



**INTERAKSI BIROKRASI PEMERINTAHAN
DENGAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT
DI KABUPATEN JEMBER**

**DISERTASI
DOKTOR ILMU ADMINISTRASI**

Oleh

**EDY BUDI SUSILO
NIM 090930101004**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2014**

**INTERAKSI BIROKRASI PEMERINTAHAN
DENGAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT
DI KABUPATEN JEMBER**



**EDY BUDI SUSILO
NIM 090930101004**

Promotor

Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA.
NIP 195207271981031003

Co Promotor I

Co Promotor II

Drs. Himawan Bayu Patriadi, MA., Ph.D
NIP 196108281992011001

Dr. Akhmad Toha, M.Si
NIP 195712271987021002

PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan serta daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia disertasi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh dibatalkan serta diproses sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Jember, 18 September 2014
Mahasiswa

Edy Budi Susilo
NIM 090930101004

PRAKATA

Puji syukur ke hadirat Allah Swt., yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan judul “Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Jember”. Penulisan disertasi ini dimaksudkan untuk melengkapi tugas akhir kegiatan penelitian dan memenuhi satu syarat akademik untuk menempuh ujian akhir program Doktor Ilmu Administrasi yang diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penulis menyadari tanpa bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, disertasi ini tidak akan selesai tepat pada waktunya, bahkan mungkin tidak akan terwujud. Untuk itu, dengan hormat dan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu sehingga disertasi ini dapat diselesaikan dan secara khusus penulis sampaikan kepada:

1. Rektor Universitas Jember dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan, pelayanan, dan bimbingan kepada penulis;
2. Bupati Jember yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Doktor pada Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
3. Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA selaku Promotor, Drs. Himawan Bayu Patriadi, MA., Ph.D selaku Co Promotor I, dan Dr. Akhmad Toha, M.Si selaku Co Promotor II yang dengan sabar telah memberikan bimbingan dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini;
4. Ibunda Hj. Boewati yang tiada henti-hentinya memberikan dukungan semangat dan doa;
5. Istri tercinta, Helmi Hilmasari Alamsyah, yang dengan penuh perhatian telah banyak memberikan dukungan lahir dan batin, serta ananda tersayang : Isvandiar Muhammad Ramzy, Muhammad Elvinsyah Zidane, dan Elvira Vanny Rahmasari, semoga ini dapat menjadi pemacu pendidikan kalian di masa yang akan datang.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini bukanlah karya yang tidak mempunyai kelemahan, oleh sebab itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari berbagai pihak akan penulis terima dengan senang hati.

Jember, 18 September 2014

Penulis

PENGESAHAN

Disertasi berjudul “Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Jember” ini telah diuji dan disahkan pada:

hari : Kamis

tanggal : 18 September 2014

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember

Ketua Sidang dan Tim Penguji

Dr. Djoko Poernomo, M.Si
NIP 196002191987021001

Co Promotor

Drs. Himawan Bayu Patriadi, MA.,Ph.D
NIP 196108281992011001

Penguji

Dr. Sutomo, M.Si
NIP 196503121981031003

Penguji

Dr. Zarah Puspitaningtyas, S.Sos, SE, M.Si
NIP 197902202002122001

Promotor

Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA.
NIP 195207271987031003

Co Promotor

Dr. Akhmad Toha, M.Si
NIP 195712271988021001

Penguji

Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si
NIP 195805101987022001

Penguji Tamu

Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS
NIP 196109051986011002

Mengesahkan
Dekan FISIP Universitas Jember

Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA.
NIP 195207271987031003

ABSTRAK

Edy Budi Susilo. Interaksi birokrasi pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Jember (Promotor, **Hary Yuswadi.** Co Promotor, **Himawan Bayu Patriadi** dan **Akhmad Toha**)

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana interaksi antara birokrasi pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Jember. Dalam penelitian ini, interaksi birokrasi pemerintahan dengan LSM terbagi dalam dua jenis, yaitu interaksi simetris dan interaksi subordinat. Kedua pola interaksi tersebut terjadi karena antara birokrasi pemerintahan dengan LSM sering terlibat konflik kepentingan, baik konflik kepentingan yang bersifat idealis maupun yang bersifat pragmatis. Karena adanya konflik kepentingan tersebut, dalam interaksinya birokrasi pemerintahan dengan LSM melakukan beberapa strategi interaksi yang pada akhirnya berdampak pada proses penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Jember yang transparan, akuntabel, partisipatif, responsif berdasarkan konsensus bersama antara pemerintah dan *stakeholders*. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun dalam prakteknya di lapangan, untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) masih ada kendala. Kendala tersebut adalah dominannya keberadaan birokrasi pemerintahan yang konservatif dan LSM yang pragmatis. Meskipun demikian, potensi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di Kabupaten Jember masih terbuka, Indikatornya adalah adanya birokrasi pemerintahan yang visioner dan LSM yang idealis dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Jember, meskipun secara kuantitas jumlah mereka lebih sedikit dibandingkan dengan birokrasi pemerintahan yang konservatif dan LSM pragmatis.

Kata Kunci : Interaksi, Birokrasi Pemerintahan, LSM dan *Good Governance*

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI	iii
PRAKATA	iv
LEMBAR PENGESAHAN	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	21
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	23
1.3.1 Tujuan Penelitian	23
1.3.2 Manfaat Penelitian	23
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI	25
2.1 Hasil Penelitian Terdahulu	25
2.2 Landasan Teori	31
2.2.1 Administrasi Publik	32
2.2.2 Birokrasi Pemerintahan	46
2.2.3 Jenis Birokrasi Pemerintahan	55
2.2.4 <i>Civil Society</i> (Masyarakat Sipil)	64
2.2.5 Penyelenggaraan Pemerintahan (<i>Governing</i>)	83
2.2.6 <i>Good Governance</i>	85
2.2.7 Interaksi	93

BAB 3. METODE PENELITIAN	107
3.1 Fokus Penelitian	107
3.2 Jenis dan Tipe Penelitian	109
3.3 Lokasi Penelitian	109
3.4 Unit Analisis Penelitian	110
3.5 Penentuan Informan	111
3.6 Metode Pengumpulan Data	113
3.7 Metode Analisa Data	115
3.8 Keabsahan Data	118
BAB 4. DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN	121
4.1 Kondisi Geografis	121
4.2 Kondisi Demografis	122
4.3 Kondisi Ekonomi	122
4.3.1 Potensi Unggulan Daerah	123
4.3.2 Pertumbuhan Ekonomi/Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)	123
4.4 Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jember	125
4.4.1 Visi dan misi	126
4.4.2 Strategi dan Arah Kebijakan Daerah	128
4.4.3 Program Prioritas Daerah	130
4.5 Kelembagaan Pemerintah di Kabupaten Jember	132
4.6 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Kabupaten Jember ..	135

BAB 5. HUBUNGAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DENGAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT : TINJAUAN NORMATIF	138
5.1 Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat Sesuai Perundang – Undangan	140
5.2 Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	152
5.2.1 Keterbukaan Birokrasi Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	160
5.2.2 Akuntabilitas Birokrasi Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.....	163
5.2.3 Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.....	166
5.2.4 Responsibilitas Birokrasi Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	170
5.2.5 Membangun Konsensus Bersama Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	174
 BAB 6. INTERAKSI BIROKRASI PEMERINTAHAN DENGAN LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT	180
6.1 Dinamika Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat Pada Program Prioritas	180
6.1.1 Keterlibatan <i>Stakeholders</i> Dalam Interaksi Birokrasi Pemerintah dengan Lembaga Swadaya Masyarakat di Bidang Pendidikan	187
6.1.2 Keterlibatan <i>Stakeholders</i> Dalam Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat di Bidang Kesehatan	196
6.1.3 Keterlibatan <i>Stakeholders</i> Dalam Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat di Bidang Pertanian	205
6.1.4 Keterlibatan <i>Stakeholders</i> Dalam Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat di Bidang Pekerjaan Umum	213

6.2 Interaksi Birokrasi Pemerintahan Dengan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Tahapan Kebijakan	227
6.2.1 Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Tahap Formulasi Kebijakan.....	228
6.2.2 Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Tahap Implementasi Kebijakan	229
6.2.3 Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Tahapan Evaluasi Kebijakan ...	230
6.3 Proposisi Mayor	231
BAB 7. PENUTUP.....	236
7.1 Kesimpulan.....	236
7.2 Implikasi Teoritis.....	237
7.3 Implikasi Kebijakan	239
7.4 Saran	240
DAFTAR PUSTAKA	242

DAFTAR TABEL

1.1	Data LSM di Kabupaten Jember Tahun 2006-2010.....	14
2.1	Hasil Penelitian Terdahulu	29
2.2	Diferensiasi OPA, NPM dan NPS.....	34
2.3	Perbedaan antara pendekatan <i>governance dan bureaucracy</i>	47
4.1	Jumlah Penduduk Kabupaten Jember Tahun 2005-2009.....	122
4.2	LSM yang Berstatus Tercatat Berdasarkan Cluster Bidang/Fokus Kajian Pada Bakesbangpol dan Linmas Kabupaten Jember	136
4.3	LSM yang Berstatus Terdaftar Berdasarkan Cluster Bidang/Fokus Kajian Pada Bakesbangpol dan Linmas Kabupaten Jember	136
4.4	LSM yang Berstatus Terdaftar yang Izinnya telah mati berdasarkan Cluster Bidang/Fokus kajian pada Bakesbangpol dan Linmas Kabupaten Jember	137
5.1	Tipologi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Kabupaten Jember.....	144
6.1	Target dan Realisasi Belanja Urusan Pendidikan Kabupaten Jember Tahun 2005 - 2009	190
6.2	Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah Tahun 2005 - 2009	191
6.3	Target dan realisasi Belanja Urusan Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2005 - 2009	199
6.4	Luas dan Tata Guna lahan Pertanian di Kabupaten Jember.....	207
6.5	Target dan realisasi Belanja Urusan Pertanian Tahun 2005 - 2009	209
6.6	Pencapaian di Bidang Pertanian Tahun 2005 - 2009	209
6.7	Target dan Realisasi Belanja Urusan Pekerjaan Umum Kabupaten Jember Tahun 2005 - 2009.....	216
6.8	Perkembangan Panjang dan Kondisi Jalan Tahun 2005 - 2009.....	217
6.9	Kerusakan Jaringan Irigasi yang Telah Dibangun Mulai Tahun 2005 - 2009.....	221
6.10	Fokus Penelitian Interaksi Birokrasi Pemerintahan Dengan LSM dan Proposisi	232

DAFTAR GAMBAR

2.1	Proses Penyusunan Kebijakan.....	38
2.2	Unsur-unsur dan Proses Pembentukan Kebijakan Publik	43
2.3	Penguatan <i>Civil Society</i> Melalui Proses Perubahan Kebijakan Publik	71
2.4	Bagan Kerangka Teoritik Penyelenggaraan Pemerintahan.....	106
3.1	Fokus Penelitian Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Proses Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Jember	108
3.2	Model Analisis Interaktif	116
6.1	Diagram Interaksi Birokrasi Pemerintahan dengan LSM di Kabupaten Jember.	235
7.1	Bagan Kesimpulan dan Saran.....	241