

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Administrasi berasal dari tiga istilah, yaitu *administrare* (latin), *administration* (inggris), *administratie* (belanda) yang memiliki pengertian berbeda. Administrasi (terjemahan bahasa latin) berarti adalah suatu kegiatan yang bersifat memberikan pelayanan atau servis sesuai dengan kebijakan yang ditentukan oleh yang memberikan tugas, kewajiban dan tanggung jawab kepadanya. Sedangkan administrasi dalam terjemahan bahasa Inggris adalah suatu kegiatan yang punya makna luas meliputi segenap aktivitas untuk menetapkan kebijakan serta pelaksanaannya (Syamsudin, 2006:2).

Dengan berkembangnya administrasi, pengertian dan paradigma administrasi juga ikut berkembang. Mulai dari Dikotomi antara Politik dan Administrasi Negara; Prinsip-prinsip Administrasi Negara; Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik; Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi; Administrasi Negara sebagai Administrasi; Good Governance; Sound Governance. Tidak sedikit juga yang memandang administrasi sebagai usaha, tata kelola, proses, politik, atau kita sebut Administrasi Publik. Administrasi Publik adalah terjemahan dari Bahasa Inggris *public administration* yang sering diterjemahkan ke bahasa Indonesia menjadi administrasi Negara.

Menurut pengertian Chandler & Plano (1988:29-30) dalam “*Public Administration Dictionary*” administrasi publik adalah proses sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Dalam pengertiannya, administrasi publik diartikan sebagai sebuah tata cara pemerintahan untuk mengatur dan memanfaatkan apa yang ada di suatu Negara demi kepentingan bersama.

1. Administrasi Pemerintah Daerah

Menurut Bayu (1992:9) “pemerintah” atau “pemerintahan” dalam bahasa Inggris disebut “*government*” yang mana berasal dari suku kata “*to govern*” yang artinya:

- a. Melaksanakan wewenang pemerintahan;
- b. Cara atau sistem memerintah;
- c. Fungsi atau kekuasaan untuk memerintah;
- d. Wilayah atau negara yang diperintah;
- e. Badan yang terdiri dari orang-orang yang melaksanakan wewenang dan administrasi hukum dalam suatu negara. (Bayu, 1992:9)

Keharusan yang tersimpul dalam kata “pemerintah” pada umumnya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Adanya “wewenang” menunjukkan sahnya perintah yang diberikan, tanpa adanya wewenang perintah dianggap tidak sah dan hilanglah kekuatan hukum dari perintah tersebut. Dengan demikian kata “Pemerintah” berarti kekuasaan untuk memerintah suatu negara. Dapat disimpulkan seperti yang diutarakan oleh Saparini (1970:26), “Administrasi Pemerintahan ialah semua kegiatan atau proses yang berhubungan dengan pelaksanaan dari pada tujuan

Pemerintah”. Kegiatan atau proses yang mana bersumber pada wewenang hukum yang diberikan oleh keseluruhan pranata pemerintahan atau tata pemerintahan dan menerapkan prinsip-prinsip serta perilaku yang telah diberlakukan.

a. Definisi Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Landasan dasar pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia adalah UUD 1945, yang tertuang dalam pasal 1 ayat 1 dan pasal 18, isinya membahas mengenai bentuk dan sistem pemerintahan negara, serta hak-hak usul daerah-daerah istimewa. Pemerintah daerah sebagai institusi resmi negara yang menurut Jimung (2005:80), terdapat lima prinsip yang harus dipegang teguh dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni:

- 1) Prinsip Kesatuan, yakni pelaksanaan pemberian otonomi daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan masyarakat lokal.
- 2) Prinsip Riil dan Tanggungjawab, yakni pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan

bertanggungjawab bagi kepentingan seluruh warga daerah.

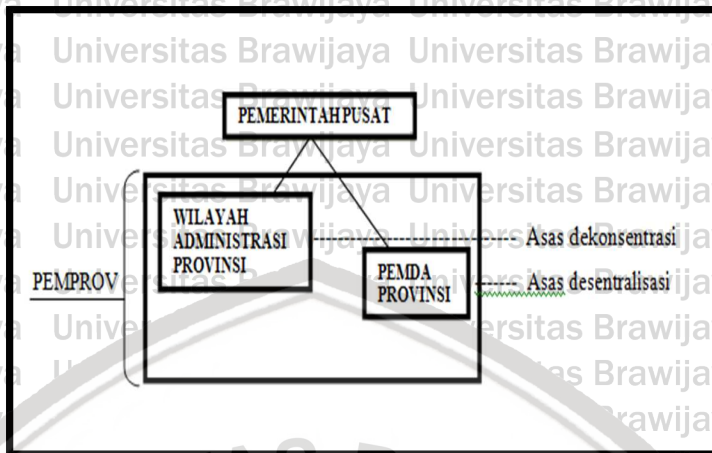
Pemerintah daerah berperan mengatur proses dinamika pemerintahan dan pembangunan di daerah.

- 3) Prinsip Pemencaran, yakni asas desentralisasi perlu dilaksanakan dengan asas dekonsentrasi. Caranya dengan memberikan kemungkinan kepada masyarakat untuk kreatif membangun daerahnya. Artinya, pemerintah bukan sebagai raja, melainkan pelayan untuk dan bersama rakyat membangun daerahnya.
- 4) Prinsip Keserasian, yakni pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dan tujuan di samping aspek pendemokrasian.
- 5) Prinsip Pemberdayaan, yakni tujuan pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam aspek pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk meningkatkan pembianaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa. (Jimung, 2005:80)

b. Kewenangan Pemerintah Daerah

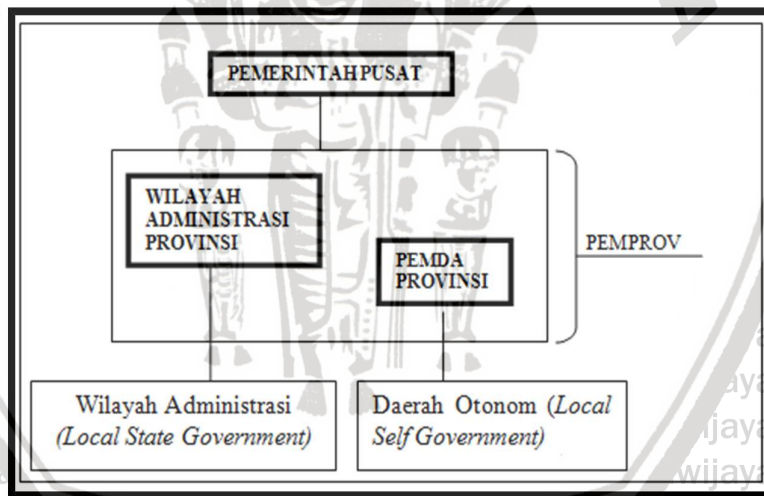
1) Pemerintah Provinsi

Sesuai dengan UU No.22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah Provinsi menganut asas dekonsentrasi sekaligus desentralisasi. Berdasar pada asas dekonsentrasi maka, provinsi merupakan wilayah administrasi yang merupakan implikasi logis dari penerapan asas tersebut. Berdasarkan asas desentralisasi maka provinsi menjadi daerah otonom / *Local self government*. Implikasi struktural dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.



Gambar 2.1
Struktur Pemerintah Provinsi

Sumber: Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah.



Gambar 2.2
Kedudukan Pemerintah Provinsi

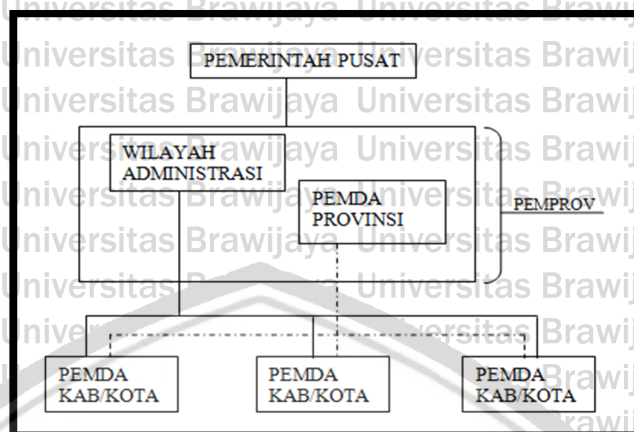
Sumber: Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah.

Gambar diatas tampak bahwa pemerintah provinsi disatu sisi merupakan daerah otonom dan sisi lain merupakan wilayah administrasi. Sebagai wilayah administrasi, provinsi dikepalai oleh

kepala wilayah administrasi sebagai wakil pemerintah pusat, bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. Sedangkan sebagai daerah otonom, provinsi dikepalai oleh kepala daerah otonom, bertanggungjawab kepada rakyat. Daerah otonom dan wilayah administrasi adalah dua pengertian yang berbeda. Daerah otonom adalah daerah yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, sedangkan wilayah administrasi adalah bagian dari wilayah pemerintah pusat yang masih diatur dan dikendalikan oleh pemerintah pusat.

2) Pemerintah Kabupaten/Kota

Sesuai dengan UUD 1945 sebelum diamandemen, pemerintahan daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar adalah pemerintah provinsi, daerah kecil adalah pemerintah kabupaten/kota dan desa. Dalam hal ini provinsi sebagai wilayah administrasi, pemerintah kabupaten/kota adalah bawahannya, pemkab/kota adalah subordinat wilayah administrasi. Dalam hal provinsi sebagai daerah otonom, maka pemerintah kabupaten/kota juga sebagai daerah otonom. Hubungan provinsi dengan kabupaten/kota sesama daerah otonom adalah koordinasi. Jadi bukan hubungan hirarki antara atasan dengan bawahan.



Gambar 2.3
Hubungan Pemprov dengan Pemkab/Kota

Sumber: Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah.

Garis putus-putus antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, menunjukkan hubungan koordinasi sesama daerah otonom. Sedangkan garis lurus yang di perlihatkan antara wilayah administrasi provinsi dengan pemda kabupaten/kota menunjukkan hubungan hirarkis. Dalam UU No.32 Tahun 2004 menetapkan urusan pemerintah kabupaten/kota yang bersifat wajib maupun pilihan. Urusan pemerintah yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.

Pemerintah kabupaten dipimpin oleh bupati. Bupati adalah kepala daerah otonom di daerahnya. Disamping pemerintah kabupaten, ada pemerintah kota. Sebelum UU No.22 Tahun 1999

pemerintah kota disebut pemerintah kota madya daerah tingkat II. Pemerintah kota sejajar dengan pemerintah kabupaten. Hal yang membedakan adalah pemerintah kota bersifat perkotaan, sedangkan pemerintah kabupaten bersifat pedesaan. Pemerintah kota wilayahnya berupa daerah perkotaan dengan ciri utama sebagai pusat perdagangan, pelayanan, industri, dan jasa. Pemerintah kota dipimpin oleh walikota. Kedudukan walikota adalah sebagai kepala eksekutif kota, yang merupakan alat daerah otonom kota, artinya walikota bertugas melaksanakan kebijakan yang dibuat bersama dengan DPRD kota sebagai perangkat daerah otonom, bukan perangkat pemerintah pusat atau pemerintah provinsi.

2. Administrasi Pariwisata

Administrasi Pariwisata atau yang biasa dikenal dengan Administrasi pengelolaan pariwisata haruslah mengacu pada prinsip-prinsip pengelolaan yang menekankan nilai-nilai kelestarian lingkungan alam, komunitas, dan nilai sosial yang memungkinkan wisatawan menikmati kegiatan wisatanya serta bermanfaat bagi kesejahteraan komunitas lokal. Menurut Cox (dalam Dowling dan Fennel, 2003:2),

Administrasi atau Pengelolaan pariwisata harus memperhatikan prinsip-prinsip berikut :

- 1) Pembangunan dan pengembangan pariwisata haruslah didasarkan pada kearifan lokal dan *special local sense* yang merefleksikan keunikan peninggalan budaya dan keunikan lingkungan;

- 2) Preservasi, proteksi, dan peningkatan kualitas sumber daya yang menjadi basis pengembangan kawasan pariwisata;
- 3) Pengembangan atraksi wisata tambahan yang mengakar pada kekhasan budaya lokal;
- 4) Pelayanan kepada wisatawan yang berbasis keunikan budaya dan lingkungan lokal;

Disamping itu, administrasi pariwisata harus memperhatikan prinsip-prinsip keseimbangan antar berbagai elemen yang saling berinteraksi dan memengaruhi. Hal ini dikarenakan pariwisata tidak hanya menyangkut bagaimana membangun dan mengelola suatu kawasan menjadi potensi wisata, namun administrasi dalam pengelolaannya harus mempertimbangkan prinsip-prinsip berkelanjutan dan proteksi baik terhadap aspek budaya yang tidak bisa dipisahkan, ekonomi, dan lingkungan. Keseimbangan antara pembangunan dan konservasi menjadi faktor yang esensial bagi keberlanjutan pariwisata. Sehingga tercapailah administrasi pengelolaan pariwisata yang berperan strategis untuk kelangsungan :

- 1) Perlindungan terhadap sumber daya alam dan lingkungan;
- 2) Keberlanjutan ekonomi;
- 3) Peningkatan Integritas nilai asli Budaya;
- 4) Nilai Pendidikan dan Pembelajaran.

a. Definisi Wisata/Pariwisata

Istilah pariwisata berasal dari bahasa sansekerta yaitu "Pari" yang berarti banyak, berkali-kali, lengkap dan "wisata" yang berarti perjalanan, bepergian. Sedangkan pengertian pariwisata secara umum adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan kegiatan wisata termasuk perusahaan obyek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha

lain dibidang itu. Menurut pendapat Spillane (1982:20) mengemukakan bahwa “Pariwisata adalah kegiatan melakukan perjalanan dengan tujuan mendapatkan kenikmatan, mencari kepuasan, mengetahui sesuatu, memperbaiki kesehatan, menikmati olahraga atau istirahat, menunaikan tugas, berziarah dan lain-lain”. Wisata diartikan sebagai perjalanan seseorang/kelompok ke destinasi wisata */travel*. Jadi pengertian wisata itu mengandung unsur yaitu :

- 1) Kegiatan perjalanan;
- 2) Dilakukan secara sukarela;
- 3) Bersifat sementara;
- 4) Perjalanan itu seluruhnya atau sebagian bertujuan untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata. (Spillane, 1982:20)

b. Jenis-jenis Wisata

Menurut Pendit Potensi-potensi wisata yang berbeda antara daerah satu dengan daerah lain yang dipengaruhi letak geografis dari kawasan wisata tersebut. Selain itu, Pendit (2003:34), mengklasifikasikan jenis wisata yang sudah dikelompokkan yaitu:

- 1) Wisata Cagar Alam, Jenis wisata ini terkait dengan kegemaran akan keindahan alam, hawa udara segar di pegunungan, keajaiban hidup binatang dan marga satwa yang langka serta tumbuh-tumbuhan yang jarang ditempat lain;
- 2) Wisata Budaya, tujuannya adalah ingin memperluas pandangan hidup dan kunjungan ketempat lain atau keluar negeri, mempelajari keadaan masyarakat setempat, kebiasaan dan adat-istiadat, cara hidup, budaya dan kesenian daerah;
- 3) Wisata Pertanian, mengandalkan perjalanan ke proyek-proyek pertanian, perkebunan, ladang pembibitan, sambil menikmati segarnya aneka ragam tanaman;
- 4) Wisata Bahari, Wisata yang dihubungkan dengan olah raga air atau laut seperti memancing, menyelam, berlayar, selancar, melihat tanaman laut serta berbagai rekreasi perairan lainnya;
- 5) Wisata Kesehatan: keperluan istirahat dalam arti jasmani dan rohani yang menguji tempat peristirahatan, seperti air panas

yang mengandung mineral, iklim yang sejuk dan menyehatkan;

- 6) **Wisata Komersial:** mengadakan perjalanan mengunjungi pameran-pameran dan pekan raya yang bersifat komersial seperti pameran industri, pameran dagang dengan dimeriahkan berbagai atraksi seni;
- 7) **Pilgrim:** dikaitkan dengan agama, sejarah, adat dan kepercayaan umat atau kelompok masyarakat dengan cara mengunjungi tempat suci, makam orang besar, pemimpin yang diagungkan, tempat penuh legenda, bukit atau gunung yang dianggap keramat. (Pendit, 2003:34)

c. Pengembangan Wisata dan Kebudayaan

1) Prinsip Pengembangan Wisata Kebudayaan

Sektor pariwisata dan kebudayaan memiliki aktivitas sangat besar dalam pembangunan suatu Negara, yang merupakan suatu bentuk ekspor dan dianggap menguntungkan, memajukan dan pemeratakan pertumbuhan perekonomian suatu Negara, karena pariwisata merupakan sektor yang padat karya. Pariwisata memiliki banyak unsur-unsur pokok dalam pengembangannya, yakni obyek dan daya tarik wisata. Obyek dan daya tarik wisata dapat berupa alam, budaya/kebudayaan yang mengikuti, adat istiadat dan pola hidup yang memiliki daya tarik untuk dikunjungi para wisatawan. Dalam arti lain dapat dikatakan bahwa apa saja yang menjadi daya tarik wisatawan termasuk budaya/kebudayaan disebut sebagai obyek wisata. Akan tetapi, obyek dan daya tarik wisata harus memiliki prinsip-prinsip kelayakan pengembangan wisata, antara lain:

- a) Pembangunan dan pengembangan pariwisata haruslah didasarkan pada kearifan local dan *special local sense* yang merefleksikan keunikan peninggalan budaya dan keunikan lingkungan;

- b) Preservasi, proteksi, dan peningkatan kualitas sumber daya yang menjadi basis pengembangan kawasan pariwisata;
- c) Pengembangan atraksi wisata tambahan yang mengakar pada khasanah budaya lokal;
- d) Pelayanan kepada wisatawan yang berbasis keunikan budaya dan lingkungan local.

2) Pengembangan Wisata dan Kebudayaan Oleh Pemerintah

Daerah

Pengembangan wisata dan kebudayaan tidak terlepas dari peran pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang menganut system pendesentralisasian kekuasaan. Menurut Damanik (2005:38) Pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk mengelola dan bertanggung jawab atas empat hal utama yaitu; perencanaan (*planning*) daerah atau kawasan pariwisata, pembangunan (*development*) fasilitas utama, serta pelestarian kebudayaan dan pendukung pariwisata, pengeluaran kebijakan /*policy* pariwisata, dan pembuatan dan penegakan peraturan / *regulation*.

Menurut Kusudianto (1996:23), sehubungan dengan penerapan otonomi daerah maka segala sesuatu yang menyangkut pengembangan potensi obyek dan daya tarik pariwisata meliputi pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelestarian, pelaksanaan dan evaluasi menjadi wewenang daerah untuk menyelenggarakannya.

Dalam pengembangan obyek dan daya tarik wisata yang berpotensi, dalam pelaksanaannya pemerintah daerah tidak bisa turun langsung mengaplikasikan kebijakan yang disusun untuk pengembangan daerah wisata, akan tetapi dalam fungsi pemerintahan daerah dalam

sektor wisata adalah sebagai aktor yang mampu berpikir dan bertindak kreatif dan inovatif, produktif, inisiatif, serta mampu membaca peluang untuk mensiasati agar pengembangan berjalan dengan baik dan berorientasi pada masyarakat sehingga tercipta suatu kesinambungan.

B. Lembaga Adat

1. Definisi Lembaga

Lembaga adalah pola organisasi untuk memenuhi berbagai keperluan manusia, yang lahir dengan adanya berbagai budaya sebagai suatu ketetapan. Summer telah menunjukkan bahwa lembaga adalah suatu “konsep yang berpadu dengan struktur.” Menurut Mooney, lembaga dibentuk berdasarkan hal-hal sebagai berikut:

- a. *Cara*. cara disini adalah mengacu pada suatu keadaan dalam masyarakat yang menggunakan simbol-simbol tertentu untuk memaknai sebuah hal atau peristiwa.
- b. *Kebiasaan*. Yang dimaksud dengan kebiasaan adalah prilaku masyarakat berulang secara terus-menerus dalam jangka waktu tertentu, sehingga perilaku tersebut sudah menjadi kebiasaan yang sulit untuk dilupakan.
- c. *Adat Istiadat* adalah suatu cara dan prilaku masyarakat dalam memaknai kehidupan dalam bentuk upacara ritual, makan adat istiadat disini lebih mengacu pada nilai-nilai budaya yang dipegang oleh masyarakat dan menjadi nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat Mooney (2000:204).

2. Jenis-jenis Lembaga

Lembaga selalu bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia, dan dengan demikian lembaga mempunyai fungsi. Adakalanya sebuah lembaga

mungkin tidak lagi memenuhi fungsi awalnya. Berdasarkan asumsi Roucek (1984 : 122), terdapat banyak jenis lembaga yaitu :

a. Lembaga Formal

1) Lembaga Pemerintahan

Adalah institusi yang bertujuan menjaga keamanan dan ketenteraman, bertindak adil kepada rakyat dan melindungi kelompok dari pengaruh dan tindakan orang luar. Biasanya tugas ini diselenggarakan oleh satu organisasi yang dinamakan Negara. Negara adalah satu organisasi mapan yang menjalankan otoritas paksa fisik terhadap semua warganya.

2) Lembaga Ekonomi

Adalah lembaga yang mengkhususkan diri dalam sector produksi, distribusi, dan konsumsi barang-barang jasa. Semua masyarakat mempunyai lembaga ekonomi, sekalipun terdapat perbedaan bentuk dan organisasi dimana lembaga ini dijalankan.

b. Lembaga Non-Formal

1) Keluarga

Keluarga adalah tumpuan utama pola lembaga. Pola percintaan, perkawinan, pola cara merawat bayi. System kekeluargaan adalah merupakan aspek utama lembaga keluarga. Bagi masyarakat, keluarga adalah pusat yang paling penting dalam kehidupan seorang individu biasa. Keluarga adalah kelompok inti yang paling penting dan dengannya seseorang itu berhubungan.

2) Lembaga Agama

Lembaga agama banyak jumlahnya dan saling berbeda dalam masyarakat manusia, tetapi biasanya ia dikatakan sebagai pola yang terbentuk mengenai kepercayaan dan tingkahlaku yang terkait hubungan manusia dengan kekuasaan kesaktian. Lembaga agama biasanya berfungsi untuk mengadakan satu asas mores masyarakat.

3) Lembaga Adat

Lembaga Adat adalah sebuah organisasi kemasyarakatan baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang didalam sejarah masyarakat yang bersangkutan atau dalam suatu masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah hukum dan hak atas harta kekayaan di dalam wilayah hukum adat tersebut, serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan dan mengacu pada adat istiadat dan hukum adat yang berlaku (Roucek, 1984 : 122).

3. Definisi Lembaga Adat

Lembaga adat adalah organisasi kemasyarakatan yang karena kesejarahan atau asal usulnya melakukan tata kelola kegiatan pelestarian serta pengembangan adat budaya (Permendagri No.39/2007, BAB-I, Pasal 1 ayat 8). Tata kelola (kelembagaan) suatu masyarakat merupakan bentuk kearifan lokal, berperan sebagai sistem kemasyarakatan yang mengatur struktur hirarki sosial dan kelompok masyarakat. Tata kelola (kelembagaan) berupa organisasi adat yang terdiri dari beberapa kelompok adat. Demikian halnya pada budaya Suku Tengger Gunung Bromo, dimana terdapat organisasi adat yang bertugas mengelola kehidupan masyarakat yaitu lembaga pemuka agama dan lembaga dukun adat. Dalam konsep Hindu Tengger terdapat adanya pengelompokan antara sistem religi yang bersumber dari ajaran Ke-Tuhanan berdasarkan agama Hindu, dengan sistem adat yang bersumber dari kepercayaan dan tradisi yang turun temurun dari nenek moyang Suku Tengger. Adanya pengelompokan kegiatan religi dan adat berpengaruh terhadap pembagian tugas dan fungsi dari masing-masing lembaga pemuka agama dan lembaga dukun adat yakni sebagai berikut:

a. *Lembaga pemuka agama*

Lembaga pemuka agama merupakan lembaga agama yang mewadahi ketua dan pengurus kegiatan keagamaan di Suku Tengger Gunung Bromo. Struktur kepengurusan Lembaga Pemuka Agama terdiri dari: 1. *Mangku Gedhe*, ketua agama yang bertugas mengurus dan memimpin pelaksanaan upacara-upacara keagamaan atau

mengurusi urusan-urusan yang berkaitan dengan keagamaan di suku tengger gunung bromo; 2. *Mangku Gelar*; dan 3. *Mangku Alit*. Area yang disucikan dan menjadi wilayah tanggung jawab dari para *Mangku* adalah Pura Dhang Kahyangan Kerti Jaya Buana yang merupakan tempat ibadah umat Hindu di dalam satu desa suku tengger lereng gunung bromo.

b. *Lembaga Dukun Adat*

Lembaga dukun adat berfungsi sebagai lembaga adat yang mewadahi ketua dan pengurus adat. Struktur kepengurusan lembaga dukun adat terdiri dari: 1. Dukun Adat, ketua adat yang mengurus upacara adat suku tengger gunung bromo; 2. *Legen*, bertugas untuk membuat sesajian dan mendoakan sesajian pada saat upacara adat; 3. *Sanggar*; dan 4. *Sepuh*.

Peran dukun adat adalah mengawasi pelaksanaan aturan-aturan adat dan hukum adat. Selain pembagian tugas dan fungsi antara lembaga pemuka agama, terdapat adanya konsepsi ruang yang membagi wilayah menjadi wilayah administrasi dan wilayah adat. Wilayah administrasi Desa budaya suku tengger dikepalai oleh seorang kepala desa, sama dengan desa pada umumnya. Namun yang membedakan adalah dukun/tetua adat yang berperan penting dalam memimpin wilayah adat sebagai seorang kepala adat sehingga Kepala Desa sebatas Administrasi Wilayah saja. (Antariksa, 2010:3)

Masyarakat Suku Tengger yang terbagi dalam dua wilayah adat, yakni *sabrang kulon* (diwakili oleh Desa Tosari, Kecamatan Tosari, Kabupaten

Pasuruan) dan *sabrang wetan* (diwakili oleh Desa Ngadisari, Wanantara, Jetak, Kecamatan Sukapura, Kabupaten Probolinggo) terdiri atas kelompok-kelompok desa yang masing-masing dipimpin oleh kepala adat. Dengan demikian yang menjadi batas wilayah kerja dukun adat adalah wilayah adat dan umat masyarakat yang terdapat di desa tempat ia menjabat sebagai dukun adat. Di masing-masing kabupaten terdapat dukun koordinator wilayah yang bertugas mengkoordinir dukun adat di wilayahnya. (BPS Jawa Timur, Pasuruan dalam angka 2011)

C. Masyarakat dan Kebudayaan

1. Definisi Nilai Budaya

Koentjaraningrat (1984:81-82), sebagian ahli membedakan antara pengertian budaya dengan kebudayaan. budaya sering diartikan sebagai konsep pemikiran”, sementara kebudayaan mencakup semua aspek, konsep pemikiran dan produknya. secara etimologis, “Budaya berasal dari kata budi dan daya (budi daya) atau daya (upaya atau *power*) dari sebuah budi, kata budaya digunakan sebagai singkatan dari kebudayaan dengan arti yang sama”. Dalam bahasa Inggris disebut dengan *culture*, berasal dari bahasa Latin *colore* yang berarti mengolah atau mengerjakan, dengan demikian *culture* diartikan sebagai segala daya upaya serta tindakan manusia untuk mengolah alam.

Merujuk pada kata nilai budaya, kita harus membedakan konsep nilai budaya dengan budaya. Nilai budaya adalah bagian dari budaya. Menurut

Almuchtart (2008:244), “Nilai meliputi rujukan untuk menyatakan sesuatu yang baik, buruk, bagus, jelek, pantas tidak pantas, wajar tidak wajar, sopan atau kurang ajar”. Sedangkan budaya merupakan konsep yang lebih luas dari nilai budaya. Budaya sering diartikan dengan ragam arti dan makna. Kenyataannya budaya memang sebuah konsep yang bermakna beraneka ragam. Dalam hal ini konsep budaya yang didefinisikan oleh Koentjaraningrat (1984:180) yaitu : “Keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar”.

Selanjutnya konsep budaya dikembangkan dalam suatu perincian untuk mendapatkan pemahaman dan makna yang lebih operasional, terdiri dari unsur-unsur gagasan terkait dalam suatu sistem. Koentjaraningrat (2005:75-76), menjelaskan “Nilai budaya terdiri dari konsep-konsep mengenai segala sesuatu yang dinilai berharga dan penting oleh suatu masyarakat, sehingga dapat berfungsi sebagai suatu pedoman orientasi kehidupan para warga masyarakat yang bersangkutan, baik yang kompleks maupun yang sederhana”.

2. Peran Nilai Budaya dalam Masyarakat

Sistem nilai budaya adalah tingkat tertinggi dari adat istiadat, budaya terdiri dari konsep-konsep mengenai segala sesuatu yang di nilai berharga dan penting oleh masyarakat, sehingga dapat berfungsi sebagai suatu pedoman orientasi pada kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Walaupun nilai-nilai budaya berfungsi sebagai pedoman hidup suatu masyarakat, sebagai

konsep sifatnya umum, memiliki ruang lingkup yang luas, sehingga ia berada dalam daerah emosional jiwa seseorang. Dalam setiap masyarakat, baik yang kompleks maupun yang sederhana, ada sejumlah nilai budaya yang saling berkaitan dan bahkan telah merupakan suatu sistem. Sebagai pedoman dari konsep-konsep ideal, sistem itu menjadi pendorong yang kuat untuk mengarahkan kehidupan warga masyarakat. (Koentjaraningrat, 1984:44)

Menurut Koentjaraningrat (1984:25), "Para individu sejak kecil telah diresapi dengan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat karena merupakan bagian dari adat, suatu sistem nilai budaya biasanya dianut oleh suatu presentase yang besar dari warga suatu masyarakat". Koentjaraningrat mengemukakan, berbagai kebudayaan di dunia mengkonsepsikan masalah-masalah universal kebudayaan dalam masyarakat tersebut dengan cara yang berbeda-beda, seperti halnya masalah-masalah berikut :

- a. Masalah mengenai hakekat dari hidup manusia, ada kebudayaan yang memandang hidup manusia itu pada hakekatnya suatu hal yang buruk dan menyedihkan dan karena itu harus dihindari, tetapi kebudayaan lain memandang hidup manusia itu buruk dan manusia dapat mengusahakannya untuk menjadikan hidup itu suatu hak yang baik dan menggembirakan;
- b. Hakekat dari karya manusia, ada kebudayaan yang memandang bahwa karya manusia bertujuan untuk memungkinkan hidup dan ada kebudayaan lain menganggap hakekat dari karya manusia itu untuk memberikan suatu kedudukan yang penuh kehormatan dalam masyarakat;
- c. Hakekat kedudukan manusia dalam ruang dan waktu, ada kebudayaan yang memandang penting dalam kehidupan manusia itu di masa lampau, sebaliknya ada yang memandang masa lampau itu sebagai suatu yang tidak penting;
- d. Hakekat hubungan manusia dengan alam sekitarnya, ada kebudayaan yang memandang alam itu suatu yang dasyat, ada kebudayaan memandang alam itu harus dilawan oleh manusia;
- e. Sedangkan hakekat hubungan sesama manusia dengan sesamanya, ada kebudayaan yang amat mementingkan hubungan vertical

sesama manusia, tetapi ada kebudayaan lain mementingkan hubungan horizontal antara manusia dengan sesamanya. (Koentjaraningrat, 1984:26)

3. Masyarakat dan Kebudayaan

Masyarakat adalah kumpulan manusia yang hidup dalam satu daerah tertentu, yang telah cukup lama, dan mempunyai aturan-aturan yang mengatur mereka, untuk menuju pada tujuan yang sama. Manusia menghasilkan kebudayaan, dan sebaliknya tidak ada kebudayaan tanpa manusia. Manusia, masyarakat dan kebudayaan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat lagi dipisahkan dalam artinya yang utuh. Karena ketiga unsur tersebut kehidupan makhluk sosial dapat berlangsung. Setiap kebudayaan adalah sebagai jalan atau arah di dalam bertindak dan berpikir, sehubungan dengan pengalaman-pengalaman yang fundamental, sebab itu kebudayaan itu tidak dapat dilepaskan dengan individu dan masyarakat. Koentjaraningrat (2005:20) menjelaskan “Tak ada masyarakat yang tidak mempunyai kebudayaan dan sebaliknya, tidak ada kebudayaan tanpa masyarakat sebagai wadah dan pendukungnya, dan selamanya merupakan dwitunggal”.

Masyarakat menurut Koentjaraningrat (2005:146) adalah “Kesatuan hidup manusia yang saling berinteraksi menurut sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu, dan terikat oleh satu identitas bersama”. Mutakin (2008:69) menjelaskan “Masyarakat dan kebudayaan merupakan dua konsep yang unik, artinya manakala keduanya di hubungkan atas dasar yang satu untuk yang lainnya, maka keduanya bisa berperan sebagai subyek dan sekaligus obyek”. Masih dalam fungsi atau konsep tersebut, seperti kasus

antara *variable independent* (bebas yang dipengaruhi) dengan *variable dependent* (terikat dan dipengaruhi), manakala di lihat antara masyarakat dan kebudayaan, maka kedua variabel tersebut saling berganti posisi.

Pergantian posisi tersebut adalah antara posisi sebagai subyek/*variable independent* dengan posisi obyek/*variable dependent*. Beberapa prinsip menyatakan bahwa selain masyarakat menciptakan kebudayaan, sekaligus juga masyarakat berfungsi untuk mewariskan kebudayaan tersebut kepada generasi-generasi berikutnya, sehingga suatu kebudayaan secara berkelanjutan menentukan eksistensi masyarakatnya. Manusia sebagai individu atau masyarakat pencipta kebudayaan, dalam hal ini, masyarakat jelas sebagai subyek, dan kebudayaan sebagai obyek. Namun sebaliknya, kebudayaan menciptakan keteraturan dan gaya hidup manusia. Kebudayaan mempengaruhi bagaimana seseorang individu atau sekelompok masyarakat memikir, merasa, merespon dan bereaksi terhadap berbagai kecenderungan dan perkembangan lingkungannya. maka kebudayaan berposisi sebagai subyek dan masyarakat sebagai obyek.

Uraian diatas, tampak bahwa antara masyarakat dan kebudayaannya, saling bergantian posisi dan peran yaitu antara subyek/*independent variable* dengan obyek/*dependent variable*. Hubungan masyarakat dan kebudayaan, maka pada hakekatnya masyarakat tak lain adalah orang-orang atau kelompok orang yang hidup bersama yang mampu menghasilkan, memelihara dan mengembangkan berbagai sistem nilai, yang dikemas kedalam konsep yang disebut kebudayaan. Selain masyarakat sebagai pencipta, pendukung, dan

pemelihara serta pengembang kebudayaan, ternyata masyarakatpun berupaya mewariskan, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan kepada generasi-generasi selanjutnya.

Pewarisan budaya ini biasa disebut dengan *Enkulturasasi*. Menurut Koentjaraningrat (2005:145), “Proses enkulturasasi adalah proses belajar dan menyesuaikan alam pikiran serta sikap terhadap adat, sistem norma, serta semua peraturan yang terdapat dalam kebudayaan”. Proses ini telah dimulai sejak awal kehidupan dalam lingkungan keluarga, dan lingkungan masyarakat yang lebih luas. Pada awalnya seorang anak mulai menirukan tingkah laku orang-orang di sekitarnya, yang lama kelamaan menjadi pola yang mantap, dan norma yang mengatur tingkah lakunya di budayakan. Selain dalam lingkungan keluarga, norma-norma tersebut dapat dipelajari dari pengalaman bergaul dengan sesama warga masyarakat dan secara formal di lingkungan sekolah. Secara formal di lingkungan sekolah dilakukan dengan pendidikan dengan pembentukan manusia berbudaya (*enkulturasasi*), perlu di rancang desain pembelajaran di sekolah yang tidak terlepas dari kondisi kehidupan nyata. Antara dunia pendidikan dan dunia nyata terkait dengan hubungan sinergis. Dengan demikian, antara nilai-nilai yang ditanamkan dengan pengetahuan akademis terikat dengan hubungan yang kontinum. Tidak satupun dari komponen ileum pengetahuan dalam dunia pendidikan yang terlepas dari nilai dan norma budaya.

Wiratmadja (1992:5), mengatakan “Pendidikan merupakan sarana transmisi pengetahuan, nilai-nilai, sikap-sikap untuk mengembangkan pribadi

dalam mencapai kematangan dan kedewasaan, karena fungsi pendidikan adalah sebagai : (1) Transmisi Budaya, (2) Meningkatkan integritas sosial atau bermasyarakat, (3) Mengadakan seleksi dan alokasi tenaga kerja melalui pendidikan itu sendiri. Maka, melalui pendidikan diharapkan nilai-nilai luhur yang terdapat dalam tradisi local dapat diwariskan kepada generasi muda. Melalui proses tersebut, mereka dapat diharapkan melanjutkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupannya, karena dalam upaya pengembangan sumberdaya manusia tidak dapat dilupakan pentingnya pendidikan sebagai proses kebudayaan.

4. Masyarakat dan Perubahan Sosial

Sebelum diuraikan kaitan masyarakat dan perubahan sosial, perlu diuraikan konsep-konsep masyarakat dan perubahan sosial. Koentjaraningrat (2005:146), mendefinisikan “Masyarakat adalah kumpulan manusia yang hidup dalam suatu daerah tertentu, yang telah cukup lama, dan mempunyai aturan-aturan yang mengatur mereka, untuk menuju pada tujuan yang sama”.

Dalam sejarah manusia, manusia selalu mengalami dinamika dari masa ke masa. Dinamika inilah yang kemudian dikatakan sebagai perubahan manusia dalam masyarakat, baik yang bersifat perkembangan maupun kemunduran, atau biasa disebut perubahan sosial. Perubahan di setiap tingkat kehidupan sosial masyarakat dapat dianggap sebagai perubahan sosial. (Laurer, 2001:3)

Dikutip oleh Soekanto (1995:336), Kingsley Davis dalam bukunya *Human Society* mengartikan perubahan sosial sebagai “Perubahan-perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat”. Dari definisi diatas, dapat

dipahami bahwa perubahan sosial adalah perubahan yang terjadi dalam kehidupan sosial dengan segala aspeknya dari satu kondisi ke kondisi yang lain baik yang bersifat positif atau menuju kemajuan maupun yang bersifat negative atau menuju kemunduran. Perubahan sosial dalam masyarakat merupakan gejala alamiah yang selalu terjadi.

a. Bentuk dan Faktor-faktor Perubahan Sosial

Menurut Soekanto (1995:56), Perubahan sosial memiliki banyak bentuk. Hal itu bergantung pada dari mana perubahan sosial itu dilihat.

Apabila dilihat dari sisi maju dan mundurnya, maka bentuk perubahan sosial dapat dibedakan menjadi:

- 1) Perubahan sebagai suatu kemajuan (*progress*);
- 2) Perubahan sebagai suatu kemunduran (*regress*).

Dan jika dilihat dari segi cepat atau lambatnya perubahan, maka perubahan sosial dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- 1) Evolusi dan Revolusi (perubahan lambat dan perubahan cepat);
- 2) Perubahan Kecil dan Perubahan Besar;
- 3) Perubahan yang direncanakan dan tidak direncanakan.

Perubahan sosial dengan beragam bentuknya diatas terjadi karena beberapa faktor, baik yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Di antara faktor internal yang menyebabkan perubahan sosial antara lain adalah komunikasi, cara dan pola pikir masyarakat, perubahan jumlah penduduk, penemuan baru, terjadinya konflik atau revolusi. Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi perubahan sosial antara lain adalah bencana alam dan perubahan iklim, peperangan,

dan pengaruh kebudayaan masyarakat lain. Secara lebih sistematis, Soekanto (1995:31) menyebutkan beberapa faktor penyebab terjadinya perubahan sosial, yaitu:

- 1) Faktor perubahan jumlah penduduk, bertambah atau berkurangnya jumlah penduduk akan menjadi faktor penyebab terjadinya perubahan sosial;
- 2) Faktor adanya penemuan-penemuan baru menyebabkan timbunan budaya;
- 3) Pertentangan (*conflict*) dapat pula menjadi pemicu adanya perubahan sosial;
- 4) Terjadinya pemberontakan atau revolusi. (Soekanto, 1995:31)

Selain terdapat faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan sosial sebagaimana disebutkan diatas, terdapat pula beberapa faktor yang menghambat terjadinya perubahan sosial, antara lain:

- 1) Kurang intensifnya hubungan komunikasi dengan masyarakat lain;
- 2) Perkembangan IPTEK yang lambat;
- 3) Sifat masyarakat yang masih tradisional;
- 4) Ada kepentingan-kepentingan yang tertanam dengan kuat dalam masyarakat;
- 5) Rasa takut jika terjadi kegoyahan pada masyarakat bila terjadi perubahan, serta hambatan ideologis, dan pengaruh adat atau kebiasaan; (Soekanto, 1995:40)

Laurer (2001:14) menyatakan bahwa ada tiga hal yang akan merintang /menghambat terjadinya perubahan sosial yaitu:

- 1) Jika perubahan itu dibayangkan dapat mengancam keamanan mendasar;
- 2) Jika perubahan itu tidak dipahami,
- 3) Jika perubahan itu dipaksakan. (Laurer, 2001:14)

b. Proses Perubahan Sosial

Salim (2002:9) memberikan pendapat bahwa, Proses perubahan yang terjadi dalam kehidupan manusia tidak bisa dilepaskan dari faktor

penting yang mempengaruhinya. Setidaknya ada empat pendirian yang mencermati terjadinya proses perubahan, yakni:

- 1) *Materialism*, yang menekankan terjadinya proses perubahan sosial pada faktor materiil, meliputi proses reproduksi dan proses transformasi;
- 2) *Idealisme*, yang memandang faktor ide sebagai penyebab perubahan;
- 3) *Interaksionalisme*, yang berpandangan bahwa ada interaksi antara faktor material, terdapat proses interaksi yang seimbang antara faktor materiil dan idealis;
- 4) Faktor ide untuk memunculkan perubahan, dan gabungan antara ketiga pandangan sebelumnya. Dalam pandangan pendirian ini bahwa faktor ide dan materiil berubah secara bersama-sama (meskipun tidak selalu serentak) dan tidak mungkin mengetahui hubungan kausalnya pendirian. (Salim, 2002:9)

c. Teori Tentang Perubahan Sosial

Menurut Sztompka (2004:15), masyarakat senantiasa mengalami perubahan di semua tingkat kompleksitas internalnya. Dalam kajian sosiologis, perubahan dilihat sebagai sesuatu yang dinamis dan tidak linear. Dengan kata lain, perubahan tidak terjadi secara linear. Perubahan sosial secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses pergeseran atau berubahnya struktur/tatanan didalam masyarakat, meliputi pola pikir yang lebih inovatif, sikap, serta kehidupan sosialnya untuk mendapatkan penghidupan yang lebih bermartabat.

Masyarakat tidak boleh dibayangkan sebagai keadaan yang tetap, tetapi sebagai proses, bukan objek semu yang kaku tetapi sebagai aliran peristiwa terus-menerus tiada henti. Diakui bahwa masyarakat (kelompok, komunitas, organisasi, bangsa) hanya dapat dikatakan ada sejauh dan selama terjadi sesuatu didalamnya, seperti adanya tindakan,

perubahan, dan proses tertentu yang senantiasa bekerja. Parson mengasumsikan bahwa ketika masyarakat berubah, umumnya masyarakat itu tumbuh dengan kemampuan yang lebih baik untuk menanggulangi masalah yang dihadapinya. Sebaliknya, perubahan sosial marxian menyatakan kehidupan sosial pada akhirnya menyebabkan kehancuran kapitalis.

Khaldun (dalam Lauer, 2001:49) mengajukan teori tentang perubahan sosial yang tajam. Diantara pemikirannya adalah :

- 1) Metode sejarah menawarkan pendekatan terbaik untuk memahami perubahan sosial;
- 2) Faktor yang menyebabkan perubahan sosial yang banyak dan beraneka ragam, faktor tunggal (seperti kepribadian atau teknologi) tidak mampu menerangkan perubahan sosial secara memadai;
- 3) Bentuk-bentuk organisasi sosial yang berbeda, menciptakan tipe kepribadian yang berbeda pula;
- 4) Konflik adalah mekanisme mendasar dari perubahan;
- 5) Berbagai faktor psikologi sosial-kepemimpinan, kepribadian, kekompakan kelompok-membantu kita dalam memahami penyebab dan akibat dari konflik antar kelompok;
- 6) Perubahan cenderung merembes, terjadi di semua institusi sosial, agama, keluarga, pemerintah dan ekonomi. Semua itu terlibat dalam proses perubahan. (Khaldun, dalam Lauer 2001:49)

D. Sinergi

1. Definisi dan Konsep Sinergi

Setiap organisasi, seperti organisasi profit ataupun non profit dituntut untuk selalu membenahi strategi organisasinya agar memiliki kemampuan berdayasaing. Pembenahan strategi secara berkelanjutan sangat diperlukan,

sebab lingkungan usaha ataupun lingkungan administrasi selalu bersifat dinamis atau berubah tergantung dengan perkembangan waktu.

Kata Sinergi berasal dari bahasa Yunani yaitu *Synergos* yang berarti bekerja bersama/*working together*. Banyak pakar mengeluarkan pendapatnya mengenai definisi sinergi. Misalnya Penrose (1959:15) mendefinisikan “Sinergi dalam lingkup ekonomi sosial yaitu sebagai hasil kerjasama atas potensi/kekuasaan yang dimiliki”.

Dalam Kamus American *Websters Dictionary*, istilah *Synergy* didefinisikan sebagai “*cooperative interaction among group especially among the acquired subsidiary or merged parts of a corporation that creates an enhanced combined effect*” yang mengandung arti hanya dengan interaksi yang kooperatif maka hasil maksimal dapat dicapai. Menurut Doctoroff (1977:76), persyaratan utama bagi suatu sistem yang sinergi yang ideal adalah kepercayaan, komunikasi yang efektif, umpan balik yang cepat, dan kreativitas. Dalam makna lainnya, sinergi adalah suatu sumber kekuatan organisasi yang ampuh, bahkan sering digunakan untuk memperlihatkan perbedaan antara sukses dan kegagalan.

Dalam istilah manajemen, sinergi diartikan bersaing dengan lebih baik dari yang diharapkan untuk meraih keunggulan kompetitif/*competitive advantage* yang standar. Dengan demikian, maka secara langsung sinergi atau kemitraan kerja antar pemerintah daerah dan lembaga adat, dan stake holder lain yang terkait akan tumbuh menjadi wadah sinergi yang efisien, berkualitas, fleksibel dan inovatif. Oleh sebab itu, wadah sinergi sebagai ciri

kerjasama kemitraan harus senantiasa dikembangkan secara dinamis sesuai dengan konsep “*learning organization*” mengikuti *trend* atau perkembangan lingkungan strategis (Senge, 1996). Menurut Iversen, terdapat strategi-strategi yang sering dilakukan pada organisasi-organisasi dalam konteks manajemen dan kadang kala bisa diterapkan dalam konteks administrasi, yakni :

- a. Strategi pengembangan kompetensi utama yang berdasar pada interaksi kapabilitas organisasi yang berbeda;
- b. Strategi peningkatan hubungan korporasi, yaitu organisasi sebagai satu entitas memiliki elemen yang berbeda namun mempunyai satu kesatuan fungsi yang memiliki tujuan untuk meningkatkan nilai suatu organisasi; atau
- c. Strategi sinergi, yaitu dua proses yang terpisah namun saling terkait, yakni diferensiasi dan integritas sehingga membentuk sesuatu yang lebih besar. (Iversen, 1997)

2. Teori Sinergi

Teori sinergi (*synergy*) mengacu pada Gaya Manajemen Sinergik dalam organisasi yaitu senantiasa menciptakan harmonis (Salusu, 2004). Landasan Teori peningkatan sinergi pengelolaan budaya daerah mengacu pada konsep “*competitive advantage, creating and sustaining performance*”, sedangkan prinsip yang dikembangkan mengacu pada prinsip dasar kompetisi yang bertumpu pada perkembangan lingkungan strategis. Dalam pelaksanaan sinergi, terdapat prinsip-prinsip dasar yang dijadikan acuan, antara lain:

Koordinasi, Integrasi, dan sinkronisasi.

Sinergi didefinisikan sebagai proses pengintegrasian (penyatuan) tujuan dan kegiatan perusahaan atau pemerintahan pada satuan yang terpisah dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien dan efektif.

Sesuai dengan yang ditulis oleh Iversen (1997) dalam *Concept of Synergy toward a Clarification*, pedoman kesinergian antara lain :

- a. Sinergi harus terpusat, sehingga ada unsur pengendalian guna menghindari tiap bagian atau organisasi bergerak sendiri-sendiri yang merupakan kodrat yang telah ada dalam setiap bagian/organisasi, ingat bahwa organisasi merupakan kumpulan dari orang-orang yang punya kebutuhan dan keinginan berbeda.
- b. Sinergi harus terpadu, keterpaduan pekerjaan menunjukkan keadaan yang saling mengisi dan memberi.
- c. Sinergi harus berkesinambungan, yaitu rangkaian kegiatan yang saling menyambung, selalu terjadi, selalu diusahakan dan selalu ditegaskan adanya keterkaitan dengan kegiatan sebelumnya.
- d. Sinergi harus menggunakan pendekatan multi instansional, dengan wujud saling memberikan informasi yang relevan untuk menghindarkan saling tumpang tindih tugas yang satu dengan tugas yang lain. (Iversen, 1997:23)

Silower (1998) dalam buku "*Synergy Trap*" mengemukakan dasar-dasar sinergi yang terdiri dari visi strategis, strategi budaya, kekuasaan dan budaya, integrasi sistem dan investasi awal untuk memperoleh imbalan sebagai premium. Keempat komponen itu mewakili unsur-unsur utama dari suatu strategi kerjasama atau kemitraan yang harus berada pada posisinya. Dalam hal ini, komponen sinergi yang dimaksud dikelompokkan menjadi antar Pemerintah Pusat dan Daerah diwakili oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang merupakan SKPD terkait, antar Lembaga Adat Suku Tengger Bromo dan antar Sektor Pengelolaan Kebudayaan lain yang terkait. Dalam konteks keterkaitan masing-masing dasar sinergi, berlaku bahwa jika salah satu dari keempat dasar ini tidak ada pada saat kesepakatan kerjasama dilakukan, maka sinergipun akan menjadi "perangkap", premium kemungkinan mewakili kerugian total bagi komponen sinergi. Walaupun

demikian, berkenaan dengan kondisi-kondisi saat ini, dasar-dasar sinergi perlu diterapkan, tetapi bukan satu-satunya “komponen yang menentukan” untuk menjamin pencapaian peningkatan kemitraan.

