

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara multikultural. Terdapat ribuan keragaman dari Sabang sampai Merauke. Dari segi keragaman agama, menurut data hasil Sensus Penduduk 2010 menunjukkan bahwa terdapat sekitar 250 etnis/suku ada di Indonesia. Ragam bahasa yang berkembang pun banyak, secara keseluruhan jenis bahasa daerah yang ada Indonesia mencapai sekitar 2.500 jenis bahasa atau hampir dua kali lipat dari jumlah jenis suku bangsa yang mencapai sebanyak 1.340 suku bangsa.

Keragaman yang ada di Indonesia pastinya akan berpengaruh terhadap banyaknya budaya yang dapat dikatakan merupakan ruh Negara Indonesia. Tanpa keragaman, maka tidak akan ada slogan “Bhinneka Tunggal Ika”. Dalam Syafiie (2006:136) telah dijelaskan bahwa Kebudayaan dalam Bahasa Inggris disebut “*culture*”, dalam Bahasa Latin disebut “*colere*” yang juga diistilahkan dengan peradaban atau budi. Dalam Bahasa Arab disebut “*aqhlak*”. Sedangkan dalam Bahasa Indonesia sendiri, kebudayaan secara bahasa berasal dari kata Sansekerta yaitu “*buddhayah*” yang merupakan bentuk jamak dari *buddhi* (akal) yang pada akhirnya dikembangkan menjadi kemampuan akal budi seseorang ataupun sekelompok manusia. Para pakar pun telah merumuskan definisi tentang kebudayaan, antara lain:

Menurut Koentjaraningrat, kebudayaan merupakan keseluruhan suatu sistem gagasan, tindakan, serta hasil karya manusia dalam kehidupan. Kebudayaan juga dijadikan milik diri tiap manusia dengan belajar.

Menurut Moh. Hatta, kebudayaan adalah ciptaan hidup dari suatu bangsa.

Praktik dari budaya di Indonesia yang beragam dapat diamati di berbagai suku yang mendiami seluruh Indonesia. Hal ini senada dengan salah satu ungkapan Bahasa Jawa yang berbunyi “Desa Mawa Cara, Negara Mawa Tata”, bahwa setiap tempat mempunyai cara atau adat masing-masing. Dalam Inu (2006:137) juga telah disebutkan berbagai contoh kebudayaan yang beragam di Indonesia dalam kaitannya dengan Administrasi Publik seperti budaya Jawa yang dinilai relative lebih merendah dibandingkan suku-suku lain di Indonesia. Maksudnya, orang Jawa menjunjung tinggi unggah-ungguh serta sopan santun dalam bergaul. Hal ini dapat dilihat dari cara memasang keris di punggung (dibelakang) dengan tujuan agar tidak mengancam. Terdapat pula penjabaran mengenai budaya Batak yang disebut cenderung spontan dalam mengemukakan pendapat, yang mana hal tersebut bertentangan dengan budaya Jawa yang telah dijelaskan dalam kaitannya dengan Administrasi Publik.

Administrasi Publik dan Budaya tentunya tidak dapat dipisahkan dan saling berkaitan, khususnya dalam pembuatan Kebijakan oleh Pemerintah. Dalam Subarsono (2011:3) menurut pandangan David Easton menyatakan bahwa ketika pemerintah membuat setiap kebijakan, maka ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat. Karena, setiap kebijakan sudah

pasti mengandung seperangkat nilai didalamnya. Di sisi lain juga dijelaskan pendapat Harrold Laswell dan Abraham Kaplan yang menyatakan bahwa kebijakan public hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika social yang ada dalam masyarakat. Kedua pendapat tersebut dapat diartikan bahwa kebijakan public harus mampu mencerminkan budaya yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Kebijakan mengenai pelayanan publik telah dibuat oleh pemerintah. pusat dalam UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik; UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara; dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan di tingkat daerah, dengan adanya Otonomi Daerah telah memudahkan Pemerintah Daerah untuk membuat kebijakan tentang pelayanan public yang sesuai dengan kondisi wilayah. Seperti budaya kerja “*Giot Ipas*” di Pemkab Pasaman Barat, Sumatera Barat; budaya Keekerabatan Karo di lingkungan PNS Pemkab Karo, Sumatera Utara; Budaya “*Satriya*” di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan lain-lain.

Adapun penelitian ini akan meneliti tentang Kebijakan di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Budaya Pemerintahan “*Satriya*”, yang tertuang dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Budaya pemerintahan yang tertuang tentunya sesuai dengan jargon “Jogja Kota Budaya”. Kota budaya yang dimaksud adalah bahwa Yogyakarta merupakan wilayah yang menjunjung tinggi budaya, mulai dari budaya fisik maupun non-fisik. Dengan adanya Peraturan Gubernur tersebut, diharapkan implementasinya dapat berjalan dengan baik sesuai dengan jargon yang selama ini disuarakan.

Secara garis besar, Kebijakan tersebut bertujuan untuk menanamkan Budaya Pemerintahan terhadap para Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Budaya pemerintahan yang dimaksud disebut dengan budaya “Satriya”. Penanaman budaya Satriya bertujuan untuk Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan; dan meningkatkan kualitas pribadi pegawai. Dalam pelaksanaannya, penanaman budaya Satriya dilakukan oleh beberapa aktor yang bertugas merumuskan program; melakukan internalisasi; sosialisasi; hingga evaluasi. Dalam kebijakan tersebut telah dijelaskan mengenai latar belakang perlunya penerapan budaya Satriya, yaitu bahwa Landasan Filosofi Budaya Pemerintah Satriya adalah “*Hamemayu Hayuning Bawana*” yang merupakan cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta berdasarkan nilai budaya. Hamemayu Hayuning Bawana mengandung makna sebagai kewajiban melindungi, memelihara serta membina keselamatan dunia dan lebih mementingkan berkarya untuk masyarakat daripada memenuhi ambisi pribadi.

Adapun penjelasan mengenai budaya Satriya berdasarkan isi dari kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

**Selaras** artinya dalam kehidupan selalu menjaga kelestarian dan keseimbangan hubungan manusia dengan Tuhan, alam dan sesama manusia.

Indikator perilaku :

1. Taqwa, taat dan patuh pada nilai-nilai ajaran agama.
2. Mencintai lingkungan hidup dengan peduli dan menjaga lingkungan alam sekitar.
3. Memelihara kebersihan dan keindahan lingkungan kerja dan lingkungan hidup.
4. Menjaga hubungan yang harmonis dengan keluarga, rekan kerja dan masyarakat.

**Akal budi luhur-jati** diri artinya keluhuran jatidiri seseorang merupakan pengejawantahan perikemanusiaannya. Indikator perilaku:

1. Sadar akan rasa benar dan salah.
2. Menjunjung tinggi integritas (jujur dan dapat dipercaya).
3. Taat terhadap norma agama dan hukum.
4. Menjunjung tinggi etika.
5. Berkomunikasi dengan santun dan bersedia menerima masukan.
6. Adaptif terhadap perubahan.

**Teladan–keteladanan** artinya dapat dijadikan anutan/sebagai teladan/ccontoh oleh lingkungannya. Indikator perilaku:

1. Menjadi teladan dalam perilaku.
2. Menjalankan perannya secara adil dan arif bijaksana.
3. Menjadi pendorong kemajuan.

**Rela Melayani** artinya memberikan pelayanan yang lebih dari yang diharapkan masyarakat. Indikator perilaku:

1. Menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi atau kelompok.
2. Mengantisipasi kebutuhan masyarakat.
3. Membangun kerjasama yang produktif.

**Inovatif** artinya selalu melakukan pembaharuan yang bersifat positif ke arah kemajuan individu dan kelompok. Indikator perilaku:

1. Berkemauan keras untuk mencari dan menciptakan sesuatu yang baru menuju kemajuan;
2. Senantiasa belajar, baik secara individual maupun berkelompok untuk memperoleh materi pembaharuan;
3. Tidak bersikap egois dan tetap menjunjung tinggi etika;

**Yakin dan percaya diri** artinya dalam melaksanakan tugas selalu didasari atas keyakinan dan penuh percaya diri bahwa apa yang dilaksanakan akan membawa kemajuan dan manfaat baik ke intern maupun ke ekstern. Indikator perilaku:

1. Selalu mengasah ketajaman rasa untuk memilih dan memilah jenis tugas dan pekerjaan yang diyakini akan membawa manfaat dan kemajuan yang positif.
2. Menjunjung tinggi azas kejujuran sebagai modal utama keyakinan dan percaya diri dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan.
3. Memegang teguh ajaran falsafah : sawiji, greget, sengguh, ora mingkuh (konsentrasi, semangat, percaya diri dengan rendah hati, dan bertanggung jawab).

**Ahli – profesional** artinya mempunyai kompetensi, komitmen dan prestasi pada pekerjaannya. Indikator perilaku:

1. Bertanggung jawab terhadap pekerjaannya.
2. Mempunyai komitmen yang tinggi dalam melakukan pekerjaannya.

3. Dengan keahlian dan kecerdasan yang dimiliki selalu ingin mencapai yang terbaik.
4. Disiplin yang didasari ketulusan dan keikhlasan.
5. Cermat, tepat dan cepat.
6. Bertindak secara efektif dan efisien.
7. Mempunyai kreativitas dalam bekerja.
8. Bekerja mandiri dalam kebersamaan.
9. Berfikir jauh ke depan dengan melihat peluang inovasi.

Kebijakan tersebut seharusnya dapat dilaksanakan dengan baik oleh seluruh ASN di lingkungan Organisasi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta karena sudah terdapat panduan lengkap dan mudah dilaksanakan oleh setiap Organisasi Pemerintah yang ada di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Namun fakta yang terjadi di lapangan terdapat beberapa permasalahan dalam implementasinya. Yaitu sebagai berikut:

1. Ketidaksiapan OPD penanggungjawab budaya Satriya dalam melakukan sosialisasi dan internalisasi kepada para ASN.
2. Budaya Satriya tidak dipatuhi secara penuh oleh para ASN.
3. Tingkat kontinuitas dan konsistensi budaya Satriya kurang dapat diprediksi.
4. Bentuk dan pelaksanaan sanksi terhadap pelanggar budaya Satriya tidak diperjelas.

Analisis awal yang melatarbelakangi permasalahan-permasalahan dalam implementasi budaya Satriya adalah sebagai berikut:

1. Ketidaksiapan OPD penanggungjawab budaya Satriya dalam melakukan sosialisasi dan internalisasi kepada para ASN.

Ketidaksiapan OPD penanggungjawab budaya Satriya disebabkan oleh kurang matangnya persiapan (*grand design*) budaya Satriya itu sendiri. OPD penanggungjawab tentunya merasa kurang memiliki protokol yang baku dalam menerapkan budaya satriya terhadap instansi mereka.

2. Budaya Satriya tidak dipatuhi secara penuh oleh para ASN.

Ketidakpatuhan ASN terhadap budaya satriya dapat disebabkan oleh kurang seriusnya penanggungjawab sosialisasi dan internalisasi budaya Satriya tersebut, yaitu para pemimpin OPD di masing-masing instansi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Tingkat kontinuitas dan konsistensi budaya Satriya kurang dapat diprediksi.

Kalau dari outputnya saja kurang dapat ditanamkan secara maksimal, maka tingkat kontinuitas atau keberlanjutan kebijakan ini juga masih perlu dipertanyakan. Apakah akan terus dilanjutkan dengan hasil yang kurang maksimal atau malah diberhentikan?

4. Bentuk dan pelaksanaan sanksi terhadap pelanggar budaya Satriya tidak diperjelas.

Agar penerapan peraturan menjadi maksimal, hendaknya terdapat perangkat *reward and punishment* agar setiap target dari peraturan tersebut mau melaksanakan dengan baik. Dalam budaya Satriya ini, tidak ada penjelasan secara substantif dalam hal *reward and punishment*.

Sebagai data awal penunjang penelitian ini adalah data jumlah ASN yang ada di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dapat dilihat pada gambar berikut:

**Tabel 1.1**  
**Jumlah ASN di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

| No | Instansi   | Laki-laki | Perempuan | Total |
|----|--|-----------|-----------|-------|
| 1  | Sekretariat Daerah   | 7         | 1         | 8     |
| 2  | Biro Tata Pemerintahan   | 21        | 25        | 46    |
| 3  | Biro Hukum   | 20        | 20        | 40    |
| 4  | Biro Organisasi  | 16        | 23        | 39    |
| 5  | Biro Umum, Humas dan Protokol                                      | 62        | 33        | 95    |
| 6  | Biro Adm. Perekonomian dan SDA                                     | 20        | 15        | 35    |
| 7  | Biro Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pembayaran Pembangunan | 29        | 17        | 46    |
| 8  | Biro Bina Mental Spiritual   | 13        | 21        | 34    |
| 9  | Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat                                  | 14        | 18        | 32    |
| 10 | Paniradya Keistimewaan   | 21        | 18        | 39    |

*Sumber: BPS Daerah Istimewa Yogyakarta*

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, akan diteliti lebih lanjut mengenai kebijakan budaya pemerintahan yang ada pada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan judul **“Implementasi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Budaya Pemerintahan “Satriya” di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka dapat diidentifikasi rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Budaya Pemerintahan “Satriya” di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Budaya Pemerintahan “Satriya” di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Budaya Pemerintahan “Satriya” di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Budaya Pemerintahan “Satriya” di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1. Kegunaan Praktis**

Peneliti dapat memberikan saran-saran kepada pihak Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berupa langkah-langkah yang harus diambil dalam rangka menjaga keberlangsungan implementasi kebijakan tentang

budaya pemerintahan Satriya di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta agar dapat berjalan dengan lebih baik.

#### **1.4.2. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini dapat memperkaya aspek-aspek pengembangan teori didalam implementasi sebuah kebijakan. Khususnya dalam kebijakan tentang budaya Aparatus Sipil Negara di daerah-daerah agar sesuai dengan budaya yang berkembang di daerah tersebut.

### **1.5 Kajian Teori**

#### **1.5.1. Penelitian Terdahulu**

Kajian terhadap penelitian terdahulu merupakan cara bagi peneliti untuk menghindari persamaan penelitian serta plagiasi. Kajian terhadap penelitian terdahulu dituangkan kedalam matriks penelitian terdahulu.

Adapun tujuan dari kajian tersebut adalah untuk memiliki sifat keterbaharuan dalam yang sedang dilakukan ditemukan. Karena keterbaharuan merupakan syarat sebuah penelitian.

Berikut adalah tabel penelitian terdahulu:

**Tabel 1.2**  
**Penelitian Terdahulu**

| No. | Nama Peneliti                             | Judul Penelitian  | Tahun dan Sumber Jurnal  | Rancangan Penelitian    | Hasil Penelitian   |
|-----|---|---|--|-------------------------|--|
| 1   | Rhys Andrews, Richard Cowell, James Downe | Promoting Civic Culture By Supporting Citizenship: What Difference Can Local Government Make? | 2010<br>Blackwell Publishing Ltd. Public Administration Vol. 89, No. 2, 2011 (595–610) | Penelitian Kuantitatif  | Upaya Pemerintah Lokal (Daerah) untuk memberdayakan warga negara cenderung mendapat manfaat dari hal-hal yang bersifat konseptual dan jelas terhadap kaum muda dan bahwa pendekatan sosial-budaya dapat mengurangi ketidakpuasan di daerah perkotaan. Cara terbaik untuk merancang dan menerapkan pendekatan sosial-budaya dapat memberikan manfaat bagi pembuat kebijakan dan praktisi yang berusaha mencapai tujuan kebijakan. |
| 2   | Clive Gray                                | Managing Cultural Policy: Pitfalls and Prospects  | 2009<br>Blackwell Publishing Ltd. Public Administration Vol. 87, No. 3, 009 (574–585)  | Penelitian Eksplanatori | Alternatif bagi aktor negara untuk membuat kebijakan tentang kebudayaan adalah dengan mengembangkan berbagai bentuk analisis yang kompleks. Walaupun demikian, terdapat kemungkinan akan menghapus dikotomi politik dan administrasi yang ada di dalam sektor kebijakan.   |
| 3   | Massaras P., Sahinidis A., P. George      | Organizational Culture and Motivation in the Public Sector. The case of the City of Zografou  | 2014<br>Procedia Economics and Finance 14 (2014) 415 – 424                             | Penelitian Kuantitatif  | Budaya organisasi yang diadopsi oleh organisasi publik merupakan faktor penting dalam membentuk tingkat motivasi kerja.  |

|   |   |   |   |                        |  |
|---|---|---|---|------------------------|--|
| 4 | Andrew Goddard                                  | Organizational Culture and Budget Related Behavior: A Comparative Contingency Study of Three Local Government Organizations                                     | 1997<br>University of Illinois: The International Journal of International Journal of Accounting, Vol. 32, No. 1, pp. 79-97 | Penelitian Kuantitatif | Budaya merupakan pengaruh penting pada partisipasi pegawai, dan bahwa partisipasi yang dirasakan mungkin sama pentingnya dengan tingkat partisipasi actual (yang sebenarnya).  |
| 5 | Dana Indra Sensuse, Elin C., Wahyu Catur Wibowo | Knowledge Management: Organizational Culture in Indonesian Government Human Capital Management  | 2015<br>Procedia Computer Science 72 (2015) 485 – 494   | Penelitian Kuantitatif | Nilai-nilai budaya dalam organisasi dianggap sebagai komunikasi yang efektif, komitmen dan pengembangan organisasi yang berkelanjutan.   |
| 6 | Aldri Frinaldi, Muhamad Ali Embi                | Pengaruh Budaya Kerja Etnik terhadap Budaya Kerja Keberanian dan Kearifan PNS Dalam Pelayanan Publik yang Prima (Studi pada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat) | 2011<br>LAB-ANE FISIP Untirta: Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011  | Penelitian Kuantitatif | Pengaruh budaya kerja etnik terhadap budaya kerja keberanian dan kearifan PNS sangatlah tinggi. PNS etnik Minangkabau cenderung berupaya mengelak dari resiko. Etnik Jawa cenderung mengikuti prosedural yang ketat dan kaku atau menunggu arahan pimpinan (paternalistik). Etnik Mandailing cenderung primordial.                                       |
| 7 | Ardiyanto, Juanda Nawawi, Andi Lukman Irwan     | Hubungan Budaya Lokal dalam Pelayanan Pemerintahan di Kabupaten Tana Toraja   | 2014<br>Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 7, Nomor 1, Januari 2014   | Kualitatif Deskriptif  | Dalam penerapan budaya lokal tallu bakaa terdapat faktor yang mendukung, seperti ASN yang berasal dari suku Toraja, dorongan dalam diri ASN, dan dukungan pimpinan. Namun, ada pula faktor yang menghambat seperti ASN yang tidak memahami nilai budaya lokal tallu bakaa dan tidak adanya inisiatif untuk belajar mengenai nilai budaya lokal tersebut. |

### **1.5.3 Administrasi Publik**

Pada awal masa perkembangannya, Ilmu Administrasi Negara memiliki pandangan dari beberapa ahli Administrasi Negara. Para ahli menciptakan paradigma yang mencari ciri Administrasi Negara.

Menurut Nicholas Henry dalam bukunya (Thoha 2008 : 18-23)

#### **1. Paradigma 1 : Dikotomi politik-administrasi (1900-1926)**

Waktu yang menandai periode paradigma pertama adalah dipublikasikannya buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Dalam buku yang berjudul *Politics and Administration* (1900), Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah. “Politik “menurut Goodnow, harus berhubungan dengan kebijaksanaan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan negara, sedangkan administrasi harus berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian yang menjadi dasar pembeda adalah pemisahan kekuasaan.

Penekanan paradigma kesatu adalah pada lokus (tempat) dimana administrasi negara berada, Goodnow dan para pengikutnya berpendapat administrasi negara seharusnya memfokuskan diri pada birokrasi pemerintahan.

#### **2. Paradigma 2 : Prinsip-prinsip administrasi negara (1927-1937)**

Dalam administrasi negara memang ada prinsip-prinsipnya. Prinsip-prinsip itu akan ditemukan dan para pegawai administrasi akan dapat memperoleh keahlian dalam bidangnya, jika mereka belajar cara menerapkan prinsi-prinsip tersebut.

Fokus pada bidang ini yaitu keahlian dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi bertambah luas. Lokus administrasi negara berlaku di mana pun, karena prinsip adalah tetap prinsip dan tetap administrasi. Prinsip-prinsip administrasi ada dan tetap berlaku, dengan batasan prinsip-prinsip “bekerja” dalam suasana administrasi manapun, tanpa memandang budaya, fungsi, lingkungan, misi atau kerangka institusional serta tanpa pengecualian prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan di mana pun juga dengan berhasil.

Bagi Gulick dan Urwick, prinsip-prinsip administrasi adalah penting sedangkan keterkaitan prinsip tersebut diterapkan tidaklah penting. Dengan kata lain “fokus lebih penting daripada lokus.”

### **3. Paradigma 3 : Administrasi negara sebagai ilmu politik (1950-1970)**

Sebagai akibat dari perhatian dan kritik-kritik konseptual yang mengalir, administrasi negara melompat ke belakang dengan serta merta ke dalam induk disiplin ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharainya kembali penentuan lokus yaitu birokrasi pemerintah tetapi dengan demikian kehilangan fokusnya. Singkat kata, tahap penentuan ketiga ini sebagian besar merupakan usaha menetapkan kembali kaitan-kaitan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik.

Perbandingan administrasi negara, sebagaimana diterangkan Ferral Heady, memusatkan pada lima “permasalahan motivasi” sebagai kegiatan ilmiah ;pencarian teori ; dorongan bagi aplikasi praktis ; sumbangan bagi perluasan perbandingan politik ; perlunya peneliti yang terlatih dalam tradisi hukum administrasi; dan analisa perbandingan berbagai masalah administrasi

yang ada. Administrasi negara mempunyai dua perbedaan dengan masing-masing mempunyai kajian perbandingan sub-bidangnya.

**4. Paradigma 4 : Administrasi negara sebagai ilmu administrasi (1956-1970)**

Istilah ilmu administrasi disini digunakan sebagai penangkap semua frasa bagi kajian di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Sebagai paradigma, ilmu administrasi menyajikan suatu fokus, bukan lokus. Menawarkan teknik, seringkali tekniknya sangat canggih yang menurut keahlian dan spesialisasi tapi untuk bidang apa keahlian tersebut harus diterapkan tidak dijelaskan. Sebagaimana pada paradigma 2, administrasi adalah administrasi dimanapun ia ditemui fokus lebih diperhatikan daripada lokus.

Di awal tahun 1990-an, “Pengembangan Organisasi” makin banyak mendapat perhatian sebagai bidang khusus ilmu administrasi. Pengembangan organisasi sebagai ilmu, berakar pada psikologi sosial dan nilai : “demokrasi” birokrasi, baik negara maupun swasta dan swaktualisasi para anggota perorangan dari organisasi.

**5. Paradigma 5 : Administrasi negara sebagai administrasi negara (1970 sampai sekarang)**

Belum ada fokus bidang studi yang bisa disebut “ilmu administrasi yang murni”, yang ada adalah teori organisasi yang selama 2,5 dasawarsa terakhir memuaskan perhatiannya perilaku orang-orang di dalamnya dan mengapa demikian, serta bagaimana dan mengapa keputusan dibuat. Sedikit

saja kemajuan dalam menggambarkan lokus dari bidang studi tersebut atau dalam menentukan apa relevansi kepentingan umum, urusan umum dan “penentuan kebijakan umum” bagi para ahli administrasi negara. Meskipun begitu, bidang ini merupakan faktor-faktor sosial fundamental tertentu yang khas bagi negara-negara terbelakang sebagai lokusnya.

Pengertian Administrasi Publik menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Prethuis dalam Syafiie (2006:23) adalah:

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

Selain itu, dalam Syafiie (2006:24) juga diterangkan pengertian Administrasi Publik menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro, yaitu:

1. Administrasi publik adalah suatu usaha kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintah.
2. Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, yudikatif serta hubungan diantara mereka.

3. Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Administrasi publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Menurut Prajudo Atmosudirdjo dalam Syafiie (2006:24), Administrasi Publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Arifin Abdurachman dalam Syafiie (2006:25) menyatakan bahwa Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.

Dari beberapa pendapat para ahli mengenai Administrasi Publik yang telah dijelaskan, dapat diambil kesimpulan bahwa Administrasi Publik merupakan ilmu yang mempelajari tentang kebijakan pemerintah, kelompok pemerintahan, serta pelayanan terhadap masyarakat dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi negara sebagai organisasi dan administrasi.

Ruang lingkup administrasi publik menurut Syafiie (2006:27) adalah sebagai berikut:

1. Dibidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan yang banyak ditulis pakar pemerintahan.

2. Dibidang kekuasaan yang banyak ditulis oleh pakar politik.
3. Dibidang peraturan perundang-undangan banyak ditulis oleh pakar ilmu hukum tata Negara.
4. Dibidang kenegaraan banyak ditulis para pakar ilmu Negara.
5. Dibidang pemikiran hakiki yang banyak ditulis para ahli ilmu filsafat.
6. Dibidang ketatalaksanaan banyak ditulis oleh para ilmu administrasi.

Sedangkan menurut pendapat lain dalam Keban (2014:11), ruang lingkup administrasi publik meliputi enam dimensi strategis yaitu:

1. Dimensi Kebijakan : menyangkut proses pembuatan keputusan untuk penentuan tujuan dan cara atau alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tersebut.
2. Dimensi Struktur Organisasi : berkenaan dengan pengaturan struktur yang meliputi pembentukan unit, pembagian tugas antar unit (lembaga-lembaga publik) untuk mencapai tujuan dan target, termasuk wewenang dan tanggung jawabnya.
3. Dimensi Manajemen : menyangkut proses bagaimana kegiatan- kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan (digerakkan, diorganisir dan dikontrol) untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip manajemen.
4. Dimensi Etika : memberikan tuntutan moral terhadap administrator tentang apa yang salah dan apa yang benar atau apa yang baik dan yang buruk.

5. Dimensi Lingkungan : adalah suasana dan kondisi sekitar yang mempengaruhi seluruh dimensi yang ada yaitu dimensi struktur organisasi, manajemen, kebijakan dan tanggung jawab moral.
6. Dimensi Akuntabilitas Kinerja : memberikan suatu bukti nyata tentang kehadiran dan kegunaan riil pemerintah yang menjalankan fungsi-fungsi administrasi publik di dalam suatu negara.

#### **1.5.4 Kebijakan Publik**

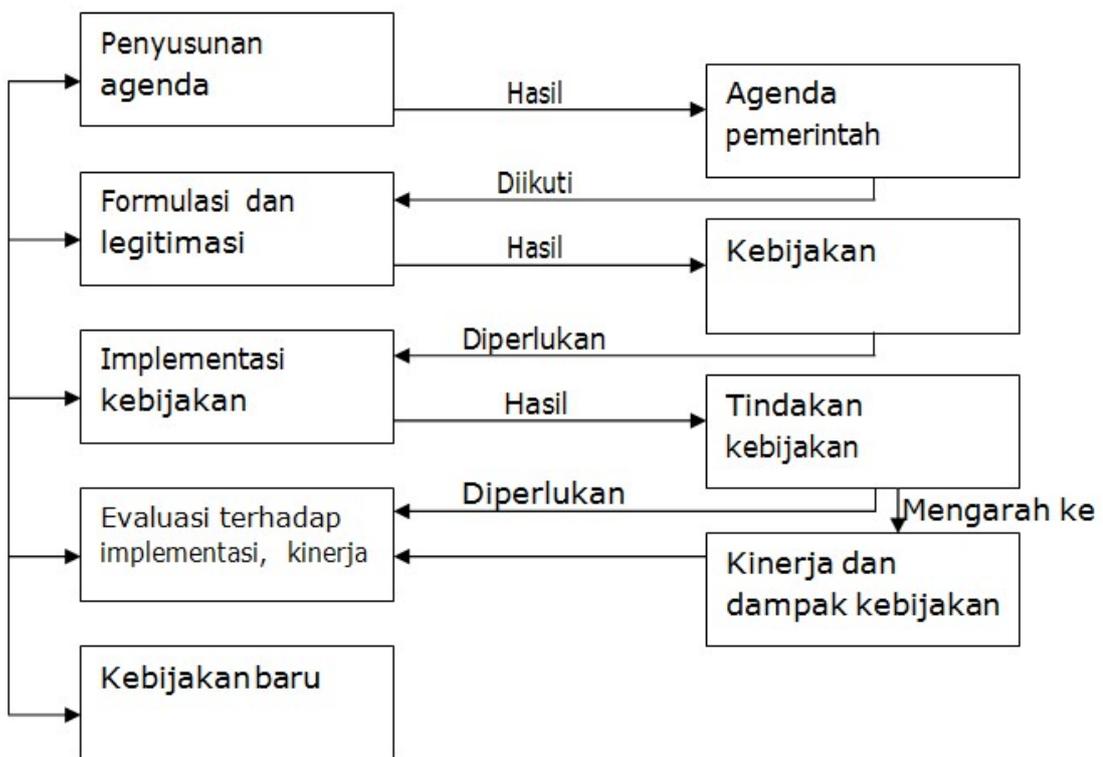
Thomas R. Dye mengemukakan bahwa Kebijakan Publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan. Senada dengan pandangan George C. Edwards III dan Ira Sharkansky mengemukakan bahwa Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah. (Suwitri, 2009:9).

Beberapa penjelasan mengenai Kebijakan Publik oleh para ahli diatas menyimpulkan satu hal yaitu bahwa kebijakan public adalah tindakan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu terkait dengan isu yang ada di masyarakat (publik).

## Tahap-Tahap Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Adapun tahap-tahap kebijakan publik oleh Ripley digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1.1**  
**Tahapan kebijakan Publik**



*Sumber: Ripley, 1985:49 (Subarsono, 2011:11)*

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni; (1) membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh

sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah, (2) membuat batasan masalah, dan (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

### **1.5.5 Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi melibatkan usaha dari policy maker untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*Street Level Bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor. Sebaliknya untuk kebijakan makro, usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, dan pemerintah desa. Mengenai keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Ripley dan Franklin (Subarsono, 2010: 89) menulis sebagai berikut.

*“Implementation process involve many important actor holding diffuse and competing goals and expectations who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control”.*

#### **Teori Implementasi Kebijakan Publik**

Berbagai teori tentang Implementasi Kebijakan Publik telah dikemukakan oleh para ahli, diantaranya:

#### **Implementasi Kebijakan Publik Donald Van Metter dan Carl VanHorn**

Model pendekatan top-down yang yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performnsi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk

meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Ada enam variabel dalam model ini yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Selain sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah: sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para

agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/Kecenderungan (Disposition) para Pelaksana.

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana.

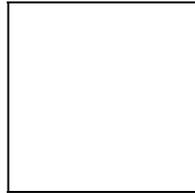
Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondusifitas kondisi lingkungan eksternal.

Enam faktor yang telah disebutkan diatas dapat dilihat dari gambar berikut ini :

**Gambar 1.2**  
**Model Implementasi Menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn**



*Sumber : Agustino, 2012: 144*

### **Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle**

Model keempat pendekatan top down dikemukakan oleh Merille S.Grindlee (dalam Agustino, 2012:154). Pendekatan tersebut dikenal dengan Implementation as A political and Administrative Proces. Menurut Grindle ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:

- a. Impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
- b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle (dalam Agustino, 2012: 154) amat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas Content of Policy dan Context of Policy .

Content of Policy menurut Grindle adalah:

- a. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

*Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

- b. *Type of Benefit* (tipe manfaat)

Pada poin ini content of policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

- c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahanyang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Content of policy yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar

perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. *Program implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan, ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Context of Policy menurut Grindle adalah:

- a. *Power, Interest and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

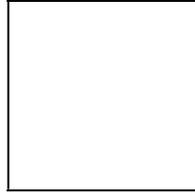
- b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

- c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

**Gambar 1.4**  
**Model Implementasi Kebijakan Merille S. Grindle**



*Sumber : Grindle (dalam Subarsono, 2011:94)*

Secara umum, tidak ada model implementasi kebijakan dinilai baik atau buruk dikarenakan setiap masalah yang diangkat dan diselesaikan dalam sebuah kebijakan yang telah dibuat haruslah disesuaikan dengan model implementasi yang tepat. Yang lebih penting dari model kebijakan adalah tentang implementasinya, yaitu bagaimana kebijakan tersebut dalam implementasinya dapat berjalan sesuai dengan scenario pembuatan kebijakan.

Adapun penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Merille S. Grindle.

Seperti yang telah dijelaskan dalam kebijakan tersebut bahwa landasan dari kebijakan budaya Satriya adalah spirit “*Hamemayu Hayuning Bawana*” yang telah tertanam dalam diri masing-masing masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara kebudayaan masyarakat, maka kebijakan budaya Satriya tersebut hendaknya dapat berjalan dengan baik. Namun sasaran dari kebijakan tersebut bukanlah kepada masyarakat secara umum, melainkan kepada para ASN di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian lebih lanjut dalam implementasinya menggunakan model implementasi kebijakan menurut Merille S. Grindle. Dalam kaitannya dengan masyarakat Indonesia, telah diketahui bahwa Indonesia adalah negara multikultural dimana setiap masyarakat memiliki budaya masing-masing. Terlebih, Yogyakarta secara umum telah diketahui sebagai Kota Budaya yang hendaknya dapat sangat berbudaya, termasuk para ASN yang mengelola pemerintahan.

Adapun penelitian ini membahas implementasi kebijakan budaya pemerintahan “Satriya” kepada para ASN di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta seperti yang tercantum dalam Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Lebih khususnya penelitian ini membahas tentang pokok dari kebijakan tersebut yang tertulis pada pasal 5 sampai dengan pasal 8. Adapun isi dari pasal-pasal yang akan diteliti terkait dengan implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 5

Internalisasi dan sosialisasi nilai Budaya Pemerintahan dilakukan secara terus menerus.

Pasal 6

Kepala instansi bertanggung jawab atas pelaksanaan internalisasi nilai Budaya Pemerintahan di lingkungan instansi masing-masing.

Pasal 7

Sosialisasi nilai Budaya Pemerintahan dilaksanakan oleh instansi yang membidangi pendayagunaan aparatur.

Pasal 8

Dalam rangka efektifitas implementasi nilai Budaya Pemerintahan diperlukan monitoring dan evaluasi.

Implementasi kebijakan budaya pemerintahan “Satriya” kepada ASN secara garis besar dilakukan dengan proses Internalisasi – Sosialisasi – Monitoring – Evaluasi. Adapun penjelasan dari masing-masing istilah tersebut adalah sebagai berikut:

- Internalisasi : proses penanaman nilai-nilai yang terkandung di dalam budaya pemerintahan di instansi.
- Sosialisasi : proses memberikan pemahaman yang mendorong aparatur melaksanakan nilai budaya pemerintahan.
- Monitoring : proses pengawasan pelaksanaan budaya pemerintahan terhadap ASN di instansi.
- Evaluasi : proses penilaian hasil monitoring yang telah dilakukan sebelumnya.

#### **1.5.6 Budaya Pemerintahan “Satriya”**

Budaya pemerintahan Satriya adalah budaya organisasi ASN yang tentunya didasarkan oleh budaya setempat, yakni budaya Yogyakarta. Sebelum membahas tentang budaya Satriya, akan lebih baik apabila terlebih dahulu membahas tentang Budaya itu sendiri. Serta perlu membahas apa itu budaya dan budaya organisasi.

##### **Teori Budaya**

Menurut Koentjaraningrat, budaya adalah “keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan cara belajar.”

Pada dasarnya, kebudayaan memiliki tiga wujud sebagai berikut:

1. Pola pikir, gagasan, asumsi, nilai-nilai, norma, peraturan, dan sebagainya.

Wujud ini adalah wujud paling bawah dari lapisan kognisi yang sifatnya abstrak dan tidak dapat diraba. Lokasinya ada di dalam alam pikiran warga masyarakat di mana kebudayaan yang bersangkutan hidup. Kebudayaan idiil terdiri atas beberapa lapisan. Lapisan pertama adalah paling “abstrak” (misalnya sistem nilai budaya). Lapisan kedua, yang lebih “konkret” yaitu norma-norma dan sistem hukum. Akhirnya lapisan ketiga adalah peraturan-peraturan khusus mengenai berbagai aktivitas sehari-hari dalam kehidupan organisasi, seperti aturan sopan santun.

2. Perilaku berpola manusia dalam masyarakat.

Wujud ini direpresentasikan dengan sistem sosial, yang terdiri atas aktivitas manusia yang berinteraksi, berhubungan, dan bergaul berdasarkan pada pola tata laku tertentu.

3. Benda-benda hasil karya manusia.

Wujud terakhir ini disebut juga sebagai budaya fisik yang mana merupakan wujud budaya paling konkret. Ini adalah produk pemikiran manusia pada masanya. Misalnya candi, pabrik, bangunan kantor, seni tari atau seni suara, dan sebagainya.

Dalam kenyataan kehidupan sehari-hari, ketiga wujud kebudayaan tersebut saling berkaitan dan tergambar dalam perilaku berbudaya setiap individu. Termasuk dalam segi pengelolaan pemerintahan, budaya juga tercermin dari organisasi yang mengelola.

### **Budaya Organisasi**

Budaya organisasi adalah pola asumsi dasar yang telah diciptakan, ditemukan, atau dikembangkan dalam proses memecahkan masalah dan mengambil keputusan ketika beradaptasi dengan lingkungan eksternal dan mengelola integrasi internal organisasi. Pola ini telah berhasil cukup baik sehingga dapat dipandang sah (valid). Itu sebabnya, budaya ini diajarkan kepada anggota baru sebagai cara berpikir, memandang, merasakan, dan berperilaku dalam kaitannya dengan masalah-masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal organisasi.

Jika cara tertentu dalam memandang, berpikir, dan merasakan, dan berperilaku dalam kaitannya dengan pemecahan masalah dan pengambilan keputusan itu berhasil dengan baik yang kemudian diulangi kembali berkali-kali, maka hal itu akan membuat anggota organisasi merasa nyaman dan berhasil. Ia membantu mereka menanggulangi rasa cemas untuk harus

mengidentifikasi strategi baru setiap kali kita berhadapan dengan masalah yang sama. Jika cara kita itu berhasil terus, kita mulai menganggapnya sebagai sesuatu yang tidak perlu dipikirkan lagi.

Dalam banyak hal, budaya organisasi seperti kepribadian individu. Kepribadian seseorang terbentuk dari nilai-nilai, keyakinan, asumsi, minat, pengalaman, sifat-sifat bawaan, dan kebiasaan yang terwujud dalam perilaku seseorang. Dengan demikian, budaya organisasi pada dasarnya terbentuk dari nilai-nilai, keyakinan, asumsi, sikap, dan perilaku yang ditunjukkan oleh para anggota organisasi.

Budaya organisasi tampak dalam dimensi aktivitas tugas dan aktivitas pemeliharaan (dinamika) kelompok/organisasi yang berupa penggunaan bahasa, pengambilan keputusan, teknologi yang digunakan, dan praktik kerja sehari-hari. Dalam kaitannya dengan pemerintahan, maka budaya organisasi sangat terlihat, terlebih di tingkat daerah yang memiliki budaya yang berbeda-beda.

### **Budaya Pemerintahan “Satriya”**

Landasan filosofi dari nilai-nilai kearifan lokal yang mendasari budaya pemerintahan Satriya adalah "*Hamemayu Hayuning Bawana*". Nilai-nilai budaya tersebut kemudian dimasukkan (diadopsi) ke dalam sistem birokrasi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Makna dari "*Hamemayu Hayuning Bawana*" sendiri adalah sebagai kewajiban melindungi, memelihara serta membina keselamatan dunia dan lebih mementingkan berkarya untuk masyarakat daripada memenuhi ambisi pribadi. Dunia yang dimaksud mencakup seluruh peri kehidupan baik dalam skala kecil (keluarga), ataupun masyarakat dan lingkungan

hidupnya, dengan mengutamakan darma bakti untuk kehidupan orang banyak, tidak mementingkan diri sendiri. Dalam konteks aparatur pemerintah, dengan filosofi tersebut diharapkan aparatur dapat bekerja menjalankan tugasnya secara profesional dan adil memberikan pelayanan publik kepada warga masyarakat.

Berdasarkan maknanya, Satriya sendiri memiliki dua arti. Pertama, Satriya dimaknakan sebagai watak ksatria. Watak ksatria adalah sikap memegang teguh ajaran moral: sawiji, greget, sengguh, ora mingkuh (konsentrasi, semangat, percaya diri dengan rendah hati, dan bertanggung jawab). Semangat dimaksud adalah golong gilig yang artinya semangat persatuan kesatuan antara manusia dengan Tuhannya dan sesama manusia. Sifat atau watak inilah yang harus menjiwai seorang aparatur dalam menjalankan tugasnya. Makna kedua, Satriya sebagai singkatan dari : Selaras, Akal budi Luhur-jatidiri, Teladan-keteladanan, Rela Melayani, inovatif, Yakin dan percaya diri, dan Ahli-profesional.

Budaya "Satriya" merupakan sebuah wujud manifestasi kearifan budaya lokal ke dalam budaya pemerintahan dengan cara diinternalisasikan ke dalam diri aparatur negara. Tujuan dari lahirnya Budaya Satriya adalah untuk meningkatkan kinerja dan profesionalitas aparatur negara melalui internalisasi nilai-nilai yang terkandung di dalam Satriya itu sendiri. Sehingga, akan terjadi perubahan mindset (pola pikir) dan cultureset (budaya kerja) pada jajaran birokrasi yang ada. Bila proses internalisasi budaya Satriya menjadi budaya pribadi bisa berhasil, maka aparatur birokrasi akan merasa identik dan menyatu sehingga dapat mencapai kinerja yang optimal. Gambaran kondisi birokrasi seperti inilah yang ingin

diwujudkan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui budaya pemerintahan (organisasi) yang kuat.

Menerapkan budaya yang kuat ke dalam lingkungan organisasi pemerintah, tentu bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Pemahaman nilai-nilai budaya pemerintahan pada pola pikir, sikap dan perilaku aparatur di lingkungan pemerintahan harus dilaksanakan secara terus menerus. Selain itu, keterlibatan dari para pegawai mulai dari pimpinan hingga tingkat yang paling bawah juga dibutuhkan dalam proses internalisasi budaya. Dari situlah nantinya akan terlihat seperti apa komitmen dari para pegawai dalam menerima budaya tersebut. Pada dasarnya, internalisasi bertujuan untuk mempercepat terbentuknya aparatur pemerintah yang professional dengan karakteristik yang adaptif, berintegritas, kinerja tinggi, bersih dan bebas dari KKN, serta mampu untuk melaksanakan pelayanan publik.

Dalam konteks pemerintahan, lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sangat berpengaruh dan semakin mempertegas akan kedudukan budaya Satriya itu sendiri. Dalam Undang-Undang (UU) tersebut menyatakan bahwa kebudayaan termasuk dalam salah satu dari lima kewenangan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Bahkan, untuk memberikan gambaran (langkah-langkah) yang jelas dalam menerapkan budaya Satriya ke dalam lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkanlah Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 53 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Budaya pemerintahan. Melalui Pergub tersebut diharapkan dapat membantu jajaran birokrasi (SKPD dan UPTD)

Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam memperkuat (internalisasi) budaya pemerintahan Satriya.

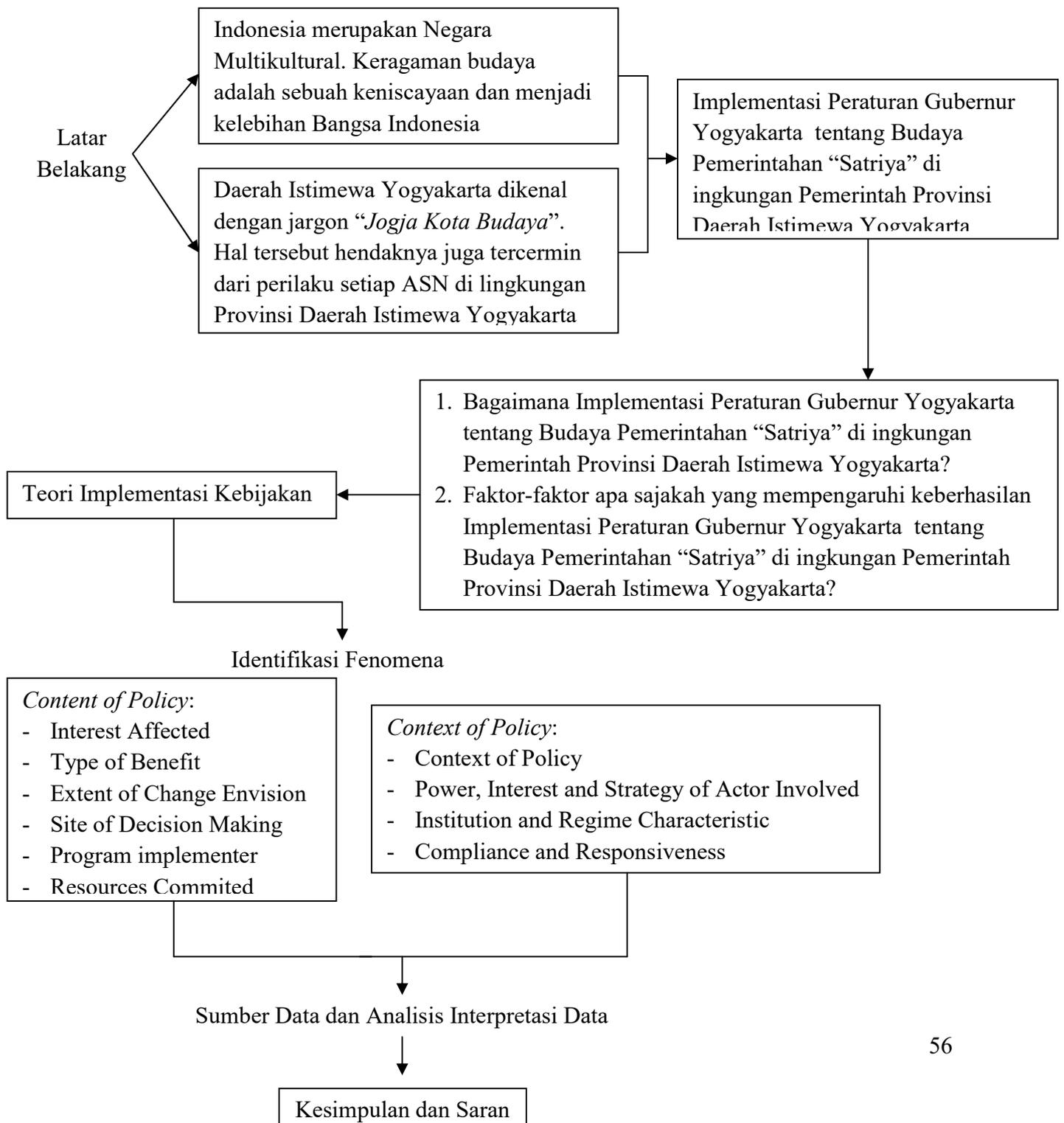
Bila melihat dari beberapa paparan di atas, tampaknya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan reformasi birokrasi melalui budaya pemerintahan dipandang sangatlah serius. Melalui budaya Satriya, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berharap dapat meningkatkan kinerja, produktifitas, dan profesionalisme pegawai sesuai dengan tujuan organisasi. Akan tetapi, pada kenyataannya masih terdapat beberapa masalah dan kendala di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terkait budaya Satriya. Masih terdapat beberapa masalah kedisiplinan yang sering terjadi yaitu dalam penggunaan jam kerja (datang terlambat; jam pulang kantor yang tidak sesuai/lebih cepat) dan PIN Satriya sebagai simbol yang belum terpasang.

Melihat dari permasalahan di atas, tentu saja membuat ketertarikan tersendiri bagi peneliti. Hal itu disebabkan karena dengan adanya Budaya Satriya seharusnya masalah-masalah terkait sikap dan perilaku pegawai tidak lagi terjadi. Namun, beberapa fakta di lapangan memperlihatkan keadaan yang tidak sesuai. Maka, berangkat dari situlah peneliti ingin mengetahui bagaimana implementasi budaya Satriya di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam penelitian ini, peneliti ingin melihat implementasi budaya Satriya tersebut. Adapun lebih tepatnya di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan instansi yang diberikan wewenang

dalam implementasi budaya Satriya di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta secara keseluruhan.

## 1.6 Kerangka Pikir

**Gambar 1.4**  
**Kerangka Pikir Penelitian**



## **1.7 Fenomena Penelitian**

### **1.7.1 Implementasi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Budaya Pemerintahan “Satriya” di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Implementasi kebijakan budaya Satriya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta difokuskan kembali kepada proses inti. Adapun gejala dari fenomena dalam penelitian ini adalah :

1. Internalisasi dan Sosialisasi Budaya Satriya
  - Mengetahui pelaksanaan internalisasi budaya Satriya
  - Mengetahui pelaksanaan sosialisasi budaya Satriya
2. Tanggung Jawab Kepala Instansi atas Pelaksanaan Internalisasi Nilai Budaya Pemerintahan
  - Mengetahui tanggungjawab kepala instansi atas pelaksanaan internalisasi nilai budaya Satriya
3. Sosialisasi Nilai Budaya Pemerintahan dilaksanakan oleh Instansi yang membidangi Pendayagunaan Aparatur
  - Mengetahui instansi yang membidangi aparatur
  - Mengetahui pelaksanaan sosialisasi oleh instansi yang membidangi aparatur
4. Monitoring dan Evaluasi Budaya Satriya
  - Mengetahui pelaksanaan monitoring budaya Satriya
  - Mengetahui pelaksanaan evaluasi budaya Satriya

### **1.7.1 Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Budaya Pemerintahan “Satriya” di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

#### ***Content of Policy* atau isi dari kebijakan**

*Content of policy* adalah isi dari sebuah kebijakan yang didalamnya memuat definisi-definisi permasalahan, tujuan dari kebijakan, serta instrumen yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan. Kebijakan harus memperhatikan kondisi lingkungannya karena kebijakan di buat berdasarkan permasalahan di lingkungan tersebut dan akan di implementasikan juga di lingkungan tersebut. Kebijakan dalam proses implementasi dapat pula menemukan kegagalan, kemudian isi dari kebijakan harus benar-benar mengutamakan kepentingan publik bukan untuk kepentingan individu atau golongan guna menjawab permasalahan di lingkungan masyarakat. *Content of policy* atau isi kebijakan dapat dilihat melalui penjelasan sebagai berikut :

1. Tipe manfaat
  - Manfaat apa yang didapatkan oleh instansi pelaksana dan ASN Daerah Istimewa Yogyakarta atas diterapkannya kebijakan budaya Satriya.
2. Derajat perubahan yang ingin dicapai
  - Perubahan yang di inginkan dari adanya kebijakan budaya Satriya.
3. Letak pengambilan keputusan
  - Ketepatan letak pengambilan keputusan dalam penerapan kebijakan budaya Satriya.

#### 4. Pelaksana program

- Bagaimana kualitas yang dimiliki oleh pelaksanaan kebijakan budaya Satriya.
- Bagaimana kompetensi yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan budaya Satriya.
- Bagaimana tingkat pemahaman pelaksana terhadap pelaksanaan kebijakan budaya Satriya.

#### ***Context of policy* atau konteks lingkungan**

*Context of policy* adalah lingkungan sekitar yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi dari kebijakan dan berpengaruh pula terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Lingkungan kebijakan dapat dilihat melalui penjelasan fenomena-fenomena sebagai berikut :

1. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana
  - Bagaimana tingkat kepatuhan pelaksana kebijakan kebijakan budaya Satriya.
  - Bagaimana respon pelaksana kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan budaya Satriya.

### **1.8 Metode Penelitian**

#### **1.8.1 Desain Penelitian**

Keith F. Punch (Nugroho, 2014: 28) mengelompokkan penelitian menjadi:

1. Penelitian kuantitatif
2. Penelitian kualitatif
3. Penelitian gabungan kuantitatif dan kualitatif

Pada penelitian ini, digunakan penelitian kualitatif yaitu penelitian yang menggunakan latar ilmiah, dengan maksud menafsirkan metode yang terjadi dan dilakukan dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada (Moelong, 2007:5).

Menurut Jane Richie, penelitian kualitatif adalah upaya untuk menyajikan dunia sosial, dan perspektif nya di dalam dunia, dari segi konsep, perilaku, persepsi dan persoalan tentang manusia yang diteliti. Apa yang harus diteliti dalam penelitian kualitatif yaitu konsep, perilaku, persepsi dan persoalan tentang manusia yang diteliti.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian merupakan tempat atau lokus penelitian dilaksanakan. Pada penelitian ini penulis memilih lokus di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya di instansi Biro Organisasi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan instansi yang diberikan wewenang untuk melaksanakan kebijakan budaya Satriya.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian merupakan entitas yang mempengaruhi desain riset, pengumpulan data dan keputusan analisis data, untuk itu dibutuhkan subjek penelitian yang kredibel. Dalam Penelitian Kualitatif, Peneliti adalah instrument atau alat penelitian yang utama. Kedudukan Peneliti yang seperti ini disebut sebagai *Human Instrument*. Sebagai *Human Instrument*, Peneliti berfungsi

untuk menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya (Sugiyono, 2009 :222).

Informan merupakan orang yang memberikan informasi dan penjelasan mengenai kondisi latar penelitian. Informan dalam penelitian kualitatif ini tidak ditetapkan secara mutlak, sehingga teknik pemilihan informan ini menggunakan sistem *Purposive Sampling* yakni dengan memilih informan yang didasarkan pada tujuan tertentu. Untuk menganalisa lebih lanjut maka digunakan sistem *Snowball Sampling* yakni pemilihan informan yang terus berkembang jumlahnya hingga informasi dan data yang diperoleh dirasa cukup (Pasolong, 2012 :161-162).

Penelitian kualitatif memilih satu *key informant* yang nantinya *key informant* tersebut akan menunjuk informan selanjutnya guna memperoleh informasi yang mendalam lagi. Informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kepala Biro Organisasi Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Koordinator implementasi Budaya Satriya yang menjadi bagian dari Biro Organisasi Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. ASN yang bertugas di Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **1.8.4 Jenis Data**

Jenis data yang digunakan adalah data yang bersifat bukan numerik atau bukan angka-angka melainkan kata-kata atau kalimat-kalimat atau pernyataan-pernyataan.

### **1.8.5 Sumber Data**

Sumber data adalah subjek darimana asal data penelitian itu diperoleh. Menurut Lofland dan Lofland dalam Basrowi dan Suwandi (1984:169) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.

Sumber data dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua, antara lain :

#### **1. Sumber Data Primer**

Sumber data primer adalah data utama yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data primer dapat dikatakan data yang diperoleh dari responden melalui kuesioner, kelompok fokus, dan panel, atau data hasil wawancara peneliti dengan narasumber.

#### **2. Sumber Data Sekunder**

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari narasumbernya. Data sekunder juga dapat dikatakan data yang di dapatkan dari catatan, buku, majalah berupa laporan pemerintah, artikel, buku-buku sebagai teori, majalah, dan lain sebagainya.

### **1.8.6 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam pengumpulan data, prosedur pengumpulan data dilakukan dengan mempergunakan sejumlah teknik yaitu:

#### **1. Observasi**

Observasi adalah mengumpulkan data dengan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang nampak pada objek yang diteliti sehingga dapat menunjang dalam penelitian.

Observasi yang dilakukan berupa observasi terbuka dan tertutup. Observasi terbuka dilakukan dengan melakukan pengamatan secara langsung. Artinya, pengamat secara terbuka diketahui oleh subjek dan subjek secara sukarela memberikan kesempatan untuk pengamat untuk mengamati peristiwa yang terjadi. Dengan melakukan pengamatan (Observasi) akan memungkinkan pengamat memahami situasi secara keseluruhan dari objek penelitian dan memungkinkan adanya penemuan baru yang tidak terungkap pada saat wawancara.

## 2. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang diberikan (Nugroho, 2014: 116). Wawancara secara formal terstruktur akan dilakukan kepada informan yaitu aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Wawancara yang dilakukan dilengkapi dengan alat bantu seperti buku catatan dan voice recorder.

## 3. Pengumpulan Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder yaitu mengumpulkan data statistik, data perundangan dan data profil orang yang dinilasi mempunyai peran penting dalam penelitian. Data yang akan dikumpulkan adalah:

- a. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.
  - b. Berita-berita resmi tentang Budaya Pemerintahan Satriya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta,
  - c. Data pelaksanaan Budaya Pemerintahan Satriya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
  - d. Dokumen-dokumen penunjang lain yang dapat dijadikan sumber data penelitian
4. Penelitian Kepustakaan
- Penelitian kepustakaan yaitu melakukan pengkajian konsep dan/atau teori yang berkenaan dengan penelitian, yaitu konsep dan/atau teori yang berkaitan dengan:
- a. Kebijakan publik, khususnya implementasi kebijakan publik
  - b. Metode Penelitian, khususnya yang berkaitan dengan metode penelitian kebijakan dan metode penelitian kualitatif

### **1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis Data Kualitatif menurut Bogdan & Biklen (Moelong, 2007: 248) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan - bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan mem utuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

a. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal - hal yang pokok, memfokuskan pada hal yang penting, dan dicari tema dan polanya. Hal ini dilakukan karena data yang didapat dari lapangan akan sangat banyak jumlahnya.

b. Penyajian Data

Data yang sudah direduksi kemudia disajikan dalam bentuk uraian singkat seperti grafik, tabel, diagram dan sejenisnya. Dengan cara seperti ini akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang terjadi.

c. Penarikan Kesimpulan

Langkah selanjutnya yang dilakukan yaitu dengan menarik kesimpulan yang bersifat sementara karena pada suatu waktu dapat berubah jika ditemukan bukti yang kuat untuk pengumpulan data berikutnya.

Analisis data pada penelitian ini dibagi dalam beberapa langkah penelitian dimulai dari mengorganisasikan data, membaca, menemukan dan mengelompokkan makna, kemudian mengembangkan uraian dari fenomena, kemudian memberikan penjelasan naratif mengenai esensi fenomena yang ada.

### **1.8.8 Kualitas Data**

Keabsahan data merupakan konsep penting untuk menghasilkan kualitas data dari sebuah penelitian. Teknik yang digunakan peneliti untuk menguji kualitas data yaitu menggunakan teknik triangulasi yaitu teknik pemeriksaan kualitas data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain sebagai keperluan

pengecekan atau membandingkan terhadap data tersebut. Dengan teknik ini peneliti dapat membandingkan data dari pengamatan untuk memperoleh kebenaran informasi, dalam hal ini peneliti dapat menggunakan metode wawancara terstruktur. Selain itu peneliti juga dapat menggunakan lebih dari satu narasumber untuk menguji kebenaran dari sebuah informasi yang diberikan.