

# **BUDAYA PEMERINTAHAN**

**Kajian Awal Dalam Bidang Pemerintahan**

**Oleh**

**Dr. Drs. HYRONIMUS ROWA, M.Si**

**INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI  
JATINANGOR  
2011**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Pengasih, atas berkat dan ridho-Nya maka penulisan buku Budaya Pemerintahan Kajian Awal Dalam Bidang Pemerintahan dapat diselesaikan, kendatipun harus melewati berbagai kesulitan khususnya keterbatasan referensi di bidang budaya pemerintahan, akan tetapi dapat diatasi.

Penulisan buku budaya pemerintahan sebagai kajian awal dalam bidang pemerintahan sebagai buku pegangan bagi kalangan ilmuwan, praktisi dan pemerhati pemerintahan menjadi suatu kebutuhan yang urgen sebagai tambahan bahan bacaan di bidang pemerintahan. Disamping itu, penulisan buku literatur tentang budaya pemerintahan menjadi sangat penting untuk dilakukan mengingat adanya kelangkaan literatur yang membahas tentang berbagai permasalahan pemerintahan sebagai gambaran adanya indikasi bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang sudah berjalan puluhan tahun nyaris belum efektif membentuk suatu sosok budaya pemerintahan. Atau sebaliknya bahwa sosok budaya pemerintahan sudah nyata dalam setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi konsep dasar yang dirumuskan belum secara tegas dinamakan sebagai budaya pemerintahan. Dalam suasana ketidakjelasan untuk memahami sosok budaya pemerintahan, masyarakat ilmu pengetahuan dan kalangan praktisi dengan mudah menggunakan konsep budaya politik, budaya birokrasi, dan budaya organisasi untuk menjelaskan sosok budaya pemerintahan, kendatipun dalam aspek ontologi, epistemologi dan aksiologis memiliki perbedaan yang signifikan. Atas dasar itu, gagasan untuk melakukan penulisan buku literatur tentang Budaya

Pemerintahan menjadi pilihan yang urgen untuk dilakukan, guna menambah literatur di bidang studi pemerintahan, terutama di lingkungan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN).

Semoga buku Budaya Pemerintahan ini dapat bermanfaat, khususnya dalam kerangka pengembangan konsep-konsep dari budaya pemerintahan.

Jatinangor, November 2011.

**HYRONIMUS ROWA**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR TABEL.....	v
DAFTAR GAMBAR.....	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Definisi Budaya Pemerintahan .....	1
1.2. Komponen Budaya Pemerintahan.....	3
1.3. Tipe Budaya Pemerintahan.....	5
<b>BAB II KONSEP BUDAYA PEMERINTAHAN YANG BAIK</b>	
2.1. Konsep Governance Dalam Budaya Pemerintahan.....	7
2.2. Prinsip Governance Dalam Budaya Pemerintahan.....	16
2.3. Dimensi Kepemerintahan Yang Baik.....	20
2.4. Pemerintahan Yang Etis Basis Budaya Pemerintahan.....	29
<b>BAB III KONSEP BUDAYA PEMERINTAHAN DALAM ILMU PEMERINTAHAN</b>	
3.1. Konsep Pemerintahan Dalam Budaya Pemerintahan.....	31
3.2. Hubungan Pemerintahan Dalam Budaya Pemerintahan.....	35
3.3. Fungsi Pemerintah Dalam Budaya Pemerintahan.....	38
<b>BAB IV BUDAYA PEMERINTAHAN DAN KONSEP BUDAYA</b>	
4.1. Konsep Budaya Dalam Budaya Pemerintahan.....	41
4.2. Makna Studi Budaya Dalam Budaya Pemerintahan.....	46
<b>BAB V DIMENSI PENGUKURAN BUDAYA PEMERINTAHAN</b>	
5.1. Dimensi Nilai Dalam Budaya Pemerintahan.....	51
5.2. Dimensi Persepsi Dalam Budaya Pemerintahan.....	55
5.3. Dimensi Sikap Dalam Budaya Pemerintahan.....	59
5.4. Dimensi Tanggung Jawab Dalam Budaya Pemerintahan.....	65
5.5. Dimensi Kepercayaan Dalam Budaya Pemerintahan.....	83
5.6. Dimensi Parisipasi Dalam Budaya Pemerintahan.....	87
<b>BAB VI HUBUNGAN BUDAYA PEMERINTAHAN</b>	
6.1. Budaya Pemerintahan dan Organisasi Pemerintahan.....	96
6.2. Budaya Pemerintahan dan Kinerja Pemerintah.....	101
6.3. Budaya Pemerintahan dan Budaya Birokrasi.....	104
6.4. Budaya Pemerintahan dan Budaya Organisasi.....	106
6.5. Budaya Pemerintahan dan Budaya Politik.....	108

**BAB VII BUDAYA KINERJA PEMERINTAHAN**

7.1. Pengertian Kinerja Pemerintahan .....	109
7.2. Kinerja Pemerintah Daerah .....	120
7.3. Dimensi Ukuran Kinerja Pemerintahan .....	128
7.3.1. Ukuran Produktivitas Kerja .....	129
7.3.2. Ukuran Efisiensi Kerja .....	133
7.3.3. Ukuran Efektivitas Kerja .....	136
7.3.4. Ukuran Responsibilitas .....	141
7.3.5. Ukuran Pelayanan Kepada Masyarakat .....	144
7.4. Budaya Kinerja Pemerintahan .....	148

**BAB VIII PENUTUP**

8.1. Kesimpulan.....	159
8.2. Saran.....	160

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR TABEL**

Nomor	Judul Tabel	Halaman
1	Karakteristik Good Governance Dalam Budaya Pemerintahan .....	28
2	Nilai dan Perspektif Kondisi, Dampak dan Solusi.....	54
3	Pertalian di Dalam Sistem Pertanggungjawaban.....	71
4	Hasil-hasil Yang Dapat Dicapai Dari Partisipasi.....	94

**DAFTAR GAMBAR**

Nomor	Judul Gambar	Halaman
1	Sistem Nilai .....	51
2	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Persepsi Individu.....	58
3	Matriks Hubungan Antara Pendirian dengan Sikap.....	63
4	Teori Tanggung Jawab .....	67
5	Tipe-tipe Sistem Pertanggungjawaban.....	69
6	Model Hubungan Antara Pemerintah dengan Rakyat.....	86
7	Hubungan Timbal-Balik Antara Partisipasi Dengan Tanggung Jawab .....	95
8	Indikator Kinerja .....	114
9	Hubungan Antara Manajemen Dengan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Produktivitas .....	132

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Definisi Budaya Pemerintahan**

Definisi budaya pemerintahan dikemukakan oleh Ndraha (2003:346) adalah sebagai berikut :

Budaya Pemerintahan menunjukkan bagaimana yang-diperintah menilai dan bertindak terhadap sistem pemerintahan yang sedang berlaku dan menyatakannya dengan menggunakan cara-cara atau simbol-simbol, berulang-ulang, sehingga nilai tersebut dapat diamati atau dirasakan juga oleh orang lain atau lingkungan.

Budaya pemerintahan didekatkan dengan pola hubungan kekuasaan antara pemerintah dengan yang-diperintah menjadi hubungan politik yang dapat menimbulkan budaya politik. Dalam kaitan dengan ini, Ndraha (2003:346) mengatakan bahwa :

Untuk lebih memahami Budaya Pemerintahan, baiklah dipinjam definisi Budaya Politik, menurut Gabriel Almond dan Sidney Verba dalam Budaya Politik (1984): "sikap orientasi warga negara terhadap sistem politik." Jika sistem politik dimodifikasi, diganti dengan sistem pemerintahan, maka bunyinya menjadi: "sikap orientasi yang-diperintah terhadap sistem pemerintahan."

Guna memahami makna budaya pemerintahan yang dihasilkan dari interaksi pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD), dalam kehidupan berpemerintahan yang berbasis pada pengelolaan kekuasaan negara dalam sistem pemerintahan adalah perspektif yang tidak dapat dihindari. Untuk itu pemahaman budaya politik menjadi penting dalam menjelaskan berbagai tindakan pemerintah

dalam hubungan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara. Sehubungan dengan ini, Muchlis Hamdi (2002:35) mengatakan :

Budaya politik menjadi penting dalam mempengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu pemerintahan, ketika budaya dipahami sebagai "cara hidup menyeluruh orang-orang, warisan sosial yang diperoleh seseorang dari kelompoknya" (Clyde Kluckhohn dalam Anderson 1994,47) dan budaya politik diartikan sebagai "nilai keyakinan, dan sikap yang diyakini secara luas tentang apa yang seharusnya dilakukan pemerintah, bagaimana mereka seharusnya bertindak, dan berhubungan antara warga negara dan pemerintah". (Gabriel A. Almond & Sidney Verba dalam Anderson 1994,47).

Perilaku dan budaya pemerintahan terbentuk dari sistem nilai pemerintahan itu sendiri dan kemasannya (vehicle, artifact)nya, terutama nilai pelayanan masyarakat dengan beberapa karakteristik, yakni kewajiban pemerintah, nonprice, monopoli pemerintah, dan sebagainya, berhadapan dengan kesadaran politik yang semakin tajam (tuntutan akan jasa publik dan layanan-masyarakat yang semakin meledak-ledak) pihak yang diperintah.

Dari definisi budaya pemerintahan menurut Taliziduhu Ndraha selaku kybernolog pemerintahan yang telah malang melintang mengkonstruksi ilmu pemerintahan, dan bila dicermati secara akademik tampak bahwa budaya pemerintahan mencakup dua komponen utama yaitu budaya elit dari kelompok yang memerintah (P) dan budaya floor dari kelompok yang-diperintah (YP). Budaya elit yakni kelompok yang memerintah (P) berorientasi pada bagaimana pemerintah menghasilkan berbagai nilai dalam memerintah, pola persepsi dalam memerintah, sikap dalam memerintah, tanggung jawab dalam memerintah, pola kepercayaan dalam memerintah, dan bagaimana mewujudkan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebaliknya budaya floor yakni pihak yang-

diperintah (YP) berorientasi pada pola interaksi bagaimana yang-diperintah menghasilkan berbagai nilai dalam penyelenggaraan pemerintahan, pola persepsi dalam proses pemerintahan, pola sikap dalam pemerintahan, pola tanggung jawab dalam pemerintahan, pola kepercayaan dalam penyelenggaraan, dan bagaimana mewujudkan partisipasi yang-diperintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

## **1.2. Komponen Budaya Pemerintahan**

Secara teoritis budaya pemerintahan memiliki beberapa komponen pokok yang menjadi prasyarat utama pembentukan budaya pemerintahan. Dengan demikian, Ndraha (2003:357) memberikan pengertian budaya pemerintahan yang mencerminkan komponen utama dan mengatakan bahwa :

Budaya elit dan budaya floor sebagai komponen budaya pemerintahan...Dalam hubungan itu, budaya elit sejajar dengan budaya pemerintah sedangkan budaya floor sejajar dengan budaya yang-diperintah.

Budaya pemerintah adalah budaya kekuasaan yang lahir dari hubungan interaksi pemerintah dengan yang diperintah. Dengan demikian, sistem nilai dari budaya pemerintahan adalah sistem nilai kekepalaan. Kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan yang sah (*legimate*). Budaya pemerintah terbentuk melalui upaya pembangunan kekuasaan semudah-mudahnya. Kekuasaan yang sah dapat terbangun dengan mudah melalui janji yang muluk-muluk atau iming-iming yang menggiurkan. Begitu kepercayaan rakyat diperoleh, kendatipun belum ada buktinya, pemerintah menggunakan kekuasaan itu sefektif-efektinya, kalau perlu tujuan menghalalkan segala cara.

Budaya elit juga budaya karismatik. Nilai-nilai budaya karismatik adalah wibawa, kesaktian, tenaga dalam, kediaman, paduka, "sabdo pandito ratu", "mikul duwur mendhem jero," kemuliaan, jasa, dan lain sebagainya. Budaya elit didukung oleh teknologi informasi canggih. Dengan kekuasaannya elit bebas berbicara di mana-mana, dielu-elukan, ditepuk tangan, diliput media massa, setiap gerak-geriknya adalah berita. Melalui itu semua, elit leluasa membangun citra dirinya yang serba hebat.

Budaya *floor* adalah budaya yang-diperintah. Budaya *floor* dibahas secara lebih meluas dalam hubungan dengan kehidupan masyarakat. Keluhan dan aspirasi floor tidak kunjung didengan oleh pemerintah yang berkuasa, sehingga keluhan dan aspirasi lapisan bawah hanya berputar-putar antara sesama mereka; desas-desus, gosip, isu, surat kaleng, sindiran, makian, hujatan, lalu kerusuhan, demo, mogok, penjarahan. Dengan demikian, budaya floor mempersepsikan keadaan kehidupan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Mengingat komponen budaya pemerintahan menurut Ndraha mencakup budaya elit yang berkuasa dengan ciri diantaranya budaya paduka dan budaya floor adalah budaya yang-diperintah, maka konsepsi teoritis budaya pemerintahan dapat identik dengan budaya hubungan kekuasaan antara pemerintah dengan yang-diperintah, walaupun kekuasaan itu adalah konsep politik yang cukup berbeda dengan konsep pemerintahan.

Perilaku pemerintah dan yang diperintah dalam budaya pemerintahan terbentuk dari sistem nilai pemerintahan itu sendiri dan kemasan (vehicle, artifactnya), terutama nilai pelayanan masyarakat dengan beberapa karakteristik,

yakni kewajiban pemerintah, nonprice, monopoli pemerintah, dan sebagainya, berhadapan dengan kesadaran politik yang semakin tajam tuntutan akan jasa publik dan layanan-masyarakat yang semakin meledak-ledak yang ditampilkan oleh pihak yang diperintah.

### **1.3. Tipe Budaya Pemerintahan**

Penilaian yang-diperintah kepada pemerintah dan sebaliknya diwujudkan dalam bentuk tindakan nyata dengan menggunakan cara-cara atau simbol-simbol yang dilakukan secara berulang-ulang menjadi suatu kebiasaan yang berlaku secara turun temurun. Keseluruhan nilai yang diekspresikan dalam budaya pemerintahan secara empirik dapat diamati atau dirasakan oleh setiap individu warga negara yang berada dalam lingkungan hidup atau wilayah tertentu.

Mengingat budaya pemerintahan terbentuk dan dibentuk dari hubungan pemerintahan sepanjang sejarah pemerintahan, budaya pemerintahan tampil dalam berbagai bentuk dan tipe. Ndraha (2003:356) mengemukakan empat tipe budaya pemerintahan adalah "budaya pemerintahan demokratik; budaya pemerintahan sentralistik; budaya pemerintahan oposional; dan budaya pemerintahan federalistik".

Lebih lanjut empat tipe budaya pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh Ndraha di atas, dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Budaya pemerintahan demokratik yaitu budaya yang terbentuk melalui interaksi antara pemerintah dengan yang-diperintah di dalam lingkungan dan tujuan yang disepakati bersama, sehingga lahirlah nilai keterbukaan dan

kebersamaan, dua nilai dasar demokrasi. Dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sebagai proses kelahiran budaya pemerintahan yang demokratis.

2. Budaya pemerintahan sentralistik yaitu budaya pemerintahan yang terbentuk di bawah tujuan bersama (untuk rakyat), tetapi dengan lingkungan masing-masing. Artinya pemerintah mempunyai lingkungan sendiri, eksklusif, konflik tidak mencuat jelas karena pemerintah represif luar biasa.
3. Budaya pemerintahan oposisional yaitu budaya pemerintahan yang terbentuk di dalam suasana ini penuh konflik, karena tujuan masing-masing berbeda-beda dan berlainan arah, kendatipun lingkungannya sama.
4. Budaya pemerintahan federalistik yaitu budaya pemerintahan dimana ketidakpercayaan rakyat kepada pemerintah (pusat) memuncak, sementara tujuan yang dinyatakan melalui simbol-simbol politik seperti kesatuan dan persatuan, demokrasi, supremasi hukum, keadilan sosial, berantakan. Kekuatan sentripetal dan koperiferal semakin kuat. Hal ini didukung oleh lingkungan yang tetap tidak homogen.

Empat tipe budaya pemerintahan di atas, mencirikan sosok penyelenggaraan pemerintahan yang menampilkan budaya pemerintahan demokratis, sentralistik, oposisional dan federalistik. Keseluruhan tipe budaya pemerintahan tersebut memberi suatu gambaran bahwa budaya pemerintahan dapat menjelaskan pola dan corak penyelenggaraan pemerintahan dari suatu negara. Dengan memahami tipe budaya pemerintahan sangat membantu untuk memahami corak penyelenggaraan suatu pemerintahan.

## BAB II

### KONSEP BUDAYA PEMERINTAHAN YANG BAIK

#### 2.1. Konsep Governance Dalam Budaya Pemerintahan

Karakteristik masyarakat post-modern dewasa ini secara umum bersifat kompleks, dinamis, dan beranekaragam. Berbagai kemajuan pembangunan masyarakat yang selama ini dicapai telah mendorong terbentuknya kondisi masyarakat yang menginginkan pengelolaan pemerintahan yang baik. Dalam hubungan itu, pola interaksi antara pemerintah dengan masyarakat juga cenderung berubah, sejalan kompleksitas, dinamika, dan keragaman permasalahan.

Sepanjang sejarah pembangunan bangsa-bangsa terutama di berbagai Negara yang sedang berkembang, baik di Asia, Afrika, maupun Amerika Latin, bahkan Eropa Timur akhir-akhir ini, dan tentu saja di Indonesia khususnya; pemerintah telah cenderung dominan menentukan bagaimana kondisi sosial dan ekonomi bahkan politik dalam kehidupan masyarakat. Pemerintah dengan segala kompetensi, pengalaman, serta akses yang lebih baik terhadap sumber-sumber dan informasi statistik, telah mengambil peran sebagai pemegang monopoli dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, menengahi konflik-konflik dalam masyarakat, menyelidiki berbagai permasalahan dan upaya pemecahannya, dan akhirnya melaksanakan sendiri kebijakan dan program yang telah dirancang. Dewasa ini tampaknya pendekatan klasik atau ortodoks dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menempatkan pemerintah sebagai agen pembaharu (*change agent*), dewasa ini justru telah cenderung mulai ditinggalkan.

Pola interaksi antara pemerintah dengan masyarakat dari semula pemerintah (*government*) sebagai paradigma klasik pemerintahan negara dan penyelenggaraan pembangunan maupun pelayanan masyarakat, telah bergeser menjadi pemerintahan yang lebih dikenal dengan istilah *governance*.

Sebelum menjelaskan konsepsi dan pengertian pemerintahan, berikut ini akan diuraikan bagaimana konteks pemerintahan dalam masyarakat kontemporer yang dinamis, kompleks, dan beranekaragam, sebagaimana dijelaskan oleh Kooiman (1993:255-259) bahwa dalam dunia dengan karakteristik masyarakat seperti tersebut di atas, kita dapat melihat hal-hal sebagai berikut :

- a. Permasalahan sosial dalam masyarakat pada umumnya disebabkan oleh interaksi berbagai faktor (yang tidak semuanya selalu dapat diidentifikasi) dan tidak bisa dibatasi oleh sebab munculnya suatu faktor tertentu secara terisolasi;
- b. Pengetahuan politis maupun faktor teknis mengenai berbagai permasalahan dan kemungkinan pemecahannya, pada kenyataannya sangat tersebar di antara berbagai aktor;
- c. Tujuan kebijakan publik tidak mudah untuk dirumuskan, bahkan lebih sering menjadi bahan untuk disempurnakan; ketidakpastian menjadi aturan dan bukan sebagai pengecualian.

Sebagai dampak dari kondisi tersebut, dalam masyarakat dewasa ini kegiatan dalam rangka pemerintahan dapat didefinisikan sebagai “proses interaksi antara berbagai aktor dalam pemerintahan dengan kelompok sasaran atau berbagai individu masyarakat”, (Kooiman, 1993:255). Karena sifatnya yang interaktif dapat juga dikemukakan bahwa pola pemerintahan yang berkembang dalam masyarakat dewasa ini baik yang bersifat hirarkhi maupun non-hirarkhi, adalah sebagaimana dikemukakan oleh Offe (1985:310) bahwa :

... hasil dari tindakan administratif dalam berbagai bidang adalah bukan merupakan hasil dari pelaksanaan tugas pemerintah berdasarkan peraturan

hasil dari pelaksanaan tugas pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sebelumnya; tetapi lebih merupakan hasil dari kegiatan produksi bersama (*co-production*) antara lembaga pemerintahan dengan klien dalam masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintah (*governing*) dalam masyarakat dewasa ini pada intinya adalah merupakan proses koordinasi, pengendalian (*steering*), pemengaruhan (*influencing*) dan penyeimbangan (*balancing*) setiap hubungan interaksi tersebut. Dengan demikian dapat diartikan bahwa format pemerintahan yang baru diperlukan untuk dapat memenuhi tuntutan perubahan pola interaksi antara pemerintah dengan masyarakat. Pola tersebut tentu saja harus berbeda dengan pola penyelenggaraan pemerintahan tradisional yang terutama mendasarkan pada perspektif hubungan yang bersifat “top-down”, atau pendekatan “aturan-pusat-nasional” (*Rational-Central-Rule Approach*). Tetapi hal ini tidak berarti sepenuhnya meninggalkan gagasan tentang keberadaan pemerintah dengan berbagai instrumen pemerintahan yang bisa digunakan untuk melayani dan mengendalikan kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat.

Dalam masyarakat moderen atau post-moderen dewasa ini pola pemerintahan yang dapat dikembangkan sesuai dengan karakteristik masing-masing menurut Kooiman (1993:257) adalah sebagai berikut :

- a. Kompleksitas yakni dalam menghadapi kondisi yang kompleks, maka pola penyelenggaraan pemerintahan perlu ditekankan pada fungsi koordinasi dan komposisi.
- b. Dinamika yakni dalam hal ini pola pemerintahan yang dapat dikembangkan adalah pengaturan atau pengendalian (*steering*) dan kolaborasi (pola interaksi saling mengendalikan diantara berbagai aktor yang berkepentingan dalam sesuatu bidang tertentu).
- c. Keanekaragaman yakni masyarakat dengan berbagai kepentingan yang beragam dapat diatasi dengan pola penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pada pengaturan (*regulation*) dan intergrasi atau keterpaduan (*integration*).

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan (*governing*) dapat dipandang sebagai intervensi pelaku politik dan sosial yang berorientasi hasil, yang diarahkan untuk menciptakan pola interaksi yang stabil atau dapat diprediksikan dalam suatu sistem sosial dan politik, sesuai dengan harapan ataupun tujuan dari pelaku intervensi tersebut.

Makna pemerintahan atau "*government*" dalam bahasa Inggris berarti "*the authoritative direction and administration of the affair of men/women in a nation, state, city, etc*" atau dalam bahasa Indonesia berarti "pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya. "Bisa juga berarti "*the governing body of a nation state, city, etc*", atau "lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya". Sedangkan istilah "kepemerintahan" atau dalam bahasa Inggrisnya disebut "*governance*" yang berarti "*the act, fact, manner, of governing*" atau jika dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia berarti "tindakan, fakta, pola, dari kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan".

Dengan demikian "*governance*" adalah suatu kegiatan proses sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman (1993) bahwa "governance lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.

Dalam tulisannya yang berjudul “*good governance*” (paradigma baru manajemen pembangunan), Bintoro Tjokroamidjojo (2000:34), mengemukakan sebagai berikut “governance artinya memerintah, menguasai, mengurus, dan mengelola”. Bondan Gunawan menawarkan istilah “penyelenggaraan” sebagai terjemahan dari “governance”. Kemudian istilah “governance” diterjemahkan sebagai “pengelolaan”.

Dari beberapa kutipan di atas dapat diketahui bahwa istilah “governance”, tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public governance*, *private governance*, *corporate governance* dan *banking governance*. Governance sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kooiman (1993:258) memandang ”governance sebagai sebuah struktur yang muncul dalam sistem sosial-politik sebagai hasil dari tindakan intervensi interaktif diantara berbagai aktor yang terlibat”. Sesuai dengan karakteristik interaksi antara pemerintah dan masyarakat yang cenderung bersifat majemuk, maka konsepsi governance tersebut tidak dapat hanya dibatasi kepada satu unsur pelaku atau kelompok pelaku tertentu. Sebagaimana dinyatakan oleh Marin dan Mayntz (1991) bahwa ”Kepemerintahan politik dalam masyarakat modern tidak

bisa dipandang sebagai pengendalian pemerintahan terhadap masyarakat, tetapi muncul dari pluralitas pelaku penyelenggaraan pemerintahan”.

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakan yang berjudul ‘Governance for Sustainable Human Development, (1997), mendefinisikan pemerintahan (governance) sebagai berikut :

*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels and the means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population. It embraces all methods used to distribute power and manage public resources, and the execution of policy. It encompasses the mechanisms, processes, and institution through which citizen and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations, and resolve their differences.*

Beranjak dari definisi di atas, tampak bahwa pemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan dan kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Hal ini mencakup berbagai metode yang digunakan untuk mendistribusikan kewenangan dan mengelola sumber daya publik, dan berbagai organisasi yang membentuk pemerintahan serta melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Konsep ini juga meliputi mekanisme, proses, dan kelembagaan yang digunakan oleh masyarakat, dan individu maupun kelompok, untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, memenuhi hak-hak hukum, memenuhi tanggung jawab dan kewajiban sebagai warganegara, dan menyelesaikan perbedaan-perbedaan diantara sesama.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, UNDP (1997) mengindikasikan adanya tiga model pemerintahan, yaitu :

- a. Economic governance, yang meliputi proses pembuatan keputusan (decision making proses) yang memfasilitasi kegiatan ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Economic governance mempunyai implikasi terhadap kesetaraan, kemiskinan dan kualitas hidup;
- b. Political governance, yang mencakup proses-proses pembuatan berbagai keputusan untuk perumusan kebijakan; dan
- c. Administrative governance, yaitu sistem implementasi kebijakan.

Oleh sebab itu kelembagaan dalam governance meliputi tiga domain, yaitu negara (state), sektor swasta (private sector) dan masyarakat (society) yang saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat memfasilitasi interaksi sosial dan politik, menggerakkan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, sosial dan politik. Negara, sebagai satu unsur governance, adalah termasuk didalamnya lembaga-lembaga politik maupun lembaga-lembaga sektor publik.

Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak diberbagai bidang dan sektor informal lain di pasar. Ada anggapan bahwa sektor swasta adalah bagian dari masyarakat. Namun demikian sektor swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh

terhadap kebijakan-kebijakan sosial politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri.

Sedangkan masyarakat (society) terdiri dari individu dan kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. Society meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain. Dalam kaitan dengan masyarakat, Hubbard (2001) mengatakan "*governance is more than government*, kemudian "*governance*" didefinisikan sebagai "*how societies steer themselves*".

Novartis Foundation for Sustainable Development (NFSD) mendefinisikan governance sebagai seni kepemimpinan publik yang terdiri dari tiga dimensi yaitu:

- a. bentuk dari rezim politik (the form political regime);
- b. proses penyelenggaraan kewenangan dalam manajemen ekonomi dan sumber-sumber daya sosial Negara (the process by which authority is exercised in the management of country's economic and social resources); dan
- c. kemampuan pemerintah untuk merancang, mendesain, merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan serta melaksanakan fungsi-fungsinya (the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions).

Secara sederhana, konsep pemerintahan tersebut dapat juga dirumuskan dengan pengertian sebagai "... the way state power is used in managing economic and social resources for development of society". Pemerintahan adalah cara menggunakan kekuasaan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat. (Rainer Tetzlaff, 1995:20-22).

Berbagai pengertian mengenai konsep pemerintahan tersebut di atas pada dasarnya hampir sama, yaitu mengenai bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dalam bidang ekonomi, sosial, dan politik dalam upaya

pemenuhan kepentingan-kepentingan masyarakat. Dalam bidang ekonomi proses pemerintahan tersebut mencakup proses yang mempengaruhi kegiatan perekonomian nasional dan hubungannya dengan perekonomian negara-negara lain. Sedangkan dalam lingkup politik, pemerintahan mencakup proses pengambilan keputusan untuk menetapkan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Disisi lain, pemerintahan administratif yang dilaksanakan melalui sektor publik yang independen dan akuntabel adalah merupakan sistem implementasi kebijakan menghasilkan berbagai konsekuensi bagi kondisi sosial masyarakat.

Dalam praktek pemerintahan terdapat banyak pelaku atau aktor yang dapat diidentifikasi, mencakup individual, organisasi, institusi, dan kelompok-kelompok sosial, yang keberadaannya sangat penting bagi terciptanya pemerintahan yang efektif. Beberapa aktor yang dapat diidentifikasi antara lain sebagai berikut :

- a. Negara dan Pemerintahan. Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani (*Civil Society Organizations*). Pengertian negara (*state*) atau pemerintahan dalam hal ini secara umum mencakup keseluruhan lembaga politik dan sektor publik. Peranan dan tanggung jawab negara atau pemerintah adalah meliputi penyelenggaraan pelayanan publik, penyelenggaraan kekuasaan untuk memerintah, dan membangun lingkungan yang kondusif bagi tercapainya tujuan pembangunan baik pada level lokal, nasional, maupun internasional dan global.

- b. Sektor swasta. Pelaku-pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti : industri pengolahan (*manufacturing*), perdagangan perbankan, dan koperasi, termasuk juga kegiatan sektor informal. Peranan sektor swasta sangat penting dalam pola pemerintahan dan pembangunan, karena peranannya sebagai sumber peluang untuk meningkatkan produktivitas, penyerapan tenaga kerja, sumber penerimaan, investasi publik, pengembangan usaha, dan pertumbuhan ekonomi.
- c. Masyarakat madani (*civil society*). Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada di antara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi. Kelembagaan masyarakat sipil tersebut pada umumnya dapat dirasakan oleh masyarakat melalui mobilisasi dan partisipasi.

## **2.2. Prinsip Governance Dalam Budaya Pemerintahan**

Konsepsi pemerintahan pada dasarnya merupakan sistem interaksi antara pemerintah dengan masyarakat modern dewasa ini sebagai cikal bakal lahirnya budaya pemerintahan yang memiliki karakteristik yang kompleks, dinamis, dan beraneka ragam. Dalam implementasi konsep pemerintahan, tidak dapat dipisahkan antara peranan pemerintah dan peranan masyarakat, meskipun tuntutan dari konsep pemerintahan dewasa ini menghendaki peranan yang lebih dominan justru terletak di tangan masyarakat. Alasan yang melandasinya

sebenarnya sederhana saja, yaitu bahwa permasalahan yang harus ditangani pemerintahan (*governability*) dari waktu ke waktu cenderung meningkat sejalan dengan meningkatkan kompleksitas, dinamika, dan keanekaragaman kepentingan masyarakat modern dewasa ini, yang secara umum belum dipertimbangkan dalam kerangka teori dan praktek penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan prinsip mendasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional adalah terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat termasuk dunia usaha semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.

Mengapa dalam pola pemerintahan dewasa ini peranan masyarakat (*society*) perlu mendapatkan perhatian yang lebih besar? Jawabannya dapat terwakili oleh beberapa pernyataan yang menunjukkan bagaimana selama ini model pemerintahan tradisional telah cenderung mengabaikan aktualisasi keberadaan masyarakat sebagai subyek pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Masyarakat selama ini cenderung hanya menjadi obyek pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, sehingga di berbagai negara terdapat fakta bahwa dengan pembangunan nasional yang dikendalikan sepenuhnya oleh pemerintah, justru berakhir dengan kesengsaraan, bukan kesejahteraan masyarakat. Beberapa kesimpulan dari hasil studi mengenai interaksi antara pemerintah dan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Duclaud Williams menurut Kooiman (1993:251) adalah sebagai berikut :

1. Bahwa keberadaan struktur kekuasaan, metode, dan instrumen pemerintahan tradisional dewasa ini telah gagal;

2. Berbagai bentuk dan ruang lingkup kegiatan interaksi sosial politik yang baru telah muncul, tetapi format kelembagaan dan pola tindakan mediasi berbagai kepentingan yang berbeda pada kenyataannya masih belum tersedia;
3. Terdapat berbagai isu baru yang sangat strategis dan menjadi pusat perhatian seluruh aktor yang terlibat dalam interaksi sosial politik, baik dari lingkungan pemerintahan maupun masyarakat; dan
4. Diperlukan adanya konvergensi atau kesearahan tujuan dan kepentingan untuk menghasilkan dampak yang bersifat sinergis atau situasi “menang-menang” (win-win situation).

Beberapa kondisi obyektif tersebut telah mendorong munculnya format pemerintahan (*governance*) baru dalam masyarakat modern dewasa ini. Selain kondisi obyektif yang diperlukan dalam kerangka pikir pemerintahan yang ternyata tidak muncul dalam pola pemerintahan tradisional, beberapa kondisi subyektif yang harus dapat dimunculkan dalam diri setiap aktor yang terlibat dalam rangka pengembangan konsep pemerintahan, adalah adanya :

1. Derajat tertentu dalam sikap saling mempercayai atau saling memahami (mutual trust atau mutual understanding);
2. Kesiapan untuk memikul tanggungjawab bersama;
3. Derajat tertentu keterlibatan politik dan dukungan sosial masyarakat.

Beberapa kondisi obyektif maupun kondisi subyektif tersebut kiranya dapat dipandang sebagai prinsip yang melandasi format pemerintahan modern yang diperlukan dewasa ini, yang menekankan kepada pola interaksi antara pemerintah dan masyarakat yang semakin terpadu, kohesif, dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat, bukan kepada kepentingan pemerintah semata.

Pola kepentingan kontemporer yang ditandai dengan proses pengelolaan bersama (*co-arrangement*) antara pemerintah dengan masyarakat termasuk swasta

dan LSM, memiliki karakteristik yang relatif berbeda dibandingkan dengan pola pemerintahan tradisional atau konvensional yang memiliki karakter utama “lakukan sendiri” oleh pemerintah.

Dalam masyarakat modern yang dinamis dan kompleks, serta sangat beraneka ragam dewasa ini, pemerintah dan masyarakat memiliki berbagai tugas baru sebagai berikut :

1. Pemberdayaan interaksi sosial politik, hal ini mengandung arti penarikan diri dalam berbagai kesempatan, namun seringkali dan pada saat yang sama hal ini berarti mengambil tanggung jawab untuk mengorganisasikan interaksi sosial politik yang memberikan dorongan bagi pertumbuhan sistem interaksi sosial politik untuk mengatur dirinya sendiri.
2. Pembentukan dan pemeliharaan kelangsungan berbagai jenis dan bentuk “*co-arrangements*” dimana permasalahan tanggung jawab dan tindakan kolektif ditanggung bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat disusun sebuah kerangka berpikir bagi para pejabat pemerintahan daerah maupun pemerintahan pusat dalam kerangka aktualisasi pelaksanaan gagasan konseptual pemerintahannya yakni :

1. Bahwa orientasi interaktif dan eksternal bagi organisasi pemerintahan merupakan salah satu hal yang sangat penting dan strategis;
2. Administrasi publik harus mampu memberikan perhatian terhadap beragam sudut pandang administratif, politik, ilmiah, dan sosial; dan harus pula mempertimbangkan tindakan kolektif dan upaya pemecahannya, dari dalam diri administrasi publik tersebut;

3. Pemerintah harus mampu mencoba mendelegasikan tanggung jawab makro terhadap berbagai unsur pelaku sosial, dan pada saat yang bersamaan mendorong dan memberdayakan mereka untuk mengambil dan menerima tanggung jawab tersebut.
4. Peranan pemerintah pada akhirnya perlu dibekali dengan kemampuan diri dan kompetensi untuk menjembatani konflik diantara berbagai kelompok kepentingan dan berbagai hambatan lainnya dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan.

### **2.3. Dimensi Kepemerintahan Yang Baik**

Disamping itu budaya pemerintahan tidak akan terjadi hanya bersifat satu arah saja yaitu dari pemerintah terhadap rakyatnya, akan tetapi budaya pemerintahan mensyaratkan nilai dan aktivitas tertentu yang perlu dilakukan oleh masyarakat sebagai warga negara dan bangsa serta pihak yang diperintah. Nilai dan aktivitas yang dipersyaratkan dari masyarakat sebagai pihak yang diperintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berbudaya adalah ketaatan rakyat kepada pemerintah terutama dalam hal melaksanakan berbagai aturan secara sadar, kemampuan menilai pemerintahnya, kesadaran untuk memberi kontribusi secara aktif kepada pemerintah dalam hal kemampuan berpartisipasi. Hanya dengan cara demikian dapat terbentuk suatu pola budaya pemerintahan yang baik (*good governance*).

Secara teoritis tampak bahwa melalui budaya pemerintahan melahirkan sosok pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik

memiliki sejumlah karakteristik utama. Karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut UNDP (1997:6-7) adalah :

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparecy*. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. *Consensus Orientation*. Good governance menjadi perantara kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Efectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan itu untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang memiliki visi luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Berdasarkan kesembilan karakteristik pemerintahan yang baik jika diinternalisasikan secara konsisten dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan menghasilkan sosok pemerintahan yang baik, yang pada akhirnya menjadi kebiasaan dan tradisi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang membudaya, sebagai cikal balak lahirnya budaya pemerintahan. Dengan demikian, jika

merujuk pada karakteristik pemerintahan yang baik sebagai budaya pemerintahan, maka secara budaya pemerintahan itu secara konseptual mensyaratkan bahwa pihak yang memerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan hal-hal yang perlu dilakukan adalah mampu melakukan penegakan hukum, mampu melakukan transparan, mempunyai kemampuan daya tanggap yang tinggi kepada masyarakatnya, mampu membangun konsensus dalam penyelenggaraan pemerintahan, mampu menciptakan keadilan atas dasar hak asasi manusia, mampu mengelola pemerintahan yang efisien dan efektif, mampu bertanggung jawab kepada masyarakat atas keseluruhan materi penyelenggaraan pemerintahan, dan pemerintahan yang memiliki visi yang strategis jauh kedepan.

Hal yang dipersyaratkan dari masyarakat sebagai pihak yang diperintah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan adalah kemampuan mengambil bagian secara aktif terhadap kepada kegiatan yang dilakukan pemerintah, kemampuan melaksanakan berbagai peraturan dalam upaya mewujudkan suasana kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, kemampuan menuntut pemerintah untuk mengelola pemerintahan yang transparan, kemampuan daya tanggap yang tinggi bagi kondisi pemerintahan yang sulit dan raspons saling membantu sesama masyarakat yang susah, kemampuan melakukan konsensus dengan pemerintahan untuk membangun pemerintahan yang berkualitas, kemampuan untuk saling memperlakukan sesama warga masyarakat secara adil sesuai dengan harkat dan martabatnya, kemampuan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang efisien dan efektif dalam kehidupan kemasyarakatan, dan kemampuan meningkatkan

tanggung jawab kepada pemerintahnya dalam hal pelaksanaan kewajiban sebagai warga negara yang baik.

Dari sisi pemerintah (government), good governance dapat dilihat melalui aspek-aspek berikut ini :

1. Hukum atau kebijakan. Aspek ini ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi.
2. Administrative competence and transparency. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administrasi keterbukaan informasi.
3. Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
4. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah melakukan kontrol bagi ekonomi.

Sejalan dengan JICA, NFSD (1997) juga merumuskan kriteria-kriteria good governance berdasarkan dimensi-dimensi yaitu:

1. Legitimasi dari pemerintahan (menyangkut tingkat/derajat demokratisasi);
2. Akuntabilitas dari elemen-elemen politik dan pejabat dalam pemerintahan yang menyangkut pula kebebasan media, transparansi dalam pembuatan dan pengambilan keputusan, mekanisme akuntabilitas;
3. Kompetensi pemerintah dalam menformulasikan kebijakan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

4. Penghormatan terhadap hak asasi manusia dan hukum yang berlaku yakni hak-hak individu dan kelompok, keamanan, kerangka hukum untuk aktivitas sosial dan ekonomi, partisipasi.

Sejalan dengan uraian diatas, dalam menguraikan pengertian “*good governance*” (penyelenggaraan pemerintahan yang baik), Bagir Manan (1999) selanjutnya mengemukakan bahwa ‘berbagai ungkapan teoritik sering dilekatkan pada bentuk dan isi *good governance* seperti, *responsible, accountable, controlable, transparency, limitable* dan lain-lain”. Bagi rakyat banyak penyelenggaraan pemerintahan yang baik menurutnya adalah pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang baik atas diri, hak maupun atas harta bendanya.

Selanjutnya ciri pemerintahan yang baik sebagaimana dikemukakan terdahulu, secara peraturan juga tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, memuat prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, terdiri dari : 1. profesionalitas; 2. akuntabilitas; 3. transparansi; 4. pelayanan prima; 5. demokrasi; 6. efisiensi; 7. efektifitas; 8. supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Gambir Bhatta (1996:7) mengungkapkan bahwa “unsur-unsur utama *governance*” yaitu : akuntabilitas, (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openes*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*).

Selanjutnya dikemukakan adanya empat unsur utama yang dapat memberikan gambaran suatu administrasi publik yang bercirikan pemerintahan yang baik sebagai berikut:

1. Akuntabilitas. Mengandung arti adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab yang ditetapkannya. Unsur ini merupakan inti dari pemerintahan yang baik (good governance).
2. Transparansi. Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun di daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi dalam proses perumusan kebijakan publik dan tindakan pelaksanaannya (implementasinya). Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka diketahui umum.
3. Keterbukaan. Prinsip ini menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Pemerintahan yang baik, yang bersifat transparan dan terbuka akan memberikan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Dalam praktek, dewasa ini masih terlihat kenyataan misalnya dalam prosedur tender kompetitif suatu proyek pembangunan hingga penetapan keputusan pemenangnya, masih sering bersifat tertutup.
4. Aturan Hukum (*Rule of Law*). Prinsip ini mengandung arti bahwa pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang

ditempuh. Oleh karena itu, setiap kebijakan dan peraturan perundang-undangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang sudah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya. Masyarakat membutuhkan dan harus dapat diyakinkan tentang tersedianya suatu proses pemecahan masalah perbedaan pendapat (*conflict resolution*), dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan sesuatu peraturan atau perundangan tertentu. Hal ini penting untuk dikemukakan, mengingat bahwa kenyataannya sektor swasta dewasa ini terlibat dalam perekonomian nasional maupun internasional dan karenanya, terdapat kebutuhan untuk memiliki kejelasan tentang kerangka hukum yang mampu melindungi hak-hak kepemilikan seseorang (*property rights*) dan yang mampu menghormati nilai-nilai perjanjian dalam suatu kontrak bisnis.

Bagir Manan (1999) mengemukakan bahwa "penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara". Dalam kaitan ini di negeri Belanda yang juga diikuti oleh ahli hukum administrasi negara Indonesia, dikenal prinsip-prinsip atau azas-azas umum penyelenggaraan administrasi yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur-general principles of good administration*). Azas-azas ini berisi pedoman yang harus dipergunakan oleh administrasi negara dan juga oleh hakim untuk menguji keabsahan (validitas) perbuatan hukum (*rechts han delingen*) atau perbuatan nyata (*feitelijke handelingen*) administrasi negara.

Sedangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pasca gerakan reformasi nasional, prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercermin dalam ketetapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, mengatur mengenai asas-asas umum pemerintahan yang mencakup beberapa asas yaitu :

1. Asas Kepastian Hukum; yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, peraturan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas dasar asas pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan berlaku.

7. Asas Akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Keseluruhan dimensi pemerintahan yang baik sebagai nilai hakiki dari budaya pemerintahan diatas dapat dikonstruksikan sebagai berikut :

Tabel 1  
Karakteristik Good Governance Dalam Budaya Pemerintahan

Karakteristik Pemerintahan Baik	Persyaratan Pihak Yang Memerintah (YM)	Persyaratan Pihak Yang Diperintah (YD)
1. Participation.		kemampuan mengambil bagian secara aktif terhadap kepada kegiatan yang dilakukan pemerintah
2. Rule of law	mampu melakukan penegakan hukum	kemampuan melaksanakan berbagai peraturan dalam upaya mewujudkan suasana kehidupan masyarakat yang tertib dan aman
3. Transparecy.	mampu melakukan transparan	kemampuan menuntut pemerintah untuk mengelola pemerintahan yang transparan
4. Responsiveness.	kemampuan daya tanggap yang tinggi kepada masyarakatnya	kemampuan daya tanggap yang tinggi bagi kondisi pemerintahan yang sulit dan raspons saling membantu sesama masyarakat yang susah,
5. Consensus Orientation.	mampu membangun konsensus dalam penyelenggaraan pemerintahan	kemampuan melakukan konsensus dengan pemerintahan untuk membangun pemerintahan yang berkualitas
6. Equity.	mampu menciptakan keadilan atas dasar hak asasi manusia	kemampuan untuk saling memperlakukan sesama warga masyarakat secara adil sesuai dengan harkat dan martabatnya,
7. Effectiveness and efficiency.	mampu mengelola pemerintahan yang efisien dan efektif,	kemampuan untuk saling memperlakukan sesama warga masyarakat secara adil sesuai dengan harkat dan martabatnya, kemampuan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang efisien dan efektif dalam kehidupan kemasyarakatan
8. Accountability.	mampu bertanggung jawab kepada masyarakat atas keseluruhan materi penyelenggaraan pemerintahan	kemampuan meningkatkan tanggung jawab kepada pemerintahnya dalam hal pelaksanaan kewajiban sebagai warga negara yang baik
9. Strategic Vision.	pemerintahan yang memiliki visi yang strategis jauh kedepan	masyarakat yang memiliki visi terhadap pemerintahannya.

Sumber : Dikonstruksi dari karakteristik good governance menurut UNDP dan konversi dengan perspektif ilmu pemerintahan (Kybernologi).

#### **2.4. Pemerintahan Yang Etis Basis Budaya Pemerintahan**

Konsep budaya pemerintahan yang mencirikan suatu pemerintahan yang baik juga tidak terlepas dari konsepsi pemerintahan yang beretika. Pemerintahan yang etis adalah pemerintahan yang senantiasa menjalankan dan mengembangkan semangat pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang etis terbentuk secara turun temurun dan berproses yang pada akhirnya dapat membentuk sosok budaya pemerintahan yang baik.

Untuk itu upaya pengkajian tentang budaya pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari kajian tentang etika pemerintahan. Dengan demikian, budaya pemerintahan memiliki hubungan yang erat dengan etika pemerintahan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan. Mengingat budaya pemerintahan terbentuk dari hubungan pemerintah dengan yang-diperintah, sedangkan etika pemerintahan terbentuk dari perlakuan etis dari para penyelenggara pemerintahan dalam hubungan dengan masyarakat sebagai pihak yang diperintah. Dalam hal ini "etika pemerintahan adalah studi tentang sentuhan etika pada hubungan pemerintahan antara pemerintah dengan yang-diperintah", (Ndraha, 2003:321).

Lingkungan pemerintahan berbeda dengan lingkungan privat. Dengan menggunakan metodologi William Dunn dalam Public Policy Analysis (1981), lingkungan pemerintahan meliputi aspirasi, dukungan, permintaan, dan tuntutan pihak yang diperintah sebagai elemen A. Kekuasaan dan berbagai peraturan yang ada dan berlaku sebagai alat penggunaannya (existing policy), hukum positif, simbol-simbol dan sebagainya disebut elemen B. Harmoni atau konflik antar

kepentingan, baik di kalangan pemerintah maupun yang-diperintah yang menggambarkan kondisi hubungan pemerintahan pada suatu waktu disebut elemen C. Ketiga elemen tersebut jauh lebih keras ketimbang lingkungan bisnis yang lebih soft karena didasarkan pada kesepakatan dan voluntarisme.

Pemerintahan yang beretika adalah ciri utama pemerintahan yang memiliki budaya pemerintahan yang baik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa etika dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat diartikan sebagai upaya menjunjung tinggi nilai-nilai kebaikan, sehingga proses pembuatan berbagai kebijakan menjadi lebih terarah kepada pencapaian kesejahteraan masyarakat sebagai pihak yang diperintah. Dengan nilai kebaikan, pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dalam hubungan dengan masyarakat, akan lebih pada pemberi makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan diarahkan untuk membentuk pemerintahan yang lebih baik. Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang bebas dari berbagai perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme. Hanya dengan cara demikian, upaya untuk mewujudkan budaya pemerintahan yang baik dapat dimulai dari upaya secara horisontal maupun secara vertikal mengembangkan etika dalam penyelenggaraan pemerintahan.

**BAB III**  
**KONSEP BUDAYA PEMERINTAHAN DALAM**  
**ILMU PEMERINTAHAN**

**3.1. Konsep Pemerintahan Dalam Budaya Pemerintahan**

Setelah memahami sejumlah makna teoritis dari budaya, tahap selanjutnya adalah penelusuran makna pemerintahan, sebelum tiba pada tahap pemahaman teoritis tentang budaya pemerintahan itu sendiri. Pemerintahan sebagai suatu konsep teoritis, sering dijumpai dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Iver (1990:15) memberikan pengertian pemerintahan adalah :

Organisasi sekelompok manusia dibawah otorita, dan mitos mereka yang selalu berubah-ubah pada dasarnya berdaulat sama atas yang memerintah maupun yang diperintah.

Pendapat Iver tentang makna pemerintahan apabila ditelusuri tampak bahwa pemerintahan itu lebih pada pemaknaan hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah dalam suatu otoritas tertentu. Dengan demikian pola hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah menurut perspektif Iver lahirlah suatu pola hubungan pemerintahan yang terjadi dalam pelbagai situasi historis tentang suasana dimana pemerintahan melaksanakan fungsinya.

Pengertian tentang pemerintahan juga dikemukakan oleh Hamdi (2002,125) bahwa pemerintahan itu sebagai :

Suatu aktivitas, proses dan institusi yang terbentuk atas dasar kesepakatan warga negara sebagai cerminan dari harapan, kebutuhan, dan keinginan warganegara untuk mewujudkan hidup bersama yang tertib dan maju, agar setiap orang dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar

Pemerintahan sebagai suatu aktivitas yang berproses secara turun temurun dari generasi bangsa ke generasi berikutnya telah menjadikan pemerintahan itu sebagai suatu fenomena sosial yang tidak dapat dihindari oleh setiap manusia. Sejalan dengan itu, pengertian pemerintahan dijelaskan secara lengkap oleh Ndraha (1997:6) bahwa :

Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antaranggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antarindividu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat di dalam sebuah masyarakat. Di sana seseorang atau suatu kelompok (sebut saja X) dalam proses atau interaksi sosial terlihat dominan terhadap orang atau kelompok lain (sebut saja Y).

Selanjutnya menurut Suryaningrat (1980:4) memberi pengertian pemerintahan adalah "orang atau badan atau perangkat yang menyelenggarakan pemerintahan atau yang memerintah". Pemerintahan dalam pengertian ini mengandung makna bahwa suatu institusi yang memiliki kekuasaan dan posisi memerintah. Dengan kata lain bahwa terdapat pihak yang berada pada posisi diperintah yang dalam keseharian kita kenal dengan nama masyarakat yang secara fisik tidak masuk dalam bagian institusi yang memerintah.

Dengan demikian, secara historis pemerintahan dan yuridis, tampak bahwa hanya pemerintah yang mendapat mandat untuk menyelenggarakan kekuasaan negara yang diatur dalam konstitusi dalam mewujudkan tujuan negara yakni mensejahterakan masyarakat secara merata dan adil. Peran pemerintah yang strategis, dikatakan oleh Monte Palmer (dalam Ryaas,1997:4) bahwa :

Secara umum dipahami bahwa salah satu institusi yang paling menonjol sebagai personifikasi negara adalah pemerintah, sedangkan personifikasi pemerintah adalah aparatur birokrasinya. Ungkapan ini mungkin terluar sederhana, namun tidak bisa dipungkiri bahwa pihak yang paling aktif

dalam kegiatan pengelolaan kekuasaan negara sehari-hari adalah birokrasi yang dirumuskan oleh pemimpin politik.

Pemerintah dalam pengelolaan kekuasaan negara senantiasa berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Untuk memudahkan pemerintah menjalankan kekuasaan negara yang mengarah pada pencapaian kesejahteraan masyarakat, diperlukan hubungan interaksi yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat. Interaksi pemerintah dengan masyarakat terjalin dalam kurun waktu yang panjang seumur keberadaan negara, dan telah menjadi pola kebiasaan yang berlangsung terus tanpa henti yang terikat pada nilai dan norma berpemerintahan serta terinternalisasi menjadi sebuah budaya pemerintahan sebagai acuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Budaya pemerintahan yang dibangun dari kebiasaan pemerintah dan masyarakat yang saling berinteraksi, menghasilkan sejumlah prasyarat sebagai nilai, norma, sikap, dan perilaku yang menjadi acuan bersama antara pemerintah dan masyarakat. Secara empirik terdapat sejumlah nilai, norma, sikap dan perilaku sebagai hasil dari interaksi pemerintah dan masyarakat yang perlu diekspresikan oleh pemerintah diantaranya adalah keadilan, perlindungan, penepatan jani, keterbukaan, dan pelayananan. Sebaliknya nilai, norma, sikap dan perilaku yang perlu diekspresikan oleh masyarakat dalam berinteraksi dengan pemerintah diantaranya pemenuhan kewajiban, partisipasi, pemeliharaan, dan dukungan kepada pemerintah.

Pola interaksi pemerintah dan masyarakat yang terbentuk sepanjang sejarah pemerintahan negara berlangsung tanpa henti dan menghasilkan suatu pola perilaku yang menjadi kebiasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang turun temurun yang dikenal dengan nama budaya pemerintahan. Secara empirik

tampak beberapa bentuk budaya pemerintahan yaitu budaya pemerintahan melindungi rakyat agar tercipta suatu suasana yang tertib dan aman, budaya pemerintahan yang selalu membangun untuk mewujudkan kemajuan bagi rakyat, budaya pemerintahan yang selalu memberdayakan rakyat menuju terwujudnya kemandirian rakyat, dan budaya pemerintahan yang selalu melayani rakyat agar tercipta suatu kondisi keadilan bagi masyarakat. Budaya pemerintahan tidak berjalan dalam ruang hampa melainkan tampak secara nyata dalam kehidupan berpemerintahan.

Dengan demikian terdapat beberapa ajaran pemerintahan yang melayani dikemukakan oleh Herman Finer (1954) bahwa "*The function of the civil service in the modern state is not merely the improvement of government; without it, indeed, government itself would be impossible*". Hal ini berarti fungsi pelayanan kepada masyarakat merupakan bagian dari negara modern yang dapat dilakukan dan ditingkatkan oleh pemerintahan menjadi hal yang mungkin terjadi.

Selanjutnya, terdapat ajaran tentang perbuatan pemerintahan yang dikemukakan oleh G. A. Van Poelje (1953) bahwa : "*De bestuurleer als leer van het overheidshandelen* (ajaran pemerintahan sebagai ajaran tentang perbuatan pemerintahan), dan perumusan lainnya: *De bestuurskunde leert hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt* (ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana mengatur dan memimpin dinas-dinas untuk sebaik mungkin).

Makna pemerintahan yang memposisikan pemerintah sebagai pihak yang memerintah dan masyarakat selaku pihak yang diperintah dikemukakan oleh MacIver (1980) bahwa "Pemerintahan adalah organisasi kelompok manusia

dibawah otorita, dan mitos mereka yang selalu berubah-ubah pada dasarnya berdaulat sama atas yang memerintah maupun yang diperintah". Selanjutnya, Bayu Suryaningrat (1980) memberikan batasan pemerintahan adalah "orang atau badan atau perangkat yang menyelenggarakan pemerintahan atau yang memerintah".

Selanjutnya, Hamdi (2002) memberikan batasan tentang "pemerintahan adalah suatu aktivitas, proses dan institusi yang terbentuk atas dasar kesepakatan warga negara sebagai cerminan dari harapan, kebutuhan, dan keinginan warganegara untuk mewujudkan hidup bersama yang tertib dan maju, agar setiap orang dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar".

Kelahiran pemerintah selalu melaksanakan tugas utama. Tugas utama pemerintahan menurut Ryaas (1996) adalah "tugas hakiki pemerintahan adalah pelayanan (services), pemberdayaan (empowerment) dan pembangunan (development). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat".

### **3.2. Hubungan Pemerintahan Dalam Budaya Pemerintahan**

Dalam konsepsi pemerintahan, tampak suatu hal yang melekat ketika membahas dan berbicara tentang pemerintahan adalah pemahaman interaksi antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah. Interaksi yang memerintah dan yang diperintah atau interaksi pemerintah dengan rakyat sebagai dua pihak yang saling berinteraksi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara ini melahirkan konsep hubungan pemerintahan. Dengan demikian, hubungan

pemerintahan antara pemerintah dan rakyat dalam konsepsi pemerintahan mengandung sejumlah tuntutan yang dipersyarat.

Sehubungan dengan tuntutan yang dipersyaratkan dalam hubungan pemerintahan antara pemerintah dengan rakyat, Ben Mboy (1995:10-15) mengatakan bahwa :

Hubungan pemerintah dengan rakyat dalam tatanan *welvaarsstaat*, terdapat beberapa tuntutan :

- a. Tuntutan terhadap pemerintah, antara lain perubahan sikap dari *herrschaft* menjadi *Hilfe* dari kekuasaan menjadi pelayanan, jadi tidak memerintah melainkan melayani tidak menunggu melainkan aktif bertindak, lebih memerhatikan dan memecahkan masalah-masalah yang konkret serta memperhatikan masalah-masalah dari perorangan dan kelompok yang berorientasi pada mengurangi ketimpangan dan ketergantungan.
- b. Tuntutan terhadap rakyat. Rakyat/warga harus aktif terhadap hak-haknya atas perbuatan-perbuatan pemerintah. Oleh karena ada aktif maka terjadi penyaringan dari berbagai kepentingan terjadi sorting di berbagai tingkat pengambilan keputusan, terutama dibutuhkan dalam tugas-tugas kesejahteraan/pelayanan pemerintah. Selanjutnya, warga/rakyat tidak hanya mengetahui hak-haknya, melainkan harus mampu memainkan peran penting dalam interaksi dengan pemerintah.

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan hal yang penting adalah perlunya "perubahan budaya menyelenggarakan pemerintahan dari negara kekuasaan menuju negara pelayanan, dari "Machtsstaat ke Rechtsstaat" dan "Rechtsstaat ke Welvaartsstaat", (Mboy, 1995:15). Hal ini menjadi fokus perhatian dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mencerminkan sosok budaya pemerintahan yang mengadung makna pemerintahan untuk rakyat, pemerintahan yang melayani dari sosok suatu pemerintahan.

Berdasarkan pemahaman konsep teoritis tentang pemerintahan di atas, dan mengingat pemerintahan itu sebagai interaksi yang selalu berproses sepanjang sejarah umat manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, telah menjadikan berpemerintahan itu sebagai suatu kebiasaan yang terinternalisasi menjadi suatu budaya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Proses berpemerintahan secara empirik melahirkan corak budaya pemerintahan tertentu yang menjadi bingkai dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan secara turun temurun telah menjadikan budaya pemerintahan menjadi sebuah konsep teori yang berdiri sendiri sebagai suatu disiplin ilmu dalam bidang ilmu pemerintahan, sama halnya dengan kelahiran budaya birokrasi karena birokrasi sebagai suatu sistem organisasi berproses yang melahirkan konsep budaya birokrasi. Pemerintahan sebagai suatu sistem yang digerakkan oleh pemerintah sejak kelahirannya selalu dilatarbelakangi oleh tugas utama pemerintah menyelenggarakan kekuasaan negara yang diatur secara konstitusional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam kaitan ini, kelahiran pemerintahan itu senantiasa selalu disadari dari, oleh dan untuk rakyat, sehingga dalam penyelenggaraan kekuasaan negara selalu berorientasi untuk perwujudan kesejahteraan rakyat, dan bukan kesejahteraan pemerintah. Sehingga paradigma penyelenggaraan kekuasaan negara oleh pemerintah selalu berorientasi pada kepentingan rakyat (budaya pemerintahan) dan bukan pada kepentingan pemerintah (budaya kekuasaan politik atau budaya politik dan birokrasi). Dengan demikian, pola pelaksanaan budaya politik dan budaya birokrasi selama ini sudah saatnya diganti dengan pola

penyelenggaraan pemerintahan yang selalu mengandalkan budaya pemerintahan dimana masyarakat mendapat perlakuan sebagai manusia yang memiliki harkat dan martabat kemanusiaan.

### **3.3. Fungsi Pemerintah Dalam Budaya Pemerintahan**

Budaya pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang melaksanakan berbagai fungsi secara baik dalam hubungan dengan masyarakat sebagai pihak yang diperintah. Artinya, kehadiran pemerintah itu menjadi berkah bagi masyarakat dan bukan beban bagi masyarakat. Pemerintah yang bermanfaat bagi masyarakat adalah pemerintah yang melaksanakan berbagai fungsi secara efektif, agar tingkat kehidupan masyarakat dari hari ke hari semakin meningkat taraf hidupnya, dalam arti kemiskinan dalam masyarakat relatif rendah.

Untuk itu, terdapat beberapa pendapat yang menjelaskan tentang fungsi pemerintah. Menurut Ryaas Rasyid (1996:37-38) mengemukakan "tiga fungsi hakiki pemerintah yaitu : pelayanan (service), pemberdayaan (empowerment), dan pembangunan (development)". Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. Hal ini yang sekaligus menjadi misi pemerintahan di tengah-tengah masyarakat.

Lebih lanjut, Ndraha (2003:75) mengatakan bahwa "ada dua macam fungsi pemerintah, pertama fungsi primer dan kedua fungsi sekunder". Fungsi primer yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang-diperintah. Artinya, fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat yakni

semakin meningkatnya kondisi yang-diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua fungsi ini disebut fungsi pelayanan (*servicing*). Fungsi pelayanan ini bersifat universal, dijalankan oleh semua bangsa dan negara di seluruh dunia, baik negara maju maupun yang sedang berkembang, sesuai dengan kondisi masing-masing. Juga fungsi ini telah banyak dibahas orang dan dipelajari oleh semua ilmu pengetahuan sosial dan humaniora, dan dipublikasikan secara luas, baik di bidang privat, publik maupun sosial.

Fungsi sekunder pemerintah adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan kondisi ekonomi, politik dan sosial yang-diperintah, dalam arti semakin tinggi taraf hidup, semakin kuat *bergaining position*, dan semakin integratif masyarakat yang-diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Fungsi pemerintah berubah, dari *rowing* ke *steering*. Jika kondisi ekonomi masyarakat lemah, pemerintah menyelenggarakan pembangunan. Semakin berhasil pembangunan, semakin meningkat kondisi ekonomi masyarakat, semakin berkurang fungsi pemerintah dalam pembangunan.

Fungsi pemberdayaan pemerintah terhadap masyarakat harus terus menerus dilaksanakan secara komprehensif, dan simultan sampai ambang batas tercapainya keseimbangan yang dinamik antara pemerintah dengan yang-diperintah. Dalam hubungan itu, diperlukan berbagai program pemberdayaan antara lain :

1. Pemberdayaan politik pemerintahan bertujuan meningkatkan bargaining position yang-diperintah terhadap pemerintah. Melalui bargaining tersebut, yang-diperintah mendapatkan apa yang merupakan haknya dalam bentuk barang, jasa, layanan dan kepedulian, tanpa merugikan orang lain.
2. Pemberdayaan politik ekonomi dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan yang-diperintah sebagai konsumen untuk berfungsi sebagai penanggung dampak negatif pertumbuhan, pembayar resiko salah urus, pemikul beban pembangunan, kambing hitam kegagalan program, dan penderita kerusakan lingkungan.
3. Pemberdayaan politik sosial budaya bertujuan meningkatkan kemampuan sumber daya manusia melalu human investment, guna meningkatkan nilai manusia (human dignity), penggunaan (human utilization) dan perlakuan seadil-adilnya terhadap manusia.
4. Pemberdayaan politik lingkungan dimaksudkan sebagai program perawatan dan pelestarian lingkungan, supaya antara yang-diperintah dengan lingkungannya terdapat hubungan saling menguntungkan.

Beranjak dari keseluruhan uraian tentang fungsi pemerintahan di atas, tampak bahwa pemerintah yang melaksanakan fungsi secara efektif adalah cerminan dari budaya pemerintahan yang baik. Sebaliknya, pemerintah yang tidak melaksanakan fungsi secara efektif adalah ciri pemerintahan yang tidak memiliki budaya pemerintahan yang baik. Akibatnya, hubungan antara pemerintah dengan yang-diperintah dapat harmonis maupun disharmonis tergantung dari pelaksanaan berbagai fungsi pemerintah secara efektif dalam koridor budaya pemerintahan.

## **BAB IV**

### **BUDAYA PEMERINTAHAN DAN KONSEP BUDAYA**

#### **4.1. Konsep Budaya Dalam Budaya Pemerintahan**

Makna budaya dalam budaya pemerintahan bermakna bahwa budaya menjadi landasan pijak untuk memahami tentang konsep budaya pemerintahan sebagai satu kesatuan konsep. Untuk itu pemahaman tentang budaya dalam prspektif budaya pemerintahan perlu dilakukan secara khusus.

Budaya menjadi fokus studi dalam ilmu pemerintahan melahirkan suatu makna teoritis budaya pemerintahan, lahir dari jalinan hubungan pemerintah dengan yang diperintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terbentuk sepanjang perjalanan sejarah pemerintahan itu sendiri. Dengan demikian Budaya pemerintahan sebagai hasil dari kebiasaan yang turun temurun dan terinternalisasi dan melekat pada manusia dan dimanapun manusia itu hidup dalam komunitas yang kompleks yaitu masyarakat negara dan bangsa sebagai "makhluk individu sekaligus sebagai makhluk sosial", (Aristoteles dalam Hamdi, 2002:3).

Budaya sebagai suatu yang lahir dari, oleh dan untuk manusia mengandung sejumlah makna secara teoritis. Dalam tataran akademik, budaya telah menjadi pusat perhatian studi ilmiah oleh para ilmuwan antropologi, sosiologi, administrasi, organisasi, manajemen, dan pemerintahan. Dari sejumlah studi tentang budaya, tampak bahwa budaya menjadi suatu kajian yang menarik dalam berbagai ilmu pengetahuan termasuk ilmu pemerintahan. Dengan demikian, untuk mencapai pemahaman yang komprehensif tentang konsep

budaya dalam perspektif budaya pemerintahan, berikut ini disajikan beberapa pandangan teoritis tentang budaya.

Pengertian budaya menurut Edward Burnett Tylor (dalam Ndraha, 2003:43) diartikan sebagai :

Culture or civilization, taken in its wide ethnographic sense, is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society. (Budaya adalah kompleks yang mencakup pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, adat istiadat dan lain kemampuan-kemampuan serta kebiasaan-kebiasaan yang didapatkan oleh manusia sebagai anggota masyarakat).

Sejalan dengan pengertian budaya menurut Tylor di atas, Soekanto (2001:189) mengatakan :

Budaya terdiri dari segala sesuatu yang dipelajari dari pola-pola perilaku yang normatif. Artinya, mencakup segala cara-cara atau pola-pola berfikir, merasakan dan bertindak

Beranjak dari pengertian budaya yang dapat juga disebut kebudayaan, tampak bahwa budaya itu memiliki unsur-unsur pokok sebagai ciri dari budaya.

Melville J. Herskovits (dalam Soekanto, 2001:192) merumuskan unsur-unsur pokok dari kebudayaan yaitu :

1. alat-alat teknologi.
2. sistem ekonomi.
3. keluarga.
4. kekuasaan politik.

Selain Herskovits, terdapat pelopor teori fungsional dalam antropologi yaitu Bronislaw Malinowski dalam (Soekanto, 2001:192) menyebut unsur-unsur pokok kebudayaan adalah :

1. sistem norma yang memungkinkan kerja sama antara para anggota masyarakat di dalam upaya menguasai alam sekelilingnya,

2. organisasi ekonomi,
3. alat-alat dan lembaga atau petugas pendidikan; perlu diingat bahwa keluarga merupakan lembaga pendidikan yang utama,
4. organisasi kekuatan.

Beranjak dari pendapat Herskovits dan Malinowski di atas serta pendapat Kluckhohn tentang tujuh unsur budaya yang bersifat iniversal, tampak satu unsur budaya yang sangat menentukan pembentukan budaya yaitu unsur kekuasaan politik atau kekuatan. Mengingat pemerintah sebagai salah satu organisasi politik atau kekuasaan yang paling kompleks di zaman modern ini, secara teoritis memiliki kontribusi yang tinggi untuk membentuk suatu budaya. Budaya yang dibentuk oleh pemerintah melahirkan apa yang dinamakan budaya pemerintahan yang menjadi fokus kajian disertasi ini.

Selanjutnya, Rivai (2003:429) mengemukakan makna budaya secara lebih meluas dan mengatakan bahwa :

Budaya telah menjadi konsep penting dalam memahami masyarakat dan kelompok manusia untuk waktu yang panjang. Budaya dalam asti anthropologi dan sejarah adalah inti dari kelompok atau masyarakat yang berbeda mengenai cara para anggotanya saling berinteraksi dengan orang luar serta bagaimana mereka menyelesaikan apa yang dilakukannya...Budaya adalah sejumlah pemahaman penting seperti norma, nilai, sikap dan keyakinan yang dimiliki bersama oleh anggota organisasi. Budaya sebagai suatu pola asumsi dasar yang dimiliki bersama yang didapat oleh kelompok ketika memecahkan masalah penyesuaian eksternal dan integrasi internal yang telah berhasil dengan cukup baik untuk dianggap sah dan oleh karena itu diharapkan untuk diajarkan kepada anggota baru sebagai cara yang tepat untuk menerima, berpikir dan merasa berhubungan dengan masalah tersebut. Jadi budaya adalah bagaimana organisasi belajar berhubungan dengan lingkungan yang merupakan penggabungan dari asumsi, perilaku, cerita, mitos, ide, metafora, dan ide lain untuk menentukan apa arti bekerja suatu organisasi.

Secara akademik pengertian budaya tampil dalam berbagai ragam makna yang memerlukan pemahaman yang cermat. Kebinekaan pengertian budaya telah dipetakan oleh antropolog Kroeber dan Kluckhohn (dalam Mudji Sutrisno dan Hendar Putranto, 2005:9) menjadi enam pemahaman pokok budaya yaitu :

1. Definisi deskriptif: cenderung melihat budaya sebagai totalitas komprehensif yang menyusun keseluruhan hidup sosial sekaligus menunjukkan sejumlah ranah (bidang kajian) yang membentuk budaya.
2. Definisi historis: cenderung melihat budaya sebagai warisan yang dialih-turunkan dari generasi satu ke generasi berikutnya.
3. Definisi normatif: bisa mengambil dua bentuk. Yang pertama, budaya adalah aturan atau jalan hidup yang membentuk pola-pola perilaku dan tindakan yang konkret.
4. Definisi psikologis: cenderung memberi tekanan pada peran budaya sebagai piranti pemecahan masalah yang membuat orang bisa berkomunikasi, belajar, atau memenuhi kebutuhan material maupun emosinya.
5. Definisi struktural: mau menunjuk pada hubungan atau keterkaitan antara aspek-aspek yang terpisah dari budaya sekaligus menyoroti fakta bahwa budaya adalah abstraksi yang berbeda dari perilaku konkret.
6. Definisi genetis: definisi budaya yang melihat asal usul bagaimana budaya itu bisa eksis atau tetap bertahan. Definisi ini cenderung melihat budaya lahir dari interaksi antar manusia dan tetap bisa bertahan karena ditransmisikan dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Keenam pemetaan definisi budaya di atas dan dalam hubungan dengan penelitian ini, lebih menyoroti budaya dalam pengertian deskriptif, historis, normatif, dan genetis. Dengan demikian, pemetaan makna budaya dimaksud untuk lebih mendekatkan penelusuran berbagai fenomena pemerintahan yang saling berinteraksi secara turun temurun dan terinternalisasi menjadi suatu kebiasaan yang dipersyaratkan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang pada akhirnya melahirkan konsepsi budaya pemerintahan. Kebiasaan yang terjadi dalam berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sebagai suatu organisasi

politik yang mempunyai kekuatan yang bersifat otoritatif, merupakan suatu perilaku individu atau kelompok para pelaku penyelenggara pemerintahan.

Dalam kaitan dengan makna kebiasaan dalam pembentukan budaya, Ferdinand Tonines (dalam Soekanto, 2001:196) memberi makna kebiasaan dalam tiga arti, yaitu :

1. Dalam arti menunjuk pada suatu kenyataan yang bersifat obyektif. Misalnya, kebiasaan untuk bangun pagi, kebiasaan untuk tidur di siang hari, kebiasaan untuk minum kopi sebelum mandi dan lain-lain. Artinya adalah, bahwa seseorang biasa melakukan perbuatan-perbuatan tadi dalam tata cara hidupnya.
2. Dalam arti bahwa kebiasaan tersebut dijadikan kaidah bagi seseorang, norma mana diciptakannya untuk dirinya sendiri. Dalam hal ini, orang yang bersangkutanlah yang menciptakan sesuatu perilaku bagi dirinya sendiri.
3. Sebagai perwujudan kemauan atau keinginan seseorang untuk berbuat sesuatu.

Pola perilaku hasil interaksi yang turun temurun menjadi suatu kebiasaan baik secara individu maupun secara kelompok dalam penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan masyarakat banyak, telah menjadi suatu norma kehidupan dalam berpemerintahan yang terinternalisasi dan dinamakan *social organization government* (meminjam istilah *social organization* yang dikemukakan oleh Paul E. Mott, 1965, *Organization of Society*). Norma berpemerintahan telah membentuk suatu pola budaya tersendiri dan khas yang dinamakan sebagai budaya pemerintahan. Pola perilaku yang sifatnya khas ini menjadi hasil dari suatu proses pemerintahan yang telah berjalan dalam kurun waktu yang panjang. Untuk itu pembentukan pola perilaku dalam kehidupan pemerintahan sebagai prasyarat terwujudnya suatu pemerintahan yang harmonis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

## **4.2. Makna Studi Budaya Dalam Budaya Pemerintahan**

Berdasarkan keseluruhan uraian konsep budaya yang menjadi landasan pembetukan budaya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, tampak adanya suatu kebutuhan pentingnya studi budaya khususnya budaya yang-diperintah dalam upaya menjelaskan perkembangan dari budaya pemerintahan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa budaya pemerintahan itu dapat dibentuk atau terbentuk dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Budaya pemerintahan yang lahir dari interaksi pemerintah dengan yang-diperintah, sama-sama lahir dari budaya yang-diperintah (budaya masyarakat). Mengingat baik pemerintah dan yang-diperintah lahir dan terbentuk dari landasan yang sama yaitu budaya masyarakat atau dengan kata lain budaya yang-diperintah dalam arti luas. Untuk itu, budaya yang menjadi dasar pijak kelahiran pemerintahan menjadi penting untuk dipelajari melalui studi budaya.

Studi budaya dimaksudkan untuk mengetahui perkembangan peradaban masyarakat yang efektif untuk menjelaskan perkembangan budaya pemerintahan dari suatu pemerintahan. Dengan melalui studi budaya, kita dapat memahami secara jelas tingkat perkembangan masyarakat baik sebagai masyarakat biasa maupun sebagai warga negara sebagai pihak yang-diperintah. Berbagai kasus radikalisme masyarakat terhadap pemerintahnya dan pemerintah terhadap masyarakatnya, yang mencirikan budaya pemerintahan yang disharmoni antara pemerintah dengan masyarakat dapat diteropong dari studi budaya masyarakat.

Dengan demikian, melalui studi budaya akan mempermudah pemahaman terhadap perkembangan budaya pemerintahan, oleh karena budaya apemerintahan

secara teoritis terjadi dan terbentuk secara alamiah dalam kehidupan masyarakat.

Hal ini sejalan dengan pendapat Ndraha (2003:359) bahwa :

Budaya pemerintahan terbentuk menurut proses alamiah, terbentuk dan terlihat sebagaimana adanya, tanpa diintervensi oleh rekayasa manusia atau program organisasi. Budaya pemerintahan dapat dibentuk melalui proses, fungsi, dan siklus manajemen. Budaya pemerintahan yang diharapkan (budaya output) dibentuk dari budaya (nilai dan vehicle) input sebagai bahan baku, melalui proses budaya yang meliputi kontak nilai, seleksi nilai, pelebagaan nilai, aktualisasi (penanaman nilai dan pernyataan nilai melalui vehicle) budaya, kontrol budaya, perubahan budaya, dan pewarisan budaya.

Pendapat Ndraha di atas, bila dicermati secara mendalam, bermakna dalam upaya menjelaskan bahwa budaya menjadi sumber bahan baku bagi pembentukan budaya pemerintahan. Mengingat nilai terbentuk dalam proses budaya khususnya budaya yang-diperintah diperhadapkan dengan nilai dari budaya pemerintah. Dalam kenyataan melalui studi budaya ditemukan bahwa terdapat perbedaan dan persamaan antara budaya pemerintah yang cenderung pada pelaksanaan kekuasaan dan budaya yang-diperintah yang diposisikan budaya pelaksanaan berbagai kebijakan dan program yang dibuat pemerintah.

Dengan demikian, studi budaya lebih difokuskan pada upaya untuk menemukan tipe budaya yang ada dalam masyarakat, apakah budaya masyarakat itu bertipe budaya kuat, budaya adaptif atau tipe budaya berketahanan. Ketiga tipe budaya yang ada dalam masyarakat ini dapat diungkap secara efektif melalui studi budaya. Hasil dari studi budaya masyarakat ini, memberikan gambaran sosok dari budaya pemerintahan yang ada dalam masyarakat itu, mengingat budaya pemerintahan akan kuat, adaptif atau berketahanan sangat ditentukan oleh budaya masyarakat sebagai gambaran dari kondisi budaya yang-diperintah.

## **BAB V**

### **DIMENSI PENGUKURAN BUDAYA PEMERINTAHAN**

Berdasarkan proses pembentukan budaya pemerintahan, definisi budaya pemerintahan, unsur budaya pemerintahan dan tipe budaya pemerintahan di atas, bila dicermati secara akademik tampak bahwa budaya pemerintahan mencakup dua tataran utama yaitu budaya pemerintah yaitu kelompok yang memerintah (P) dan budaya rakyat yaitu kelompok yang-diperintah (YD). Budaya pemerintah yakni kelompok yang memerintah (P) berorientasi pada bagaimana pemerintah menghasilkan berbagai nilai dalam memerintah, pola persepsi dalam memerintah, sikap dalam memerintah, tanggung jawab dalam memerintah, pola kepercayaan dalam memerintah, dan bagaimana mewujudkan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebaliknya budaya rakyat yakni pihak yang-diperintah (YD) berorientasi pada pola interaksi bagaimana yang-diperintah menghasilkan berbagai nilai dalam penyelenggaraan pemerintahan, pola persepsi dalam proses pemerintahan, pola sikap dalam pemerintahan, pola tanggung jawab dalam pemerintahan, pola kepercayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan bagaimana mewujudkan partisipasi yang-diperintah dalam pemerintahan.

Penilaian yang-diperintah kepada pemerintah dan sebaliknya diwujudkan dalam bentuk tindakan nyata dengan menggunakan cara-cara atau simbol-simbol yang dilakukan secara berulang-ulang menjadi suatu kebiasaan yang berlaku secara turun temurun. Keseluruhan nilai yang diekspresikan dalam

budaya pemerintahan secara empirik dapat diamati atau dirasakan oleh setiap individu warga negara yang berada dalam wilayah pemerintahan tertentu.

Disamping nilai yang membentuk budaya pemerintahan, tampak bahwa budaya pemerintahan lahir dari suatu persepsi yang-diperintah terhadap pemerintahnya dan sebaliknya persepsi pemerintah terhadap masyarakatnya, budaya yang lahir dari sikap masyarakat terhadap pemerintahnya dan sebaliknya, budaya yang lahir dari tanggung jawab pemerintah kepada rakyatnya dan sebaliknya, budaya yang lahir dari kepercayaan masyarakat kepada pemerintahnya dan sebaliknya, dan budaya yang lahir dari partisipasi aktif masyarakat terhadap berbagai program pemerintah yang sedang dilakukan. Dengan demikian interaksi pemerintah dengan masyarakat dalam perspektif hubungan pemerintahan menjadi peristiwa budaya yang terjadi secara berkelanjutan dan selalu diwarnai oleh pengaruh perkembangan lingkungan pemerintahan lokal, nasional dan global. Untuk itu dengan hubungan pemerintahan yang demikian, budaya pemerintahan mendapat pengaruh sebagai ujian dari budaya pemerintahan untuk melakukan berbagai perubahan.

Pengukuran budaya pemerintahan secara konseptual dapat ditelusuri dari berbagai makna hubungan pemerintah dengan yang-diperintah, sehingga dimensi pengukuran budaya pemerintahan adalah konstruksi dari hasil interaksi pemerintah dengan masyarakat. Dengan demikian, dimensi pengukuran budaya pemerintahan adalah lebih pada nilai, persepsi, sikap, dan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat, serta adanya kepercayaan dan partisipasi masyarakat kepada pemerintahnya.

Berdasarkan keseluruhan uraian teoritis tentang budaya pemerintahan, tampak bahwa budaya pemerintahan memiliki beberapa dimensi ukuran yaitu :

1. Dimensi nilai (*value*) yang muncul dari penilaian yang-diperintah (masyarakat) kepada yang-memerintah (pemerintah) dan sebaliknya.
2. Dimensi persepsi (*perception*) sebagai orientasi kognitif yang muncul dari penilaian yang-diperintah (masyarakat) kepada yang-memerintah (pemerintah) dan sebaliknya.
3. Dimensi sikap (*attitude*) sebagai orientasi afektif yang muncul dari penilaian yang-diperintah (masyarakat) kepada yang-memerintah (pemerintah) dan sebaliknya.
4. Dimensi tanggung jawab (*responsibility*) sebagai orientasi evaluatif yang muncul dari penilaian yang-diperintah (masyarakat) kepada yang-memerintah (pemerintah) dan sebaliknya.
5. Dimensi kepercayaan (*trusts*) yang muncul dari penilaian yang-diperintah (masyarakat) kepada yang-memerintah (pemerintah) dan sebaliknya.
6. Dimensi partisipasi (*participation*) terutama partisipasi yang-diperintah (masyarakat) kepada yang-memerintah (pemerintah).

Keenam dimensi dari budaya pemerintahan di atas, berikut ini akan dipaparkan sejumlah konsep teoritis yang melingkupinya berikut ini. Pembahasan konsep dari keseluruhan dimensi pengukuran dari budaya pemerintahan menjadi hal yang penting untuk menemukan konsep dan ukuran operasional yang menjadi ukuran dari budaya pemerintahan.

### **5.1. Dimensi Nilai Dalam Budaya Pemerintahan**

Nilai yang menjadi salah satu dimensi dari budaya pemerintahan perlu dipelajari secara khusus, agar nilai yang dihasilkan dari pola interaksi antara pemerintah dan yang-diperintah dapat dipahami dan ditelusuri secara tepat. Nilai menurut Geert Hofstede (dalam Ndraha, 2003:17) didefinisikan sebagai "a broad tendency to prefer certain states of affairs over others". Selanjutnya definisi nilai secara lengkap dikemukakan oleh Kluchohn (dalam Ndraha, 2003:18) adalah :

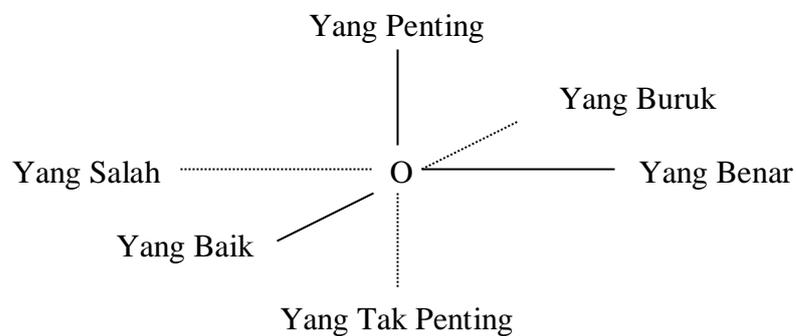
A value is conception, explicit or implicit, distinctive of an individual or characteristic of a group, of the desirable which influences the selection from available modes, means and ends of actions.

Pengertian nilai juga dikemukakan oleh Andreas A. Danandjaja (1986:22) bahwa nilai adalah :

Pengertian-pengertian (conceptions) yang dihayati seseorang mengenai apa yang lebih penting atau kurang penting, apa yang lebih baik atau kurang baik, dan apa yang lebih benar dan kurang benar.

Secara konseptual nilai memiliki sistem nilai yang tidak dapat berdiri sendiri dan selalu menjadi satu kesatuan dengan sub sistem nilai lainnya. Dengan memberi penjelasan lebih mendalam dari makna nilai dan sistem yang dikemukakan Danandjaja, Ndraha (2003:21) mengemukakan sistem nilai yang digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1 : Sistem Nilai



Sumber : Taliziduhu Ndraha, 1997, Budaya Organisasi, halaman 21, Penerbit: Rineka Cipta Jakarta.

Nilai sama halnya dengan manusia selalu tidak kekal dalam arti selalu mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan. Perubahan nilai selalu disebabkan oleh adanya perubahan lingkungan sesuai dengan perjalanan sejarah. Artinya, nilai dapat berubah atau tidak tergantung dari tuntutan perkembangan yang secara empirik perjalanan sejarah panjang nilai lama telah ditinggalkan dan muncul nilai baru sebagai acuan dalam berinteraksi antar individu dan kelompok.

Menyikapi perubahan nilai yang lebih disebabkan oleh pemenuhan tuntutan perkembangan dan kondisi, maka nilai dapat mengandung berbagai makna. Dalam kaitan ini, Ndraha (2003:28-29) mengemukakan sepuluh perspektif makna nilai yang mengalami berbagai macam kondisi atau perubahan sebagai berikut :

1. Nilai tertinggal (misalnya cipta tertinggal ketimbang karsa di dalam diri seseorang, aspek sosial suatu proyek tertinggal ketimbang aspek bangunan fisiknya; hal ini menunjukkan ketidakseimbangan nilai).
2. Nilai tercemar (nilai yang disalahartikan atau disalahgunakan, misalnya nilai senyum, dahulu tanda simpati, kini alat tipu).

3. Nilai terkabur (definisi tidak jelas sehingga membingungkan, misalnya pelanggaran hukum disebut pelanggaran prosedur).
4. Nilai bergeser atau tertekan (pergeseran nilai, misalnya nilai spiritual atau sosial suatu benda bergeser atau melemah, nilai sosial perkawinan bergeser oleh nilai ekonomi atau politik).
5. Nilai terhilang (kehilangan nilai, ibarat barang yang sudah terpakai dan nilai-gunanya habis atau berkurang, lalu disingkirkan atau dibuang Tembok Berlin, Patung Lenin).
6. Nilai terputus, terberai, yaitu terputusnya hubungan antara nilai das Sollen dengan nilai das Sein, antara kemarin dengan hari ini, antara aku dengan kamu, antara kita dengan mereka, dan antara ini dengan itu (value splitting).
7. Nilai berkonflik, misalnya konflik antara nilai ekonomi dengan nilai sosial, antara nilai politik dengan nilai ekonomi, dan antara nilai politik dengan nilai sosial.
8. Nilai dilematik, ibarat makan buah simalakama.
9. Nilai bertambah (added value, adding value, dan sebaliknya).
10. Nilai berlebih dan sebaliknya nilai kosong, menunjukkan ketidakserasian atau ketidakterpaduan antara nilai sebagai muatan dengan budaya sebagai vehicle:  $N > V$  atau  $N < V$ .

Secara teoritis kesepuluh macam nilai yang lebih ditentukan oleh kondisi atau perubahan, mencerminkan perilaku manusia maupun masyarakat sebagai warga negara dalam menyikapi berbagai bentuk kegiatan pemerintahan sebagai respons kejiwaan individu dan masyarakat dalam menghadapi pemerintah sebagai pihak yang mengelola kekuasaan pemerintahan negara. Sebaliknya, kesepuluh macam nilai tersebut dapat menggambarkan sikap dan perilaku pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang satu saat jernih atau cerah dan pada saat yang lain dapat kabur dan samar-samar yang dapat membingungkan masyarakat. Menyikapi nilai dengan sejumlah makna perubahan dalam kondisi tertentu, hal yang perlu dilakukan adalah diperlukan perhitungan dampak yang ditimbulkan serta bagaimana cara melakukan upaya pemecahan sebagai solusinya.

Menykapi perubahan nilai pada kondisi tertentu dan kemampuan perkiraan dampak yang ditimbulkan dari perubahan nilai, serta penentuan solusi pemecahan dari perubahan nilai, oleh Ndraha (2003:30) memberikan alat bantu untuk melakukan deteksi perubahan nilai dengan sejumlah dampak dan solusi pemecahannya sebagaimana disajikan pada gambar berikut ini :

Tabel 2

Nilai Dalam Perspektif Kondisi, Dampak, dan Solusi

Kondisi Nilai	Dampak Kondisi	Solusi
1. Tertinggal	Ketakserasian Ketakseimbangan	Perubahan Sistem, Transmisi
2. Tercemar	Kemerosotan	Redefinisi
3. Terkabur	Kebingunan	Klarifikasi
4. Ber(Ter)geser	Misunderstanding	Adjustment
5. Terhilang	Ketidaktermaknaan	Pemulihan, Revival, Awakening, Renaissance
6. Terputus	Kemunafikan, Ke-pura- puraan, Ketidakpercayaan	Kontrol Sosial Kontrol Budaya
7. Berkonflik	Ketidakselarasan	Manajemen Konflik
8. Dilematik	Pengorbanan	Manajemen Resiko
9. Bertambah	Pertambahan nilai	Manajemen Pertambahan Nilai
10. Berlebih Berkurang	Overcapacity Undercapacity	Braking Empowering

Sumber : Taliziduhu Ndraha, 1997, Budaya Organisasi, halaman 30, Penerbit: Rineka Cipta Jakarta.

## 5.2. Dimensi Persepsi Dalam Budaya Pemerintahan

Disamping nilai tampak dimensi lain dari budaya pemerintahan adalah hal yang menyangkut persepsi, baik persepsi pemerintah terhadap masyarakat maupun persepsi masyarakat terhadap pemerintah dalam pola hubungan interaksi pemerintahan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, persepsi pemerintah dan yang-diperintah menjadi hal yang perlu dibedah sehubungan dengan upaya untuk memahami sosok dari budaya pemerintahan yang terbentuk sebagai akibat dari pola hubungan pemerintahan antara pemerintah dan yang-diperintah.

Proses pemahaman persepsi harus dilakukan secara cermat dan tepat dalam setiap perilaku individu maupun kelompok. Sehubungan dengan itu Siagian (2004:100) mengatakan bahwa :

Persepsi dapat dipahami dengan melihatnya sebagai suatu proses melalui mana seseorang mengorganisasikan dan menginterpretasikan (menafsirkan) kesan-kesan sensorinya dalam usahanya memberikan suatu makna tertentu kepada lingkungannya.

Lebih lanjut, pengertian persepsi dikemukakan oleh Desiderato (dalam Jalaluddin Rakhmat, 2004:51) mengatakan bahwa :

Persepsi adalah pengalaman tentang objek, peristiwa atau hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Persepsi ialah memberikan makna pada stimuli inderawi (sensory stimuli).

Secara umum beberapa ahli berupaya untuk memberikan definisi persepsi diantaranya dilakukan oleh Schiffman dan Kanuk (dalam Dedi Candra, 2004:28) bahwa "persepsi adalah proses dengan mana seorang individu menyeleksi, mengatur dan menginterpretasikan ransangan (stimuli) ke dalam

gambaran dunia yang berarti terpadu”. Hal yang sama dikemukakan oleh Moven dan Minor (dalam Candra, 2004:31) bahwa ”persepsi adalah proses dimana individu diekspos untuk menerima informasi, memperhatikan informasi tersebut dan memahaminya”. Hal yang sama pengertian persepsi dikemukakan oleh Mulyana (2003:60) bahwa :

Persepsi adalah proses internal yang memungkinkan kita memilih, mengorganisir, dan menafsirkan rangsangan dan lingkungan kita, dan proses tersebut mempengaruhi perilaku dan pola pikir individu dalam kehidupan masyarakat.

Dengan demikian persepsi pada haikatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman. Kunci untuk memahami persepsi adalah terletak pada pengenalan bahwa persepsi itu merupakan suatu penafsiran yang unik terhadap situasi. Sejalan dengan itu David Krech, (1962:20) mengatakan bahwa :

*The cognitive map of the individual is not, then, a photographic representation of the physical world; it is, rather, a partial, personal construction in which certain object, selected out by the individual-individuol for a major role, are perceived in an individual manner. Every perceiver is, as it were, too some degrees a nonrepresentational artist, painting a picture of the world that expresses his individual view of reality.*

Secara ringkas pendapat Krech tersebut dapat disimpulkan bahwa persepsi adalah suatu proses kognitif yang kompleks dan menghasilkan suatu gambar unit tentang kenyataan yang barangkali sangat berbeda dari kenyataannya.

Lebih lanjut, menurut Guru Besar University of Alabama yaitu W. Jack Duncan (1981 : 109) bahwa :

Persepsi itu dapat dirumuskan dengan berbagai cara, tetapi dalam ilmu perilaku khususnya psikologi, istilah ini dipergunakan untuk mengartikan perbuatan yang lebih besar dari sekedar mendengar, melihat, atau merasakan sesuatu. Menurut ini, persepsi yang signifikan itu ialah jika diperluas di luar jangkauan lima indera, dan merupakan suatu unsur yang penting didalam penyesuaian perilaku manusia.

Menurut Miftah Thoha (1996:125) bahwa :

Persepsi itu adalah lebih kompleks dan luas kalau dibandingkan dengan penginderaan. Proses persepsi meliputi suatu interaksi yang sulit dari kegiatan seleksi, penyusunan, dan penafsiran. Walaupun persepsi sangat tergantung pada pengindraan data, proses kognitif barangkali bisa menjarang dan menyederhanakan, atau mengubah secara data tersebut.

Lebih lanjut, Miftah Thoha (1996:126-128) mengemukakan tiga subproses dalam persepsi sebagai bukti bahwa sifat persepsi itu merupakan hal yang kompleks dan interaktif yaitu :

Pertama, subproses yang dianggap penting ialah stimulus, atau situasi yang hadir, mula terjadinya persepsi diawali ketika seseorang dihadapkan dengan situasi atau suatu stimulasi. Kedua, subproses selanjutnya adalah registrasi dan interpretasi. Dalam masa registrasi suatu gejala yang nampak ialah mekanisme fisik yang berupa pengindraan dan syarat seseorang terpengaruh, kemampuan fisik untuk mendengar dan melihat akan mempengaruhi persepsi. Interpretasi tergantung pada cara pendalaman (learning), motivasi dan kepribadian seseorang. Ketiga, subproses terakhir adalah umpan balik (feed back) yang mempengaruhi persepsi seseorang.

Edgar F. Huse dan James L. Bowditch, (1973:89) mengemukakan tiga faktor yang mempengaruhi pengembangan persepsi seseorang ialah :

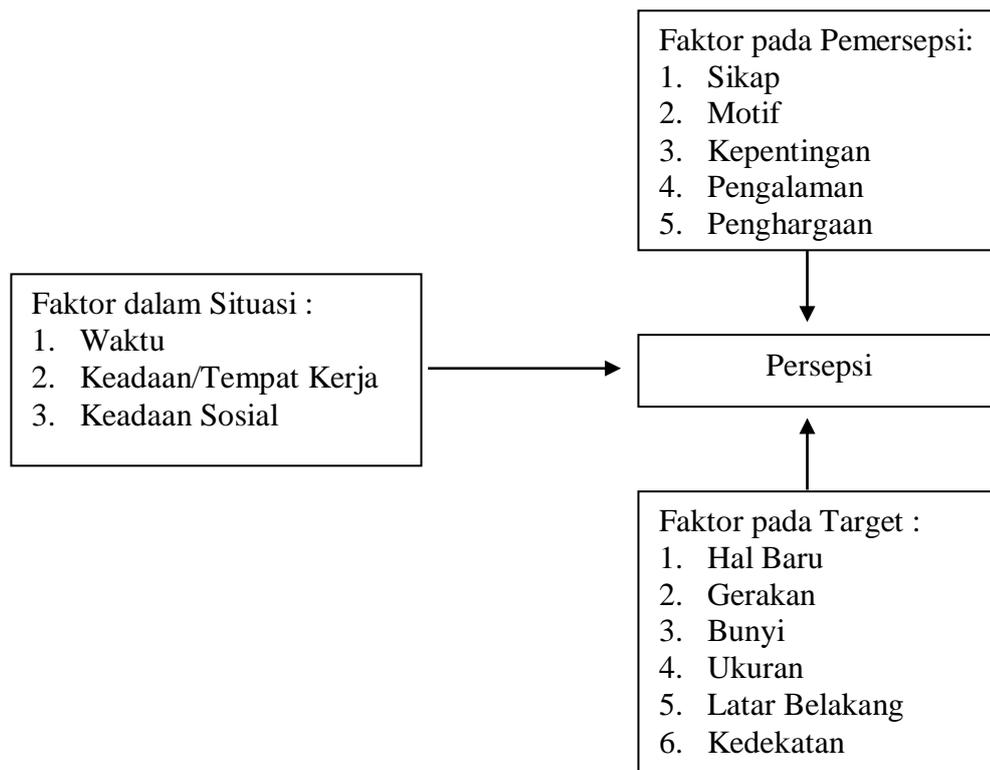
1. Psikologi, persepsi seseorang mengenai sesuatu di dalam dunia ini sangat dipengaruhi oleh keadaan psikologi.
2. Famili, pengaruh yang benar terhadap anak-anak adalah familinya. Orang tua yang telah mengembangkan suatu cara yang khusus didalam memahami dan melihat kenyataan di dunia ini, banyak sikap dan persepsi-persepsi mereka yang diturunkan kepada anak-anaknya.
3. Kebudayaan, kebudayaan dan lingkungan masyarakat tertentu juga merupakan salah satu factor kuat didalam mempengaruhi sikap, nilai dan cara seseorang memandang dan memahami keadaan di dunia.

Persepsi individu terhadap sesuatu objek akan efektif manakala melalui proses pengorganisasian secara efektif. Sehubungan dengan itu, Thoha (1996:137-138) mengemukakan tiga hal dalam pengorganisasian persepsi yaitu :

1. Kesamaan dan ketidaksamaan, sesuatu obyek yang mempunyai kesamaan dan ketidaksamaan ini, akan dipersepsi sebagai satu obyek yang berhubungan dan tidak berhubungan.
2. Kedekatan dalam ruang, obyek atau peristiwa yang dilihat oleh karena adanya kedekatan dalam ruang tertentu, akan dengan mudah diartikan sebagai obyek atau peristiwa yang ada hubungannya.
3. Kedekatan dalam waktu, obyek atau peristiwa juga dilihat sebagai hal yang mempunyai hubungan karena adanya kedekatan atau kesamaan dalam waktu.

Persepsi seseorang dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Rivai bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi individu :

Gambar 2  
Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Persepsi Individu



Sumber : Veithzal Rivai, 2003, Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi, halaman 232,  
Penerbit : Raja Grafindo Persada Jakarta.

### 5.3. Dimensi Sikap Dalam Budaya Pemerintahan

Disamping dimensi nilai dan persepsi terdapat dimensi sikap yang menjadi bagian dalam upaya menjelaskan budaya pemerintahan. Sikap seseorang sangat menentukan perilaku dan karakter seseorang terutama dalam berbagai kegiatan di bidang pemerintahan. Sikap individu dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terjadi dan melembaga secara berkelanjutan, dapat menjadi suatu kebiasaan yang membudaya. Kebiasaan yang membudaya ini secara akademik membentuk sosok budaya pemerintahan antara pemerintah dan yang-diperintah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sehubungan dengan peranan sikap dapat membentuk perilaku pemerintah dan yang-diperintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka pemahaman tentang sikap menjadi penting dalam upaya menjelaskan fenomena budaya pemerintahan yang ada. Pengertian sikap menurut Thurstone (dalam Daniel J. Mueller, 1996:3-4) adalah “jumlah seluruh kecenderungan dan perasaan, kecurigaan dan prasangka, prapemahaman yang mendetail, ide-ide, rasa takut, ancaman dan keyakinan tentang suatu hal khusus”.

Lebih lanjut, G. W. Allport (dalam Sears, 1994:137) memberikan definisi tentang sikap sebagai berikut :

Sikap adalah keadaan mental dan saraf dan kesiapan yang diatur melalui pengalaman yang memberikan pengaruh dinamik atau terarah terhadap respons individu pada semua objek dan situasi yang berkaitan dengannya.

Sebaliknya, Krech dan Crutchfield (dalam Sears, 1994:137) yang mendukung perspektif kognitif dan mendefinisikan sikap sebagai “organisasi yang bersifat menetap dari proses motivasional, emosional, perseptual dan

kognitif mengenai beberapa aspek dunia individu”. Definisi sikap yang demikian ini lebih menekankan pada pengalaman subjektif di masa sekarang.

Secara teoritis sikap tidak dapat dipisahkan dengan perilaku oleh karena ibarat satu mata uang yang memiliki dua sisi yang berbeda. Dengan demikian, definisi sikap yang lebih dekat dengan aspek perilaku dikemukakan oleh Winardi (1992:48-49) bahwa :

Sikap adalah determinan perilaku, karena mereka berkaitan dengan persepsi, kepribadian dan motivasi. Sebuah sikap merupakan suatu keadaan siap mental, yang dipelajari dan diorganisasikan menurut pengalaman, dan yang menyebabkan timbulnya pengaruh khusus atas reaksi seseorang terhadap orang-orang, obyek-obyek dan situasi-situasi dengan siapa ia berhubungan.

Sikap seseorang selalu berhubungan dengan aspek-aspek psikis seperti pengetahuan, keyakinan, motif, dan niat. Untuk itu perlu dilakukan pencermatan terhadap sikap yang muncul dalam lingkup aspek psikis tersebut. Sehubungan dengan ini, Rukminto (1994:179-180) mengatakan bahwa :

Untuk membedakan sikap dengan aspek-aspek psikis lainnya, seperti pengetahuan (knowledge), keyakinan (belief), motif (motives), niat (intention), dan lain sebagainya, maka dapat dilihat beberapa ciri sikap seperti di bawah ini :

1. Sikap selalu menggambarkan hubungan antara subyek dengan obyek. Tidak ada sikap yang tanpa obyek. Obyek ini bisa berupa benda, orang, ideologi, nilai-nilai sosial, lembaga masyarakat, dan sebagainya.
2. Sikap tidak dibawa sejak lahir, tetapi ”dipelajari” dan dibentuk berdasarkan pengalaman dan latihan.
3. Karena sikap dapat ”dipelajari”, maka sikap dapat berubah-ubah, meskipun relatif sulit berubah.
4. Sikap tidak menghilang walau kebutuhan sudah dipenuhi. Misalnya saja, seorang yang suka sate akan tetap menyukai sate meskipun ia telah kenyang makan sate.
5. Sikap tidak hanya satu macam saja, melainkan sangat beragam sesuai dengan obyek yang menjadi pusat perhatiannya.

6. Dalam sikap tersangkut juga faktor motivasi dan perasaan. Hal inilah yang membedakannya dari pengetahuan.

Sikap mempunyai tiga komponen utama yaitu komponen kognitif, afektif, dan perilaku yang melekat pada diri seseorang dalam menghadapi obyek tertentu. Menurut Allport (dalam Rukminto, 1994:180) mengemukakan komponen utama sikap adalah :

*"An attitude toward any given object, idea or person is an enduring system with a cognitive component, an affective component, and a behavioral tendency"*. (Komponen kognitif dari suatu sikap berisi suatu ide, anggapan, pengetahuan, ataupun keyakinan dari subyek terhadap obyek sikap.

Mengingat sikap sangat penting untuk memahami perilaku tertentu seseorang, maka pemahaman yang rasional dan komprehensif dari fungsi sikap sangat dibutuhkan. Menurut Harry C. Triandis (dalam Isbandi Rukminto Adi, 1994:181) mengemukakan fungsi sikap yaitu :

1. Membantu orang memahami dunia disekelilingnya, dengan mengorganisir dan menyederhanakan masukan yang sangat kompleks dari lingkungan.
2. Melindungi harga diri (self esteem) orang dengan memungkinkan mereka menghindari dari kenyataan-kenyataan yang kurang menyenangkan sehubungan dengan diri mereka.
3. Membantu orang menyesuaikan diri dalam dunia yang kompleks ini, dengan membuat mereka cenderung bertindak laku tertentu (yang diterima lingkungannya) untuk memaksimalkan ganjaran positif (positive reinforcement) dari lingkungan, dan
4. Memungkinkan orang mengekspresikan nilai-nilai atau pandangan-pandangan hidupnya yang mendasar.

Sikap terjadi setelah seseorang dapat terjadi muncul dari dalam diri sebagai ungkapan kesadaran, tetapi juga sikap muncul setelah mendapat rangsangan dari obyek tertentu melalui proses interaksi sosial dalam

lingkungannya. Sehubungan dengan pembentukan sikap, Rukminto, 1994:183)

mengatakan bahwa :

Pembentukan sikap tidak terjadi begitu saja, melainkan melalui kontak sosial terus menerus antara individu dengan individu-individu lain di sekitarnya. Dalam hubungan ini, faktor-faktor yang mempengaruhi terbentuknya sikap adalah :

1. Faktor Intern, yaitu faktor-faktor yang terdapat dalam diri individu, seperti selektivitas. Penyeleksian (selektivitas) diperlukan karena rangsangan yang datang dari luar (lingkungan) tidak seluruhnya dapat diserap oleh individu, oleh karena itu seseorang harus memilih rangsangan-rangsangan mana yang akan "diperdalam" dan rangsangan-rangsang mana yang tidak ingin "diperdalam". Pemilihan-pemilihan ini biasanya juga dipengaruhi oleh motif-motif dan kecenderungan-kecenderungan dalam diri seseorang. Karena harus memilih maka seseorang harus mengembangkan sikap yang positif terhadap sesuatu hal, dan mengembangkan sikap yang negatif terhadap hal lainnya.
2. Faktor Ekstern, adalah faktor-faktor yang terdapat di luar diri individu. Faktor-faktor ini antara lain :
  - a. Sifat obyek yang dijadikan alasan sikap.
  - b. Kewibawaan orang yang mengemukakan suatu sikap.
  - c. Sifat orang-orang atau kelompok yang mendukung sikap tersebut.
  - d. Media komunikasi yang digunakan untuk menyampaikan sikap.
  - e. Situasi pada saat sikap itu dibentuk.

Dari keseluruhan pendapat di atas, bila dicermati tampak bahwa sikap mempunyai kaitan dengan perilaku, akan tetapi sikap tidak dipisahkan dengan pendirian seseorang dalam bertindak menghadapi lingkungannya. Dengan demikian dapat dikatakan sikap adalah aktualisasi konkret dari pendirian seseorang yang bersifat abstrak. Untuk itu, sikap perlu direkam melalui peragaan yang disebut tampilan perilaku. Apabila sikap dihadapkan dengan pendirian, dapat dikatakan bahwa secara teoritis sikap dapat berubah akan tetapi pendirian akan sulit berubah, oleh karena pendirian bersifat abstrak yang hanya konkret

dalam sikap seseorang. Sehubungan dengan itu, Ndraha (1997.a:35) berupaya merumuskan hubungan pendirian dengan sikap dalam sebuah matriks yakni :

Gambar 3  
Matriks Hubungan Antara Pendirian Dengan Sikap

		Pendirian		
		Kuat Teguh	Sedang Sedang	Lemah Goyah
Sikap	Positif	1	2	3
	Tetap	4	5	6
	Ambivalen	7	8	9
	Berubah	10	11	12
	Negatif	13	14	15

Sumber : Taliziduhu Ndraha, 1997, Budaya Organisasi, halaman 35, Penerbit: Rineka Cipta, Jakarta.

Mengingat perilaku adalah operasionalisasi dan aktualisasi dari sikap seseorang atau kelompok, maka pembahasan teoretik dari sikap sangat diperlukan dalam rangka pemahaman suatu aktivitas perilaku tertentu. Kendatipun perilaku adalah operasionalisasi dari sikap, namun sikap itu pula merupakan operasionalisasi dari pendirian.

Thurstone, (dalam Daniel J. Mueller, 1996:3-4) mendefinisikan sikap sebagai “jumlah seluruh kecenderungan dan perasaan, kecurigaan dan prasangka, prapemahaman yang mendetail, ide-ide, rasa takut, ancaman dan keyakinan tentang suatu hal khusus”. Lebih lanjut, G.W. Allport (dalam Davis O. Sears, 1994:137) mengemukakan bahwa :

Sikap adalah keadaan mental dan saraf dan kesiapan yang diatur melalui pengalaman yang memberikan pengaruh dinamik atau terarah terhadap respons individu pada semua objek dan situasi yang berkaitan dengannya.

Dengan demikian, bila dicermati tampak bahwa definisi sikap menurut Allport di atas, lebih menekankan pada tradisi tentang belajar dan pengalaman masa lalu.

Sebaliknya, Krech dan Crutchfield (dalam Sears, 1994:137) yang mendukung perspektif kognitif, mendefinisikan sikap sebagai “organisasi yang bersifat menetap dari proses motivasional, emosional, perseptual, dan kognitif mengenai beberapa aspek dunia individu”. Definisi sikap ini lebih menekankan pada pengalaman subyektif di masa mendatang.

Definisi sikap yang lebih mendekati dengan pengembangan aspek perilaku, dikemukakan oleh Winardi, (1992:48-49) bahwa :

Sikap adalah determinan perilaku, karena mereka berkaitan dengan persepsi, kepribadian dan motivasi, sebuah sikap merupakan suatu keadaan siap mental, yang dipelajari dengan diorganisasi menurut pengalaman, dan yang menyebabkan timbulnya pengaruh khusus atas reaksi seseorang terhadap orang-orang, obyek-obyek dan situasi-situasi dengan siapa ia berhubungan.

Dari keseluruhan definisi sikap di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sikap (*attitude*) merupakan salah satu bahasan menarik dalam kajian psikologi yang dapat digunakan untuk meramalkan tingkah laku, baik perorangan, kelompok, bahkan tingkah laku suatu masyarakat dan bangsa. Kendatipun demikian, sikap negatif seseorang terhadap suatu obyek tidak selalu memunculkan tingkah laku yang negatif terhadap obyek tersebut. Namun sebaliknya sikap positif dari seseorang dapat menampilkan peragaan perilaku yang negatif bahkan juga sikap yang positif diragakan dalam perilaku yang positif. Hal ini sangat tergantung dari situasi dimana sikap dan perilaku terbentuk.

#### 5.4. Dimensi Tanggung Jawab Dalam Budaya Pemerintahan

Selanjutnya, salah satu dimensi dari budaya pemerintahan yang perlu dicermati adalah hal yang menyangkut tanggung jawab. Tanggung jawab dalam perspektif pemerintahan menjadi salah satu prasyarat terselenggaranya pemerintahan yang baik. Tanggung jawab dalam proses pemerintahan mencakup dua tataran yaitu tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat dalam rangka pengelolaan berbagai kekuasaan negara yang diamanatkan oleh konstitusi. Kedua bentuk tanggung jawab yang dilakukan oleh masyarakat sebagai pihak yang-diperintah, terutama respon masyarakat dalam berbagai bentuk kegiatan pemerintahan yang secara nyata mengikutsertakan masyarakat. Dengan demikian, respon tanggung jawab baik oleh pemerintah maupun dari masyarakat sepanjang pemerintahan ada akan terjadi secara turun temurun dan pada akhirnya menjadi suatu pola kebiasaan yang membudaya sebagai cikap bakal pembentukan budaya pemerintahan.

Pemerintahan yang bertanggungjawab adalah bagaimana menjadikan pemerintah itu diterima secara baik oleh masyarakat atau yang-diperintah. Pemerintah yang bertanggung jawab kepada masyarakat merupakan konsekuensi logis dari kelahiran suatu pemerintahan yang yang berasal dari rakyat yang dikenal dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Sistem pemerintahan demokratis yang berciri bertanggung jawab kepada masyarakat menurut Ranney (1989:192) yaitu "*popular sovereignty, political equality, popular consultation, and majority rule*". Pemerintahan yang bertanggung jawab sebagai ciri dari pemerintahan demokratis bermakna bahwa *pertama* tanggung jawab akhir

keputusan pemerintahan harus bermuara kepada kepentingan publik (Saefullah, 2002:8); *kedua*, setiap warga negara yang sudah dewasa memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan; *ketiga*, prinsip mendengarkan suara rakyat (*popular consultation*) untuk keperluan pembuatan berbagai kebijakan untuk mengatur kehidupan bersama; *keempat*, prinsip-prinsip aturan mayoritas dalam sebuah demokrasi dengan alasan kepentingan umum pemerintah dapat bertindak sesuai dengan kehendak *public choice* sebagai pertanda dimulainya proses pemerintahan yang bertanggungjawab.

Tanggung jawab pemerintahan lahir dari suatu proses panjang sejalan dengan keberadaan pemerintahan. Ndraha (200c:105) mengemukakan cikal bakal kelahiran pemerintahan yang bertanggungjawab sebagai berikut :

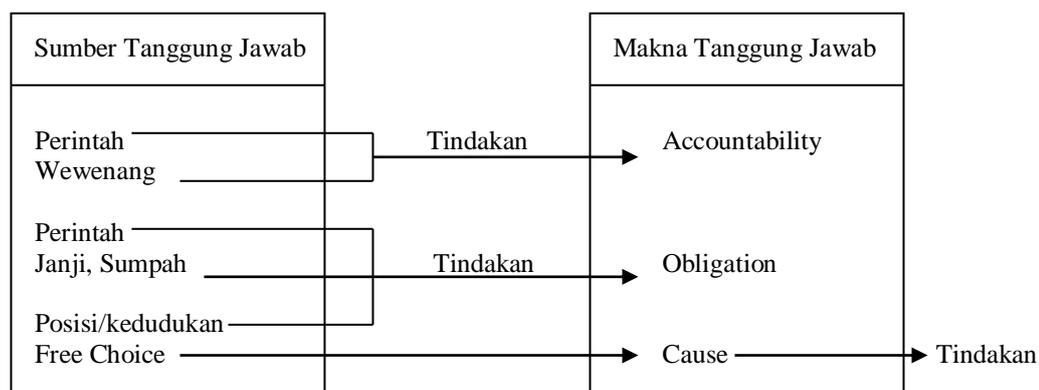
Pemenuhan janji tidak kunjung terjadi jika tidak ada kekuatan yang mendorong pemerintah untuk memenuhi janjinya kepada dirinya sendiri ketika ia membuat pilihan bebas: bersedia menjadi pemerintah dengan segala konsekwensinya dan untuk memenuhi janjinya kepada Allah dan manusia ketika disumpah. Kekuatan pendorong itu adalah rasa tanggung jawab (*responsibility as cause*). Rasa tanggung jawab ini tidak berkaitan dengan insentif baik *punishment* atau *reward*, juga tidak karena pengaruh orang lain tetapi semata-mata digerakkan oleh sistem nilai tanggung jawab yang tertanam di dalam jiwanya janji.

Dalam perspektif ilmu pemerintahan, tanggung jawab pemerintah dan sebaliknya menjadi salah satu aspek yang mendapat perhatian. Sehubungan dengan itu Ndraha (2000b:105-108) melakukan pengembangan lebih mendalam pemikiran Spiro (1969) tentang makna pemerintahan yang bertanggung jawab dari perspektif ilmu pemerintahan atas tiga dimensi yakni *accountability*, *obligation* dan *cause*:

1. *Accountability* yang meliputi perhitungan, laporan pelaksanaan tugas yang disampaikan kepada atasan atau pemberi tugas, oleh bawahan atau yang diberi kuasa dalam batas-batas kekuasaan yang diterimanya.
2. *Obligation* yaitu tanggungjawab seorang pejabat pemerintahan dihubungkan dengan kedudukannya sebagai warga negara. Dalam hubungan ini ada tiga aspek obligation yakni:
  - a. *Nobless oblige* yakni *the moral obligation of the rich or highborn to display honorable or charitable conduct*. Artinya pemerintah wajib menjunjung tinggi kehormatan nama baik dalam masyarakat.
  - b. Wajib membedakan mana jabatan dan mana pribadi dan tidak boleh mencampuradukkan keduanya. Seorang pejabat publik tidak boleh memegang jabatan privat apapun dalam masyarakat.
  - c. Wajib menanggung segala akibat atau resiko jabatannya sebagai pemerintah.
3. *Responsibility* sebagai *Cause* yakni factor yang menggerakkan seseorang pejabat untuk bertindak atau mengambil keputusan berdasarkan kehendak bebas. Sekali seseorang menjatuhkan pilihan dan memegangnya sebagai pendirian ia wajib menanggung segala konsekwensinya.

Penjelasan tanggungjawab dalam makna *accountability* itu bersumber dari perintah dan wewenang, sedangkan *obligation* berasal dari adanya perintah, janji dan posisi atau kedudukan, sedangkan *cause* didasarkan atas keputusan batin untuk bertindak secara *free choice*. Secara skematis, hubungan antar jenis tanggungjawab dan sumbernya dilukiskan Ndraha (2001:109) sebagai berikut:

Gambar 4  
Teori Tanggung Jawab



Sumber : Direduksi dari Gambar VI-2, Taliziduhu Ndraha, Kybernologi, 2001:109.

Dari berbagai jenis tanggungjawab di atas semuanya menunjukkan bahwa pihak yang menyelenggarakan tugas dan fungsi tertentu berdasarkan sumber kewenangan dan kekuasaan tertentu wajib mempertanggungjawabkannya kepada pemilik kekuasaan atau pemberi mandat. Menurut Ndraha (1997:70) :

Penggunaan wewenang yang diterima dari sumbernya, sumpah jabatan (janji kepada Allah dan manusia), janji kepada rakyat melalui pidato, program kerja, ucapan dan tindakan, komitmen pribadi atas pilihan menerima jabatan pemerintahan; tindakan atas inisiatif dan prakarsa sendiri (*freewill/free choice*), tindakan pribadi (oknum) dan arisan pejabat pendahulunya.

Disamping Taliziduhu Ndraha sebagai kybernolog yang menjelaskan lebih mendalam tentang teori tanggung jawab dalam perspektif ilmu pemerintahan, tampak Wahyudi Kumorotomo sebagai sarjana ilmu admimistrasi negara berupaya untuk menjelaskan teori tanggung jawab dari perspektif ilmu administrasi negara. Dengan demikian Kumorotomo (2005:183) mengatakan :

Fokus pembahasan kita disini diarahkan pada empat sistem pertanggungjawaban publik, yang masing-masing berlandaskan pada variasi dalam dua faktor penting : (1) apakah kemampuan untuk merumuskan dan mengontrol kehendak-kehendak tersebut dipegang oleh kesatuan (entitas) tertentu di dalam atau di luar lembaga; dan (2) derajat pengawasan/kontrol yang diberikan atas entitas tersebut untuk merumuskan kehendak-kehendak lembaga itu. Saling mempengaruhi diantara dua dimensi ini menghasilkan empat tipe sistem pertanggungjawaban seperti tergambar pada bagan berikut ini. Dari dimensi pertama, manajemen kehendak-kehendak lembaga melalui mekanisme pertanggungjawaban itu membutuhkan adanya sumber kontrol otoritatif. Sumber-sumber kontrol internal bersandar pada otoritas inheren pada kaitan hierarkis formal maupun kaitan sosial informal di dalam lembaga tersebut. Sumber-sumber kontrol eksternal mencerminkan adanya perbedaan yang sama, otoritasnya dapat dari tatanan-tatanan formal di dalam hukum atau kontak-kontak legal maupun praktik kekuasaan informal yang dipengaruhi kepentingan-kepentingan dari luar lembaga. Unsur kedua dalam setiap sistem pertanggungjawaban adalah derajat kontrol atas pilihan-pilihan lembaga serta operasi-operasi yang dilaksanakan oleh sumber-sumber kontrol tersebut. Derajat kontrol yang tinggi mencerminkan kemampuan

pengawas untuk menentukan jangkauan dan kedalaman tindakan yang dapat diambil oleh suatu lembaga negara dan aparaturinya. Sebaliknya, serajat atau diskresi bagi aparatur-aparatur tersebut.

Keseluruhan uraian di atas, Kumorotomo mengkonstruksikan dalam bagan yang dinamakannya sebagai tipe-tipe sistem pertanggungjawaban yaitu :

Gambar 5  
Tipe-tipe Sistem Pertanggungjawaban

		Sumber Kontrol Lembaga	
		Internal	Eksternal
Derajat Kontrol atas Tindakan Lembaga	Tinggi	1. Birokrasi	2. Legal
	Rendah	3. Profesional	4. Politis

Sumber : Kumorotomo, 2005, Etika Administrasi Negara, Penerbit: PT.Raja Grafindo Persada, halaman 183.

Pendapat Kumorotomo tentang tipe-tipe sistem pertanggungjawaban, apabila dilanjutkan dan diperdalam secara akademik tampak bahwa; pertama, pertanggungjawaban birokratis pada ruang satu adalah mekanisme yang sangat luas yang lebih difokuskan untuk melakukan pengelolaan berbagai kehendak lembaga negara yang berakibat pada sifat program yang top down sebagai penjabaran kepentingan para pimpinan puncak pemerintahan yang berakibat pada sistem pengawasan sebagai bentuk pelaksanaan perintah atasan.

Kedua, pertanggungjawaban legal pada ruang dua masih mirip dengan bentuk pertanggungjawaban birokratis, akan tetapi pada sistem ini pihak-pihak di luar pemerintahan sudah mulai dilibatkan dalam melakukan pengawasan internal, terutama pihak yang berhubungan dengan masalah penegakan aturan dan hukum

dalam upaya penerapan sanksi atau hukuman. Untuk itu, pejabat pemerintah perlu melakukan kerjasama dengan pihak terkait untuk membantu penentuan sanksi hukum yang berlaku secara internal pemerintahan secara efektif.

Ketiga, pertanggungjawaban profesional pada kolom tiga bermakna bahwa mengingat semakin banyaknya persoalan-persoalan teknis dalam pemerintahan, diperlukan landasan keahlian dan ketarampilan dari para pejabat negara dan pegawai pemerintahan untuk merumuskan berbagai solusi permasalahan pemerintahan secara tepat. Sehingga secara internal pemerintahan, tampak bahwa para pejabat pemerintahan dan pegawai yang ada dengan keterampilan dan keahlian yang dimiliki mampu melaksanakan berbagai tugas secara tepat dengan tingkat pertanggungjawaban yang tuntas. Jadi pertanggungjawaban profesional dicirikan oleh penempatan kontrol atas aktivitas-aktivitas organisasional di tangan para pejabat yang mempunyai kepakaran dan keterampilan khusus dalam melaksanakan pekerjaan. Dengan demikian, kunci dari pertanggungjawaban profesional adalah "diferensiasi keahlian di dalam lembaga tersebut", (Kumorotomo,2005:285).

Keempat, pertanggungjawaban politis pada ruang empat adalah sistem pertanggungjawaban yang sangat dibutuhkan bagi para penyelenggara pemerintahan di negara demokratis. Jika pengakuan terhadap diferensiasi terhadap kemampuan para pakar merupakan karakteristik dari pertanggungjawaban profesional, maka daya tanggap (responsiveness) menjadi karakteristik dari pertanggungjawaban politis. Pertanggungjawaban politis didasarkan pada para pejabat negara adalah hasil dari pilihan publik sebagai

(contituency), sehingga keseluruhan hasil kerja pejabat negara diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat.

Secara internal pemerintahan, pertanggungjawaban dikelola melalui tatanan hierarkis birokrasi pemerintahan yang berlandaskan pada keterkaitan supervisi, sistem pertanggungjawaban legal mengelola kepentingan-kepentingan konstektual. Sistem pertanggungjawaban senantiasa berdasarkan pada keahlian para aparatur pemerintahan, dengan memadukan kepentingan internal pemerintah dan kepentingan masyarakat dalam sistem pemerintahan demokratis sebagai wujud pertanggungjawaban politik. Sehubungan dengan itu, pemahaman pertalian dalam sistem pertanggungjawaban digambarkan oleh Romzek & Dubnick (dalam Kumorotomo, 2005:187) berikut ini.

Tabel 3  
Pertalian di Dalam Sistem Pertanggungjawaban

Tipe Sistem Pertanggungjawaban	Analogi Kaitan (Pengawas/Administrator)	Basis Pertalian
1. Birokratis	Atasan/Bawahan	Supervisi
2. Legal	Pengatur/Pelaksana Pemimpin/Agen	Perwalian ( <i>fiduciary</i> )
3. Profesional	Awam/Pakar	Pengakuan atas keahlian/kepakaran
4. Politis	Pemilih/Wakil	Daya tanggap terhadap warga pemilih

Sumber : Romzek & Dubnick, 1987, "Accountability in the Public Sector", Public Administration Review, (dalam Kumorotomo, 2005:187).

Dengan mempelajari pertalian sistem pertanggungjawaban sebagaimana dipaparkan pada gambar di atas, tampak bahwa lingkup pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat sangat luas dan mencakup keseluruhan aspek penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu diperlukan penataan sistem pertanggungjawaban yang efektif, agar masyarakat mempunyai akses untuk

mengetahui sejauhmana pemerintah telah bertanggung jawab kepada masyarakat dalam kaitan dengan berbagai masalah penyelenggaraan pemerintahan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik.

Sehubungan dengan teori sistem pertanggungjawaban di atas dan dikaitkan dengan pola penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, dimana pemerintahan dibentuk atas dasar '*popular sovereignty*' mengandung makna hubungan antara pemerintah dan yang diperintah. Pemerintah diberikan kewenangan oleh yang diperintah untuk memerintah dan membuat keputusan atau kebijakan yang sesuai dengan kepentingan yang diperintah. Selanjutnya, yang-diperintah (*the governed*) memberikan kepada pemerintah hak dan kewenangan untuk membuat keputusan, terlibat dalam kesepakatan, dan umumnya bertindak atas nama kepentingan rakyat sebagai pemilik negara. Dengan demikian, pemerintah mempunyai tanggung jawab moral terhadap yang-diperintah.

Dengan demikian, apa yang dilakukan dan yang dipertanggungjawabkan lembaga pemerintah adalah implementasi dari berbagai fungsi pelayanan publik sesuai dengan batasan kekuasaan masing-masing. Selanjutnya, Riesellbach (1975:69) berpendapat bahwa :

Pemerintah juga diberikan kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban atau memberikan jawaban atas kegagalan atau keberhasilan dari kebijakan dan programnya. Dalam pengertian ini, tanggung jawab memerlukan kewajiban khusus (*special obligations*). Karenanya, tanggung jawab mengharuskan seorang pejabat publik atau lembaga politik untuk secara periodik memberikan laporan pertanggungjawaban tersebut dapat saja melegitimasi kedudukan seorang pejabat publik tetapi juga mengakibatkan dia kehilangan kedudukan.

Lebih lanjut, Rosen (1998:4) dalam *Holding Government Bureaucracies Accountable* menyajikan empat prasyarat yang harus dilakukan oleh pengelola kekuasaan negara guna mewujudkan sosok pemerintahan yang bertanggung jawab yaitu sebagai berikut :

- (a) *Make laws work as intended with a minimum of waste and delay;*
- (b) *Exercise lawfull and sensible administrative discretaion;*
- (c) *Recommend new policies and propose changes in existing policies and programs as needed; and*
- (d) *Exchange citizen confidence in the administration institutions of government.*

Untuk memudahkan pola penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab terhadap masyarakat maupun sebaliknya, diperlukan beberapa prasyarat utama yang perlu dipenuhi dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bertanggung jawab. Sehubungan dengan itu, Rosen (1998:7) menetapkan beberapa hal dalam usahanya untuk memenuhi prasyarat akuntabilitas yaitu :

- (a) penetapan suatu aturan hukum seharusnya diselaraskan dengan kebutuhan di bidang lain sehingga tidak mengorbankan kepentingan lain;
- (b) penetapan suatu aturan hukum seharusnya mempertimbangkan aspek biaya; misalnya mengeluarkan biaya besar demi suatu aturan yang tidak ada gunanya bagi masyarakat; dan
- (c) penetapan aturan juga harus mempertimbangkan persoalan waktu (*the matter of timing*); undang-undang tersebut harus dilaksanakan dalam cara yang sangat efisien dan ekonomis.

Untuk lebih memahami makna tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat dan sebaliknya masyarakat kepada pemerintah diperlukan pemahaman yang tepat tentang tanggung jawab dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, makna tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan dimana pemerintah selalu berhubungan dengan masyarakat dan

sebaliknya, perlu dicermati secara lebih jelas tentang kategorisasi tanggung jawab pemerintahan. Untuk memudahkan kita melakukan kategori dari tanggung jawab pemerintahan, pendapat Thompson berikut ini perlu dijadikan sebagai analisis.

Thompson (2000:48-48) membedakan tanggung jawab atas tiga jenis dan berupaya menjelaskan secara lebih mendalam sebagai berikut :

Tanggung jawab hierarkis, tanggung jawab kolektif, dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab hierarkis dan tanggung jawab kolektif lebih bukanlah tanggapan yang memusatkan terhadap masalah tentang banyak tangan; dan bahwa tanggung jawab pribadi, bila ditafsirkan secara tepat, lebih sering dikaitkan dengan pejabat ketimbang dengan apa yang diimpikasikan oleh model-model ini. Kriteria untuk tanggung jawab pribadi yang diadopsi disini berlaku umum bagi kisaran luas teori-teori moral. Kriteria ini menuntut pribadi-pribadi bertanggung jawab atas suatu hasil sejauh mereka menyebabkannya dan tidak sedang betindak dalam ketidaktahuan atau dalam keterpaksaan. Tentang kriteria-kriteria ini, kita dapat mengatakan bahwa seorang pejabat itu lebih kurang bertanggung jawab dibanding pejabat lain tanpa mengimplikasikan sebagaimana dalam hukum, bahwa tingkat kesalahan itu berhubungan dengan andil proporsionalitas, atau bahwa mereka benar-benar cocok dengan kategori standar dari liabilitas kejahatan. Tanggung jawab hukum, walaupun berifat sugestif, bukanlah suatu pedoman yang dapat diandalkan menuju tanggung jawab moral.

Ketiga jenis tanggung jawab menurut Thompson di atas, dapat dijelaskan secara lebih komprehensif dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang tepat tentang tanggung jawab dan diuraikan berikut ini.

Pertama, tanggung jawab hirarkis. Menurut model hirarkis, tanggung jawab terhadap suatu produk pemerintahan dibebankan kepada orang yang berkedudukan paling tinggi dalam rantai wewenang formal dan informal. Pemikiran ini dikembangkan dari ide Weber dengan pernyataan klasiknya bahwa : (1) pemerintah modern mengakui “wilayah yuridikasi tetap” (*fixed jurisdiction areas*) dan hirarki jabatan (*office hierarchi*) dimana ada suatu supervisi atas

jabatan yang lebih rendah oleh jabatan yang lebih tinggi; (2) dia secara tajam membedakan administrasi dan politik, administrator hanyalah melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh politisi; (3) *administrators* dan politisi tunduk kepada prinsip tanggung jawab yang persis berlawanan dengan kehormatan pegawai sipil diberikan karena kemampuannya melaksanakan secara sadar, perintah dari atasan, seolah-olah perintah itu cocok dengan keyakinannya sendiri. Akan tetapi kehormatan pemimpin politik, terletak persisnya pada tanggung jawab personal eksklusif atas apa yang dilakukan, suatu tanggung jawab yang tidak dapat ditolak atau dialihkan.

Pemikiran ini sangat menyederhanakan soal kaitan tanggung jawab dengan pejabat publik karena model itu sama sekali menempatkan para pejabat pemerintah melebihi bidang wewenang tanggung jawab moral. Sepanjang mereka mengikuti perintah atasan dan prosedur-prosedur organisasi, maka mereka tidak bertanggung jawab atas hasil yang merugikan dari tindakan mereka. Dengan demikian, model hirarkis ini memiliki kekurangan empiris sehingga banyak banyak dikritik. Namun bila struktur politik lebih hirarkis, model hirarkis inipun bukan merupakan satu landasan yang memuaskan bagi beban tanggung jawab dalam struktur pemerintah modern. Penerapan model ini hanya mengaburkan identitas pejabat yang sesungguhnya menjalankan kekuasaan.

Sejauh para pejabat yang memegang posisi puncak dalam hirarki tidak dapat diharapkan melakukan kontrol atas produk pemerintah, tanggung jawab hirarkis tidak serupa dengan tanggung jawab moral. Dalam situasi ini, menghubungkan tanggung jawab moral menurut posisi hirarkis akan sangat

melanggar perkiraan fundamental dari moralitas, bahwa orang hendaknya disalahkan jika mereka melakukan hal yang sebaliknya. Kesulitannya adalah bukannya bahwa tidak adil untuk menuntut tanggung jawab pejabat puncak atas kegagalan yang diluar kontrol mereka. Para pejabat tahu sebelumnya bahwa mereka bisa kehilangan jabatan karena peristiwa yang tidak banyak atau tidak berada dalam pengaruh mereka, dan dengan demikian mereka secara diam-diam menyetujui resiko hukuman politik yang selanjutnya dapat mendorong pejabat mengambil setiap tindakan pencegahan untuk menghindari kesalahan.

Pertimbangan-pertimbangan demikian itu hanya memperlihatkan bahwa pertanggungjawaban yang seksama dalam pemerintahan kadangkala bisa dibenarkan secara moral; pertimbangan itu tidak menetapkan bahwa pertanggungjawaban tersebut (*liability*) sama dengan tanggung jawab (*responsibility*) moral. Semakin tinggi level jabatan semakin kecil makna keputusan tertentu dalam keseluruhan penilaian kinerja seorang pejabat. Tanggung jawab hirarkis memungkinkan warga negara untuk tidak harus bertanggung jawab jika mereka, misalnya, menyetujui terpilihnya seorang pejabat pemerintah tetapi yakin bahwa keputusannya tentang kebijakan kesejahteraan immoral. Bahwa tanggung jawab hirarkis hampir tidak memberikan kekuatan moral apapun menjelaskan mengapa pemimpin politik cukup siap menyatakan dirinya bertanggung jawab penuh atas beberapa akibat suatu keputusan publik yang merusak.

Kedua, tanggung jawab kolektif. Argumen yang melandasi model kolektif mulai dengan mengajukan masalah tentang : (1) banyak tangan dalam penetapan

kebijakan pemerintah. Banyak produk kebijakan pemerintah merupakan hasil dari tindakan banyak orang yang berbeda-beda sehingga kontribusi individual mungkin tidak dapat diidentifikasi sama sekali dan tentunya saja tidak dapat benar-benar dibedakan dari kontribusi orang lain; (2) adanya klaim bahwa tidak ada seorang individu dapat secara moral dipersalahkan karena hasil suatu kebijakan; (3) adanya dua versi tanggung jawab kolektivitas yaitu perbedaan konklusi bercabang, dimana yang satu menyatakan bahwa setiap individu yang berhubungan dengan kolektivitas hendaknya dibebani tanggung jawab moral, sedangkan yang lain mempertahankan bahwa hanya kolektivitas yang dapat dibebankan. Visi pertama model kolektif ini dikembangkan Herbert Kaufman (1977: 27-28) yang “meletakkan kesalahan pada semua warga negara karena konsekuensi dari *red tape* birokrasi”. Semua warga dipersalahkan karena tidak ada satu unsur penduduk yang bertanggung jawab atas birokrasi sebab semuanya ikut campur tangan didalamnya. Argumentasi yang dikemukakan pakar kolektivitas ini adalah bahawa masyarakat bertanggung jawab secara moral atas tindakan-tindakan dari orang yang memiliki hubungan istimewa dengan masyarakat. Hal itu terjadi karena pejabat pemerintah bertindak sebagai perwakilan, yang dibatasi oleh permintaan warga masyarakat dan diikat oleh komitmen jangka panjang yang sudah dilakukan para pendahulunya sehingga keputusan mereka sudah tidak sepenuhnya sukarela dan karenanya mereka tidak sepenuhnya bertanggung jawab atas keputusan tersebut.

Versi pertanggungjawaban model kolektif ini secara jelas mengurangi tanggung jawab dari keseluruhan pejabat pemerintah. Kelemahannya adalah

tidak memperhitungkan pola pembagian tanggung jawab yang dipikul pejabat pemerintah dan yang dipikul masyarakat untuk tindakan pemerintah atau kelompok yang berhubungan. Masyarakat yang tidak memprotes kebijakan yang tidak adil, dianggap lebih bertanggung jawab dibanding mereka yang melakukan atau sebaliknya. Dikalangan mereka yang tidak protes, mereka yang memiliki kekuatan yang lebih besar untuk mempengaruhi kebijakan adalah lebih bertanggung jawab dibanding mereka kekuatannya lebih sedikit. Dengan demikian, seharusnya, tanggung jawab atas suatu hasil tergantung sebagian pada kontribusi yang sesungguhnya dilakukan oleh individu atau yang sudah dilakukannya.

Versi kedua argumentasi model kolektif lebih menyalahkan kolektivitas daripada anggota masyarakat khususnya dengan berpendapat bahwa kesalahan terletak bukan pada tindakan atau kelalaian individual, melainkan dalam struktural kelompok. Suatu sistem pemerintahan bisa rusak karena kesalahan struktural yang membendung usaha individual untuk mencapai tujuan yang dapat dihargai secara moral. Para pejabat pemerintah bertindak dalam konteks sebuah lembaga yang saling berkaitan, bukan suatu insiden tersendiri, namun sesungguhnya pejabat itu bisa dipersalahkan karena menciptakan kesalahan struktural lembaga atau karena menolak memperhatikannya atau karena melakukan usaha yang tidak tepat untuk memperbaikinya. Tanggung jawab pejabat tidak terikat secara temporer dibanding eksistensi dari lembaga dimana mereka bertindak.

Argumentasi model tanggung jawab hirarki di atas ternyata hanya mengacaukan gagasan tentang tanggung jawab sehingga tidak satupun argumentasi yang dapat berfungsi sebagai landasan bagi penilaian yang akan dilakukan atas pejabat pemerintah. Versi pertama mengaburkan distingsi moral tidak hanya dikalangan pejabat saja, melainkan juga diantara pejabat dan warga negara. Versi kedua, mengakui tidak adanya hubungan antara kesalahan struktural dan tanggung jawab individual untuk mendukung kritisisme struktural dan reformasi.

Model tanggung jawab hirarkis ini mempunyai keuntungan yakni menempatkan tanggung jawab pada posisi tertentu, namun tindakan mencegah masalah banyak tangan. Penganjur modal kolektif menganggap masalah itu serius dan memproduksi dalam model tetapi melemahkan akuntabilitas dan responsibilitas demokratis dalam proses pemerintahan. Bila setiap orang dalam kolektivitas atau hanya keloktivitas sendiri yang bertanggung jawab, maka warga negara tidak bisa menemui siapa-siapa untuk dimintai tanggung jawab atas setiap akibat negatif maupun positif suatu kebijakan pemerintah. Dengan demikian, demi terciptanya pemerintahan yang demokratis dan pemerintahan yang responsible terhadap rakyatnya, hendaknya harus selalu dicarikan suatu pendekatan yang melindungi arti tradisional dari tanggung jawab pribadi.

Ketiga, tanggung jawab pribadi. Mengkaitkan tanggung jawab dengan pejabat sebagai pribadi dan bukannya hanya sebagai pemangku jabatan tertentu atau sebagai anggota kolektivitas, mengandalkan dua kriteria tanggung jawab moral. Seorang pejabat bertanggung jawab secara moral atas suatu produk

kebijakan hanya jika, 1) tindakan atau kelalaian pejabat itu merupakan sebab dari produk kebijakan dan 2) tindakan atau kelalaian itu tidak dilakukan dalam ketidaktahuan atau di bawah tekanan. Yang pertama menunjuk pada "tanggung jawab kausal dan yang kedua menunjuk kepada tanggung jawab atas kemauan sendiri atau tanggung jawab *volitional*", (Thompson, 2000:59).

Kriteria tanggung jawab kausal menyebukan bahwa seseorang pribadi memenuhi syarat sebagai sebab jika hasilnya tidak terjadi kecuali karena tindakan atau kelalaian orang itu. Mengatakan seorang pribadi sebagai sebab, hanya menghubungkan tindakannya dengan hasil, bersama dengan tindakan dari banyak tangan lain dan pengaruh dari banyak kekuatan lain. Dengan demikian orang itu bukanlah sebab paling penting atau bahkan seorang agen yang hendal dibebani seluruh tanggung jawab. Jika ingin menyeleksi satu individu dari antara semua individu faktor kausal lain dalam rantai sebab-akibat, harus melibatkan pertimbangan moral dan politis lain termasuk kriteria *volitional* atau tanggung jawab atas kemauan sendiri.

Kritik terhadap tanggung jawab kausal versi W. D. Ross (1963) atau *responsibility as cause* versi Herbert J. Spiro (1969) ini oleh Thompson (2000:59) adalah bahwa "tanggung jawab jenis ini sangat lemah". Bahkan beberapa filsuf seperti John Ladd (1970) merekomendasikan agar kriteria kausal sama sekali tidak usah digunakan untuk menentukan tanggung jawab moral dalam organisasi. Kontribusi kausal dari seorang pejabat pemerintah manapun terhadap suatu hasil organisasi, sebenarnya jarang berarti. Oleh karenanya untuk menuntut sebagai suatu kondisi perlu tanggung jawab, bahwa seorang pejabat menjadi sebab dari

suatu hasil jelas memberikan bantuan kepada para pejabat yang ingin menghindari tanggung jawab. Pemikiran ini benar dalam, menolak pengasimilasian tanggung jawab moral pada tanggung jawab kausal. Jadi hendaknya janganlah mengatakan bahwa seorang pejabat itu kurang bertanggung jawab sejauh ia kurang efektif secara kausal. Tetapi kriteria kausal yang lemah tidak memiliki implikasi ini karena tidak merupakan kondisi yang mencukupi dari tanggung jawab moral dan tidak menentukan tingkat tanggung jawab moral.

Derek Parfit (1984) (dalam Thompson, 2000:60) mengajukan revisi terhadap masalah sekitar mengkaitkan tanggung jawab moral dengan konsekuensi dari tindakan-tindakan kolektif dan mengatakan bahwa :

Walaupun suatu tindakan individual tidak akan merugikan orang lain, tindakan itu masih bisa salah jika itu merupakan seperangkat tindakan yang bersama-sama akan merugikan orang lain.

Dasar pemikiran teori Parfit ini adalah bahwa tindakan-tindakan individual mempengaruhi lebih banyak orang dalam kondisi modern sekarang ini, dibanding bila orang hidup dalam komunitas masyarakat kecil. Dengan demikian, secara *ofortiori*, teori Parfit ini berlaku juga bagi pejabat pemerintah, dimana walaupun tindakan-tindakan pemerintah melalui pejabatnya tidak langsung merugikan orang lain, tindakan itu bisa salah jika itu merupakan seperangkat tindakan yang bersama-sama dengan tindakan lain akan merugikan orang lain.

Kriteria kausal mungkin bisa menghilangkan tanggung jawab moral dalam beberapa keadaan dimana tanggung jawab tersebut seharusnya dipertahankan. Bila suatu hasil terjadi lepas dari apa yang dilakukan atau tidak dilakukan seseorang siapa yang dapat diidentifikasi sebagai sebab. Karena itu kriteria dapat

diperluas untuk dapat menjawab pertanyaan ini. Hendaknya dipahami bahwa untuk memungkinkan tindakan seseorang memenuhi syarat sebagai sebab adalah jika tindakan itu diperlukan untuk memproduksi hasil dan tidak ada tindakan lain yang cukup untuk memproduksi hasil tersebut. Jika mencirikan hasil lewat setiap persyaratan umum, mungkin tidak akan mampu mengidentifikasi satu individupun sebagai sebab. Tetapi jika menggambarkan hasil secara lebih spesifik, mungkin akan lebih berhasil dalam melihat individu yang bertanggung jawab. Dengan demikian, mencari asal tanggung jawab moral menuntut fokus yang spesifik dalam mencirikan hasil sama seperti mengidentifikasi pada pejabat. Lagi pula spesifikasi ini tidak menghalangi tanggung jawab atas pola-pola keputusan dan pengambilan keputusan. Hasil yang untuknya dituntut pejabat bertanggung jawab mencakup praktik dan struktur pemerintah yang ada.

Kriteria kedua, tanggung jawab *volitional* dalam bentuknya yang paling umum, bahwa seseorang bertanggung jawab atas suatu tindakan sejauh dia dapat melakukan yang sebaliknya. Tetapi seperti kriteria kausal yang hanya menetapkan permulaan tanggung jawab, kriteria dengan kemauan sendiri dapat juga menentukan tingkat tanggung jawab. Ketidakmampuan untuk bertindak sebaliknya mempunyai banyak bentuk, mulai dari ketidakmampuan umum (sakit) sampai cacat cela dalam tindakan tertentu (seperti kekuranghati-hatian). Yang paling relevan menilai tindakan pejabat pemerintah adalah kesalahan-kesalahan yang lebih khusus ini, yang mungkin dipertimbangkan dibawah kategori Aristotelian Tradisional (Thompson, 2000: 62) tentang “*ketidaktahuan* pejabat pemerintah dan *tekanan* terhadap mereka dalam proses pengambilan keputusan”.

### **5.5. Dimensi Kepercayaan Dalam Budaya Pemerintahan**

Selain dimensi tanggung jawab dalam budaya pemerintahan, terdapat dimensi yang sama pentingnya adalah kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pihak yang menyelenggarakan pemerintahan negara bagi perwujudan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, kepercayaan juga dimaknai sebagai bentuk kepercayaan pemerintah kepada masyarakat sebagai pihak yang menggunakan atau pemetik berbagai bentuk kegiatan pemerintahan. Dengan demikian, pembahasan kepercayaan dalam budaya penyelenggaraan pemerintahan menjadi urgen dalam upaya mengukur efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masyarakat sebagai pihak yang diperintah dalam perspektif ilmu pemerintahan.

Kepercayaan sebagai salah satu dari dimensi budaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dipelajari secara khusus dalam ilmu pemerintahan, bermakna bahwa bentuk kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan sebaliknya, menampilkan sosok pola hubungan pemerintah dengan masyarakat sebagai hubungan antara janji dengan percaya. Hal ini bermakna bahwa pemerintah dalam menyelenggarakan berbagai kegiatan dan program pemerintahan memberikan jaminan dalam bentuk janji kepada masyarakat bahwa hanya dengan melalui program pemerintahan itu kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Tergoda oleh janji program pemerintah dimaksud, dan seiring dengan hasrat untuk hidup yang lebih baik, maka masyarakat merespon suatu pola kepercayaan kepada pemerintah dalam berbagai bentuk diantaranya mendukung dan melaksanakan berbagai kegiatan pemerintah.

Pola hubungan janji dengan percaya antara pemerintah dan masyarakat sebagai bagian dari budaya penyelenggaraan pemerintahan, diperkuat secara teoritis oleh Ndraha (1997:83-84) yang mengatakan bahwa :

Hubungan antara pemerintah dengan rakyat adalah hubungan antara janji dengan percaya...Percaya setara dengan kegiatan membeli. Agar dipercaya, unit kerja membuat janji (berjanji) melalui pidato, pernyataan politik, semboyan, isyarat, kampanye, iming-iming penampilan fisik, suara merdu, keputusan, aturan, rencana, dan sebagainya. Sikap percaya dari lingkungan bisa berbentuk tanggapan, pernyataan, siaran, pesan, dukungan, kontribusi, kritik, dan tanggung jawab. Hal ini adalah input bagi proses pemerintahan dan pembangunan...Di dunia usaha, hal ini ibarat sales dengan promotion. Motif lingkungan untuk percaya itu tidak dan motif unit kerja untuk berjanji atau tidak adalah kepentingan yang sama atau kepentingan yang berbeda namun dapat dipertukarkan (exchange). Janji unit kerja (yang diwakili oleh kepala atau warganya) yang bagaimana yang dapat menumbuhkan sikap percaya masyarakat terhadap unit kerja atau pejabat yang bersangkutan?. Jawaban terhadap pertanyaan itu dapat ditemukan dalam budaya masyarakat, yang terkandung di dalam berbagai ungkapan seperti : “Janji harus ditepati”, “Lain di mulut, lain dihati”, “Bertanam tebu di bibir”. Dan sebagainya. Berjanji adalah upaya menjual barang yang belum ada.

Dalam ilmu pemerintahan mengajarkan bahwa agar kepercayaan masyarakat dapat tumbuh sebagaimana yang diharapkan, diperlukan pola komunikasi pemerintahan yang efektif. Hanya dengan pengembangan pola komunikasi pemerintahan yang efektif, kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dalam bentuk dukungan masyarakat terhadap apa yang dilakukan pemerintah adalah bentuk kepercayaan yang ditampilkan dalam kepercayaan yang positif. Sebaliknya, komunikasi pemerintah kepada masyarakat kurang efektif dalam melaksanakan berbagai program pemerintahan, dapat memicu munculnya bentuk kepercayaan masyarakat kepada pemerintah yang bersifat negatif seperti kecewa, apatis, masa bodoh, dan pasif terhadap pemerintahnya.

Pengembangan komunikasi pemerintahan yang efektif dalam membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, diperlukan pengembangan seni pemerintahan yang relevan sesuai dengan perkembangan kondisi masyarakat. Untuk mencapai kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang positif, dalam pelaksanaan komunikasi pemerintahan dipersyaratkan berbagai informasi diberikan kepada masyarakat yang jelas dan benar. Menyikapi pemberian informasi yang tepat kepada masyarakat oleh pemerintah agar dapat menimbulkan kepercayaan masyarakat, oleh Hamdi (202:96) dikatakan bahwa :

Aparat pemerintah juga dianjurkan untuk menjadi administrator yang efektif yang dicirikan oleh perilaku memberikan informasi pada warganegara, bermusyawarah dengan warganegara, belajar dari pengalaman warganegara, dan membuat proses dan praktek administratif yang membangun, atau membangun kembali, kepercayaan publik dan rasa keterhubungan dengan pemerintah.

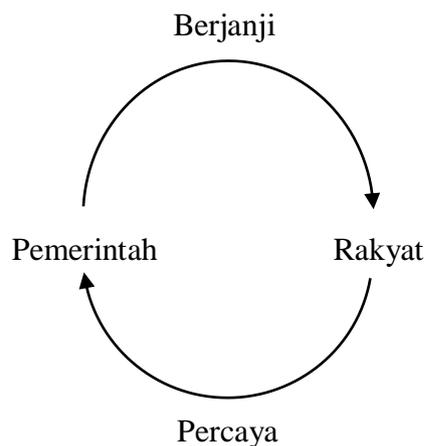
Lebih lanjut, dalam upaya membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan cara melalui pengembangan pola komunikasi pemerintah yang efektif, pemerintah senantiasa mengembangkan pola sikap seperti penjual yang selalu memperhatikan dan mengikuti selera pembeli. Sejalan dengan ini, Ndraha (1997:85) mengatakan :

Penjual itu harus kreatif. Sikap apakah yang harus diambil oleh penjual jika orang yang diharapkan mau membeli mengatakan tidak?. Belajar dari Richard S. Seely dan O. William Moody dalam *The Selling Start When The Customer Says "NO"* (1993), penjual memerlukan Seni Pemerintahan.

Untuk memahami hubungan antara pemerintah dan masyarakat sebagai pola hubungan antara janji dengan percaya, oleh Ndraha (1997:86) dikonstruksi sebagaimana gambar berikut ini.

Gambar 6

Model Hubungan Antara Pemerintah dengan Rakyat



Sumber : Taliziduhu Ndraha, Metodologi Ilmu Pemerintahan, halaman 86, Penerbit : Rineka Cipta Jakarta.

Kepercayaan dalam perspektif budaya pemerintahan, tidak hanya mencakup kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah atau sebaliknya, akan tetapi masyarakat sebagai warganegara perlu menumbuhkembangkan suasana saling percaya sesama warganegara dalam untuk rangka menjaga kelangsungan hidup pemerintahan. Kepercayaan sesama warganegara dalam hubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan merupakan sebagai ukuran peranserta warganegara dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Sejalan dengan kepercayaan warganegara dalam pemerintahan, Hamdi (202:96) mengatakan :

Dengan demikian, konsep warganegara dan kewargaannegaraan pertama-tama selalu mengandung makna keberadaan seseorang individu di tengah-tengah sebuah kolektivitas, dan keberadaan itu berada dalam bingkai aturan yang menjadi kesepakatan bersama. Selain itu, konsep terbentuknya saling percaya pada warganegara, baik antar sesama warganegara maupun antara warganegara dengan warganegara maupun antara warganegara dengan negara dan masyarakatnya. Keadaan ini bersifat penting bagi kelangsungan hidup suatu negara atau masyarakat.

Dalam perspektif ilmu pemerintahan tampak bahwa kepercayaan masyarakat kepada pemerintah atau sebaliknya dalam hubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan menjadi faktor penentu munculnya partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejalan dengan itu, Eric M. Uslaner dalam Warren 1999, 131, oleh Hamdi (202:96) mengatakan bahwa :

Rasa percaya (trust) pada orang lain adalah suatu faktor kunci dalam berbagai bentuk partisipasi. Ketika orang hanya percaya pada kelompoknya sendiri, mereka menarik diri dari kehidupan kemasyarakatan (civic life).

## **5.6. Dimensi Partisipasi Dalam Budaya Pemerintahan**

Salah satu dimensi yang efektif membentuk budaya pemerintahan yang mencirikan pemerintahan dari dan oleh rakyat adalah partisipasi yang muncul dari masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan sebagai indikator bahwa pemerintahan itu berbasis dari masyarakat. Dengan demikian, partisipasi yang muncul dari masyarakat sebagai penentu pembentukan budaya pemerintahan yang berorientasi melayani sebagai bukti bahwa pemerintahan akan bermakna apabila didukung oleh masyarakat dan bermanfaat bagi masyarakat.

Pengertian partisipasi menurut Jnanabrota Bhattacharyya (1972:20) adalah "sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan bersama". Mubyarto (1984:35) mendefinisikan partisipasi sebagai "kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri".

Menurut Davis & John W. Newstrom (1996:179-180) memberikan definisi partisipasi dari aspek psikologi bahwa :

Partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok dan berbagi tanggung jawab pencapaian tujuan. Ada tiga gagasan penting dalam definisi ini yaitu keterlibatan, kontribusi, dan tanggung jawab. Keterlibatan mental dan emosional pertama dan barangkali yang paling utama, partisipasi berarti keterlibatan mental dan emosional ketimbang hanya berupa aktivitas fisik. Diri orang itu sendiri yang terlibat, bukan hanya keterampilannya. Keterlibatan ini bersifat psikologis ketimbang fisik. Seorang yang berpartisipasi terlibat egonya ketimbang hanya terlibat tugas...Gagasan kedua yang penting dalam partisipasi adalah bahwa ia memotivasi orang-orang untuk memberikan kontribusi. Mereka diberi kesempatan untuk menyatakan sumber inisiatif dan kreativitasnya guna mencapai tujuan organisasi, sama seperti yang diprediksi teori Y. Dengan demikian partisipasi berbeda dari kesepakatan...Gagasan ketiga adalah bahwa partisipasi mendorong orang-orang untuk menerima tanggung jawab dalam aktivitas kelompok. Hal ini merupakan proses sosial yang melaluinya orang-orang menjadi terlibat sendiri dalam organisasi dan mau mewujudkan keberhasilannya. Partisipasi membantu mereka menjadi warga pegawai yang bertanggung jawab daripada sekedar pelaksana bagaikan mesin yang tidak bertanggung jawab.

Partisipasi dalam tataran teoritis dapat ditinjau secara formal. Dengan demikian, Winardi (2000:202) mendefinisikan partisipasi formal sebagai :

Turut sertanya seseorang baik secara mental maupun emosional untuk memberikan sumbangsih-sumbangsih kepada proses pembuatan keputusan, terutama mengenai persoalan-persoalan di mana keterlibatan pribadi orang yang bersangkutan terdapat dan orang yang bersangkutan melaksanakan tanggung jawabnya untuk melakukan hal

tersebut...Partisipasi didasarkan atas prinsip psikologis yang menyatakan bahwa orang lebih dimotivasi ke arah tujuan-tujuan untuk mana orang membantu menentukannya dibandingkan dengan tujuan yang ditetapkan oleh pihak lain, dan disamping itu orang menaruh perhatian pribadi dalam bidang keputusan-keputusan dan pemecahan-pemecahan problema-problema di mana orang turut serta dalam hal penetapannya.

Nelson (dalam Brynt dan White, 1982:2006) membedakan dua macam partisipasi yaitu :

Partisipasi antara sesama warga atau anggota suatu perkumpulan yang dinamakannya partisipasi horizontal, dan partisipasi yang dilakukan oleh bawahan dengan atasan, antar klien dengan parton, atau antara masyarakat sebagai suatu keseluruhan dengan pemerintah, yang diberi nama partisipasi vertikal.

Sejalan dengan itu (Bryant dan White, 1982:206) membedakan bentuk partisipasi yaitu “keterlibatan dalam berbagai kegiatan politik seperti pemberian suara dalam pemilihan, kampanye, dan sebagainya, disebut partisipasi dalam proses politik, sedangkan keterlibatan dalam kegiatan seperti perencanaan dan pelaksanaan pembangunan disebut partisipasi dalam proses administratif. Selanjutnya, “keterlibatan kelompok atau masyarakat sebagai suatu kesatuan, dapat disebut partisipasi kolektif, sedangkan keterlibatan individual dalam kegiatan kelompok dapat disebut partisipasi individual”, (Davis dalam Huneryger dan Heckmann, 1967:617).

Disamping itu terdapat partisipasi vertikal dan horizontal. Dengan mengelaborasi pendapat Dawam Rahardjo (1983), Ndraha (1987:102-103) menjelaskan secara mendalam bentuk partisipasi dan mengatakan bahwa :

Partisipasi yang dimaksud dalam tulisan ini ialah partisipasi vertikal dan horizontal masyarakat. Disebut partisipasi vertikal karena bias terjadi

dalam kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan mana masyarakat berada pada posisi sebagai bawahan, pengikut atau klien. Disebut partisipasi horizontal, karena pada suatu saat tidak mustahil masyarakat mempunyai kemampuan untuk berprakarsa, dimana setiap anggota/kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang lain, baik dalam melakukan usaha bersama, maupun dalam rangka melakukan kegiatan dengan pihak lain. Tentu saja partisipasi seperti ini merupakan suatu tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

Partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan dapat dikategorikan sebagai masukan dan keluaran yang perlu diperhatikan. Partisipasi dapat merupakan keluaran pembangunan desa dan dapat juga merupakan masukannya (Cohen dan Uphoff, Johnston dan Clark, dalam Ndara, 1987:103), bahkan masukan yang mutlak diperlukan (Mubyarto, 1984:43). Peter du Sautoy (dalam Ndara, 1987:103) mengatakan :

Disamping itu partisipasi dapat dianggap sebagai tolak ukur dalam menilai apakah proyek yang bersangkutan merupakan proyek pembangunan desa atau bukan. Jika masyarakat desa yang bersangkutan tidak berkesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan suatu proyek di desanya, proyek tersebut pada hakikatnya bukanlah proyek pembangunan desa.

Mengingat partisipasi tampil dalam berbagai bentuk dan tahapan, oleh Ndara (1987:103-104) berupaya melakukan klasifikasi partisipasi atas beberapa bentuk dasar menurut pencetusnya sebagai berikut :

1. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain (contact change) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial (Rogers, 1969, 5 : Staudt, 1979, 21).
2. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima, (mentaati, memenuhi, melaksanakan), mengiakan, menerima dengan syarat, ampun dalam arti menolaknya (Evelyn Wood, dalam Kurukshetra, Oktober 1962, 37).

3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan (penetapan rencana; Hofstede, 1972). Perasaan terlibat dalam perencanaan perlu ditumbuhkan sedini mungkin di dalam masyarakat (Miller dan Rein dalam Golembiewsky, 1966). Partisipasi ini disebut juga partisipasi dalam pengambilan keputusan (Cohen dan Uphoff, 1977), termasuk keputusan politik yang menyangkut nasib mereka (Mubyarto, 1984, 36), dan partisipasi dalam hal yang bersifat teknis (disain proyek, Mosha dan Matte, 1979, 1).
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan (Cohen dan Uphoff, 1977, 6).
5. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan. Cohen dan Uphoff menamakan ini 'participation in benefits'.
6. Partisipasi dalam menilai pembangunan (Mosha dan Matte, op, cit.), yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan, khususnya dalam pemerintahan modern perlu digerakkan, agar masyarakat dapat melibatkan diri secara emosional dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu terdapat beberapa fungsi utama dalam menggerakkan partisipasi masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Ndraha (1987:104) bahwa :

Agar perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat dapat menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, usaha itu :

1. Disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang nyata (felt need, Narain, 1959, 275).
2. Dijadikan stimulasi masyarakat, yang berfungsi mendorong timbulnya jawaban (response) yang dikehendaki (Mednick, Higgins, dan Kirschenbaum, 1975, 585; Cecco dan Crawford, 1977, 140; definisi "community development" dari PBB, 1965).
3. Dijadikan motivasi terhadap masyarakat, yang berfungsi membangkitkan tingkahlaku (behavior) yang dikehendaki secara berlanjut (Young dalam Cofer dan Appley, 1968, 8; Bryant dan White, 1982, 87), misalnya partisipasi horizontal.

Partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan perlu dilakukan melalui program yang dirancang secara khusus oleh

pemerintah. Untuk itu, Ndara (1987:105) mengemukakan instrumen menggerakkan partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui :

1. Proyek pembangunan desa yang dirancang secara sederhana dan mudah dikelola oleh masyarakat.
2. Organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
3. Peningkatan peranan masyarakat dalam pembangunan (Bryant dan White, 1982, 218).

Berdasarkan hasil penelitian di Jamaica, Goldsmith dan Blustain 1980 (dalam Ndara, 1987:105) berkesimpulan bahwa masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika :

1. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
2. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
3. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat.
4. Dalam proses partisipasi itu terjamin adanya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat ternyata berkurang jika mereka tidak atau kurang berperan dalam pengambilan keputusan.

Dari perspektif ekonomi, partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dimaknai sebagai suatu bentuk pertukaran, dalam arti melalui partisipasi itu masyarakat mengharapkan mendapatkan sesuatu yang memiliki nilai tambah bagi peningkatan taraf hidupnya. Dengan mengelaborasi pendapat Peter M. Blau, Ndara (1987:105) mengatakan bahwa :

Dalam partisipasi masyarakat berlaku juga prinsip pertukaran dasar (basic exchange principles). Salah seorang pemuka teori pertukaran (exchange theory) tersebut, bahwa semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh suatu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu, semakin kuat pihak itu akan terlibat dalam kegiatan itu ... Pada gilirannya, partisipasi masyarakat sebagai masukan pembangunan dapat meningkatkan usaha perbaikan kondisi dan taraf hidup masyarakat desa yang bersangkutan.

Kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi merupakan tanda adanya kemampuan awal masyarakat itu untuk berkembang secara mandiri. Menurut beberapa sumber, partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat menumbuhkan kemampuan masyarakat secara mandiri. Disamping itu, partisipasi masyarakat dan kemampuan masyarakat secara mandiri untuk berkembang merupakan satu kesatuan kebutuhan yang tidak dapat dipisahkan akan tetapi bisa dibedakan.

Dengan demikian, pola partisipasi yang berciri kemandirian masyarakat adalah bentuk partisipasi horisontal dimana masyarakat secara bersama memiliki kesadaran kolektif untuk berpartisipasi guna mewujudkan kesejahteraan bersama. Partisipasi horisontal hanya dapat efektif atas dasar adanya rasa tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Artinya, tanpa tanggung jawab, partisipasi masyarakat yang berbentuk horisontal dalam arti mandiri akan sangat sulit terbentuk secara efektif. Dengan demikian, “kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri berkorelasi positif dengan kemampuannya untuk berpartisipasi untuk meningkatkan taraf hidupnya sendiri”. (Mubyarto, 1984:36).

Dari keseluruhan konsepsi makna partisipasi mandiri secara horisontal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, oleh Ndraha (1987:107) dapat dirangkum :

1. Ketiga sasaran pembangunan masyarakat, yaitu perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat, pembangkitan partisipasi masyarakat, dan penumbuhan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri, tidak berdiri sendiri, melainkan diusahakan agar yang satu berkaitan dengan yang lain, sehingga ketiganya dapat dianggap sebagai sebuah paket usaha.

2. Peningkatan taraf hidup masyarakat diusahakan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan peningkatan swadaya masyarakat, dan juga sebagai usaha menggerakkan partisipasi masyarakat.
3. Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan upaya peningkatan taraf hidup masyarakat.
4. Antara partisipasi masyarakat dengan kemampuannya berkembang secara mandiri terdapat hubungan yang erat sekali, ibarat dua sisi satu mata uang, tidak dapat dipisahkan tetapi dapat dibedakan. Masyarakat yang berkemampuan demikian bisa membangun desanya dengan atau tanpa partisipasi vertikal dengan pihak lain.
5. Kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri dapat ditumbuhkan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan desanya.

Partisipasi dapat dilihat sebagai proses dan hasil. Partisipasi sebagai proses dimaknai bahwa tiada program kegiatan pemerintah tanpa adanya partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan, serta partisipasi dalam tataran pelaksanaan. Partisipasi sebagai hasil bermakna bahwa berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan mengarah pada pencapaian hasil tertentu. Sehubungan itu, Winardi (2000:203-204) menggambarkan hasil-hasil yang dapat dicapai dari partisipasi dalam tabel berikut ini :

Tabel 4  
Hasil-Hasil Yang Dapat Dicapai Dari Partisipasi

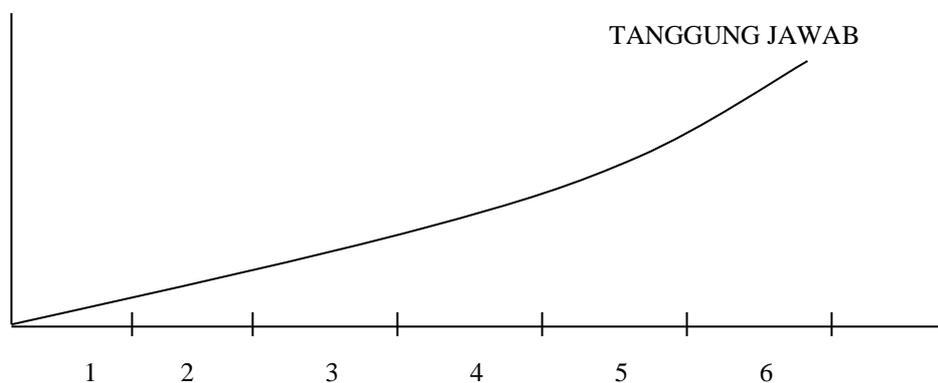
Ditinjau dari sudut pandangan manajer	Dipandang dari sudut pandangan non-manajer
1. Banyak dibantu olehnya, penerimaan perubahan.	1. Pengetahuan serta pengertian bertambah tentang problema-problema manajemen.
2. Produk atau jasa yang diproduksi, bertambah baik kuantitas maupun kualitasnya.	2. Tujuan-tujuan manajer dan non-manajer makin didekatkan.
3. dengannya dapat dicapai keputusan-keputusan yang lebih efektif.	3. Sikap bertambah baik dan orang mencapai lebih banyak keputusan dalam hal melaksanakan.
4. pekerjaan pihak manajer menjadi makin sulit, tetapi hal tersebut lebih banyak memberikan tantangan-tatangan dan kepuasan.	4. Disebabkan oleh karena orang memperoleh lebih banyak kepuasan maka orang tidak begitu cenderung absen karena hal tersebut dapat mengganggu pekerjaan.

Sumber : Winardi, 2000, Asas-Asas Manajemen, Penerbit : CV. Mandar Maju, Bandung, halaman 203-204.

Partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan secara nyata dilakukan secara profesional mulai dari awal sampai akhir, dan partisipasi dalam setiap bentuk atau tahapan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Partisipasi yang dilakukan sepanjang proses tersebut dinamakan partisipasi profesional, sedangkan partisipasi yang hanya dilakukan pada satu atau beberapa tahapan kegiatan saja, dinamakan partisipasi parsial. Jika konsep partisipasi masyarakat ini dikaitkan dengan konsep kesadaran akan tanggung jawab terhadap hasil akhir dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan, dapatlah dirumuskan suatu hipotesis antara lain, "semakin profesional partisipasi masyarakat semakin besar rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan, dan demikian pula sebaliknya", (Ndara, 1987:108). Hipotesis ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 7

## Hubungan Timbal-balik Antara Partisipasi Dengan Tanggung Jawab



Sumber : Taliziduhu Ndaha, 1987, Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas, halaman 109, Penerbit : Bina Aksara.

## BAB VI

### HUBUNGAN BUDAYA PEMERINTAHAN

#### 6.1. Budaya Pemerintahan dan Organisasi Pemerintahan

Budaya pemerintahan khususnya dalam hubungan pemerintah dan masyarakat memiliki kaitan dengan organisasi pemerintahan yang sedang berlaku. Anggapan dasarnya adalah hubungan pemerintahan ditandai dengan aktivitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat dilakukan oleh pegawai pemerintah, terutama pegawai pada unit kerja teknis operasional. Pegawai yang memberikan pelayanan itu sangat terikat dengan sistem dan aturan organisasi yang berlaku dalam organisasi pemerintahan. Sistem organisasi pemerintahan yang terbuka (*open*) akan menjadi lingkungan yang kondusif bagi pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Sebaliknya, sistem organisasi pemerintahan yang tertutup (*close*) akan sangat sulit terbentuknya pelayanan kepada masyarakat yang efektif.

Sistem organisasi pemerintahan yang terbuka dan tertutup lebih ditentukan oleh desain organisasi pemerintahan yang secara internal masih mengutamakan cara kerja secara prosedur struktural, berdasarkan kewenangan menurut tingkatan peran dalam organisasi pemerintahan. Secara teoritis cara kerja dalam organisasi pemerintahan yang mengutamakan prosedural hierarkis, telah menyebabkan lambanya pelaksanaan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Disamping itu, pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah akan mencapai kinerja tinggi, manakala secara peraturan organisasi pemerintahan lebih membuka peluang terbentuknya akses pegawai berhubungan dengan masyarakat dan sebaliknya. Dalam kenyataan banyak ketentuan peraturan

yang dibuat oleh pemerintah yang membatasi pelaksanaan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, misalnya ketentuan jam kerja yang bermakna bahwa pelayanan pemerintah kepada masyarakat hanya dapat terjadi pada jam kerja. Diluar dari jam kerja pemerintah tidak dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, kendatipun masyarakat sangat membutuhkan.

Secara teoritis organisasi pemerintahan memiliki kemampuan untuk menjadikan pelayanan kepada masyarakat berkembang atau tidak berkembang.

Hal ini sejalan dengan pendapat Ndraha (2003:247) bahwa :

Organisasi pemerintahan adalah organisasi kekuasaan, memiliki kemampuan untuk mempengaruhi, merekayasa, dan mengubah lingkungan dengan menggunakan kewenangan, kekuatan, paksaan, dan kekerasan yang sah... organisasi pemerintahan amat formal sehingga strukturnya sukar berubah dan cenderung menentang perubahan. Lebih reaktif ketimbang responsive. Organisasi pemerintahan juga bersifat makro, diatur pada level nasional, sehingga boleh dikatakan relative seragam dimana-mana...Organisasi pemerintahan berkaitan dengan alokasi kekuasaan pada level : statal dan local... alokasi kekuasaan itu secara horizontal ditandai dengan berbagai sebutan, seperti pembedaan (differentiation), pembagian (division), dan pemisahan (separation) kekuasaan, sedangkan secara vertikal, dengan istilah delegasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan devolusi.

Mencermati pendapat Ndraha di atas, terdapat tiga aspek kunci dalam menyoroti organisasi pemerintahan adalah organisasi kekuasaan, organisasi formal dengan struktur yang cenderung defensif, dan organisasi yang melaksanakan kekuasaan menurut urusan pemerintahan yang dimiliki. Dengan demikian kinerja pemerintah daerah dalam hal pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat akan sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi pemerintahan dalam memainkan ketiga aspek organisasi dimaksud.

Dalam upaya memahami hubungan kinerja institusi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berkinerja buruk dan baik, oleh Owusu (dalam Sutanto, 2008:414-415) mengemukakan factor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan kinerja institusi pemerintahan yaitu :

1. Faktor eksternal :
  - a. Kejelasan secara spesifik dari tugas-tugas yang diberikan, yang merujuk kepada kejelasan instruksi dan kebijakan yang berasal dari pemerintah.
  - b. Campur tangan politik, yang merujuk kepada konteks politik dimana institusi pemerintah beroperasi, termasuk seberapa besar instansi pemerintah tersebut memiliki independensi secara politik serta bebas dari campur tangan kepentingan politik.
  - c. Tingkat keefektifan masyarakat sipil dalam menuntut kinerja yang tinggi terhadap instansi-instansi pemerintah.
  - d. Sistem insentif, yang mencakup upah dan gaji yang diterima oleh karyawan pada instansi pemerintah.
2. Faktor internal :
  - a. Misi organisasi, yaitu kontribusi sosial secara umum serta tujuan organisasi. Organisasi yang misinya dibangun melalui proses interaktif dengan melibatkan *stakeholders* eksternal dan anggota organisasi.
  - b. Prosedur rekrutmen dan pelatihan dapat dijadikan alat untuk mengkomunikasikan ekspektasi kinerja kepada karyawan.
  - c. Ekspektasi kinerja dan evaluasi sangat berkaitan erat. Ekspektasi kinerja adalah tingkat dimana karyawan diberikan sinyal yang jelas mengenai bagaimana seharusnya ia bekerja dengan tekun.
  - d. Pengakuan dan sanksi karyawan. Kedua hal ini saling berhubungan dan memiliki efek yang sama terhadap kinerja.
  - e. Otonomi. Ini berarti sampai sejauh mana karyawan diberikan kebebasan, independensi, dan keleluasaan untuk membuat keputusan menyangkut aspek-aspek substantif dan prosedural dari pekerjaan mereka.

Dengan demikian, secara akademik tampak bahwa organisasi pemerintahan dengan sejumlah faktor internal dan eksternal organisasi, menentukan kinerja organisasi pemerintahan khususnya dalam hal pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Untuk mewujudkan kinerja institusi pemerintah

yang baik, berbagai faktor organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Owusu di atas perlu mendapat perhatian untuk dilakukan.

Selain konstruksi teoritis hubungan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat dengan budaya pemerintahan dan organisasi pemerintahan, berikut ini perlu ditelusuri secara teoritis hubungan budaya pemerintahan dengan organisasi pemerintahan. Pemahaman hubungan ini perlu dilakukan mengingat secara teoritis budaya pemerintahan dan organisasi pemerintahan memiliki derajat pengaruh secara mandiri maupun bersama terhadap kinerja organisasi pemerintahan daerah dalam pelayanan masyarakat.

Secara konseptual, budaya pemerintahan yang terbentuk dari hasil interaksi pemerintah dengan yang-diperintah melalui hubungan pemerintahan terjadi dalam koridor organisasi pemerintahan yang lebih luas yaitu negara. Negara yang dijalankan oleh pemerintah yang tersusun menurut sistem pemerintahan yang berlaku sebagai ciri dari organisasi pemerintahan pada level statal (pusat) dan ciri organisasi pemerintahan pada level lokal (daerah). Dengan demikian, budaya pemerintahan terutama budaya pemerintah yang melayani sangat ditentukan oleh sistem organisasi pemerintahan yang dibentuk dan dijalankan. Secara organisatoris organisasi pemerintahan yang disusun dengan menggunakan pendekatan birokrasi yang berorientasi pada cara kerja yang struktural porosedural, pelaksanaan kekuasaan, sesuai dengan aturan organisasi secara langsung telah membentuk budaya pemerintahan terutama budaya pemerintah yang cenderung kurang memperhatikan masyarakat. Kondisi ini sejalan dengan pandangan Ndraha (2003:48) bahwa

Birokrasi pemerintahan berdasarkan aturan... produk birokrasi itu bersifat jasa dan layanan, yang satu bersumber dari kewenangan sedangkan yang lain sebagai kewajiban, birokrasi mempunyai dua bos: atasan dan komsumer... Birokrasi memasang “jebakan” melalui peraturan, lalu menetapkan “tarif” yang tinggi, sementara warga masyarakat tidak mempunyai bargaining position terhadap birokrasi.

Dengan demikian, potret suram dari organisasi pemerintahan sangat diwarnai oleh desain organisasi pemerintahan yang menganut sistem birokrasi yang dipercaya sebagai sistem organisasi yang profesional dan rasional dengan tingkat hierarki yang tinggi. Kondisi ini telah melemahkan capaian kinerja organisasi pemerintahan yang tinggi terutama dalam hubungan dengan pelayanan kepada masyarakat yang sangat ditentukan oleh orientasi, nilai, persepsi dan sikap para penyelenggara pemerintahan.

Dengan menelusuri keseluruhan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh corak budaya pemerintahan dari hasil interaksi pemerintah dengan masyarakat, serta desain organisasi pemerintahan yang dibentuk dan dijalankan. Hubungan yang demikian, baik dilakukan secara mandiri maupun secara bersama-sama sebagai satu kesatuan sistem hubungan pemerintahan dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara.

Secara empirik, tampak bahwa organisasi pemerintahan sangat menentukan pembentukan budaya pemerintahan. Budaya pemerintahan yang berciri demokratis sangat ditentukan oleh perilaku kerja dari para pegawai yang bekerja dalam sistem organisasi pemerintahan. Organisasi pemerintahan yang terbuka bagi masyarakat, akan sangat kondusif bagi pembentukan budaya pemerintahan yang melayani kebutuhan masyarakat.

## 6.2. Budaya Pemerintahan dan Kinerja Pemerintah

Secara teoritis kinerja pemerintah daerah dalam hal pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat ditentukan oleh budaya pemerintahan yang terbentuk dari hasil interaksi hubungan antara pemerintah (P) sebagai pihak yang memerintah dengan masyarakat sebagai pihak yang-diperintah (YD). hubungan interaksi pemerintah dan yang-diperintah terjalin dalam suatu pola hubungan tatanan organisasi yakni organisasi pemerintahan. Hubungan organisasi antara pemerintah dengan yang diperintah dalam bentuk pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, oleh aparatur pemerintah hanya dapat terjadi secara efektif dalam pelayanan organisasi pemerintahan. Artinya hubungan pemerintah dan yang diperintah dalam hal pelayanan hanya dapat dilakukan secara organisasional dalam wadah organisasi pemerintahan yang ada. Berbagai barang dan jasa dipersiapkan oleh pegawai pemerintah untuk melayani masyarakatnya.

Hubungan budaya pemerintahan dengan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, tergambar dalam perilaku dan sikap kerja dari pegawai pemerintah daerah. Pelayanan akan bermakna bagi masyarakat manakala pemerintah dalam memberikan pelayanan menerapkan nilai dan perilaku yang berorientasi pada budaya melayani (*service culture*) kepada masyarakat. Budaya melayani dapat tumbuh dan berkembang dalam sistem organisasi pemerintahan yang didesain secara profesional membuka ruang bagi masyarakat untuk melakukan akses langsung dengan pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat Ratminto & Winarsih (2005:42-44) bahwa :

Hal yang krusial dalam peningkatan kualitas pelayanan umum atau pelayanan publik adalah berkembangnya kultur pelayanan dalam diri

birokrat. Sehebat-hebatnya kualitas SDM yang ada, tetapi kalau mereka tidak memiliki kultur pelayanan, maka kehebatan itu justru akan dipakai untuk membodohi masyarakat pengguna jasa.

Dalam upaya memahami kinerja pemerintah dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah memegang peran kunci untuk menentukan kualitas pelayanan. Melalui pengembangan dan perubahan orientasi budaya pemerintahan pada tataran budaya pemerintah yang konsen terhadap pelayanan masyarakat, khususnya dalam hal budaya melayani, minimal dapat terbentuk suatu kondisi dimana pegawai melakukan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu strategi untuk mewujudkan budaya melayani, pemerintah perlu mengembangkan semangat kewirausahaan sebagaimana dikemukakan oleh Osborne dan Gabler (1993:14) yakni sepuluh sikap kerja pegawai pemerintah :

1. mengarahkan ketimbang mengayuh.
2. memberi wewenang kepada masyarakat.
3. menyintikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.
4. lebih berorientasi pada hasil, bukan input.
5. berorientasi pada pelanggan, bukan birokrasi.
6. berorientasi wirausaha.
7. bersifat antisipatif.
8. menciptakan desentralisasi.
9. berorientasi pada pasar.

Budaya melayani dari pemerintah terhadap masyarakat dapat efektif manakala telah terjadi perubahan dalam nilai, persepsi dan sikap pemerintah yang berorientasi pada pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat sebagai tugas utama, yang perlu dilakukan pemerintah terhadap masyarakat. Dalam perspektif budaya pemerintahan pada tataran unsur budaya pemerintah masih sangat kental dengan orientasi pada pengembangan kekuasaan yang cenderung bersikap dilayani.

Kondisi budaya pemerintah yang cenderung ingin dilayani daripada melayani, diuraikan oleh Ndraha (2003:357) sebagai berikut :

Seperti diketahui, budaya pemerintah adalah budaya kekuasaan. Sistem nilainya adalah sistem nilai kekepalaan. Kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan yang sah (legimate). Budaya pemerintah terbentuk melalui upaya pembangunan kekuasaan semudah-mudahnya. Kekuasaan yang sah dapat terbangun dengan mudah melalui janji yang muluk-muluk atau iming-iming yang menggiurkan. Begitu kepercayaan rakyat diperoleh, kendatipun belum ada buktinya, pemerintah menggunakan kekuasaan itu sefektif-efektinya, kalau perlu tujuan menghalalkan segala cara. Setelah kekuasaan digunakan, pertanggungjawaban secara seformal-formalnya... Budaya elit juga budaya karismatik. Nilai-nilai budaya karismatik adalah wibawa, kesaktian, tenaga dalam, kediaman, paduka...

Budaya pemerintahan yang dibangun dari hasil interaksi pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD) dalam perspektif hubungan pemerintahan mengandung makna bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, hubungan pemerintah dengan rakyat menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Dalam ilmu pemerintahan menganut paham bahwa pemerintah lahir dari oleh dan untuk rakyat, dan segala perhatian pemerintah dicurahkan kepada rakyatnya. Hanya dengan kesadaran berpemerintahan yang demikian upaya untuk mewujudkan tata kehidupan pemerintahan yang baik, harmonis, efektif, dan demokratis dapat terwujud dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pemerintahan yang melayani masyarakat menjadi fokus perhatian (*focus or interest*) dalam studi ilmu pemerintahan, yang mengandung makna bahwa tanpa rakyat pemerintah tidak akan lahir, dan tanpa dukungan rakyat pemerintahan akan menuju kematian. Pemerintahan yang lahir dari, oleh dan untuk rakyat sejak kelahiran pemerintahan, dalam kenyataan rakyat telah banyak memberikan kontribusi yang tiada hentinya dalam upaya mempertahankan

eksistensi keberlangsungan kehidupan pemerintahnya. Makna kontribusi rakyat terhadap pemerintah tampak dalam beberapa bentuk, oleh Ndraha (2003:356) dikatakan bahwa “rakyat membayar pajak kepada pemerintah dan pegawai pemerintah digaji oleh rakyat”. Untuk itu sebagai pemerintah yang memiliki nurani dan etika dalam pemerintahan, sudah menjadi keharusan untuk memperhatikan dan melayani rakyat guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

### **6.3. Budaya Pemerintahan dan Budaya Birokrasi**

Budaya pemerintahan yang dibangun dari hasil interaksi pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD) mempunyai konsepsi yang berbeda dengan konsepsi budaya birokrasi, yang hanya memandang budaya dalam birokrasi sebagai suatu sistem organisasi secara internal. Untuk membedakan budaya pemerintahan dan budaya birokrasi, berikut ini disajikan beberapa konsep dasar tentang budaya birokrasi.

Max Weber dalam Thoha (1995) memberikan batasan budaya birokrasi adalah ”suatu budaya yang mengatur dengan cara hierarkis, impersonal, rasional, yurisdiktif-legalistik, dan meritokrasi. Budaya semacam ini menekankan bahwa susunan hierarki merupakan konsekuensi logis agar birokrasi dapat diterapkan secara rasional”.

Selanjutnya, Thoha (1995) memberikan pengertian dari budaya birokrasi adalah ”cara berpikir, berperasaan, dan berkepercayaan; yaitu suatu kebiasaan dan adat istiadat yang dilakukan dalam kehidupan birokrasi”. Sejalan dengan pendapat Thoha, Agus Dwiyanto, dkk. (2002) mengemukakan bahwa ”budaya birokrasi yang selama ini dikembangkan adalah budaya yang lebih menekankan

pada kekuasaan, bukan pada pelayanan. Fenomena ini menjadi faktor dominan yang menghambat proses kinerja pelayanan publik. Demikian juga dengan sistem nilai, norma budaya dan simbol-simbol yang memperkuat kekuasaan dan posisi aparat birokrasi yang diterapkan dalam kehidupan sosial aparat birokrasi lebih menunjukkan fenomena menonjolkan pada status sosial tinggi”.

Dengan mencermati budaya birokrasi, tampak bahwa budaya birokrasi memiliki ciri yang cukup berbeda dengan budaya pemerintahan. Secara konseptual budaya birokrasi lebih pada fokus studi budaya yang dipersepsikan oleh kaum birokrat (pegawai) dalam sistem birokrasi pemerintahan. Budaya pemerintahan secara konseptual, tidak saja terfokus pada kajian internal pemerintahan, melainkan lebih pada studi budaya pemerintahan yang ditimbulkan dari hasil interaksi pemerintah dengan yang di-perintah. Artinya, fokus studi budaya pemerintahan lebih luas dari kajian budaya birokrasi.

Di lain pihak, studi budaya birokrasi lebih pada studi internal birokrasi baik pada level birokrasi pemerintah maupun birokrasi privat. Budaya birokrasi dibangun dari preferensi birokrasi sebagai suatu sistem dengan berlandaskan pada cara kerja birokrasi yang penuh dengan pertimbangan pada orientasi internal birokrasi. Birokrasi yang disusun secara hierarkis, prosedur, dengan tingkat profesionalisme, secara organisasi bekerja untuk menghasilkan hasil kerja yang produktif, terutama bagaimana menjadikan birokrasi itu efektif dan efisien. Dengan dasar cara kerja birokrasi yang demikian, maka budaya birokrasi lebih pada bagaimana menjadikan birokrasi itu efektif mencapai tujuan, dan efisien dalam pemanfaatan berbagai sumber daya organisasi secara internal.

#### 6.4. Budaya Pemerintahan dan Budaya Organisasi

Budaya pemerintahan yang dibangun dari hasil interaksi pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD) mempunyai konsepsi yang berbeda dengan konsepsi budaya organisasi yang hanya memandang budaya dalam organisasi secara internal. Untuk memahami pembedaan budaya pemerintahan dengan budaya organisasi, berikut ini disajikan berbagai ajaran tentang budaya organisasi yang telah menjadi dasar konsep teoritis tentang budaya organisasi, sebagai sumber pembelajaran kaum ilmuwan sosial maupun alamiah. Penyajian budaya organisasi lebih dimasudkan untuk mencari pembedaan budaya pemerintahan yang dibangun dari hasil interaksi pemerintah dengan masyarakat yang memiliki ciri perbedaan mendasar dengan budaya organisasi yang cenderung bersifat internal organisasi, kendatipun setiap warga organisasi membawa nilai tertentu masuk dalam organisasinya.

Eldridge and Crombie (1974) dalam Wirawan (2008) memberikan batasan tentang budaya organisasi adalah : *"organizational culture is the unique configuration of norms, values, beliefs, ways of behaving and so on that characterize the manner in which groups and individuals combine to get things done"*. Makna dari definisi di atas adalah budaya organisasi menunjukkan konfigurasi unik dari norma, nilai, kepercayaan, dan cara-cara berperilaku yang memberikan karakteristik cara kelompok dan individu bekerja sama untuk menyelesaikan tugasnya.

Selanjutnya, pengertian budaya organisasi dikemukakan juga oleh Andrew Pettigrew (1979) bahwa : *"Organizational culture is the system of such publicly*

*and collectively accepted meanings operating for given group at a given time”.*

Pengertian ini bermakna bahwa budaya organisasi adalah sistem nilai yang diterima secara terbuka dan kolektif dan berlaku untuk waktu tertentu.

Robert G. Owen (1991) memberikan batasan budaya organisasi sebagai berikut bahwa : *”Organizational culture is the norm that inform people what is acceptable and what is not, the dominant values that the organization cherishes above others, the basic assumption and beliefs that are share by members of the orgnaization, the ’rules’ the philoshophy that guide the organization in dealing with its employees and its client”.* Budaya organisasi adalah norma yang menginformasikan anggota organisasi mengenai apa yang dapat diterima dan apa yang tidak dapat diterima, nilai-nilai dominan yang dihargai organisasi di atas yang lainnya, asumsi dasar dan kepercayaan yang dianut bersama oleh anggota organisasi, peraturan main yang harus dipelajari jika orang ingin dapat sejalan dan diterima sebagai anggota organisasi, dan filsafat yang mengarahkan organisasi dalam berhubungan dengan karyawan dan kliennya.

Selanjutnya, Wirawan (2008) mengatakan budaya organisasi didefinisikan *”sebagai norma-norma, nilai-nilai, asumsi, kepercayaan, filsafat, kebiasaan organisasi, dan sebagainya (isi budaya organisasi) yang dikembangkan dalam waktu yang lama oleh pendiri, pemimpin, dan anggota organisasi yang disosialisasikan dan diajarkan kepada anggota baru serta diterapkan dalam aktivitas organisasi sehingga mempengaruhi pola pikir, sikap, dan perilaku anggota organisasi dalam memproduksi produk, melayani para konsumen, dan mencapai tujuan organisasi”.*

### **6.5. Budaya Pemerintahan dan Budaya Politik**

Budaya pemerintahan yang dibangun dari hasil interaksi pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD) mempunyai konsepsi yang berbeda dengan konsepsi budaya politik yang memandang hubungan pemerintah dengan masyarakat hanya sebagai hubungan politik atau kepentingan. Untuk lebih membedakan budaya pemerintahan dan budaya politik, berikut ini disajikan beberapa konsep dasar tentang budaya politik.

Konsep budaya politik diawali dengan penelitian tentang budaya politik di lima negara; Jerman, Italia, Meksiko, Inggris dan Amerika Serikat yang dilakukan oleh Gabriel A. Almond dan Sidney Verba (1960) dengan fokus tentang hubungan tingkah laku warga negara dengan fungsionalisasi negara-negara demokratik. Penelitian ini menggunakan survei pada 5.000 sampel. Penelitian Gabriel A. Almond dan Sidney Verba (1960:13-31) mengemukakan tentang tiga klasifikasi budaya politik masyarakat yaitu : (1) budaya politik parokial; (2) budaya politik subyek; dan (3) budaya politik partisipan yang menambah kasanah studi politik pemerintahan. Pengkajian budaya politik dalam penelitian orientasi pada sistem politik dengan fokus studi pada tiga obyek yakni : (1) peranan struktur khusus seperti badan legislatif, eksekutif, atau birokrasi; (2) pemegang jabatan seperti pemimpin pemerintahan, legislator dan administrator; dan (3) kebijakan, keputusan atau penguatan keputusan, struktur, pemegang jabatan dan struktur secara timbal balik dapat diklasifikasi apakah mereka termasuk dalam proses “input” politik atau dalam proses administratif sebagai “output” politik. Para peneliti sadar bahwa untuk memahami konsep budaya politik, maka terdapat

kesulitan untuk menggunakan istilah kebudayaan sebagaimana yang telah digunakan oleh para ahli antropologi dalam berbagai cara. Untuk itu para peneliti hanya menggunakan konsep kebudayaan dalam salah satu dari sekian banyak arti yang dihubungkan dengan ; orientasi psikologis menuju berbagai obyek sosial.

Rusadi Kantaprawira (1980) mengatakan bahwa budaya politik adalah ”pola tingkah laku dari individu dan orientasinya terhadap kehidupan politik yang diberikan oleh anggota-anggota dari suatu sistem politik... Sebenarnya bahwa istilah kebudayaan politik tertentu adalah inheren, melekat terhadap setiap masyarakat yang terdiri dari individu-individu yang berada baik pada sistem politik tradisional, transisional, maupun modern”.

Lebih lanjut, Gabriel A. Almond dan Sidney Verba (1956) mengatakan bahwa pengkajian budaya politik dalam penelitian orientasi pada sistem politik dengan fokus studi pada tiga obyek yakni : (1) peranan struktur khusus seperti badan legislatif, eksekutif, atau birokrasi; (2) pemegang jabatan seperti pemimpin pemerintahan, legislator dan administrator; dan (3) kebijakan, keputusan atau penguatan keputusan, struktur, pemegang jabatan dan struktur secara timbal balik dapat diklasifikasi apakah mereka termasuk dalam proses “input” politik atau dalam proses administratif sebagai “output” politik. Para peneliti sadar bahwa untuk memahami konsep budaya politik, maka terdapat kesulitan untuk menggunakan istilah kebudayaan sebagaimana yang telah digunakan oleh para ahli antropologi dalam berbagai cara. Untuk itu para peneliti hanya menggunakan konsep kebudayaan dalam salah satu dari sekian banyak arti yang dihubungkan dengan ; orientasi psikologis menuju berbagai obyek sosial.

## BAB VII

### BUDAYA KINERJA PEMERINTAHAN

#### 7.1. Pengertian Kinerja Pemerintahan

Sebelum membahas kinerja pemerintahan sebagai satu kesatuan konsep, terlebih dahulu dilakukan pembahasan tentang kinerja dengan sejumlah ruang lingkungannya. Menurut Wibowo (2007:7) mengatakan bahwa :

Kinerja berasal dari pengertian *performance*. Ada pula yang memberikan pengertian *performance* sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Namun, sebenarnya kinerja mempunyai makna yang lebih luas, bukan hanya hasil kerja, tetapi termasuk bagaimana proses pekerjaan berlangsung.

Amstrong dan Baron (1998:15) memberikan batasan tentang kinerja adalah sebagai berikut :

Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Dengan demikian, kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya.

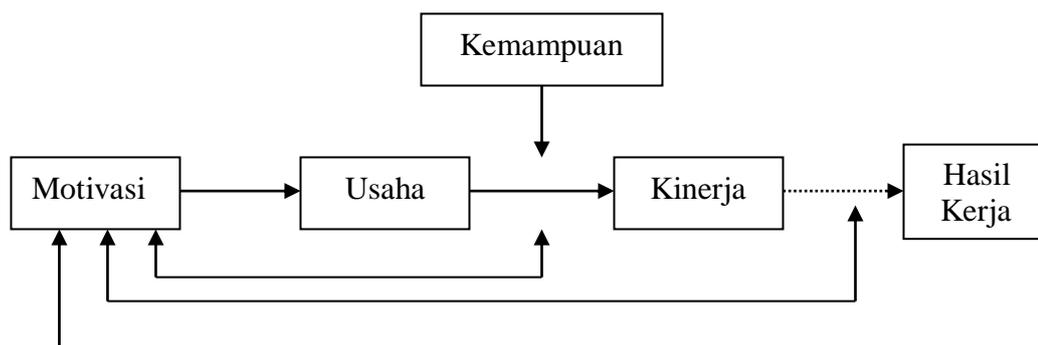
Kinerja menurut Lawler III dan David A. Nadler (2003:18-19) diuraikan sebagai berikut :

Hasil dari kombinasi upaya yang dikerahkan oleh individu dengan tingkat kemampuan yang mereka miliki (menggambarkan keahlian, pelatihan, informasi, dll). Dengan demikian upaya berkombinasi dengan kemampuan untuk menghasilkan tingkatan kinerja tertentu. Sebagai hasil dari kinerja individu memperoleh hasil kerja tertentu. dalam model tersebut, hubungan ini ditunjukkan oleh garis titik-titik, yang menggambarkan fakta bahwa kadang-kadang kinerja seseorang tidak membuahkan hasil kerja yang diinginkan. Sementara proses kinerja-reward ini berlangsung, dari waktu ke waktu, peristiwa-peristiwa aktual memberikan informasi yang mempengaruhi persepsi individu

(khususnya pengharapan) dan dengan demikian juga mempengaruhi motivasi di masa datang.

Pandangan Lawler III dan Nadler tentang kinerja yang dibangun atas dasar kemampuan individu yang dikombinasikan dengan dorongan motivasi dan pengharapan bekerja secara organisasi, secara teoritis dapat meningkatkan kinerja, yang digambarkan dalam sebuah model berikut ini.

Gambar 14  
Rangkaian Perilaku Motivasi Dasar Kinerja



A person's motivation is a function of :

- a. Effort-to-performance expectancies
- b. Performance-to-outcome expectancies
- c. Perceived valence of outcomes.

Sumber : Lawler III, Edward E. (dkk), 2003, Handbook of Organizations Kajian dan Teori Organisasi, Halaman 19, Penerjemah : V. Nanang Subroto (dkk), Editor : A. Usmara, Penerbit : Amara Books, Yogyakarta.

Selain pendapat Lawler III dan Nadler tentang faktor motivasi dan kemampuan yang mempengaruhi kinerja yakni hasil kerja yang dicapai dalam setiap usaha baik usaha organisasi maupun usaha individu atau kelompok, berikut ini disajikan pendapat lain yang mengemukakan beberapa faktor yang lebih komprehensif mempengaruhi kinerja. Untuk itu, Armstrong dan Baron (1998:16) mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja antara lain :

1. *Personal factor*, ditunjukkan oleh tingkat keterampilan, kompetensi yang dimiliki, motivasi dan komitmen individu.

2. *Leadership factor*, ditentukan oleh kualitas dorongan bimbingan, dan dukungan yang dilakukan manajer dan team leader.
3. *Team factor*, ditunjukkan oleh kualitas dukungan yang diberikan oleh rekan sekerja.
4. *System factor*, ditunjukkan oleh adanya sistem kerja dan fasilitas yang diberikan organisasi.
5. *Contextual/situational factor*, ditunjukkan oleh tingginya tingkat tekanan dan perubahan lingkungan internal dan eksternal.

Mengingat kinerja dipengaruhi oleh berbagai faktor, berikut ini disajikan berbagai pendapat sebagaimana termuat dalam Wibowo (2007:75) yang merumuskan kinerja dalam bentuk persamaan yaitu :

1. John W. Atkinson, mengindikasikan bahwa kinerja merupakan fungsi motivasi dan kemampuan. Dengan demikian, model persamaan adalah :  $Kinerja = f(\text{motivasi, kemampuan})$ .
2. Lyman Porter dan Edward Lawler berpendapat bahwa kinerja merupakan fungsi dari keinginan melakukan pekerjaan, keterampilan yang perlu untuk menyelesaikan tugas, pemahaman yang jelas atas apa yang dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya. Dengan demikian, dapat dirumuskan model persamaan :  $Kinerja = f(\text{keinginan melakukan pekerjaan, keterampilan, pemahaman apa dan bagaimana melakukan})$ .
3. Jay Lorsch dan Paul Laurence menggunakan pemahaman bahwa kinerja adalah fungsi atribut individu, organisasi, dan lingkungan sehingga dirumuskan model persamaan :  $Kinerja = f(\text{atribut individu, organisasi, dan lingkungan})$ .

Berdasarkan keseluruhan pendapat di atas, Hersey, Blanchard, dan Johnson (dalam Wibowo, 2007:75-76) merumuskan :

Adanya tujuh faktor kinerja yang memengaruhi kinerja dan dirumuskan dengan akronim ACHIEVE.

- A - *Ability (knowledge dan skill)*
- C - *Clarity (understanding atau role perception)*
- H - *Help (organisational support)*
- I - *Incentive (motivation atau willingness)*
- E - *Evaluation (coaching dan performance feedback)*
- V - *Validity ( valid dan legal personel practices)*

- E – *Enviornment (enviornment fit)*.

Setiap pengukuran kinerja organisasi mempunyai sasaran tertentu, sebagai suatu pernyataan secara spesifik yang menjelaskan hasil yang harus dicapai. Kinerja sebagai sasaran organisasi, oleh Wibowo (2007:49) dikatakan bahwa suatu kinerja mencakup unsur-unsur :

1. *the performers*, yaitu orang yang menjalankan kinerja;
2. *the action* atau *performance*, tentang tindakan atau kinerja yang dilakukan oleh performer;
3. *a time element*, menunjukkan waktu kapan pekerjaan dilakukan;
4. *an evaluation method*, tentang cara penilaian bagaimana hasil pekerjaan dapat dicapai; dan
5. *the place*, menunjukkan tempat di mana pekerjaan dilakukan.

Untuk melakukan pengukuran kinerja organisasi, diperlukan suatu standar kinerja. standar kinerja merupakan elemen penting dan sering dilupakan dalam proses evaluasi kinerja. Standar kinerja menjelaskan apa yang diharapkan manajer dari pekerjaan, sehingga harus diperlukan pemahaman terhadap para pekerja. Standar kinerja merupakan tolok ukur terhadap mana kinerja diukur agar efektif. Sehubungan dengan pentingnya standar kinerja, Kirkpatrick (2006) sebagaimana (dalam Wibowo, 2007:61-64) mengatakan bahwa :

Terdapat delapan karakteristik yang membuat suatu standar kinerja efektif dalam organisasi yaitu :

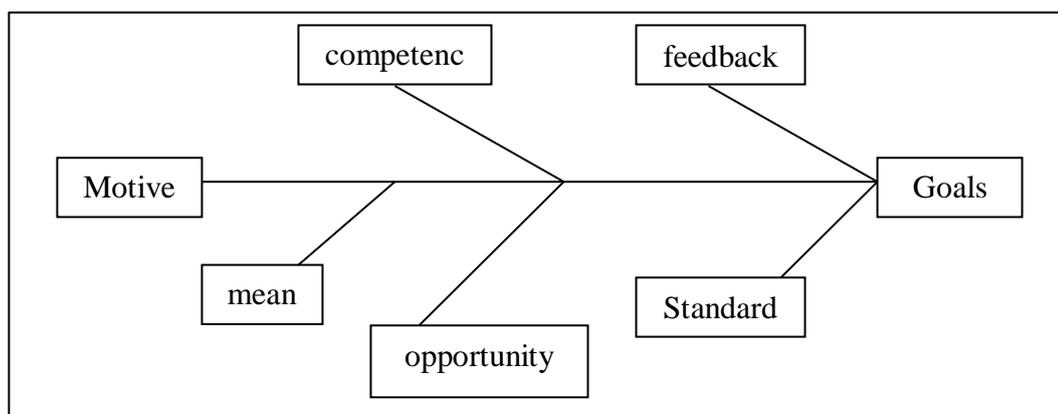
1. Standar didasarkan pada pekerjaan;
2. Standar dapat dicapai;
3. Standar dapat dipahami;
4. Standar disepakati;
5. Standar itu spesifik dan sedapat mungkin terukur;
6. Standar berorientasi pada waktu;
7. Standar harus tertulis;
8. Standar dapat berubah.

Selain standar kinerja yang menjadi prasyarat penilaian kinerja organisasi sebagaimana dikemukakan di atas, tampak suatu yang diperlukan dalam penilaian kinerja organisasi yakni perlu dirumuskan indikator kinerja. Wibowo (2007:76-77) mengemukakan pendapatnya tentang indikator kinerja bahwa :

Indikator kinerja atau *performance indicators* kadang-kadang digunakan secara bergantian dengan ukuran kinerja (*performance measures*), tetapi banyak pula yang membedakannya. Pengukuran kinerja berkaitan dengan hasil yang dapat dikuantifkan dan mengusahakan data setelah kejadian. Sementara itu, indikator kinerja dipakai untuk aktivitas yang hanya dapat ditetapkan secara lebih kualitatif atas dasar perilaku yang dapat diamati. Indikator kinerja juga menganjurkan sudut pandang prospektif (harapan ke depan) daripada retrospektif (melihat ke belakang). Hal ini menunjukkan jalan pada aspek kinerja yang perlu diobservasi.

Selanjutnya dikemukakan bahwa terdapat tujuh indikator kinerja, sebagaimana digambarkan pada bagan berikut ini :

Gambar 8  
Indikator Kinerja



Sumber : Paul Hersey, Kenneth H. Blanchard, dan Dewey E. Johnson, *Management of Organizational Behavior*, 1996:386 (dalam Wibowo, 2007:77).

Konsep terkini tentang pengukuran kinerja organisasi masa depan adalah apa yang dinamakan dengan Balance Scorecard. Konsep pengukuran kinerja organisasi balance scorecard didipelopori oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton pada tahun 1996, sebagai profesor di sekolah bisnis Harvard (USA). Balance Scorecard sebagaimana diajarkan dan dikembangkan oleh Kaplan dan Norton (2000:7,9,22,28) bahwa :

Kinerja organisasi dapat diukur dari empat perspektif yakni finansial, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan... Banyak perusahaan telah mempunyai sistem pengukuran kinerja yang menyertakan berbagai ukuran finansial dan non finansial. Jadi apa yang baru pada yang disebut seperangkat ukuran "yang seimbang" (balanced). Balance Scorecard menekankan bahwa semua ukuran finansial dan nonfinansial harus menjadi bagian sistem informasi untuk para pekerja di semua tingkat perusahaan... Balance Scorecard lebih dari sekedar sistem pengukuran yang taktis atau operasional. Perusahaan yang inovatif menggunakan scorecard sebagai sebuah sistem manajemen strategis, untuk mengelola strategi jangka panjang... Balance Scorecard menerjemahkan misi dan strategi ke dalam berbagai tujuan dan ukuran, yang menyusun ke dalam empat perspektif : finansial, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan. Scorecard memberi kerangka kerja, bahasa, untuk mengkomunikasikan misi dan strategi; scorecard menggunakan pengukuran untuk memberi informasi kepada para pekerja tentang faktor yang mendorong keberhasilan saat ini dan yang akan datang. Dengan mengartikulasikan hasil yang diinginkan perusahaan dan faktor pendorong hasil-hasil tersebut, para eksekutif senior berharap dapat menyalurkan energi, kemampuan, dan pengetahuan spesifik sumber daya manusia perusahaan menuju ke arah tercapainya tujuan jangka panjang. Balance Scorecard memiliki bauran yang seimbang dari hasil (*indicator lagging* seperti profitabilitas, pangsa pasar, kepuasan pelanggan, retensi pelanggan, dan keahlian pekerja) dan faktor pendorong kinerja (*indicator leading* seperti pendorong finansial, segmen pasar, tujuan proses internal, pembelajaran dan pertumbuhan) strategi unit bisnis.

Untuk mencapai hasil pengukuran kinerja organisasi, maka kinerja organisasi perlu dimanages secara efektif dalam sebuah rangkaian manajemen

kinerja (*performance management*) yang bersifat lebih komprehensif. Costello (dalam Wibowo, 2007:11) mengatakan bahwa :

Manajemen kinerja mendukung tujuan menyeluruh organisasi dengan mengaitkan pekerjaan dari setiap pekerja dan manajer pada misi keseluruhan dari unit kerjanya. Seberapa baik kita mengelola kinerja bawahan akan secara langsung mempengaruhi tidak hanya kinerja masing-masing pekerja secara individu dan unit kerjanya, tetapi juga kinerja seluruh organisasi.

Mengingat pentingnya manajemen kinerja dalam organisasi, oleh Ruky

(2006:6) mendefinisikan manajemen kinerja ke dalam tiga makna yaitu :

1. Ditinjau dari bunyi kalimatnya, Manajemen Kinerja ini berkaitan dengan usaha, kegiatan atau program yang diprakarsai dan dilaksanakan oleh pemimpin organisasi untuk; merencanakan, mengarahkan dan mengendalikan prestasi karyawan.
2. Karena program ini mencantumkan kata *management*, seluruh kegiatan yang dilakukan dalam sebuah "proses manajemen" harus terjadi, dimulai dengan menetaapkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, kemudian terhadap pembuatan rencana, pengorganisasian/pengarahan dan akhirnya evaluasi atas hasilnya.
3. Secara teknis program ini memang harus dimulai dengan menetaapkan tujuan dan sasaran yaitu 'kinerja dalam bentuk apa pun yang seperti bagaimana" yang ingin dicapai! Karena yang menjadi obyek adalah kinerja manusia, maka bentuk yang paling umum tentunya adalah kinerja dalam bentuk "produktivitas" sumber daya manusia.

Manajemen kinerja yang efektif harus memenuhi berbagai persyaratan baik dalam maupun di luar organisasi. Cascio (1992:270) menyatakan bahwa agar sebuah program Manajemen Kinerja efektif hendaknya memenuhi syarat-syarat :

1. *Relevance*; hal-hal atau faktor-faktor yang diukur adalah yang relevan (terkait) dengan pekerjaannya, apakah itu "output-nya, proses-nya atau input-nya".
2. *Sensitivity*; sistem yang digunakan harus cukup peka untuk membedakan antara karyawan yang "berprestasi" dan "tidak berprestasi".
3. *Reliability*; sistem yang digunakan harus dapat diandalkan, dipercaya bahwa menggunakan tolok ukur yang obyektif, sah, akurasi, konsisten dan stabil.

4. *Acceptability*; sistem yang digunakan harus dapat dimengerti dan diterima oleh karyawan yang menjadi penilai maupun yang dinilai dan memfasilitasi komunikasi aktif dan konstruksi antara keduanya.
5. *Practicality*; semua instrumen, misalnya formulir yang digunakan, harus mudah digunakan oleh kedua pihak, tidak murni, "mengerikan" dan berbelit-belit.

Tahap awal dari manajemen kinerja adalah bagaimana merumuskan perencanaan kinerja yang efektif dan komprehensif secara organisasi. Dengan demikian, perencanaan kinerja sangat diperlukan dalam rangka pelaksanaan manajemen kinerja organisasi. Pentingnya perencanaan kinerja, Wibowo (2007:35) mengatakan bahwa :

Perencanaan kinerja merupakan titik awal dari suatu siklus manajemen kinerja. dasar untuk melakukan perencanaan kinerja adalah perencanaan strategis organisasi yang menetapkan tujuan utama organisasi. Perencanaan strategis menentukan apa saja yang harus dilakukan organisasi untuk mencapai tujuan tersebut. Tujuan dan rencana strategis tersebut dijabarkan lebih lanjut pada tingkat unit-unit kerja di bawahnya. Perencanaan kinerja mendesain kegiatan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk melakukan kegiatan tersebut, bagaimana menyediakan sumber daya yang diperlukan dan kapan harus dilakukan sehingga tujuan dapat dicapai seperti diharapkan.

Perencanaan kinerja berorientasi melihat masa depan organisasi.

Sehubungan dengan itu, Bacal (dalam Wibowo, 2007:51-52) mengatakan :

Perencanaan kinerja merupakan bagian terpenting manajemen kinerja. perencanaan melihat masa depan untuk memaksimalkan kinerja yang akan datang dan bukannya menganalisis kinerja masa lalu. Perencanaan kinerja merupakan proses di mana pekerja dan manajer bekerja bersama merencanakan apa yang harus dilakukan pekerja dalam setahun mendatang, mendefinisikan bagaimana kinerja harus diukur, mengidentifikasi dan merencanakan mengatasi hambatan dan mendapatkan saling pengertian tentang pekerjaan.

Setelah melakukan perencanaan kinerja, pelaksanaan kegiatan organisasi sesuai dengan rencana, tiba pada fase terakhir dari manajemen kinerja adalah melakukan evaluasi kinerja. Makna evaluasi kinerja menurut Kreitner dan Kinicki (2001:300) bahwa "Evaluasi kinerja merupakan pendapat yang bersifat evaluatif atas sifat, perilaku seseorang, atau prestasi sebagai dasar untuk keputusan dan rencana pengembangan personil".

Makna evaluasi kinerja yang lebih luas adalah untuk melakukan umpan balik dalam rangka perubahan kearah yang lebih baik. Makna evaluasi kinerja untuk kepentingan umpan balik dikemukakan oleh Wibowo (2007:351) bahwa :

Evaluasi kinerja dilakukan untuk memberikan penilaian terhadap hasil kerja atau prestasi kerja yang diperoleh organisasi, tim atau individu. Evaluasi kinerja akan memberikan umpan balik terhadap tujuan dan sasaran kinerja, perencanaan dan proses pelaksanaan kinerja. evaluasi kinerja dapat pula dilakukan terhadap proses penilaian, review dan pengukuran kinerja. atas dasar evaluasi kinerja dapat dilakukan langkah-langkah untuk melakukan perbaikan kinerja di waktu yang akan datang.

Kreitner dan Kinicki (2001:303) melihat evaluasi dari segi pendekatannya, yang disebutkan sebagai pendekatan terhadap sifat, perilaku, dan kontinjensi. Sementara itu, Robbins (2003:500) melihat evaluasi kinerja dalam ukuran hasil pekerjaan individu, perilaku, dan sikap. Diantara pendapat keduanya yaitu Kreitner & Kinicki, dan Robbins (dalam Wibowo, 2007:353-355) dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pendekatan Sikap

Pendekatan ini menyangkut penilaian terhadap sifat atau karakteristik individu. Sifat biasanya diukur dalam bentuk inisiatif, kecepatan membuat keputusan, dan ketergantungan... Ciri seseorang seperti mempunyai sikap baik menunjukkan tingkat percaya diri tinggi, menjadi bergantung, kelihatan sibuk atau kaya pengalaman, namun tidak ada korelasinya dengan hasil pekerjaan.

2. Pendekatan Perilaku

Masalah dalam pendekatan perilaku menunjukkan bagaimana orang berperilaku, dan bukan tentang kepribadiannya. Kemampuan orang untuk bertahan meningkat apabila penilaian kinerja didukung oleh tingkat perilaku kinerja... Perilaku seorang *plant manager* yang dapat dipergunakan untuk evaluasi kinerja adalah ketepatan waktu dalam menyampaikan laporan bulanan atau gaya kepemimpinan yang ditunjukkan. Perilaku seorang tenaga penjualan ditunjukkan oleh rata-rata jumlah kontak telepon per hari atau jumlah hari sakit yang dipergunakan dalam setahun.

3. Pendekatan Hasil

Dengan menggunakan kriteria hasil, seorang *plant manager* dapat dinilai berdasar kriteria jumlah yang diproduksi, sisa yang ditimbulkan, dan biaya produksi per unit. Demikian pula halnya, seorang tenaga penjualan dapat diukur dari volume penjualan seluruhnya, peningkatan penjualan dan jumlah rekening yang dapat diciptakan.

4. Pendekatan Kontinjensi

Pendekatan sifat, perilaku dan hasil cocok untuk dipergunakan tergantung pada kebutuhan pada situasi tertentu. Oleh karena itu, diusulkan pendekatan kontinjensi yang selalu dicocokkan dengan situasi tertentu yang sedang berkembang.

Menurut Kreitner dan Kinicki (2001:300) bahwa manfaat evaluasi kinerja organisasi dapat dipergunakan untuk :

1. administrasi penggajian;
2. umpan balik kinerja;
3. identifikasi kekuatan dan kelemahan organisasi;
4. mendokumentasi keputusan kepegawaian;
5. penghargaan terhadap kinerja karyawan;
6. mengidentifikasi kinerja buruk;
7. membantu dalam mengidentifikasi tujuan;
8. menetapkan keputusan promosi;
9. pemberhentian pegawai; dan
10. mengevaluasi pencapaian tujuan.

Hal senada, dikemukakan oleh Vecchio (1995:260) yang menganjurkan dilakukannya evaluasi kinerja karena memberikan manfaat terhadap upaya untuk :

1. membantu supervisor dalam membuat keputusan tentang kompensasi relatif;

2. membantu manajer mengevaluasi kecocokan bawahan untuk *training* dan development dan mutasi pekerjaan;
3. membuka saluran komunikasi antara supervisor dan bawahan; dan
4. memberi bawahan umpan balik yang berguna tentang bagaimana mereka melakukan pekerjaan.

Dalam hal kinerja selalu dipengaruhi oleh beberapa faktor. Sehubungan dengan itu Rivai (2003:273) mengatakan bahwa :

Ada beberapa faktor yang berhubungan dengan kinerja yaitu persepsi peran, norma, status, ukuran kelompok, susunan demografi, tugas kelompok, dan kekohesian. Kepuasan anggota dipengaruhi oleh hubungan persepsi, peran kinerja antara atasan dan bawahan.

Mengingat persepsi menjadi salah satu faktor yang berhubungan dengan pembentukan kinerja, oleh Rivai (2003:231) mengartikan persepsi sebagai :

Suatu proses yang ditempuh individu untuk mengorganisasikan dan menafsirkan kesan-kesan indera mereka agar memberikan makna bagi lingkungan mereka. Persepsi itu penting dalam studi perilaku organisasi karena perilaku orang yang didasarkan pada persepsi mereka mengenai apa itu realitas dan bukan mengenai realitas itu sendiri.

## **7.2. Kinerja Pemerintahan Daerah**

Sebelum melakukan pembahasan terhadap kinerja pemerintahan daerah, berikut ini dipaparkan konsep teoritis tentang pemerintah daerah. Menurut United Nations (1966:1) memberikan batasan pemerintah daerah sebagai berikut :

Local government is a political subdivision of a nation or state constituted by law, which has substantial control over local affairs including the power to impose taxes, the governing body of which is elected or appointive.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan (1971:1) bahwa :

Local Government is an ancient with a new concept. It embodies the individuality of man's group activities, reflecting the spirit of liberty. It is an integral part of body politic of a country, recognised or created under law for the management of local affairs of a human settlement with geographic boundaries.

Selanjutnya dikemukakan De Guzman dan Tapales (1973:2) tentang unsur-unsur pemerintah daerah adalah :

- (1) a local government is a political sub-division of a sovereign nation or state;
- (2) It is constituted by law;
- (3) It has governing body which is locally selected, which
- (4) Undertakes rule-making activities; and
- (5) It performs service within its jurisdiction.

Disamping unsur-unsur pemerintahan daerah di atas, tampak bahwa pemerintahan daerah memiliki berbagai dimensi. Muttalib dkk, (1971:2-17) mengemukakan enam dimensi pemerintahan daerah yaitu :

1. Dimensi Sosial.
2. Dimensi Ekonomi.
3. Dimensi Geografi.
4. Dimensi Hukum.
5. Dimensi politik.
6. Dimensi Administrasi.

Dalam hubungan dengan lahirnya pemerintahan daerah di Indonesia sebagai bentuk pemerintahan lokal, Harsono (1992:1) mengatakan bahwa :

Dalam sejarah ketatanegaraan di dunia, sulit mencarikan contoh negara yang mengurus pemerintahan terpusat di ibukota negara. Umumnya wilayah negara luasnya sedemikian rupa, sehingga tidak mungkin segala sesuatu diurus langsung oleh Pemerintah Pusat dari ibukota negara. Supaya penyelenggaraan urusan pemerintahan negara dapat dilayani dengan baik, dibentuklah Pemerintahan Setempat atau Pemerintahan Lokal. Untuk pengertian ini sengaja tidak digunakan istilah Pemerintahan Daerah, oleh karena istilah tersebut merupakan istilah teknis yang ditujukan kepada salah satu jenis dari macam-macam Pemerintahan Lokal yang akan diuraikan nanti.

Di dalam Negara yang berbentuk susunan Kesatuan dimana hanya dikenal satu Negara saja, pada umumnya didapati Pemerintahan Lokal yang dibentuk bertingkat-tingkat, dari tingkat yang paling atas sampai tingkat yang paling bawah, dimana Pemerintahan Lokal tingkat yang atas wilayahnya meliputi beberapa Pemerintahan Lokal yang setingkat ke bawah lagi. Demikianlah selanjutnya bertingkat-tingkat sampai tingkat yang terbawah.

Mengingat istilah pemerintahan lokal mencerminkan aneka macam dari tingkatan pemerintahan daerah, secara konseptual tampak bahwa pemerintahan daerah itu terdiri dari berbagai macam. Sehubungan dengan itu, Harsono (1992:2) mengatakan bahwa :

Pemerintahan Lokal dapat dibagi menjadi dua jenis, ialah Pemerintahan Lokal Administratif dan Pemerintahan Lokal yang Mengurus Rumah Tangga Sendiri. Selanjutnya Pemerintahan Lokal Administratif dapat dibagi menjadi Pemerintahan Umum Pusat Di Daerah dan Pemerintahan Khusus Pusat di Daerah. Untuk Pemerintahan Yang Mengurus Rumah Tangganya Sendiri sering dipergunakan istilah Pemerintahan Daerah Otonom.

Dari pendapat di atas, secara konseptual pemerintah daerah dapat diartikan sebagai sub organisasi pemerintahan nasional yang mempunyai struktur pemerintahan tersendiri dan memiliki batas-batas geografis pemerintahan tertentu yang menjalankan beberapa fungsi pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintahan nasional yang dalam pelaksanaan tugas tertentu bertanggung jawab kepada pemerintah pusat dan masyarakat tentang kinerjanya sebagai hasil pelaksanaan tugas.

Untuk lebih memahami keberdaan pemerintahan daerah sebagai bentuk organisasi pemerintahan daerah dalam lingkup pemerintahan nasional, maka Ndraha (2003:266) mengatakan bahwa :

Organisasi pemerintahan daerah juga relatif masih besar, sehingga strukturnya tidak sederhana. Dalam pada itu, organisasi pemerintahan nasional dan provinsi dapat bercorak divisional, tetapi organisasi pemerintahan kabupaten/kota, relatif tidak. Namun standarisasi output dan outcomenya tetap diperlukan.

Menurut konstitusi Indonesia (UUD.1945) pemerintahan daerah (local government) lahir dari setelah pemerintahan nasional terbentuk. Pemerintahan daerah lahir karena tuntutan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah. Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah diberi keluasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya terutama pada penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Sehubungan dengan itu, pembahasan tentang pemerintah daerah perlu dilengkapi dengan kajian tentang otonomi daerah itu sendiri.

Makna otonomi menurut Amran Muslimin (1960:4) berarti “pemerintah sendiri (zelfregering), (auto=sendiri, nomes=pemerintahan)”. Sejalan dengan itu, Bagir Manan (1994:21) mengatakan bahwa :

Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri... dan mendefinisi kan otonomi sebagai kebebasan dan kemandirian (vrijheid dan zelfstandingheid) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi.

Lebih lanjut, otonomi sebagai konsepsi ilmu pemerintahan, oleh Ndraha (2002:186) diartikan sebagai :

...otonomi adalah hak bawaan, bukan berian pemerintah. Hak adalah bagian integral kedaulatan. Isi otonomi adalah urusan private ... yang diselenggarakan secara voluntary berdasarkan kesepakatan, termasuk di dalamnya hak atas lingkungan hidup ... sebagai sumber kehidupan.

Sepanjang sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi diperlakukan sebagai berian.

Pemahaman tentang seberapa luas isi otonomi menjadi urusan daerah, penting untuk dipelajari. Menurut Koswara (2002:60) bahwa :

Luas otonomi dalam masing-masing aktivitas, tergantung kepada kebijakan desentralisasi yang sesuai dengan konfigurasi sosial politik negara yang bersangkutan. Dalam sejarah perkembangan pemerintahan Republik Indonesia, tidak pernah terjadi pemberian otonomi kepada daerah yang meliputi sepenuhnya keempat tugas pemerintahan seperti dikemukakan dalam teori Van Vollenhoven yaitu bestuur, politie, rechtspraak dan regeling.

Pendapat Koswara di atas sejalan dengan pendapat Ndraha (2001:2) bahwa “sepanjang sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi diperlakukan sebagai berian Pusat kepada Daerah”. Otonomi daerah lahir dari konsepsi desentralisasi. Untuk itu pembahasan desentralisasi perlu disatukan dengan pembahasan otonomi daerah.

United Nations (1962:3) berupaya memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut :

Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital wheter by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies...the two principal forms of decentralization of governmental powers and functional are deconcentration to area offices of administration and devolution to state and local authorities”.

Batasan ini menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah melalui dua strategi yakni strategi desentralisasi yang berakibat pada penyerahan kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah, dan strategi dekonsentrasi yakni pelimpahan tugas tertentu dari departemen tingkat pusat

kepada unit-unit pemerintahan di daerah untuk dilaksanakan dalam kerangka otonomi daerah.

Sehubungan dengan pengertian desentralisasi, Koswara (2002:61) mengatakan bahwa :

Pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada badan/lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Sejalan dengan konsepsi makna desentralisasi, lebih lanjut Coralie Bryant (1987:14) membedakan dua bentuk desentralisasi :

Pertama, desentralisasi administratif yaitu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batasan-batasan rencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan, namun juga memiliki kekuasaan, kewenangan, dan tanggungjawab dalam mengembangkan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal; dan  
Kedua, desentralisasi politik yaitu wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal.

Pelaksanaan strategi desentralisasi secara teoritik memiliki argumentasi tersendiri. Koswara (2002:72) mengemukakan beberapa alasan penentuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yaitu :

Salah satu tujuan utama dianutnya pemberian otonomi daerah adalah agar kebijaksanaan pemerintah lebih sesuai dengan kondisi wilayah dan masyarakat setempat. Motivasinya adalah: Pertama, karena kebhinekaan dalam kehidupan masyarakat; Kedua, pengakuan dan penghormatan atas sendi-sendi kehidupan masyarakat, berpemerintahan, berbangsa, dan bernegara; Ketiga, pendayagunaan pengelolaan potensi daerah; Keempat, mendidik dan pemberdayaan (empowerment) masyarakat dalam segala segi kehidupan (ipoleksosbud, hankam, dan agama); Kelima, pemerataan kemampuan daerah dengan memperhatikan kondisi setiap daerah yang

berbeda-beda, tetapi tetap merupakan satu kesatuan berwawasan nusantara.

Mengingat desentralisasi dan otonomi daerah lebih pada penguatan dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Untuk lebih memberdayakan masyarakat, maka diperlukan pemerintah daerah untuk melakukan berbagai kebijakan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Lebih lanjut, Dharma Setyawan Salam (2001:69) mengatakan bahwa :

Secara filosofis, penyelenggaraan otonomi daerah merupakan bentuk pengakuan pemerintah pusat terhadap kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota). Karena itu sasaran akhir penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat dan pemerintah daerah serta mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, maka perlu memperhatikan beberapa aspek determinan diantaranya adalah aspek rincian kewenangan bidang pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, aspek kemampuan sumber daya aparatur daerah, aspek ketersediaan keuangan daerah, aspek ketersediaan potensi daerah, aspek kepemimpinan kepala daerah, dan aspek kehandalan perumusan visi dan misi daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat daerah.

Sehubungan dengan itu, Gabriel U. Iglesias (1976:25-26) mengemukakan beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu :

- (1) Resources...include generally human (e.g. program personel) as well as non-human components (funding, physical plant and equipment, materiall, etc.);

- (2) Structure. This refers to certain stable organizational roles and relationships which are program relevant and either prescribes legally or informally by convention at both;
- (3) Technology. Refers broadly to knowledge and behavior essentially for the operation of the organization and more specifically to knowledge and practices required by or essential to the program itself;
- (4) Support. Refers to the whole range of actual or potential roles and behavior of persons and entities which tend to promote the attainment of certain organizational goals;
- (5) Leadership...is the dominant factor...in terms of its ability to alter and modify the critical inputs...

Seiring dengan pendapat Iglesias di atas, Josef Riwu Kaho (2003:66) mengemukakan bahwa, “terdapat empat faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah yaitu manusia pelaksana harus baik; keuangan harus cukup dan baik; peralatan harus cukup dan baik; dan organisasi dan manajemen harus baik”. Empat faktor tersebut dalam sejarah penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia selalu menjadi persoalan yang dalam kenyataan sulit untuk diatasi secara efektif.

### **7.3. Dimensi Ukuran Kinerja Pemerintahan**

Berdasarkan kajian kepustakaan, terdapat paling sedikit lima dimensi pengukuran kinerja pemerintahan yang memiliki budaya kinerja pemerintahan yang baik adalah mencakup :

1. Dimensi produktivitas, sebagai salah satu aspek yang menjadi faktor determinan bagi pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan prestasi kerja dari penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan program kerja yang telah direncanakan. Dimensi ini penting ditelusuri mengingat terdapat indikasi

pemerintahan daerah belum bekerja secara produktif sesuai dengan beban kerja yang telah diprogramkan.

2. Dimensi efisiensi, dipandang perlu dikaji lebih lanjut karena kinerja pemerintah daerah yang meningkat juga diukur dari sejauhmana efisiensi yang telah dilaksanakan oleh pemerintah termasuk pemerintahan daerah terutama dalam hal pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan boleh tercapai, akan tetapi dicapai dengan cara inefisiensi termasuk kategori kinerja rendah.
3. Dimensi efektivitas, perlu menjadi salah satu dimensi yang perlu dikaji, mengingat efektivitas adalah suatu ukuran kinerja organisasi. Kegiatan organisasi yang telah diprogramkan perlu menjadi komitmen bersama anggota organisasi untuk mewujudkan tujuan secara efektif. Akan tetapi organisasi yang hanya mengutamakan pencapaian tujuan namun tidak dikelola secara efisien adalah organisasi yang dikategorikan inefektivitas.
4. Dimensi responsibilitas, menjadi salah satu dimensi dari kinerja yang dikaji dalam penelitian ini, oleh karena ukuran kinerja pemerintah daerah yang baik adalah sejauhmana tingkat responsibilitas dilakukan oleh pemerintah daerah.
5. Dimensi pelayanan kepada masyarakat, menjadi salah satu dimensi dalam mengukur kinerja pemerintah termasuk pemerintahan daerah. Hal ini lebih disebabkan karena sejak tugas utama pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

### 7.3.1. Ukuran Produktivitas Kerja

Definisi produktivitas dikemukakan oleh L. Greenberg (dalam Sinungan, 2003:12) sebagai :

Perbandingan antara totalitas pengeluaran pada waktu tertentu dibagi totalitas masukan selama periode tertentu. Produktivitas juga diartikan sebagai :

- a. Perbandingan ukuran harga bagi masukan dan hasil.
- b. Perbedaan antara kumpulan jumlah pengeluaran dan masukan yang dinyatakan dalam satu-satuan (unit) umum.

Lebih lanjut, Winardi (2000:218) memberikan definisi dan penjelasan komprehensif tentang produktivitas dan mengatakan bahwa :

Para ekonom biasanya mendefinisikan produktivitas dan memberikan mengurai secara lebih jelas ukuran produktivitas sebagai :

Rasio output fisik dibanding dengan input fisik, dan hal tersebut biasanya dihubungkan dengan industri-industri secara keseluruhan sector-sektor di dalam suatu perekonomian. Di samping itu dapat dikatakan bahwa pengukuran-pengukuran bersifat kuantitatif. Tetapi, sebaliknya para manajer dan para usahawan-usahawan memandang produktivitas dari sudut output dihubungkan dengan efisiensi secara menyeluruh dan hasil pekerjaan organisasi individual dan di sini pertimbangan-pertimbangan kuantitatif serta kualitatif dimasukkan. Di samping itu normal dimasukkan pula efektivitas organisasi ketiadaankesulitan dan gangguan-gangguan serta kepuasan konsumen.

Dalam hubungan dengan pengertian produktivitas, Sinungan (2003:16) melakukan pengelompokan pengertian produktivitas menjadi tiga, yaitu :

1. Rumusan tradisional bagi keseluruhan Produktivitas tidak lain ialah ratio daripada apa yang dihasilkan (output) terhadap keseluruhan peralatan produksi yang dipergunakan (input).
2. Produktivitas pada dasarnya adalah suatu sikap mental yang selalu mempunyai pandangan bahwa mutu kehidupan hari ini lebih baik daripada kemarin, dan hari esok lebih baik dari hari ini.
3. Produktivitas merupakan interaksi terpadu secara serasi dari tiga faktor esensial, yakni: Investasi termasuk penggunaan pengetahuan dan teknologi secara riset; manajemen; dan tenaga kerja.

Produktivitas dapat diketahui dan diukur melalui kegiatan penelitian. Sehubungan dengan upaya mengetahui atau mengukur produktivitas melalui penelitian, oleh Winardi (2000:219) dikatakan bahwa :

Berdasarkan riset produktivitas pandangan yang tersebar luas adalah bahwa beban perbaikan bersandar pada manajemen. Para manajer harus menunjukkan cara, mengembangkan pengertian dan melaksanakan investasi yang diperlukan pada personil, waktu serta uang. Sudah merupakan anggapan umum bahwa para manajer menyukai usaha mempertimbangkan produktivitas. Dengan jalan menyediakan kepemimpinan yang diperlukan, para manajer akan menunjukkan di mana harus dimulai dan bagaimana cara mencapai keuntungan-keuntungan produktivitas. Disebabkan oleh karena produktivitas merupakan produk banyak factor, maka tidak ada rumus sederhana untuk melaksanakannya. Apapun dilakukan perlu adanya tindakan-tindakan demikian rupa, hingga sesuai dengan kondisi-kondisi khas pada setiap organisasi.

Beranjak dari definisi dan penjelasan umum tentang produktivitas di atas, tampak bahwa setiap usaha baik dalam skala kecil maupun besar jelas memiliki sasaran produktivitas. Sehubungan dengan itu, Winardi (2000:263) mengemukakan sasaran-sasaran produktivitas adalah :

Produktivitas diukur dengan rasio-rasio output dibandingkan dengan input. Ceteris paribus, makin tinggi rasio tersebut makin efisien penggunaan input...Adapun alasan untuk nilai tambah adalah bahwa ia mengukur pertambahan dalam nilai bahan-bahan yang dibeli hal mana disebabkan karena upaya terpadu dari perusahaan yang bersangkutan karena nilai tambah adalah sama dengan perbedaan antara harga pembelian dan nilai pasar bahan-bahan dan peralatan-peralatan. Dengan cara demikian, efisiensi upaya perusahaan diukur secara langsung. Cara pengukuran demikian dapat pula digunakan untuk membandingkan departemen-departemen di dalam lingkungan perusahaan tersebut.

Selanjutnya, Peter F. Drucker (dalam Winardi, 2000:263) sudah sejak lama mengatakan bahwa “rasio-rasio nilai tambah (value added) dibandingkan

dengan volume penjualan dan dengan laba merupakan alat-alat pengukur produktivitas yang superior”.

Dalam organisasi terdapat berbagai usaha untuk menaikkan produktivitas atau hasil kerja, mengingat produktivitas sebagai ukuran keberhasilan organisasi. Sehubungan dengan itu, Winardi (2000:220-221) mengkonstruksi sepuluh saran dalam upaya menaikkan produktivitas kerja adalah sebagai berikut :

1. Ingatlah bahwa pekerja menginginkan agar hasil pekerjaannya diperhatikan, dihargai dan memuaskan.
2. Tujuan serta nilai-nilai pribadi pekerja harus sesuai dengan tujuan-tujuan organisasi yang bersangkutan. Hal tersebut membantu keterlibatan pekerja yang bersangkutan di dalam organisasi tersebut.
3. Pekerja-pekerja harus memiliki pengaruh yang cukup besar atas pekerjaan mereka, bersama-sama dengan kesempatan luas untuk mencapai keterlibatan dalam aksi kerja yang paling menarik minat mereka. Sikap kerja yang bertambah baik dan absensi yang berkurang kiranya akan terlihat sebagai hasil dan secara tidak langsung akan berpengaruh positif atas produktivitas.
4. Usahakan secara terus menerus untuk memperbaiki komunikasi dan membuatnya lebih efektif.
5. Kaitkanlah kompensasi dengan hasil pekerjaan dan turut sertakan pekerja dalam keuntungan-keuntungan kuantitatif dan kualitatif.
6. Hindarilah terlampau banyak program dengan produktivitas rendah. Carilah tujuan-tujuan sederhana yang mengharuskan adanya perubahan tertentu dan berilah nilai tinggi kepada penambahan produktivitas.
7. Pertimbangkanlah penggunaan dua macam kategori :
  - a. produktivitas tenaga kerja dan
  - b. produktivitas modal.

Pada bidang pertama terdapat usaha kerja sama kelompok, aktualisasi diri sendiri, memanusiaikan pekerjaan dan memperbaiki lingkungan kerja;  
 Pada bidang kedua terdapat : investasi modal, hasil yang dicapai dari investasi dan biaya.
8. Perbaikilah perencanaan, hingga semua detail yang perlu digariskan kepada pihak yang melakukan pekerjaan macam apa, bilamana, dengan sumber-sumber daya bagaimana dan yang ditunjukkan ke arah tujuan-tujuan mana.
9. Gunakanlah teknologi baru, mesin-mesin dan alat-alat modern.

10. Rencanakanlah dan gunakanlah metode-metode kerja yang terbaik. Pertimbangkanlah setiap metode secara tentatif yang mungkin dapat digunakan untuk mencapai perbaikan-perbaikan.

Produktivitas yang tinggi dari suatu organisasi sangat ditentukan oleh bagaimana manajer melakukan pengembangan sistem manajemen produktivitas yang efektif dalam organisasi. Berikut ini Sinungan (2003:77) berupaya menggambarkan berbagai aspek organisasi yang perlu dilakukan oleh manajer dalam upaya meningkatkan produktivitas organisasi pada gambar berikut ini :

**Gambar 9**  
Hubungan Antara Manajemen Dengan Faktor-Faktor  
Yang Mempengaruhi Produktivitas

Sistem Manajemen Produktivitas	
Pengaturan bawahan : - penilaian - pengembangan bawahan - komunikasi - delegasi dan pengawasan - gaya kepemimpinan - gaya organisasi	Pengaturan kerja : - menentukan tujuan - pemecahan masalah - pembuatan putusan - perencanaan aksi - pengaturan waktu

Sumber : Muchdarsyah Sinungan, 2003, Produktivitas Apa dan Bagaimana, halaman 77, Penerbit : Bumi Aksara, Jakarta.

Dengan demikian, produktivitas adalah pendekatan pengukuran yang interdisipliner dalam upaya untuk menentukan suatu efektivitas usaha yang berkualitas. Sehubungan dengan itu, Sinungan (2003:17) mengatakan bahwa :

Produktivitas adalah suatu pendekatan interdidipliner untuk menentukan tujuan yang efektif, pembuatan rencana, aplikasi penggunaan cara yang produktivitas untuk menggunakan sumber-sumber secara efisien, dan tetap menjaga adanya kualitas yang tinggi. Produktivitas mengikutsertakan pendayagunaan secara terpadu sumber daya manusia dan keterampilan, barang modal teknologi, manajemen, informasi, energi, dan sumber-sumber lain menuju kepada pengembangan dan peningkatan standar hidup.

Berdasarkan keseluruhan konsep teoritis, maka produktivitas yang dimaksud dalam kajian ini adalah produktivitas kerja yang dilakukan oleh para aparatur pemerintah terutama di Provinsi DKI Jakarta. Melalui potret produktivitas kerja akan tampak tingkat kinerja pemerintah daerah dalam menggunakan berbagai sumber daya tertentu sebagai input kegiatan pemerintahan dan menghasilkan hasil kerja atau output tertentu yang lebih berkualitas.

### **7.3.2. Ukuran Efisiensi Kerja.**

Menurut Sinungan (2003:41) mengatakan bahwa “Pengertian efisiensi selalu berorientasi ke “input”. Tindakan yang efisien berarti menghemat penggunaan input atau dapat mendekati suatu standar tertentu.

Dalam hubungan dengan pentingnya efisiensi dalam organisasi, oleh Winardi, (2003:178-180) mengatakan bahwa :

Ada pihak yang berpendapat bahwa efisiensi sebaiknya dianggap sebagai ukuran kualitas hasil pekerjaan di dalam suatu teknologi.

Sebuah organisasi dapat pula sangat efisien (misalnya prosedur-prosedur intern yang terstandarisasi baik) tetapi tidak efektif (produk yang dihasilkan sudah kuno, misalnya).

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, efisien intern hingga tingkat tertentu, jelas diperlukan untuk ketahanan. Akan tetapi kerap kali terlihat suatu efek yang melemahkan antara efisiensi (melakukan hal-hal lama lebih baik) dan efektivitas (melakukan pekerjaan secara lebih baik).

Kerap kali terdapat adanya preferensi jelas untuk efektivitas yang bertambah dengan mengorbankan efisiensi untuk berbagai kemajuan teknologis (pertambahan-pertambahan dalam efektivitas).

Misalnya komputer-komputer elektronis dapat melaksanakan manipulasi-manipulasi berangka, sejuta kali lebih cepat, dibandingkan dengan pekerjaan manusia.

Dengan hanya memusatkan perhatian pada usaha untuk memperbaiki perhitungan-perhitungan secara manual, orang tidak akan pernah mencapai kemajuan hebat dalam kecepatan seperti halnya sebuah komputer.

Bahkan, usaha memperbesar efisiensi dengan jalan menduakali lipatkan kecepatan perhitungan-perhitungan manual (yang sangat sulit dilaksanakan) tidak dapat kita bandingkan dengan kecepatan berjuta kali lipat untuk pekerjaan-pekerjaan tertentu.

Satu hal yang menarik dari pendapat Winardi di atas bahwa efisiensi mempunyai keterbatasan dalam organisasi. Manakala organisasi ingin mencapai hasil yang spektakuler, mungkin pertimbangan efisiensi mengalami keterbatasan dalam penerapan organisasi termasuk organisasi pemerintahan. Dalam kondisi ini efektivitas didorong dan efisiensi dipertimbangkan untuk berhenti sejenak. Namun demikian, sebagai organisasi modern, pemerintah sudah saatnya tetap memperhatikan dan menggunakan efisiensi dalam bekerja.

Lebih lanjut dikatakan oleh Peter F. Drucker (Winardi, 2003:180) mengatakan terdapat kesia-siaan usaha untuk perbaikan efisiensi tertentu, dengan baik sekali diungkapkan oleh melalui kata-kata berikut :

Tidak ada hal yang demikian tidak berguna seperti tindakan melaksanakan sesuatu pekerjaan dengan efisiensi tinggi, hal mana sebenarnya tidak perlu dilakukan sama sekali”.

Penerapan efisiensi dalam organisasi modern saat ini, mengalami kondisi yang dilematis mengingat ada organisasi yang mengorbankan pertimbangan efisien untuk mencapai tujuan yang efektif. Sejalan dengan uraian di atas, Winardi (2003:180) mengatakan bahwa :

Garis pemikiran demikian agaknya menerangkan mengapa teknik-teknik efisiensi tertentu makin lama seakan-akan makin kurang penting.

Dewasa ini makin banyak organisasi menyadari bahwa keuntungan-keuntungan efektivitas yang “hebat”, mungkin jauh lebih penting dibandingkan dengan sekedar perbaikan-perbaikan dalam prosedur-prosedur (efisiensi).

Perhatian yang terlampau berlebihan mengenai bagaimana cara memperbaiki teknologi yang ada, dapat bersifat total bagi sebuah organisasi, seperti halnya apabila terjadi terlampau banyak perubahan.

Beranjak dari teori tentang efisiensi di atas, tampak bahwa dalam organisasi modern lebih menggunakan pendekatan efektivitas. Kondisi ini lebih didorong oleh hasrat para pelaku-pelaku dalam organisasi untuk mencapai keuntungan yang lebih besar dengan pengorbanan yang kecil. Spirit mencapai keuntungan yang besar melalui pengorbanan yang kecil adalah manifestasi dari prinsip ekonomi sebagaimana yang diajarkan oleh Adam Smith.

Menurut Ryaas (1997:95) mengatakan bahwa :

Keberhasilan suatu pemerintahan mengemban tugas dan tanggung jawabnya ditentukan oleh dua faktor yaitu :

*Pertama*, kemampuan para pemimpin dan pendukungnya mengidentifikasi berbagai kebutuhan dan peluang yang terbuka bagi pencapaian tujuan. Ini mencakup kualitas dan motivasi dari seluruh sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi.

*Kedua*, tingkat efisiensi dan efektivitas yang dapat dicapai dalam gerak organisasi membawakan peranan-peranan yang sudah disepakati.

### **7.3.3. Ukuran Efektivitas Kerja.**

Efektivitas merupakan satu pendekatan yang perlu digunakan dalam organisasi, apabila organisasi dimaksud hendak mewujudkan produktivitas yang tinggi dalam perolehan hasil. Sehubungan dengan penggunaan efektivitas dalam organisasi, Winardi (2000:539) mengatakan bahwa :

Salah tugas pokok dalam melaksanakan analisis sistem, adalah memaksimalkan efektivitas pemecahan yang bersangkutan dengan biaya minimum. Untuk mencapai biaya/efektivitas minimum tersebut, perlu dihasilkan macam-macam tindakan alternatif yang kemudian dibandingkan satu sama lain. Rangkaian tindakan tertentu memerlukan suatu komitmen sumber-sumber daya dan ia akan menghasilkan output tertentu pada tingkat efektivitas tertentu. Setiap organisasi perlu memilih sebuah pendekatan dengan menyisihkan tindakan lain. Sebagai contoh dapat disebut misalnya : pendekatan efektivitas. Pendekatan efektivitas digunakan agar supaya tingkat efektivitas tertentu dapat dicapai dalam hal mengejar sasaran tertentu, maka sang ahli analisis berupaya untuk

melaksanakan alternatif-alternatif yang akan menghasilkan tingkat tersebut.

Efektivitas secara teoritis adalah suatu konsep untuk mengukur produktivitas organisasi termasuk organisasi pemerintahan. Sehubungan dengan itu, Sinungan (2003:14-15) mengatakan bahwa ada sejumlah konsep efektivitas yang dikenal yaitu :

Pertama berkaitan dengan hubungan antara teori-teori organisasi yang modern maupun klasik tentang output dan input. Yang kedua menganggap efektivitas sebagai perbandingan/tingkatannya di mana sasaran yang dikemukakan dapat dianggap tercapai. Jadi jika tujuan atau kebijakan suatu organisasi, kelompok atau perorangan itu dirumuskan seperti halnya masalah-masalah polusi udara, produksi barang, kenaikan upah, dan kepuasan kerja, haruslah diukur. Jika efektivitasnya cukup baik dan dapat dihitung, maka tingkat pencapaian tujuannya dapat dinyatakan sebagai suatu persentase pemenuhan tujuan yang lengkap, dapat diperhitungkan menjadi 100%.

Cara ketiga untuk memahami efektivitas adalah “efektivitas eksternal” (Rhenman) atau perbandingan antara evaluasi lingkungan suatu unit output dan evaluasi satu unit input (masukan), konsep ini pada prinsipnya tidak berbeda dengan pendekatan yang disebutkan pertama.

Konsep efektivitas keempat adalah kemampuan sistem untuk tetap berlangsung, beradaptasi dan berkembang tanpa memperdulikan tujuan-tujuan khusus yang akan dicapai.

Dari keempat konsep tersebut, maka konsep kedua, tingkatan di mana tujuan dicapai merupakan konsep utama.

Mengingat efektivitas dalam penelitian menyangkut efektivitas organisasi pemerintahan daerah, dan untuk memperoleh gambaran yang lengkap tentang efektivitas dalam organisasi, maka berikut ini disajikan sejumlah konsep teoritis tentang efektivitas organisasi sebagai landasan koseptual teoritis. Hal ini diperlukan untuk membedah efektivitas kerja organisasi pemerintahan terutama pemerintahan daerah.

Efektivitas organisasi menurut Soecipto (1997:33) diartikan sebagai :

Usaha pencapaian tujuan sesuai dengan rencana yang dibuat berdasarkan kebijakan organisasi, efektivitas organisasi dapat dilihat sejauh mana organisasi melaksanakan tugas pokoknya atau mencapai semua sasarannya.

Selain itu Etzioni (dalam Lubis dan Husein, 1985:54-55) menyebutkan bahwa "efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan atau sasaran". Lebih lanjut menurut Steers (1984:159) bahwa "efektivitas organisasi mudah dimengerti apabila dipandang sebagai kemampuan organisasi mendapatkan dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuannya".

Dengan demikian definisi efektivitas organisasi tersebut sehingga pengukuran atau indikator efektif tidaknya suatu organisasi akan tergantung pada jenis organisasi yang teliti dan bidang ilmu yang digeluti atau kerangka acuan yang dipakai. Berkaitan dengan ini, Steers (1984:1) mengatakan bahwa :

Melihat banyaknya pendapat mengenai efektivitas organisasi tidaklah mengherankan bila terdapat pertentangan tersebut dalam memprediksi tentang konsep efektivitas organisasi. Misalnya pendapat para manajer dengan para ahli ekonomi dan analis organisasi berpendapat bahwa hanya ada satu kriteria evaluasi yang layak untuk efektivitas (misalnya laba), namun pendapat tersebut tidak semua efektivitas organisasi tersebut untuk mengejar keuntungan laba. Jadi efektivitas organisasi sering mempunyai tujuan ganda dan tujuan-tujuan ini tidak sama pada semua bagian lain.

Sementara itu Boswell (dalam Steers, 1984:142) menyebutkan bahwa :

Efektivitas organisasi pada hakekatnya terdiri dari banyak variable dan karena itu tidak ada alasan yang cukup untuk mempercayai pemakaian hanya satu variabel dapat menjelaskan kompleksitas konstruk efektivitas.

Selanjutnya, Steers (1984:206) sendiri mengetengahkan beberapa indikator untuk mengukur sejauh mana suatu organisasi telah berjalan secara efektif yaitu :

1. Kemampuan menyesuaikan diri;
2. Produktivitas;
3. Kepuasan kerja;
4. Kemampuan berlabar; dan
5. Pencarian sumber daya.

Pengukuran efektivitas menurut Wijaya (1998:228), terdiri dari 2 (dua) unsur yaitu :

*Produktivitas* (effisiensi dalam arti ekonomu), tekanan – strees (dibuktikan dengan tingkat ketengan dan kompleksitas), dan  
*Fleksibilitas* (kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan interen dan eksteren).

Mengingat penelitian ini berkaitan dengan disiplin ilmu pemerintahan, maka pengukurak efektivitas oeganisasi pemerintahan cukup berbeda dengan organisasi privat lainnya. Sehubungan dengan ini, Hidayat dan Sucherly (1986: 90-91) pengukuran efektivitas organisasi pemerintahan dapat dilakukan melalui 2 (dua ) kelompok variabel yaitu :

- (1) Variabel termasuk situasional atau eksternal seperti fasilitas kerja, teknologi dan praktek manajemen;
- (2) Variabel individual atau personal. Seperti gaya manajemen, keterampilan (meliputi pendidikan, pelatihan dan pengalaman), motivasi, dan prestasi kerja.

Dalam manajemen, “efektivitas organisasi merupakan salah satu dari sistem nilai yang hendak dicapai”, (Ndraha, 2000:161). Sehubungan dengan itu, Gibson dkk, (1994:27-31) mengatakan bahwa “ada 2 (dua) pendekatan yang

digunakan untuk memahami efektivitas organisasi yaitu pendekatan tujuan dan sistem”.

Pertama, pendekatan tujuan. Dalam pendekatan tujuan untuk menentukan dan mengevaluasi efektivitas didasarkan pada gagasan bahwa organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi, demikian pendekatan ini, dibentuk dengan maksud mencapai tujuan. Menurut Chester I Barnard (dalam Gibson dkk, 1994:27), efektivitas adalah “Pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama”. Tingkat pencapaian sasaran itu menunjukkan tingkat efektivitas. Untuk itu harus ada evaluasi dari segi pencapaian tujuan. Pendekatan tujuajn ini menunjukkan bahwa organisasi itu dibentuk dengan tujuan tertentu, bekerja secara rasional dan berusaha mencapai tujuan tertentu.

Pendekatan tujuan kelihatannya sederhana, namun mengundang beberapa persoalan Harrison (dalam Gibson dkk, 1994:28) yaitu meliputi :

1. Pencapaian tujuan tidak dapat segera diukut pada organisasi yang tidak memproduksi barang-barang yang berwujud (tangible outputs).
2. Organisasi berusaha mencapai lebih dari satu tujuan dan tercapainya satu tujuan sering kali menghalangi atau mengurangi kemampuannya untuk mencapai tujuan lain.
3. Adanya beberapa tujuan “resmi” yang harus dicapai dan disepakati oleh semua anggota, adalah diragukan. Banyak ahli riset menyatakan kesulitan untuk mendapatkan persetujuan diantara para manajer mengenai tujuan khusus dari organisasi mereka.

Pada pendekatan tujuan terdapat beberapa persoalan, tetapi pendekatan itu mempunyai pengaruh yang besar sekali terhadap perkembangan manajemen dan teori serta praktek perilaku keorganisasian karena sangat dibutuhkan dalam pengambilan keputusan strategis. Proses yang sebenarnya dari evaluasi hasil karya untuk mengetahui efektif tidaknya suatu organisasi adalah tidak semudah

yang diperkirakan. Mudah dikatakan bahwa manajer harus memimpin organisasi sedemikian rupa sehingga dapat mencapai tujuan semaksimal mungkin dengan penggunaan sumber daya secara efisien. Tetapi jauh lebih sukar untuk mengetahui bagaimana mengerjakan hal tersebut. Untuk itu diperlukan pendekatan sistem, dengan lewat teori sistem dapat ditentukan efektivitas dari organisasi baik organisasi bisnis maupun badan pemerintah.

Kedua, pendekatan sistem. Dalam teori sistem, organisasi dipandang sebagai satu unsur dari sejumlah unsur yang saling berhubungan dan saling tergantung satu sama lain. Setiap organisasi berfungsi untuk mencapai tujuan. Dimana tujuan tersebut tidak dapat dicapai tanpa adanya proses kegiatan, oleh karena itu organisasi, proses dan tujuan merupakan sistem administrasi seperti yang dijelaskan oleh Winardi (1981:41) bahwa : “Sistem merupakan konglomerat hal-hal tertentu yang secara keseluruhan membentuk sesuatu keseluruhan yang menyatu”.

Selanjutnya, Gibson dkk (1994:9) mengatakan bahwa :

Arus masukan (*input*), Proses (*Process*) dan Keluaran (*Output*) merupakan titik bertolak dalam uraian tentang organisasi. Dengan kata-kata yang paling sederhana, organisasi mengambil sumber (*input*) dari sistem yang lebih luas (lingkungan), memproses sumber ini, dan mengembalikannya dalam bentuk yang sudah diubah (*output*).

Jadi efektivitas organisasi tidak hanya dilihat dari aspek outputnya saja yaitu tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditentukan, tetapi bagaimana tujuan tersebut dapat tercapai dengan memperhatikan mulai dari input kemudian memproses menjadi output terjalin dalam suatu kesatuan analisa.

Organisasi sangat tergantung dari lingkungan tidak hanya bagi inputnya saja, tetapi juga bagi penerimaan outputnya. Karena itu perlu sekali organisasi mengembangkan alat untuk menyesuaikan dengan permintaan lingkungan. Alat penyesuaian ini berupa saluran informasi yang memungkinkan organisasi itu mengetahui permintaan masyarakat. Umpan balik adalah proses dinamis sejauh mana setiap organisme belajar dari pengalamannya dengan lingkungan. Umpan balik berhubungan dengan informasi yang menggambarkan hasil dari suatu kegiatan oleh individu dan kelompok dalam organisasi pemerintahan.

Secara organisasi penggunaan semua sumber daya yang ada dalam organisasi diharapkan untuk mencapai kelangsungan hidup organisasi. Dalam kaitan ini, Gibson dkk (1994:30-31) mengemukakan bahwa konsep sistem menekankan 2 (dua) pertimbangan penting yaitu :

- (1) Kelangsungan hidup organisasi tergantung dari kemampuan menyesuaikan dengan permintaan lingkungannya, dan
- (2) Dalam memenuhi permintaan ini, siklus total dari input- proses-out proses harus menjadi pusat perhatian manajemen.

#### **7.3.4. Ukuran Responsibilitas.**

Responsibilitas akan efektif sangat ditentukan oleh sejauhmana seseorang berempati dengan masalah yang sedang dihadapi. Empati yang muncul dari seseorang terhadap sesuatu, sangat tergantung dari kesadaran yang muncul dari dalam dirinya. Sehubungan dengan empati yang muncul dari kesadaran seseorang, oleh Goleman (2001:135) mengatakan bahwa :

Empati dibangun berdasarkan kesadaran diri; semakin terbuka kita kepada emosi diri sendiri, semakin terampil kita membaca perasaan. Para penderita aleksitimia seperti Gary, yang tidak tahu apa yang mereka rasakan oleh orang sekitarnya. Secara emosional, mereka

tulinada. Not dan kord emosional yang terjalin melalui kata dan tindakan orang nada tegas suara atau perubahan sikap tubuh, keheningan penuh makna atau gementarnya tubuh yang membawa isyarat berlangsung tak teramati. Selain bingung akan perasaannya sendiri, penderita aleksitimia juga bingung apabila orang lain mengungkapkan perasaan kepada mereka. Kegagalan untuk mendata perasaan orang lain ini merupakan kekurangan utama dalam kecerdasan emosional, dan cacat yang menyedihkan sebagai seorang manusia. Setiap hubungan, yang merupakan akar kepedulian, berasal dari penyesuaian emosional, dari kemampuan untuk berempati.

Empati akan efektif dilakukan seseorang sangat ditentukan oleh kemampuan dalam melakukan empati secara sadar dengan pertimbangan moralitas kemausiaan. Untuk itu, Goleman (2001:135) memberi pengertian dari kemampuan empati adalah :

Kemampuan untuk mengetahui bagaimana perasaan orang lain, ikut berperan dalam pergulatan dalam arena kehidupan, mulai dari penjualan dan manajemen hingga ke asmara dan mendidik anak, dari belas kasih hingga tindakan politik. Tiadanya empati juga sangat nyata. Ketiadaannya terlihat pada psikopat kriminal, perkosaan, dan pemerkosa anak-anak.

Berdasarkan konsep teoritis tentang responsibilitas, tampak bahwa salah satu ukuran pemerintahan efektif dan amanah adalah sejauhmana pemerintah mampu merespon secara cepat, tepat dan benar terhadap berbagai permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat. Kini pemerintahan modern selalu konsen terhadap persoalan-persoalan masyarakatnya. Bahkan tidak jarang para pemimpin pemerintahan harus meninggalkan tugas kenegaraan hanya dengan alasan melihat langsung bencana yang menimpa masyarakatnya.

Sehubungan dengan itu, Ryaas (1997:42) mengatakan bahwa :

Pemerintahan yang efektif adalah pemerintahan yang mampu merespons secara cepat dan cermat terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi dan dirasakan oleh masyarakatnya.

Dengan demikian, semakin jelas bahwasannya salah satu ukuran kinerja pemerintahan juga ditentukan dari derajat respons dan empati dari pemerintah terhadap berbagai masalah yang terjadi di masyarakat, terutama masalah yang serba cepat dan kompleks terjadi di Provinsi DKI Jakarta. Dalam kondisi kita membutuhkan suatu pemerintahan yang responsif terhadap masyarakatnya. Bentuk respons pemerintah terhadap permasalahan masyarakat bukan terletak pada seberapa banyak pemerintah ajaksana ke masyarakat, akan tetapi lebih diukur dari kualitas raspon untuk menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan dalam limit waktu yang singkat masyarakat dapat keluar dari masalah tersebut.

#### **7.3.5. Ukuran Pelayanan Kepada Masyarakat.**

Pengertian pelayanan masyarakat menurut Thoha (1991:39) sebagai “suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok atau instansi tertentu memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian suatu tujuan”. Selanjutnya, Moenir (1995:10) memberikan pengertian pelayanan :

Suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang berkepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan atau hajat hidup orang banyak atau masyarakat.

Menurut Tjiptono (1997:27) bahwa “Pelayanan yang *serviceability*, meliputi kecepatan, kompetensi, kenyamanan, mudah direparasi, penanganan

keluhan yang memuaskan dan tepat waktu”. Pelayanan memiliki dimensi-dimensi pengukuran, oleh Fitzsimmons and Fitzsimmons (1994:190) mengemukakan :

Pada dasarnya ada lima dimensi pelayanan yaitu : *Realibility*, (tepat dan benar sesuai yang dijanjikan), *Responsiveness* (kesadaran atau keinginan membantu konsumen), *Assurance* (kesopan-santunan dan respek terhadap konsumen), *Empathy* (memberi perlindungan serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen) dan *Tangibles* (didukung dengan fasilitas fisik lainnya).

Disamping pelayanan memiliki dimensi, tampak bahwa pelayanan kepada masyarakat sebagai sebuah jasa memiliki ciri tertentu. Untuk itu, Gaspersz (1997:24) mengutarakan sejumlah ciri pelayanan jasa kepada masyarakat yaitu :

1. Pelayanan merupakan out put tak berbentuk (intangible output);
2. Pelayanan merupakan out put variable, tidak standar;
3. Pelayanan tidak dapat disimpan dalam inventori, tetapi dapat dikonsumsi dalam produksi;
4. Terdapat hubungan langsung yang erat dengan pelanggan melalui proses pelayanan;
5. Pelanggan berpartisipasi dalam memberikan proses pelayanan;
6. Keterampilan personel “diserahkan” atau diberikan secara langsung kepada pelanggan;
7. Pelayanan tidak dapat diproduksi secara massal;
8. Membutuhkan pertimbangan pribadi yang tinggi dari individu yang memberikan pelayanan;
9. Perusahaan jasa pada umumnya bersifat padat karya;
10. Fasilitas pelayanan berada dekat lokasi pelanggan;
11. Pengukuran efektivitas pelayanan bersifat subjektif;
12. Pengendalian kualitas terutama dibatasi pada pengendalian proses; dan
13. Option penerapan harga lebih rumit.

Setiap organisasi termasuk organisasi pemerintahan mempunyai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Demikian juga setiap orang yang ditempatkan dalam suatu jabatan pekerjaan mempunyai beban tugas dan tanggung jawab, aparat mempunyai tanggung jawab untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat. Sehubungan dengan pentingnya pelayanan pemerintah kepada

masyarakat sebagai satu kesatuan keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan.

Sehubungan dengan itu, filsuf Plato (dalam Rapar, 1988: 63) mengatakan:

Negara haruslah dilihat sebagai suatu sistem pelayanan yang mengharuskan setiap warga Negara bertanggungjawab saling mengisi, saling memberi dan menerima, saling menukar jasa, saling memperhatikan kebutuhan sesama warga dan saling membangun.

Sejalan dengan pendapat Plato, dimana keterkaitan antara Negara dan masyarakat dalam hal menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat Negara,

Balk (1996:1) menyatakan:

*All government employees are charged with promoting and protecting interest. They have important citizen obligations at their workplace toward elected officials and the community at large. Occasionally these responsibilities require subordinates to go far beyond conventional practice since public servants are expected to question harmful policies, resist wasteful practices and disclose unlawful acts.* (Terjemahan secara bebas adalah : Semua pegawai pemerintah memiliki kewajiban untuk memperjuangkan dan melindungi kepentingan public. Mereka memiliki kewajiban kewargaan penting di tempat kerja kepada pejabat terpilih dan kepada masyarakat umum. Biasanya tanggung jawab ini menuntut pegawai bawahan melakukan tugasnya di luar praktek konvensional karena pelayanan publik diharapkan tidak menerapkan kebijakan-kebijakan yang merugikan, menentang praktek pemborosan dan mencegah tindakan melanggar hukum).

Dalam hubungan pelayanan yang diberikan oleh pegawai negeri sipil, Ndaha (1997:196) mengatakan bahwa “pegawai negeri ditempatkan dalam suatu jabatan pekerjaan melalui sumpah jabatan melakukan ikrar atau tanda kesediaan untuk melakukan pekerjaan pelayanan kepada masyarakat dengan baik dan benar”. Sejalan dengan pendapat Ndaha, dalam hubungan dengan janji aparatur pemerintah kepada masyarakat sebagai iklan, Devyre (1994:22) mengatakan:

*The most elaborate advertising campaigns are useless if they create an unrealistic customer expectation and the organization is then unable to*

*provide the promised level service. Clever organizations set high standards of customers and staff. They don't promise what they can't deliver and work to meet expectations that they have created among customers.*" (Terjemahan secara bebas peneliti : Bahkan kampanye periklanan yang paling baikpun akan menjadi sia-sia, jika hal ini menciptakan ekspektasi konsumen yang tidak realistis dan bila organisasi tidak mampu memberi tingkat pelayanan seperti yang dijanjikan. Organisasi yang cerdas menetapkan standar konsumen dan staf yang tinggi, mereka tidak menjanjikan apa yang tidak mampu mereka berikan dan berkerja keras untuk memenuhi ekspektasi konsumen yang mereka ciptakan).

Sehubungan dengan pendapat di atas, untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, hal yang perlu dilakukan adalah bagaimana meningkatkan kualitas aparatur pemerintah dalam berbagai level organisasi pemerintahan. Disamping peningkatan kualitas pelayanan dari aparatur pemerintah, perlu perbaikan fasilitas pelayanan secara terus-menerus sesuai visi dan misi khususnya Kota Jakarta yang selalu mengalami perubahan yang cepat. Untuk itu "mereka bukan hanya mampu menghadapi perubahan dalam tingkah laku masyarakat selaku konsumen tetapi juga kemampuan mengantisipasi dan menyambut perubahan itu sendiri", (Devrye, 1994:64).

Salah satu fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan (*services*) kepada masyarakat. Menurut Ryaas (1996:38) bahwa "pelayanan pemerintah kepada masyarakat akan membuahkan keadilan dalam masyarakat". Pemerintah mempunyai tanggung jawab dan kewajiban dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Dari sisi masyarakat, pelayanan yang diberikan pemerintah adalah bagian dari haknya sebagai warga Negara yang perlu didapat dari pemerintah. Makna kewajiban pemerintah dan hak masyarakat dalam hal pelayanan pemerintah kepada masyarakat, jika diteruskan maka dapat

ditemukan bahwa rakyat dalam perspektif pelayanan pelayanan ditempatkan sebagai tuan raja yang perlu mendapat perhatian khusus dari pengabdian pemerintah. Dengan demikian, Ndraha (1999:85) mengatakan “tugas sebagai pegawai negeri adalah panggilan jiwa dan mudah terdorong menumbuhkan profesionalisme dan pengabdian terhadap kerja terutama pelayanan kepada masyarakat”.

Menyimak penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dalam kenyataan tidak selalu berjalan dengan baik dan lancar. Ketidاكلancaran pelayanan pemerintah kepada masyarakat, lebih disebabkan oleh adanya hambatan dalam birokrasi pemerintahan itu sendiri. Hambatan utama dalam birokrasi pemerintahan adalah lebih pada adanya berbagai aturan yang dibuat pemerintah membelenggu upaya pelayanan kepada masyarakat. Sehubungan dengan hambatan birokrasi pemerintahan, Belasco (1991:2) mengatakan :

*Like powerful elephants, many companies are bound by earlier conditioned constraints. “We’ve always done it this way” is as limiting to an organization’s progress as the unattached chain around the elephants’s foot.”* (Terjemahan secara bebas oleh peneliti : Organisasi birokrasi pemerintahan halnya seperti “gajah yang kuat” banyak perusahaan yang terikat pada batasan-batasan yang dikondisikan pada masa sebelumnya. “Kita selalu melakukan dengan cara seperti ini, merupakan penghambat kemajuan organisasi tetapi juga seperti rantai yang sebelumnya tidak mengikat kaki gajah).

#### **7.4. Budaya Kinerja Pemerintahan**

Hasil kajian budaya dapat menjelaskan tentang kehidupan dan perkembangan manusia. Dari dimensi budaya, dapat dipahami bahwa sebelum kelahiran suatu pemerintahan telah tumbuh dan berkembang budaya, artinya, budaya sama umurnya dengan kehidupan manusia, manakala individu hidup

dalam suatu kelompok, maka kebiasaan individual itu akan bergeser menjadi budaya dari kelompok masyarakat itu. Sama halnya dengan pemerintahan sebagai sebuah bentuk kehidupan bersama yang paling tinggi, jelas mempunyai budaya pemerintahan yang dibangun sebagai akibat interaksi pemerintah secara internal maupun secara eksternal yakni hubungan pemerintah dengan masyarakat sebagai warganya.

Dalam perkembangan kebudayaan akan mengalami pengaruh mempengaruhi dan tekanan dari kelompok budaya masyarakat lain yang memiliki kekuasaan pemaksa, sebagai wujud kekuatan dari budaya masyarakatnya. Dalam tata kehidupan bermasyarakat, tampak bahwa tekanan dari kelompok dominan memiliki kekuatan yang kuat terhadap budaya yang lemah, dalam menjamin terpeliharanya eksistensi budaya kolektifnya masing-masing, oleh karena itu kelompok masyarakat itu melakukan kesepakatan melalui perjanjian untuk hidup dalam tatanan yang lebih tertib dan teratur. Kemudian kelompok masyarakat yang menjalankan fungsi pengaturan ketertiban sosial itu bertindak sebagai kelompok yang mendapat mandat untuk memerintah. Kelompok ini, mempunyai kewenangan untuk melakukan berbagai penertiban tatanan kehidupan sosial.

Dalam perkembangannya, kelompok yang memerintah itu dengan nilai budayanya, memasuki arena budaya pemerintahan. Adapun budaya pemerintahan yang dibentuk oleh kelompok yang menjalankan kekuasaan memerintah tersebut adalah berdasarkan nilai dan cara hidup yang mereka alami di lingkungannya, sebelum dan selama menjadi aparatur pemerintah. Jika proses kelahiran suatu pemerintahan menurut logika sejarah terbentuknya pemerintahan, maka budaya

pemerintahan dapat dipahami sebagai hasil orientasi, sikap hidup dan pola interaksi antara pemerintah sebagai pihak yang memerintah dengan warga masyarakat sebagai pihak yang diperintah. Atau sebaliknya, budaya pemerintahan dipahami sebagai hasil orientasi dan pola perilaku dari hasil interaksi yang diperintah terhadap yang memerintah.

Selanjutnya, Koentjaraningrat (1996:74) mengatakan bahwa “budaya bermakna sama dengan kebudayaan sebagai segala daya upaya serta tindakan manusia untuk mengolah tanah dan mengubah alam”. Lebih lanjut, Ruth Benedict sebagaimana yang disetir oleh Hans Daeng (2000:45) mengemukakan kebudayaan merupakan :

Pola-pola pemikiran serta tindakan tertentu yang terungkap dalam aktivitas, sehingga pada hakekatnya kebudayaan itu sesuai dengan apa yang dikatakan Ashley Montagu, yaitu *a way of life*, cara hidup tertentu, yang memancarkan identitas tertentu pula pada suatu bangsa.

Nat J. Colletta King dan Umar Kayam (1987:313) memberi pengertian kebudayaan sebagai :

Upaya masyarakat untuk terus menerus secara dialektis menjawab setiap tantangan yang dihadapkan kepadanya dengan menciptakan berbagai prasarana dan sarana, pada intinya adalah proses terus menerus menyimak kadar dinamika dari sistem nilai dan sistem kepercayaan yang mapan dalam masyarakat.

Beranjak dari pengertian itu, maka kebudayaan adalah terbentuk dari hasil karya manusia, dalam hubungan manusia ingin mempertahankan hidup dalam lingkungan dimana ia hidup.

Selanjutnya, E. B. Taylor (dalam Judistira K. Garna, 1996:157) memberi pengertian kebudayaan sebagai :

Keseluruhan kompleks yang meliputi pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, dan kemampuan-kemampuan lainnya serta kebiasaan yang diperoleh manusia sebagai anggota masyarakat.

Dengan demikian, tampak bahwa kebudayaan mempunyai tingkatan yang menurut Hofstede (dalam Ndraha, 1997.a:44) membedakan tiga budaya, yakni “budaya universal, kolektif, dan budaya individual atau pribadi”. Selanjutnya, Edgar H. Schein (1992:27) juga mengidentifikasi tiga tingkat budaya, yakni :

1. Artifacts, yaitu struktur dan proses organisasional purba yang dapat diamati tetapi sulit ditafsir,
2. Epoused Values, yaitu tujuan, strategi, filsafat,
3. Basic underlying assumptions, yaitu kepercayaan, persepsi, perasaan, dan sebagainya, yang menjadi sumber nilai dan tindakan.

Seiring dengan itu, Hans Daeng (2000:46) mengemukakan argumentasi beberapa ahli tentang kebudayaan dan mengatakan :

Menurut para ahli, tiap kebudayaan pada umumnya paling sedikit tiga wujud yaitu : (1) wujud kebudayaan sebagai himpunan gagasan, (2) wujud kebudayaan sebagai jumlah perilaku yang berpola, (3) wujud kebudayaan sebagai kumpulan benda atau artifacts...Kebudayaan dalam wujud himpunan gagasan ini disebut cultur system atau sistem budaya, juga disebut covert culture... Sistem nilai budaya merupakan bagian dari sistem budaya, yakni aspek dari sistem gagasan. Dalam kaitan sistem nilai, kebudayaan adalah sejumlah pandangan mengenai nilai soal-soal yang paling berharga dan bernilai dalam hidup. Karena itu disebut sistem nilai. Sebagai inti dari suatu sistem kebudayaan, sistem nilai budaya menjiwai semua kebudayaan yang bersangkutan. Pedoman tingkat laku itu adalah adat istiadatnya, sistem normanya, aturan etikanya, aturan moralnya, aturan sopan-santunya, pandangan hidup, ideologi pribadi.

Secara teoritik, tampak bahwa budaya atau kebudayaan mempunyai isi pokok yang dapat dibedakan dengan jelas yang menurut Koentjaraningrat (1996:80), bahwa :

Terdapat tujuh buah yang dapat disebut sebagai isi pokok dari setiap kebudayaan yaitu : bahasa, sistem pengetahuan, organisasi sosial, sistem peralatan hidup dan teknologi, sistem mata pencaharian, sistem religi, kesenian.

Mengingat organisasi pemerintahan yang dikenal selama ini dengan nama birokrasi yang hidup dalam lingkungan masyarakat, maka pola tingkah laku, orientasi dan pandangan selama proses pemerintahan tidak terlepas dari budaya setempat. Konsekwensinya, organisasi pemerintahan ini membentuk pola tingkah laku bersama dari hubungan timbal balik dengan masyarakat, dan menghasilkan suatu pola budaya pemerintahan. Dengan demikian, budaya pemerintahan mencakup nilai-nilai, pandangan hidup, sikap hidup, terhadap hubungan timbal balik antara pemerintah dengan masyarakat, maupun hubungan masyarakat terhadap pemerintahnya.

Mengingat budaya lebih berorientasi pada pembentukan sistem nilai yang mencerminkan pandangan hidup dan hasil kerja manusia dalam hubungan dengan lingkungan, maka pemahaman tentang nilai menjadi sangat penting dan menentukan tampilan budaya. Menurut Clyde Kluckhohn (dalam Danandjaja,1986:12) mengartikan nilai adalah :

Suatu konsepsi yang jelas, untuk tersurat atau tersirat dari seseorang atau suatu kelompok tertentu mengenai apa yang seharusnya diinginkan yang mempengaruhi pemilihan sarana dan tujuan tindakan.

Selanjutnya, Milton Rokeach (dalam Danandjaja 1986:12), beranggapan bahwa nilai adalah :

Suatu keyakinan abadi bahwa suatu cara bertindak yang khas atau tujuan eksistensi secara pribadi atau sosial lebih diinginkan dibanding cara bertindak atau tujuan hidup yang bertentangan atau berlainan.

Secara umum nilai menjadi bagian dari kebudayaan yang menjadi dasar dan prinsip pembentukan pola perilaku masyarakat. Sehubungan dengan itu, Garna (1996:168) memberi batasan nilai :

Merupakan suatu konsep, yaitu pembentukan mentalita yang dirumuskan dari tingkah laku manusia sehingga menjadi sejumlah anggapan yang hakiki, baik, dan perlu dihargai sebagaimana mestinya. Lebih lanjut nilai-nilai menyediakan prinsip umum dan yang menjadi acuan serta tolok ukur standar dalam membuat keputusan, pilihan tindakan, dan tujuan tertentu bagi para anggota masyarakat.

Mengingat budaya dibangun dari nilai, Ndraha (1997.a:44-45), membedakan nilai atas tingkatan yaitu :

Jika dihubungkan dengan nilai, tingkat budaya dapat diidentifikasi menurut kuantitas dan kualitas sharing (keberbagian) suatu nilai di dalam masyarakat. Pertama, semakin banyak anggota (aspek kuantitatif) masyarakat yang menganut, memiliki dan menaati suatu nilai, semakin tinggi tingkat budaya. Dilihat dari sudut ini, ada budaya global, budaya regional, budaya bangsa, budaya daerah dan budaya setempat. Kedua, semakin mendasar penataan nilai (aspek kualitatif), semakin kuat budaya. Dilihat dari sudut ini, budaya dapat dikelompokkan menjadi budaya kuat, budaya sedang dan budaya lemah.

Menurut George England dalam Danandjaja (1986:13), nilai atau sistem nilai ialah sebagai “sebuah kerangka persepsi seseorang...nilai mirip dengan ideologi atau falsafah (hidup) seseorang”. Menurut Dalton E. McFarland (dalam Danandjaja, 1986:12), bahwa “nilai sebagai suatu kombinasi ide yang mencerminkan suatu peringkat pilihan atas prioritas, motif atau orang”. Selanjutnya, Hofstede dalam (Danandjaja, 1986:12), “menjabarkan nilai yang lebih spesifik yang disebut keyakinan”.

Lebih lanjut, menurut Rokeach (dalam Danandjaja,1986:4), membedakan keyakinan dalam tiga tipe, yaitu :

- 1) Keyakinan mengenai apa yang benar dan yang tidak benar. Keyakinan ini bersifat deskriptif atau eksistensial.
- 2) Keyakinan yang menilai obyektifnya sebagai baik atau buruk, jadi bersifat evaluatif.
- 3) Keyakinan yang menganggap suatu cara atau tujuan sebagai diinginkan (desirable) atau tidak diinginkan (undesirable). Keyakinan itu bersifat preskriptif atau proskriptif.

Untuk memahami nilai, terutama nilai yang berkembang di suatu masyarakat, membutuhkan ketelitian dan pendekatan yang obyektif, menghadapi situasi ini maka Ndraha (1997.a:19) berkata :

Nilai juga bisa dipelajari sebagai sesuatu yang bersifat obyektif. Segala sesuatu yang ada mengandung nilai, jika bagi seseorang tidak, mungkin bagi orang lain. Berdasarkan anggapan itu, seolah-olah ada sebuah bag of virtues, kantong berisi nilai yang siap ditransfer kepada orang-orang. Menurut pendekatan ini, nilai dianggap intrinsik (intrinsic). Jika demikian, suatu sistem nilai obyektif dapat dikonstruksi berdasarkan kategori-kategori nilai tertentu, misalnya kategori menurut Adreas Danandjaja di atas : (1) yang penting, pilihan berdasarkan pertimbangan kebutuhan (2) yang baik, pilihan berdasarkan pertimbangan moral atau kesadaran etik, dan (3) yang benar, pilihan berdasarkan pertimbangan logika.

Disamping nilai, kajian terhadap kebudayaan mencakup norma dalam masyarakat. Pengertian norma sosial menurut Garna (1996:170) sebagai :

Suatu ukuran atau pandangan tentang suatu ataupun sejumlah tingkah laku yang diterima dan disepakati secara umum oleh warga suatu masyarakat. Norma memberi garis-garis acuan tentang tingkah laku apa dan bagaimana yang sesuai serta harus dilakukan dalam menghadapi keadaan sosial tertentu. Dengan demikian norma sosial adalah ukuran sosial yang menentukan apa yang harus dilakukan, apa yang harus dimiliki-dipercayai-dikehendaki oleh seseorang sebagai anggota suatu masyarakat.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dewasa ini, maka perlu melakukan pertimbangan budaya yang mengandung sejumlah nilai, unsur, sifat dan kategori yang membentuk pola perilaku bersama. Dalam perspektif ilmu

pemerintahan, budaya yang bersumber dari lingkungan budaya, secara langsung atau tidak langsung membentuk pola perilaku para penyelenggara pemerintahan. Dengan demikian terjadi perguliran budaya yang bersumber dari lingkungan untuk memasuki wilayah organisasi pemerintahan, dan membentuk budaya kerja pemerintahan. Budaya kerja pemerintahan, ditujukan untuk memantapkan kualitas hubungan pemerintahan, dalam bentuk kemasan produk pemerintahan yakni layanan-publik, dan layanan-civil, sebagai keluaran tertentu yang menggambarkan kinerja pemerintah. Keseluruhan produk pemerintah itu adalah sebagai bahan yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat, dengan melalui pelayanan yang efektif dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya.

Interaksi hubungan pemerintahan itu, membentuk pola tingkah laku sebagai hasil orientasi dan persepsi pemerintah terhadap masyarakatnya, dan sebaliknya. Dengan demikian, konsepsi budaya pemerintahan menurut Ndraha (2003:346) adalah :

Budaya Pemerintahan menunjukkan bagaimana yang-diperintah menilai dan bertindak terhadap sistem pemerintahan yang sedang berlaku dan menyatakannya dengan menggunakan cara-cara atau simbol-simbol, berulang-ulang, sehingga nilai tersebut dapat diamati atau dirasakan juga oleh orang lain atau lingkungan.

Tampak dimensi dari ukuran Budaya Pemerintahan adalah penilaian masyarakat kepada pemerintah, sikap (orientasi afektif) masyarakat kepada pemerintah, perasaan (orientasi kognitif) masyarakat kepada pemerintah, perilaku (orientasi evaluatif) masyarakat kepada pemerintah, keyakinan masyarakat terhadap kinerja pemerintah, dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan dasar kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, maka harapan

masyarakat untuk berpartisipasi atau keterlibatan dalam berbagai kegiatan dan program pemerintah dapat terwujud.

Untuk memahami makna budaya pemerintahan yang dihasilkan dari akibat interaksi pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD), dalam kehidupan pemerintahan berbasis kekuasaan politik yang tidak dapat dihindari. Untuk itu pemahaman budaya politik menjadi penting dalam upaya menjelaskan berbagai tindakan kebijakan pemerintahan yang berakibat kepada masyarakat. Sehubungan dengan ini, Hamdi (2002:35) mengatakan :

Budaya politik menjadi penting dalam mempengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu pemerintahan, ketika budaya dipahami sebagai "cara hidup menyeluruh orang-orang, warisan sosial yang diperoleh seseorang dari kelompoknya" (Clyde Kluckhohn dalam Anderson 1994,47) dan budaya politik diartikan sebagai "nilai keyakinan, dan sikap yang diyakini secara luas tentang apa yang seharusnya dilakukan pemerintah, bagaimana mereka seharusnya bertindak, dan berhubungan antara warga negara dan pemerintah" (Gabriel A. Almond & Sidney Verba dalam Anderson 1994,47).

Untuk lebih memperdalam pemahaman terhadap budaya pemerintahan, Ndraha (2003:346) mengatakan :

Untuk lebih memahami Budaya Pemerintahan, baiklah dipinjam definisi Budaya Politik, menurut Gabriel Almond dan Sidney Verba dalam Budaya Politik (1984): "sikap orientasi warga negara terhadap sistem politik." Jika sistem politik dimodifikasi, diganti dengan sistem pemerintahan, maka bunyinya menjadi: "sikap orientasi yang-diperintah terhadap sistem pemerintahan."

Dengan demikian, budaya pemerintahan memiliki komponen utama sebagai basisnya, dan menurut Ndraha (2003:357) bahwa :

Budaya elit dan budaya floor sebagai komponen budaya pemerintahan...budaya pemerintah adalah budaya kekuasaan. Sistem nilainya adalah sistem nilai kekepalaaan...budaya elit juga budaya

karismatik. Nilai-nilai budaya karismatik adalah wibawa, kesaktian, tenaga dalam, kediaman, paduka,...budaya floor adalah budaya yang diperintah.

Pembahasan budaya pemerintahan akan bermakna baik pada tataran konseptual dan aplikatif, manakala dihubungkan dengan pembahasan tentang model organisasi pemerintahan yang dibentuk sebagai sebuah wadah interaksi dan cikal bakal lahirnya budaya pemerintahan tertentu. Untuk itu pembahasan tentang organisasi pemerintahan yang ditinjau dari aspek proses, struktur, fungsi dan bentuk menjadi pilihan yang perlu dilakukan.

Secara teoritik, konsepsi organisasi pemerintahan yang dibentuk berdasarkan konsepsi teori organisasi yang akhirnya dikombinasikan dengan kosep birokrasi yang diperkenalkan oleh Max Weber. Dengan demikian, secara konseptual pengertian organisasi menurut John D. Millet (1954:152) adalah :

Organization is the structural framework within which the work many individuals is carried on for the realization of a common purpose. As such, it is a system of work assignment among groups of person specializing in particular phases of a general task. (Organisasi adalah kerangka struktur dalam mana pekerjaan dari banyak orang dilakukan untuk pencapaian maksud bersama. Sebagai demikian itu adalah suatu sistem mengenai penugasan pekerjaan diantara kelompok-kelompok orang yang mengkhususkan diri dalam tahap-tahap khusus dari suatu tugas bersama).

Pengertian organisasi sebagai pelaksanaan fungsi koordinasi yang rasional, dikemukakan oleh Edgar Schein (1973:9) bahwa :

An organization is the rational coordination of the activities of a number of people for the achievement of some common explicit purpose or goal, through of labor and function, and through a hierarchy of authority and responsibility. (Suatu organisasi adalah koodinasi yang rasional dari aktivitas-aktivitas sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan yang jelas, melalui pembagian kerja dan fungsi melalui jenjang wewenang dan tanggung jawab).

Lebih lanjut, Stephen P. Robbins (1994:4-7) mengemukakan makna organisasi moderen lebih pada pendekatan struktur, perilaku dan desain organisasi dimana organisasi diartikan sebagai :

Kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau kelompok tujuan...Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Setiap struktur organisasi mempunyai tiga komponen yakni kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi...Perilaku organisasi mengambil pandangan mikro yang memfokuskan diri pada perilaku di dalam organisasi dan kepada seperangkat prestasi dan variabel mengenai sikap yang sempit dari para pegawai-produktivitas pegawai, absensi, perputaran pegawai, dan kepuasan kerja...Desain organisasi mempertimbangkan konstruksi dan mengubah struktur organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Mengkonstruksi dan mengubah sebuah organisasi sama seperti membangun atau memperbaharui sebuah rumah.

Struktur organisasi menjadi salah satu aspek yang perlu dikaji. Hal ini lebih disebabkan oleh karena organisasi akan mencapai kinerja yang efektif atau tidak sangat ditentukan oleh pola struktur organisasi yang ada. Sehubungan dengan itu, pengertian struktur dari organisasi dikemukakan oleh Winardi (2000:378) bahwa :

Struktur sebuah organisasi yaitu sistem formal hubungan-hubungan kerja yang membagi dan mengkoordinasikan tugas-tugas sejumlah orang dan kelompok-kelompok, untuk mencapai tujuan bersama.

Mengingat organisasi yang menjadi fokus penelitian ini adalah organisasi pemerintahan yang mempunyai ciri tersendiri dengan organisasi swasta atau perusahaan. Sebagaimana dikemukakan oleh Chris Argyris yang menganalisis data Peter Blau (dalam Robbins, 1994:169) dan mengatakan bahwa :

Organisasi pemerintahan adalah khas. Organisasi pemerintahan mempunyai keterbatasan anggaran, batasan geografis yang jelas, jumlah

staf yang pada dasarnya ditetapkan sebelumnya dan dipengaruhi oleh peraturan. Peran kebebasan manajer yang bekerja pada kantor pemerintahan mengikuti teori manajemen tradisional tentang spesialisasi tugas, kesatuan komando, rentang kendali. Bahwa peningkatan jumlah pegawai akan diikuti oleh peningkatan diferensiasi karena para manajer percaya pada kelayakan teori-teori manajemen dan mampu bertindak berdasarkan keyakinan mereka.

Unuk itu dalam rangka lebih memahami teori organisasi pemerintahan yang oleh Robbins sebagai organisasi yang khas berbeda dengan organisasi privat, Ndraha (2003:266) mengatakan bahwa "Organisasi pemerintahan adalah organisasi permanen, jadi bukan *ad hoc*."

## **BAB VIII**

### **P E N U T U P**

#### **8.1. Kesimpulan**

1. Budaya pemerintahan terbentuk dari hasil interaksi hubungan pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD) yang terjadi secara turun temurun dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan.
2. Konsep budaya pemerintahan hasil dari interaksi hubungan pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD) mempunyai kaitan dengan konsep governance yang terbentuk dalam proses penyelenggaraan pemerintahan sebagai gambaran dari ciri budaya pemerintahan yang baik (good governance) dengan menerapkan cara pengelolaan pemerintahan yang mencakup prinsip-prinsip : profesionalitas; akuntabilitas; transparansi; pelayanan prima; demokrasi; efisiensi; efektifitas; dan supremasi hukum yang diterima seluruh masyarakat.
3. Budaya pemerintahan tidak dapat dipisahkan dari ilmu pemerintahan oleh karena konsep budaya pemerintahan menjadi bagian dari studi ilmu pemerintahan yang merupakan suatu fenomena pemerintahan yang selalu terus dikembangkan melalui penelitian di bidang ilmu pemerintahan, oleh karena budaya pemerintahan memberikan sumbangan terhadap pembangunan pemerintahan yang baik sebagai tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan.
4. Budaya pemerintahan hasil dari interaksi hubungan pemerintah (P) dengan yang-diperintah (YD) tidak dapat dipisahkan dari konsep budaya, mengingat budaya sebagai sumber dan pemberi bahan baku (input) bagi pembentukan budaya pemerintahan.

5. Budaya pemerintahan sebagai suatu konsep memiliki dimensi pengukuran yang mencakup dimensi nilai, persepsi, sikap, tanggung jawab, kepercayaan, dan partisipasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap yang-diperintah maupun sebaliknya dari yang-diperintah terhadap pemerintahnya.
6. Budaya pemerintahan sebagai suatu konsep, secara akademik mempunyai hubungan dengan konsep organisasi pemerintahan oleh karena budaya pemerintahan terbentuk dalam wadah organisasi pemerintahan, konsep kinerja pemerintah oleh karena budaya pemerintahan yang baik diukur dari kinerja pemerintah, konsep budaya birokrasi oleh karena budaya pemerintahan memiliki kemiripan dengan budaya birokrasi, konsep budaya organisasi oleh karena budaya pemerintahan terbentuk dalam organisasi, dan budaya politik oleh karena budaya pemerintahan mengandung unsur kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah dalam hubungan dengan masyarakat.

## **8.2. Saran**

1. Kajian terhadap budaya pemerintahan perlu dikembangkan oleh para sarjana pemerintahan, agar budaya pemerintahan dapat kaya akan konsep yang efektif dipergunakan untuk menjelaskan berbagai peristiwa pemerintahan.
2. Budaya pemerintahan perlu memasukan konsep governance sebagai ciri budaya pemerintahan yang baik (good governance) yang mencakup prinsip-prinsip sebagai berikut : profesionalitas; akuntabilitas; transparansi; pelayanan prima; demokrasi; efisiensi; efektifitas; dan supremasi hukum yang diterima oleh seluruh masyarakat.

3. Perlu peningkatan studi melalui penelitian budaya pemerintahan agar konsep-konsep budaya pemerintahan yang ditemukan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan studi ilmu pemerintahan.
4. Budaya pemerintahan perlu memasukan preferensi budaya agar budaya dapat efektif sebagai sumber bahan baku bagi pembentukan budaya pemerintahan.
5. Perlu penajaman operasionalisasi indikator dari dimensi pengukuran budaya pemerintahan yang mencakup dimensi nilai, persepsi, sikap, tanggung jawab, kepercayaan, dan partisipasi.
6. Perlu pembedaan secara jelas fokus studi dari budaya pemerintahan dalam hubungan dengan studi budaya birokrasi, budaya organisasi, dan budaya politik agar pada tataran implementasi konsep tidak terjadi tumpang tindih.

## DAFTAR PUSTAKA

Kelompok Buku :

- Alatas, Syed Farid, 2006, *Alternative Discourses in Asia Social Sciences: Respons to Eurocentrisme*, Mizan Publika, Jakarta.
- Albrow, Martin., 2004., *Birokrasi*, Penerjemah: M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Almond, Gabriel A. dan Sydney Verba., 1984, *The Civic Culture Political Attitudes And Democracy in Five Nations*, London New Dlhi: Sage Publications.
- Allport, G. W., 1961, *Pattern and Growth in Personality*, New York: Holt Reinehart & Winston.
- Allport, G. W., P. E. Vernon & G. Lindzey, 1970, *Study of Values Manual and Test Booklet*, Third Edition, Boston : Houghton Mifflin Company.
- Anderson, James E., 1994, *Public Policy Making*, 2<sup>nd</sup> Edition. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Armstrong, Michael, 2004, *Performance Management*, Penerjemah: Tony Setiawan, Yogyakarta: Tugu.
- Armstrong, Michael and Angela Baron, 1998, *Performance Management*, London: Institute of Personnel and Development.
- Bacal, Robert, 2004, *How to Manage Performance*, New Cork: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Balk, Walter L., 1996, *Managerial Reform and Professional Empowerment in The Public Services*, London: Quórum Books Westport.
- Belasco, James A., 1991, *Teaching The Elephant To Dance: The Manager's Guide to Empowering Change*, New York: A Pluma Books.
- Blau, Peter M., dan Marshall W. Meyter., 2000., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Penerjemah : Slamet Rijanto, Yakarta : Prestasi Pustakaraya.
- Bhattacharyya, J., 1972, *Administrative Organization for Development*, Brussels: IIAS.

- Bryant, Coralie and Louise G. White, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Penerjemah : Rusyianto L. Simatupang, Jakarta : LP3ES.
- Capra, Fritjof., 1997, *The Turning Point Science, Society and The Rising Culture*, New York : Bantam Book.
- Certo, Samuel C., 1994, *Modern Management*, Englewood Cliffs, N.J: Diversity Quality, Ethics and The Global Environment, Prentice Hall.
- Chowdhury, Subir, et al., 2003, *Organization 21 C: Someday All Organizations Will Lead This Way*, New York: Prentice Hall.
- Costello, Sheila J., 1994, *Efective Performance Management*, New York: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Daeng, Hans J., 2000., *Manusia, Kebudayaan dan Lingkungan Tinjauan Antropologis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Danandjaja, Andreas A., 1985., *Sistem Nilai Manajer Indonesia Tinjauan Kritis Berdasar Penelitian*, Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.
- Davis, Keith dan John W. Newstrom., 1985., *Perilaku Dalam Organisasi*, Jakarta: Erlangga.
- Dessler, Gary, 1990, *Organization Theory Integrating Structure And Behavior*. New Jersey: Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs.
- DeVrye, Catherine, 1994, *Good Services is Good Business, Sevent Simple Strategies For Succses*, Australia: Prentice Hall.
- Dharma, Surya, 2005, *Manajemen Kinerja Falsafah Teori dan Penerapannya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Salam, Setyawan, Dharma, 2001, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*, Jakarta, Penerbit: Djambatan.
- Duncan, Jack W., 1981, *Organizational Behavior*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Dwiyanto, Agus., 1995., *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Fisipol Universitas Gadjah Mada.
- Dwiyanto, Agus, dkk., 2002., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.

- Edgar F. Huse, and James L. Bowditch, 1973, *Behavior in Organizations: A System Approach to Managing*, Menlo Park California: Adison-Wesley Publishing Company.
- Finer, Herman., 1954., *Theory and Practice of Modern Government*, New York: Henry Holt and Company.
- Fitzsimmons, James A., and Mona J. Fitzsimmons, 1994, *Service Management: Operations, Strategy, and Information Technology*. 5<sup>th</sup> edition, Boston: McGraw-Hill.
- Frankfort, Chava, Nachmias., David Nachmias., 1992., *Research Methods in the Social Sciences*, New York : Martin's Press.
- Garna, Judistira K., 1993.a., *Teori-Teori Perubahan Sosial*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- \_\_\_\_\_,1993.b, *Tradisi, Transformasi, Modernisasi Dan Tantangan Masa Depan di Nusantara*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- \_\_\_\_\_,1996, *Ilmu-Ilmu Sosial : Dasar-Konsep-Posisi*, Bandung: Program Pascasarjana Iniversitas Padjadjaran.
- \_\_\_\_\_,2000., *Metode Penelitian Sosial : Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Primaco Akademika and The Judistira Garna Foundation.
- \_\_\_\_\_,2006., *Teori Sosial Pembangunan*, Bandung: Primaco Akademika and The Judistira Garna Foundation.
- \_\_\_\_\_,2008.a, *Dasar dan Proses Penelitian Sosial : Merencanakan, Melaksanakan dan Menulis Hasil Penelitian*, Bandung: Primaco Akademika.
- Gasperzs, Vincent, 1997.a, *Manajemen Kualitas: Penerapan Konsep-Konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- \_\_\_\_\_,1997.b, *Manajemen Kualitas Dalam Industri Jasa*, Jakarta: Gramedia Pusataka Utama.
- Gibson, James L., Ivencevich, Donnely, 1994, *Organisasi Dan Manajemen Perilaku Struktur Proses*, Penerjemah: Djoerban Wahid, Jakarta: Erlangga.

- Greenberg, Jerald and Robert A. Baron, 2003, *Behavior in Organizations*, New Jersey: Prentice Hall.
- Goleman, Daniel, 2001, *Emotional Intelligence*, 'Emosional Mengapa EI Lebih Penting Daripada IQ', Penerjemah: T. Hermaya, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Gusman De, Raul P., and Proserpina D. Tapales., 1973., *Philippine Local Government : Issues, Problems and Prospect*, Manila: University of the Philipine Press.
- Hamdi, Muchlis., 2002., *Bunga Rampai Pemerintahan*, Jakarta: Yarsif Watampone.
- \_\_\_\_\_, 2008, *Membangun Kebijakan Publik Yang Partisipatif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Pemerintahan Pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jakarta.
- Harsono., 1992., *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal Dari Masa Ke Masa*, Yogyakarta: Libety.
- Harsey, Paul and Kenneth H. Blanchard, 1993, *Management of Organizational Behavior*, sixth edition, New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- Hasibuan, Malayu H., 1996, *Organisasi dan Motivasi Dasar Peningkatan Produktivitas*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Hesselbein, Frances & Rob Johnston, ed, 2002, *On Leading Change*, New York: Peter Drucker Foundation by John Wiley & Son, Inc.
- Hesselbein, Frances., Marshall Goldsmith, and Richard Bechard, 1997, *The Organization Of The Future*, New York: Peter Drucker Foundation by Jossey-Bass Inc.
- Hicks, Herbert G., 1972, *The Management of Organizations, A Systems and Human Resources Approach*, New York: Mc.Graw Hill Book Company.
- Hicks, Herbert G., and G. Ray Gullet., 1995., *Organisasi : Teori dan Perilaku*, Penerjemah : G. Kartasapoetra dan A. G. Kartasapoetra, Jakarta: Sinar Grafika.
- Hidayat, Syarif, 2007, *Too Much Too Soon Local State Elit's Perspective On and The Puzzle Of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

- Hofstede, G.H., 1982, *Values Survey Module Version 1982*, Netherlands: Institute for Resesarch on Intercultural Cooperation, Delft.
- Holmes, Douglas, 2001, *E.gov e-business Strategies for Government*, London: Nocholas breley Publishing.
- Hoogvelt, Ankie M. M., 1995., *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Penerjemah: Alimandan, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Horton, Paul B., and Chester L. Hunt., 1996., *Sosiologi*, Penerjemah : Aminuddin Ram dan Tita Sobari, Jakarta: Erlangga.
- Ingraham, Patricia W., and Barbara S. Romzek, 1994, *Paradigms for Government: Issues For The Changing Public Services*, San Fansisco: Jossey-Bass Publishers.
- Juanda., 2004., *Hukum Pemerintahan Daerah pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni.
- Jung, John., 1978, *Understanding Human Motives: A Cognitive Approach*, New York: Macmillan Publishing Co., Inc.
- Kaplan, Robert M. dan P Sacuzzo., 1993., *Psychological Testing Principles*, California : Broks/Cole Publishing Company.
- Kluckhohn, Florence R., & Fred C. Strodtbeck, 1961, *Variations in Values Orientations*, Illinois: Peterson and Company, Evaston.
- Kirkpatrick, Donald L., 2006, *Improving Employee Performance*, New York: Amacom.
- Koentjaraningrat., 1979, *Manusia Dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: Djambantan.
- \_\_\_\_\_,1994, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Koswara, E., 2000, *Teori Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan Press.
- \_\_\_\_\_,2002, *Otonomi Daerah Untuk Demokasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Candi Cipta Paramuda.
- Kreitner, Robert, and Angelo Kinicki, 2001, *Organizational Behavior*, New York: McGraw-Hill Companies, Inc.

- Kumorotomo, Wahyudi., 2005., *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Kuntowijoyo., 1987., *Budaya Dan Masyarakat*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Lawler, Edgard, E., John P. Kotter, Henry Mintzberg, Jeffrey Pfeffer, Barry M. Staw, Rosabeth Moss Kanter, Chris Argyris, Meter F. Drucker, 2003., *Handbook of Organizations Kajian dan Teori Organisasi*, Penerjemah : V. Nanang Subroto (dkk), Editor: A. Usmara, Yogyakarta: Amara Books.
- Lenvine, Charles H., 1990, *Public Administration: Chalenges, Choice, Consequenes*, Illinois: Scout Foreman.
- MacDonnald, V. N & P. J. Lawton, 1977, *Improving Management Performance: The Contribution of Productivity and Performance Measurement, Local Government Management Project*, Series B. Publication Technical Papers.
- Marsono, 2002., *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan-Perubahannya 1999 – 2002*, Jakarta: Eko Jaya.
- Maslow, A. H., 1970, *Motivation and Personality*, 2<sup>nd</sup> edition, New York: Harper and Row.
- Massie, Joseph L., 1964, *Essentials of Managements*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Mas'oed, Mohtar dan Colin MacAndrews., 1995., *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- McClelland, David C., 1961, *The Achieving Society*, Bombay: Vakils Feffer and Simons Private Ltd.
- Millet, John D., 1954., *Management in the Public Service*, New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Moenir, AS., 1983, *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi Terhadap Pembinaan Kepegawaian*, Jakarta: Gunung Agung.
- Mohammad, Ismail, dkk., 2004., *Konsep dan Pengukuran Akuntabilitas*, Jakarta: Universitas Trisakti.
- Mubyarto, 1984, *Strategi Pembangunan Pedesaan*, Yogyakarta: P3PK UGM.

- Mueller, Daniel J., 1996., *Mengukur Sikap Sosial, Pegangan Untuk Peneliti dan Praktisi*, Penerjemah : Eddy Soewandi Kartawijaja, Jakarta: Bumi Karsa.
- Muttalib, M. A. dan Mohm. Akbar Ali Khan., 1971, *Theory of Local Government*, New Delhi : Sterling Publisher Private Ltd.
- Nawawi, Hadari H., 2005, *Manajemen Strategik Organisasi Non Profit Bidang Pemerintahan Dengan Ilustrasi Bidang Pendidikan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ndraha, Taliziduhu, 1987, *Pembangunan Masyarakat (Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas)*, Jakarta: Bina Aksara.
- \_\_\_\_\_,1997, *Budaya Organisasi*, Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_,2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_,2005.a, *Teori Budaya Organisasi*, Jakarta Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_,2005.b, *Kybernologi (Beberapa Kontruksi Utama)*, Jakarta: Sirao Credentia Center.
- \_\_\_\_\_,2005.c, *Kybernologi (Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan)*, Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_,2006., *Kybernologi (Sebuah Scientific Enterprise)*, Jakarta: Sirao Credentia Center.
- \_\_\_\_\_,2007.a., *Kybernologi (Sebuah Profesi)*, Jakarta: Sirao Credentia Center.
- \_\_\_\_\_,2007.b., *Kybernologi (Sebuah Scientific Movement)*, Jakarta: Sirao Credentia Center.
- Nugroho, Riant D., 2003., *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi, Dan Evaluasi)*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Osborne, David & T. Gaebler, 1993, *Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit is Transformating the Public Sector*, New York: A Plume Book.
- Osborne, David and Peter Plastrik, 1997, *Banishing Bureaucracy The Five Strategies For Reinventing Government*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

- Owen, Robert G., 1991., *Organizational Behavior in Educational*, Boston: Mas Allyn and Bacon, New York.
- Pamudji S., 1981, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Bina Aksara.
- Poelje, Van, G. A., 1953., *Agemene Inleiding tot de Bestuurskunde*, Nederlands: Alphen aan de Rhijn, N. Samson N. V.
- Poloma, Margaret M., 2003., *Sosiologi Kontemporer*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Prittin, Sorokin A., 1957., *Social and Cultural Dynamics*, Boston: Porter Sargent.
- Rainey, Hal G., 1997, *Understanding and Managing Public Organizations.*, 2nd edition, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ratminto dan Atik Septi W., 2005., *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Relajar.
- Riggs, Fred W., 1985., *Administrasi Negara-Negara Berkembang Teori Masyarakat Prismatis*, Penerjemah : Tim Yasogama, Jakarta: Rajawali.
- Rivai, Veithzal., 2003, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Robbins, Stephen P., 1994, *Teori Organisasi : Struktur, Desain & Aplikasi*, Penerjemah : Jusuf Udaya, Lic.,Ec., Jakarta : Arcan.
- Rokeach, N., 1972, *Beliefs, Attitudes and Values, A Theory of Organization and Change*, San Fransisco: Joessey-Bass.
- \_\_\_\_\_,1973, *The Nature of Human Values*, New York: The Free Press, McMillan Publication, Inc.
- Rosen, Bernard., 1998, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, USA: Praeger Publisher Westport.
- Ryaas, Rasyid M., 1996, *Makna Pemerintahan : Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta: Yarsif Watampone.
- \_\_\_\_\_,1997.a, *Pembangunan Pemerintahan Indonesia Memasuki Abad 21*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Politik Pada Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.
- \_\_\_\_\_,1997.b, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan & Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watampone.

- Ruky, Achmad D., 2006., *Sistem Manajemen Kinerja Panduan untuk Merancang dan Meraih Kinerja Prima*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Rukminto, Isbandi Adi., 1994., *Psikologi Pekerjaan dan Ilmu Kesejahteraan Sosial: Dasar-dasar Pemikiran*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Saefullah, A. Djadja., 1997, *Tinjauan Pustaka dan Penggunaan Informasi Kepustakaan Dalam Penulisan Tesis dan Disertasi*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- Salusu, J., 1998, *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, Jakarta: Grafindo.
- Sarwono, Wirawan, Sarlito, 1995., *Teori-Teori Psikologi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Senge, Peter M., 1995, *Fifth Discipline*, New York: Arrangement With Doubleday.
- Schein, Edgar H., 1973., *Organizational Psychology*, New Jersey: Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs.
- Schorderbek, Peter P., Charles G. Schorderbek, and Asterios G. Kefalas, 1985, *Management System Conceptual Considerations*. Texas: Business Publications, Inc.
- Sears, David O., dkk., 1994., *Psikologi Sosial*, Penerjemah : Michael Adryanto dan Savitri Soekrisno, Jakarta : Erlangga.
- Setiawan, Akhmad., 1998., *Perilaku Birokrasi Dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Siagian, Sondang P., 2004., *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Simanjuntak, Payman J., 2005., *Manajemen Dan Evaluasi Kinerja*, Jakarta: Fakultas Ekonomi UI.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk., 2006., *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Sinungan, Muchdarsyah, 2003., *Produktivitas Apa dan Bagaimana*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Smith, Brian C., 1985., *Decentralization The Teritorial Dimension Of The State*, Sydney Australia: George Allen & Unwin.

- Soekanto, Soerjono, 1982., *Teori Sosiologi Tentang Pribadi Dalam Masyarakat*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Sosiologi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soewardi, Herman, 1995, *Peningkatan Kemampuan Manajemen Penelitian*, Bandung : Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- \_\_\_\_\_, 1996, *Nalar Kontemplasi dan Realita*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Roda Berputar Dunia Bergulir Kognisi Baru Tentang Timbul Tenggelemnya Sivilisasi*, Bandung: Bakti Mandiri.
- Stoner, James A. F. dan R. Edgard Freeman, 1994, *Manajemen Jilid 1*, Penerjemah: Wilhelmus Bakowatun dan Benyamin Molan, Jakarta: Intermedia.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, ed., 2004., *Memahami Good Governance Dalam Persepektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Gava Media.
- Sutarto., 2000., *Dasar-Dasar Organisasi*, Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Susanto, A.B., dkk., 2008, *A Strategic Management Approach Corporate Culture Organization Culture*, The Jakarta: Consulting Group.
- Suseno, Franz, Magnis., 2005., *Pemikiran Kalr Marx Dari Sosilisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Thoha, Miftah., 1990, *Dimensi-Dimesi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: RajaWali Pers.
- \_\_\_\_\_, 1995, *Birokrasi Indonesia Dalam Era Globalisasi*, Jakarta: Pusdiklat Pegawai Depdikbud Sawangan.
- \_\_\_\_\_, 1996, *Perilaku Organisasi : Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 1997, *Pembinaan Organisasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2005, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thompson, Dennis F., 2000., *Etika Politik Pejabat Negara*, Penerjemah: Benyamin Molan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Tjiptono, Fandy, 1996, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- \_\_\_\_\_, 1997, *Total Quality Services*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Triguno., 1996., *Budaya Kerja Menciptakan Lingkungan Yang Kondusif Untuk Meningkatkan Productivitas Kerja*, Jakarta: Goleen Terayon Press.
- Tunggal, Amin Widjaja, 2007, *Corporate Culture Konsep dan Kasus*, Jakarta: Harvindo.
- Turner, Mark and David Hulme, 1997, *Governance, Administration and Development*, London: Macmilan Press Ltd.
- Umar, Husein., 1998., *Riset Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Umar, Haryono dkk., 2004., *Konsep dan Pengukuran Akuntabilitas*, Jakarta: Universitas Trisakti.
- Utomo, Warsito, 2006, *Administrasi Publik Baru Indonesia Perubahan Paradigma Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Vecchio, Robert P., 1995, *Organizational Behavior*, Florida: The Dryden Press.
- Wasistiono, Sadu, 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia.
- Weber, Max., 1946, *Bureaucracy, From Max Weber*, New Cork: Hans Gerth and C. Wrigth Mills, (ed), Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, 1947, *Theory of Social and Economic Organaization*, New Cork: By A.M. Henderson and Talcott Parson, Oxford University Press.
- Wibowo, 2006, *Manajemen Perubahan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Manajemen Kinerja*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Wicaksono, Widya, Kristian., 2006., *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winardi J., 1992, *Manajemen Perilaku Organisasi*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Asas-Asas Manajemen*, Bandung: Mandar Maju.

\_\_\_\_\_, 2001, *Motivasi Pemotivasian Dalam Manajemen*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

\_\_\_\_\_, 2003, *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.

\_\_\_\_\_, 2005.a, *Pemikiran Sistemik Dalam Bidang Organisasi dan Manajemen*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

\_\_\_\_\_, 2005.b, *Manajemen Perubahan (Management of Change)*, Jakarta: Prenada Medi.

Wirawan., 2007., *Budaya dan Iklim Organisasi Teori Aplikasi dan Penelitian*, Jakarta: Salemba Empat.

Yousa, Amri dkk., 2002, *Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Kecamatan*, Bandung : Citra Pindo.

Kelompok Disertasi :

Dalail, H., 2002, *Pengaruh Budaya Birokrasi dan Implementasi Kebijakan Terhadap Keberhasilan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyumas*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Djaenuri, Aries, 2002, *Pengaruh Kemampuan Organisasi Pelaksana Kebijakan Dan Lingkungan Kebijakan Terhadap Keefektivian Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Hutapea, Aris, 2002, *Pengaruh Pemberdayaan Aparatur Terhadap Efektivitas Pelayanan Masyarakat Melalui Produktivitas Kerja Di Kota Bandung*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Kartiwa, H, Asep, 2001, *Pengaruh Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Terhadap Efektivitas Pelayanan Perizinan Usaha Industri Dalam Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Bandung)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Kausar, A.S., 2006, *Budaya Patron-Klien Dalam Perilaku Birokrasi Di Daerah (Studi di Kabupaten Tulang Bawang Provinsi Lampung)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Koswara E., 1996, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

Napitupulu, Paimin, 2003, *Peranan Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Pembangunan Pemerintahan Yang Bertanggung Jawab studi di DPRD DKI Jakarta*, Bandung: Program Pascasarjana Univeritas Padjadjaran.

Sumaryadi, I. Nyoman, 2004, *Peranan Pemberdayaan Birokrasi Pemerintahan Dalam Meningkatkan Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Immanuel, Yaduhu, 2006, *Pengaruh Pengembangan Organisasi Dan Budaya Organisasi Terhadap Efektivitas Keorganisasian Lembaga Perkreditan Desa Di Bali (Studi Di Kabupaten badung Provinsi Bali)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Rowa, Hyronimus, 2009, *Pengaruh Budaya Pemerintahan dan Organisasi Pemerintahan Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Pelayanan Kependudukan di Provinsi DKI Jakarta)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Kelompok Jurnal :

Hamdi, Muchlis., 2007, *Anomia Pemerintahan*, Jurnal Pamong Praja Edisi ke-7, Jakarta: Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan.

\_\_\_\_\_, 2008, *Energizing Birokrasi*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah Volume I Edisi ke-6 2008, Jakarta: Program Pascasarjana IPDN.

Hasan, Erliana, 2008, *Hasil Penelitian: Pengaruh Perilaku Dan Situasi Komunikasi Birokrasi Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Di Kabupaten Bandung*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah Volume I, Edisi ke-6 2008, Jakarta: Program Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Ilham, Muhammad, 2007, *Pelayanan Publik, Harapan dan Realita Di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Pamong Praja Edisi ke-9, Jakarta: Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan.

Keban, Yeremias T., 2002, *Peningkatan Pelayanan Publik Melalui "Accountable Management"*, Jurnal PSPK Edisi 1 2002, Jakarta: Pusat Studi Pengembangan Kawasan.

Manion, Melanie, 1996, *Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licencing*, Journal of Law, Economics, and Organization 12:167-195.

Mauro, Paolo. 1995, *Corruption and Growth*, Quarterly Journal of Econpmics 110:681-712.

- \_\_\_\_\_, 1998, *Corruption and the Composition of Government Expenditure*, Journal of Public Economics 69:263-279.
- Mboy, Ben., 1995., *Pemerintahan Untuk Rakyat*, Jurnal Widyapraja Edisi ke-2, Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan Press.
- Ndara, Taliziduhu., 2005., *Jurnal Kybernology Volume 1 Nomor 3*, Jakarta: Penerbit : Komunitas Kybernologi Indonesia.
- Przeworski, Adam, and Fernando Limongi, 1993, *Political Regimes and Economic Growth*, Journal of Economic Perspective 7:51-69.
- Saefullah, A. Djadja., 1999., *Konsep dan Metode Pelayanan Umum*, Bandung: Jurnal Publik Fisip Universitas Padjadjaran.
- Seligson, Mitchell A., and John A. Booth, 1993, *Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica*, Journal of Politics 55:777-792.
- Shihata, Ibrahim FI., 1997, *Corruption A General Review With and Emphasis on the Role of the World Bank*, Dickinson Journal of International Law 15:451-486.
- Shpiro, Shlomo, 1998, *Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union*, Columbia Journal of European Law 4:545-578.
- Siti Hawa Ali, 1991, *Western Theory and Local Practice: Implementations for Social Work Education in Malaysia*, Asia Pacific Journal of Social Work 1 (1):26-47.
- Vick, Douglas W., and Linda Macpherson, 1997, *An Opportunity Lost: The United Kingdom's Failed Reform of Defamation Law*, Federal Communications Law Journal 49:621-653.
- Wade, Robert, 1982, *The System of Administrative and Political Curruption; Canal Irrigation in South India*, "Journal of Development Studies 18:287-328".
- Kelompok Makalah :
- Adimihardja, Kusnaka, 1995, *Sistem Pengetahuan Lokal dan Pembangunan Masyarakat Desa di Indonesia*, Disampaikan Pada Seminar Jepang-Indonesia di Kagosima Jepang, Tanggal 12-16 Novermber 1995.

- Keban, Yeremias T., 1995, *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah : Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Yogyakarta: Fisipol Universitas Gadjah Mada.
- Ndraha, Taliziduhu., 2002.a, *Sekilas Ilmu Pemerintahan (Kybernology) Sebuah Apologia*, Disampaikan Pada Lokakarya Ilmu Pemerintahan (Kybernology), Ciater Subang Tanggal, 17-18 Maret 2001.
- Sadu, Wasistiono, 1991, *Epistemologi dan Aksiologis Ilmu Pemerintahan*, Disampaikan Pada Seminar Nasional Posisi Ilmu Pemerintahan Dalam Sistem Pendidikan dan Peranannya Dalam Pembangunan Nasional, Tanggal 21-22 Oktober 1991, Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan.
- Soewargono, 1991, *Ilmu Pemerintahan, Ilmu-Ilmu Pemerintahan, dan Ilmu Pemerintahan Terapan*, Disampaikan Pada Seminar Nasional Posisi Ilmu Pemerintahan Dalam Sistem Pendidikan dan Peranannya Dalam Pembangunan Nasional, Tanggal 21-22 Oktober 1991, Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan.
- Winardi, J., 2005, *Pendekatan Sistem Dalam Bidang Manajemen*, Disampaikan pada peserta Pendidikan dan Pelatihan Manajemen Unit Swadana, yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat, Bandung: Tanggal, 16-21 Januari 1995.
- Kelompok Peraturan :
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437, Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang *Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006, Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4634, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang *Administrasi Kependudukan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006, Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674, Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang *Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang *Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang *Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000, Jakarta: Sekretariat Negara RI.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang *Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003, Jakarta: Sekretariat Negara RI.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang *Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005, Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4585, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang *Organisasi Perangkat Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4741, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

## CURRICULUM VITAE (CV)



### A. Identitas Diri :

1. Nama Lengkap : **Dr. Drs. Hyronimus Rowa, M.Si**
2. NIP : 19660706 198803 1 001
3. Tempat, Tgl Lahir : Bajawa Flores NTT, 6 Juli 1966.
4. Agama : Katolik
5. Status Keluarga : Istri Anna Maria Hamel, SE
6. Jabatan Akademik : Dosen Lektor Kepala Pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Wakil Rektor Bidang Akademik IPDN Kemendagri.
7. Alamat : Kampus Institut Pemerintahan Dalam Negeri No.A5 Jl. Ampera Raya Cilandak Jakarta Selatan Telp, Fax. 021-7822667, Hp. 08161912750.  
Email : hyronimusrowa@yahoo.co.id

### B. Riwayat Pendidikan :

1. SD, SMP, SMA di Kabupaten Ngada Flores NTT 1976-1987.
2. D3 : Pemerintahan di APDN Kupang Tahun 1987-1990.
3. S1 : Ilmu Pemerintahan di IIP Jakarta Tahun 1993-1995.
4. S2 : Ilmu Pemerintahan di UNPAD Bandung 1996-1998.
5. S3 : Ilmu Pemerintahan di UNPAD Bandung 2004-2009.

### C. Riwayat Pekerjaan :

1. Staf pada Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 1991.
2. Instruktur Praja APDN Nasional/ STPDN Jatinangor Jawa Barat 1991-1993.
3. Sekretaris Jurusan Politik Pemerintahan Pada IIP 2007-2009.
4. Kepala Pusat Perkotaan Pada Lembaga Pengabdian Masyarakat IPDN 2009-2010.
5. Ketua Program Studi Manajemen Pemerintahan S1 Pada Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN 2011-2012.
6. Pembantu Rektor IPDN Bidang Administrasi IPDN Kemendagri (2013-2014).
7. Pembantu Rektor IPDN Bidang Kemahasiswaan IPDN Kemendagri (2015-2018).
8. Wakil Rektor IPDN Bidang Kemahasiswaan IPDN Kemendagri (2018-2020).
9. Wakil Rektor IPDN Bidang Akademik IPDN Kemendagri (2021-Sekarang).

**D. Pengalaman Tugas Fungsional :**

1. Dosen IIP/ IPDN Kemendagri Tahun 1999 Sampai Sekarang.
2. Dosen Pascasarjana IPDN Kemendagri 2010 Sampai Sekarang.
3. Pengajar Diklat Kepala Daerah pada Badan Diklat 2010-Sekarang.
4. Pengajar Tamu pada Pendidikan Sesko AL Cipulir 2000-2006.
5. Countepart World Bank pada Program Roadmap IPDN 2002-2004.
6. Tenaga Ahli pada Program Legislasi DRSP/USAID Tahun 2009-2011.
7. Tim Perumus RUU Partai Politik dari Kemendagri/ Pemerintah Tahun 2007-2011.
8. Tim Perumus RUU Pemilihan Umum dari Kemendagri/ Pemerintah Tahun 2007-2012.
9. Tim Perumus Naskah Akademik RUU Pilkada Kemendagri/ Pemerintah Tahun 2009-2010.
10. Tim Perumus RUU MPR, DPR, DPD dan DPRD dari Kemendagri/ Pemerintah Tahun 2009-2012.

**E. Pelatihan dan Kursus :**

1. Kursus Teknik Pembinaan dan Pengorganisasian Pendidikan di Akademi Militer Magelang Jawa Tengah Tahun 1991.
2. Pelatihan Komandan Peleton (Sudanton) di Pusat Persenjataan Infanteri (Pusdikif) TNI Bandung Jawa Barat Tahun 1992.
3. Course of Public Service On Departement Malaysia pada Tahun 2003.
4. Course of Public Service On Civil Service College Singapore Tahun 2004.
5. Course of Management Crisis and Disaster On Netherlands School of Openbaar Bestuur (NSOB) Pada Tahun 2004.
6. Course of Public Administration On Europeen Institute of Public Administration Maastricht Netherlands Tahun 2004.