

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di era Reformasi saat ini pemerintah berupaya untuk memperbaiki sistem maupun tata laksana pemerintahan secara menyeluruh. Salah satu upaya untuk memperbaiki sistem dan tata laksana pemerintahan dalam melayani masyarakat adalah dengan mengubah sistem birokrasi yang dipandang rumit, kemudian terbentuklah Reformasi Birokrasi yang merupakan upaya pemerintah kepada masyarakat dengan mempraktikkan prinsip *good governance*. Reformasi birokrasi ini bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih dari KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Karena, kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahan di mana pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan masyarakat (Thoha; 2000, 12).

Berdasarkan peraturan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, pemerintah dituntut untuk memperbaiki sistem pemerintahan agar menjadi lebih baik, serta efektif dan efisien. Sesuai dengan tujuan dari reformasi birokrasi yang berhubungan dengan tingkat keberhasilan organisasi dalam memberikan pelayanan prima maupun dalam mencapai target serta tujuan

dari organisasi itu sendiri, salah satunya adalah melalui budaya organisasi. Pada dasarnya budaya organisasi dibentuk untuk memberikan arahan dan tuntutan kerja yang bersifat mengikat bagi individu dalam melaksanakan tugasnya. Keterikatan individu dengan budaya yang diciptakan oleh organisasi secara tidak langsung juga membentuk pola kerja serta pola pikir individu tersebut sesuai dengan tujuan organisasi. Budaya organisasi yang dibentuk bisa saja dinilai sebagai kunci keberhasilan organisasi, namun bisa juga sebagai faktor utama dalam kegagalan organisasi dalam mencapai tujuan.

Budaya organisasi merupakan suatu pola dari asumsi-asumsi dasar yang ditemukan, diciptakan atau dikembangkan oleh suatu kelompok tertentu dengan maksud agar organisasi bisa mengatasi, menanggulangi permasalahan yang timbul akibat adaptasi eksternal dan integritas internal yang sudah berjalan dengan cukup baik sehingga perlu diajarkan dan diterapkan kepada anggota-anggota baru sebagai cara yang benar untuk memahami, memikirkan dan merasakan berteman dengan mereka-mereka tersebut (Scain dalam Lako, 2004).

Sebagai bentuk usaha pemerintah dalam menjawab tantangan dalam hal peningkatan kinerja dalam mencapai tujuannya serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat salah satunya adalah dengan menerapkan budaya organisasi yang sesuai dengan kondisi maupun tujuan dari organisasi. Budaya yang dibentuk organisasi ini diharapkan mampu membentuk karakter dari organisasi tersebut. Dalam hal penerapan budaya organisasi pastilah menemui hambatan-hambatan, baik dari budaya yang diterapkan maupun dari sumber daya

manusia yang menjalankannya. Penerapan budaya organisasi akan semakin menemui masalah ketika organisasi tersebut mengalami masa masa transisi salah satunya ketika pergantian kepemimpinan atau pergantian personil secara melembaga.

Ada hubungan keterikatan antara budaya organisasi yang dijalankan dengan pembentukan budaya kerja serta perkembangan pola pikir dari masing-masing individu serta regulasi yang mengaturnya, ketika terjadi peningkatan kinerja maupun tercapainya target kerja dari organisasi maka ketiganya memiliki peran pada prosesnya. Berdasarkan penelitian sebelumnya yang terjadi di beberapa Instansi daerah, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) Kota Bengkulu dalam rangka memenuhi target peningkatan PAD yang memiliki budaya kerja yang berorientasi kepada kepuasan masyarakat, efektif dan efisien dalam menyelesaikan tugas serta mengembangkan organisasi sesuai dengan potensi yang ada.

Dengan melihat budaya organisasi tersebut terhadap target yang akan dicapai, secara stimulan memang budaya organisasi berdampak positif pada target yang akan dicapai oleh DPPKA dalam optimalisasi PAD, namun ada beberapa faktor yang dirasa masih belum optimalnya pelaksanaan budaya organisasi yang menuntut agar DPPKA Kota Bengkulu sebagai pelayan publik dapat memberikan pelayanan maksimal dalam hal mensosialisasikan tentang wajib pajak serta meminimalisir kemungkinan untuk terjadinya kebocoran pajak yang menyebabkan berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap DPPKA Kota

Bengkulu. Dari internal DPPKA Kota Bengkulu juga kurang berinisiatif dalam pengambilan keputusan untuk mengatasi hambatan optimalisasi PAD yang berasal dari wajib pajak yang tidak membayar pajak maupun Pemda yang mengeluarkan peraturan.

Dari kejadian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa penerapan budaya organisasi di DPPKA Kota Bengkulu mengalami masalah dengan SDM yang ada, yang mana belum bisa mempraktikkan secara maksimal budaya yang dibentuk dari internal organisasi sehingga menyebabkan tidak optimalnya dalam pencapaian target kerja. Contoh lain di Sekretariat DPRD Surakarta sebagai lembaga legislatif yang memiliki budaya organisasi beretika sopan santun serta bekerja disiplin dan profesional, juga mengalami masalah dalam penerapannya. Menurut penelitian yang telah dilakukan di Sekretariat DPRD Surakarta, budaya organisasi yang telah dibentuk menemui masalah seperti masih banyak pegawai yang kurang profesional dalam menjalankan tugasnya, masih banyak pegawai yang mengerjakan tugas tidak sesuai dengan keahliannya, masih banyak pegawai yang terlihat santai-santai ketika jam kerja, hal lain juga terlihat pada intensitas dan volume pekerjaan tidak merata, misalnya jika sedang ada sidang paripurna atau rapat-rapat, kebanyakan para pegawai sangat sibuk dengan tugasnya masing-masing namun jika hari biasa mereka tidak begitu sibuk. Kejadian diatas disebabkan proses sosialisasi yang kurang optimal mengenai budaya organisasi kepada para pegawai dan pemahaman yang kurang baik dari pegawai itu sendiri.

Kedua organisasi pemerintahan tersebut adalah sebagai contoh bahwa penerapan budaya organisasi yang notabene dibentuk berdasarkan lingkungan serta kondisi dari internal maupun eksternal diorganisasi tersebut masih belum mampu diterapkan dengan baik.

Berbeda dengan daerah lain, Pemerintah provinsi Yogyakarta mempunyai budaya pemerintahan yang diambil berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal di Yogyakarta. Budaya pemerintahan tersebut tertuang dalam Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang dijelaskan didalam Peraturan Gubernur Nomor 53 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pelaksanaan Budaya Pemerintahan, dan berlaku untuk seluruh aparatur Pemda DIY termasuk aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di dalamnya.

Dari Pergub dimaksud dikenal dengan Budaya Pemerintahan Satriya. Budaya SATRIYA itu sendiri mengilhami dari filosofis luhur "***Hamemayu Hayuning Bawana***" (menjaga kelestarian bumi yang dianugerahkan Tuhan) yang kemudian diterjemahkan lagi menjadi 3 (tiga) prinsip kehidupan. Yang pertama "***Rahayuning bawana kapurba waskithaning manungsa***", artinya kelestarian bumi bergantung pada kearifan manusia. Yang kedua, "***Darmaning satriya mahanani rahayuning nagara***", artinya pengabdian seorang ksatria menghantarkan negara ini menjadi negeri yang selamat lestari. Yang ketiga, "***Rahayuning manungsa dumadi karana kamanungsane***", artinya keselamatan manusia diakibatkan oleh kemanusiaannya sendiri. Dari filosofi dan prinsip-

prinsip tersebut lahirlah Budaya Pemerintahan Satriya yang mengandung 2 (dua) pengertian utama. **Pertama**, SATRIYA sebagai akronim dari Selaras, Akal Budi Luhur, Teladan, Rela Melayani, Inovatif, Yakin dan Percaya Diri serta Ahli Profesional. **Kedua**, SATRIYA sebagai personifikasi seorang Ksatria yang memiliki karakter *Sawiji, Greget, Sengguh, Ora Mingkuh*. *Karakter Sawiji* bermakna konsentrasi ketika sedang memikul tanggung jawab, mengejar cita atau mengerjakan suatu tugas. *Karakter Greget* bermakna dinamis, semangat, enerjik. *Karakter Sengguh* bermakna percaya penuh pada kemampuan sendiri tanpa bermaksud menyombongkan diri dan tidak mau bekerjasama dengan orang lain. Karakter Sengguh bermakna. *Karakter Ora Mingkuh* bermakna tidak akan mundur menghadapi tantangan dan hambatan, bertanggung jawab penuh atas apa yang dilakukan.

Siapapun yang memiliki empat karakter tersebut berarti sudah menjadi seorang Ksatria Utama yang siap mengabdikan untuk bangsa dan negara. Budaya SATRIYA sebenarnya implementasi dari reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintahan yang ada di DIY, namun Hamengkubuwono X sebagai Gubernur DIY mengharapkan perubahan pola pemerintahan berdasarkan budaya luhur yang ada di DIY. Berdasarkan Pedoman Pelaksanaan Budaya Pemerintahan yang tercantum didalam Peraturan Gubernur Nomor 53 Tahun 2014, budaya pemerintahan satriya harus disosialisasikan dan diterapkan keseluruh instansi dibawah pemerintahan provinsi DIY, dengan harapan masing-masing instansi dapat menerapkan budaya pemerintahan satriya ini sebagai pedoman dalam

melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat dan mencapai tujuan masing-masing organisasi.

“Budaya Pemerintahan Satriya adalah bentuk komitmen Pemerintah DIY dalam mencapai keberhasilan transformasi birokrasi yang berbasiskan pada nilai nilai kearifan lokal, yaitu filosofi hamemayu hayuning bawana dan ajaran moral sawiji, greget, sengguh ora mingkuh, serta dengan semangat golong gilig,” ujar Sekretaris Daerah Kota Yogyakarta, RR Titik Sulastri. (Sumber: Jogjadaily.com, 10 Februari 2016)

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi dari tim monev provinsi DIY yang menangani langsung penerapan Pergub nomor 72 tahun 2008 ini, pemerintahan secara terus menerus menekankan kepada sejumlah instansi untuk tetap konsisten dalam menerapkan budaya pemerintahan satriya mengingat masih banyaknya SKPD yang tidak konsisten dalam penerapannya, salah satunya dilingkungan Badan Kerjasama dan Penanaman Modal (BKPM) provinsi DIY dimana menurut data Biro Organisasi DIY berada diurutan 5 terbawah untuk beberapa komponen penilaian dari Biro organisasi. BKPM bersama 4 (empat) SKPD lainnya yaitu Dinas Koperasi dan UMKM, Kaperda, Biro Administrasi, dan RSP Respira.

Sebagai salah satu instansi yang menjadi penghubung dan fasilitator antara investor dengan pemda DIY, BKPM pun dituntut untuk selalu mengedepankan pelayanan prima baik itu kepada investor lokal maupun asing, memaksimalkan potensi diri dalam bekerja untuk mendukung tercapainya iklim investasi yang nyaman untuk para investor. Meskipun BKPM tidak melakukan pelayanan

langsung dan tidak menjadi SKPD yang selalu disoroti kinerjanya namun dalam hal pelaksanaan pergub ini seluruh SKPD dituntut untuk selalu mengedepankan nilai-nilai budaya satriya sebagai bagian dari upaya menyelaraskan dan membentuk *mind set* serta *culture set* yang menjadi identitas tersendiri untuk aparatur dilingkungan pemerintahan DIY sehingga perlu diadakan penelitian untuk mengetahui bagaimana upaya BKPM dalam mengimplementasikan nilai-nilai budaya satriya.

Seperti yang telah tercantum dalam peraturan gubernur tentang budaya satriya, pemerintah diharapkan mampu mentransformasikan budaya tersebut kedalam lingkungan masing-masing instansi, yang nantinya akan berdampak pada peningkatan kinerja serta pencapaian kinerja pemerintah secara umum dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti menyimpulkan bahwa perlunya untuk mengetahui bagaimana implementasi dari pergub no.72 tahun 2008 tentang budaya pemerintahan satriya ini dalam pengembangan budaya organisasi kedalam lingkungan kerja masing-masing instansi dibawah pemerintahan provinsi DIY serta apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penerapan Budaya pemerintahan baik hambatan maupun pendukungnya tersebut kedalam lingkungan kerja khususnya di Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY.

B. Rumusan Masalah

B.1 Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Peraturan Gubernur nomor 72 tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan DIY di Badan Kerjasama dan Penanaman Modal?

B.2 Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peraturan Gubernur nomor 72 tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan DIY di Badan Kerjasama dan Penanaman Modal?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

C.1 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini, yaitu:

C.1.1 Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintah Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY.

C.1.2 Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan DIY di Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY.

C.2 Manfaat Penelitian

C.2.1 Manfaat Akademis

Diharapkan mampu memberikan kontribusi positif baik secara langsung maupun tidak langsung untuk studi kepustakaan serta pengaplikasian teori yang telah dipelajari sehingga dapat bermanfaat dalam pengembangan pemahaman serta penalaran.

C.2.2 Manfaat Praktis

C.2.2.1 Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam upaya pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 di Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY.

C.2.2.2 Diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dalam penerapan serta pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 di Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY.

D. Kerangka Teori

D.1 Definisi Reformasi Birokrasi

Menurut Miftah Thoha (2011: 106-107), berikut faktor-faktor yang dapat menyebabkan munculnya reformasi birokrasi pemerintah:

- a) Adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan dan pembaharuan;
- b) Paham dengan perubahan yang berlangsung pada lingkungan nasional;
- c) Paham dengan perubahan pada lingkungan global;
- d) Memahami perubahan dalam manajemen pemerintahan.

Reformasi Birokrasi merupakan usaha Pemerintah dalam meningkatkan kinerja dengan cara yang efektif, efisien dan akuntabel.

(Sedarmayanti, 2010: 71-72): Reformasi Birokrasi juga berarti:

- a) Berubahnya cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak)
- b) Perubahan sikap dari penguasa menjadi pelayan
- c) Mengutamakan peranan daripada wewenang
- d) Mementingkan hasil daripada proses
- e) Merubah manajemen kerja
- f) Mecontohkan Reformasi Birokrasi, dengan menghasilkan birokrasi pemerintah yang bersih, baik, transparan dan profesional, serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dengan cara:

- 1) Penataan kelembagaan, struktur organisasi ramping dan flat (tidak banyak jenjang hierarkis dan struktur organisasi lebih dominan pemegang jabatan profesional/fungsional daripada jabatan struktural).
- 2) Penataan ketatalaksanaan, mekanisme, sistem, dan prosedur sesederhana mungkin, simpel, mudah, dan akurat melalui optimalisasi penggunaan TIK, serta memiliki kantor, sarana dan prasarana kerja memadai.
- 3) Manajemen SDM, yang bersih sesuai dengan kebutuhan organisasi dari sisi kuantitas juga kualitas (professional, berkompeten, beretika, berintegritas yang tinggi, serta sejahtera).
- 4) Akuntabilitas, kualitas kinerja, efektif, efisien, juga kondusif.
- 5) Pelayanan dan kualitas pelayanan, pelayanan yang prima (cepat, tepat, adil, konsisten, transparan), memuaskan pelanggan dan mewujudkan *good governance*.

Menurut Sofyan Effendi (dalam Sedarmayanti, 2010:72), dalam melakukan reformasi birokrasi pada sektor publik ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

Peningkatan kemampuan, profesionalisme, dan netralitas birokrasi publik pada sektor publik harus lebih diarahkan untuk meminimalisir ketidakjelasan peranan politik antara birokrat dengan politisi, hal ini dapat dilakukan dengan memperkuat perundang-undangan,

perubahan perilaku, penataan organisasi, penataan tatalaksana, penerapan budaya organisasi, penataan manajemen SDM aparatur, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberantasan praktik KKN, penerapan sistem pengawasan dan evaluasi kinerja serta pengawasan birokrasi yang melibatkan masyarakat secara umum.

Reformasi birokrasi itu sendiri, melalui perubahan yang terencana, bertahap, dan terintegrasi dari beberapa komponen strategis birokrasi pemerintah akan meningkatkan kinerja birokrasi yang berorientasi pada hasil. Komponen strategis tersebut adalah:

1. Landasan hukum dan regulasi
2. Organisasi
3. Tatalaksana
4. Manajemen SDM aparatur
5. Pola pikir, budaya organisasi, dan nilai dasar aparatur
6. Integritas aparatur
7. Sistem pengawasan internal dan akuntabilitas kinerja
8. Kualitas pelayanan publik
9. Sistem pengawasan dan evaluasi kinerja, dan pengelolaan pengetahuan reformasi birokrasi.

Menurut Sofyan Effendi (dalam Sedarmayanti, 2010:72), yang perlu diperhatikan dalam melakukan reformasi sektor publik adalah sebagai berikut:

- a) Reformasi sektor publik harus lebih diarahkan kepada peningkatan kemampuan, profesionalisme, dan netralitas birokrasi publik guna mengurangi kekaburan peranan politik antara birokrat dan politisi.
- b) Intervensi pemerintah yang terlalu besar dalam kegiatan ekonomi terbukti mengandung penuh keterbatasan dan menyebabkan inefisiensi besar.

Tujuan reformasi birokrasi adalah untuk meningkatkan profesionalisme dan integritas birokrasi pemerintah melalui penguatan peraturan perundang-undangan, perubahan perilaku, penataan organisasi, penataan tatalaksana, penerapan budaya organisasi, penataan manajemen SDM aparatur, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberantasan praktek KKN, penerapan sistem monitoring, evaluasi kinerja dan pengawasan birokrasi yang semakin melibatkan partisipasi masyarakat.

Sementara itu, sasaran dari reformasi birokrasi adalah meningkatnya kinerja birokrasi yang berorientasi hasil melalui perubahan secara terencana, bertahap, dan terintegrasi dari berbagai komponen strategis birokrasi pemerintah berikut: (1) landasan hukum dan regulasi; (2) organisasi; (3) tatalaksana; (4) manajemen SDM aparatur; (5) pola

pikir, budaya organisasi, dan nilai dasar aparatur; (6) integritas aparatur; (7) sistem pengawasan intern dan akuntabilitas kinerja; (8) kualitas pelayanan publik; (9) sistem monitoring dan evaluasi kinerja, dan pengelolaan pengetahuan reformasi birokrasi.

Pemerintah melalui Perpres Nomor 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, telah membuat pedoman-pedoman yaitu berupa *Grand Design* dan *Roadmap* dalam melakukan reformasi birokrasi. *Grand Design* Reformasi Birokrasi adalah rancangan induk untuk kurun waktu 2010-2025 yang berisi langkah-langkah umum penataan organisasi, penataan tatalaksana, penataan manajemen sumber daya manusia aparatur, penguatan sistem pengawasan intern, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas pelayanan publik dan pemberantasan praktek KKN. Disusunnya *Grand Design* reformasi birokrasi dengan tujuan sebagai berikut:

- a) Menjadi instrumen yang menghubungkan antara arah kebijakan reformasi birokrasi sebagaimana dinyatakan dalam RPJP 2005-2025 dengan langkah-langkah operasionalnya, utamanya periode 2010-2014.
- b) Menjadi kerangka dasar dalam menyusun langkah-langkah yang lebih rinci (*road map*) reformasi birokrasi selama periode lima tahunan secara nasional.

Roadmap Reformasi Birokrasi sebagai bentuk operasionalisasi *Grand Design* Reformasi Birokrasi merupakan rencana rinci reformasi birokrasi

dari satu tahapan ke tahapan lain selama lima tahun dengan sasaran per tahun yang jelas. Sasaran tahun pertama (2010) akan menjadi dasar bagi sasaran tahun berikutnya, demikian seterusnya. *Road map* reformasi birokrasi berfungsi untuk memberikan kejelasan arah, acuan dan persamaan persepsi mengenai langkah-langkah operasional reformasi birokrasi baik di K/L maupun di pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi di masing-masing instansinya.

D.2 Definisi Budaya Organisasi

Suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi yang lain, dengan sebuah sistem pemaknaan bersama yang dibentuk oleh warganya sekaligus menjadi pembeda dengan organisasi lain (Robbins 1998; 248).

Karakteristik budaya organisasi menurut Robbins adalah:

a. *Inovation and risk taking*, (Inovasi dan keberanian mengambil risiko), karyawan dituntut untuk inovatif serta berani mengambil resiko. Selanjutnya organisasi tinggal menentukan sikap untuk menunjukkan bentuk penghargaan atas keberanian karyawan dalam mengambil resiko.

b. *Attention to detail* (Perhatian terhadap hal mendetail), karyawan diharapkan untuk menunjukkan kecermatan, analisis dan perhatian kepada setiap hal kecil.

c. *Outcome orientation* (Berorientasi hasil), yaitu manajemen yang memperhatikan hasil daripada teknik dan proses dalam mencapai hasil tersebut.

d. *People orientation* (Berorientasi pada manusia), yaitu efek dari hasil pada orang-orang dalam organisasi merupakan sesuatu yang diperhitungkan dalam membuat keputusan oleh manajemen.

e. *Team orientation* (Berorientasi tim), yaitu kegiatan kerja yang tidak hanya individual namun diutamakan kerja tim.

f. *Aggressiveness* (Agresifitas), yaitu orang-orang dalam organisasi itu agresif dan kompetitif untuk menjalankan budaya organisasi sebaik-baiknya.

g. *Stability* (Stabilitas), yaitu kegiatan organisasi menekankan status quo sebagai kontras dari pertumbuhan.

Budaya organisasi merupakan nilai-nilai yang kemudian oleh semua anggota diyakini dan dipelajari, diterapkan, serta dikembangkan secara berkesinambungan, dengan fungsi sebagai

sistem perekat, dan menjadi acuan perilaku dalam organisasi dalam mencapai tujuan perusahaan yang telah ditetapkan (Moeljono, 2003). Kemudian ada pendapat lain yaitu budaya organisasi adalah kumpulan norma dan nilai-nilai yang menjadi acuan tingkah laku anggota-anggota organisasi. Sikap dan perilaku anggota organisasi akan mengikuti budaya yang berlaku didalam organisasi supaya diterima oleh lingkungannya (Luthans (1998). Budaya organisasi merupakan suatu sistem nilai, kepercayaan dan kebiasaan dalam suatu organisasi yang saling berinteraksi dengan struktur sistem formalnya untuk menghasilkan norma-norma perilaku organisasi (Sarplin (1995).

Variabel pembentuk budaya organisasi yang dijadikan dasar ukuran ini adalah penjabaran dari 6 (enam) dimensi budaya organisasi yang dikemukakan oleh Hofstede (1994:102) dimensi budaya yang dimaksud adalah :

1. Profesionalisme, adalah suatu kecakapan yang dimiliki oleh pekerja didalam suatu organisasi. pekerjaan yang dilakukan secara profesional akan menghasilkan yang optimal. Didalam organisasi yang memperhatikan nilai profesionalisme semua pekerja akan secara maksimal memperhatikan pekerjaannya sebagai bentuk dari tanggung jawab yang harus dilaksanakan. Dari segi keyakinan dan kemampuan dalam menyelesaikan tugas, pekerja profesional cenderung menuntut penghasilan yang lebih baik atau insentif yang lebih tinggi dari pekerja yang lainnya.

2. Kepemimpinan, yaitu tingkat keterlibatan atasan terhadap permasalahan di luar pekerjaan yang dialami oleh bawahan. Hubungan yang baik antar pekerja memungkinkan terciptanya situasi kerja yang nyaman. Adanya hubungan baik antar pekerja memengaruhi penilaian terhadap pekerja contohnya dalam hal promosi dan mempertahankan orang-orang dalam divisi. Seorang bawahan yang bertipe loyal dan mudah dibina akan lebih dipertahankan oleh atasan walaupun belum tentu memiliki potensi yang lebih dari yang lainnya.

3. Kepercayaan dengan rekan kerja, yaitu interaksi yang terjadi antara pekerja didalam organisasi. Sikap yang terbuka, ramah dalam pergaulan dan perilaku yang menunjukkan rasa persaudaraan yang tinggi diantara sesama pekerja, karena merasa senasib dan seperjuangan akan menumbuhkan kepercayaan dan perilaku yang positif.

4. Keteraturan, yaitu kondisi dimana terdapat aturan dan ketentuan yang wajib diikuti oleh seluruh anggota organisasi dilingkungan kerja tersebut. Hal ini dibuat untuk menjaga keseragaman dalam pelaksanaan, kemudahan dalam koordinasi dan pengawasan. Semua peraturan yang ditetapkan harus berlaku diberlakukan sama untuk seluruh anggota organisasi tanpa terkecuali untuk mewujudkan rasa keadilan.

5. Konflik, adalah situasi dimana terdapat pertentangan dan ketidakharmonisan yang dapat menimbulkan rasa tidak nyaman dalam melakukan pekerjaan didalam suatu organisasi. Hal ini dapat berpengaruh terhadap motivasi bekerja yang menurun serta berdampak negatif pada perilaku pekerja

6. Integrasi, yaitu iklim yang terbentuk dalam organisasi dimana pekerja merasa memiliki ikatan yang kuat dengan organisasi. Dalam kondisi seperti ini, pekerja akan menunjukkan loyalitas kepada organisasi. Pekerja akan merasa bangga karena menjadi bagian dari organisasi dan merasa aman dengan pekerjaannya karena merasa dihargai dan dipenuhi kebutuhan hidupnya.

Menurut Stoner (1995) budaya organisasi sebagai suatu cognitive framework yang meliputi sikap, nilai-nilai, norma perilaku dan harapan-harapan yang disumbangkan oleh anggota organisasi. Davis (1984) Budaya organisasi merupakan pola keyakinan dan nilai-nilai organisasi yang difahami, dijiwai dan dipraktikkan oleh organisasi sehingga pola tersebut memberikan artitersendiri dan menjadi dasar aturan berperilaku dalam organisasi. Monde dan Noe (1996) Budaya organisasi adalah sistem dari shared value, keyakinan dan kebiasaan-kebiasaan dalam suatu organisasi yang saling berinteraksi dengan struktur formalnya untuk menciptakan norma-norma perilaku. Budaya organisasi juga mencakup nilai-nilai dan standar-standar yang

mengarahkan perilaku pelaku organisasi dan menentukan arah organisasi secara keseluruhan.

Edgar H. Schein, menyatakan bahwa budaya terdiri dari beberapa lapisan atau tingkatan, yaitu: *Artefacts*, *Espoused Values* dan *Underlying Assumption*. Menurut Edgar H. Schein, budaya organisasi dilihat dari 3 (tiga) variable dimensi budaya organisasi, yaitu dimensi adaptasi eksternal (*external adaptation tasks*), dimensi integrasi internal (*internal intergration tasks*) dan dimensi asumsi-asumsi dasar (*basic underlying assumptions*).

Rincian lebih lanjut atas 3 (tiga) variable dimensi budaya organisasi dijelaskan pada uraian berikut :

a. Dimensi Adaptasi Eksternal (*External Adaptation Tasks*) Sesuai teori Edgar H. Schein, maka untuk mengetahui variable Dimensi Adaptasi Eksternal, indikator-indikator yang akan diteliti lebih lanjut meliputi: misi, tujuan, sarana dasar, pengukuran keberhasilan dan strategi cadangan. Pada organisasi bussines/private yang berorientasi pada profit, misi merupakan upaya adaptasi terhadap kepentingan-kepentingan investor dan stakeholder, penyedia barang-barang yang dibutuhkan untuk produksinya, manager dan karyawan, masyarakat dan pemerintah dan konsumen. Sedangkan dalam organisasi publik misi yang diemban merupakan hasil dari logika yang menyeimbangkan kebutuhan berbagai pihak yang terkait dengan keberadaan kementerian/lembag tersebut. Dalam rangka melengkapi

data untuk analisis, maka pada tesis ini stakeholder dimasukkan menjadi indikator sebagai salah satu object penelitian.

b. Dimensi Integrasi Internal (*Internal Intergration Tasks*) Dalam Dimensi Integrasi Internal, indikator-indikator yang akan diteliti, yaitu: bahasa yang sama, batasan dalam kelompok, penempatan status/ kekuasaan, hubungan dalam kelompok, penghargaan dan bagaimana mengatur yang sulit diatur.

c. Dimensi Asumsi-Asumsi Dasar (*Basic Underlying Assumptions*) Indikator-indikator yang akan diteliti untuk mengetahui variable dimensi asumsi- asumsi dasar, yaitu: hubungan dengan lingkungan, hakekat kegiatan manusia, hakekat kenyataan dan kebenaran, hakekat waktu, hakekat kebenaran manusia, hakekat hubungan antar manusia, homogenitas versus heterogenitas.

D.3 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Leo Agustino, 2008:7). Sedangkan menurut Wiliiam N. Dunn (2003:132), Kebijakan Publik (Public Policy) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari

pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.

Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik juga kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan para pejabat pemerintah (Anderson, 1979:3). Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh Dunn (2003:132), dalam pembuatan kebijakan publik melibatkan tiga elemen yaitu pelaku kebijakan, kebijakan publik, dan lingkungan kebijakan yang semuanya saling terhubung dan terkait.

Kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno, 2002:16). Dalam praktiknya kebijakan publik baiknya harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut (Winarno, 2001:190) :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan.

4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif), selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoriter).

Definisi kebijakan publik menurut para ahli merujuk berbagai sumber adalah sebagai berikut:

1. **Dewey (1927)** Kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan masalah-masalahnya”.
2. **Woll (1966)** Kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Adapun pengaruh dari tindakan pemerintah tersebut adalah:
 - a. Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.
 - b. Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntuk pemerintah untuk melakukan pengaturan,

penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.

- c. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat

Definisi kebijakan publik menurut Woll ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural), yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai serangkaian kerja para pejabat publik untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat.

3. **Easton (1969)** Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses manajemen, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.

4. **Hogwood dan Gunn (1984)** Hogwood dan Gunn menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan, yang menunjukkan makna yang berbeda-beda:

- a. Kebijakan sebagai label untuk sebuah aktivitas. Misal: kebijakan pendidikan, kebijakan industri;
- b. Kebijakan sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan. Misal: kebijakan tentang pelayanan publik yang berkualitas dan terjangkau oleh seluruh masyarakat, kebijakan pengurangan angka kemiskinan;
- b. Kebijakan sebagai proposal spesifik. Misal: kebijakan pengurangan subsidi bahan bakar minyak;
- c. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah. Misal: Keppres, keputusan menteri;
- d. Kebijakan sebagai otorisasi formal. Misal: keputusan DPR;
- e. Kebijakan sebagai sebuah program. Misal: program pengarusutamaan gender;
- f. Kebijakan sebagai sebuah keluaran (output). Misal: pengalihan subsidi bahan bakar minyak untuk mendorong pengembangan usaha kecil;
- g. Kebijakan sebagai sebuah hasil (outcome). Misal: peningkatan nilai investasi dan pendapatan pengusaha kecil sebagai implikasi pengalihan subsidi bahan bakar minyak untuk usaha kecil;

- i. Kebijakan sebagai teori atau model. Misal: jika infrastruktur fisik wilayah Indonesia Timur diperbaiki maka perkembangan sosial ekonomi wilayah itu semakin meningkat;
- j. Kebijakan sebagai sebuah proses. Misal: pembuatan kebijakan dimulai sejak penetapan agenda, keputusan tentang tujuan, implementasi sampai dengan evaluasi;

D.4 Definisi Implementasi Kebijakan

Ada beberapa konsep atau bentuk implementasi kebijakan menurut pendapat ahli. Implementasi menurut kamus Webster secara etimologis adalah sebagai berikut:

Konsep Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Selanjutnya Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan :

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Berdasarkan beberapa definisi dari para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

Berikut adalah beberapa bentuk/Model Implementasi Kebijakan menurut ahli:

1. George Edward III

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan konsep suatu implementasi kebijakan.

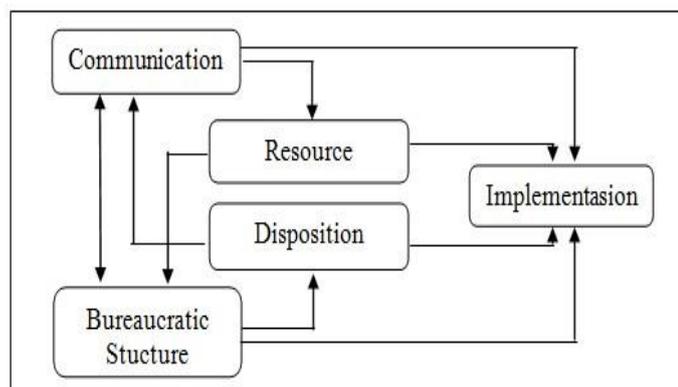
Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi juga saling berpengaruh didalam implementasi sebuah kebijakan.

Beberapa faktor itu harus ditampilkan untuk mengetahui bagaimana pengaruhnya terhadap implementasi. Maka dari itu Edward kemudian dengan tegas menyatakan bahwa didalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- a. Apa yang menjadi prasyarat dalam mengimplementasikan suatu kebijakan?
- b. Apa yang menjadi faktor utama dalam mencapai keberhasilan didalam mengimplementasikan kebijakan tersebut?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structur*.

Gambar 1.1
Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III



Sumber: Widodo, 2011:107

1) *Communication* (Komunikasi)

Merupakan suatu proses dalam menyampaikan sebuah informasi dari komunikator kepada komunikan. Sedangkan, komunikasi kebijakan memiliki arti proses menyampaikan suatu informasi kebijakan dari yang membuat kebijakan (*policy makers*) kepada yang melaksanakan kebijakan tersebut (*policy implementors*).

Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi tersebut harus disampaikan kepada yang melaksanakan kebijakan agar yang melaksanakan tersebut dapat memahami dengan utuh mengenai isi maupun arah serta tujuan serta target sasaran kebijakan, sehingga mereka dapat menyiapkan apa saja yang dapat dilakukan yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi didalam Implementasi kebijakan meliputi beberapa dimensi yang sangat berpengaruh seperti transformasi informasi (*transmisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi yang pertama adalah transformasi informasi, yang menginginkan supaya informasi tersebut tidak hanya sampai kepada pelaksana kebijakan tetapi juga harus sampai kepada target kebijakan dan pihak yang terkait dengan hal tersebut. Dimensi kedua adalah mengenai kejelasan informasi yaitu agar informasi yang disampaikan mudah dipahami, alasan lain juga agar terhindar dari salah menerjemahkan suatu

informasi dari yang melaksanakan kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan konsistensi sendiri diharapkan agar informasi yang ada disampaikan dengan konsisten sesuai dengan sumbernya agar tidak membingungkan semua pihak.

2) Sumber daya (*Resources*)

Dalam hal ini mempunyai peran penting didalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa:

“bagaimapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif”

Sumber daya disini artinya segala sumber yang dapat dipakai atau diberdayakan untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya dalam hal ini adalah berupa sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya fasilitas, informasi, maupun kewenangan yang dijabarkan sebagai berikut:

a. Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup secara kualitas dan kuantitasnya. Kualitas SDM disini adalah yang berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan berkompotensi dibidangnya, sedangkan dalam hal kuantitas yaitu berkaitan dengan jumlah dari SDM, apakah mencukupi untuk memenuhi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangatlah berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa adanya sumber daya manusia dan kemampuan sumber daya manusia maka implementasi kebijakan akan terhambat.

b. Anggaran (*Budgetary*)

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi terhadap suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, karena tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasarannya.

c. Fasilitas (*Facility*)

Meliputi sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi didalam implementasi kebijakan. Pengadaan sarana dan prasarana yang memadai seperti gedung, tanah, dan peralatan perkantoran akan menjadi penunjang dalam pelaksanaan suatu program kebijakan.

d. Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

Informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan akan menjadi faktor yang sangat penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Sementara itu wewenang memiliki peran penting untuk meyakinkan dan menjamin kebijakan yang dilaksanakan akan sesuai dengan yang dikehendaki.

3) Disposisi (*Disposition*)

Pola perilaku atau karakter dari implementor memiliki peranan penting dalam mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Sebagai contoh karakter penting yang wajib dimiliki implementor misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran tersebut diharapkan mampu mengarahkan implementor agar tetap berada pada program yang telah ditentukan, sedangkan komitmen yang tinggi membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan semua kewajibannya sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Sikap tersebut akan menentukan apakah suatu

kebijakan akan berjalan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan atau bahkan tidak terlaksana sama sekali.

4) Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi mempunyai efek yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Ada dua hal yang terdapat didalam aspek ini yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya terdapat SOP (*Standart Operation Procedure*), ini akan menjadi acuan bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, jika struktur suatu birokrasi terlalu panjang maka akan lebih mudah untuk melemahkan proses monitoring kemudian akan memberikan kesan bahwa alur birokrasi tersebut terlalu rumit dan tidak fleksibel.

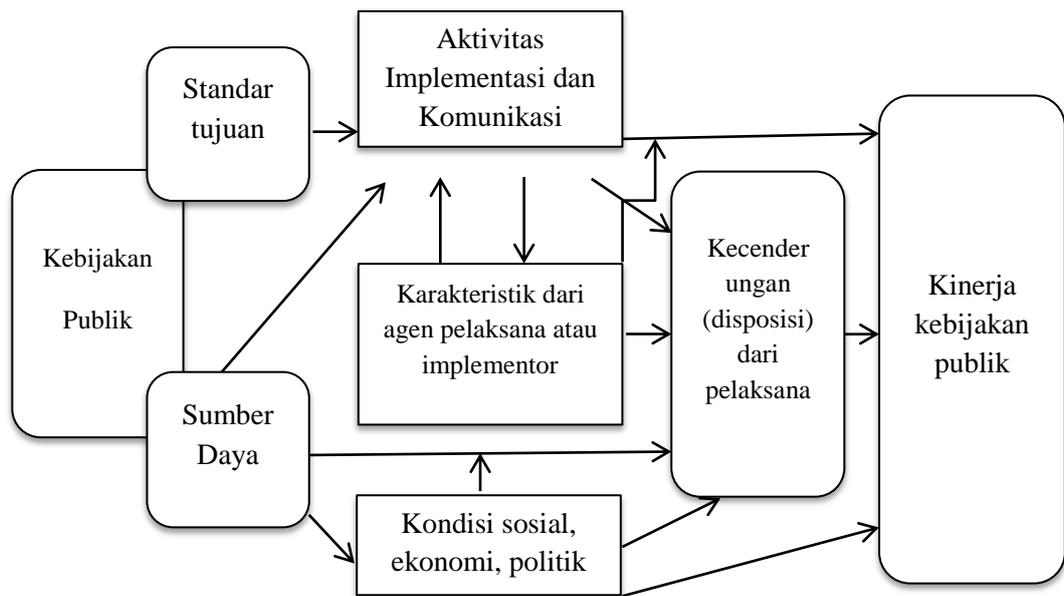
2. Van Meter dan Van Horn

Meter dan Horn menggambarkan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja.

Model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara *linier* dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja

kebijakan publik. Berikut beberapa faktor yang saling mempengaruhi:

Gambar 1.2
Implementasi kebijakan Model Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Dwidjowijoto

Menurut Wibawa berdasarkan model tersebut, suatu kebijakan haruslah menetapkan standar dan sasaran tertentu yang mesti dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atau tingkatan ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Standar dan sasaran harus dirumuskan secara spesifik dan konkret. Kemudian kebijakan menuntut tersedianya sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia seperti dana atau insentif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang akan dibutuhkan tidak

disediakan oleh pemerintah secara memadai. Kemudian antar organisasi dan aktivistas implementasi juga akan mendukung keefektifan dan implemetasi kebijakan. Semua pelaksana harus memahami apa yang menjadi tanggung jawab mereka. Tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa komunikasi merupakan suatu proses yang rumit, karena dikhawatirkan akan terjadi penyimpangan dalam penyampaian maupun penerimaan tugas dan tanggung jawab. Karakteristik dari agen pelaksana (implementor) sangat terkait dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Karakteristik agen pelaksana menurut Subarsono meliputi struktur birokrasi, norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi didalam birokrasi, yang saling memberi pengaruh terhadap pelaksanaan program-program tersebut.

3. Hoogwood & Gun

Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun menjelaskan bahwa untuk melaksanakan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat, yaitu:

- a. Pertama berkaitan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan timbul masalah besar.
- b. Kedua, apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai termasuk sumber daya waktu.

- c. Ketiga, apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Keempat, apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang ada.
- e. Kelima, adalah seberapa banyak waktu hubungan kausalitas yang terjadi, asumsinya semakin sedikit hubungan sebab akibat semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai.
- f. Keenam, apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya jika hubungan saling ketergantungan tinggi, implementasi tidak akan berjalan secara efektif.
- g. Ketujuh, pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Kedelapan, syarat-syarat telah diperinci dan ditempatkan didalam urutan yang benar.
- i. Kesembilan, komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Kesepuluh, adalah pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

4. Merille S. Grindle

Model ini ditentukan oleh “isi kebijakan dan konteks implementasinya”. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Dalam model ini juga tingkat keberhasilan sangat ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan meliputi:

- a. Kepentingan dan terpengaruh oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang akan dihasilkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Pelaksana program, dan
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga
- c. Kepatuhan dan daya tanggap

Budaya Organisasi Pemerintahan DIY

E. Definisi Konseptual

E.1 Implementasi Kebijakan Peraturan Gubernur Nomor 72
Tahun 2008

E.2 Implementasi Kebijakan adalah suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh implementor dengan harapan akan mendapatkan hasil sesuai dengan tujuan atau sasaran dari kebijakan itu sendiri.

F. Definisi Operasional

F.1 Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008

F.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

a) Komunikasi

1. Transmisi Komunikasi yaitu terkait dengan alur sosialisasi pelaksana
2. Kejelasan informasi dan konsistensi pelaksanaan program yaitu terkait dengan usaha pelaksana dalam memberikan pemahaman kebijakan.

b) Sumber Daya

Sumber daya pada BKPM hanya dapat ditemui 3 sub faktor, ini dikarenakan kurangnya respon positif dari narasumber dalam memberikan data berupa dokumen maupun dalam wawancara sehingga sumber daya yang dapat ditemukan dan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Sumber Daya Manusia yaitu yang berkaitan dengan jumlah pelaksanaan dan kualitas pelaksanaan.
2. Fasilitas yaitu mengenai sarana dan prasarana yang tersedia.
3. Informasi dan Kewenangan berkaitan dengan ketersediaan informasi yang relevan serta kewenangan berkaitan dengan jaminan terlaksananya kebijakan sesuai dengan yang dikehendaki.

c) Disposisi

Dukungan, respon, dan *feedback* dari pelaksanaan yaitu terkait dengan sikap, pelayanan, *feedback* dan sikap pemahaman pelaksana serta proses pelaksanaan program.

d) Struktur Birokrasi

Berkaitan dengan mekanisme dan struktur birokrasi yang ada.

G. Metode Penelitian

G.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah kualitatif deskriptif. Menurut Miles dan Huberman (2004), penelitian

kualitatif adalah penelitian yang berusaha memahami dan menafsirkan suatu fenomena/ peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif penelitian. Penelitian kualitatif juga digunakan untuk mengeksplorasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan budaya organisasi pemerintahan melalui wawancara dan dokumentasi.

G.2 Unit Analisis

Unit analisisnya adalah Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY yang dianggap relevan dalam artian tepat menurut peneliti untuk dijadikan sumber data yang diperoleh dari pegawai yang ada di Badan tersebut.

G.3 Jenis Data

G.3.1 Data Primer

Merupakan data yang diperoleh secara langsung yaitu dalam proses wawancara berupa keterangan dari pihak-pihak yang berhubungan dengan permasalahan yang ada.

G.3.2 Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada di Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY dan didukung dengan adanya catatan, laporan-laporan, buku-buku, media massa dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

G.4 Teknik Pengumpulan Data

G.4.1 Teknik Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara atau bertanya langsung kepada responden guna mendapatkan informasi yang diperlukan secara langsung dengan responden ditempat penelitian. Menurut M. Natsir bahwa interview adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya dan responden. Dalam penelitian ini narasumber wawancara adalah bapak Drs. Martono Heri Prasetyo, M.Si (Kepala Subbag Umum), Ibu Utami (staf bagian pengawasan), dan Bapak Budiasih (staf bagian promosi) dari Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY, Ibu Tuty Amalia, SH., M.Si, kasubag pembinaan dan

pengendalian kabupaten/kota, dan Ibu Nita Arfiyani, S.IP, staf bagian kelembagaan, bidang analis organisasi dari Biro Organisasi DIY.

G.4.2 Observasi

Metode observasi adalah cara pengumpulan data yang dilakukan dengan melakukan kegiatan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian. Observasi merupakan suatu kegiatan pengamatan pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang diselidiki.

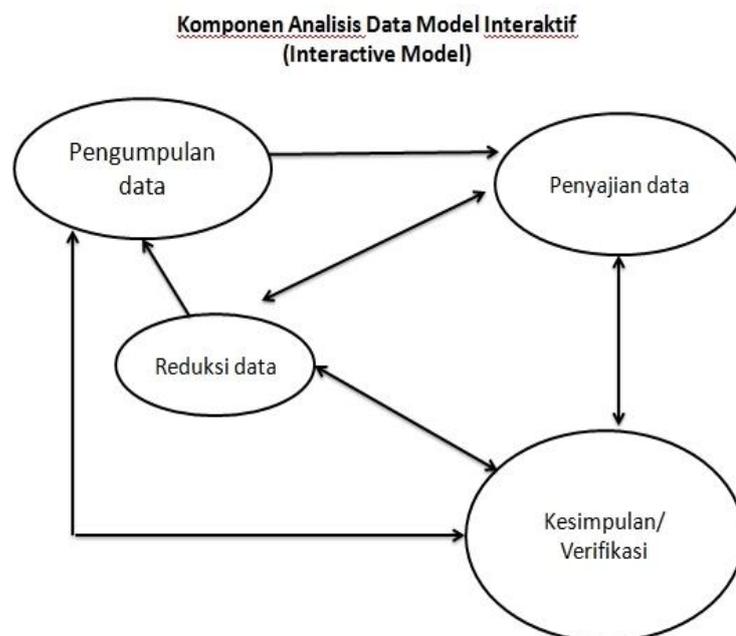
G.4.3 Teknik Dokumentasi

Dokumentasi adalah bahan-bahan tertulis yang mendukung kelengkapan data dari penelitian. Misalnya majalah, kliping, surat kabar, makalah-makalah, arsip-arsip, catatan-catatan serta pengambilan gambar baik yang terdapat di Badan Kerjasama dan Penanaman Modal DIY maupun yang ada di perpustakaan yang berkaitan dengan penelitian ini.

G.5 Teknik Analisis Data

Teknik yang dipakai adalah mengembangkan suatu kerangka kerja deskriptif untuk mengorganisasikan studi kasus atau deskriptif kasus. Penganalisaan data hasil penelitian memakai metode analisa deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa bentuk kata-kata tertulis, lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati, yang menunjukkan berbagai fakta yang ada dan dilihat selama penelitian berlangsung. Prosedur analisa datanya adalah sebagai berikut:

Gambar 1.3



Sumber: Miles dan Huberman, 1994 dalam Husaini dan Pumomo (2008)

G.5.1 Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

G.5.2 Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan dan mengkode data yang diperoleh dari pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

G.5.3 Penyajian data

Penyajian data dilakukan dengan menggambarkan keadaan sesuai dengan data yang sudah direduksi dan disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah dipahami.

G.5.4 Menarik kesimpulan

Pada tahap ini peneliti menarik kesimpulan terhadap data yang sudah direduksi dalam laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan, dan memilih data yang mengarah pada pemecahan masalah, dan pada akhirnya mampu menjawab permasalahan serta tujuan yang ingin dicapai.