

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pasca reformasi tahun 1998 Perubahan paradigma pembangunan yang semula bersifat sentralistik menjadi desentralistik dalam otonomi daerah. Dalam rangka Pelaksanaan asas Desentralisasi Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Dengan diberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ini berarti pemerintah pusat tidak hanya melimpahkan masalah pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, akan tetapi yang lebih penting adalah peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat (publik).

Sesuai dengan konsederan UU No 23 tahun 2014 yaitu: penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk melaksanakan tujuan daripada undang-undang diatas, Pelaksanaan asas desentralisai menjadi sebuah keharusan agar kekuasaan tidak berpusat pada pemerintah pusat tapi juga pada pemerintah daerah. Dimana, desentralisasi adalah strategi untuk mendemokratisasi sisitem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan, Huda (2010:66). Desentralisasi menurut Thoha (2012:15) sebagai kebijakan untuk mengembalikan kekuasaan kepada rakyat, karena tidak semua perkara dapat di selesaikan oleh negara. Oleh karena itu tidak ada pilihan lain kecuali menjadi kebijaksanaan otonomi daerah yang mengembalikan harkat, martabat dan harga diri masyarakat daerah Syaukani, et.al (2012:162).

Selain pada itu, Desentralisasi yang berkeinginan untuk mewujudkan demokratisasi dan Hak asasi manusia Syafiie (2011:3012). Adapun kepentingan desentralisasi menurut Smith jika dilihat dari kepentingan pemerintah pusat, terdapat 3 dimensi desentralisasi yaitu, pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan untuk menciptakan stabilitas politik. Sedangkan dari sisi pemerintah daerah, dimensi desentralisasi adalah untuk mewujudkan *political equality*, *eccountability dan local responsiveness*, Jeddawi dalam Suaib (2014:13). Selain itu juga yang terpenting untuk otonomi daerah adalah bagaimana melaksanakan fungsi pemerintah sebagaimana dinyatakan oleh Usman dalam Mutiarin (2012:30) yaitu: (1) *Servising Function* (Fungsi Pelayanan), (2) *Regulation Function* (fungsi *Regulasi*), (3) *Emporwing Function* (fungsi Pemberdayaan), ketiga fungsi tersebut bermuara pada pembangunan kesejatraan masyarakat.

Bappenas (2008:31), melakukan studi evaluasi dampak pemekaran daerah tahun 2001-2007 bekerja sama dengan UNDP Hasil evaluasi menunjukkan bahwa, (1) Daerah-daerah pemekaran yang menjadi cakupan wilayah studi, secara umum memang tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Namun setelah lima tahun dimekarkan, ternyata kondisi daerah otonom baru (DOB) juga secara umum masih tetap berada di bawah kondisi daerah induk dan daerah kontrol, (2) Pertumbuhan ekonomi daerah otonom baru (DOB) lebih fluktuatif dibandingkan dengan daerah induk yang relatif stabil dan terus meningkat. Memang pertumbuhan ekonomi daerah pemekaran (gabungan DOB dan daerah induk) menjadi lebih tinggi dari daerah-daerah kabupaten lainnya, namun masih lebih rendah dari daerah kontrol.

Dengan adanya Undang-undang Nomor 46 tahun 1999 tentang pembentukan Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Buru dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat, maka Kabupaten Maluku Utara telah menjadi Provinsi Maluku Utara dengan ibukotanya ditetapkan berkedudukan di Sofifi (pasal 9 UU No. 46 tahun 1999). Sofifi awalnya merupakan merupakan sebuah desa kemudian menjadi kelurahan sekaligus sebagai ibukota Kecamatan Oba Utara Kota Tidore Kepulauan. Hal demikian Sofifi belum memiliki infrastruktur dan fasilitas yang cukup memadai sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Maluku Utara.

Aktifitas pemerintah daerah Provinsi Maluku Utara sementara waktu tetap dijalankan di pusat pemerintahan yang lama yaitu Kota Ternate selama lima tahun (1999-2004) sambil menunggu pemerintah daerah Provinsi Maluku Utara mempersiapkan infrastruktur sebagaimana layaknya sebuah pusat pemerintahan

(pasal 20 UU No. 46 Tahun 1999). Sejak 4 Agustus 2010 menggantikan kota terbesarnya, Ternate yang berfungsi sebagai ibukota sementara selama 11 tahun untuk menunggu kesiapan infrastruktur Sofifi.

Penentuan ibukota Provinsi Maluku Utara pada daerah yang masih berstatus desa/kelurahan, merupakan hal yang tidak lazim sebagaimana penentuan ibukota provinsi lainnya di Indonesia, walaupun belum ada peraturan tertulis yang mengatur hal ini akan tetapi kenyataannya dari 34 provinsi 31 diantaranya berstatus daerah otonom dan dua berstatus kabupaten dan hanya satu yang berstatus kelurahan yaitu Sofifi Provinsi Maluku Utara, Tim Fisipol UGM, (2011). Hal ini menggambarkan bahwa penentuan Sofifi sebagai ibu kota provinsi cenderung lebih politis ketimbang alasan sosial ekonomi dan fisik wilayah yang layak sebagai ibukota, sebagaimana dikemukakan Tim Fispol UGM (2011) bahwa Sofifi ditetapkan sebagai ibukota provinsi definitif dipandang sebagai suatu konsensus yang mampu meredam konflik diantara dua kekuatan kultural sekaligus bentuk akomodasi dari dua kepentingan yakni Sultan Ternate dan Sultan Tidore.

Hal tersebut dapat diatasi, jika pengaruh arah kepemimpinan yang di tentukan oleh kepala daerah. Disatu sisi daerah memerlukan pemimpin yang dapat mengarahkan dan disisi lain pada saat tertentu pemimpin dituntut untuk mampu memimpin. Untuk menentukan keberhasilah jalannya sebuah oraganisasi menurut Nurmandi (2010:189) tergantung pada kapasitas diantaranya kepemimpinan, sumber daya manusia, sistem Informasi, dan Interaksi manusia dalam dan pihak luar organisasi.

Kepemimpinan menurut Sedarmayanti (2013:121) adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain dengan dirinya sendiri dengan cara tertentu sehingga perilaku orang lain berubah/tetap, menjadi integratif. Untuk itu Santoso (2014:261) menyatakan pemimpin adalah mereka yang telah selesai dengan dirinya sendiri.

Dalam pembangunan legitimasi kepemimpinan sangat mempunyai pengaruh untuk menentukan arah kehidupan suatu bangsa Winarno (2013:49), Sebagaimana di kemukakan oleh Thoha (1983:5) bahwa: “Dunia atau umat manusia di dunia ini pada hakekatnya ditentukan oleh beberapa orang saja, yakni yang berstatus sebagai pemimpin”. Hal senada dikemukakan juga oleh Pamudji (1995:1) yang menyatakan bahwa: “sejarah suatu bangsa dan negara pada dasarnya berkisar pada sejarah pemimpinnya”. Lebih lanjut Pamudji menyatakan bahwa, “Kepemimpinan berasal dari kata dasar pemimpin yang artinya bimbing atau tuntun. Dari pengertian tersebut Kepemimpinan dipahami dalam dua pengertian yaitu sebagai kekuatan untuk menggerakkan dan mempengaruhi orang.

Untuk mengarahkan aktifitas kelompok ada beberapa hal sebagaimana di jelaskan oleh Rivai (2003:2-3), yaitu: (1) kepemimpinan itu melibatkan orang lain baik itu bawahan maupun pengikut, (2) kepemimpinan melibatkan pendistribusian kekuasaan antara pemimpin dan anggota kelompok secara seimbang, (3) adanya kemampuan untuk menggunakan berbagai bentuk kekuasaan yang berbeda-beda untuk mempengaruhi tingkah laku pengikutnya dengan berbagai cara. Disisi lain, kepemimpinan merupakan suatu proses kegiatan atau aktifitas dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Untuk mencapai tujuan tersebut melalui kegiatan

menggerakkan orang-orang yang dipimpin. Dalam kaitan ini Kartono (2001:33), Berpendapat Pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan, sehingga dia mampu mempengaruhi orang-orang lain untuk bersama-sama melakukan aktifitas tertentu demi pencapaian satu atau beberapa tujuan.

Dengan demikian pemimpin dapat juga dikatakan seseorang yang karena kecakapan dan kelebihannya sehingga mampu mempengaruhi atau menggerakkan orang lain untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang dikehendakinya. Selain sebagai pemimpin juga seseorang juga memiliki kekuasaan. Menurut Zudiyanto (2008:38) kekuasaan itu bukan semata-mata soal politik tapi soal amanah. Kekuasaan itu adalah wakaf politik, dimana penggunaan kekuasaan untuk kemaslahatan orang banyak bukan untuk diri sendiri atau kelompok.

Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu faktor untuk meningkatkan produktivitas kinerja suatu organisasi atau instansi. Kinerja sebagaimana di maksudkan oleh Serdarmayanti (2004:174) adalah hasil para pekerja, proses organisasi, terbukti secara konkrit, menyempurnakan tanggung jawab, dapat diukur, dapat dibandingkan dengan standar yang sudah ditentukan.

Kepala daerah yang di maksudkan dalam penelitian ini adalah Gubernur Maluku Utara (Abdul Ghani Kasuba). KH. Abdul Ghani Kasuba, Lc (lahir di Bibinoi, Halmahera Selatan, Maluku Utara, 21 Desember 1951; umur 63 tahun ) adalah seorang politikus Indonesia. Ia adalah wakil gubernur Maluku Utara mendampingi Thaib Armaiyn yang dilantik pada 29 September 2009. Pasangan ini diusung Partai Demokrat, PKS, PBB, PKB, dan sejumlah parpol kecil. Sebelumnya, Abdul Gani Kasuba merupakan anggota DPR-RI dari dapil Maluku

Utara dari Fraksi PKS. Pendidikan dari tingkat SD sampai dengan SMA diselesaikan di Palu, Sulawesi Tengah, sedangkan tingkat sarjana diselesaikan di Universitas Islam Madinah, Arab Saudi. Pada Pemilihan umum Gubernur Maluku Utara 2013, Ia mencalonkan diri sebagai Gubernur didampingi Muhammad Natsir Thaib. Setelah melalui proses yang alot selepas pemilukada, akhirnya Ghani Kasuba dilantik sebagai Gubernur Maluku Utara. Pelantikan dilakukan di Sofifi ibukota Maluku Utara pada 2 Mei 2014. Ghani Kasuba dan Natsir Thaib dilantik oleh Mendagri Gamawan Fauzi di Gedung DPRD Maluku Utara. Pengalaman Jabatan/Pekerjaan

- 1) 1976 s.d. 1977: Sekretaris Persatuan Pelajar Mahasiswa Medinasi
- 2) 1983 s.d. 1990: Kepala Inspeksi Al Khairat Maluku Utara - Irian Jaya
- 3) 1994 s.d. 1999: Wakil Ketua Majelis Ulama Provinsi Maluku Utara
- 4) 2004 s.d. 2007: Anggota DPR-RI dari Partai Keadilan Sejahtera
- 5) 2008 s.d. 2013: Wakil Gubernur Maluku Utara
- 6) 2014 s.d. 2019: Gubernur Maluku Utara

Adapun pengalaman Pengalaman Organisasi meliputi (1), Wakil Ketua Komisaris Al Khairat Maluku Utara-Irian Jaya, (2) Ketua Partai Keadilan Sejahtera Provinsi Maluku Utara, (3) Ketua Badan Pembina Umat Partai Keadilan Sejahtera Provinsi Maluku Utara ([wikipedia.org](http://wikipedia.org)). Adapun Visi dan Misi Beliau menjadi gubernur periode (2013-2018), yang harus di jalankan sebagai berikut:

- 1) VISI: Mewujudkan Maluku Utara Sehat, Maju, Aman, Harmonis, Tumbuh Cerdas, Berahlak dan Adil.

2) Misi:

- a) Mewujudkan Percepatan Infrastruktur pembangunan wilayah.
- b) Mewujudkan Tata Kelola Sumber Daya Alam yang berbasis Lingkungan Hidup
- c) Membangun ekonomi rakyat yang kuat dan berdaya saing tinggi.
- d) Mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik.
- e) Mewujudkan kemandirian Fiskal daerah yang berbasis pada kreativitas ekonomi daerah.
- f) Membangun Maluku Utara yang Sehat dan Cerdas.
- g) Mewujudkan Maluku Utara yang Agamis.
- h) Mewujudkan Maluku Utara yang Aman, Harmonis, dan Berkeadilan.

KH Abdul Gani Kasuba, Lc, merupakan salahsatu pemimpin Maluku Utara saat ini yang paling terlihat menonjol dalam hal punya kepedulian yang besar terhadap masyarakat. Beliau cukup matang dalam hal organisasi keagamaan maupun dunia politik, namun itu semua tidak menjadi acuan beliau dengan sosok yang spritual dan teduh dan dermawan beliau lebih mengutamakan kepentingan masyarakat sehingga wajarlah kalau didaulat sebagai pemimpin yang pro rakyat. Dari keterangan masyarakat di setiap daerah yang dikunjungi beliau sosok pemimpin yang paling bersahaja dengan masyarakat, beliau selalu hadir dalam setiap acara di daerah baik acara resmi maupun tidak resmi dan dengan sosok yang penuh kepedulian terhadap masyarakat, banyak yang menaruh harapan kepada beliau sebagai pemimpin kedepan (<http://forum.detik.com>).



Dalam poin d, yang berkaitan dengan penelitian ini, Gubernur Maluku Utara K. H. Abdul Gani Kasuba memerintahkan kepada seluruh aparatur sipil negara di Provinsi Maluku Utara untuk meningkatkan kinerja, kedisiplinan dan mendukung penuh setiap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Apalagi saat ini Pemerintah Provinsi Maluku Utara sudah menempati kantor baru di Sofifi. ([www.menpan.go.id](http://www.menpan.go.id)). Untuk meningkatkan kinerja pegawai, Gubernur mengatakan pemerintah akan sesegera mungkin meningkatkan penghasilan tambahan bagi seluruh PNS, guna memenuhi biaya operasional pegawai untuk melaksanakan tugas sebagaimana mestinya ([www.deliknews.com](http://www.deliknews.com)).

Selain itu juga pemerintah Pemrov memberikan fasilitas lebih kepada pegawai yaitu: pengadaan kapal feri gratis dari PT Angkutan Sungai, Danau, dan Penyeberangan Indonesia, uang transportasi Rp 100.000 per orang setiap hari, dan pembangunan 172 unit rumah (Kompas, 28/02/2014). Sebagaimana Menurut Kaho dalam Garnida et.al (2011:11) Kepala daerah diuntut untuk meningkatkan kualitas dan tidak mengandalkan institusi semata serta didukung oleh kemampuan intelektual, ketajaman visi, serta kemampuan etika dan moral yang beradab.

Dari kebijakan-kebijakan yang diambil gubernur diatas bagi penulis semuanya tidak terlepas dari pengaruh kecakapan pemimpin untuk menentukan arah jalannya organisasi yang dipimpinnya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pencapaian visi dan misi Organisasi yang dipimpinnya. Agar dapat melaksanakan itu semua pemimpin dapat mengerahkan struktur di bawahnya dan

mempengaruhi orang-orang agar dapat mengikutinya dan itu dilihat dari meningkatnya kinerja pegawai.

Berdasarkan telaah fenomena yang di jelaskan sebelumnya tentang problematika kepemimpinan, tanggungjawab, dan kebijakan untuk meningkatkan kinerja pegawai pemerintahan Provinsi di atas maka dipandang perlu untuk melakukan penelitian tentang, Pengaruh Kepemimpinan Transformasioanal Kepala Daerah Terhadap Kinerja Pegawai di Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Maluku Utara.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan Uraian latar belakang di atas, dapat di rumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Apakah ada pengaruh signifikan dari Kepemimpinan Transformasional Kepala Daerah Terhadap Kinerja Pegawai di Pemerintah Provinsi Maluku Utara?

## **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian ini bertujuan Untuk mengetahui pengaruh signifikan dari kepemimpinan kepala daerah terhadap kinerja pegawai pemerintah Provinsi Maluku Utara.

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

- 1) Manfaat akademik, diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya strata dua Ilmu

Pemerintahan terutama dalam kajian pengaruh kepemimpinan dalam meningkatkan kinerja pegawai.

- 2) Bagi pemerintah pemerintah Provinsi Maluku Utara, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pelaksanaan pemerintahan sehingga ke depan kepemimpinan kepala daerah dapat menjadi acuan untuk melaksanakan tugas pegawai secara konsekwen.
- 3) Bagi penulis, sebagai media untuk mendalami kajian teoritis dan menambah wawasan dalam memahami pengaruh kepemimpinan kepala daerah dalam meningkatkan kinerja pegawai pasca pemindahan ibu kota Provinsi Maluku Utara.