

BAB I

PENDAHULUAN

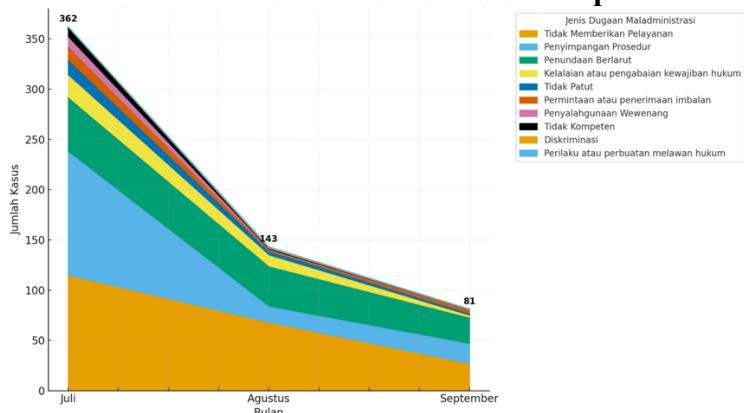
1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara berkembang dengan struktur pemerintahan yang kompleks memiliki sistem administrasi yang sangat menentukan efektivitas penyelenggaraan negara melalui ribuan organisasi pelayanan publik di berbagai tingkat pemerintahan, mulai dari 48 kementerian di tingkat nasional yang berperan sebagai motor utama kebijakan publik (Setkab, 2024) hingga ribuan instansi pemerintah daerah yang menunjukkan kapasitas adaptif melalui berbagai inovasi pelayanan publik, sebagaimana tercermin dari lebih dari 3.400 inovasi yang lahir melalui Program Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (KIPP) tahun 2022 (Universitas Indonesia, 2022), yang secara keseluruhan menegaskan bahwa profesionalisme aparatur dan efektivitas organisasi publik merupakan fondasi utama dalam memastikan tata kelola pemerintahan berjalan secara adaptif, akuntabel, dan berkelanjutan (Universitas Diponegoro, 2024).

Hal ini mencerminkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dapat diposisikan layaknya sebuah perusahaan besar dengan sistem yang saling terhubung, di mana setiap organisasi pelayanan publik dituntut berperan sebagai unit strategis yang harus bekerja secara efisien, transparan, dan berorientasi hasil guna mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional secara berkelanjutan, menunjukkan penerapan prinsip manajemen berbasis kinerja, penguatan inovasi kelembagaan, serta kolaborasi lintas sektor menjadi keharusan dalam memperkuat efektivitas dan akuntabilitas layanan publik untuk mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang adaptif, responsif, dan profesional dalam menghadapi dinamika sosial.

Namun kenyataannya, berdasarkan laporan Ombudsman Republik Indonesia (2025), Indonesia masih menghadapi tingginya kasus maladministrasi dengan total 586 laporan, yang menunjukkan adanya jarak antara harapan terhadap tata kelola pemerintahan yang efektif dan akuntabel dengan pelaksanaannya di lapangan, karena masih terdapat kelemahan dalam profesionalisme aparatur, disiplin birokrasi, pengawasan internal, serta penerapan prinsip pelayanan publik yang konsisten, sehingga upaya membangun pemerintahan yang adaptif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat belum berjalan optimal, dan kondisi ini menegaskan pentingnya reformasi administrasi serta peningkatan kapasitas kelembagaan agar pelayanan publik tidak hanya bersifat inovatif dalam konsep, tetapi juga efektif dalam praktik serta mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi negara.

Gambar 1.1
Grafik Maladministrasi di Indonesia Juli–September 2025



Sumber: Ombudsman Republik Indonesia (2025)

Dari data di atas, dapat dilihat bahwa meskipun pemerintah telah berupaya memperkuat efektivitas tata kelola melalui profesionalisme aparatur dan inovasi pelayanan publik, praktik maladministrasi masih cukup tinggi dengan total 586 kasus yang didominasi oleh keluhan tidak memberikan pelayanan, penyimpangan prosedur, dan penundaan berlarut, yang menunjukkan lemahnya kedisiplinan birokrasi, integritas aparatur, serta mekanisme pengawasan internal, sehingga menegaskan perlunya reformasi administrasi yang lebih komprehensif, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan penguatan budaya kerja aparatur agar prinsip transparansi, akuntabilitas, serta responsivitas publik benar-benar terwujud dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif dan berkeadilan.

Berdasarkan uraian di atas, hal ini sejalan dengan hasil observasi pra-penelitian di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang yang memperlihatkan adanya kesenjangan antara konsep tata kelola pemerintahan yang ideal dan praktik di lapangan, di mana peneliti menemukan adanya unoptimalisasi kinerja pelayanan publik yang ditandai dengan keterlambatan penyelesaian berbagai urusan administrasi, lemahnya koordinasi antarbidang, minimnya partisipasi pegawai dalam pelaksanaan program, kurangnya keterbukaan informasi dalam proses pelayanan, serta masih terbatasnya respons terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga pelaksanaan pelayanan publik cenderung berjalan lamban, tidak efisien, dan belum mencerminkan prinsip transparansi, akuntabilitas, serta orientasi hasil yang menjadi dasar tata kelola pemerintahan yang efektif dan berkeadilan.

Padahal sebagaimana Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Republik Indonesia, 2009), setiap penyelenggara pelayanan publik seyogyanya memberikan pelayanan yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan berkeadilan guna menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat, sehingga pelaksanaan pelayanan publik seharusnya berorientasi pada kepuasan dan kepercayaan masyarakat, bukan sekadar memenuhi aspek administratif; mengartikan bahwa setiap instansi pemerintah, termasuk Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang, sangat dituntut untuk membangun sistem pelayanan yang efisien, responsif, dan berintegritas tinggi agar prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dapat terwujud secara nyata dalam praktik birokrasi yang profesional, terbuka, dan berorientasi hasil sesuai tujuan reformasi administrasi publik di Indonesia.

Peneliti mengidentifikasi bahwa kinerja pelayanan publik yang belum optimal disebabkan oleh gaya kepemimpinan yang kurang adaptif dan partisipatif, budaya organisasi yang belum berorientasi pada kinerja serta inovasi, dan kepuasan kerja pegawai yang kurang diperhatikan, di mana ketiga faktor tersebut saling berkaitan dalam menentukan efektivitas pelayanan publik karena kepemimpinan berperan dalam mengarahkan dan memotivasi pegawai, budaya organisasi membentuk nilai serta perilaku kerja kolektif, sementara kepuasan kerja mencerminkan kesejahteraan psikologis pegawai yang berdampak langsung pada semangat, produktivitas, dan komitmen dalam memberikan kinerja yang berkualitas, responsif, transparan, akuntabel sebagaimana yang juga disampaikan oleh Moda et al. (2025).

Apabila unoptimalisasi kinerja dalam sektor pelayanan publik terus-menerus terjadi, maka hal ini akan berdampak pada menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah, menurunkan legitimasi institusi publik, memperlambat realisasi program pembangunan, serta menghambat terwujudnya tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan berorientasi hasil (Eriksson-Zetterquist & Pallas, 2024); kondisi ini juga dapat menimbulkan apatisme sosial, menurunkan motivasi pegawai dalam memberikan pelayanan (Wagner et al., 2025), serta memperlemah budaya organisasi yang profesional, adaptif, dan inovatif (Cahyani et al., 2025), sehingga efektivitas pelayanan publik dan tujuan reformasi administrasi tidak dapat tercapai secara optimal, dan karena itu penelitian ini dilakukan untuk mengulas bagaimana gaya kepemimpinan dan budaya organisasi memengaruhi kinerja pegawai, dengan tujuan memberikan perspektif tentang bagaimana organisasi pelayanan publik dapat dijalankan secara efektif dan berkelanjutan.

Menilik konteks gaya kepemimpinan, budaya organisasi, kinerja pegawai, dan kepuasan kerja, peneliti menemukan bahwa permasalahan ini telah menjadi diskursus yang kompleks sebagaimana diungkap oleh berbagai penelitian terdahulu seperti Vu & Hsieh (2026), Gregoriou et al. (2025), Iliev et al. (2025), Zhang et al. (2025), Cahyani et al. (2025), Dheer et al. (2026), Qian et al. (2026), Slavickova & Zemanova (2025), Jabbour (2025), dan Kim (2025), yang secara umum menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh kuat terhadap budaya organisasi, kepuasan kerja, dan kinerja pegawai melalui mekanisme psikososial, koordinasi, maupun nilai-nilai kolektif, sehingga mempertegas pentingnya penguatan kapasitas kepemimpinan dan budaya organisasi adaptif sebagai fondasi utama peningkatan efektivitas dan daya saing organisasi di berbagai sektor modern.

Namun peneliti mencatat bahwa ragam penelitian terdahulu tersebut masih terbatas pada konteks perusahaan, rumah sakit, institusi pendidikan, maupun organisasi nirlaba, tanpa satu pun yang secara eksplisit menelaah bagaimana relasi antara gaya kepemimpinan, budaya organisasi, kepuasan kerja, dan kinerja pegawai berlangsung dalam ruang lingkup organisasi pelayanan publik yang bersifat birokratis, hierarkis, dan diatur oleh regulasi administratif yang ketat, sehingga terdapat celah konseptual yang signifikan untuk memahami bagaimana dinamika kepemimpinan dan budaya kerja dalam sektor publik dapat membentuk perilaku, motivasi, serta kinerja aparatur dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang profesional dan akuntabel.

Selain itu, keseluruhan penelitian terdahulu juga lebih banyak dilakukan di wilayah global seperti Eropa, Tiongkok, Jepang, dan Amerika Serikat tanpa adanya representasi dari Indonesia yang memiliki karakteristik sosial-budaya, sistem birokrasi, serta dinamika kepemimpinan publik yang khas, dan tidak ada satu pun di antaranya yang menggunakan variabel intervening untuk menjelaskan hubungan antara gaya kepemimpinan, budaya organisasi, kepuasan kerja, dan kinerja pegawai, sehingga inilah yang menjadi urgensi penelitian ini, yakni untuk mengisi kekosongan literatur dengan menelusuri pengaruh gaya kepemimpinan dan budaya organisasi terhadap kinerja pegawai melalui kepuasan kerja sebagai variabel intervening dalam konteks organisasi pelayanan publik di Indonesia, sekaligus memberikan kontribusi empiris dan teoretis bagi penguatan tata kelola pemerintahan yang efektif, adaptif, dan berorientasi hasil.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, identifikasi masalah penilitian ini meliputi antara lain:

- 1.2.1. Kinerja pelayanan publik di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang belum optimal akibat lemahnya koordinasi, partisipasi, keterbukaan informasi, dan respons terhadap kebutuhan masyarakat.
- 1.2.2. Kinerja Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang belum optimal karena gaya kepemimpinan kurang adaptif, partisipatif, dan tidak mendorong kolaborasi pegawai.
- 1.2.3. Budaya organisasi Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang belum berorientasi pada kinerja, inovasi, dan perbaikan berkelanjutan dalam pelayanan publik.
- 1.2.4. Kepuasan kerja pegawai Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang tampak belum optimal karena suasana kerja kurang mendukung, kepemimpinan kurang partisipatif, dan budaya organisasi kurang memotivasi.

1.3. Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi di atas, peneliti membatasi masalah penelitian agar fokus pada variabel yang relevan dan menghindari terjadinya bias pemaknaan dalam analisis hasil penelitian, antara lain:

1.3.1. Gaya Kepemimpinan

Peneliti membatasi masalah pada aspek gaya kepemimpinan di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang, dengan fokus pada bagaimana karakter kepemimpinan yang diterapkan oleh pimpinan memengaruhi motivasi, koordinasi, dan partisipasi pegawai dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik, serta sejauh mana gaya kepemimpinan yang cenderung administratif dan kurang partisipatif berdampak terhadap efektivitas kinerja organisasi, budaya kerja kolaboratif, dan semangat profesionalisme aparatur, sehingga penelitian ini berupaya menelaah secara mendalam keterkaitan antara pola kepemimpinan dan pencapaian kinerja pegawai dalam konteks birokrasi publik yang menuntut akuntabilitas, transparansi, serta orientasi hasil.

1.3.2. Budaya Organisasi

Peneliti membatasi masalah pada budaya organisasi di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang, dengan fokus pada bagaimana nilai, norma, dan kebiasaan kerja yang terbentuk di lingkungan instansi memengaruhi perilaku, motivasi, serta tanggung jawab pegawai dalam menjalankan tugas pelayanan publik, serta sejauh mana budaya organisasi yang masih bersifat birokratis, kurang kolaboratif, dan belum berorientasi hasil berdampak terhadap efektivitas pelaksanaan program, produktivitas kerja, serta kualitas layanan kepada masyarakat, sehingga penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mendalam mengenai peran budaya organisasi dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintahan yang profesional dan adaptif.

1.3.3. Kinerja Pegawai

Peneliti membatasi masalah pada kinerja pegawai di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang, dengan menitikberatkan pada bagaimana tingkat efektivitas, produktivitas, dan tanggung jawab individu maupun kelompok dalam melaksanakan tugas pelayanan publik dipengaruhi oleh kepemimpinan, budaya organisasi, serta kepuasan kerja. Pembatasan ini dimaksudkan untuk menelaah hubungan antara faktor internal organisasi dan capaian kinerja pegawai dalam konteks birokrasi publik yang menuntut profesionalisme, akuntabilitas, dan orientasi hasil, sehingga penelitian dapat menggambarkan secara lebih terarah bagaimana kinerja aparatur menjadi indikator utama keberhasilan tata kelola pemerintahan yang efisien dan responsif.

1.3.4. Kepuasan Kerja

Peneliti membatasi masalah pada aspek kepuasan kerja di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang, dengan fokus pada sejauh mana kondisi lingkungan kerja, sistem penghargaan, pola komunikasi, dan kepemimpinan berpengaruh terhadap kenyamanan, motivasi, serta semangat pegawai dalam melaksanakan tugas pelayanan publik, sekaligus menelaah bagaimana faktor-faktor psikologis dan organisatoris tersebut mencerminkan tingkat kesejahteraan kerja aparatur, yang pada akhirnya menentukan efektivitas, komitmen, dan produktivitas pegawai dalam mewujudkan kinerja yang profesional, transparan, serta berorientasi hasil sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang akuntabel dan berkeadilan.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, identifikasi, dan batasan masalah di atas, peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

- 1.4.1. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja pegawai?
- 1.4.2. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja pegawai?
- 1.4.3. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kepuasan kerja?
- 1.4.4. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap kepuasan kerja?
- 1.4.5. Apakah kinerja pegawai berpengaruh terhadap kepuasan kerja?

- 1.4.6. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja pegawai melalui kepuasan kerja?
- 1.4.7. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap kinerja pegawai melalui kepuasan kerja?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, penelitian bertujuan sebagai berikut:

- 1.5.1. Untuk menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja pegawai.
- 1.5.2. Untuk menganalisis pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja pegawai.
- 1.5.3. Untuk menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kepuasan kerja.
- 1.5.4. Untuk menganalisis pengaruh budaya organisasi terhadap kepuasan kerja.
- 1.5.5. Untuk menganalisis pengaruh kinerja pegawai terhadap kepuasan kerja.
- 1.5.6. Untuk menganalisis pengaruh gaya kepemimpinan terhadap kinerja pegawai melalui kepuasan kerja.
- 1.5.7. Untuk menganalisis pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja pegawai melalui kepuasan kerja.

1.6. Manfaat Penelitian

1.6.1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan kajian manajemen sumber daya manusia, khususnya mengenai hubungan antara gaya kepemimpinan, budaya organisasi, kepuasan kerja, dan kinerja pegawai di sektor publik, dengan memperkuat pemahaman mengenai mekanisme psikologis dan organisasi yang memediasi pengaruh kepemimpinan serta budaya kerja terhadap peningkatan efektivitas birokrasi, sekaligus menjadi dasar konseptual bagi penelitian lanjutan yang menelaah variabel serupa dalam konteks pemerintahan daerah, organisasi pelayanan publik, maupun institusi dengan karakteristik birokrasi yang kompleks dan berorientasi pada akuntabilitas serta transparansi.

1.6.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang dalam merumuskan strategi peningkatan kinerja pegawai melalui penguatan gaya kepemimpinan yang partisipatif, pembentukan budaya organisasi yang kolaboratif dan berorientasi hasil, serta penciptaan lingkungan kerja yang mampu meningkatkan kepuasan dan motivasi pegawai, sehingga mendukung terciptanya pelayanan publik yang efektif, efisien, dan berintegritas, sekaligus menjadi acuan bagi pimpinan instansi pemerintah lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan manajemen aparatur yang profesional, adaptif, dan berbasis kinerja secara berkelanjutan.

1.6.3. Originalitas Penelitian

Penelitian ini memiliki originalitas dengan mengisi kesenjangan konseptual dan empiris dari studi terdahulu yang lebih fokus pada sektor swasta, pendidikan, dan kesehatan, dengan menempatkan fokus pada organisasi pelayanan publik Indonesia yang birokratis, khususnya Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Deli Serdang, serta mengintegrasikan kepuasan kerja sebagai variabel intervening untuk menjelaskan hubungan antara gaya kepemimpinan, budaya organisasi, dan kinerja pegawai, sehingga memperkaya literatur manajemen sumber daya manusia sektor publik di Indonesia.