

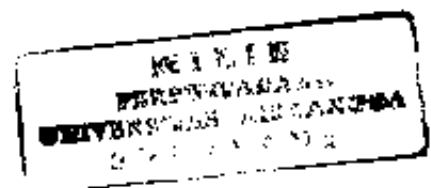
DISERTASI

ETOS KERJA BIROKRASI DI PEMERINTAH KOTA MALANG



AGUS SURYONO

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**



ETOS KERJA BIROKRASI DI PEMERINTAH KOTA MALANG

DISERTASI

**Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Sosial
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**

Telah dipertahankan di hadapan

Panitia Ujian Doktor Terbuka

Pada Hari : Selasa

Tanggal : 6 Juni 2006

Pukul 10.⁰⁰ WIB

Oleh :

**AGUS SURYONO
NIM : 099913706-D**

LEMBAR PENGESAHAN

**DISERTASI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 6 JUNI 2006**



Laurentius Dyson

Prof. Dr. Laurentius Dyson. P. Drs. MA
NIP. 130 937 724

**Telah Diuji pada Ujian Tertutup
Hari Sabtu, Tanggal 11 Maret 2006**

Panitia Penguji Disertasi

Ketua : Prof.Dr. Hotman M. Siahaan

Anggota : 1. Prof. Ismani Harjo Prajogo. MA
2. Prof.Dr. L.Dyson. P. MA
3. Prof. Ramlan Surbakti. MA. PhD
4. Prof.Dr. Haris Soepratno
5. Prof.Dr. Thomas Santoso. MSi
6. Dr. Eko Armada Riyanto. CM
7. Dr. Soekarwo. SH. M.Hum

**Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
Nomor: 3440/J03/PP/2006
Tanggal: 15 Mei 2006**

UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama saya mengucapkan puji syukur ke hadirat Allah SWT atas selesainya disertasi ini. Saya benar-benar merasa yakin bahwa pikiran, mata, dan tangan saya yang mengalir dalam penulisan disertasi ini bukanlah semata-mata dari buah kreatif di mesin otak saya, melainkan juga karena adanya keterlibatan Allah dalam hidup saya. Ide dan pikiran kadang-kadang macet, jenuh, dan malas tak mau mengalir. Tetapi di saat yang lain, tiba-tiba ia muncul dengan deras dan jemih, yang saya tak mampu untuk menerangkan dari mana datangnya. Saya percaya bahwa hal itu merupakan satu bagian dari *keghaiban*, yang hanya bisa terjadi atas ijin dan kehendak Allah. Karenanya, dengan rasa syukur yang amat mendalam saya hanya bisa berucap satu kata *Alhamdulillah* (Segala Puji Bagi Allah Semata).

Sungguh saya merasakan, bahwa proses penulisan disertasi ini sangatlah memakan waktu yang cukup panjang, sehingga menguras tenaga dan pikiran. Sejak ujian kualifikasi (Jum'at, 10 Januari 2003), ujian proposal (Sabtu, 27 Maret 2004), perbaikan proposal (Maret 2004), pengurusan ijin penelitian (Mei 2004), pengumpulan data lapangan (Juni 2004), penulisan draft disertasi (Pebruari 2005), seminar hasil sementara disertasi (Sabtu, 5 Maret 2005), penunjukan tim *reader* (Maret 2005), ujian penilaian kelayakan naskah disertasi tahap pertama (Sabtu, 01 Oktober 2005), ujian penilaian kelayakan naskah disertasi tahap kedua (Sabtu, 10 Desember 2005), seminar persiapan ujian disertasi tahap pertama (Sabtu, 14 Januari 2006), ujian disertasi tahap pertama (Sabtu, 11 Maret 2006), sampai dengan ujian disertasi tahap kedua ini.

Saya sangat bersyukur dan bangga dengan pengalaman ini, karena dengan demikian akan semakin memantapkan jati diri saya sebagai promovendus yang kebetulan berprofesi sebagai tenaga dosen dalam proses pencarian ilmu pengetahuan yang saya kira tidak pernah mengenal kata akhir. Banyak pelajaran berharga dari tamasya intelektual

ini. Mudah-mudahan semuanya akan membawa hikmah bagi diri saya dan keluarga saya, yaitu untuk berlaku "sabar, nrimo, dan ikhlas"

Saya merasa bahwa keberhasilan studi saya ini juga tidak terlepas dari dorongan dan dukungan orang lain, sehingga saya bergairah untuk menyelesaikan pendidikan program doktor ini. Untuk itu, dari lubuk hati saya yang paling dalam saya ingin menyampaikan ucapan terimakasih dan rasa hormat yang tulus kepada:

Prof. Ismani Harjo Prajogo, MA, selaku promotor disertasi ini, saya haturkan ucapan terima kasih tak terhingga. Bagi saya, beliau bukan saja telah membimbing dalam proses penyelesaian disertasi ini, tetapi juga telah memancarkan sinar kearifan dan kesabaran seorang bapak dan seorang guru senior, tempat saya bercermin dan memetik hikmah pelajaran, yakni: bagaimana menjadi dosen yang baik, bagaimana menjadi warga komunitas intelektual yang baik, dan bagaimana menjadi manusia yang *legowo, iso pinter tapi jo kuminter, iso ndisik tapi jo ndisiki*. Itu semua saya peroleh dari beliau. Saya di didik oleh beliau sejak saya masuk menjadi mahasiswa Fakultas Ketatanegaraan dan Ketataniagaan Universitas Brawijaya Tahun 1972. Saya bersyukur dan merasa beruntung mendapat kesempatan menjadi murid, dan dipromotori oleh beliau. Atas semua itu, sekali lagi saya haturkan terima kasih.

Prof. Dr. Laurentius Dyson, P. MA, selaku ko-promotor yang di tengah kesibukan beliau berkenan meluangkan waktu untuk membimbing dan mengoreksi naskah disertasi ini dengan penuh *ketelatenan*, sehingga saya dapat menyelesaikan karya ilmiah ini sesuai dengan prinsip-prinsip dan prosedur akademik. Saya masih ingat ucapan beliau yang disampaikan kepada saya, yaitu: "dalam mempertahankan disertasi yang penting harus percaya diri, sabar, nrimo, dan ikhlas".

Rektor Universitas Airlangga Surabaya, Prof. Dr. Med. Puruhito, dr, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti kuliah program doktor, juga sepantasnya mendapatkan ucapan terima kasih.

Direktur Program Pascasarjana Unair, Prof. Dr. Muhammad Amin, dr, Asisten Direktur Bidang Akademik Program Pascasarjana Unair. Prof. Dr. Laba Mahaputra. drh, MSc, dan Prof. Dr. Soediyono, dr.Sp.THT beserta seluruh staf, saya mengucapkan terima kasih atas kesempatan dan pelayanannya selama saya mengikuti program doktor di Pascasarjana Universitas Airlangga.

Prof. Dr. Hotman M. Siahaan, selaku Ketua Program Studi (KPS) Program Doktor Ilmu-Ilmu Sosial, yang selalu membuka jalan dan pencerahan pikiran saya dengan ide-ide dan gagasan-gagasan barunya, sehingga saya termotivasi untuk selalu tegar dalam menghadapi kritik dan tantangan apapun. Beliau menunjukkan kepada saya "lubang besar" dari hasil tulisan disertasi saya melalui komentar kritisnya terutama pada bagian-bagian yang sifatnya implikasi teoritis dan metodologis, yang menurut beliau kurang relevan, tidak konsisten, dan tidak dapat di daurulang. Dari sinilah, saya baru paham bahwa apa yang saya ketahui selama ini ternyata masih banyak yang belum saya ketahui. Saya menyadari semua itu. Dan saya masih perlu belajar banyak dari beliau. Terima kasih Bapak.

Prof. Ramlan Surbakti, MA, PhD, selaku mantan KPS dan promotor disertasi saya pada awalnya. Berhubung kesibukan beliau berada di Jakarta sebagai Wakil Ketua KPU Pusat pada waktu itu, maka beliau dengan bijak dan arif menyarankan kepada saya untuk mencari promotor pengganti. Beliau dengan sabar dan *telaten* selalu memberikan alternatif-alternatif pemecahan atas masalah yang saya hadapi selama proses studi ini. Beliau sangat disiplin dan *familier*, sehingga terjalin hubungan kekerabatan yang selalu penuh ceria. *A have good work*, itulah kalimat yang selalu muncul dikertas lembar ujian beliau. Terima kasih Bapak.

Prof. Soetandyo Wignjosebroto, MPA, saya haturkan ucapan terima kasih yang tak terhingga. Bagi saya, beliau selama ini saya anggap sebagai bapak dan guru saya. Dalam usia beliau yang ke 74 tahun, beliau masih tetap tegar, bergairah dan penuh semangat. Ada ucapan bijak yang pernah beliau sampaikan kepada saya, "bahwa hidup ini *mistery*. Oleh

karena itu kita harus pandai-pandai mengisi hidup dan jangan *ngrecoki* hidup". Ucapan beliau ini sampai sekarang masih *terpatir* dalam diri saya. *Matumuwun* Bapak.

Prof. Dr. Moeljarto Tjokrownoto, MPA (Almarhum). Selamat jalan Bapak. Mudah-mudahan Bapak mendapatkan Damai disisi-Nya. Beliau dipanggil oleh Tuhan pukul 18.35 WIB di Jakarta pada hari Minggu 25 Juli 2004 sepulang mengajar dari Manado. Sehari sebelumnya, saya sempat kontak dengan beliau untuk mohon ijin konsultasi. Sebab, selain beliau menjadi tim penguji proposal disertasi saya, beliau pada tahun 1982-1985 pernah menjadi dosen dan pembimbing tesis saya di Program Pasca Sarjana Fisipol -UGM Yogyakarta bersama Prof. Dr. Sofian Effendi. Tetapi Tuhan telah menentukan lain. Saran beliau kepada saya, agar disertasi saya mengembangkan perspektif teori *reinventing government*, yang oleh beliau disebut *entrepreneurial bureaucratic* ternyata gagal saya kembangkan. Kenangan saya dengan beliau, ketika saya berkonsultasi dengan beliau di Hotel Kartika Graha Malang bersama Ibu, beliau sempat meminta saya untuk menyanyikan lagu "*Kemesraan*" kesayangannya. Saya masih ingat itu semua. Terima kasih Bapak, atas bimbingannya. Mudah-mudahan Tuhan yang ada di Surga memberikan tempat yang damai untuk Bapak.

Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA. Terima kasih Bapak. Bapak telah memberikan jalan keluar dari kebuntuan pikiran saya ketika saya menghadapi ketidaktahuan saya tentang apa yang harus saya lakukan dengan penelitian etos kerja birokrasi. Komentar tulisan tangan Bapak masih saya simpan dengan rapi diarsip saya. Sayangnya, beliau tidak berlanjut untuk membimbing saya berhubung kesibukan beliau di Jakarta.

Dr. Pratikno, MM, SocSc, disela kesibukannya bagaikan *kitiran*, bukan saja secara kritis telah mengomentari dan terus "menggangu" isi dan substansi dari tulisan disertasi saya, tetapi juga telah menjadi seorang sahabat yang baik untuk mendorong dan mengarahkan sahabatnya yang sedang kebingungan dan frustrasi. Ada kalimat yang dia sampaikan kepada saya " Pak Agus, buatlah *backbone*, lalu gemukkan.

dan buanglah sesuatu yang tidak konsisten. Yakinkan semua orang bahwa *It is thesis, not my mind*. Karena calon doktor tidak bisa diselamatkan oleh tanda tangan siapapun, kecuali oleh anda sendiri. Saya sangat berterima kasih. Mudah-mudahan Allah SWT membalas kebaikan Bapak dan *matumuwun*.

Dr. Daniel Springga, selaku dosen saya yang telah banyak memberikan pengetahuan dan pengalamannya kepada saya. Salah satu masukan beliau yang saya anggap berharga adalah mengenai ide dasar penelitian disertasi saya ini ketika ujian kualifikasi hari Jum'at, tanggal 10 Januari 2003 tiga tahun lalu. Beliau menyarankan untuk mengamati masalah etos kerja birokrasi (*work ethic bureaucracy*) atau spirit kerja (*morale*) birokrat yang sampai saat ini masih jarang lagi diteliti. Yang penting anda menguasai konsep dasarnya, katanya. Terima kasih Bapak.

Dr. Eko Armada Riyanto.CM, sebagai salah satu tim penilai kelayakan dan penguji disertasi saya. Saya sangat bersyukur bisa berkenalan dengan beliau. Karena dengan berbincang dengan beliaulah, saya merasa ada kesejukan dan mendapatkan semangat baru untuk tidak pantang mundur dan putus asa dalam menghadapi tantangan hidup ini. Apapun bentuknya. Terima kasih Romo.

Prof. Dr. Haris Soepratno. Saya berkenalan dengan beliau pertama kali di Hotel Club Bunga Batu Malang tahun 2003, ketika beliau menjadi Ketua Panitia bedah buku tentang "Konstruksi Teori Ilmu-Ilmu Sosial". Saya merasakan mudah akrab dengan beliau, walaupun jarang ketemu. Mudah-mudahan tali persahabatan ini terus berlanjut. Selamat memperjuangkan Undang-Undang Guru dan Dosen. Semoga sukses.

Dr. Soekarwo. SH.M.Hum. Beliau selain menjabat sebagai Sekkota Propinsi Jawa Timur, tetapi beliau juga seorang ilmuwan. Dengan komentar-komentarnya yang kritis, saya merasa perlu belajar banyak dari beliau bagaimana menggabungkan antara dunia teoritis dengan dunia praktis. Dalam hal ini, saya yakin beliau sangat menguasai dan sangat berpengalaman. Tidak salah jika banyak orang menyebut beliau Pakde (*Bapake wong gede*). Termasuk ketika beliau mengomentari naskah

disertasi saya yang beliau anggap masih membingungkan, *niki pripun to mas?*. Saya merasa tertantang. *Matumuwun, Pakde*

Prof.Dr. Thomas Santoso. MSi. Saya mengenal beliau, ketika beliau masih studi di program S3 di Unair tahun 1999. Beliau pernah bercerita mengenai tamasya intelektualnya, bagaimana sukadukanya menyelesaikan studi di S3 Unair ini. Tapi justru itulah yang membuat beliau tegar. Terima kasih Prof. Thomas, atas berbagi pengalamannya.

Dr. Yeremias T. Keban, dosen Pascasarjana Fisipol-UGM-Yogyakarta, selaku dosen pembimbing saya dalam mata kuliah persiapan disertasi (MKPD) bidang studi birokrasi. Beliau telah banyak memberikan arahan, mengenai bagaimana caranya memetakan penelitian tentang birokrasi. Terima kasih Bapak, atas perhatiannya "Bersama dalam Kasih, Bersama dalam Damai"

Iwan Gardono.PhD, dosen Pasca Sarjana Fisipol-UI-Kampus Depok Jakarta, selaku dosen pembimbing saya dalam mata kuliah persiapan disertasi (MKPD) bidang sosiologi birokrasi. Terima kasih atas perhatian dan kiriman literatur dan jurnalnya. Mudah-mudahan kerjasama ini terus berlanjut. Diskusi dengan Bapak, sungguh-sungguh mengasyikkan.

Prof. Dr Bambang Guritno, Rektor Universitas Brawijaya Malang, tempat saya bekerja, dan Prof. Dr. Eka Afnan Truno mantan Rektor Universitas Brawijaya sebelumnya, serta Prof. Dr. Mochamad Munir SH selaku Pembantu Rektor II yang tidak henti-hentinya selalu menanyakan perkembangan studi saya dan masalah yang saya hadapi agar saya bisa segera menyelesaikan studi. Saya sangat berterima kasih, atas kesempatan studi yang diberikan kepada saya terutama dalam hal dukungan moral dan finansialnya.

Dr. Suhadak. M.Ec, selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah banyak membantu dan mendorong saya agar cepet-cepet menyelesaikan studi saya. Ada kalimat beliau yang sangat terkesan dan menjadi motivasi saya " Serahkanlah segalanya

kepada keputusan dan kehendak Allah. Yang penting kita telah berusaha". Dan kata-kata itu sampai sekarang masih tercatat di buku harian saya.

Kepada guru dan senior saya: Prof. Dr. Taher Alhabsji; Prof. Dr. Mochamad Ichsan (Almarhum); Prof. Zaenal Arifin Achmady. MPA; Prof. Achmad Fauzi.DH.MA; Prof.Dr. Muh. Irfan Islamy.MPA; Prof. Solichin Abdul Wahab. MA. Phd; Prof. Umar Imran. MA. Phd; Prof. Dr. Syamsiar Indradi; Prof. Dr. Riyadi Suprpto.MS; Dr. Sumartono. MS; Drs. Chalim Chalil Jusuf. MSi; Bimbinglah saya, jika saya ada salah. Khusus untuk Drs. Chalim Chalil Jusuf. Msi, terima kasih atas ajaran moralnya tentang filsafat *buto. satrio. dan pendito* -nya, sehingga membuat saya lebih dewasa.

Sahabat-sahabat diskusi saya, Prof. Dr. Bambang Swasto Sunuharjo.ME, terima kasih atas konsep *moonlightingnya*; Drs. Kertahadi. M.Com (mantan Dekan FIA-Unibraw), terima kasih atas saran dan dorongannya; Drs. ABB.Fuadz.MS, terima kasih atas segala kritik dan komentarnya yang tidak kenal henti; Dr. Susilo Zauhar. MS, terima kasih bantuan literatur dan wejangannya, *nek pancen wis tekan titi wancinya, mesti dadi*". Dr. Bambang Supriyono. MS dan Dr. MR. Khairul Muluk. MSi, terima kasih atas segala fasilitas yang disediakan untuk saya selama saya menempuh MKPD di UI Depok Jakarta; Drs. Saleh Soeardy. MA, anda adalah sahabat dan saudara saya senasib seperjuangan; Kagem Ki dalang Riyanto, *matumuwun* telah banyak membantu saya dalam memahami dan menterjemahkan arti bahasa *Jowo*; Andi Fefta Wijaya. MDA.Ph.D, Dr. Imam Chanafi. MSi, Dr. Andi Yuli Andigani. MS, Drs. Sanwono.MS, Drs. Trilaksono Nugroho.MS, Drs. Suryadi.MS, Drs. Judi Mukzam.MSi, Drs. Fadhillah Putra. MSi, terima kasih atas dorongannya. Dan masih banyak lagi, sahabat-sahabat diskusi lain yang tidak sempat saya sebutkan namanya satu persatu. Untuk itu, saya minta maaf

Drs. Irwan Noor.MA dan Drs.Sukanto.MS, selaku Ketua dan Wakil Jurusan Administrasi Publik, Ibu Lely, Ibu Endah, Mbak Riris, Mbak Ila, Mas Syaiful, Mas Uus, dan Mas Mayo, saya ucapkan terima kasih atas kerjasamanya selama ini. Khusus untuk Drs. Choirul Saleh. MS, selaku

Pembantu Dekan II, terima kasih atas perhatian dan bantuan keuangannya.

Drs. Peni Suparto. MAP selaku Walikota Malang; Muhammad Nur. SH.MSi, selaku Sekkota Malang; Drs. Wahyu Santoso. SH.MSi, selaku mantan Asisten I Administrasi Pemerintahan; Drs. Edy Sukarto.MSi, selaku Asisten II Administrasi Pembangunan; Ir. Hadi Lestariyono.MSi, selaku kepala Bappeko; Drs. Bambang Soengkowo.MM, selaku Sekretaris Bappeko; Dra. Sutiarsih Tjahyanulin selaku Kabag Ekonomi; dan semua Kepala Dinas, Kepala Badan, dan Kepala Kantor beserta para staf dilingkungan Pemkot Malang. Terima kasih atas rekomendasi dan dukungannya selama saya mengadakan penelitian di Pemkot Malang. Ma'afkan saya, karena saya telah mengganggu jam kerja bapak dan ibu untuk saya ajak berwawancara dan *ngomong ngalur ngidul*.

Teman-teman sejawat, Prof. Dr. Mujia Raharjo, MSi; Dr. Ahmad Samuji. MSi; Dr. Ruminati, MSi; Dr. Ali Sjahbana, Ir., MSc; Dr. Suko Susilo. MSi; Dr. Ali Maschan Moesa. MS, Dr. Imam Kabul, MAP, M.Hum; Drs. Budi Siswanto, MSi; Drs. Muhadjir Effendy, MAP; Soenyono, SH., MSi; ; dr. Rusman, DSKJ; Drs. Shofwan, MSi; Drs. Turmudi, MSi; Drs. Syakban Rosadi, S.Pd, MSi; Terima kasih atas kerjasamanya selama ini. Inshaallah, persahabatan kita akan tetap kekal.

Ayahda Kaptan Setia Hadi Soe'eb (Almarhum) dan Ibunda tercinta Manik (Almarhumah), nenek dan kakekda Condro Sukati (Almarhumah/ almarhum), yang telah dengan tulus ikhlas mengasuh, mendidik, membesarkan dan membiayai pendidikan saya mulai sekolah dasar sampai perguruan tinggi kendati dalam kondisi ekonomi keluarga meliter yang pas-pasan. Tak lupa pula ayah mertua saya Mochammad Soemo (Almarhum) dan ibu mertua saya Hj. Maimunah serta adik ipar saya Mochammad Hidayat yang dengan kesederhanaan dan kepolosannya hanya bisa memberikan do'a restunya kepada saya. Juga kepada adik-adik saya Sugeng Agus Subagio. SE, Ninik Utamaningsih, dan Lilik Setianingsih. Terima kasih semuanya. Untuk adik Hadi Susanto, terima

kasih atas kesabarannya menemani saya *wira-wiri* Malang-Surabaya PP dengan mobil *butut* saya.

Secara khusus kepada istri saya Dra. Hj. Misayun, anak saya Yuanita Kiki Sani. ST, Harsi Dewansari Agustini (Almarhumah). Sama Iradat Tito, Iradat Iman Amanda, Oty Kiki Mandasari, yang dengan sabar dan penuh pengertian menemani dan selalu memberi dukungan semangat kepada saya sejak awal menempuh pendidikan Program Doktor di Universitas Airlangga sampai berakhirnya studi saya. Ma'afkan ayah, jika ayah sering marah-marah pada kalian. Mudah-mudahan pengorbanan ini tidaklah sia-sia.

Khusus, kepada yang terhormat Bapak Drs. KH. Achmad Hasyim Muzadi beserta Ibu Hj. Mutammimah pengasuh Pondok Pesantren Mahasiswa Al-Hikam Malang, saya ucapkan terima kasih atas siraman rohani yang telah diberikan kepada saya dan keluarga saya pada setiap minggu awal bulannya. *Choirunnass Anfauhum Linnass*.

Kepada para tokoh dan sesepuh di kampung saya, Prof.Dr.Ir. Ika Rochjatun, Adum Dasuki. SH.MS (Ketua RW 04 Kelurahan Tlogomas), Bapak Ardito (Wakil Ketua RW 04), Dr. Ir. Zaenal Kusuma. MS (Bendahara RW.04), Dr. M. Poedjiharjo.MSi (Ketua RT.01), Ustadz Drs. Muchlis Usman. MA, Drs. Hasbullah Nuryasin (Pengurus takmir mesjid As-Syahriyah), Drs. HM.Ichsan Chafi. MSi (Ketua takmir mesjid Ainul Yakin), saya mengucapkan terima kasih atas bantuan do'anya.

Especially. Drs. Lalu Merdi. MA, Dra. Siti Rochmah MSi, di *Language Service Unit Brawijaya University Faculty of Administration Science*. dan Sdr. Achmad Suyono di YPIA Cabang Malang, terima kasih atas bantuannya mengoreksikan ringkasan dan abstraksi dari disertasi ini.

Seluruh staf administrasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Ibu Siswatin, Bapak Sutopo, Bapak Slamet, Bapak Chumaidy, Bapak Supriyanto, Bapak Rochani, Bapak Alex, Mbak Nur, Mbak Lely, Mbak Esti, mbak Nurul yang selama ini telah membantu saya dalam berbagai urusan administratif, saya haturkan ucapan terima kasih.

Akhirnya dengan kerendahan dan ketulusan hati, saya hanya bisa berdo'a kepada Allah SWT semoga semua pihak yang saya sebutkan namanya di atas, dapatnya memperoleh balasan kebaikan dari Allah SWT. Dan semoga hasil penelitian disertasi ini dan ilmu yang saya peroleh selama ini, dapatnya bermanfaat bagi kesejahteraan umat manusia, khususnya bagi saya dan keluarga saya agar lebih dekat lagi dengan Sang Pencipta ilmu itu sendiri, yaitu Allah SWT. *Amin, ya robbal alamin.*



RINGKASAN

Agus Suryono, 2006. *Etos Kerja Birokrasi di Pemerintah Kota Malang*, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya. Promotor Prof. Ismani Harjo Prajogo. MA, Ko-Promotor Prof. Dr. Laurentius Dyson. P.MA.

Dalam penelitian ini, etos kerja dipahami sebagai nilai-nilai ideal tentang kerja. Nilai adalah sesuatu yang dianggap bermanfaat, dan menguntungkan. Dengan demikian, etos kerja birokrasi merupakan perilaku kerja positif yang dianggap sebagai nilai-nilai ideal tentang kerja yang timbul dari keyakinan baik dan benar birokrat dalam birokrasi.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya perdebatan pada tatanan teoritis maupun empiris mengenai etos kerja. Dari serangkaian perdebatan tersebut, terdapat problematika yang relevan untuk dikaji lebih lanjut, yaitu berkenaan dengan pertanyaan: Bagaimanakah dengan etos kerja di lingkungan birokrasi? Atau lebih khusus lagi, penelitian ini mengajukan pertanyaan: Apa karakteristik birokrasi dan karakteristik etos kerja birokrasi di Pemerintah Kota Malang? Karena selama ini, peta penelitian tentang etos kerja jarang sekali menyentuh obyek penelitian lain kecuali pada lingkungan masyarakat pemeluk agama tertentu dan wiraswasta.

Tujuan penelitian ini, adalah ingin mengetahui dan memahami secara mendalam mengenai nilai-nilai apa saja yang mendasari etos kerja birokrasi? Bagaimanakah pandangan hidup birokrat dalam lingkungan birokrasi?, dan Bagaimanakah pemahaman birokrat tentang kerja, sikap kerja, keberhasilan kerja, budaya kerja, disiplin kerja, dan pelayanan publik?. Dari gambaran pemahaman ini diharapkan mampu memberikan ilustrasi dan diskripsi mengenai konstruksi etos kerja birokrasi Pemerintah Kota Malang secara keseluruhan.

Timbulnya fenomena kinerja birokrasi yang dianggap rendah dan lamban, penelitian ini berasumsi bahwa hal tersebut disebabkan karena tidak dimilikinya komitmen dan konsistensi birokrat terhadap nilai-nilai etos

kerja yang tumbuh dan berkembang di birokrasi. Oleh karena itu, penelitian ini menggarisbawahi arti pentingnya etos kerja sebagai alat untuk membina, mengembangkan, dan menegakkan sikap mental pegawai di lingkungan birokrasi.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dalam perspektif metode sosiologi *Verstehen* Weber (1969) yang berusaha memahami tindakan-tindakan sosial dengan menguraikan dan menerangkan sebab-sebab dari suatu tindakan tersebut. Disamping itu, sebagai instrumen penjelas realita dan alat analisis, penelitian ini juga memanfaatkan konsep Weber (1946) tentang birokrasi rasional, tesis Weber (1958) tentang etika protestan dan spirit kapitalisme, teori McClelland (1965) tentang kebutuhan berprestasi (*Need for Achievement*), teori Galtung (1973) tentang sumber-sumber kekuasaan, dan teori strukturasi Giddens (1991) tentang dualitas struktur.

Ada tujuh alasan, mengapa penelitian ini menggunakan pendekatan dan teori-teori tersebut, yaitu: Pertama, bahwa tipe ideal birokrasi rasional Weber menganjurkan adanya keseimbangan antara pencapaian tujuan dan kepentingan birokrasi sebagai organisasi dan birokrat sebagai individu. Kedua, seorang birokrat dalam melaksanakan pekerjaannya, selalu terikat oleh dan dengan nilai-nilai sosial budaya dan struktur. Ketiga, nilai-nilai sosial budaya dan struktur tersebut dalam birokrasi merupakan landasan mekanisme kerja normatif yang secara legal rasional menunjukkan adanya hubungan antar satuan kerja dan tugas, serta wewenang dan tanggung jawab. Keempat, dalam kehidupan birokrat sebagai pelaku utama di birokrasi seringkali dijumpai individu-individu yang ingin berprestasi mengembangkan kariernya, tuntutan dan harapannya sehingga selalu tidak merasa puas. Kelima, posisi birokrat dalam birokrasi merupakan satu kesatuan dari sistem sehingga terikat nilai dan tidak otonom. Keenam, peran birokrat dalam struktur dan fungsi memperlihatkan hubungan dualitas, selain mereproduksi tetapi juga memproduksi suatu nilai-nilai tertentu, sehingga tidak menimbulkan perasaan bahwa pihaknya yang terpenting dan paling penting. Ketujuh,

Giddens menjelaskan hubungan antara struktur dan individu bukan merupakan sesuatu yang dikotomis atau dualisme karakter, melainkan sebagai dua hal yang saling berhubungan secara dialektis dan kontinum sehingga menghasilkan dualitas struktur yakni tindakan individu dan struktur yang saling membutuhkan.

Hasil penelitian ini membuktikan bahwa nilai-nilai budaya lokal sebagai pandangan hidup birokrat menjadi preferensi umum yang mendasari etos kerja birokrasi yang sarat dengan kebutuhan akan nilai-nilai kekuasaan (*Need for Power*), tetapi lemah dalam kebutuhan berprestasi (*Need for Achievement*) sebagaimana yang diformulasikan oleh McClelland (1965). Sumber nilai-nilai kekuasaan itu berupa kekuasaan ideologis yang menciptakan kepatuhan, kekuasaan remuneratif yang menciptakan ketergantungan, dan kekuasaan punitif yang menciptakan rasa ketakutan, sebagaimana yang diformulasikan Galtung (1973). Sumber nilai-nilai kekuasaan yang demikian, mempengaruhi pemahaman birokrat tentang makna kerja dan makna pelayanan publik yang diartikan sebagai pelaksanaan tugas dari atasan, pelaksanaan peraturan yang berlaku, dan sebagai sarana untuk kepentingan pribadi (baik secara ekonomi maupun prestise sosial). Sebagai konsekuensi dari pemahaman ini, maka dalam birokrasi muncul interaksi pelayanan publik dengan tipologi kerjasama, kompromi, konflik, kecurangan, intimidasi, dan kompensasi.

Dengan demikian, sebagai implikasi terorisnya hasil penelitian ini selain melengkapi dan memperkaya perbendaharaan penelitian terdahulu tentang etos kerja yang selama ini di dominasi oleh pendekatan budaya dan praktek-praktek sosial dalam lingkungan masyarakat agamis dan wiraswasta, tetapi sekaligus menunjukkan bahwa dalam lingkungan birokrasi, aturan-aturan formal, pendekatan struktural, pendekatan prosedural, dan kesadaran birokrat untuk mengendalikan sikap mental dan tingkahlaku kerjanya, ternyata masih sangat diperlukan.

Penelitian ini juga menemukan beberapa kandungan berharga dari nilai-nilai etos kerja yang tumbuh dan berkembang di birokrasi, misalnya

ungkapan: *Malangkucswara* (Tuhan menghancurkan kebathilan dan menegakkan kebaikan), *Ing ngarso sung tuladha* (pemimpin harus berada di depan dan mampu memberi contoh), *Ing madya mangun karsa* (pemimpin harus berada ditengah dan mampu menciptakan inisiatif), *Tut wuri handayani* (pemimpin harus berada dibelakang dan mampu memotivasi orang yang dipimpin), *Wikanwasitha* (pemimpin harus terampil dan menguasai ilmu kepemimpinannya), *Wicak sanengnaya* (pemimpin harus mampu mengembangkan kewibawaan dan kearifan), *Mengku ning uga ngayomi* (pemimpin harus menguasai selukbeluk tugasnya untuk melindungi rakyat), *Waskitaprana* (pemimpin harus memiliki pandangan jauh kedepan), *Anggawe ngguyune wong cilik* (membuat tertawanya rakyat kecil), *Mahayu hayuning bawana* (membuat indahnya dunia), *Jer basuki mawa bea* (untuk mencapai sukses harus mau berkorban), *Rawe rawe rantas malang-malang putung* (kerja tanpa pantang menyerah), *Sapa nandur bakal ngunduh* (siapa menanam dia akan memetik buahnya), *Kerja direwangi adus keringet* (bekerja disertai mandi keringat), jika mau kita bisa, waktu adalah kerja, ada hari ada kerja, ada kerja ada upah, jika ada yang mudah mengapa di persulit, pekerjaan berat akan terasa ringan bila dikerjakan bersama-sama, bekerjalah yang enak tapi jangan bekerja seenaknya, kepuasan anda merupakan tujuan utama bagi kami, jadilah pemenang bukan yang kalah, tiada hari tanpa prestasi, hari ini lebih baik daripada hari kemarin, hari esok lebih baik daripada hari ini, dan sebagainya. ungkapan-ungkapan etos kerja semacam ini, sebagaimana disampaikan Weber (1958) merupakan karakteristik psikologis yang di perlukan dalam menciptakan budaya kerja keras sebagai pencerminkan citra diri seseorang atau masyarakat yang diwarnai oleh apa yang di anggap ideal dalam pola berpikir suatu masyarakat pada kurun waktu tertentu.

Akhirnya, penelitian ini menggarisbawahi arti pentingnya etos kerja dan kepemimpinan legal rasional birokrasi dalam upaya membina, menegakkan dan meningkatkan disiplin kerja pegawai, memperhatikan sistem penghargaan dan hukuman (*reward and punishment system*)

melalui mekanisme insentif maupun mekanisme rekrutmen kepemimpinan birokrasi, mengembangkan budaya malu dan menciptakan keteladanan kerja di lingkungan pegawai, dan perlunya perundang-undangan yang mampu mengatur tentang standar pelayanan publik.



SUMMARY

Agus Suryono, 2005/2006, *Ethos of Working in Bureaucracy in the Local Government of Malang*, Pascasarjana Program, Airlangga University, Surabaya. Promotor, Prof. Drs Ismani Harjo Prajogo. MA, Co-Promotor, Prof. Dr. Laurentius Dyson. P.MA.

In this research, *ethos of working* represents ideal values in working. A value is something regarded as useful and beneficial. *Ethos of working*, therefore, indicates positive work attitudes as the ideal values in working which emerge from the bureaucrats' goodwill.

This research is based on empirical and theoretical debates on the *ethos of working*. In the debates, there is a relevant problem worth studying further, the one concerning the question: How is the *ethos of working* in a bureaucratic setting? More specifically, this research raises a question: What are the characteristics of bureaucracy and the *ethos of working* in the Local Government of Malang? Up to now, most researches on the *ethos of working* tend to focus only on groups people of certain religious beliefs and of private sectors.

The purpose of this research is to find out and to really understand the values underlying the *ethos of working* in bureaucracy. What views do the bureaucrats have in their bureaucratic setting? How good is their understanding on duties, attitudes, performances, cultures, disciplines, and public services in their work? The understanding of these aspects is expected to provide illustrations and descriptions of the overall *ethos of working* in the Local Government of Malang.

With the phenomena that bureaucracy performs badly and slowly, this research assumes that the condition is due to bureaucrats' lack of commitment and consistency on the values of *ethos of working* which grows and develops in bureaucracy. This research, then, underlines the importance of *ethos of working* in guiding, developing, and maintaining the employees positive attitude in their bureaucratic setting.

This research is a qualitative research in the perspective of sociological method of *Verstehen* Weber (1969) which tries to comprehend the social measures by analyzing and explaining what causes them. Besides, as instruments to clarify the reality and for the sake of analysis, this research also employs Weber's (1946) concept on rational bureaucracy, Weber's (1958) thesis on Protestant's ethics and the spirit of capitalism, McClelland's (1965) theory on the need for achievement, Galtung's (1973) theory on the sources of authority, and Giddens's (1991) theory on the structural duality.

There are seven reasons this research uses the above mentioned approaches and theories. First, Weber's rational bureaucracy suggests the balance between the achievement of a goal and the interest of the bureaucrat as an individual. Second, in performing his duties, a bureaucrat is bound by and with socio-cultural values and structures. Third, the socio-cultural values and structures in bureaucracy serve as the bases of normative work mechanism which legally and rationally indicates relationships among units of work and tasks, and authorities and responsibilities. Fourth, in the course of their life, bureaucrats, as the main agent of bureaucracy, expect to excel in their career development and to meet their needs and wants which are indeed difficult to satisfy. Fifth, the position of bureaucrats in bureaucracy represents a unity of a system and is thus value-bound and not autonomous. Sixth, the role of bureaucrats related to their structures and functions indicates duality, both producing and reproducing certain values, and therefore avoiding the bureaucrats' having the sense of being the most important party. Seventh, Giddens explains that the link between the structure and the individual does not mean dichotomy or dualistic characters, but indeed two related aspects which are dialectical and in continuum yielding duality in structures namely individual action and the structure.

The result of this research proves that the local cultural values as the bureaucrats' view of life becomes common preference underlying the *ethos* of working which is mainly influenced by strong need of power, but

by weak need of achievement as formulated McClelland (1965). The sources of authority are ideologies which emphasize submission, remunerative power which causes dependence, and punitive power which creates fear, as formulated by Galtung (1973). Those sources of authority influence the bureaucrats' understanding on the meaning of work and public services as mere tasks from their superiors, as fulfillment of effective regulations, and as a way to meet personal interests (in terms of both economy and social prestige). As a result of this understanding, in bureaucracy there are public service interactions which are characterized by cooperativeness, compromise, conflict, dishonesty, intimidation, and compensation.

The theoretical implication of the findings is, therefore, to enrich previous researches on ethos of working currently dominated by cultural approaches and social practices among people of a certain religious belief and of private sectors. Besides, it also shows that in a bureaucratic setting there are still the needs for formal regulations, structural approaches, procedural approaches, and bureaucrats' awareness to control their attitude, mentality, and behavior.

This research also finds noteworthy values of *ethos* of working which has developed in bureaucracy as summarized in the following phrases: *Malangkucecwara* (the God destroys evils and raises goodness), *Ing ngarso sung tuladha* (a leader should be in front to provide guidance), *Ing madya mangun karsa* (a leader should be in the middle as an initiator), *Tut wuri handayani* (a leader should be behind to motivate his subordinates), *Wikanwasitha* (a leader should be skillful and capable in leadership), *Wicaksanengnaya* (a leader should be respectable and wise), *Mengku ning uga ngayomi* (a leader should be knowledgeable to protect his people), *Waskitaprana* (a leader should be visionary), *Anggawe ngguyune wong cilik* (a leader should bring happiness to his people), *Mahayu hayuning bawana* (a leader should make this world a better place), *Jer basuki mawa bea* (it takes price to excel), *Rawe-rawe rantas malang-malang putung* (work hard and never give up), *Sapa nandur bakal*

ngunduh (those sowing shall reap), *Kerjo direwangi adus keringet* (work very hard), when there is a will there is a way, time means work, days are to work, if there is work, there is wage, if something is easy why make it difficult, work together and make things lighter, work comfortably but not recklessly, your satisfaction is our main concern, be the winner not the loser, no day without achievement, today is better than yesterday, tomorrow is better than today, and so on. These expressions on *ethos* of working, as stated by Weber (1958), are psychological characteristics needed to develop the culture of working hard as a reflection of personal or social image which refers to idealistic concepts held by the community during a certain period of time.

To summarize, this research underlines the importance of *ethos* of working and legal and rational bureaucratic leadership in guiding, maintaining, and improving work disciplines of the employees, giving the reward and punishment system through incentive mechanism and recruitment mechanism of the bureaucratic leadership, developing the culture of being bashful and establishing exemplary model in the workplace, and the urgency of laws and regulations for standardized public services (Ags).

ABSTRACT

ETHOS OF WORKING IN BUREAUCRACY IN THE LOCAL GOVERNMENT OF MALANG

By
Agus Suryono

So far, the objects of researches on *ethos* of working are mainly groups of people of a certain religious belief and of private sectors, and therefore other objects are not given significant attention. This research is in response to such scarcity, to provide a new nuance on the research by conducting a research on *ethos* of working in the Local Government of Malang.

The purpose of this research is to find out and to really understand the values underlying the *ethos* of working in bureaucracy, the sources and bases of bureaucratic *ethos* of working, socio-cultural factors influencing the *ethos*, including the understanding of view of life, the meaning of work, attitudes, performances, cultures, disciplines, and public services in their work.

This qualitative research in the perspective of sociological method of Verstehen Weber (1969) proves that (1) the local cultural values as the bureaucrats' view of life underlie the *ethos* of working which are mainly influenced by strong need of power, (2) and, this view influences the ways the bureaucrats give meanings to their work and public services, as mere tasks from their superiors, as fulfillment of effective regulations, and as a way to meet personal interests (in terms of both economy and social prestige). (3) As a result of this understanding, there are public service interactions which are characterized by cooperativeness, compromise, conflict, dishonesty, intimidation, and compensation.

The result of this research, besides complimenting and enriching the theoretical framework of Weber's (1946) rational bureaucratic concept, Weber's (1958) thesis on Protestant's ethics and the spirit of capitalism, it also supports McClelland's (1965) theory on the need for achievement, Galtung's (1969) theory on the sources of authority, and Gidden's (1991) theory on the duality of a structure as instruments to clarify the reality and for the sake of analysis in this research.

Concerning its practical implication, this research underlines the importance of *ethos* of working and legal and rational bureaucratic leadership in guiding, maintaining, and improving work disciplines of the employees, establishing exemplary model, developing the culture of being bashful, giving the reward and punishment scheme in the bureaucratic settings, improving recruitment system, and the urgency of laws and regulations for standardized public services.

Key words: *Ethos* of working in bureaucracy, Bureaucrats and Bureaucracy.

DAFTAR ISI

	Halaman
UCAPAN TERIMA KASIH	v
RINGKASAN	xv
SUMMARY	xx
ABSTRACT	xxiv
DAFTAR ISI	xxv
DAFTAR GAMBAR	xxvii
BAB. 1. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.1.1. Perumusan Masalah	7
1.1.2. Tujuan Penelitian	9
1.1.3. Manfaat Penelitian	10
1.2. Tinjauan Penelitian Terdahulu	11
1.3. Kerangka Pemikiran	31
1.4. Kerangka Dasar Teori	38
1.4.1. Konsepsi tentang Etos Kerja	38
1.4.2. Konsepsi tentang Birokrasi	43
1.4.3. Sosok Birokrat	58
1.4.4. Birokrasi dalam Perspektif Budaya	69
1.4.5. Nilai-Nilai Kekuasaan dalam Birokrasi	81
1.4.6. Posisi Teori Kebutuhan Berprestasi (N-Ach)	96
1.4.7. Posisi Konsep Rasionalisasi	103
1.5. Metode Penelitian	115
1.5.1. Pendekatan dan Strategi Penelitian	116
1.5.2. Alasan Pemilihan Situs Penelitian	122
1.5.3. Kegiatan Lapangan	126
1.5.4. Metode Pengumpulan Data	131
1.5.5. Metode Pencermatan Hasil Penelitian	133
BAB. 2. BIROKRASI PEMERINTAH KOTA MALANG: SETTING PENELITIAN	
2.1. Gambaran Umum Kota Malang	138
2.2. Birokrasi Pemerintah Kota Malang	153

**BAB. 3. PEMAHAMAN BIROKRAT TENTANG
ETOS KERJA BIROKRASI**

3.1. Identitas Subyek Penelitian	166
3.2. Pemahaman Birokrat tentang Pandangan Hidup	167
3.3. Pemahaman Birokrat tentang Kerja	179
3.4. Pemahaman Birokrat tentang Sikap Kerja	183
3.5. Pemahaman Birokrat tentang Keberhasilan Kerja	187
3.6. Pemahaman Birokrat tentang Budaya Kerja	192
3.7. Pemahaman Birokrat tentang Disiplin Kerja	196
3.8. Pemahaman Birokrat tentang Pelayanan Publik	201

BAB. 4. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

4.1. Karakteristik Birokrasi	218
4.2. Karakteristik Etos Kerja Birokrasi	236
4.3. Kandungan Berharga Etos Kerja Birokrasi	260

BAB. 5. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI TEORITIS

5.1. Kesimpulan Hasil Penelitian	266
5.2. Implikasi Teoritis	273

DAFTAR KEPUSTAKAAN

GLOSSARY

RIWAYAT HIDUP

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar. Peta Wilayah Kota Malang	152

