan bersifat spesifik,

Definisi kepemimpinan secara umum adalah mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuannya, maka cara mempengaruhi tersebut akan menjadi lebih mudah manakala terlebih dahulu diketahui tingkat kematangan orang lain atau bawahan yang akan dipengaruhi tersebut, baik dari segi kemauannya maupun tingkat kemampuannya. Cara mempengaruhi dengan memperhatikan tingkat kematangan bawahan, akan lebih memudahkan pelaksanaan tugas, karena terjadi sinergitas antara kondisi tingkat kematangan bawahan dengan gaya kepemimpinan yang diterapkan atasan dalam mencapai tujuan organisasi. Cara tersebut adalah cara yang dikembangkan dalam gaya kepemimpinan situasional.

Pada dasarnya dalam gaya kepemimpinan situasional, tingkat kematangan bawahan, baik dari sisi kemauannya maupun kemampuannya akan sangat menjadi pertimbangan pemimpin, agar kinerja para pegawai diharapkan dapat meningkat, yang pada gilirannya dapat menumbuhkan efektivitas organisasi. Alasan pemilihan teori tentang gaya kepemimpinan situasional yang dipilih, didasarkan kepada pendapat beberapa ahli, diantaranya Stoner et. Al. alih bahasa tim index (1996:171) yang menyatakan :

Teori kepemimpinan situasional (*situational leadership theory*) adalah pendekatan kepemimpinan yang oleh Hersey dan Blanchard diuraikan bagaimana pemimpin harus menyesuaikan gaya kepemimpinan mereka sebagai respon pada keinginan untuk berhasil dalam pekerjaan, pengalaman, kemampuan dan kemauan dari bawahan mereka yang terus berubah.

Intinya, Stoner sependapat dengan Hersey dan Blanchard, bahwa untuk menyukseskan misi kepemimpinan, maka seorang pemimpin harus menyesuaikan gaya kepemimpinannya dengan tingkat kematangan pegawai, yang meliputi kemauan dan kemampuan mereka. Asumsi ini berangkat dari pemikiran bahwa tidak ada satu gaya kepemimpinan pun yang tepat untuk setiap kondisi. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Tjiptono (2004 : 162) :

Kepemimpinan situasional dikenal pula sebagai kepemimpinan tidak tetap (*fluid*) atau kontingensi. Asumsi yang digunakan dalam teori ini adalah bahwa tidak ada satu pun gaya kepemimpinan yang tepat bagi setiap pemimpin dalam segala kondisi. Karena itu gaya kepemimpinan situasional akan menerapkan gaya tertentu berdasarkan pertimbangan atas faktor-faktor, seperti pemimpin, pengikut, dan situasi dalam arti struktur tugas, peta kekuasaan, dan dinamika kelompok.

Menurut Tjiptono bahwa gaya kepemimpinan harus didasarkan kepada pertimbangan yang meliputi kondisi pemimpin, pengikut dan situasi tertentu, sehingga penerapannya bersifat fleksibel dan adaptif. Alasan mengapa pendekatan situasional ini dikembangkan, disebabkan melalui pendekatan teori lain dirasa mengecewakan hasilnya, seperti dikatakan Rivai (2003:289) :

Kepemimpinan situasional mendasarkan diri pada saling berhubungan antar sejumlah petunjuk, pengarahan dan dukungan sosio emosional yang diberikan oleh pemimpin. Pendekatan kepemimpinan berdasarkan kepada situasi banyak dipilih, karena melalui teori sifat ternyata tidak dapat memberikan banyak jawaban yang memuaskan dalam kepemimpinan, sehingga orang beralih pada penelaahan situasi, karena dipercaya bahwa pemimpin merupakan produk dari situasi.

Rivai berpendapat bahwa teori sifat tidak memberikan jawaban memuaskan dan ini diperkuat oleh Eugene E. Jennings yang menyimpulkan dalam Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:100) :”Selama lima puluh tahun studi telah gagal menghasilkan satu sifat kepribadian atau seperangkat kualitas yang dapat digunakan untuk membedakan antara pemimpin dengan yang bukan pemimpin”. Pernyataan Jennings tersebut dengan tegas mengakui kegagalan dari teori sifat untuk dapat membuktikan hasil yang jelas tentang pemimpin yang efektif menurut sifat bawaan.

Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:100) menegaskan : “Studi empirik mengemukakan bahwa kepemimpinan merupakan proses dinamis, yang berbeda dari satu sitasi ke situasi yang lain dengan perubahan pada pemimpin, pengikut dan atau perilaku pemimpin dalam mempelajari kepemimpinan”. Pendapat Hersey dan Blachard itu lebih menunjukkan pentingnya teori kepemimpinan situasional dengan memandang bahwa pemimpin adalah produk dari situasi.

Pentingnya kepemimpinan situasional juga dikemukakan Thoha (2004:64) : “kepemimpinan situasional dikembangkan untuk membantu orang menjalankan kepemimpinan dengan memperhatikan perannya yang lebih efektif didalam interaksinya dengan orang lain setiap harinya”. Thoha berpendapat dengan dikembangkannya kepemimpinan situasional maka interaksi antara pimpinan dan pegawai akan semakin efektif.

Beberapa studi telah menguji kesahihan kepemimpinan situasional, yang hasilnya disimpulkan Gumpert dan Hambleton dalam Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:205) sebagai berikut :

Secara sederhana dapat dikemukakan, para manajer yang sangat efektif, mengetahui Kepemimpinan Situasional lebih banyak dan lebih sering menerapkannya dibandingkan dengan para manajer yang kurang efektif. Data yang mendukung kesimpulan itu berasal dari para manajer itu sendiri. Disamping itu, ada bukti kuat yang menunjukkan bahwa apabila Kepemimpinan Situasional diterapkan secara tepat, prestasi bawahan akan dinilai lebih tinggi, dan perolehan dalam prestasi kerja adalah signifikan secara praktis dan statistik.

Kesimpulan dari beberapa studi yang dilakukan oleh Gumpert dan Hambleton menunjukkan bahwa dari sekian banyak manajer, para manajer yang faham dan menerapkan gaya kepemimpinan situasionallah yang banyak berhasil dalam pelaksanaan tugasnya dan menjadi manajer efektif, sedangkan kebanyakan manajer yang tergolong kurang efektif, yaitu manajer yang tidak faham tentang gaya kepemimpinan situasional, sehingga mereka tidak mampu menerapkan gaya kepemimpinan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, Peneliti berasumsi bahwa berbagai macam gaya kepemimpinan yang ada, hanya akan cocok untuk satu keadaan kelompok dan akan sulit diterapkan kepada berbagai keadaan kelompok. Gaya kepemimpinan yang diperlukan adalah yang bersifat fleksibel dan adaptif, yang dapat sesuai dengan kondisi kelompok yang dipimpin. Mengingat Gaya kepemimpinan situasional selalu berupaya memperhatikan kondisi pegawai dan dilakukannya penyesuaian dan penyeimbangan antara kondisi pegawai dan gaya pemimpin, berdasarkan hasil studi, terbukti bahwa gaya kepemimpinan situasional banyak dipakai oleh manajer yang efektif dan meningkatkan prestasi pegawai.

Penerapan gaya kepemimpinan situasional memiliki kiat-kiat dan istilah sendiri, seperti dikemukakan oleh Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:180-181) :

Gaya kepemimpinan yang sesuai (gaya pemimpin) bagi level kematangan tertentu dari pengikut digambarkan dengan kurve preskriptif yang bergerak melalui keempat kuadran kepemimpinan. Kurve berbentuk lonceng itu disebut kurve preskriptif karena hal itu menunjukkan gaya kepemimpinan yang sesuai langsung di atas level kematangan yang berkaitan. Masing-masing dari gaya kepemimpinan itu- “memberitahukan” (*telling*), “menjajakan” (*selling*), “mengikutsertakan” (*participating*), dan “mendelegasikan” (*delegating*), merupakan kombinasi dari perilaku tugas dan perilaku hubungan.

Rincian gaya kepemimpinan yang dikemukakan Hersey dan Blanchard meliputi empat gaya, yaitu memberitahukan ( *telling*), menjajakan (*selling*), mengikutsertakan (*participating*) dan mendelegasikan (*delegating*).

Konsep kepemimpinan situasional ini dapat diterapkan dalam berbagai situasi, seperti yang dikemukakan Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma (1986:192-193) :

Konsep kepemimpinan situasional dapat diterapkan dalam situasi apapun di mana orang-orang berusaha mempengaruhi perilaku orang lain. Satu-satunya masalah yang kami temukan dalam penerapan konsep tersebut adalah bahwa perlu dilakukan penyesuaian bahasa yang digunakan agar cocok dengan perbendaharaan bahasa dalam situasi tertentu. Sebagai contoh, kami menemukan bahwa dalam melatih nyonya-nyonya rumah yang tidak bekerja, pada waktu kami berbicara tentang perilaku tugas dan hubungan, maka hal itu tidak bersambut sama sekali. Kami segera menyadari bahwa dalam menghadapi keadaan keluarga seperti itu, jauh lebih mudah bagi orang tua dan anak-anak untuk mengidentifikasi perilaku yang “direktif” daripada perilaku tugas dan jauh lebih mudah mengidentifikasi perilaku “suportif” daripada perilaku hubungan. Sebaliknya, pada waktu menghadapi para pelatih dan fasilitator yang telah memiliki banyak pengalaman pribadi dan, karenanya, tinggi hasil baginya pada hubungan manusia, perilaku direktif sekalipun akan cenderung merupakan stimulus yang negative. Oleh karena itu, dalam menghadapi orang-orang tersebut kami menggunakan kata “bimbingan” sebagai pengganti yang tepat bagi istilah “perilaku direktif”. Kami ingin menekankan bahwa dalam penggunaan berbagai label bagi perilaku dasar pemimpin itu-perilaku tugas dan perilaku hubungan-kami tidak mengubah definisinya sama sekali….Alasan tentang pentingnya memodifikasi berbagai istilah adalah bahwa konsep pokok dalam semua ilmu perilaku adalah komunikasi.

Berdasarkan penjelasan yang panjang dari Hersey dan Blanchard tersebut ada beberapa hal yang mendasar, yaitu kepemimpinan situasional ini dapat diterapkan dalam berbagai situasi dan terhadap bermacam jenis orang atau kelompok, hanya saja dalam cara menyampaikan dapat disesuaikan dengan keadaan orang atau kelompok tersebut, karena kalau menggunakan istilah yang seragam sering tidak mendapat respons yang baik, mengingat kebiasaan dan pemahaman yang berbeda dari masing-masing orang atau kelompok tersebut, dengan catatan tidak merubah makna dari masing-masing istilah tersebut.

Kaitan dengan hal tersebut, mengingat peneliti menggunakan gaya kepemimpinan situasional ini dalam ranah administrasi publik, maka agak terasa janggal mengenai penggunaan istilah *telling* (memberitahukan) dan *selling* (menjajakan), maka dengan tidak mengurangi makna dari istilah tersebut, peneliti menggunakan istilah gaya kepemimpinan dari Hersey dan Blanchard tersebut seperti yang dikutip Pasolong. Rincian Gaya kepemimpinan situasional dari Hersey dan Blanchard dalam Pasolong (2008:50-51) sebagai berikut :

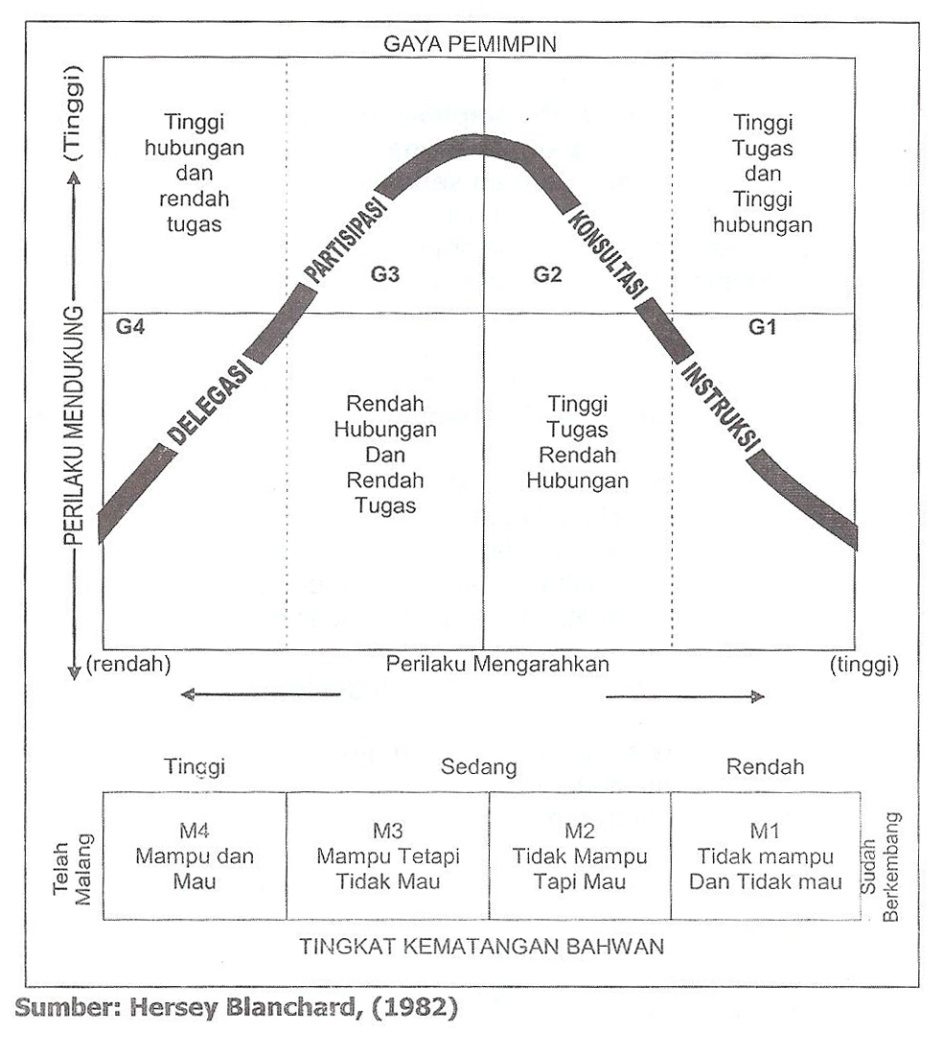
1. Gaya instruksi (direktif); yaitu diterapkan kepada bawahan yang memiliki tingkat kematangan yang rendah, yaitu bawahan yang tidak mau dan tidak mampu memikul tanggung jawab untuk melaksanakan tugas. Dalam banyak kasus, ketidak inginan bawahan merupakan akibat dari ketidak yakinannya atau kurangnya pengalaman dan pengetahuannya berkenaan dengan sesuatu tugas.
2. Gaya konsultasi pemimpin; yaitu diterapkan kepada bawahan yang mempunyai tingkat kematangan rendah ke sedang. Dalam hal ini bawahan yang tidak mampu tetapi berkeinginan untuk memikul tanggung jawab, yaitu memiliki keyakinan tetapi kurang memiliki pengetahuan dan keterampilan.
3. Gaya partisipasi pemimpin, yaitu diterapkan kepada bawahan yang memiliki tingkat kematangan dari sedang ke tinggi. Bawahan pada tingkat perkembangan ini, memiliki kemampuan tetapi tidak memiliki kemauan untuk melakukan suatu tugas yang diberikan. Ketidak inginan bawahan seringkali disebabkan karena kurangnya keyakinan.
4. Gaya delegasi pemimpin; yaitu diterapkan kepada bawahan yang mempunyai tingkat kematangan tinggi. Dalam hal ini bawahan dengan tingkat kematangan seperti ini adalah mampu dan mau, atau mempunyai keyakinan untuk memikul tanggung jawab.

Berdasarkan pendapat Hersey dan Blanchard di atas, maka dalam gaya kepemimpinan situasional, tindakan atau perilaku pemimpin akan tergantung dari sejauhmana tingkat kematangan dan kesiapan bawahan, sehingga tindakan yang akan diambil dapat sesuai dengan keadaan bawahan.

Pengertian kematangan, dirumuskan oleh Thoha (2007:322) : “Kematangan (*maturity*) dalam kepemimpinan situasional adalah sebagai kemampuan dan kemauan dari orang-orang untuk bertanggungjawab dalam mengarahkan perilakunya sendiri”.

Kemampuan, sebagai salah satu unsur dalam kematangan, dijelaskan oleh Gibson et. al. terjemahan Nunuk Adriani (1996:127) : “adalah sebuah trait (bawaan atau dipelajari) yang mengijinkan seseorang mengerjakan sesuatu yang bersifat mental dan fisik”. Pengertian keterampilan adalah kompetensi yang berhubungan dengan tugas. Mengenai kemauan, Pasolong (2008:52) mengatakannya : “sebagai unsur lain dari kematangan berkaitan dengan keyakinan diri dan motivasi seseorang”. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa gaya kepemimpinan situasional selalu berfokus kepada kesesuaian antara penerapan gaya kepemimpinan dengan tingkat kematangan atau perkembangan yang relevan dari para bawahan.

Hersey dan Blanchard dalam Pasolong (2008:53) menjelaskan hubungan tersebut sebagai berikut :



Sumber : Hersey Blanchard, dalam Pasolong (2008:53)

Gambar 2.4.

Tingkat Kematangan Bawahan

Penjelasannya sebagai berikut :

G1 ; Gaya Instruksi : khusus dan perketat supervisi. Disiapkan dengan jelas dan rinci, apa, kapan, di mana dan bagaimana melaksanakan tugas dengan jelas, dan sebaik-baiknya.

Indikator : jelaskan peran masing-masing; utamakan komunikasi dua arah; pemimpin membuat keputusan; ketatkan supervisi dan pertanggung jawaban; berikan instruksi tambahan untuk memperjelas; buat sesuatu menjadi sederhana dan khusus.

G2 ; Gaya Konsultatif : siapkan dengan jelas dan rinci siapa, apa, kapan, di mana dan bagaimana melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya.

Indikator : jelaskan keputusan dan beri peluang untuk klarifikasi; lakukan komunikasi dua arah (dialog); pemimpin membuat keputusan; jelaskan peran masing-masing; tanyakan tingkat kemampuan pengikut; dorongan untuk mengadakan sedikit meningkatkan.

G3 ; Gaya Partisipatif :banyak menerima masukan.

Indikator : jadilah pendengar yang aktif; bawahan membuat keputusan; komunikasi dua arah dan bawahan dilibatkan; mendukung bawahan dalam mengambil risiko; memberi pujian atas keberhasilan tugas bawahan; membangun percaya diri.

G4 ; Gaya Delegatif : mendelegasikan tugas-tugas.

Indikator : beri gambaran umum tentang tugas; bawahan membuat keputusan; memantau kegiatan; mendorong pencapaian tujuan.

M1 : Tidak berkemampuan dan tidak berkemauan (gelisah dan ragu - ragu ).

Indikator : Tidak menunjukkan kinerja sesuai levelnya; merasa dipaksa oleh tugas; suka menunda; tidak menyelesaikan tugas (tidak bertanggungjawab); selalu bertanya tentang tugasnya; menghindar; bertahan.

M2 : Tidak berkemampuan, tetapi berkemauan.

Indikator : menunjukkan pengetahuan rendah; tampak ragu dalam menyelesaikan tugas; tampak ketakutan atau kebingungan; senang bekerja sendiri; sering berusaha sendiri.

M3 : Berkemampuan, tapi tidak berkemauan (tidak percaya diri).

Indikator : Cemas; berminat dan responsif; menunjukkan kemampuan moderat sedang-sedang saja; menerima masukan; penuh perhatian; bersemangat.

M4 : Berkemampuan dan Berkemauan.

Indikator : siap menerima tugas atasan dan menyelesaikannya dengan cepat dan baik; dapat bekerja sendiri; berorientasi pada hasil; peduli terhadap berita baik dan buruk; pengambilan keputusan efektif dan bertanggung jawab atas tugasnya; memiliki standar kinerja yang tinggi; menyadari yang telah diusahakannya.

Berdasarkan penjelasan dari matrik atau kurva hubungan antara gaya kepemimpinan yang harus diterapkan dengan kondisi tingkat kematangan pegawai, maka dapat dicari dan dicocokkan antara tingkat kondisi kematangan pegawai dengan gaya kepemimpinan yang akan diterapkan, sehingga diharapkan terjadinya sinergitas dalam pelaksanaan tugas.

Penerapan gaya kepemimpinan terhadap kondisi bawahan tidak asal saja dilakukan, tetapi harus melalui tahapan, seperti diagnosis yang dilakukan pemimpin terhadap situasi bawahan tersebut. Langkah-langkah untuk menerapkan gaya kepemimpinan terhadap seseorang dalam situasi tertentu, dikemukakan Hersey dan Blanchard terjemahan Agus Dharma ( 1986:186 ) :

Pertama-tama, anda harus memutuskan bidang-bidang aktivitas seseorang atau kelompok yang hendak anda pengaruhi. Dalam dunia kerja bidang-bidang aktivitas itu biasanya berbeda-beda sesuai dengan tanggung jawab orang yang bersangkutan. Sebagai contoh, seorang wiraniaga boleh jadi memiliki tanggung jawab dalam penjualan, administrasi, pelayanan dan pengembangan tim. Oleh karena itu, sebelum manajer dapat menentukan gaya kepemimpinan yang sesuai untuk diterapkan bagi orang-orang tersebut, ia harus memutuskan aspek mana dari pekerjaan orang tersebut yang hendak dipengaruhinya. Apabila hal itu telah diputuskan, langkah kedua adalah menentukan kemampuan atau motivasi (tingkat kematangan) orang atau kelompok yang bersangkutan dalam masing-masing bidang pekerjaan itu. Langkah ketiga dan terakhir adalah memutuskan gaya kepemimpinan yang sesuai bagi orang yang bersangkutan dalam masing-masing bidang pekerjaan itu.

Langkah-langkah yang dikemukakan Hersey dan Blanchard tersebut di atas harus dimiliki oleh seorang pemimpin yang akan menerapkan gaya kepemimpinan situasional, sebagai kemampuan mendiagnosis.

Kerangka pemikiran mengenai budaya organisasi dapat dilihat, yaitu diantaranya dengan mengutip pendapat Kartasasmita (1997: 25) :

Dari pengalaman empiris selama ini diketahui betapa tidak mudahnya melakukan pembaharuan birokrasi. Sebabnya mungkin adalah pendekatan yang seringkali bersifat formal struktural, yaitu kepada penataan organisasi dan fungsi-fungsinya, yang sesungguhnya amat penting, tetapi lebih sulit untuk dilakukan adalah pembaharuan pada sisi nilai-nilai yang membentuk manusia birokrat. Dengan demikian pembangunan budaya birokrasi adalah lebih utama dibanding pembaharuan yang hanya bersifat struktural.

Memperhatikan pendapat tersebut di atas, dalam rangka pembangunan dan pembaharuan birokrasi, ternyata pendekatan yang selama ini digunakan adalah bersifat formal struktural dan ternyata tidak menghasilkan pembaharuan birokrasi yang signifikan, dan justru menurut pemikiran Kartasasmita yang penting dikembangkan, namun amat sulit adalah pembaharuan pada nilai-nilai birokrat. Budaya organisasi sebagai system makna bersama yang mengandung nilai dan norma sangatlah esensil untuk ditumbuh kembangkan agar organisasi tersebut berkinerja baik.

Pada penelitian ini, karakteristik budaya organisasi yang peneliti gunakan adalah yang dikemukakan Robbins alih bahasa tim index (2003: 305) :

Budaya organisasi mengacu ke suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dari organisasi lain. Sistem makna bersama ini bila diamati dengan lebih saksama, merupakan seperangkat karakteristik utama yang dihargai oleh organisasi itu. Riset paling baru mengemukakan tujuh karakteristik primer berikut yang secara bersama-sama, menangkap hakikat dari budaya suatu organisasi, yaitu :

1. Inovasi dan pengambilan risiko.

Sejauh mana para karyawan didorong untuk inovatif dan mengambil risiko.

1. Perhatian ke rincian.

Sejauh mana karyawan diharapkan memperlihatkan presisi (kecermatan), analisis, dan perhatian kepada rincian.

1. Orientasi hasil.

Sejauh mana manajemen memusatkan perhatian pada hasil bukannya pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil itu.

1. Orientasi orang.

Sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang di dalam organisasi itu.

1. Orientasi tim.

Sejauh mana kegiatan kerja diorganisasikan sekitar tim-tim, bukannya individu-individu.

1. Keagresifan.

Sejauh mana orang-orang itu agresif dan kompetitif dan bukannya santai-santai.

1. Kemantapan.

Sejauh mana kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo daripada pertumbuhan.

Ketujuh elemen karakteristik budaya organisasi yang dikemukakan Robbins ini peneliti pilih, karena seperti dikemukakan Robbins merupakan hasil riset terbaru dan peneliti menganggap relevan dengan penelitian peneliti. Khusus karakteristik pengambilan risiko (*risk taking*), yang seolah-olah tidak cocok untuk diterapkan dalam budaya organisasi administrasi publik, peneliti menganggap karakteristik tersebut masih relevan diterapkan dalam organisasi apa pun, termasuk dalam administrasi publik, karena di organisasi apa pun pasti ada masalah risiko yang harus selalu diwaspadai dan dihadapi. Apalagi saat ini dalam era globalisasi, administrasi publik pun harus berpacu dengan tuntutan *stake holder*, sehingga dalam paradigma administrasi publik saat ini dikembangkan pemikiran tentang *reinventing government* dan *banishing birocrasy*, yang menuntut adanya pengambilan risiko untuk setiap kegiatan yang dilakukan aparatur pemerintah.

Variable ketiga, yaitu tentang efektivitas organisasi, kerangka pemikrannya dapat dilihat dari pendapat Georgepoulos dan Tannenbaum dalam Etzioni (1969:82) sebagai berikut : *“...organization effectiveness as the extent to which an organization as a social system, given certain resources and mean, fulfill it’s objective without in capacitating it’s mean and resources and without placing strain upon it’s membe*r”. Georgepoulos dan Tannenbaum pada intinya berpendapat bahwa efektivitas organisasi adalah tingkat sejauhmana suatu organisasi sebagai sistem sosial dengan segala sumber daya dan sarana tertentu yang tersedia memenuhi tujuannya tanpa pemborosan serta menghindari terjadinya ketegangan yang tidak perlu diantara para anggotanya. Efektivitas organisasi dapat terjadi manakala tujuan tercapai dengan tidak mengabaikan efisiensi dan menghindari gesekan antar anggota organisasi.

Robbins alih bahasa Yusuf Udaya (1994:85) mengemukakan tentang definisi efektivitas organisasi : “Keefektifan organisasi dapat didefinisikan sebagai tingkatan pencapaian organisasi atas tujuan jangka pendek (tujuan) dan jangka panjang (cara). Pemilihan itu mencerminkan konstituensi strategis, minat pengevaluasi, dan tingkat kehidupan organisasi”. Pendapat Robbins tentang definisi efektivitas organisasi relatif sangat sederhana, yaitu hanya melihat dari pendekatan pencapaian tujuan. Padahal efektivitas organisasi ini pengertiannya demikian kompleks, karena seperti telah diuraikan dalam kajian pustaka, disamping pendekatan pencapaian tujuan, juga ada pendekatan lain, seperti pendekatan system, pendekatan konstituensi strategis dan pendekatan nilai bersaing.

Parameter untuk mengetahui seberapa besar efektivitas organisasi, peneliti memilih yang dikemukakan oleh Steers dalam Tangkilisan (2005:141) :

1). Produktivitas;

2). Kemampuan adaptasi atau fleksibilitas;

3) Kepuasan kerja;

4) Kemampuan berlaba;

5) Pencarian sumber daya.

Alasan parameter yang dikemukakan Steers yang dipilih, karena peneliti menganggap parameter tersebut bersifat lebih variatif dan mencakup berbagai pendekatan. Uraian tentang parameter-parameter efektivitas organisasi tersebut adalah sebagai berikut :

Produktivitas, sebagai tolok ukur pertama, seperti telah dikemukakan Indrawijaya bisa disamakan dengan prestasi kerja organisasi secara keseluruhan. Istilah prestasi kerja menurut Steers terjemahan Magdalena Jamin (1985:140) :

Prestasi kerja adalah suatu penyelesaian tugas pekerjaan yang sudah dibebankan sesuai dengan target yang sudah ditentukan, bahkan ada yang melebihi target yang sudah ditentukan sebelumnya. Prestasi kerja yang telah dicapai akan mempengaruhi orang lain untuk dapat melakukan hal yang sama. Dengan demikian maka hasil kerja di dalam organisasi menjadi lebih baik.

Steers menekankan pengertian tentang prestasi kerja sebagai suatu keberhasilan penyelesaian tugas dengan memenuhi target bahkan melebihinya. Pengertian produktivitas dikemukakan Tangkilisan (2005:144) : “Produktivitas merupakan rasio masukan dan keluaran, sedangkan pada organisasi publik, produktivitas dapat diartikan sampai sejauh mana target yang telah ditetapkan oleh organisasi dapat direalisasikan dengan baik”. Pengertian produktivitas yang dikemukakan Tangkilisan hampir tidak jauh berbeda dengan pengertian prestasi kerja yag dikemukakan Richard Steers, yaitu suatu pencapaian pelaksanaan tugas yang direalisasikan dengan baik.

Pada dasarnya, baik Prestasi kerja ataupun produktivitas bersifat terukur, karena ada target-target yang menjadi acuannya. Bila dapat memenuhi target yang telah ditentukan, berarti produktivitas/prestasi kerjanya baik, tapi bila tidak dapat memenuhi target, produktivitas/prestasi kerjanya kurang baik. Berhasil atau tidaknya seseorang menunjukkan produktivitas/prestasi kerja akan tergantung berbagai faktor, seperti diungkapkan Steers terjemahan Magdalena Jamin (1985:141) :

Secara sederhana umumnya orang percaya bahwa prestasi kerja individu merupakan fungsi gabungan dari tiga faktor penting yaitu :

1. Kemampuan dan minat seorang pekerja.
2. Kejelasan dan penerimaan atas penjelasan.
3. Peranan seorang pekerja dan tingkat motivasi kerja.

Untuk mencapai prestasi seperti yang diinginkan maka diperlukan kerja keras sesuai dengan fungsi peranan di dalam organisasi yang dimasukinya. Prestasi kerja dapat dirasakan bila seseorang telah berhasil melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Steers menekankan kembali pengertian prestasi kerja sebagai fungsi dari kemampuan dan minat seorang pekerja, kejelasan dan penerimaan atas penjelasan serta peranan seorang pekerja dan tingkat motivasi kerja, yang dengan ke tiga hal tersebut dimungkinkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Berdasarkan uraian diatas maka dapat diketahui bahwa produktivitas/prestasi kerja merupakan faktor penting dalam rangka mencapai tujuan organisasi, karena tanpa adanya produktivitas/prestasi kerja, akan sulit mencapai tujuan organisasi.

Kedua, kriteria kemampuan adaptasi atau fleksibilitas, Steers terjemahan Magdalena Jamin (1985:141) berpendapat : “Karena kemampuan kerja manusia terbatas, baik fisik, waktu, tempat, pendidikan serta faktor lain, akibatnya manusia tidak dapat memenuhi semua kebutuhannya tanpa melalui atau bantuan yang lain”. Konsekwensi dari keterbatasan itu, maka setiap orang yang masuk ke dalam organisasi dituntut untuk menyesuaikan diri dengan orang-orang yang bekerja di dalamnya maupun dengan tugas pekerjaan yang ada dalam organisasi tersebut. Kemampuan menyesuaikan diri ini menjadi sangat penting, karena hal tersebut merupakan sarana tercapainya kerjasama antar karyawan yang dapat mendukung tercapainya tujuan organisasi.

Ketiga, Kepuasan kerja adalah faktor yang terkait langsung dengan karyawan, dan sangat signifikan pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan organisasi. Tangkilisan (2005:164) mengemukakan : “Kepuasan kerja adalah tingkat kesenangan yang dirasakan seseorang atas peranan atau pekerjaannya dalam organisasi. Kepuasan kerja adalah tingkat rasa puas individu, bahwa mereka mendapat imbalan yang setimpal, dari bermacam-macam aspek situasi pekerjaan dari organisasi tempat mereka bekerja”.

Kepuasan kerja akan tercapai manakala imbalan yang diterima, baik yang bersifat intrinsik maupun ekstrinsik sesuai dengan harapan karyawan. Hal ini berarti bahwa kepuasan kerja pegawai tidak cukup dipenuhi oleh insentif saja, tetapi juga meliputi pengakuan dari atasan atas hasil kerjanya, situasi yang tidak monoton, dan sebagainya. Kepuasan kerja ini perlu dipelihara dengan baik, karena sangat berpengaruh terhadap prestasi kerja, yang pada gilirannya berpengaruh terhadap efektivitas organisasi.

Keempat, kriteria Kemampuan berlaba, menurut Steers terjemahan Magdalena Jamin (1985:142) : ”dapat diartikan kemampuan pekerja memberikan kontribusi positif bagi organisasi”. Organisasi yang orientasinya terpusat pada laba akan mengarahkan tenaga kerjanya untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai pembagian tugas agar tercapai efisiensi kerja sehingga meningkatkan profit organisasi yang akan berdampak pada tercapainya efektivitas. Profit yang dimaksud tentunya tidak selalu berbentuk keuntungan materi, tetapi lebih ditekankan kepada bagaimana seorang pegawai memberikan dedikasinya terhadap organisasi di mana dia bekerja, sehingga organisasi tersebut dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Campbell, yang dikutip Immanuel dalam Mulyaningsih (2010:83) mengatakan : “... mengenai indikator dari kemampuan menghasilkan laba *(profitability)* dapat mencakup beberapa indikator, yaitu produktivitas, efisiensi dan pencapaian tujuan”. Campbell dalam hal ini menegaskan bahwa kemampuan berlaba dapat dikatakan berhasil apabila tercapai produktivitas, terjadi penghematan dan tercapainya tujuan yang telah direncanakan.

Kelima, kriteria pencarian sumber daya, Steers terjemahan Magdalena Jamin.(1985:142) telah mengidentifikasi tiga bidang yang saling berhubungan, yaitu :

Pertama, mengintegrasikan dan mengkoordinasi berbagai sub sistem organisasi (yaitu produktif, pendukung pemeliharaan, penyesuaian dan manajemen) sehingga setiap sub sistem mempunyai sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan tugas utamanya. Jika sub sistem ini dikoordinasikan dengan tepat, energi yang tersedia untuk kegiatan-kegiatan yang diarahkan ke tujuan menjadi lebih efisien. Kedua, berhubungan dengan penetapan, pengimplementasian dan pemeliharaan pedoman-pedoman kebijakan. Pedoman kebijakan dapat mendukung efektivitas organisasi dengan memastikan bahwa organisasi menarik manfaat dari keputusan dan tindakan yang lalu dan menekan pemborosan energi atau fungsi ganda dalam beberapa bagian sampai seminimal mungkin. Ketiga, setiap ancangan sistem pada penelaah organisasi mengakui adanya serangkaian umpan balik dan lingkaran kendali yang menjalankan fungsi *gyroskopik* demi menjamin agar organisasi tetap pada usaha pencapaian tujuan.

Guna tercapainya pencarian sumber daya yang baik, maka unsur-unsur sub sistem organisasi harus terkordinasi dengan tepat, pedoman kebijakan harus diimplementasikan dengan tepat, untuk mencegah kebocoran serta harus ada umpan balik sebagai upaya menjamin pencapaian tujuan. Penanganan terhadap indikator tersebut diharapkan dapat mengubah efektivitas organisasi yang awalnya bersifat abstrak, menjadi suatu pemahaman yang konkrit, sehingga dapat memperjelas kontribusinya terhadap kemajuan organisasi.

Keterkaitan masalah kepemimpinan dengan efektivitas organisasi bagaikan pedang dengan sarungnya, demikian erat, karena keberadaan yang satu tidak akan ada nilainya kalau tidak menghasilkan yang lain dan demikian sebaliknya, efektivitas organisasi agak sulit terwujud tanpa kepemimpinan yang baik. Hal ini seperti yang dikemukakan Gannon (1979:201) :

*Without effective leadership, it is difficult for an organization to function effectively. Leaders or managers define the goals the organization pursues, they develop planning and control systems that guide and monitor organization’s destiny; they construct an organizational structure appropriate for tasks undertaken; and they motivate their subordinates to complete these tasks. Thus, effective leadership is a key factor in the life and success of organization. According to Chester Barnard ( 1938 ), it is the critical factor.*

Gannon menegaskan bahwa tanpa kepemimpinan yang efektif, sulit bagi suatu organisasi berfungsi secara efektif. Jadi prasyarat keberhasilan dan hidupnya suatu organisasi adalah adanya kepemimpinan yang efektif sebagai faktor kunci. Jelaslah betapa pentingnya peranan kepemimpinan ini dalam tumbuh kembangnya keefektifan suatu organisasi. Hal ini sesuai hasil kajian B. Guy Peters dalam Basuki (hhtp://www.stialan.ac.id/artikel%20j%20Basuki.pdf) : “bahwa reformasi dan peningkatan kinerja organisasi memiliki korelasi yang signifikan dengan kepemimpinan dan kompetensi para pemimpin organisasi pemerintah dan dunia usaha”. Guy Peters berdasarkan hasil kajiannya menemukan adanya korelasi yang signifikan antara peningkatan kinerja organisasi, yang tiada lain adalah efektivitas organisasi akibat pengaruh kepemimpinan. Lebih jauh Fiedler dalam Thoha (2004:63) mengatakan tentang pengaruh gaya kepemimpinan situasional terhadap efektivitas organisasi :

Kinerja dapat dicapai secara efektif apabila pemimpin dalam organisasi tersebut mengembangkan suatu kepemimpinan situasional. Pendekatan situasional merupakan pendekatan yang menyatakan bahwa teknik manajemen yang paling baik adalah yang memberikan kontribusi untuk pencapaian sasaran organisasi dalam situasi atau lingkungan yang berbeda.

Fiedler sangat tegas dengan mengatakan bahwa apabila pemimpin dalam organisasi mengembangkan gaya kepemimpinan situasional maka efektivitas organisasi akan dapat dicapai.

Berkaitan dengan pengaruh budaya terhadap efektivitas organisasi, Robbins alih bahasa Yusuf Udaya (1994:484) mengatakan :

Apakah pengaruh dari suatu budaya yang kuat terhadap keefektifan organisasi ? jawabnya adalah : Keefektifan mensyaratkan bahwa budaya, strategi, lingkungan dan teknologi sebuah organisasi bersatu. Makin kuat budaya suatu organisasi makin penting bahwa budaya tersebut cocok dengan variabel-variabel tersebut.

Robbins dengan tegas mengatakan bahwa budaya organisasi yang kuat, yang nilai-nilainya dianut oleh semua anggota organisasi, akan sangat berpengaruh terhadap efektivitas organisasi. Cara memandang pengaruh budaya terhadap efektivitas organisasi dikemukakan Denison dalam Tika (2008:135) :

Efektivitas adalah fungsi dari menterjemahkan nilai-nilai dan keyakinan inti ke dalam peraturan-peraturan dan praktik-praktik dengan cara yang konsisten. Visi pemimpin harus dioperasionalisasikan melalui tindakan. Membangun budaya kuat berimplikasi bahwa nilai-nilai dan tindakan sangat konsisten. Bentuk konsistensi ini sering disebut-sebut sebagai sumber kekuatan organisasi dan cara untuk memperbaiki kinerja dan efektivitas organisasi.

Berdasarkan pendapat Denison tersebut budaya organisasi yang kuat dan dilaksanakan secara konsisten akan menjadi sesuatu sumber kekuatan organisasi dalam memperbaiki dan meningkatkan efektivitas organisasi. Pendapat Denison tersebut lebih memperjelas betapa besar pengaruh budaya organisasi terhadap efektivitas organisasi. Keterkaitan Budaya organisasi dengan efektivitas organisasi juga banyak dikemukakan para ahli dalam Jaja Suteja, http://bisnis-jabar.com/berita/kepemimpinan-transformasional-budaya-dan-efektivitas-organisasi.html, menyebutkan :

Budaya organisasi yang positif seringkali dikaitkan dengan semakin meningkatnya kesejajaran staf organisasi (*increasingly staff alignment*), meningkatnya  efektivitas organisasi, menciptakan konsensus yang lebih tinggi, meningkatnya produktifitas dan komitmen para pegawai, serta  pertimbangan arah strategi yang makin jelas (Barney, 1986).  Pendapat tersebut didukung oleh studi empiris Avolio (1991), yang menyatakan bahwa budaya organisasi yang konstruktif sebagai kunci untuk meningkatkan komitmen, produktivitas dan profitabilitas serta efektivitas organisasi.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, budaya organisasi ini bila dibangun dan dilaksanakan secara positif, maka akan menjadi kunci dalam rangka meningkatkan komitmen organisasi, produktivitas, profitabilitas dan efektivitas organisasi.

Melengkapi pendapat para ahli di atas, keterkaitan antara gaya kepemimpinan situasional dengan budaya organisasi dikemukakan Wibowo (2010:311) : “Budaya organisasi tidak dapat dipisahkan dengan kepemimpinan dalam organisasi, karena budaya organisasi tumbuh dan berkembang bersama pendiri dan pemimpin organisasi yang kuat. Perkembangan organisasi sangat bergantung pada kemampuan pemimpin”. Berdasarkan pendapat Wibowo bahwa kepemimpinan sangat berpengaruh terhadap budaya organisasi, baik kelahirannya maupun perkembangannya, sehingga dapat dikatakan kepemimpinan ikut menentukan keberadaan budaya organisasi, meski masih ada unsur lain yang berperan terhadap eksistensi budaya organisasi. Pendapat tersebut dapat lebih mempertegas bahwa antara gaya kepemimpinan dan budaya organisasi dalam mempengaruhi efektivitas organisasi, tidaklah berjalan sendiri-sendiri, tetapi terjadi sinergitas dari kedua variabel tersebut. Hal ini seperti dikemukakan Jaja Suteja, dalam http://bisnis-jabar.com/berita/kepemimpinan-transformasional-budaya-dan-efektivitas-organisasi.html, menyebutkan :

Efektivitas organisasi, sudah barang tentu membutuhkan baik pemikiran strategik maupun yang bersifat taktis operasional, sebagaimana pentingnya membangun budaya suatu organisasi oleh para pemimpinnya. Pemikiran strategik akan membantu menciptakan dan membangun visi keagenan organisasi dimasa yang akan datang. Sebuah visi organisasi muncul dan bergerak searah dengan bagaimana para pemimpin tersebut membangun serta mengembangkan budaya, oleh karenanya budaya organisasi dirancang dalam sebuah visi yang dipegang dan diyakini oleh pemimpinnya. Sebaliknya  sebuah visi dapat menentukan karakteristik budaya organisasi.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut di atas dan dengan mengacu kepada pendapat para ahli yaitu gaya kepemimpinan situasional dari Hersey & Blanchard, Budaya Organisasi dari pendapat Stephen P. Robbins dan Efektivitas Organisasi dari Steers, maka kerangka pemikiran penelitian tentang pengaruh gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi terhadap efektivitas organisasi, dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.5.

Kerangka Pemikiran Penelitian tentang Pengaruh Gaya Kepemimpinan Situasional dan Budaya Organisasi terhadap Efektivitas Organisasi

* 1. **Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan paparan kerangka pemikiran di atas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

1. Gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi pada Dinas Daerah di Kota Bekasi ditengarai belum dilaksanakan secara efektif.
2. Gaya kepemimpinan situasional dan budaya organisasi secara simultan besar pengaruhya terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi.
3. Gaya kepemimpinan situasional diukur melalui gaya instruksi, gaya konsultasi pemimpin, gaya partisipasi pemimpin dan gaya delegasi pemimpin, besar pengaruhnya terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi.
4. Budaya organisasi diukur melalui karakteristik inovasi dan pengambilan risiko, karakteristik perhatian ke rincian, karakteristik orientasi hasil, karakteristik orientasi orang, karakteristik orientasi tim, karakteristik keagresifan, dan karakteristik kemantapan, besar pengaruhnya terhadap efektivitas organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi.