



**IRPIA**

**VOLUME 8 NOMOR 4; JANUARI-MARET 2023**

## **Jurnal Ilmiah Riset dan Pengembangan**

**PENERBIT:**

*Institut Riset dan Pengembangan Indonesia*

**2023**

**[ejournal.irpia.or.id](http://ejournal.irpia.or.id)**

## DAFTAR ISI

<u>Resolusi Konflik Kebijakan Penambangan Pasir Laut Untuk Pembangunan Makassar New Port</u> <i>Alfiana</i> .....	1-11
<u>Analisis Kebijakan Pada Kebutuhan Transportasi Laut Di Pelabuhan Batu- Guluk Kepulauan Kangean Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep</u> <i>Anis Sulala, Ulul Albab, Ika Devy Pramudiana</i> .....	12-25
<u>Efektivitas Aplikasi E-Personal Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai</u> <i>Rama Wahyudi, Sri Umiyati, Husni Tamrin</i> .....	26-33
<u>Membangun Budaya Organisasi Sebagai Upaya Peningkatan Kinerja</u> <i>Elly Diawati, Abd. Kahir</i> .....	34-47
<u>Analisis Kualitas Pelayanan Publik Dan Gaya Kepemimpinan Kepala Desa</u> <i>Rizki Fillya Curtinawati</i> .....	48-53
<u>Administrator Sebagai Representasi Deliberatif: Sebuah Bentuk Perbaikan Peran Pelayanan Publik</u> <i>Mostien</i> .....	54-67

## **Resolusi Konflik Kebijakan Penambangan Pasir Laut Untuk Pembangunan Makassar New Port**

Alfiana

Manajemen dan Kebijakan Publik, Universitas Gadjah Mada

\*Corresponding author: alfianahafid1997@gmail.com

### **Abstrak**

*Konflik menjadi sebuah studi yang tidak dapat dipisahkan dari kebijakan publik dan interaksi politik antar stakeholders. Hanya saja dalam beberapa studi yang berkembang, konflik berada dalam posisi pengabaian dan hanya diletakkan sebagai konsep latar belakang dalam proses kebijakan. Padahal konflik memuat dinamika yang menggiring orientasi hadirnya sebuah kebijakan publik. Artikel ini berupaya menguraikan terkait resolusi konflik kebijakan penambangan pasir laut. Proses penambangan ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan material timbunan pembangunan Makassar New Port (MNP) di pesisir Kota Makassar. Metode yang digunakan yaitu metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus instrumental. Peneliti berupaya memahami isu, masalah dan perhatian tertentu secara lebih baik dan mendalam. Data yang analisis didapatkan dari hasil studi data sekunder berupa artikel, publikasi media, laporan dan regulasi, serta data primer dari wawancara mendalam dengan pihak yang terlibat dalam aksi demonstrasi penambangan pasir laut. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa penyelesaian konflik kebijakan penambangan pasir laut di Kota Makassar dominan menggunakan metode fight, avoiding dan compromise. Konflik penambangan pasir laut untuk pembangunan MNP di Kota Makassar telah meredah setelah selesainya ijin waktu penambangan pasir. Hasil yang didapatkan hanya dari gerakan pemuda Pulau Kodingareng yang mendapatkan penyaluran dana CSR. Akan tetapi, belum terbangun pemahaman yang sama antara pemerintah dan aktivis lingkungan.*

**Kata kunci: Konflik Kebijakan, Penambangan Pasir Laut, Makassar New Port**

### **Abstract**

*Conflict becomes a study that cannot be separated from public policy and political interaction between stakeholders. It's just that in several developing studies, conflict is sometimes ignored and only placed as a background concept in the policy process. Whereas conflict contains dynamics that lead to the orientation of the presence of a public policy. This article describes conflict resolution regarding sea sand mining policies. This mining process is carried out to meet the material needs of the Makassar New Port (MNP) construction stockpiles on the coast of Makassar City. The research method used is a qualitative research method with an instrumental case study approach. Researchers provide a better and deeper understanding of certain issues, problems and concerns. The data analyzed were obtained from secondary data studies in the form of articles, media publications, reports and regulations, as well as primary data from in-depth interviews with parties involved in sea sand mining demonstrations. The results of the study concluded that the settlement of sea sand mining policy conflicts in Makassar City predominantly used the fight, avoiding and compromise method. The sea sand mining conflict for the construction of MNP in Makassar City has subsided after the completion of the sand mining time permit. The results obtained were only from the Kodingareng Island youth movement which received distribution of CSR funds. However, the same understanding has not been built between the government and environmental activists.*

**Keywords: Policy Conflict, Mining of Sea Sand, Makassar New Port**

## Pendahuluan

Konflik merupakan salah satu fenomena penting yang mendasari kajian politik dan kebijakan publik. Dalam setiap level pemerintahan, keputusan kebijakan publik berpotensi melibatkan konflik dengan berbagai tingkat intensitas. Adanya konflik dalam sebuah kebijakan dapat dimaknai sebagai sesuatu yang paradoks. Satu sisi, konflik terkadang dibutuhkan untuk menyadarkan aktor akan pentingnya keadilan. Tetapi, konflik juga dapat berkembang dari ketidaksepakatan atas masalah menjadi penguatan *ego* antar aktor yang terlibat dalam mempertahankan posisi, kekuasaan dan penghargaan terlepas dari konsekuensi yang dihasilkan. Hal ini terlihat dalam spiral konflik yang menjelaskan eskalasi konflik semakin meningkat ditandai dengan pergeseran ketidaksepahaman atas masalah tertentu menjadi perbedaan nilai yang lebih luas dan sulit untuk diselesaikan (Carpenter & Kennedy, 1981: 65). Hanya saja dalam beberapa studi yang berkembang, konflik berada dalam posisi pengabaian dan hanya diletakkan sebagai konsep latar belakang dalam proses kebijakan. Padahal, konflik kebijakan secara tidak langsung dapat dikonseptualisasi dan diukur melalui kombinasi perbedaan nilai, polarisasi jaringan, serta *devil shift* atau kecenderungan para aktor kebijakan saling menjatuhkan melalui kekuatan dan manipulasi (Weible & Heikkila, 2017). Sehingga, studi konflik kebijakan memerlukan pendalaman melalui kontekstualisasi fenomena empiris dengan analisis teoritis. Penelitian penambangan pasir bukanlah sesuatu yang baru. Akan tetapi, belum banyak terdapat penelitian spesifik yang membahas terkait resolusi konflik penambangan pasir laut untuk pembangunan MNP di Kota Makassar. Wahyudi *et al.* (2018) meneliti terkait aktivitas penambangan pasir di wilayah laut Kepulauan Seribu, tepatnya di Pulau Tunda. Hasilnya berupa penambangan pasir laut yang dilakukan atas kerjasama sejumlah aktor menyebabkan degradasi atas kondisi lingkungan, tetapi tidak mendapatkan sanksi atas pelanggaran AMDAL yang dilakukan. Ernas *et al.* (2018) dalam penelitiannya menguraikan terkait sengketa ruang akibat aktivitas penambangan pasir di wilayah Teluk Banten Serang. Hasilnya juga menyoroti terkait dampak lingkungan dengan rekomendasi penghentian aktivitas penambangan hingga pemerintah menemukan solusi pemulihan. Serta, penelitian oleh Amri (2022) tentang Tata Kelola Konflik Ruang di Kawasan Urban dengan studi kasus konflik kebijakan reklamasi di Kota Makassar. Salah satu bagian dalam hasil penelitiannya membahas terkait penambangan pasir laut untuk keperluan reklamasi lahan MNP. Hanya saja, fokus penelitian lebih kepada tata kelola konflik dengan analisis peran dan posisi para aktor yang terlibat.

Terlepas dari ketiga penelitian diatas, ditemui hasil penelitian yang dilakukan oleh Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Sulawesi Selatan bekerjasama dengan Aliansi Selamatkan Pesisir dengan pendekatan antropologis. Hasil penelitian yang digunakan sebagai bahan advokasi kepada pemerintah memetakan sebab akibat dari hadirnya konflik penambangan pasir laut. Uraian hasil penelitian dilakukan dalam bentuk laporan secara historikal yang didapatkan dari hasil wawancara dengan masyarakat nelayan. Hanya saja, konteks penelitian Walhi Sulsel (2020) untuk keperluan advokasi pada saat konflik masih sedang berlangsung. Keterbatasannya tidak menguraikan dari sudut pandang yang lebih netral dan upaya resolusi konfliknya. Sehingga, penulisan esai ini berupaya untuk menjawab limitasi dari keempat penelitian sebelumnya yakni menguraikan terkait kebijakan penambangan pasir laut untuk pembangunan MNP di Kota Makassar dengan pendekatan identifikasi karakteristik, intensitas hingga resolusi konflik.

Historikal eksploitasi terhadap potensi pasir laut sebagai sumber daya alam pesisir telah menjadi perbincangan sejak 1970an. Aktivitas eksploitasi yang terjadi di Kepulauan Riau dengan dalih mencegah pendangkalan dasar laut yang terus terjadi. Dalih ini tidak berjalan mulus, berbagai pihak yang tidak puas menawarkan pasir untuk menghasilkan keuntungan ekonomi yang dijual ke negara yang sedang gencarnya melakukan reklamasi termasuk Singapura. Hasil studi literatur, ditemui 300 juta meter kubik bahan material pasir berasal dari Indonesia disuplai untuk reklamasi yang dilaksanakan oleh Singapura (Hasan, 2020: 6). Hal ini berimplikasi pada kondisi empiris saat ini, laut Indonesia menyempit dengan dalih membangun kerjasama dengan negara lain untuk kepentingan

ekonomi. Sedangkan pada sisi yang berbeda, masyarakat lokal yang bersentuhan dengan area penambangan menjadi aktor yang merasa paling dirugikan, utamanya para nelayan yang kerap menggantungkan hidupnya dengan potensi sumber daya perikanan dan kelautan. Kini kisruh tambang pasir laut menjadi *trend* di beberapa wilayah pesisir yang ada di Indonesia, seperti Teluk Jakarta, Makassar, dan Kepulauan Serang Banten.

Salah satu kebijakan yang menarik untuk ditelaah karena karakteristik, intensitas dan resolusi konfliknya yang beragam yakni kebijakan penambangan pasir laut untuk pembangunan *Makassar New Port* (MNP) di Kota Makassar. MNP adalah salah satu proyek strategis nasional sesuai yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 92 Tahun 2013 tentang Rencana Induk Pelabuhan Makassar. PT Pelindo Indonesia dipercaya sebagai pengelola proyek ini dalam wujud kerjasama Badan Usaha Pelabuhan (BUP). Lokasinya disediakan oleh pemerintah melalui konsesi dan nantinya akan dikembalikan kepada Negara setelah jangka waktu kerjasama berakhir sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. PT Pelindo Indonesia menargetkan MNP dapat membuat Kota Makassar menjadi pintu gerbang perekonomian dan ekspor/impor di Kawasan Timur Indonesia yang kompetitif dan dapat mendongkrak perekonomian (Kadir dkk, 2018). Akan tetapi, dibalik pembangunannya dengan luas 1.428 Ha menghadirkan resistensi dari segenap aktor lainnya, utamanya masyarakat dan aktivis lingkungan. Hal ini disebabkan karena lokasi penambangan pasir laut untuk keperluan material timbunan pada area pembangunan MNP berada di Blok Spermonde, tepatnya di wilayah tangkap nelayan Pulau Kondingareng, seperti Copong Lompo, Copong Ca'di, Bonema'lonjo, dan Pungangrong (Walhi Sulsel, 2020: 3).

Berangkat dari urgensi respon atas fenomena lapangan terkait dengan kisruh penambangan pasir laut untuk kebutuhan material timbunan pembangunan *Makassar New Port* (MNP). Serta, masih kurangnya studi yang mengangkat terkait dengan penambangan pasir laut dari sudut pandang konflik kebijakan publik. Maka, penulis menghadirkan artikel ini dengan tujuan menguraikan dinamika konflik kebijakan yang terjadi pada wilayah spermonde sebagai implikasi dari aktivitas penambangan pasir laut untuk pembangunan MNP. Analisis dilakukan dengan menggunakan instrumen teoritis resolusi konflik kebijakan Baro & Robel (1992 dalam Madalina, 2016: 810) memetakan metode resolusi konflik terdiri atas lima yakni: *fight* (pertarungan), *avoiding* (menghindar), *adaptation* (adaptasi), *compromise* (kompromi), *collaboration* (kolaborasi). Hasil analisis akan menjadi rujukan bagi para *stakeholder* dalam menentukan langkah strategis merespon konflik yang terjadi sebagai implikasi dari sebuah kebijakan publik.

## Metode Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Creswell & Poth (2018: 155) menguraikan terkait pendekatan studi kasus yang dimulai dari identifikasi kasus tertentu yang akan dideskripsikan dan dianalisis. Lebih lanjut lagi, pendekatan studi kasus memungkinkan peneliti untuk mempelajari kasus kehidupan nyata saat ini yang sedang berlangsung sehingga mereka dapat mengumpulkan informasi yang akurat tidak hilang oleh waktu. Penelitian ini lebih kepada studi kasus instrumental untuk memahami isu, masalah dan perhatian tertentu secara lebih baik dan mendalam (Stake, 1995 dalam Creswell & Poth (2018:155). Kasus yang telah ditentukan akan diteliti dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk menggambarkan fenomena dengan cara mendeskripsikan secara sistematis sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah yang akan diteliti dan bukan berupa angka (Moleong, 2004). Sehingga, dapat mencapai tujuan penelitian yakni untuk menguraikan resolusi konflik kebijakan penambangan pasir laut untuk pembangunan *Makassar New Port* (MNP) Kota Makassar. Uraian spesifik menggunakan pendekatan teoritis kuadran resolusi konflik kebijakan Baro & Robel (1992 dalam Madalina, 2016: 810).

Teknik pengumpulan data dalam suatu penelitian sangat penting karena tujuan utama sebuah penelitian untuk mendapatkan data. Pengumpulan data dapat dilakukan dengan berbagai *setting*, berbagai sumber dan berbagai cara. Penelitian yang dilakukan pada September hingga Desember 2022 ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara mendalam untuk mendapatkan data

primer dengan pihak yang terlibat dalam demonstrasi Konflik Kebijakan Penambangan Pasir Laut untuk Pembangunan *Makassar New Port* (MNP). Wawancara dengan menggunakan *field notes*, *transcriptions*, *digital files* yang berisikan pedoman dan hasil wawancara. Wawancara yang dilakukan lebih kepada *in depth interview* untuk mendapatkan jawaban yang komprehensif dan mendalam (Sugiono, 2013:308). Informasi wawancara telah ditetapkan sesuai dengan apa yang dijelaskan pada bagian sebelumnya terkait jenis dan sumber data. Sebagai bahan komparasi data, peneliti juga menggunakan data sekunder dari hasil observasi dan studi dokumentasi dari berbagai regulasi, laporan, publikasi media online dan dokumen lainnya terkait penambangan pasir laut untuk pembangunan *Makassar New Port* dengan konteks konflik kebijakan publik.

Analisis data kualitatif dilakukan apabila data empiris diperoleh adalah data kualitatif berupa kumpulan berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka serta tidak dapat disusun dalam kategori-kategori/struktur klasifikasi. Analisis kualitatif tetap menggunakan kata-kata yang biasanya disusun kedalam teks yang diperluas, dan tidak menggunakan perhitungan matematis atau statistika sebagai alat bantu analisis. Peneliti menggunakan analisis data oleh Creswell & Poth (2018: 251). Terdapat rangkaian proses analisis data dengan pendekatan kualitatif, yakni: a) penyiapan dan pengorganisasian data (yaitu, data teks seperti dalam transkrip, atau data gambar seperti dalam foto) untuk analisis; b) reduksi data, menjadi tema melalui proses pengkodean dan pemadatan kode; c) merepresentasikan data dalam gambar, tabel, atau diskusi. Untuk menjamin keabsahan data, maka dilakukan validasi dengan metode triangulasi data yang meliputi: sumber data, metode, penyidik dan teori yang digunakan (Denzin dalam Moleong, 2004).

## Hasil Penelitian

Aktivitas penambangan pasir laut diberikan legalitas oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil (RZWP3K) bahwa aktivitas penambangan pasir dapat dilakukan pada lokasi dengan aturan jarak 12 hingga 18 mil dari lepas bibir pantai. Resistensi terhadap Perda RZWP3K ini pernah terjadi pada 2017 yang lalu oleh masyarakat Kabupaten Takalar. Mereka terganggu karena adanya abrasi yang terjadi akibat penambangan pasir yang dulu letaknya hanya 2 mil dari bibir Pantai Galesong Kabupaten Takalar. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan memberikan respon melalui revisi Perda RZWP3K pada 2019 (Darilaut.id, 2019). Berselang satu tahun setelah dilakukan revisi, PT Royal Boskalis dengan kapal pengeruknya *Queen of the Netherlands* melakukan penambangan pada wilayah konsensi yang perizinannya dipegang oleh PT Banteng Laut Indonesia dan PT Alefu pada 13 Februari 2020. Sejak penambangan tersebut, konflik terjadi karena dilaksanakan di wilayah *copping* atau lokasi dengan ikan dan terumbu karang yang berlimpah dan menjadi ruang mencari penghidupan bagi nelayan yang bermukim didaerah spermonde dan Selat Makassar (Yani, 2010: 3-5).

Berbagai literatur berkembang terkait dengan pemaknaan konflik dan penyebabnya. Konflik dimaknai sebagai ketegangan yang timbul akibat gesekan, ketidaksepakatan, atau perselisihan antara dua entitas yang berbeda (Madalina, 2015: 808). Konflik juga dapat dimaknai sebagai sebuah hasil dari kurangnya kesepakatan dalam mencapai pemahaman bersama, dimana pihak yang terlibat merasakan ancaman terhadap kepentingan atau kebutuhan mereka (Goncalves, 2008). Konflik terjadi dalam situasi di mana dua atau lebih pihak yang saling bergantung lantas diperhadapkan pada kepentingan, hasil, dan/atau tujuan yang saling bertentangan antar pihak tersebut (Van Zant & Kray, 2015). Ketiga pemaknaan tentang konflik ini menyiratkan tiga hal yakni ketegangan, ketidaksepakatan dan perasaan terancam antar pihak yang terlibat.

Konflik dalam kebijakan penambangan pasir laut untuk pembangunan MNP di Kota Makassar disebabkan karena adanya ketidaksepakatan persepsi yang membuat beberapa aktor terancam haknya. Konflik yang terjadi karena perbedaan ide, gagasan, pengertian, atau harapan yang berbeda antar pihak yang berkonflik disebut konflik ideologis (Crawford *et al.*, 2017). Sudut pandang pemerintah dan perusahaan lebih bersifat kapitalis atau berorientasi pada keuntungan masa depan. Pihak ini biasanya memanfaatkan aset yang dimiliki saat ini untuk memperoleh keuntungan berupa pendapatan yang berlipat ganda, kekuasaan dan/atau kesejahteraan (Piketty, 2020). Pemerintah pusat hingga kelurahan beranggapan bahwa penambangan pasir laut yang dilaksanakan oleh PT Royal Boskalis sebagai perusahaan milik Belanda telah melakukan penambangan secara legal. Terlebih lagi, penambangan pasir laut digunakan untuk pembangunan MNP sebagai proyek strategis nasional sesuai Peraturan

Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pelabuhan Makassar. Sebagai proyek strategis nasional, Pembangunan MNP yang terdiri atas tiga tahapan harus berlanjut dan daerah berkewajiban memberikan ruang atas penggunaan aset negara. PT Pelindo Indonesia sebagai penanggung jawab menganggap bahwa pembangunan MNP juga telah disertai dengan adanya domes Analisis Dampak Lingkungan Lalu Lintas Laut dan Lingkungan (Amdal Lalin) (IDN Times, 2020). PT Pelindo Indonesia juga telah menyiapkan upaya pemulihan lingkungan sebagai akibat aktivitas penambangan pasir laut (gambar 1) (Pelindo Indonesia, 2020).



Gambar 1. Sistem Konstruksi Sebagai Upaya Pemulihan Lingkungan oleh PT Pelindo  
 Sumber: Pelindo. (2020). *Bahan Expo Legalitas Penambangan untuk MNP*

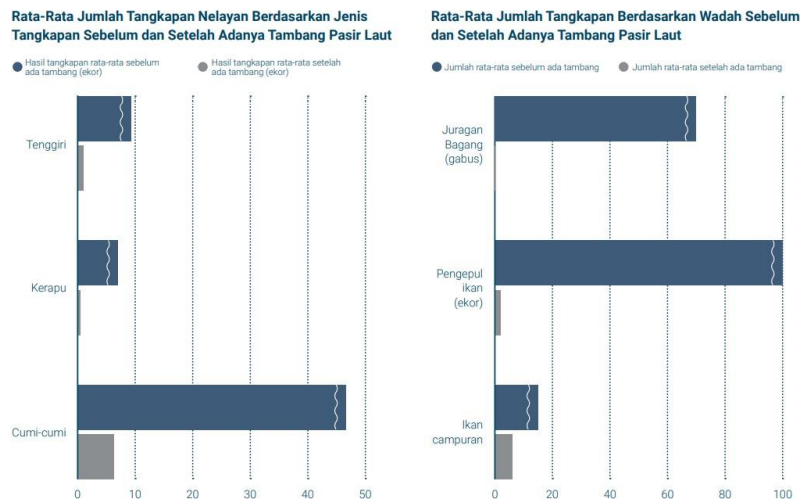


Gambar 2. Tuntutan masyarakat nelayan terhadap pemerintah yang tidak kunjung direspon  
 Sumber: Kompas New. (2021). *Dimana Ada Tambang Disitu Ada Penderitaan Warga dan Kerusakan Lingkungan*

Bertentangan dengan sudut pandang pemerintah, aktivis lingkungan yang membuat pengakuan sebagai representasi masyarakat nelayan lebih kepada *environmentalism*. Sebuah gerakan sosial yang didedikasikan untuk integritas dan pelestarian lingkungan yang berkelanjutan (Sandler & Pezzullo, 2000). Aktivis lingkungan yang tergabung dalam Koalisi Save Spermonde yang terdiri atas Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Sulsel, Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) Indonesia dan Gerakan Selamatkan Laut Indonesia menganggap bahwa penambangan pasir ini memberikan implikasi pada rusaknya terumbu karang dan terampasnya hak nelayan atas laut yang menjadi sumber pernghidupan mereka. Koalisi ini menganggap bahwa semua bentuk penambangan pasir dan reklamasi yang ada di Indonesia tidak dapat diberikan legalitas, terlebih dengan dokumen Amdal Lalin yang tidak

transparan dan tidak melibatkan masyarakat dalam penyusunannya (Walhi Sulsel, 2020). Sedikit berbeda dengan Koalisi Save Spermonde, Gerakan Pemuda Kodingareng juga mengkhawatirkan dampak lingkungan dengan tuntutan yang lebih terbuka yakni menuntut pencabutan atau revisi Perda Provinsi Sulawesi Selatan RZWP3, serta memindahkan lokasi penambangan pasir laut yang melalui area tangkap nelayan (gambar 2). Hal ini menyebabkan air laut menjadi keruh berindikasi pada berkurangnya hasil tangkapan nelayan Pulau Kodingareng, Kelurahan Sangkarrang, Kota Makassar.

Secara *oceanography*, tambang pasir laut menyebabkan perubahan pola arus, gelombang, erosi dan terjadinya sedimentasi di dasar laut, serta area bibir pantai. Peningkatan sedimentasi ini dapat merusak ekosistem mangrove, terumbu karang, dan padang lamun hingga menurunnya populasi ikan (Walhi Sulsel, 2020). Ernas dkk (2018) mendeskripsikan terkait kekeruhan air pasca aktivitas penambangan pasir laut. Secara umum, material dasar laut tidak sepenuhnya terdiri atas pasir, tetapi juga adanya partikel debu dan lumpur. Ketika partikel ini dilalui atau mengenai alat berat yang digunakan untuk penambangan akan menyebabkan penambangan menjadi keruh. Selain itu, proses penambangan yang menggunakan mesin membuat material yang diangkut tidak hanya pasir, tetapi juga telur-telur, anak ikan, terumbu karang, serta biota lainnya juga ikut musnah (Walhi Sulsel, 2020). Fenomena ini menjadi ancaman bagi jumlah pendapatan nelayan Pulau Kodingareng dengan adanya aktivitas penambangan pasir laut (gambar 3). Selain dampak keruhan, ancaman abrasi karena pengikisan dasar laut juga menjadi ancaman. Terlebih saat musim timur, arus dan ketinggian ombak sudah mulai berubah sejak adanya aktivitas penambangan pasir laut. Perubahan arus dan ketinggian gelombang telah menyebabkan kerugian material. Salah satu nelayan tangkap, kapalnya tenggelam dan terseret gelombang laut. Juga, maraknya kecelakaan antar kapal di sekitaran wilayah Coppong Lompo (Walhi Sulsel, 2020).



Gambar 3. Hasil Penelitian Koalisi Save Spermonde (2020) Menunjukkan Data Menurunnya Tingkat Pendapat Nelayan Sebagai Dampak Dari Penambangan Pasir

Sumber: Walhi Sulsel. (2020). *Panraki Paboya-boyanga, Oligarki Proyek Strategis Nasional dan Kerusakan Laut Spermonde. Makassar*

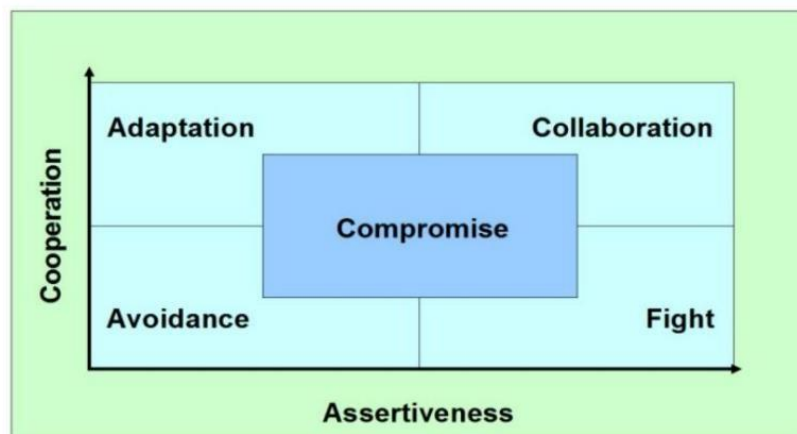
### Diskusi

Keputusan dalam kebijakan publik pada setiap lini pemerintahan berpotensi melibatkan konflik dengan tingkatan intensitas yang beragam. Namun, biasanya konflik berada dalam posisi pengabaian dan hanya diletakkan sebagai konsep latar belakang dalam proses kebijakan, terlepas dari sumber dan dampaknya yang dapat diukur melalui mobilisasi politik, aktivitas politik dan nilai-nilai yang bersaing (Weible & Heikkila, 2017). Unsur politik terlihat dalam prinsip bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan keuntungan. Sehingga, konflik dalam lingkup demokrasi menghasilkan standar, institusi dan hubungan baru. Konflik juga mungkin diperlukan dalam mengejar keadilan. Tetapi konflik dapat berkembang dari ketidaksepakatan atas masalah menjadi duka di antara pihak-pihak pengerasan posisi, pengembangan posisi yang lebih ekstrem, dan keinginan untuk menang terlepas dari konsekuensinya. Dalam spiral konflik yang meningkat ini, jumlah masalah meningkat dan perselisihan dapat bergeser



dari ketidaksepakatan atas masalah tertentu ke konflik yang lebih luas dan kurang dapat diselesaikan (Carpenter & Kennedy, 1981: 65). Sehingga, konflik yang tidak dapat dilepaskan dengan kebijakan publik dengan dinamika dan efek dinamis menjadikan perlunya pendekatan dalam manajemen konflik untuk menghadirkan resolusi konflik yang produktif (Carpenter & Kennedy, 1946: 18).

Konflik dimanifestasikan melalui tindakan sosial permusuhan, yang melibatkan dua atau lebih aktor dengan ekspresi perbedaan sering disertai dengan permusuhan yang intens. Resolusi konflik sebagai upaya untuk mencegah terulangnya konflik destruktif dengan mengubah hubungan antagonistik secara kualitatif. Tujuan resolusi konflik adalah mengeksplorasi strategi untuk menanggapi masalah kelembagaan berdasarkan pemahaman tentang tatanan sosial yang memicu kekacauan dengan menciptakan ketidakseimbangan antara kekuatan sosial dan ekonomi (Jeong, 2010: 106). Dalam konflik yang berlangsung lama, tidak selalu jelas bagaimana memprediksi kapan resolusi dapat dicapai. Selain itu, masih terdapat keraguan bahwa kesepakatan tentang isu-isu yang diperdebatkan cukup dapat mencegah permusuhan di masa depan. Baro & Robel (1992 dalam Madalina, 2016: 810) memetakan metode resolusi konflik terdiri atas lima (gambar 4).



Gambar 4. Pembagian Kuandran Metode Resolusi Konflik

Sumber: Madalina. (2016). *Conflict Management, a New Challenge*

*Pertama, fight* (pertarungan) adalah metode penyelesaian konflik didasarkan pada tingkat ketegasan yang tinggi dan tingkat kerja sama yang sangat rendah. Terdapat aktor dominan dalam konflik yang dapat menang melalui kekuatan argumentasi, kekuasaan atau sumber daya. *Kedua, avoiding* (menghindar), aktor cenderung menghindari karena takut atau kurang percaya akan kapasitasnya untuk terlibat dalam situasi tegang. Metode ini biasanya digunakan dalam konflik dengan intensitas yang rendah untuk mengurangi ketegangan dengan mengulur waktu. *Ketiga, adaptation* (adaptasi) yakni metode penyelesaian konflik dengan ketegasan yang rendah dan kesediaan yang tinggi dari salah satu aktor untuk bekerjasama. *Keempat, compromise* (kompromi) melibatkan tingkat ketegasan dan kerja sama yang moderat. Upaya menciptakan ruang bertemu dan berdialog dengan rasa percaya bahwa kedua pihak dapat diuntungkan. Metode ini tepat digunakan ketika konflik melibatkan masalah penting dan mendesak, hirarki yang sama antar aktor, serta adanya keinginan kuat untuk menyelesaikan masalah tersebut. *Kelima, collaboration* (kolaborasi) ditandai dengan tingkat ketegasan dan kerja sama yang tinggi. Kolaborasi dapat didefinisikan sebagai penyatuan ide untuk mencapai solusi terbaik dari suatu konflik. Metode ini terbilang ideal, tetapi sangat sulit diterapkan dalam fenomena konflik yang melibatkan multi-aktor. Kontekstualisasi penerapan metode resolusi konflik oleh Baro & Robel (1992) penyelesaian konflik kebijakan penambangan pasir laut di Kota Makassar dominan menggunakan metode *fight*, *avoiding* dan *compromise*.

Masyarakat Pulau Kodingareng mengawali gerakannya pada Februari 2020. Gerakan ini diinisiasi oleh seorang Mahasiswa Pascasarja di Kota Makassar karena resah mendengarkan keluhan dari masyarakat terkait hasil laut yang berkurang. Aksi demonstrasi awalnya dilaksanakan dengan cara damai, harapannya dapat menarik perhatian pihak PT Pelindo Indonesia dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan untuk mendapatkan kesempatan negosiasi di darat (wawancara: Sa, 2022). Aksi demonstrasi yang terlaksana pada 28 Juni 2020 terjadi secara tidak terkontrol menimbulkan aksi

anarkis dari para demonstran (gambar 5). Advokat publik LBH Makassar, Edy Kurniawan, mencatat nelayan Sangkarrang sudah melakukan aksi protes sebanyak 5 kali. Aksi itu dilakukan dengan cara menghadang kapal penyedot pasir dan demonstrasi ke kantor Gubernur Sulawesi Selatan (Thea, 2020). Kondisi ini menggambarkan eskalasi konflik yang cukup tinggi karena juga melibatkan beberapa tindakan yang merugikan banyak pihak, seperti kriminalisasi nelayan dan kerusakan kapal yang digunakan oleh PT Royal Boskalis. Eskalasi adalah dinamika yang terjadi secara sepihak atau bersama yang menunjukkan adanya perubahan intensitas konflik, baik dari ketegangan yang tinggi menjadi lebih rendah (Kriesberg, 1982).



Gambar 5. Demo Nelayan dan Tokoh Pemuda di Laut Tanggal 28 Juni 2020

Sumber: Eportal. (2020). *Demo Nelayan Pulau Sangkarrang di Laut, Menuntut Penambangan Pasir Laut Dihentikan*



Gambar 6. Rapat Dengar Pendapat di Komisi D DPRD Sulawesi Selatan  
Bersama Nelayan Pulau Kodingareng Tanggal 15 Juli 2020

Sumber: Amri. (2022). *Tata Kelola Konflik Ruang di Kawasan Urban (Studi Kasus Konflik Kebijakan Reklamasi Di Kota Makassar)*

Sesuatu yang menarik terlihat dari adanya konflik horizontal yang melibatkan gerakan pemuda kodingareng dengan koalisi aktivis lingkungan. Konflik ini terjadi karena adanya perbedaan persepsi terkait dengan metode penyelesaian konflik (wawancara RP, 2022). Koalisi Save Spermonde yang digerakkan oleh Walhi Sulsel lebih menggunakan metode penyelesaian konflik yang mengarah pada *fight* yang berakhir *avoiding*. Aktor yang terlibat merasa memiliki ideologi dan kapasitas untuk harus melindungi kepentingan mereka. Rencana berupa tindakan agresif, seperti kampanye media dan *lobby*, hingga litigasi yang dapat berakhir pada *deadlock* (Carpenter & Kennedy, 1946: 19). Hal ini terlihat dari beberapa kampanye publik yang dilakukan oleh pihak Walhi Sulsel, mulai dari pembuatan *video*

dan laporan hasil penelitian yang memperlihatkan dampak penambangan pasir terhadap kesengsaraan nelayan. Walhi Sulsel melakukan gerakan manipulasi dan *lobby* politik terhadap nelayan untuk melakukan demonstrasi lebih agresif yang berakhir pada penangkapan nelayan (wawancara: SA, 2022). Seorang warga tersangkut kasus penangkapan dengan tuduhan penghinaan atas uang yang diduga sogokan dari PT Boskalis (Mata Najwa, 2020). Perdebatan dalam Rapat Dengar Pendapat (gambar 6) yang dilakukan sebanyak tiga kali, yakni: Maret, Juni dan Agustus (2020), tuntutan aktivis lingkungan untuk mencabut ijin penambangan tidak kunjung terpenuhi, bahkan Gubernur Sulawesi Selatan tidak kunjung menemui massa yang terdiri atas perempuan nelayan pulau kodingareng (Amri, 2022).

Metode resolusi konflik yang berbeda dilakukan oleh Gerakan Pemuda Pulau Kodingareng yang cenderung mengarah pada praktik *willingness to compromise*. Gerakan pemuda ini mengguide beberapa perhimpunan pemuda eksternal, seperti Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) dan Ikatan Mahasiswa Muslim (IMM) Kota Makassar untuk bergerak bersama mendorong adanya mediasi dan negosiasi bersama dengan pihak PT Pelindo Indonesia, PT Boskalis dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. gerakan pemuda menganggap bahwa Rapat Dengar Pendapat (RDP) dan yang dilakukan pada 15 Juli 2020 setidaknya telah memberikan ruang bagi nelayan untuk memperoleh haknya berupa penyaluran dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) sebesar 750 juta dari pihak PT Pelindo dan perusahaan pemilik konsensi lahan. Penyaluran dana CSR ini sebagai wujud dari kewajiban perusahaan dalam memenuhi amdal laling. Dana CSR diberikan kepada warga sejumlah 1 juta per kartu keluarga dan sebagai biaya penggantian kapal nelayan yang rusak akibat dari demonstrasi (wawancara: RP, 2022). Perbedaan persepsi ini masih menyebabkan konflik horizontal hingga durasi penambangan berakhir pada November 2020 yang lalu.

## Kesimpulan

Konflik penambangan pasir laut untuk pembangunan MNP di Kota Makassar telah meredah setelah selesainya ijin waktu penambangan pasir. Hasil yang didapatkan hanya dari gerakan pemuda Pulau Kodingareng yang mendapatkan penyaluran dana CSR. Akan tetapi, belum terbangun pemahaman yang sama antara pemerintah dan aktivis lingkungan. Pembangunan MNP ini akan berlanjut lagi karena rancangan pembangunan oleh PT Pelindo Indonesia dengan durasi perampungan mulai 2022 hingga 2026 mendatang (Pelindo Indonesia, 2020). Tentunya proses pembangunan MNP masih membutuhkan material timbunan reklamasi yang didapatkan dari pasir laut pada wilayah sesuai ketentuan Perda RZWP3K Provinsi Sulawesi Selatan yang hingga saat ini belum kunjung menemui kesepakatan untuk pencabutan dan revisi. Hanya saja, PT Banteng Laut Indonesia dan PT Alefu sebagai pemegang konsensi tambang telah dicabut kontraknya karena adanya penyelewengan dokumen (wawancara: RP, 2022). Ketika proses penambangan pasir laut kembali dilakukan tanpa adanya revisi regulasi dan pemindahan titik tentunya akan kembali meresahkan masyarakat. Aktivis lingkungan menganggap ketegangan konflik akan lebih besar lagi ketika Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan tidak segera melakukan dialog terbuka dengan masyarakat nelayan dan aktivis lingkungan sebelum melanjutkan izin konsensi tambang pasir laut untuk pembangunan MNP (wawancara: SR, 2022).

Artikel ini menguraikan fenomena konflik kebijakan penambangan pasir laut untuk pembangunan MNP di Kota Makassar. Analisis menggunakan pengembangan teori terkait karakteristik dan resolusi konflik kebijakan. Data yang analisis didapatkan dari hasil studi data sekunder dan wawancara mendalam dengan pihak yang terlibat dalam aksi demonstrasi penambangan pasir laut. Penyajian data faktual dengan konsep teoritis harapannya dapat memberikan gambaran kepada pembaca terkait dengan karakteristik dan resolusi konflik kebijakan penambangan pasir laut untuk pembangunan MNP di Kota Makassar. Analisis keterlibatan aktor, intensitas konflik dan metode resolusi dapat terlihat dengan runut. Hanya saja, penulis menyadari bahwa perlu adanya penelitian lanjutan dengan metode penelitian yang lebih komprehensif kedepannya. Penelitian selanjutnya dapat mengembangkan uraian bahasan dalam tulisan ini lebih spesifik pada salah satu metode resolusi. Juga dapat menganalisis proses transformasi dan rekonsiliasi konflik dengan kasus yang serupa.

## Daftar Pustaka

- Amril, Muhammad. (2022). *Tesis: Tata Kelola Konflik Ruang Di Kawasan Urban (Studi Kasus Konflik Kebijakan Reklamasi Di Kota Makassar)*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Bazerman et al. , M. (2012). *Effective Conflict Resolution Strategies to Avoid Litigation*. USA: The New Conflict Management: Program on Negotiation Harvard Law School. Retrieved from <https://book4you.org/book/2983167/ce6641>
- Carpenter, S., & Kennedy, W. (1946). *Managing Public Disputes : A Practical Guide To Handling Conflict And Reaching Agreements*. California: San Francisco : Jossey-Bass. Retrieved from <https://archive.org/details/managingpublicdi0000carp/page/n11/mode/2up>
- Carpenter, S., & Kennedy, W. (1981). Environmental Conflict Management: New Ways to Solve Problems. *Mountain Research and Development*, 5(1), 65-70. doi:10.2307/3672948
- Crawford, T. J., Brandt, J. M., & Inbar, Y. (2017). Multi-Dimensional Ideology and Prejudice. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 112, pp. 383- 412.
- Creswell, J., & Poth, C. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design*. USA: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Darilaut. (2019, Mei 09). *21 Provinsi Telah Menetapkan Perda Rencana Zonasi Wilayah Pesisir*. Retrieved from Website Darilaut.id: <https://darilaut.id/berita/21-provinsi-telah-menetapkan-perda-rencana-zonasi-wilayah-pesisir#:~:text=Gubernur%20Sulawesi%20Selatan%20M%20Nurdin%20Abdullah%20telah%20menetapkan,2017%2C%20ditandatangani%20dan%20ditetapkan%20pada%2014%20Maret%202017>.
- Ernas, Zuleha dkk. (2018). *Pengaruh Penambangan Pasir Laut Terhadap Kekeruhan Perairan Teluk Banten Serang*. *Jurnal Segara*, 35-42. Retrieved from <http://ejournal-balitbang.kkp.go.id/index.php/segara>
- Eportal. (2020). *Demo Nelayan Pulau Sangkarrang di Laut, Menuntut Penambangan Pasir Laut Dihentikan*. Retrieved from <https://eportal.id/demo-nelayan-pulau-sangkarrang-di-laut-menuntut-penambangan-pasir-laut-dihentikan/>
- Ernas, Thayib, Pranowo. (2016). *Pengaruh Penambangan Pasir Laut Terhadap Kekeruhan Perairan Teluk Banten Serang*. *Jurnal Segara*. Volume. 14 Nomor 1. PP 35-42.
- Goncalves , M. (2008). *Conflict Resolution: Concepts and Practice*. New York: ASME Press. doi:<https://doi.org/10.1115/1.802748>
- Hasan, Ibrahim. (2022). *Langkah Indonesia Dalam Diplomasi Penyelesaian Sengketa Wilayah Reklamasi Pantai Singapura*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/357526871\\_LANGKAH\\_INDONESIA\\_DALAM\\_DIPLOMASI\\_PENYELESAIAN\\_SENGKETA\\_WILAYAH\\_REKLAMASI\\_PANTAI\\_SINGAPURA](https://www.researchgate.net/publication/357526871_LANGKAH_INDONESIA_DALAM_DIPLOMASI_PENYELESAIAN_SENGKETA_WILAYAH_REKLAMASI_PANTAI_SINGAPURA)
- IDN Times. (2020). *WALHI Desak Belanda Selesaikan Konflik Tambang Pasir Laut di Makassar*. Published on July, 5<sup>th</sup>. Retrieved from: <https://sulsel.idntimes.com/news/sulsel/ashrawi-muin/walhi-desak-belanda-selesaikan-konflik-tambang-pasir-laut-di-makassar?page=all>
- Jeong, H.-W. (2010). *Conflict Management And Resolution : An Introduction*. New York: Routledge. Retrieved from <https://book4you.org/book/2073601/9fe9e9>
- Kadir, Abdul Rahman; Duakaju, D. J. 1Pelindo. (2018). *Formulasi Strategi Makassar New Port Dan Pelabuhan Bitung Sebagai International Hub Port Formulation of Makassar Strategy New Port and Port of Bitung As International Hub Port*. *Hasanuddin Journal of Applied Business and Entrepreneurship FORMULASI*, 1(4), 10–20.
- Kompas News. (2021). *Dimana Ada Tambang Disitu Ada Penderitaan Warga dan Kerusakan Lingkungan*. Retrieved from <https://regional.kompas.com/read/2021/06/11/060700678/-dimana-ada-tambang-di-situ-ada-penderitaan-warga-ada-kerusakan-lingkungan?page=all>
- Kriesberg, L. (1982). *Social Conflicts*, edisi kedua. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, Inc.
- Madalina, O. (2016). Conflict Management, a New Challenge. *Procedia Economics and Finance*, 39, 807-814. doi:10.1016/S2212-5671(16)30255-6
- Moleong, L. (2004). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

- Pelindo Indonesia. (2020). *Bahan Ekspose Legalitas Kegiatan Makassar New Port*. Makassar: Pelindo IV: Makassar.
- Pikety, Thomas. (2020). *Capital And Ideology*. London: The Belknap Press of Harvard University Press. From [https://www.academia.edu/42783156/CAPITAL\\_AND\\_IDEOLOGY](https://www.academia.edu/42783156/CAPITAL_AND_IDEOLOGY)
- Sandler, R., & Pezzullo, P. C. (2000). *Environmental Justice and Environmentalism; The social justice challenges to the environmental movement*. In *Office* (Issue 1998).
- Sugiono. (2013). *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Method)*. Bandung: Alfabeta.
- Thea, Adhy. (2020). *Tiga Rekomendasi Komnas HAM atas Konflik Tambang Pasir di Perairan Sangkarrang*. Published on August, 5<sup>th</sup>. Retrieved from: <https://www.hukumonline.com/berita/a/tiga-rekomendasi-komnas-ham-atas-konflik-tambang-pasir-di-perairan-sangkarrang-lt5f2a90e3af445?page=all>
- Van Zant, A. B., & Kray, L. J. (2015). *Negotiation And Conflict Resolution: A Behavioral Decision Research Perspective*. *The Wiley Blackwell Handbook of Judgment and Decision Making, December 2015*, 828–848. <https://doi.org/10.1002/9781118468333.ch29>
- Wahyudi, W., Riani, E., & Anwar, S. (2018). *Strategi Pengelolaan Penambangan Pasir Laut Yang Berkelanjutan (Studi Kasus Pulau Tunda, Provinsi Banten)*. *Jurnal Ilmu Dan Teknologi Kelautan Tropis*, 10(2), 277–289. <https://doi.org/10.29244/jitkt.v10i2.19066>
- Walhi Sulsel. (2020). *Panraki Paboya-boyanga, Oligarki Proyek Strategis Nasional dan Kerusakan Laut Spermonde*. Makassar: Koalisi Peduli Spermonde.
- Weible, C., & Heikkila, T. (2017). *Policy Conflict Framework*. *Policy Sciences*, 50(1), 1-19. doi:10.1007/s11077-017-9280-6
- Yani, Andi Ahmad. (2010). *Otonomi Daerah Dan Kualitas Pelayanan Publik Di Kepulauan Spermonde, Prov. Sulawesi Selatan, Indonesia*. Makassar: gate share. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/304715804\\_OTONOMI\\_DAERAH\\_DAN\\_KUALITAS\\_PELAYANAN\\_PUBLIK\\_DI\\_KEPULAUAN\\_SPERMONDE\\_PROV\\_SULAWESI\\_S ELATAN\\_INDONESIA](https://www.researchgate.net/publication/304715804_OTONOMI_DAERAH_DAN_KUALITAS_PELAYANAN_PUBLIK_DI_KEPULAUAN_SPERMONDE_PROV_SULAWESI_S ELATAN_INDONESIA)

## **Analisis Kebijakan Pada Kebutuhan Transportasi Laut Di Pelabuhan Batu-Guluk Kepulauan Kangean Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep**

Anis Sulala<sup>1)</sup>, Ulul Albab<sup>2)</sup>, Ika Devy Pramudiana<sup>3)</sup>

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Corresponding Author: anissulala231099@gmail.com, ika.devy@unitomo.ac.id

### **Abstrak**

*Di Indonesia terdapat beberapa jenis transportasi laut. ada yang lazim digunakan untuk keperluan umum. Ada pula yang hanya dipakai untuk keperluan tertentu saja. Pelabuhan itu sendiri sebagai prasarana transportasi laut yang mendukung kelancaran transportasi laut memiliki fungsi yang erat dengan faktor-faktor sosial dan ekonomi. Pelabuhan Batu-Guluk merupakan pelabuhan penyeberangan yang menghubungkan Pulau Kangean dengan Pulau Madura. Kurangnya ketertiban penumpang, misalnya kapal sudah melebihi muatan dan kapasitas tapi pihak dari petugas kapal kadang tetap saja menerima penumpang. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana analisis kebijakan pada kebutuhan transportasi laut di Pelabuhan Batu Guluk dan ini mengetahui faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat proses kegiatan transportasi laut di Pelabuhan Batu Guluk Menurut William dunn. Metode penelitian yang dipilih dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, data yang dikumpulkan berupa data dokumen, data wawancara, data observasi, kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis data interaktif. Hasil yang didapatkan adalah: (1) Kurangnya transportasi laut dan kurangnya ketertiban penumpang transportasi laut untuk penumpang belum bisa dikatakan layak karena kapasitas penumpang yang banyak dan ukuran kapal yang kecil, hal ini sangat berbahaya dengan keselamatan dan kenyamanan penumpang. Maka transportasi laut untuk penumpang yang disediakan harus ditambah lagi mengingat banyaknya jumlah penumpang yang butuh dengan cara memperbanyak kerjasama antar perusahaan perkapalan dan juga mencari sponsor untuk bisa memenuhi kurangnya transportasi laut untuk Kepulauan Kangean, (2) Faktor pendukung dalam proses kegiatan transportasi laut di pelabuhan Batu-Guluk tersedianya beberapa tenaga kerja yang digunakan seperti buruh yang membantu proses bongkar muat penumpang serta jam keberangkatan kapal yang selalu on time dan barang sedangkan factor penghambat dalam proses kegiatan transportasi laut di pelabuhan Batu-Guluk yaitu cuaca, kurangnya ketersediaan armada transportasi, dan kurangnya petugas loket dalam melayani pembelian tiket.*

*Kata Kunci: Analisis Kebijakan, Transportasi, Pelabuhan Batu-Guluk*

### **Abstract**

*In Indonesia there are several types of sea transportation, some of which are commonly used for public purposes. Some are only used for certain purposes. The port itself as a sea transportation infrastructure that supports smooth sea transportation has a function that is closely related to social and economic factors. Batu-Guluk Harbour is a ferry port that connects Kangean Island with Madura Island. Lack of passengers, for example the ship has exceeded its load and capacity but the ship's officers sometimes still accept passengers. This study aims to find out how to analyze the policy on sea transportation needs at Batu Guluk Port and to find out what factors support and hinder the process of sea transportation activities at Batu Guluk Port, according to William dunn. The research method chosen in this study uses a qualitative approach, the data collected is in the form of document data, data interviews, data observation, then*

*analyzed using interactive data analysis. The results obtained are: (1) Lack of sea transportation and passenger comfort Sea transportation for passengers cannot be said to be feasible because of the large passenger capacity and the small size of the ship, this is very dangerous with the safety and comfort of passengers. So sea transportation for passengers provided must be added considering the large number of passengers needed by increasing cooperation between shipping companies and also looking for sponsors to be able to meet the shortage of sea transportation to the Kangean Islands, (2) Supporting factors in the process of sea transportation activities at Batu port-Guluk the availability of several workforces used such as laborers who assist in the process of loading and unloading passengers and ship departure times which are always on time and goods while the inhibiting factors in the process of sea transportation activities at Batu-Guluk port are weather, lack of availability of transportation fleets, and shortage of officers counter in serving the purchase of tickets.*

*Keywords: Policy Analysis, Transportation, Batu-Guluk Port.*

## A. PENDAHULUAN

Luas wilayah Indonesia di dominasi oleh kepulauan dan dihubungkan dengan perairan yang sangat luas sehingga untuk mengembangkan dan menggerakkan Pembangunan Nasional sektor perhubungan udara dan perhubungan laut memegang peranan yang sangat penting dalam mendekatkan suatu wilayah dengan wilayah lainnya, suatu daerah dengan pulau terluar serta wilayah perbatasan dalam rangka perwujudan wawasan nusantara, sehingga dapat mengarahkan tumbuhnya perdagangan dan kegiatan pembangunan umumnya. Transportasi merupakan salah satu alat penunjang yang dibutuhkan oleh manusia. Transportasi sejak dulu sudah ada, mulai dari transportasi yang sederhana sampai yang canggih yang kita rasakan sampai saat ini. Dalam perekonomian yang maju, sarana transportasi yang digunakan semakin maju, yaitu dengan digunakannya kendaraan bermotor, seperti mobil, truk, kereta api, kapal laut dan pesawat udara.

Adapun jenis-jenis transportasi yang dibagi menjadi 3 (tiga) kategori yaitu transportasi darat, laut, dan udara. Yang pertama Transportasi darat itu sendiri menjadi transportasi yang paling sering digunakan setiap hari oleh masyarakat luas. Tentunya berkat keberadaan kendaraan bermotor seperti mobil dan motor masyarakat semakin mudah dalam melakukan aktivitas. Transportasi darat tidak hanya mencakup mobil dan motor akan tetapi ada juga kereta api, bus, sepeda, becak dan lainnya. Yang kedua transportasi udara yaitu transportasi yang memiliki keunggulan tersendiri dibandingkan dengan transportasi lainnya, yakni dapat menjangkau berbagai daerah dengan lebih mudah dan cepat. Alat transportasi udara mampu bergerak lebih cepat, memiliki lintasan yang luas, serta bebas hambatan. Transportasi yang mencakup udara yaitu pesawat, helikopter serta balon udara. Yang ketiga transportasi laut yaitu transportasi yang beroperasi diatas air. Alat transportasi laut meliputi kapal, perahu, rakit hingga tongkang.

Di Indonesia terdapat beberapa jenis transportasi laut. Ada yang lazim digunakan untuk keperluan umum. Ada pula yang hanya dipakai untuk keperluan tertentu saja. Untuk memperlancar transportasi laut tentu harus adanya pelabuhan tempat bersandarnya kapal-kapal. Pelabuhan itu sendiri sebagai prasarana transportasi laut yang mendukung kelancaran transportasi laut memiliki fungsi yang erat dengan faktor-faktor sosial dan ekonomi. Salah satunya adalah Pelabuhan Batu-Guluk. Pelabuhan Batu-Guluk merupakan pelabuhan penyeberangan yang menghubungkan Pulau Kangean dengan Pulau Mandura dan yang lainnya. Pelabuhan Batu-Guluk mulai beroperasi sebagai pelabuhan khusus penyeberangan menjadi pasangan Pelabuhan Batu-Guluk yang ada di Pulau Kangean, untuk pergi ke pelabuhan Batu-Guluk masyarakat cukup menempuh perjalanan kurang lebih 30 menit kalo yang tinggalnya jauh dari pelabuhan, dan transportasi yang bisa di gunakan adalah kendaraan roda dua maupun roda empat.

Kepulauan Kangean mempunyai tiga Kecamatan, yang diantaranya adalah: Kecamatan Arjasa Kecamatan Kangayan, dan Kecamatan Sapeken. Pulau Kangean berjarak sekitar 100 km dari Sumenep. Transportasi yang ada saat ini adalah kapal laut yang dikelola PT Dharma Lautan Indonesia dan Sumekar Line (milik Pemkab Sumenep) dengan transportasi ini bisa di tempuh dalam waktu 11 sampai 12 jam dari pelabuhan Kalianget ke pelabuhan Batu Guluk Kangean. Selain dengan adanya kapal Pemda Sumenep ada juga Kapal Express dari perusahaan swasta yang hanya memerlukan waktu 3,5 s/d 4 jam untuk menempuh jarak tersebut. Dengan transportasi ini masyarakat Kangean dapat melakukan perjalanan baik urusan personal maupun urusan muat barang/dagang dari Pulau Kangean ke Sumenep maupun dari Sumenep ke Kangean. Dengan demikian kapal laut disini adalah sangat penting bagi masyarakat Kangean untuk melakukan urusannya masing-masing. Tapi seringkali juga dari pentingnya kapal laut itu tadi, kapal laut yang satu-satunya menjadi transportasi untuk menyeberangi lautan yang sebegitu lamanya sering kali tidak beroperasi, dikarenakan sering terjadi kerusakan pada mesin kapal laut. Dan dari rusaknya kapal itu akan menghambat atau menunda keperluan masing-masing masyarakat kangean untuk melakukan transaksi entah itu dari Kangean-Sumenep atau Sumenep Kangean.

Fenomena yang terjadi tentang kebijakan transportasi laut terhadap masyarakat Kepulauan Kangean adalah kurangnya ketertiban penumpang, misalnya kapal sudah melebihi muatan dan kapasitas tapi pihak dari petugas kapal kadang tetap saja menerima penumpang. Hal ini yang menyebabkan para penumpang merasa kurang nyaman dalam perjalanan rute Kangean-Kalianget. Padahal dalam hal transportasi yang berfugsi untuk memindahkan barang dan penumpang harus menjadi hal utama dalam kenyamanan



penumpang. Dari kejadian yang terus menerus sering terjadi dalam hal transportasi terlihat jelas bahwa kurangnya kebijakan terhadap transportasi laut Kangean-Kalianget ini.

Transportasi yang dioperasikan hanya 2 kapal saja, dan setiap kali beroperasi tidak dapat dipungkiri lagi bahwa pembelian tiket kerap kali habis dari banyaknya masyarakat atau warga kangean yang berkepentingan diluar kangean itu sendiri. Ledakan penduduk selalu menjadi isu yang dikaitkan dengan berbagai permasalahan yang ada pada suatu wilayah, sama seperti Penduduk Pulau Kangean berjumlah 78.468 jiwa, dengan kepadatan penduduk sebesar 173,11 orang per km, angka ketergantungan 93,66%, dan jumlah rumah tangga sebanyak 22.300 buah. Hal ini tentu saja akan meningkatkan tingkat kebutuhan masyarakat, termasuk kebutuhan transportasi. Penduduk akan melakukan mobilitas setiap waktunya, mobilitas yang dimaksud tidak hanya sekedar perpindahan dari satu tempat ke tempat yang lain, namun mobilitas disini lebih ditekankan pada mobilitas yang dimaksudkan adalah pergerakan dalam upaya peningkatan kesejahteraan hidup.

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 33 Tahun 2001. Tentang Penyelenggaraan Dan Pengusahaan Angkutan, Angkutan Laut adalah setiap kegiatan angkutan dengan menggunakan kapal untuk mengangkut penumpang, barang dan atau hewan dalam satu perjalanan atau lebih dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain yang diselenggarakan oleh perusahaan angkutan laut. Angkutan laut masih memegang peranan penting. Daya angkut kapal yang sangat besar, sehingga dapat menekan biaya satuan, merupakan daya tarik tersendiri bagi dunia perdagangan, apalagi memang sering kali tidak ada alternatif lain terkecuali menggunakan kapal, karena angkutan melalui air (laut) lambat sehingga sesuai untuk mengangkut barang agar tidak rusak. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka dapat disadari pentingnya transportasi laut bagi warga Kangean khususnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“ANALISIS KEBIJAKAN PADA KEBUTUHAN TRANSPORTASI LAUT PELABUHAN BATU-GULUK KEPULAUAN KANGEAN KECAMATAN ARJASA KABUPATEN SUMENEP”**. Karena cukup disayangkan Kepulauan Kangean selalu ketinggalan jauh dari induknya yaitu Sumenep tentang sebuah kelayakan yang harus setara dengan masyarakat Kepulauan Kangean.

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah yang di teliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis kebijakan pada kebutuhan transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk?
2. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat kegiatan transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk?
3. Rekomendasi apa yang membantu proses kegiatan transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk?

## **B. METODE**

### 1. Pengertian Analisis Kebijakan

Kebijakan publik memiliki hubungan keterkaitan yang erat dengan berbagai hal di kehidupan masyarakat yang suatu ketika dapat mengalami perubahan seiring dengan dinamika yang ada. Pengertian kebijakan merujuk pada tiga hal yaitu sudut pandang (point of view), serangkaian tindakan (series of actions) dan peraturan (regulations). William N. Dunn (2000) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai cara metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah – masalah kebijakan.

(Wiaro 2005:27), mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah bentuk penelitian terapan yang dijadikan untuk mencapai tingkat pengetahuan yang lebih mendalam tentang isu – isu teknik sosial yang

membawakan solusi – solusi yang lebih baik. Dari pengertian analisis kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu pengetahuan yang diperoleh melalui penelitian atau penyelidikan sebuah sebab akibat dari suatu kebijakan yang mampu memberikan jalan keluar dari berbagai cara alternatif program serta kinerja kebijakan.

## 2. Teori Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan suatu jenis penelaahan yang menghasilkan informasi sedemikian rupa yang dapat dijadikan penilaian-penilaian terhadap penerapan kebijakan sehingga diperoleh alternatif-alternatif perbaikannya (William N. Dunn, 2000). Analisis kebijakan merupakan suatu proses atau kegiatan pemaduan berbagai informasi termasuk hasil penelitian, sehingga diperoleh kesimpulan yang selaras. Kegiatan utama analisis kebijakan adalah pengeumpulan informasi secara sistematis dan penarikan kesimpulan yang logis dari informasi tersebut. Salah satu sumber utama informasi yang menjadi bahan analisis kebijakan adalah hasil penelitian. Hal ini berarti bahwa analisis kebijakan merupakan proses pengelolaan lebih lanjut dari hasil penelitian yang didapatkan sehingga siap digunakan dalam pengambilan keputusan dari kebijakan publik. Kegiatan penganalisisan kebijakan dapat bersifat formal dan berhati-hati yang melibatkan penelitian terhadap isu-isu atau masalah publik.

## 3. Prosedur Analisis Kebijakan

Prosedur analisis kebijakan baru dimulai ketika para pelaku kebijakan mulai sadar bahwa adanya situasi permasalahan, yaitu situasi yang dirasakan adanya kesulitan atau kekecewaan dalam perumusan kebutuhan, nilai dan kesempatan (Ackoff dalam dunn, 2000:121). Dunn (2000-21) berpendapat bahwa metodeologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim digunakan dalam memecahkan masalah manusia. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, yakni:

### a) Perumusan Masalah

Perumusan masalah ialah informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi yang dapat diidentifikasi untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik (Dunn, 1999). Langkah awal dalam perumusan masalah ialah mengenai situasi atau mengenai masalah. Dari situasi masalah kemudian dikembangkan dengan proses pencarian masalah yang lebih detail dan akurat yang kemudian membentuk sebuah meta masalah.

### b) Peramalan

Dalam menganalisis kebijakan, untuk memformulasikan sebuah kebijakan baru maka diperlakukan adanya peramalan atau prediksi mengenai kebijakan apa yang akan dilakukan dimasa yang akan datang. Peramalan kebijakan (policy forecasting) merupakan suatu prosedur untuk membuat informasi faktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan (Dunn, 2000:291).

### c) Rekomendasi

Prosedur analisis kebijakan dari rekomendasi memungkinkan serangkaian aksi dimasa mendatang untuk menghasilkan konsekuensi yang berharga bagi individu, kelompok maupun masyarakat. Untuk merekomendasikan suatu tindakan kebijakan perlu adanya informasi tentang konsekuensi di masa yang akan datang setelah dilakukan berbagai alternatif tindakan. Prosedur yang paling umum untuk memecahkan masalah ialah deskripsi, prediksi, evaluasi, dan preskripsi.

d) Pemantauan

Pemantauan merupakan proses analisis publik yang menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan publik. Pemantauan menghasilkan pernyataan yang bersifat program diadopsi lalu diimplementasikan sebelum tindakan dilakukan. Informasi yang dihasilkan pemantauan setidaknya memiliki empat fungsi, yaitu ketundukan, pemeriksaan, akuntansi dan eksplanasi.

e) Penilaian

Penilaian merupakan suatu hal yang sangat penting dalam proses analisis kebijakan. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu tentang seberapa jauh kebutuhan, tujuan, nilai dan kesempatan yang dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi juga memberikan sumbangan kalifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.

#### 4. Pengertian Transportasi

Menurut Miro (2005) secara umum transportasi adalah sebagai usaha memindahkan, menggerakkan, mengangkut, mengalihkan suatu objek dari suatu tempat ke tempat lain, di mana di tempat lain ini objek tersebut lebih bermanfaat atau dapat berguna untuk tujuan – tujuan tertentu. Karena dalam pengertian di atas terdapat kata – kata usaha, berarti transportasi juga merupakan sebuah proses, yakni proses pindah, proses gerak, proses mengangkut dan mengalihkan di mana proses ini tidak bisa dilepaskan dari keperluan akan alat pendukung untuk menjamin lancarnya proses perpindahan sesuai dengan waktu yang diinginkan.

Menurut Jinca (2011) sebagai negara kepulauan, Indonesia mempunyai potensi wilayah yang tersebar dari Hinterland, dihubungkan oleh jaringan transportasi jalan ke pelabuhan, sistem transportasi laut (ke pelabuhan, pelayaran/perkapalan, dan potensi pergerakan barang) mempunyai peranan sangat penting. Pelabuhan sebagai titik – titik simpul jasa distribusi melalui laut dan sebagai pusat kegiatan transportasi laut, menyediakan ruang untuk industri dan menunjang pembangunan masa depan. Moda transportasi laut merupakan pilihan untuk mengangkut penumpang ataupun barang dalam jumlah besar, kecepatan, dan biaya angkutan per ton mil, relatif rendah, dan sangat menguntungkan untuk proses pengangkutan barang maupun penumpang dalam jarak tempuh yang jauh terkhususnya pada wilayah kepulauan. Kepulauan, Indonesia mempunyai potensi wilayah yang tersebar dari Hinterland, dihubungkan oleh jaringan transportasi jalan ke pelabuhan, sistem transportasi laut (ke pelabuhan, pelayaran/perkapalan, dan potensi pergerakan barang) mempunyai peranan sangat penting.

Pelabuhan sebagai titik – titik simpul jasa distribusi melalui laut dan sebagai pusat kegiatan transportasi laut, menyediakan ruang untuk industri dan menunjang pembangunan masa depan. Moda transportasi laut merupakan pilihan untuk mengangkut penumpang ataupun barang dalam jumlah besar, kecepatan, dan biaya angkutan per ton mil, relatif rendah, dan sangat menguntungkan untuk proses pengangkutan barang maupun penumpang dalam jarak tempuh yang jauh terkhususnya pada wilayah kepulauan. Sesuai dengan keputusan

Menteri Perhubungan No. 33 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan dan pengusahaan angkutan laut yang menyebutkan bahwa Angkutan Laut adalah setiap kegiatan angkutan dengan menggunakan kapal untuk mengangkut penumpang, barang atau hewan dalam suatu perjalanan dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain yang diselenggarakan oleh perusahaan angkutan laut. Berdasarkan penjelasan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa transportasi laut merupakan suatu kegiatan atau proses pengangkutan orang maupun barang dari suatu tempat ke tempat lain dengan jarak dekat maupun jauh melalui jalur laut menggunakan sarana angkutan kapal laut, serta fasilitas pelabuhan difungsikan sebagai titik – titik jasa distribusi dan sebagai pusat kegiatan transportasi laut. Transportasi atau transport diartikan sebagai tindakan atau kegiatan mengangkut atau memindahkan muatan (barang dan orang) dari satu tempat ke tempat lain, atau dari tempat asal ketempat tujuan. Tempat asal dapat merupakan daerah produksi, dan tempat tujuan adalah daerah

konsumen (atau pasar). Tempat tempat asal dapat pula merupakan daerah perumahan (permukiman), sedangkan tempat tujuannya adalah tempat bekerja, kantor, sekolah, kampus, rumahsakit, pasar, toko, pusat perbelanjaan, hotel, pelabuhan, Bandar udara, dan masih banyak sekali yang lainnya, ataupun dalam arah sebaliknya, yaitu tempat tujuan merupakan tempat asal dan tempat asal merupakan tempat tujuan (Adisasmita, 2011).

#### 5. Peran dan Manfaat Transportasi

Peranan transportasi dalam kehidupan manusia, perekonomian dan pembangunan semakin penting, dicerminkan oleh digunakannya sarana angkutan modern yang berkecepatan tinggi dan berkapasitas muat besar. Transportasi mempunyai peranan penting dan semakin bertambah penting, sejak zaman primitif sampai zaman modern sekarang ini, oleh karena itu dapat dikatakan bahwa transportasi itu setua peradaban manusia, setua dengan keberadaan manusia di dunia. Transportasi merupakan derived demand dan mempunyai ciri tidak mengenal batas wilayah administrasi, sehingga tidak bias dipenggal atas dasar suatu wilayah administrasi tertentu. Untuk itu dalam memandang suatu wilayah, transportasi menempatkan wilayah sebagai sarana untuk mencapai tujuan, atau suatu model untuk mempelajari dunia nyata.

Transportasi menciptakan guna tempat dan guna waktu. Guna yang diciptakan jasa transportasi merupakan manfaat dalam bidang ekonomi, social dan politik/strategis. Manfaat jasa transportasi dirasakan dalam lingkup lokal, regional, nasional, dan internasional. Lingkupnya sangat luas, bersifat multi sektoral, dan multi disiplin. Bersifat multi sektoral berarti sektor transportasi terkait dengan sektor-sektor lain, yang ditunjukkan bahwa fungsi transportasi adalah menunjang pengembangan kegiatan sektor-sektor lain (seperti sektor perdagangan, industri, pendidikan, kesehatan, pariwisata, transmigrasi, dan lainnya). Bersifat multi disiplin, artinya disiplin transportasi terkait dengan disiplin-disiplin lain (misalnya disiplin pengembangan wilayah, disiplin pembangunan pedesaan, pembangunan perkotaan, dan lainnya).

Fungsi transportasi adalah untuk mengangkut penumpang dan barang dari satu tempat ke tempat lain. Kebutuhan akan angkutan penumpang tergantung fungsi bagi kegunaan seseorang (personal place utility). Peranan transportasi tidak hanya untuk melancarkan barang atau mobilitas manusia. Transportasi juga membantu tercapainya pengalokasian sumber-sumber ekonomi secara optimal. Transportasi berfungsi sebagai sektor penunjang pembangunan (the promoting sector) dan pemberi jasa (the servicing sector) bagi perkembangan ekonomi. Manfaat transportasi (pengangkutan) bukanlah tujuan melainkan sarana untuk mencapai tujuan. Sementara itu, kegiatan masyarakat sehari-hari bersangkutan paut dengan produksi barang dan jasa untuk mencukupi kebutuhan yang beraneka.

#### 6. Pelabuhan

Menurut keputusan Menteri Perhubungan No. 33 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan dan pengusahaan angkutan laut pelabuhan adalah tempat kapal bersandar, berlabuh, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan, serta sebagai tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi. Secara komprehensif, peran pelabuhan tidak hanya dari eksistensinya dan perkembangan pada masa depan. Tetapi sangat terkait dengan aspek perencanaan dan manajemen dalam menunjang pembangunan regional, antara daerah/pulau/ pelabuhan, di mana terjadi interaksi antar sumberdaya pembangunan, seperti: penduduk, SDA (sektoral), modal, teknologi, dan sumberdaya pembangunan lainnya.

## C. HASIL

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Fokus penelitian yang berjudul “Analisis Kebijakan Pada Kebutuhan Transportasi Laut Di Pelabuhan Batu-Guluk Kepulauan Kangean Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep”.

### 2. Fokus Penelitian

Penelitian ini berfokus pada Analisis kebijakan pada kebutuhan Transporatsi Laut di Pelabuhan Batu Guluk berdasarkan teori menurut William Dunn.

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini berpusat di Pelabuhan Batu-Guluk Kepulauan Kangean Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep. Data diperoleh melalui dokumentasi, observasi dan wawancara mendalam. Data dianalisis dengan menggunakan interaktif (Miles Hurbeman, A., M., dan Saldana, J., 2014:14), yang terdiri dari empat kegiatan alur yaitu: pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

## D. DISKUSI

### 1. Deskripsi Pulau Kangean

Kepulauan Kangean adalah gugusan pulau yang merupakan bagian paling timur Pulau Madura, Laut Jawa. Kepulauan ini terdiri dari 60 pulau, dengan luas wilayah 487 km<sup>2</sup>. Pulau-pulau terbesar adalah Pulau Kangean (188 km<sup>2</sup>), Pulau Paliat, dan Pulau Sepanjang. Secara administratif kepulauan ini termasuk dalam wilayah Kabupaten Sumenep, Provinsi Jawa Timur. Penduduk pulau kangean berjumlah 78.468 jiwa, dengan kepadatan penduduk sebesar 173,11 orang per km, angka ketergantungan 93,66% dan jumlah rumah tangga sebanyak 22.300 buah.

Kepulauan Kangean merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Sumenep. Di kepulauan Kangean terdapat tiga kecamatan, yaitu Arjasa, Sapeken, dan kecamatan Kangayan. Kangayan merupakan hasil pemekaran Kecamatan Arjasa pada tahun 2009. Kecamatan Arjasa membawahi pulau Kangean bagian barat, terdiri dari Kalisangka, Buddhi, Laokjangjang, Duko, Bilis-Bilis, Sumbenangka, Arjasa, Kalikatak, Angon-Angon, Kalinganyar, Sambakati, Paseraman, Pandeman, Sawahsumur, Pagellaman, Pajennangger, Kecamatan Kangayan membawahi Pulau Kangean bagian timur yakni desa Pabian, Daandung, Air Kokap, Bantelan, Jukong-Jukong, Torjek, Kayu Waru, Batuputih, dan Paliat. Adapun untuk kecamatan Sapeken membawahi pulau-pulau kecil dan mendominasi bagian timur Kepulauan Kangean, di antaranya Sapeken, Paliat, Sadulang Besar, Sadulang Kecil, Pagerungan Besar, Pagerungan Kecil, Saebus, Sepangkur Besar, Sepangkur Kecil, Saseel, Sakala, Sepanjang dan lain-lain. Walaupun Kepulauan Kangean masuk dalam administratif Sumenep namun Kepulauan ini secara sosial ekonomi jauh tertinggal dari induknya yaitu Sumenep. Hal ini tercermin dari fasilitas umum yang tersedia, seperti Jalan, Pasar, Air bersih, Penerangan dan Sarana pendidikan. Kangean berjarak sekitar 100 km dari Sumenep. Transportasi yang ada saat ini adalah kapal laut yang dikelola PT Dharma Lautan Indonesia dan Sumekar Line (milik Pemkab Sumenep) dengan transportasi ini bisa di tempuh dalam waktu 11 sampai 12 jam dari pelabuhan Kalianget ke pelabuhan Batu Gulok Kangean.

## 2. Pelabuhan Batu-Guluk

Pelabuhan Batu-Guluk merupakan pelabuhan penyeberangan yang menghubungkan Pulau Kangean dengan Pulau Mandura dan yang lainnya. Pelabuhan Batu-Guluk mulai beroperasi sebagai pelabuhan khusus penyeberangan menjadi pasangan Pelabuhan Batu-guluk yang ada di pulau kangean , untuk pergi ke pelabuahn Batu-Guluk masyarakat cukup menempuh perjalanan kurang lebih 30 menit kalo yang tinggalnya jauh dari pelabuhan , dan transportasi yang bisa di gunakan adalah kendaraan roda dua maupun roda empat. Sejarah terbentuknya pelabuhan batu-guluk ini menjadi sarana transportasi antar pulau dengan tujuan penyebrangan kesuatu tempat.

Pelabuhan Batu-Guluk merupakan salah satu pelabuhan tertua di kepulauan Kangean yang masih ada sampai sekarang. Pelabuhan ini sudah sejak dahulu, pelabuhan dibangun dengan menggunakan besi dan kayu. Pelabuhan ini digunakan oleh masyarakat sekitar sebagai tempat sandar kapal-kapal untuk berdagang dan juga bepergian ke suatu tempat. Pelabuhan ini sudah tidak di perhatikan lagi dengan baik sehingga mulai rusak dan hanya digunakan masyarakat Kangean sebagai sarana transportasi untuk berdagang dan bepergian ke suatu pulau terlebih ke Pulau Madura.

## 3. Dampak Pelabuhan Batu-Guluk Bagi Masyarakat

Pelabuhan Batu-Guluk merupakan satu satunya pelabuhan di Kepulauan Kangean Kalianget yang membawa pengaruh yang sangat besar, dalam bidang perekonomian di kepulauan Kangean Kalianget. Maka karna itu pelabuhan Batu Guluk telah membawa dampak bagi masyarakat yaitu dengan secara langsung yaitu mempermudah masyarakat dengan tujuan penyebrangan antar pulau dengan lebih mudah, selain itu juga menyerap tenaga kerja bagi masyarakat sekitar pelabuhan Batu-Guluk sebagai kurir di pelabuhan atau buruh pelabuhan Batu-Guluk. Dapat kita ketahui bahwa, Pelabuhan Batu-Guluk merupakan pelabuhan satu-satunya yang mempunyai peran sangat penting. Menurut Wardana (2001), aktifitas pembangunan akan menimbulkan dampak baik pada manusia maupun lingkungan hidup. Dampak terhadap manusia yakni meningkat atau menurunnya kualitas hidup manusia sedangkan dampak bagi lingkungan hidup yaitu meningkat atau menurunnya daya dukung alam yang akan mendukung kelangsungan hidup manusia.

## 4. Analisis Kebijakan Transportasi Laut Di Pelabuhan Batu-Guluk

Dari hasil temuan penelitian serta permasalahan yang ada di lapangan, baik itu dari hasil wawancara, dokumentasi, ataupun observasi, dari hasil ini akan ditindak lanjuti dengan pembahasan. Peneliti juga akan menguraikan hasil wawancara serta pembahasan mengenai bagaimana kurangnya ketertiban penumpang transportasi laut di pelabuhan Batu Guluk rute Kangean Kalianget Kabupaten Sumenep, yang mana dalam hal ini yang menjadi fokus penelitian, adalah: Bagaimana analisis kebijakn pada kebutuhan transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk Kabupaten Sumenep. Analisis dilakukan di Pelabuhan Batu-Guluk yang melayani rute Kangean-Kalianget ini dengan menghubungkan teori yang digunakan dalam analisis kebijakan transportasi laut. Berbagai keterangan yang penulis dapat dari hasil wawancara dengan informan terkait dapat memberikan gambaran tentang proses transportasi laut di Pelabuahn Batu Guluk.

Berikut akan dibahas mengenai Implemntasi Kebijakan transportasi laut, Mekanisme pelayanan transportasi laut, Keterlibatan Stakeholder pelabuhan dalam perencanaan dan Faktor Pendukung dan Penghambat dalam proses tkegiatan transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk.

### a. Perumusan Masalah

Pada bagian ini akan membahas tentang analisis dari hasil penelitian di Pelabuhan Batu-Guluk ditinjau dari analisis kebijakan ialah pengamatan terhadap peristiwa yang terjadi, bertujuan untuk mencari faktor yang berhubungan dengan penyebab masalah pada kebijakan yang diimplementasikan. Untuk mengatasi kemiskinan salah satu upayanya adalah dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia, dan distribusi hasilnya perlu didukung oleh infrastruktur yang memadai. Salah satu infrastruktur

yang dapat mendukung pengentasan kemiskinan adalah sarana dan prasarana transportasi laut. Penyediaan transportasi laut sangat diperlukan untuk menghubungkan suatu daerah tertinggal atau miskin dengan daerah yang lebih maju. Dengan adanya keterhubungan antara daerah maju dengan daerah miskin atau terisolir diharapkan taraf hidup masyarakat dapat meningkat dan kemiskinan dapat berkurang. Dari hasil temuan penelitian serta permasalahan yang ada di lapangan, baik itu dari hasil wawancara, dokumentasi, ataupun observasi, dari hasil ini akan ditindak lanjuti dengan pembahasan. Peneliti juga akan menguraikan hasil wawancara serta pembahasan mengenai bagaimana kurangnya ketertiban penumpang transportasi laut di pelabuhan Batu Guluk rute Kangean Kalianget Kabupaten Sumenep, yang mana dalam hal ini yang menjadi fokus penelitian, adalah: Bagaimana analisis kebijakn pada kebutuhan transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk Kabupaten Sumenep.

Perumusan masalah ialah informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi yang dapat di identifikasikan untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik (Dunn, 1999). Langkah awal dalam perumusan masalah ialah mengenai situasi atau mengenai masalah. Dari situasi masalah kemudian dikembangkan dengan proses pencarian masalah yang lebih detil dan akurat yang kemudian membentuk sebuah meta masalah. Meta masalah adalah masalah diatas masalah atau tumpukan masalah yang belum terstruktur. Meta masalah ini dilakukan identifikasi dan pengklarifikasian masalah sehingga menghasilkan masalah substantif. Meskipun bantuan kapal yang diberikan telah di tetapkan jumlah dan mekanismenya, namun terkadang masih terjadinya keterlambatan kapal yang menyebabkan masyarakat mengalami kesulitan dalam menggunakan transportasi laut ini. Dari pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa hambatan dalam proses kegiatan transporatsi laut di Pelabuhan Batu-Guluk ialah mekanisme penyediaan kapal yang tidak menyesuaikan atau masih kurang dengan kebutuhan atau umlah penumpang yang ada. Sehingga ketidaktepatan waktu dalam pelayanan oleh petugas-petugas pelabuhan serta kapal terhadap para penumpang yang ingin bepergian dan ini menyulitkan atau merugikan masyarakat. Penyediaan kapal yang diberikan oleh pemerintah dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan operasional non personalia pelabuhan Batu-Guluk tentunya yang berkaitan dengan kebutuhan Masyarakat serta pengembangan mutu kualitas hidup manusia.

#### b. Peramalan

Jika peramalan kebijakan dapat dilakukan dengan baik maka anakan diperoleh visi yang sangat baik, sehingga dapat memperluas kapasitas untuk memahami, mengontrol dan membimbing masyarakat sebagai pelaku kebijakan. Dalam menganalisis kebijakan, untuk memformulasikan sebuah kebijakan baru maka diperperluan adanya peramalan atau prediksi mengenai kebijakan apa yang akan dilakukan dimasa yang akan datang. Permalan kebijakan (policy forecasting) merupakan suatu prosedur untuk membuat informasi faktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan (Dunn, 2000:291). Penyelenggara Jasa Angkutan Penumpang, adalah Badan Usaha yang menyelenggarakan layanan jasa angkutan penumpang dengan menggunakan kapal; Jaringan Perintis, adalah trayek angkutan laut yang menghubungkan daerah terpencil, daerah yang belum berkembang dan atau daerah perbatasan dengan pelabuhan yang berfungsi sebagai pusat akumulasi dan distribusi atau pelabuhan yang bukan berfungsi sebagai akumulasi dan distribusi;

Menurut PP N0. 63 Tahun 1992, Daerah Terpencil adalah daerah yang sulit dijangkau karena kekurangan atau keterbatasan prsarana dan sarana angkutan umum baik transportasi darat, laut maupun udara. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan informan menjelaskan bahwa bantuan kapal yang diberikan telah di tetapkan jumlah dan mekanismenya, namun terkadang masih terjadinya keterlambatan kapal yang menyebabkan masyarakat mengalami kesulitan dalam menggunakan transportasi laut ini. Maka dari itu disimpulkan bahwa hambatan dalam proses kegiatan transporatsi laut di Pelabuhan Batu-Guluk ialah mekanisme penyediaan kapal yang tidak menyesuaikan atau masih kurang dengan kebutuhan atau jumlah

penumpang yang ada. Sehingga ketidaktepatan waktu dalam pelayanan oleh petugas-petugas pelabuhan serta kapal terhadap para penumpang yang ingin bepergian dan ini menyulitkan atau merugikan masyarakat. Jadi, harus adanya penambahan kapal yang dimana bisa membedakan kapal untuk penumpang dan barang.

c. Rekomendasi

Adapun beberapa rekomendasi kebijakan transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk yang Penulis peroleh dari hasil wawancara dengan penumpang. Rekomendasi tersebut diharapkan pihak pelabuhan atau Pemerintah dapat menyediakan tambahan 1 atau 2 kapal yang disediakan untuk pengangkutan barang dan untuk cara penjualan tiketnya perlu di terapkan aturannya lagi sehingga tidak ada penulana tiket diluar loket serta pengawasan petugas terdapat penumpang. Untuk merekomendasikan suatu tindakan kebijakan perlu adanya informasi tentang konsekuensi di masa yang akan datang setelah dilakukan berbagai alternatif tindakan. Prosedur yang paling umum untuk memecahkan masalah ialah deskripsi, prediksi, evaluasi, dan preskripsi. Kebiasaan naik dan turun kendaraan di Pelabuhan Batu-Guluk ini terjadinya karena adanya kebiasaan yang berlangsung secara terus menerus, sehingga menjadi sebuah kebudayaan baru yang disebabkan karena adanya perubahan sosial di dalam struktur kehidupan masyarakat. Kebiasaan ini menjadi sebuah wujud dari kebudayaan yang disebut dengan sistem sosial atau social system, mengenai tindakan berpola dari manusia itu sendiri. Sistem sosial ini terdiri dari aktivitas-aktivitas manusia yang berinteraksi, berhubungan, dan bergaul satu sama lain dari detik ke detik, dari hari ke hari, dari tahun ke tahun, selalu menurut pola-pola tertentu yang berdasarkan adat tata kelakuan. rekomendasi memungkinkan serangkaian aksi dimasa mendatang untuk menghasilkan konsekuensi yang berharga bagi individu, kelompok maupun masyarakat. Untuk merekomendasikan suatu tindakan kebijakan perlu adanya informasi tentang konsekuensi di masa yang akan datang setelah dilakukan berbagai alternatif tindakan William Dunn (2000).

d. Pemantauan

Pemantauan merupakan proses analisis publik yang menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan publik. Pemantauan menghasilkan pernyataan yang bersifat program diadopsi lalu diimplementasikan sebelum tindakan dilakukan. Informasi yang dihasilkan pemantauan setidaknya memiliki empat fungsi, yaitu ketundukan, pemeriksaan, akuntansi dan eksplanasi. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan informan, petugas mengatakan bahwa pemantauan ini dilakukan untuk memastikan pelaksanaan kebijakan pengoperasian transportasi laut sehingga berjalan dengan baik, serta memastikan koordinasi antara instansi termasuk pihak pelabuhan dengan masyarakat agar peroperasian transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk berjalan lancar.

Bapak Matrawi menjelaskan kementrian perhubungan bersama pemangku kepentingan terkait telah berkomitmen dan bekerja sama untuk mengawasi dan mengimplementasi kebijakan secara konsisten. Pemantauan terhadap layanan kebijakan transportasi laut dilakukan untuk memastikan kesesuaian penerapan kebijakan yang diberlakukan di Pelabuhan Batu-Guluk. Pengawasan setiap harinya dilakukan yaitu tepat pada saat penumpang turun dari kapal, dan pada saat penumpang naik ke kapal. Hal ini menyebabkan rentang waktu pengawasan disejumlah titik lainnya tidaklah sama. Pada titik tertentu pengawasan jarang dilakukan petugas Batu-Guluk. Mengingat jumlah Penumpang naik dan turun di pelabuhan batu-Guluk ini sangatlah tinggi, maka perlu adanya peningkatan terhadap jadwal pengawasan dan pentertiban penumpang.

e. Penilaian

Proses penilaian yang dilakukan oleh dinas Perhubungan kepulauan Sumenep berdasarkan hasil pemantauan yang telah dilakukan sebelumnya. Berdasarkan hasil wawancara diatas peneliti dapat menyimpulkan bahwa penilaian Dinas Perhubungan mengacu pada hasil pemantauan yang ada, artinya penilaian tidak terlepas dari pemantauan. Tujuan utama dari penilaian ini adalah untuk mengurangi tingginya tingkat naik dan turun penumpang terutama pada jam atau aktu kapal tiba dan kapal berangkat,



yang kemudian esensinya untuk mengurangi tingkat berkerumun atau berdesak-desakan yang ada. Salah satu tindakan yang dilakukan oleh Petugas pelabuhan Batu-Guluk apabila terjadi berdesak-desakan, dorong-dorongan yaitu dengan melakukan pendataan melalui membuat jalur jalan untuk penumpang agar berbaris rapi, sehingga dari kebijakan tersebut dapat penumpang dapat tertib saat naik dan turun dari kapal dan digunakan oleh unsur pemangku kepentingan untuk membuat sebuah kebijakan yang sesuai.

Evaluasi merupakan suatu hal yang sangat penting dalam proses analisis kebijakan. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu tentang seberapa jauh kebutuhan, tujuan, nilai dan kesempatan yang dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi juga memberikan sumbangan kalifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Dari segi ekonomi, Kapal bertujuan untuk mengurangi disparitas harga yang tinggi antara wilayah. Berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan ini apabila ditinjau dari segi ekonomi ialah dengan berdampak kebijakan ini pada tingkat inflasi di daerah yang menjadi objek kebijakan. Dan tingkat inflasi daerah tersebut dapat diketahui dari indeks harga konsumen untuk komoditi tertentu di pasar tujuan. Kebijakan transportasi Laut dikatakan berhasil atau efektif apabila berdampak pada menurunnya tingkat keluhan penumpang.

#### 5. Faktor Penghambat Dan Pendukung Dalam Proses Kegiatan Transportasi laut di Pelabuhan Bayu Guluk

Adapun beberapa faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan pada transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep, sebagai berikut:

##### a. Faktor Pendukung

Faktor pendukung Implementasi Kebijakan yang utama ialah dukungan yang terciptanya tenaga kerja seperti buruh yang membantu mengangkat barang bawaan penumpang dan penjual-penjual di pelabuhan. Hal ini sejalan dengan hasil wawancara yang mana penggunaan transportasi laut di pelabuhan batu-Guluk kepada kebutuhan Operasional non personalia pelabuhan serta jam keberangkatan kapal yang selalu ontime.

##### b. Faktor Penghambat

Dari hasil wawancara peneliti dengan penumpang ada beberapa faktor penghambat Implementasi Kebijakan pada kebutuhan transportasi laut di pelabuhan Batu-Guluk, yaitu Sarana dan Prasarana transportasi laut yang kurang memadai. Dari segi pelayanan sarana dan prasarana merupakan salah satu bagian penting dalam pemberian layanan tersebut. Transportasi laut untuk kepulauan kangean disini dikatakan kurang memadai kebersihan di dalam transportasi lautnya tidak adanya suatu perawatan, hal ini dilihat dari kamar mandi yang kotor, musholla yang kecil, kapal laut yang kecil sedangkan kebutuhan masyarakat banyak, dan lain-lain. Hal yang seperti ini di dalam kapal membuat masyarakat kepulauan kangean merasa tidak nyaman selama perjalanan karena tidak adanya suatu perawatan untuk transportasi lautnya itu sendiri. Selain dari transportasi laut yang kurang terus juga operasi berlayarnya juga berkurang dari segi sarana dan prasarana juga kurang memadai dan tidak optimal, hal ini tidak berbanding lurus dengan teori yang mana dikatakan pemerintah dalam hal memberikan transportasi laut dengan sarana yang kurang memadai membuat masyarakat tidak puas dan cuacanya buruk sehingga sering terjadi pemberhentian pelayanan yang berkepanjangan.

## E. KESIMPULAN

### a. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Analisis Kebijakan Pada kebutuhan Transportasi laut Pelabuhan Batu Guluk rute Kangean Kalianget Kepulauan kangean Kecamatan arjasa Kabupaten sumenep, dimana kurangnya ketertiban penumpang transportasi laut dan operasi berlayar transportasi laut dari pelabuhan kalianget ke kepulauan kangean masih dapat dirasakan oleh masyarakat kepulauan, masih belum bisa memuaskan atau mengambil hati masyarakat kepulauan kangean, selain itu juga dari segi pelayanan terhadap masyarakat kepulauan kangean masih belum maksimal dan teratur, selain itu juga pemerintah kabupaten sumenep masih belum bisa memberikan transportasi laut untuk manusia dan transportasi laut untuk barang.

1) Kurangnya transportasi laut dan kurangnya ketertiban penumpang transportasi laut untuk penumpang belum bisa dikatakan layak karena kapasitas penumpang yang banyak dan ukuran kapal yang kecil, hal ini sangat berbahaya dengan keselamatan dan kenyamanan penumpang. Maka transportasi laut untuk penumpang yang disediakan harus ditambah lagi mengingat banyaknya jumlah penumpang yang butuh dengan cara memperbanyak kerjasama antar perusahaan perkapalan dan juga mencari sponsor untuk bisa memenuhi kurangnya transportasi laut untuk kepulauan Kangean.

2) Faktor pendukung dalam proses kegiatan transportasi laut di Pelabuhan Batu-Guluk yaitu terciptanya Lapangan kerja, sehingga masyarakat sekitaran pelabuhan bisa menjadi buruh untuk membantu proses bongkar muat penumpang atau barang serta kapal yang berlayar selalu ontime, sedangkan faktor penghambatnya adalah kurangnya sarana prasarana dan cuaca yang buruk.

### b. Saran

Berdasarkan Kesimpulan diatas, maka dapat dikemukakan beberapa saran yang kiranya digunakan bagi semua pihak, yaitu:

1) Jumlah kapal yang melayani di rute Kangean-kalianget ini tidak cukup dalam mengangkut kapasitas penumpang yang cukup banyak, alangkah baiknya pemerintah perlu menambahkan armada kapal untuk mengangkut para penumpang. Sehingga penumpang tidak saling rebutan pada saat membeli tiket , karna takut tidak kebagian .

2) Bagi penelitian selanjutnya diharapkan hasil penelitian ini dapat dikembangkan untuk peneliti selanjutnya dan juga sebagai bahan penelitian terkait dengan judul penelitian ini.

## F. DAFTAR PUSTAKA

- Abidin.Zainal,Said, 2012, Kebijakan Publik, Jakrta : PT Salemba Humanika.
- Adji.Adisasmita,Sakti, 2011, Transportasi dan Pengembangan Wilayah, Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Adji.Adisasmita,Sakti, 2011, “Perencanaan Pengembangan Transportasi” Graha Ilmu, Hal 6.
- Deddy Mulyana, 2003, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Dunn W, N, 1999. *Analisis Kebijakan*. Diterjemahkan DrsSamodra Wibawa, Ma Dkk. Jakarta.
- Dunn W, N, 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R 2008. *Understanding Publik Policy*, 12th Edition. Upper Saddle River, Nj Pearson Education.
- Dye, Thomas R 2005. *Understanding Publik Policy*, New Jersey, Perason Hal.
- Edward III, George C.1980. *Implementation Public Policy. USA*. Congresssional Quarterly Inc.
- Hayat, S.A.P, .S.i, 2018, *Kebijakan Publik*, alag : Istras Publishig.
- Jinca, M. Yamin, 2011. *Transportasi Laut Indonesia Analisis Sistem dan Studi Kasus*, Jakarta Briliian Internasional.
- Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 33 Tahun 2001, *Tentang penyelenggaraan Dan Pengusahaan Angkutan laut*.
- Lester, James P, Stewart, Josept, (2000) *Public Policy an Evolutionary Approach Wadsworth*, Stamford, USA.
- Milles,Matthew dan Hubberman, A.Michael, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, buku Sumber Tentang Metode- Metode Baru. Jakarta: UI Press
- Miro. F. 2005 “Perencanaan Transportasi Untuk Mahasiswa, Perencana, dan Praktisi” Penerbit Erlangga.
- Moleong.Lexy J, 2017, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muliana Deddy.2003. *Metode Penelitian Kualitatif*. Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial lainnyaBandung:PT.Remaja Rosdakarya.
- Salim, Abbas (2006). *Management Transportasi*. Jakarta: PT. Raja Grafinndo Persada.
- Sugiyono, 2013. *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif dan Kombinasi.( Mixed Methodes)* Bandung Alfabeta.
- Tamin O F. 2000 “Perencanaan dan Pemodelan Transportasi” Penerbit ITB.

## Efektivitas Aplikasi E-Personal Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai (Studi Kasus Di Balai Besar Pelatihan Peternakan Kota Batu)

Rama Wahyudi <sup>1)</sup> Sri Umiyati <sup>2)</sup>, Husni Tamrin <sup>3)</sup>

Administrasi Publik, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hang Tuah, Indonesia

Email: [ramawdaws73@gmail.com](mailto:ramawdaws73@gmail.com)

### Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas aplikasi E-Personal dalam meningkatkan kinerja pegawai di Balai Besar Pelatihan Peternakan (BBPP) Kota Batu. Masalah difokuskan pada penggunaan aplikasi E-Personal yang digunakan oleh pegawai, dimana ditemukan permasalahan dari aplikasi dan pegawai sebagai pengguna aplikasi tersebut. Guna mendekati masalah ini dipergunakan acuan teori dari Sutrisno yaitu Pemahaman Program, Tepat Waktu, Tercapainya Tujuan, dan Perubahan Nyata, Hasibuan yaitu Kemampuan Adaptasi, dan S.P Siagian Tersedianya Sarana dan Prasarana. Data-data dikumpulkan melalui observasi, wawancara dan dokumentasi serta dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Kajian ini menyimpulkan bahwa aplikasi E-Personal yang diterapkan di BBPP kota Batu sudah efektif, karena dari sembilan sub indikator yang efektif hanya dua sub indikator yang kurang efektif, sub indikator yang efektif yakni capain kinerja, perubahan, transparansi kinerja, peningkatan kinerja, kesejahteraan pegawai, dan Aplikasi sedangkan dua sub indikator yang kurang efektif yaitu waktu yang untuk mengisi E-Personal dan pada sub indikator Internet.

**Kata Kunci:** Efektivitas, Aplikasi, E-Personal, Kinerja Pegawai, *E-Government*

### Abstract

*This article aims to determine the effectiveness of the E-Personal application in improving employee performance at the Batu City Animal Husbandry Training Center (BBPP). The problem is focused on the use of E-Personal applications used by employees, where problems are found from the application and employees as users of the application. To approach this problem, Sutrisno's theoretical references are used, namely Program Understanding, Timeliness, Achieving Goals, and Real Change, Hasibuan, namely Adaptability, and S.P Siagian Availability of Facilities and Infrastructure. The data were collected through observation, interviews and documentation and analyzed qualitatively with a case study approach. This study concludes that the E-Personal application implemented at BBPP Batu city is effective, because of the nine effective sub-indicators only two are less effective, the effective sub-indicators are performance achievement, change, performance transparency, performance improvement, employee welfare. , and Applications, while the two sub-indicators that are less effective are the time to fill in the E-Personal and the Internet sub-indicator.*

**Keywords:** *Effectiveness, Application, E-Personal, Employee Performance, E-Government*

## PENDAHULUAN

Teknologi informasi telah membawa banyak perubahan dalam meningkatkan kinerja pemerintah seperti melakukan tugas atau kegiatan setiap hari dan juga dalam memberikan pelayanan publik menjadi lebih transparan, akuntabel, efektif, dan efisien, hal tersebut tentunya dibutuhkan peran pegawai sebagai pelaksana dalam birokrasi pemerintah yang memiliki kinerja terukur secara nyata agar tidak terjadi maladministrasi sehingga dapat lebih teroganisir.

Kinerja pegawai sangat berhubungan dengan penilaian kinerja yang diperlukan untuk mengetahui hasil atau tingkat keberhasilan dari pegawai di suatu organisasi, hasil dari penilaian kinerja dapat digunakan dengan tujuan untuk mengambil keputusan dalam evaluasi dan umpan balik sehingga dapat terjadi suatu peningkatan kinerja dalam organisasi (Indra Rukmana et al., 2020). Evaluasi kinerja yaitu sistem formal untuk meninjau dan mengevaluasi kinerja para individu atau kelompok dalam menjalankan tugas pekerjaan (Mondy, 2014).

Evaluasi Prestasi kerja ataupun kinerja pegawai negeri sipil berdasarkan pasal 76 ayat (1) Undang – undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS. Evaluasi kinerja yaitu wujud dari transparansi, akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan organisasi juga pengelolaan negara (Nymans, 2012).

Merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 121 Tahun 2018 tentang Tunjangan Kinerja Pegawai Lingkup Kementerian Pertanian, telah ditetapkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Lingkup Kementerian Pertanian. Sebagai bentuk upaya meningkatkan kinerja pegawai dan menindaklanjuti hasil evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi dalam pelaksanaannya, Penilaian Prestasi Kerja di Balai Besar Pelatihan Peternakan (BBPP) Kota Batu dilakukan dengan Aplikasi E-Personal yang dikembangkan oleh Biro Keorganisasian dan Kepegawaian Kementerian Pertanian yang sudah diberlakukan sejak April 2019.

E-Personal sebagai aplikasi berbasis *web* sebagai pemangku kepentingan dalam *e-government*, karena terdapat pegawai yang bekerja atau menjalankan tugas tidak sesuai dengan fungsi dan beban kerja yang diberikan kepada setiap pegawai, begitu juga dengan penempatan jabatan yang belum didasarkan pada kompetensi pegawai dan penilaian kinerja yang dilakukan belum subjektif dan terstruktur dengan baik serta masih kurangnya tingkat disiplin dari para pegawai, dengan demikian hasil pekerjaan yang dilakukan pegawai tidak efektif, efisien, transparan dan akuntabel.

Hal tersebut dapat tergambarkan ketika penulis mengobservasi pra survey ke lapangan mendapati beberapa pegawai senior yang enggan untuk mengisi E-Personal karena masih kesulitan dalam pengisian e-kinerja dan malas untuk mengisi tepat waktu bahkan beberapa mengisi diakhir bulan diamanatkan kepada pegawai junior atau siswa magang untuk menginput semua hasil kerjanya selama sebulan ke e-kinerja pada aplikasi E-Personal, mengakibatkan keterlambatan pelaporan kinerja untuk menilai pegawai tersebut dan terancam tidak mendapatkan tunjangan kinerja, karena belum dinilai pejabat penilai. Jika permasalahan ini dikaitkan dengan teori efektivitas, maka dapat disimpulkan pemahaman aplikasi E-Personal dan kemampuan beradaptasi terhadap perubahan bagi pegawai secara personal di BBPP Kota Batu kurang maksimal walaupun secara organisasi terkesan baik. Sehingga tujuan penelitian untuk mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas aplikasi E-Personal dalam meningkatkan kinerja pegawai di BBPP Kota Batu.

Penelitian ini didukung dari hasil kajian yang dilakukan oleh (Pradikta, 2014) yang menjelaskan bahwa kurang adanya sarana dan prasarana yang memadai. Selain itu ada juga kelemahan pada proses sosialisasi pegawai, pegawai Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya tidak diberikan ruang untuk mengungkapkan kebutuhannya dan keinginan pegawai pada aplikasi e-performance.

Lain halnya dengan penelitian menurut (Latuserimala, 2015) penulis menjelaskan bahwa e-performance mulai merubah stigma didalam birokrasi, dimana pegawai yang rajin dan yang malas akan mendapatkan apresiasi kerja yang sama. Dengan adanya e-performance semakin rajin seorang pegawai maka apresiasi yang diberikan akan semakin tinggi pula.

Sejalan dengan penelitian dari pradikta, berikut penelitian menurut pendapat (Wimastuti, 2016) penulis menyatakan bahwa e-performance di Dinas Pendidikan Kota Surabaya dapat dikatakan kurang efektif karena dari tujuh indikator yang ditetapkan oleh peneliti Dinas Pendidikan Kota Surabaya telah memenuhi empat indikator yaitu tersedianya sarana dan prasarana, kejelasan strategi yang digunakan, perencanaan yang matang, kejelasan tujuan. Sedangkan ada tiga indikator yang dinyatakan tidak memenuhi standart. Ketiga indikator tersebut adalah proses analisis dan perumusan kebijakan, penyusunan program yang tepat, sistem pengawasan dan pengendalian

Selanjutnya didukung penelitian dari (Nangameka & Anshori, 2018) penulis menjelaskan bahwa sistem e-performance di Kecamatan Gununganyar dalam meningkatkan kinerja pegawai telah tercapai walaupun terdapat beberapa faktor penghambat yang menyebabkan kurang maksimal yaitu kurangnya sarana dan prasarana, kurangnya pemahaman pegawai mengenai sistem e-performance, kesadaran pegawai, kerap terjadi eror dalam sistem e-performance.

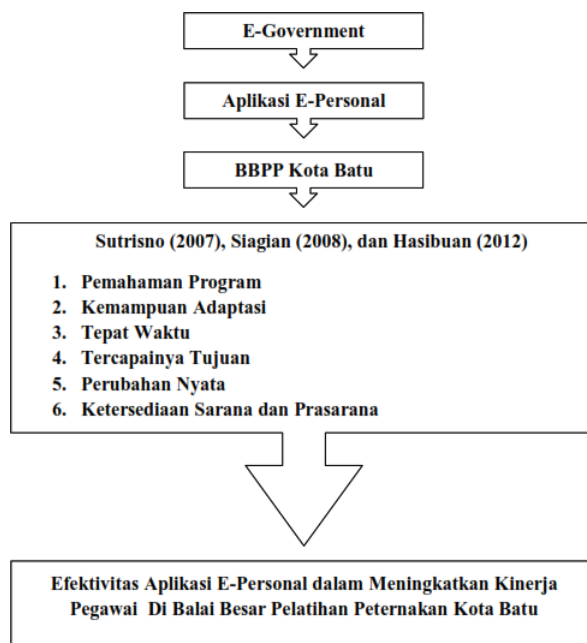
Begitupula dengan penelitian dari (Fristiza Dwi Tami, 2019) menjelaskan bahwa efektivitas penerapan progam e-kelurahan di Kelurahan Silaing Bawah Kota Padang Panjang berdasarkan indikator pemahaman program, tepat sasaran, tepat waktu, tercapainya tujuan, dan perubahan nyata sudah berjalan dengan baik, namun belum sepenuhnya efektif. Hal ini dilihat dari kurangnya sosialisasi yang dilakukan kepada pegawai kantor kelurahan maupun kepada masyarakat itu sendiri serta kurangnya pemanfaatan program e-kelurahan oleh masyarakat, kendalanya pengaplikasian program oleh pegawai kantor yang kurang kompeten dan kurangnya kepuasan masyarakat terhadap program. Efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana orang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Jadi, jika sesuatu pekerjaan dapat diselesaikan sesuai dengan perencanaan, baik dalam waktu, biaya, maupun mutunya, maka dapat dikatakan efektif (Ravianto J, 2014).

Penelitian ini mengelaborasi teori pengukuran efektivitas dari (Sutrisno, 2007) dengan indikator pemahaman program, tepat waktu, tercapainya tujuan, dan perubahan nyata, teori dari (Malayu S.P. Hasibuan, 2012) dengan indikator kemampuan adaptasi serta teori dari (Siagian, 2008) dengan indikator tersedianya sarana dan prasarana dimana teori tersebut digunakan untuk menjadi acuan dalam menemukan permasalahan di lapangan.

Kinerja merupakan suatu istilah secara umum yang digunakan sebagian atau seluruh tindakan atau aktivitas dari suatu organisasi pada suatu periode dengan suatu referensi pada sejumlah standar seperti biaya masa lalu yang diproyeksikan dengan dasar efisiensi, pertanggungjawaban atau akuntabilitas manajemen dan semacamnya (Veithzal, 2013).

## **METODE**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus (*Case Study*). Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah (Moleong, 2017). Dalam penelitian studi kasus secara intensif menyelidiki sehimpunan kecil kasus, fokusnya di berbagai detail di dalam setiap kasus dan konteksnya. Secara ringkas studi kasus menelaah detail karakteristik internal setiap kasus dan juga situasi disekitarnya (Creswell, J. W., & Poth, 2018). Kerangka konsep sebagai berikut :



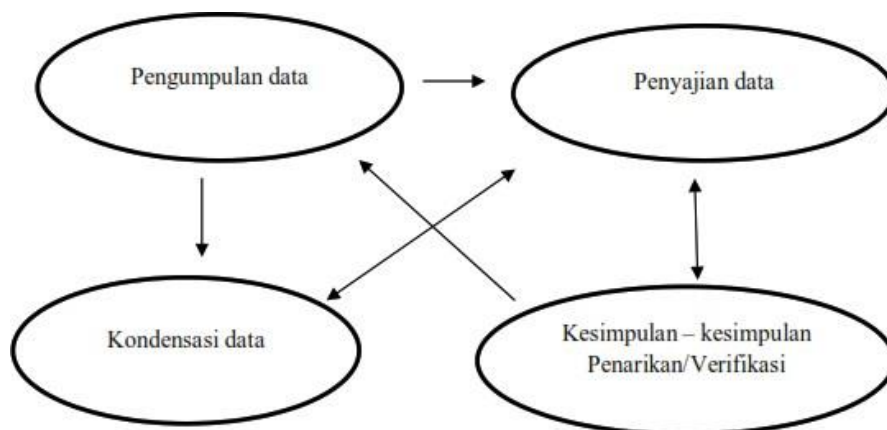
**Gambar 1 Kerangka Konsep**

*Sumber : Diolah peneliti*

\*) Modifikasi Pengukuran Efektivitas (Sutrisno, 2007) “Manajemen Keuangan : Teori Konsep dan Aplikasi”, Pengukuran efektivitas (Siagian, 2008) “Manajemen Sumber Daya Manusia“, dan Pengukuran Efektivitas (Malayu S.P. Hasibuan, 2012) “Manajemen Sumber Daya Manusia“

Berdasarkan gambar 1 kerangka konsep menggunakan elaborasi teori dari beberapa pendapat para ahli mengenai pengukuran efektivitas, peneliti mengambil indikator yang mendukung penelitian ini yakni menurut Sutrisno, 2007 dengan (4) indikator, pemahaman program, tepat waktu, perubahan nyata, dan tercapainya tujuan. Siagian, 2008 mengambil (1) indikator yaitu tersedianya sarana dan prasarana, serta (1) indikator kemampuan adaptasi dari Malayu S.P. Hasibuan, 2012 .

Teknik pengambilan sampel pada penelitian ini menggunakan *purposive sampling* yakni teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2017). Misalkan orang tersebut dianggap paling mengetahui tentang apa yang kita harapkan. *purposive sampling* adalah pengambilan sampel yang berdasarkan atas suatu pertimbangan tertentu seperti sifat-sifat populasi ataupun ciri-ciri yang sudah diketahui sebelumnya (Notoatmodjo, 2010). Adapun teknik pengumpulan data menggunakan teknik observasi yaitu pengamatan secara langsung pada peristiwa atau kejadian dilapangan (Nawawi, 2007). Disamping itu dalam pengumpulan data juga digunakan teknik wawancara semiterstruktur, jenis wawancara dalam kategori *in-dept Interview*. Dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan wawancara terstruktur (Sugiyono, 2017). Tujuan dari wawancara ini adalah untuk menemukan masalah secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide-idenya. Mengingat dalam kegiatan juga diperlukan berbagai sumber informasi yang berupa dokumen, maka dokumentasi juga sebagai metode pengumpulan data. Teknik analisa data pada penelitian ini menggunakan teknik deskriptif kualitatif untuk membuat gambaran mengenai situasi dan kejadian-kejadian. Peneliti mengaplikasikan analisis data menurut (Miles,M.B, Huberman,A.M, dan Saldana, 2014) sebagai berikut :



**Gambar 2** Komponen-Komponen Analisis Data Model Interaktif

Sumber : (Miles, Huberman, Saldana 2014)

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pemahaman Program

#### -Capaian Kinerja.

No	Kegiatan	Kuantitas			Kualitas		
		Target	Realisasi	Penilaian	Target	Realisasi	Penilaian
1	Melakukan penyiapan bahan penyusunan rencana kerja dan anggaran  ✓ Realisasi Tugas Tahun Sudah Diisi	3 Dokumen	3 Dokumen	3 Dokumen	100 %	90 %	95 %
2	Melakukan perekaman data program dan anggaran melalui Sistem Informasi Manajemen (SIM)  ✓ Realisasi Tugas Tahun Sudah Diisi	7 Kegiatan	7 Kegiatan	7 Kegiatan	100 %	90 %	93 %
3	Melakukan penyiapan bahan administrasi kerjasama pelatihan  ✓ Realisasi Tugas Tahun Sudah Diisi	7 Dokumen	7 Dokumen	7 Dokumen	100 %	90 %	95 %

**Gambar 3** Penilaian Kinerja pada Aplikasi E-Personal

Sumber : *ekinerja.pertanian.go.id*, 2021



Capain Kinerja pegawai Balai Besar Pelatihan Peternakan Kota Batu pada Aplikasi E-Personal telah baik. Berdasarkan gambar 1.1 dimana hasil penilaian kinerja pada aplikasi E-Personal dapat terlihat bahwa penilaian berada diatas 90%, dimana kegiatan pegawai dari segi kuantitas dan kualitas telah baik diatas 90% baik hasil realisasi maupun hasil penilaian.

## **2. Kemampuan Adaptasi**

### **-Perubahan**

Berdasarkan hasil analisis penulis bahwa kemampuan adaptasi pegawai BBPP Batu dengan adanya perubahan yaitu aplikasi E-Personal sudah efektif, karena 61% pegawai mengikuti perubahan dan hanya 2% pegawai yang belum menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut. Hal tersebut tidak berpengaruh terhadap organisasi, namun berefek pada tunjangan kinerja yang diberikan kepada pegawai tersebut.

## **3. Tepat Waktu**

### **-Waktu yang digunakan untuk mengisi E-Personal**

Berdasarkan hasil analisis dari penulis bahwa waktu yang digunakan untuk mengisi E-Personal kurang efektif karena pegawai mengisi hasil pekerjaan setiap hari pada akhir bulan. hal tersebut akibat dari surat edaran jadwal penilaian kinerja dan kehadiran bulanan pada aplikasi E-Personal yang memberi batas waktu pengisian pada tanggal 30 dan penilaian kinerja oleh pejabat penilai pada tanggal 3 awal bulan, sehingga hal tersebut berdampak pada penilaian dari pejabat penilai atau atasan pada tiap divisi yang harus menilai lebih dari 23 pegawai dalam waktu yang singkat tersebut. Sedangkan pegawai cenderung mengisi dan melengkapi data hasil capaian kinerja selama sebulan pada deadline yang telah ditentukan yakni tanggal 30 pada akhir bulan.

## **4. Tercapainya Tujuan**

### **-Transparansi Kinerja**

Berdasarkan hasil analisis penulis menyatakan bahwa dengan adanya aplikasi E-Personal secara tidak langsung uraian tugas dan aktivitas pekerjaan yang hendak dicapai pegawai serta penilaian yang diberikan pejabat penilai dapat terlihat dengan jelas pada aplikasi tersebut, sehingga secara tidak langsung pejabat penilai memonitoring kinerja pegawai sehingga keterbukaan pada aplikasi E-Personal.

### **-Peningkatan Kinerja**

Dengan adanya aplikasi E-Personal secara tidak langsung kinerja pegawai BBPP Kota Batu semakin meningkat dengan mencapai target yang telah ditentukan pada capaian kinerja yakni rata-rata diatas 90% dan dibuktikan dengan jumlah dokumen yang dikerjakan juga telah mencapai target pada aplikasi E-Personal

## **5. Perubahan Nyata**

### **- Prestasi Kerja**

Berdasarkan hasil analisis penulis menyatakan bahwa penilaian kinerja dengan menggunakan aplikasi E-Personal ini dapat memberikan dampak dalam meningkatkan prestasi kerja pegawai BBPP Kota Batu, dimana dalam pelaksanaannya aplikasi E-Personal sangat berhubungan dengan prestasi kerja.

### **-Kesejahteraan Pegawai**

Berdasarkan hasil analisis penulis menyatakan bahwa aplikasi E-Personal ini sangat membantu dalam menentukan tunjangan yang dibayarkan kepada setiap pegawai sesuai dengan hasil pekerjaan dan capaian kinerja yang telah dilakukan selama sebulan. Hal ini sesuai dengan peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pemberian Tunjangan Kinerja Bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Pertanian.

## **6. Tersedianya Sarana dan Prasarana**

### **- Aplikasi**

Berdasarkan hasil analisis penulis menyatakan bahwa dalam hal aplikasi, E-Personal secara garis besar telah mudah digunakan sehingga pegawai mampu untuk menggunakan aplikasi yang telah dibuat dan dirancang dengan cukup mudah agar aplikasi tersebut dapat dipahami *user* yaitu seluruh pegawai BBPP Kota Batu beserta pegawai lingkup Kementerian Pertanian. Hal tersebut dibuktikan dengan kemudahan akses dimana dapat diakses di *web browser* dengan menggunakan media gadget seperti *smartphone*, laptop, dan PC yang terhubung dengan koneksi jaringan internet.

### **-Internet**

Berdasarkan hasil analisis, bahwa kecepatan jaringan internet yang digunakan BBPP Kota Batu untuk akses aplikasi E-Personal lancar dan cukup baik, namun akibat dari pegawai yang mengakses secara bersamaan aplikasi E-Personal pada akhir bulan pada saat *closing* SKP dan awal tahun pembuatan SKP baru mengakibatkan server down, sehingga proses input data pada aplikasi tersebut menjadi lambat.

Penelitian terdahulu dengan hasil penelitian yang dilakukan saat ini, memiliki keterbaruan yaitu dalam bentuk teori, fokus penelitian dan lokasi penelitian. Penelitian ini menggunakan kombinasi 3 teori yaitu dari Sutrisno (2007) mengambil (4) indikator, Siagian (2008) 1 indikator, serta Hasibuan (2012) 1 indikator, yang menurut kombinasi dari ketiga teori ini belum digunakan pada penelitian terdahulu sehingga hal ini merupakan keterbaruan dalam penelitian yang dilakukan penulis.

Dari segi fokus penelitian, peneliti menggunakan teori dan mengacu pada sub indikator yang dianggap peneliti dapat menemukan suatu temuan dilapangan terkait dengan aplikasi penilaian kinerja pegawai di Balai Besar Pelatihan Peternakan Kota Batu yang dapat meningkatkan kinerja para pegawai. Segi lokasi tempat penelitian, peneliti melakukan penelitian di Balai Besar Pelatihan Peternakan Kota Batu yang menurut peneliti belum ada penelitian terdahulu yang melakukan penelitian di lokasi tersebut.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Kesimpulan mengenai efektivitas aplikasi E-Personal dalam meningkatkan kinerja pegawai di BBPP Kota Batu sebagai berikut :

1. Pelaksanaan aplikasi E-Personal di BBPP Kota batu telah berjalan cukup baik walaupun masih terdapat beberapa permasalahan yang dapat dijelaskan dengan indikator sebagai berikut:
  - a. Indikator tepat waktu dengan sub indikator waktu yang digunakan untuk mengisi aplikasi E-Personal telah ditetapkan aturan atau surat edaran mengenai waktu pengisian E-Personal dapat dilakukan sehari dengan batas waktu pengisian sampai akhir bulan, namun kebanyakan pegawai menyepelkan aturan tersebut sehingga mengisi dan melengkapi tugas pekerjaan atau kegiatan di aplikasi tersebut pada akhir bulan saat *closing* SKP.
  - b. Indikator tersedianya sarana dan prasarana dengan sub indikator internet, dimana kecepatan jaringan internet di BBPP Kota Batu cukup memadai dan lancar untuk akses aplikasi E-Personal, namun sering terjadi *server down* sehingga membuat aplikasi tersebut memuat data menjadi lebih lambat bahkan website menjadi *crash* akibat pegawai yang mengakses E-Personal secara bersamaan pada akhir bulan dan awal tahun.

Sesuai dengan hasil penelitian Efektivitas Aplikasi E-Personal Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai (Studi Kasus di Balai Besar Pelatihan Peternakan Kota Batu), peneliti memberikan saran sehingga kedepannya dapat menjadi lebih baik, yaitu :

- a. BBPP Kota Batu harus memperbaiki dan menyempurnakan sistem aplikasi E-Personal yang dimana penginputan tugas harian di Aplikasi E-Personal diharuskan pada jam kerja yaitu mulai dari jam 08.00 sampai dengan jam 16.00 , apabila melewati waktu tersebut maka dianggap tidak melakukan tugas harian atau pekerjaan yang telah dikerjakan.
- b. Internet yang berada di BBPP Kota Batu sudah baik, namun server pada aplikasi E-Personal kurang baik karena sering terjadi eror ketika awal tahun pembuatan SKP dan closing SKP pada akhir bulan karena diakses seluruh lingkup Kementerian Pertanian. Server aplikasi E-Personal diharapkan segera di maintenance dan upgrade server hosting yang merupakan tempat penyimpanan data, dimana nantinya server akan menampilkan data-data tersebut pada web client

(browser) seperti chrome, mozilla, safari, dan lain sebagainya, agar website dapat diakses lebih baik lagi.

## REFERENSI

- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design Choosing Among Five Approaches (4th Edition ed.)*. Sage Publishing.
- Fristiza Dwi Tami, N. E. P. (2019). Efektifitas Penerapan Program e-Kelurahan Silaiang Bawah Kota Padang Panjang. *Spirit Publik*, 14(1), 56–68. <https://jurnal.uns.ac.id/spirit-publik/article/view/34004/22376>
- Indra Rukmana, R. R. E. S., Pusat, D. I., Manajemen, P., Kepemimpinan, D. A. N., Studi, P., Publik, A., Ilmu, F., Politik, I., Tol, J., No, C., Indra, K., & Email, R. (2020). Efektivitas Penilaian Kinerja Berbasis E-Kinerja Effectiveness of Performance Assessment Based on E-Performance in Centre of Agricultural. *GOVER*, 6(April), 51–56.
- Latuserimala, N. M. (2015). Studi Deskriptif efektivitas Sistem e-Performance Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai Dinas Pekerjaan Umum dan Pematusan Kota Surabaya. *Kebijakan Dan Manajemen Publik*, 3(April), 1–8.
- Malayu S.P. Hasibuan. (2012). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Perkasa.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., dan Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook (U.-P. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi (ed.); Edition 3)*. Sage Publications.
- Moleong, L. J. (2017). *Metode Penelitian Kualitatif (cetakan ke)*. PT Remaja Rosdakarya Offset.
- Mondy, R. W. (2014). Manajemen Sumber Daya Manusia Lanjutan. In *Erlangga*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Nangameka, T. I., & Anshori, A. R. (2018). Efektivitas Sistem E-Performance Dalam Menunjang Kinerja Pegawai Di Kecamatan Gununganyar Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur. *Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur)*, 6(2), 171–194. <https://doi.org/10.33701/jmsda.v6i2.495>
- Notoatmodjo, S. (2010). *Metodologi Penelitian Kesehatan*. Rineka Cipta.
- Nymans, F. S. (2012). Constituting Performance: Case Studies of Performance Auditing and Performance Reporting. In *Theories of Performance*.
- Pradikta, E. S. (2014). Efektivitas Program E-Performance Sebagai Upaya Untuk Mewujudkan Peningkatan Kinerja Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Kota Surabaya. *Kebijakan Dan Manajemen Publik Universitas Airlangga*, 2, 1–10.
- Ravianto J. (2014). *Produktivitas dan Pengukuran*. Binaman Aksara.
- Siagian, S. P. (2008). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara.
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta, CV.
- Sutrisno. (2007). Manajemen Keuangan teori, konsep, dan aplikasi. In *Ekonisia*. Ekonisia.
- Veithzal, R. & E. S. (2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan*. Rajawali Pers.
- Wimastuti, N. (2016). Efektivitas Penerapan Sistem E-Performance sebagai Upaya Meningkatkan Kinerja Pegawai Dinas Pendidikan Kota Surabaya. *Kebijakan Dan Manajemen Publik*, 4(April), 1–8.

## Membangun Budaya Organisasi Sebagai Upaya Peningkatan Kinerja

Elly Diawati<sup>1</sup>, Abd. Kahir<sup>2</sup>  
Administrasi Publik, Universitas Wiraraja  
[ellydiawati89@gmail.com](mailto:ellydiawati89@gmail.com), [irma@wiraraja.co.id](mailto:irma@wiraraja.co.id)

### Abstrak

Budaya Organisasi mempunyai peran penting dalam menentukan pertumbuhan organisasi. Organisasi dapat tumbuh dan berkembang karena budaya organisasi yang terdapat di dalamnya mampu merangsang semangat kerja sumber daya manusia di dalamnya sehingga kinerja organisasi meningkat. Bagi pegawai, budaya organisasi dimaknai sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Penelitian ini dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep. Penelitian tentang membangun budaya organisasi sebagai upaya peningkatan kinerja difokuskan pada tujuh karakteristik budaya organisasi yaitu inovasi dan keberanian mengambil resiko, perhatian da hal-hal rinci, orientasi hasil, orientasi orang, orientasi tim, keagresifan, dan stabilitas. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode penelitian kualitatif dimana semua penjelasan mengenai budaya organisasi dalam meningkatkan kinerja pegawai djabarkan secara deskriptif. Data dan hasil penelitian diperoleh dari hasil observasi, wawancara dengan beberapa informan dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa budaya organisasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep dapat meningkatkan kinerja pegawai. Budaya organisasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep dapat menjadi penggerak kinerja dan membantu meningkatkan prestasi kerja, karena mampu menciptakan motivasi bagi pegawai untuk memberikan kemampuan terbaik dalam memanfaatkan kesempatan yang diberikan oleh Dinas.

**Kata Kunci:** Membangun, Budaya Organisasi, Peningkatan Kinerja

### Abstract

*Organizational Culture has an important role in determining the growth of the organization. Organizations can grow and develop because the organizational culture contained in them is able to stimulate the morale of the human resources in it so that organizational performance increases. For employees, organizational culture is interpreted as implementation guidelines and technical guidelines. This research was conducted at the Department of Population and Civil Registration of Sumenep Regency. Research on building organizational culture as an effort to improve performance is focused on seven characteristics of organizational culture, namely innovation and courage to take risks, attention to detail, result orientation, people orientation, team orientation, aggressiveness, and stability. The method used in this research is a qualitative research method in which all explanations regarding organizational culture in improving employee performance are described descriptively. Data and research results were obtained from observations, interviews with several informants and documentation. The results of the study show that organizational culture in the Department of Population and Civil Registration of Sumenep Regency can improve employee performance. Organizational culture in the Department of Population and Civil Registration of Sumenep Regency can be a driving force for performance and help improve work performance, because it is able to create motivation for employees to give their best abilities in taking advantage of the opportunities provided by the Office.*

**Keywords:** Build, Organizational Culture, Performance Improvement

## Pendahuluan

Organisasi merupakan sebuah wadah sekumpulan orang untuk bekerja sama secara rasional serta sistematis yang dipimpin atau terkendali untuk mencapai tujuan tertentu yang memanfaatkan sumber daya yang ada di dalamnya. Sejak berdirinya organisasi, secara sadar pendiri meletakkan dasar bagi budaya organisasi yang didirikan. Budaya organisasi adalah cara orang melakukan sesuatu dalam organisasi (Wibowo, 2011:482). Budaya organisasi dapat menjadi instrumen keunggulan kompetitif yang utama, yaitu bila budaya organisasi mendukung strategi organisasi, dan bila budaya organisasi dapat menjawab atau mengatasi tantangan lingkungan dengan tepat dan cepat.

Budaya Organisasi mempunyai peran penting dalam menentukan pertumbuhan organisasi. Organisasi dapat tumbuh dan berkembang karena budaya organisasi yang terdapat di dalamnya mampu merangsang semangat kerja sumber daya manusia di dalamnya sehingga kinerja organisasi meningkat. Bagaimana pegawai berperilaku dan apa yang seharusnya dilakukan banyak dipengaruhi oleh budaya yang dianut oleh organisasi. Budaya organisasi berperan penting dalam kesuksesan organisasi untuk mencapai kepuasan kerja yang mampu meningkatkan kinerja pegawai. Budaya organisasi berfungsi sebagai alat penggerak kinerja yang tinggi terhadap pegawai, melebihi kepentingan pribadi serta mampu meningkatkan komitmen dan menambah konsistensi perilaku pegawai. Oleh karena itu, Budaya organisasi perlu selalu dikembangkan dengan melakukan perubahan budaya organisasi.

Bagi pegawai, budaya organisasi dimaknai sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Terdapat beberapa manfaat budaya organisasi bagi pegawai, yaitu: *Pertama*, memberikan arah atau pedoman berperilaku dalam organisasi. *Kedua*, agar memiliki kesamaan langkah dan visi dalam melakukan tugas dan tanggung jawab, masing-masing individu dapat meningkatkan fungsinya dan mengembangkan tingkat interdependensi antar individu. *Ketiga*, mendorong mencapai prestasi kerja atau produktivitas yang lebih baik. *Keempat*, untuk mencapai secara pasti tentang kariernya di dalam organisasi sehingga mendorong mereka untuk konsisten dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing (Nawawi, 2017:73).

Budaya organisasi baik secara langsung maupun tidak langsung saling berhubungan dengan kinerja pegawai. Budaya organisasi yang kuat menunjukkan bahwa nilai-nilai inti organisasi dipegang teguh dan dijunjung bersama. Semakin banyak anggota organisasi yang menerima nilai-nilai inti dan semakin besar komitmen mereka terhadap nilai-nilai tersebut, maka semakin kuat budaya organisasi. Budaya organisasi yang kuat akan berpengaruh terhadap perilaku para anggota organisasi karena kadar kebersamaan dan identitas yang tinggi akan menciptakan suasana internal berupa kendali perilaku yang tinggi. Dengan demikian, maka keberhasilan suatu organisasi ditentukan oleh kesadaran sumber daya manusia di dalamnya untuk memunculkan seluruh potensi mereka dalam wujud wawasan aspiratif dan etika, rasa kompeten, motivasi kerja, semangat belajar inovatif dan semangat bekerja sama.

Sumber daya manusia mempunyai peranan yang sangat penting dalam sebuah organisasi. Dimana pegawai merupakan sumber penggerak dan penentu keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Budaya organisasi yang efisiensi dan efektif menjadi elemen penting yang mendukung terciptanya sebuah strategi yang dapat meningkatkan motivasi kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerja pegawai maupun organisasi. Dalam organisasi, pengukuran kinerja merupakan hal yang penting dalam manajemen program secara keseluruhan, karena kinerja yang dapat diukur akan mendorong pencapaian kinerja tersebut. Pengukuran kinerja yang dilakukan secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik (*feedback*), yang merupakan hal penting dalam upaya perbaikan secara terus-menerus dan mencapai keberhasilan di masa mendatang.

Salah satu jenis pelayanan publik yang menjadi sorotan pemerintah baik pusat maupun daerah adalah pelayanan administrasi kependudukan. Mengingat vitalnya peran administrasi kependudukan dan tingginya tuntutan pemenuhannya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil daerah Kabupaten Sumenep berupaya untuk memenuhi dan melaksanakan kewajibannya. Dinas kependudukan dan pencatatan sipil merupakan organisasi perangkat daerah (OPD) Kabupaten Sumenep yang berfungsi melaksanakan perumusan dan penyusunan kebijakan teknis dibidang kependudukan dan pencatatan sipil, pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, informasi administrasi kependudukan, melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian administrasi kependudukan, melaksanakan tugas pembantuan dibidang kependudukan dan pencatatan sipil, melaksanakan koordinasi dan kerjasama serta pemantauan, monitoring dan evaluasi.

Pemerintah Kabupaten Sumenep sudah melakukan berbagai upaya untuk memaksimalkan pelayanan dengan menghadirkan Mal Pelayanan Publik (MPP) untuk mempercepat dan mempermudah masyarakat dalam mengurus kebutuhan administrasi, namun masih jauh dari harapan. Selain itu, adanya keluhan masyarakat tentang keberadaan stan pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep yang dinilai belum maksimal. Sehingga para pemohon harus bolak-balik untuk menyelesaikan pengurusan kebutuhan. Muhammad Jamil, warga perumahan satelit, jalan angkasa, kecamatan kota Sumenep mengatakan “Saya sudah datang untuk ketiga kalinya mengurus KTP, masih dikasih suket (surat keterangan), antriannya panjang. Itupun dikasih slip pengambilan, tidak bisa langsung selesai, harus kembali lagi ini” ([https://faktualnews.co/2020/01/02/service-mal-pelayanan-publik-sumenep-dikeluhkan/185213/.](https://faktualnews.co/2020/01/02/service-mal-pelayanan-publik-sumenep-dikeluhkan/185213/))

Adanya keluhan masyarakat yang berkaitan dengan perilaku dan kegiatan juga diutarakan oleh seorang warga yakni Ibu Elly sebagai berikut: "Pelayanan di DISDUKCAPIL Sumenep sudah lumayan baik. Namun, masih ada kekurangan yaitu saat saya mau mengurus keperluan (KTP) masih banyak ditemukan pungutan liar juga waktu penyelesaiannya kurang jelas, dan kurangnya sosialisasi terhadap masyarakat tentang program-program yang ada. Selain itu, saya juga pernah mengurus KK, prosedurnya itu juga sangat berbelit-belit dan akhirnya saya capek. Sehingga karena dibutuhkan secara mendesak saya lewat jalur lain dan dikenakan tarif lebih dari yang ditentukan".

Hal tersebut menunjukkan indikator lemahnya budaya organisasi sehingga berdampak terhadap lemahnya kinerja pegawai. Adanya berbagai keluhan tersebut dapat menciptakan citra yang kurang baik terhadap organisasi seperti birokrasi yang dianggap lamban, kurang responsive terhadap keluhan dan kebutuhan masyarakat, kurang terbuka dan kurang efisien. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat, maka pemerintah perlu terus berupaya untuk membangun budaya organisasi sebagai upaya peningkatan kinerja pegawai.

Berdasarkan pemaparan di atas, penelitian ini dilakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep.

## Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk menggambarkan, menerangkan, menjelaskan, dan menjawab secara rinci permasalahan yang akan diteliti dengan mempelajari semaksimal mungkin individu, suatu kelompok atau suatu kejadian (Sugiyono, 2016:9). Fokus kajian yang peneliti ambil dalam penelitian ini mengacu pada teori Sulaksono (2015:7) mengemukakan bahwa ada tujuh karakteristik utama yang secara keseluruhan merupakan hakikat budaya organisasi, diantaranya :

- 1) Inovasi dan keberanian mengambil resiko.
- 2) Perhatian pada hal-hal rinci.
- 3) Orientasi hasil.
- 4) Orientasi orang.
- 5) Orientasi tim.
- 6) Keagresifan.
- 7) Stabilitas.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi (pengamatan), *interview* (wawancara), serta dokumentasi (Sugiyono, 2013:137). Analisis data dalam penelitian ini mengacu pada teknik analisis data menurut Miles dan Huberman dalam (Sugiyono, 2015:246) menggunakan metode *interaktif model* yaitu data *collection* (pengumpulan data), data *reduction* (reduksi data), data *display* (penyajian data), serta *conclusiondrawing/verification* (verifikasi/penarikan kesimpulan).

## Hasil

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep telah menerapkan karakteristik yang dikemukakan oleh Sulaksono (2015:7) yaitu inovasi dan keberanian mengambil resiko, perhatian pada hal-hal rinci, orientasi hasil, orientasi orang, orientasi tim, keagresifan, dan stabilitas. Dalam hal ini peneliti telah melakukan penelitian kepada informan kunci, informan utama, dan informan pendukung untuk menggali berbagai informasi yang dibutuhkan oleh peneliti. Adapun hasil penelitian yang digunakan berupa data dan informasi yang didapat melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Berikut uraian dari hasil penelitian yang telah dilakukan berdasarkan fokus kajian yang digunakan:

### 1) Inovasi dan Keberanian Mengambil Resiko

Inovasi dan keberanian mengambil resiko yaitu untuk mengetahui sejauh mana pegawai didorong untuk bersikap inovatif dan berani mengambil resiko. Inovatif dan memperhitungkan resiko, artinya setiap pegawai akan memberi perhatian yang sensitif terhadap segala permasalahan yang mungkin dapat menyebabkan resiko bagi organisasi.

Berdasarkan observasi yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep, diketahui bahwa adanya berbagai inovasi yang ada, dapat meningkatkan kinerja pegawai dan memudahkan penyelesaian tugas dengan lebih efektif dan efisien. Kerjasama dilakukan dengan baik antar semua pihak yang terlibat pada pelaksanaan inovasi-inovasi tersebut. Adapun cara yang dilakukan untuk mendorong pegawai agar inovatif yakni: *Pertama*, membangun persepsi tentang tingkat resiko yang ditoleran oleh organisasi apabila mereka melakukan inovasi. *Kedua*, pimpinan menciptakan lingkungan fisik guna mempermudah karyawan dalam bekerjasama antar unit dan mendiskusikan ide-ide inovasi mereka. *Ketiga*, pimpinan mempermudah pegawai untuk melakukan inovasi, yang artinya siapapun berhak melakukan inovasi tanpa melihat struktur birokrasi. *Keempat*, pimpinan memberikan tugas-tugas baru yang belum pernah dilakukan pegawai itu sebelumnya, sehingga itu dapat menimbulkan kreativitas baru oleh pegawai tersebut.

Pegawai selalu diberi ruang untuk berinovasi yang tujuannya untuk mempermudah pekerjaan ataupun pelayanan. Inovasi dalam pelayanan di Dispendukcapil yakni SIMPONI sedangkan untuk inovasi lainnya ada beberapa program yang berupa CITA SAMAWA, CENDEKIA, DUTA POS dan masih banyak lagi. Jadi bidang yang mau melakukan inovasi itu disampaikan kepada bidang inovasi dan selanjutnya meminta persetujuan Kepala Dinas.

Keberanian dalam mengambil resiko yang dilakukan oleh pegawai tentunya tidak lepas dari sanksi yang akan diterimanya. Dengan dijatuhkannya sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan kembali pelanggaran. Pimpinan memberikan kebebasan kepada pegawai dalam pengambilan keputusan yang memiliki resiko karena Kepala Dinas menganggap bahwa pegawai tidak perlu menunggu semua perintah dari pimpinan. Kepala Dinas disini juga berperan sebagai penentu akhir atas keputusan yang diambil pegawai, yang terpenting dari keberanian dalam pengambilan resiko adalah komunikasi jadi semua keputusan yang akan diambil oleh pegawai harus dikomunikasikan dengan pimpinan terlebih dahulu. Hal itu sebagaimana disampaikan oleh Bapak Abd, Basid, S.Sos., M.Si selaku Sekretaris di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep terkait sanksi yang berlaku di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep yakni sebagai berikut: "Sanksi yang diberikan disini sesuai dengan peraturan yang ada. Selain itu pimpinan kita juga melakukan pendekatan khusus terhadap pegawai yang melakukan kesalahan".

Dari pernyataan diatas menunjukkan bahwa, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep pada fokus inovasi dan keberanian mengambil resiko terdapat kebebasan pegawai untuk berinovasi dan kebebasan pegawai untuk mengambil keputusan sendiri dalam melakukan pekerjaan, komunikasi yang baik antara pimpinan dan bawahan, pemberian penghargaan oleh

Pemeintah Daerah, serta penerapan sanksi yang sesuai aturan terhadap pegawai yang melakukan kesalahan.

## 2) Perhatian Pada Hal-Hal Rinci

Perhatian pada hal-hal rinci yaitu sejauh mana para anggota organisasi atau karyawan diharapkan mau memperlihatkan kecermatan, analisis dan perhatian terhadap hal-hal yang detail (rinci). Memberikan perhatian pada setiap masalah secara detail di dalam melakukan pekerjaan, akan menggambarkan ketelitian dan kecermatan pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Setiap hari di Dispendukcapil mengawali kegiatan dengan apel pagi. Di dalam apel pagi ini disampaikan arahan baik yang sifatnya rutin maupun kegiatan insidental. Selain itu, adanya rapat rutin dan rapat evaluasi setiap bulan mampu menjadi media yang baik dalam penyamaan persepsi serta arah tujuan pelaksanaan pekerjaan. Pimpinan mengevaluasi bagaimana laporan masing-masing pegawai maupun bidang. Selanjutnya, agar lebih terarah terhadap ketaatan jam kerja telah ditetapkan perjanjian kinerja individu. Jadi, setiap individu itu sudah membuat integritas untuk berjanji melaksanakan tugasnya yang acuannya melalui Target kinerja pegawai baik tahunan maupun bulanan

Proses dalam meningkatkan kinerja pegawai tidak akan lepas dari hambatan atau kendala yang dialami. Setiap pegawai yang ingin melakukan penyempurnaan dan pengamatan dalam melaksanakan tugasnya, pasti akan selalu ada hambatan yang muncul. Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan bersama Sekretaris Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep yaitu R. Abd. Basid, S.Sos, M.Si Bapak Eka Wahono Rhomadani bahwasanya: "Alhamdulillah tidak ada kendala karena semua fasilitas yang dibutuhkan sudah memadai dan juga kita harus tetap beracuan pada aturan yang ada serta rencana kerja maka semuanya dapat berjalan lancar. Ada beberapa ketelitian yang harus diperhatikan oleh pegawai yaitu dalam melakukan verifikasi, ketepatan waktu penyelesaian dokumen, bekerja sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan apabila dikemudian hari terjadi kesalahan akan diperbaiki sebagaimana mestinya".

Sebuah organisasi perlu melakukan penilaian untuk mempresentasikan tingkat kesalahan yang dilakukan oleh pegawai. Perkiraan atau presentase dapat membantu mengidentifikasi seberapa akurat sampel dari populasi tertentu. Presentase paling sering digunakan untuk menginterpretasikan data yang dikumpulkan melalui survei. Hal ini dilakukan untuk melihat bagaimana tingkat kinerja pegawai dari waktu ke waktu.

Berdasarkan pernyataan di atas menunjukkan bahwa, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep pada fokus perhatian pada hal-hal rinci terdapat budaya pemberian arahan yang dilakukan pimpinan kepada pegawai sebelum melakukan pekerjaan melalui apel pagi dan pertanggungjawaban pegawai atas pekerjaannya.

## 3) Orientasi Hasil

Orientasi pada hasil yaitu untuk melihat sejauh mana manajemen fokus pada hasil, bukan pada teknik dan proses yang digunakan untuk mendapatkan hasil tersebut. Supervisi seorang manajer terhadap bawahannya merupakan salah satu cara manajer untuk mengarahkan dan memberdayakan pegawai. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Bapak R. Abd. Basid, S.Sos, M.Si yaitu Sekretaris Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep bahwasanya: "Ya itu sebenarnya tergantung individunya. Tetapi secara umum kalau disini pasti hasilnya sesuai dengan aturan atau permintaan karena yang namanya bekerja maka pegawai harus bisa walaupun tidak bisa ya diajari".

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal dalam bekerja dibutuhkan peran pimpinan untuk memotivasi pegawai agar dapat meningkatkan kinerjanya. Motivasi dapat mendorong pegawai untuk berpikir kreatif dalam memberikan *output* pekerjaan mereka. Motivasi dapat membuat kinerja pegawai menjadi lebih cepat dan maksimal. Motivasi dapat membuat pegawai untuk selalu



memberikan hasil usaha yang terbaik. Motivasi dapat membantu pengembangan diri masing-masing karyawan.

Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan bersama Sekretaris Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep yaitu R. Abd. Basid, S.Sos, M.Si tentang cara memotivasi pegawai agar mendapatkan hasil yang maksimal, bahwasanya: "Teori motivasi itu sebenarnya tentang keteladanan. Pimpinan kita untuk keteladanannya sangat bagus yang bisa dari kehadiran di setiap kegiatan. Di apel beliau memberikan contoh yang baik jadi hal itu bisa membuat pegawai sungkan. Juga dalam pengambilan keputusan beliau tidak semena-mena tetapi pegawai diminta pendapatnya. Ada prinsip pemberian kewenangan masing-masing bidang untuk mengurus, merencanakan, dan menyusun programnya, sehingga bisa berdinamika".

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep telah berupaya menyusun strategi untuk mendapatkan hasil yang maksimal dengan cara yang efektif. Selain itu ada pendekatan khusus yang dilakukan oleh pimpinan seperti apel pagi sebelum kita memulai pekerjaan. Beliau memberikan arahan agar kita dapat meningkatkan kinerja dan bisa mendapatkan hasil yang maksimal.

Berdasarkan pernyataan di atas menunjukkan bahwa, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep pada fokus orientasi hasil terdapat budaya pemberian arahan-arahan sebelum melakukan pekerjaan dan pemberian motivasi yang dilakukan oleh pimpinan kepada bawahan agar dapat meningkatkan kinerja pegawai.

#### 4) Orientasi Orang

Orientasi orang yaitu sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil kepada orang-orang di dalam organisasi. Pimpinan selalu mendukung tugas ataupun pekerjaan yang dilakukan pegawai. Bisa dilihat dari penyediaan fasilitas dan juga transportasi kepada pegawai. Itu jelas menunjukkan perhatian pimpinan terhadap bawahannya. Tetapi kadang-kadang pegawai memilih untuk menggunakan fasilitas miliknya sendiri ataupun kendaraan pribadi untuk mempercepat penyelesaian tugasnya. Jadi ada kesadaran pegawai untuk meningkatkan kinerjanya tidak harus menunggu atau bergantung pada fasilitas dinas.

Pengambilan keputusan ialah proses memilih suatu alternatif cara bertindak dengan metode yang efisien sesuai dengan situasi. proses itu untuk menemukan dan menyelesaikan masalah organisasi. Kepala Dinas selalu melibatkan pegawai dalam pengambilan keputusan. Atau bisa dikatakan pimpinan terbuka atas pendapat-pendapat yang disampaikan oleh pegawai. Sehingga apapun keputusan beliau, pegawai mendukung atau memberikan respon baik terhadap keputusan itu. Proses pengambilan keputusan tentunya tidak selalu berjalan dengan baik sehingga dibutuhkan adanya proses evaluasi. Tujuan evaluasi yaitu untuk mengukur dan menilai seberapa besar hasil evaluasi tersebut memberikan informasi yang akurat dan *credible* sehingga dapat memberikan manfaat untuk ruang mengintegrasikan pelajaran yang sangat berharga dalam proses pengambilan keputusan.

Evaluasi dilakukan guna mendapatkan hasil keputusan yang terbaik yang tidak menyimpang dari aturan yang ada. Evaluasi dilakukan untuk melihat apakah dampak dari keputusan yang diambil

sudah memberikan manfaat atau tidak. Berdasarkan pernyataan yang disampaikan oleh Ibu Nurin

Hilmiah selaku pengguna jasa pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep, terkait partisipasi masyarakat dalam evaluasi kebijakan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep sebagai berikut : "Saya selalu menulis kritik dan saran disana harapannya untuk dilakukan perbaikan pelayanan. Tetapi kalau menurut saya sekarang pelayanannya sudah mengalami peningkatan karena mungkin melihat dari keluhan-keluhan masyarakat sebelumnya".

Berdasarkan pernyataan di atas menunjukkan bahwa, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep pada fokus orientasi orang terdapat budaya keterbukaan antara pimpinan dan bawahannya. Hal ini dapat dilihat dari pimpinan yang melibatkan pegawai dalam setiap proses

pengambilan keputusan dan evaluasi bersama setiap bulan. Hal tersebut dilakukan agar pegawai bisa ikut serta dalam menentukan kebijakan yang akan diambil yang tujuannya agar dapat meningkatkan kinerja pegawai.

#### 5) Orientasi Tim

Orientasi tim yaitu sejauh mana kegiatan kerja organisasi dilaksanakan dalam tim-tim kerja, bukan pada individu-individu. Keberhasilan atau kinerja organisasi salah satunya ditentukan oleh tim kerja (*Teams Work*), dimana kerjasama tim dapat dibentuk apabila manajer dapat melakukan supervisi dengan baik terhadap bawahannya. Karena sekarang serba digital membuat para pegawai lebih mudah dalam berkomunikasi sehingga memudahkan kerjasama tim untuk menyelesaikan tugas dan fungsinya masing-masing. Dengan mudahnya komunikasi yang dilakukan bisa meningkatkan kinerja untuk mencapai target yang sudah ditentukan. Hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Eka Wahono Rhomadani selaku Pengelola Kepegawaian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep terkait komunikasi yang dilakukan antar tim, beliau menyatakan bahwasanya : "Karena sekarang serba digital membuat kita lebih mudah dalam berkomunikasi sehingga memudahkan kerjasama tim untuk menyelesaikan tugas dan fungsinya masing-masing. Dengan mudahnya komunikasi yang dilakukan bisa meningkatkan kinerja untuk mencapai target yang sudah ditentukan".

Untuk memperbaiki kinerja tim maka perlu dilakukan evaluasi. Tujuannya adalah untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja dari SDM organisasi. Setelah evaluasi dilakukan, organisasi dapat mengetahui apa saja kelebihan dan kelemahan pegawai, juga aspek yang perlu dipertahankan, diperbaiki, maupun dikembangkan lebih lanjut. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep selalu mengadakan rapat dengan para pegawai untuk membahas laporan-laporan pegawai yang memiliki kendala atau hambatan dalam melaksanakan tugasnya. Secara berkala dilaporkan kepada atasan dan menyampaikan laporan perbulan atau lewat pertemuan staf meeting. Masing-masing pegawai atau bidang diminta laporannya dan dicari solusi dan dibuatlah kesepakatan bersama. Ada beberapa alasan mengapa pimpinan perlu mengadakan evaluasi kinerja tim. Manfaat utamanya adalah untuk menciptakan sistem yang lebih efektif bagi pegawai. Evaluasi kerja yang efektif berisikan masukan positif dari semua pegawai serta poin-poin yang perlu diperbaiki oleh pegawai.

Berdasarkan pernyataan diatas menunjukkan bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep pada fokus orientasi tim terdapat budaya komunikasi antar tim dan evaluasi rutin tiap bulan untuk memperbaiki kinerja pegawai.

#### 6) Keagresifan

Keagresifan yaitu sejauh mana orang-orang dalam organisasi menunjukkan keagresifan dan kompetitif, bukannya bersantai. Produktivitas tinggi dapat dihasilkan apabila performa pegawai memenuhi standar yang dibutuhkan untuk melakukan tugasnya. Berdasarkan pernyataan yang disampaikan oleh Sekretaris Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep yaitu R. Abd. Basid, S.Sos, M.Si tentang sikap agresif pegawai, beliau menyatakan bahwa: "Pegawai itu melakukan pekerjaan yang sudah menjadi tugas atau tanggung jawabnya. Kita tidak kan melakukan pekerjaan yang diluar tugas atau yang tidak diperintahkan. Jadi semua sesuai dengan bidangnya masing-masing. Kita kan di sini ada SOP yang mengatur apa yang boleh dikerjakan dan apa yang tidak boleh dikerjakan diluar tugas kita".

Agar sikap pegawai lebih agresif dalam melaksanakan tugasnya dibutuhkan motivasi yang dilakukan terhadap pegawai. Motivasi ini sangat penting untuk mendukung pegawai menciptakan ide dan strategi yang lebih bagus saat bekerja. Motivasi bisa timbul dari diri sendiri dan juga terpengaruh dorongan orang lain. Agresif dalam bekerja serta produktivitas yang tinggi dapat dihasilkan apabila

performa pegawai dapat memenuhi standart yang dibutuhkan untuk melakukan tugasnya. Hal tersebut tujuannya untuk menghasilkan kinerja yang baik.

Pimpinan pasti selalu memberikan arahan atau membimbing pegawai sebelum melakukan pekerjaan. Beliau juga memberikan contoh yang baik sehingga pegawai jadi segan dan berusaha untuk meningkatkan kinerjanya. Selain itu, pemberian motivasi sangat penting dilakukan pimpinan kepada pegawai karena motivasi itu dapat menyebabkan, menyalurkan, dan mendukung perilaku pegawai agar mau bekerja giat dan ambisius mencapai hasil yang optimal.

Dalam memotivasi pegawai, dilakukan pendekatan-pendekatan persuasif secara tatap muka. Di apel pagi juga Kepala dinas selalu memberikan arahan atau memotivasi para pegawai untuk bekerja dengan baik dan bisa menyelesaikan tugas dengan hasil yang maksimal. Pemberian motivasi sangat penting karena terdapat beberapa tugas dan fungsi pegawai untuk dikerjakan dengan baik dan terintegrasi kepada tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan pernyataan dari Ibu Sulistiyana selaku pelaku jasa pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep, terkait sikap agresif di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep sebagai berikut: "Untuk memotivasi pegawai agar lebih agresif, kalau saya itu dengan menulis kritik di kotak saran tentang perilaku atau sikap pegawai disana dalam memberikan pelayanan".

Berdasarkan pernyataan diatas menunjukkan bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep pada fokus keagresifan terdapat budaya bekerja sesuai dengan tugasnya masing-masing. Pegawai tidak akan melakukan pekerjaan diluar dari pekerjaannya kecuali ada perintah langsung dari pimpinan.

#### 7) Stabilitas

Stabilitas yaitu sejauh mana kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo. Pegawai harus mampu menjaga stabilitas kinerja dan performa pegawai sebab berpengaruh besar terhadap kemajuan organisasi. Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan bersama Sekretaris Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep yaitu R. Abd. Basid, S.Sos, M.Si tentang tingkat kedisiplinan pegawai, beliau menyatakan bahwa: "Untuk tingkat kedisiplinan pegawai disini baik karena semua sudah teraplikasi sehingga tidak bisa dimanipulasi. Karena jika tidak disiplin maka otomatis akan beresiko pada pegawai itu sendiri". Kemudian menurut Ibu Sulistiyana selaku pengguna jasa pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep, terkait kedisiplinan pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep sebagai berikut: "Yang saya tahu kedisiplinan pegawai disana baik. Karena waktu saya mengurus disana pegawainya selalu ada di kantor".

Kinerja dan performa pegawai merupakan hal yang penting untuk dipertahankan sebab memiliki pengaruh yang besar terhadap kinerja organisasi. Sehingga diperlukan sebuah strategi yang bisa menjaga dan bahkan meningkatkan kinerja dan performa karyawan. Untuk mempertahankan konsistensi yang pasti kembali lagi pada tujuan dan komitmen tiap individu. Tetapi untuk pimpinan sendiri selalu melakukan pendekatan atau menjalin komunikasi yang baik dengan pegawai agar selalu menjaga konsistensi atau stabilitas kinerjanya dengan berfokus pada aturan, visi, misi, ataupun target yang akan dicapai. Berdasarkan pernyataan yang disampaikan oleh Ibu Sulistiyana selaku pengguna jasa pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep, terkait stabilitas kinerja pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep sebagai berikut: "Saya rasa kinerjanya malah semakin meningkat. Karena dulu di tahun 2017 saya kesana responnya tidak baik seperti sekarang. Seperti pegawainya yang kurang ramah, penyelesaiannya tidak jelas, dan prosedurnya berbelit-belit".

Berdasarkan pernyataan di atas menunjukkan bahwa, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep selalu menjaga konsistensi kinerja pegawai dengan cara melakukan pendekatan khusus dan komunikasi yang baik agar dapat meningkatkan kinerja pegawai.

## Diskusi

Membangun budaya organisasi akan meningkatkan motivasi staf dengan memberi mereka perasaan memiliki loyalitas, kepercayaan dan nilai-nilai, dan mendorong mereka berpikir positif tentang mereka dan organisasi. Dengan demikian, organisasi dapat memaksimalkan potensi stafnya dan memenangkan kompetisi. Adanya budaya organisasi, kita dapat memperbaiki perilaku dan memotivasi sumber daya manusia sehingga meningkatkan kinerjanya dan pada gilirannya meningkatkan kinerja organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Sulaksono (2015:7) mengemukakan bahwa ada tujuh karakteristik utama yang secara keseluruhan merupakan hakikat budaya organisasi yaitu:

### 1) Inovasi dan Keberanian Mengambil Resiko

Dari hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan teori Sulaksono (2015:7) bahwa Dinas selalu mendorong para pegawai agar mau aktif dan berinisiatif untuk melakukan inovasi guna tercapainya target serta visi dan misi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep. Dinas memberikan kebebasan kepada pegawai untuk melakukan inovasi dengan catatan semua perencanaan tindakan dibicarakan terlebih dahulu sehingga pimpinan yang pada akhirnya akan memberikan keputusan apakah inovasi tersebut layak atau tidak untuk dilakukan.

Cara yang dilakukan pimpinan untuk mendorong pegawai agar lebih inovatif yaitu: *Pertama*, dengan cara membangun persepsi tentang tingkat resiko yang ditoleran oleh organisasi apabila mereka melakukan inovasi. *Kedua*, pimpinan menciptakan lingkungan fisik guna mempermudah karyawan dalam bekerjasama antar unit dan mendiskusikan ide-ide inovasi mereka. *Ketiga*, pimpinan mempermudah pegawai untuk melakukan inovasi, yang artinya siapapun berhak melakukan inovasi tanpa melihat struktur birokrasi. *Keempat*, pemberian tugas-tugas baru yang belum pernah dilakukan pegawai sebelumnya sehingga dapat menimbulkan kreativitas baru oleh pegawai tersebut.

Adanya pemberian motivasi dan dorongan yang dilakukan oleh pimpinan agar pegawai lebih inovasi, maka pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep dapat menghasilkan beberapa inovasi yang dapat mempermudah pekerjaan pegawai. Adapun prosedur untuk melakukan inovasi, yaitu bidang yang akan melakukan inovasi merencanakan bersama dengan bidang inovasi. Setelah inovasi ditetapkan maka selanjutnya meminta persetujuan kepada kepala dinas terkait apakah inovasi tersebut dapat diterapkan atau tidak.

Pimpinan juga memberikan dukungan dengan meningkatkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam merelisasikan inovasi yang dilakukan pegawai. Penghargaan bagi pegawai yang berinovasi sudah ditentukan oleh Pemerintah Daerah yang berupa tambahan dana bagi pegawai yang kinerjanya baik. Prestasi atau kinerjanya pegawai baik akan dinilai terlebih dahulu, selanjutnya hal tersebut menjadi pertimbangan untuk bisa naik pangkat atau dipromosikan. Hal ini sesuai dengan pendapat Hasibuan (2003:149) yang mengatakan bahwa, tujuan pemberian penghargaan antara lain sebagai ikatan kerja sama, kepuasan kerja, pengadaan efektif, motivasi, stabilitas karyawan dan disiplin.

Selain itu, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep juga memberikan kebebasan kepada pegawai dalam pengambilan keputusan yang memiliki resiko karena Kepala Dinas menganggap bahwa pegawai tidak perlu harus selalu menunggu semua perintah dari pimpinan. Namun untuk beberapa permasalahan yang memiliki resiko yang skala dampaknya cukup besar ataupun permasalahan baru, Kepala Dinas yang berada di posisi manajemen tingkat atas berperan sebagai

penentu akhir dari setiap keputusan. Bagian yang terpenting dari keberanian dalam pengambilan resiko ini adalah komunikasi jadi semua keputusan yang nantinya akan diambil oleh pegawai sekecil apapun itu resikonya Kepala Dinas harus mengetahuinya sehingga setiap tindakan dapat dipertanggungjawabkan ke depannya.

Adapun sanksi yang diterapkan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep sesuai peraturan yang berlaku. Namun, nantinya ada pendekatan khusus yang dilakukan oleh Kepala Dinas terhadap Pegawai untuk meminimalisir terjadinya kesalahan dalam menjalankan tugasnya masing-masing.

## 2) Perhatian Pada Hal-Hal Rinci

Dari hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan teori Sulaksono (2015:7) bahwa secara keseluruhan dinas telah memiliki target serta pembagian tugas yang sangat baik. Hal ini membantu para pekerja dalam menyelesaikan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Adanya visi misi serta target kinerja tahunan menjadikan kejelasan bagi pegawai terkait apa yang harus mereka kerjakan. Hal ini termasuk juga adalah arahan yang jelas dari pimpinan baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumenep setiap hari mengawali kegiatan dengan apel pagi. Di dalam apel pagi ini disampaikan kebijakan dan arahan baik yang sifatnya rutin maupun kegiatan insidental serta kebijakan strategis dari pimpinan dinas maupun pimpinan kabupaten yang terkait dengan administrasi kependudukan. Komunikasi ke bawah berarti bahwa informasi mengalir dari jabatan berotoritas lebih tinggi pada mereka yang berotoritas lebih rendah.

Selain itu, adanya rapat rutin dan rapat evaluasi selalu mampu menjadi media yang baik dalam penyamaan persepsi serta arah tujuan pelaksanaan pekerjaan. Adanya evaluasi juga menuntut pegawai untuk selalu menyelesaikan pekerjaan dengan akurat sesuai target. Terdapat beberapa ketelitian yang harus diperhatikan pegawai seperti, dalam melakukan verifikasi, ketepatan waktu penyelesaian dokumen, bekerja sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan apabila dikemudian hari terjadi kesalahan akan diperbaiki sebagaimana mestinya. Hal tersebut bertujuan agar mengurangi tingkat kesalahan yang dilakukan oleh pegawai sangat minim, hal ini disebabkan adanya fasilitas digital yang sudah terkoneksi dengan sistem informasi. Saat ini pegawai tidak bisa berkutik dan dituntut untuk meningkatkan kinerjanya.

## 3) Orientasi Hasil

Dari hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan teori Sulaksono (2015:7) bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep selama ini selalu mengutamakan hasil kerja yang optimal. Hal ini terlihat dari bagaimana dinas selalu berupaya meningkatkan kinerjanya. Upaya tersebut dilakukan melalui inovasi-inovasi yang dilakukan oleh pegawai untuk memudahkan pelayanan. Dinas telah berupaya menyusun strategi untuk mendapatkan hasil yang maksimal dengan cara yang efektif, dan memang terbukti bahwa terjadi peningkatan kinerja dinas setelah diterapkannya inovasi-inovasi tersebut.

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal dalam bekerja dibutuhkan peran pimpinan untuk memotivasi pegawai agar dapat meningkatkan kinerjanya. Menurut Hasibuan (2003:143) motivasi adalah pemberian daya penggerak yang menciptakan kegairahan kerja seseorang mereka mau bekerja sama, bekerja efektif, dan terintegrasi dengan segala daya upayanya untuk mencapai kepuasan. Berdasarkan hasil penelitian, Cara Kepala Dinas memotivasi pegawai dilakukan melalui pemberian contoh dalam bertindak serta keteladanannya. Di dalam apel pagi Kepala dinas memberikan arahan-arahan contoh yang baik sehingga pegawai sungkan dan berusaha memberikan yang terbaik. Selain itu, dalam pengambilan keputusan Kepala Dinas tidak semena-mena tetapi pegawai diminta pendapatnya. Ada prinsip pemberian kewenangan masing-masing bidang untuk mengurus, merencanakan, dan menyusun programnya.

#### 4) Orientasi Orang

Dari hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan teori Sulaksono (2015:7) bahwa Dinas tidak membiarkan pegawainya bekerja sendiri tanpa dukungan dari instansi. Penyediaan fasilitas dan dukungan transportasi lainnya menunjukkan perhatian dinas yang diberikan kepada pegawai. Di sisi lain, kesediaan pegawai menggunakan kendaraan pribadi menunjukkan bahwa pegawai berusaha menyelesaikan pekerjaan dengan sungguh-sungguh. Selain itu, ada kesadaran penuh dari pegawai bahwa kinerja individu akan memberikan dampak pada kinerja dinas secara lebih luas.

Kepala Dinas selalu melibatkan pegawai dalam proses pengambilan keputusan serta mempertimbangkan efek yang akan diterima oleh pegawai atas keputusannya. Sehingga respon pegawai selalu baik dan mendukung setiap keputusan yang diambil oleh pimpinan. Hal ini sesuai dengan salah satu tingkatan partisipasi masyarakat menurut Wilcox dalam Theresia et al. (2014:202) yaitu dalam partisipasi terdapat keterlibatan pengambilan keputusan bersama (*deciding together*), dalam memberikan dukungan terhadap ide, gagasan, serta mengembangkan peluang maka perlu adanya pengambilan keputusan bersama.

Proses pengambilan keputusan tentunya tidak selalu berjalan dengan baik sehingga dibutuhkan adanya proses evaluasi. Tujuan evaluasi yaitu untuk mengukur dan menilai seberapa besar hasil evaluasi tersebut memberikan informasi yang akurat dan *credible* sehingga dapat memberikan manfaat untuk ruang mengintegrasikan pelajaran yang sangat berharga dalam proses pengambilan keputusan. Berdasarkan penelitian, Setiap kebijakan yang diambil oleh kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep dilakukan evaluasi guna mendapatkan hasil keputusan yang terbaik yang tidak menyimpang dari aturan yang ada. Evaluasi dilakukan untuk melihat apakah dampak dari keputusan yang diambil sudah memberikan manfaat atau tidak.

Masyarakat pengguna jasa pelayanan berpartisipasi dalam evaluasi kebijakan dengan cara memberikan kritik dan saran yang di sediakan oleh Dinas dengan harapan dapat menjadi pertimbangan dan kualitas kebijakan yang akan di ambil.

#### 5) Orientasi Tim

Dari hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan teori Sulaksono (2015:7) bahwa orientasi terhadap tim di lingkungan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep tercermin dari kuatnya kerja sama antar pegawai. Salah satunya terlihat dari bagaimana pelaksanaan pelayanan terutama ketika proses “jemput bola” dilaksanakan. Tim yang turun ke lapangan mampu bekerja dengan baik hanya karena mereka bekerja secara tim bukan hanya fokus pada individu. Selain itu, kejelasan proses komunikasi dan koordinasi memudahkan kerja tim. Begitu juga apabila ada permasalahan, solusi selalu dipikirkan bersama yang melibatkan semua pihak mulai dari pimpinan sampai dengan staf.

Untuk memperbaiki kinerja tim maka perlu dilakukan evaluasi. Tujuannya adalah untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja dari SDM organisasi. Setelah evaluasi dilakukan, organisasi dapat mengetahui apa saja kelebihan dan kelemahan pegawai, juga aspek yang perlu dipertahankan, diperbaiki, maupun dikembangkan lebih lanjut.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep selalu mengadakan rapat rutin setiap bulan. Ada beberapa alasan mengapa pimpinan perlu mengadakan evaluasi kinerja tim. Namun, manfaat utamanya adalah untuk menciptakan sistem yang lebih efektif bagi pegawai. Evaluasi kerja yang efektif berisikan masukan positif dari semua pegawai serta poin-poin yang perlu diperbaiki oleh pegawai. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Newstrom dan Davis dalam (Wibowo, 2009:376) evaluasi kinerja adalah memandang sebagai suatu proses mengevaluasi kinerja pekerja, membagi informasi dengan mereka, dan mencari cara memperbaiki kinerjanya.

## 6) Keagresifan

Dari hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan teori Sulaksono(2015:7) bahwa keagresifan pegawai dilakukan sesuai pekerjaan yang memang menjadi tugas pokoknya. Pegawai tidak akan menyelesaikan tugas lain yang bukan menjadi tugas pokoknya apabila tidak diminta oleh pimpinan atau rekan kerjanya. Lebih lanjut, instansi hanya memiliki SOP yang mengatur tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan di luar kegiatan yang berkenaan dengan pekerjaan.

Agar sikap pegawai lebih agresif dalam melaksanakan tugasnya dibutuhkan Motivasi yang dilakukan terhadap pegawai. Motivasi ini sangat penting untuk mendukung pegawai menciptakan ide dan strategi yang lebih bagus saat bekerja. Motivasi bisa timbul dari diri sendiri dan juga terpengaruh dorongan orang lain. Agresif dalam bekerja serta produktivitas yang tinggi dapat dihasilkan apabila performa pegawai dapat memenuhi standart yang dibutuhkan untuk melakukan tugasnya. Hal tersebut tujuannya untuk menghasilkan kinerja yang baik. Pentingnya pimpinan melakukan motivasi karena motivasi dapat menyebabkan, menyalurkan, dan mendukung perilaku pegawai agar bekerja giat dan ambisius mencapai hasil yang optimal. Motivasi semakin penting karena pimpinan membagikan pekerjaan pada bawahan untuk dikerjakan dengan baik dan terintegrasi kepada tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan pendapat Siagian (2006:5)mengatakan bahwa pada hakekatnya definisi kepemimpinan adalah motor penggerak berbagai sumber dan alat-alat yang tersisa bagi organisasi menurut sifat individu, pengaruh individu terhadap orang lain, pola-pola interaksi, kedudukan administratif dan persepsi orang lain mengenal legitimasi pemerintah. Berdasarkan hasil penelitian, Pimpinan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep selalu memberikan arahan atau membimbing pegawai sebelum melakukan pekerjaan. Pimpinan juga memberikan contoh yang baik sehingga pegawai menjadi segan dan berusaha untuk meningkatkan kinerjanya.Selain itu, pemberian motivasi sangat penting dilakukan pimpinan kepada pegawai karena motivasi itu dapat menyebabkan, menyalurkan, dan mendukung perilaku pegawai agar mau bekerja giat dan ambisius mencapai hasil yang optimal.

Masyarakat pengguna jasa pelayanan memanfaatkan kotak saran yang disediakan oleh Dinas dengan cara memberikan kritik dan saran dengan harapan dapat menjadi pertimbangan dan di lakukan evaluasi untuk meningkatkan kinerja pegawai.

## 7) Stabilitas

Dari hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan teori Sulaksono (2015:7) bahwa tingkat kedisiplinan pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep baik dari tingkat kehadiran ataupun penyelesaian tugas mengalami peningkatan semenjak menggunakan aplikasi.Kinerja dan performa pegawai merupakan hal yang penting untuk dipertahankan sebab memiliki pengaruh yang besar terhadap kinerja organisasi. Sehingga diperlukan sebuah strategi yang bisa menjaga dan bahkan meningkatkan kinerja dan performa pegawai.

Untuk mempertahankan konsistensi kinerja pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep tergantung pada tujuan dan komitmen tiap individu. Tetapi untuk pimpinan sendiri selalu melakukan pendekatan atau menjalin komunikasi yang baik degan pegawai agar selalu menjaga konsistensi atau stabilitas kinerjanya dengan berfokus pada aturan, visi, misi, ataupun target yang akan dicapai. Hal ini sesuai dengan pendapat Michael Zwell dalam Wibowo (2008:103). Menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kompetensi diantaranya adalah kepercayaan diri dan nilai pribadi. Kepercayaan diri dan nilai seseorang terhadap sesuatu tergantung dari pengaruh sikap dan perilakunya. Seseorang yang memiliki nilai dan kepercayaan diri, kreatif dan inovatif, cenderung akan berpikir dan bersikap untuk menemukan tantangan-tantangan baru dalam hidupnya. Kepercayaan dan nilai cenderung sudah merupakan karakter, pandangan atau identitas seseorang sejak lama sehingga kepercayaan dan nilai sulit untuk diubah. Namun demikian lingkungan

memiliki dampak sangat kuat untuk mengubah karakter ini sehingga apabila dilakukan terus menerus dengan cara yang tepat maka kepercayaan dan nilai seseorang dapat diarahkan dan dibentuk sesuai dengan yang diharapkan.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian mengenai membangun budaya organisasi sebagai upaya peningkatan kinerja, peneliti dapat menyimpulkan bahwa budaya organisasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep dapat meningkatkan kinerja pegawai. Hal ini dibuktikan dalam beberapa fokus penelitian sebagai berikut:

### 1) Inovasi dan Keberanian Mengambil Resiko

Dinas memberikan kebebasan kepada pegawai untuk melakukan inovasi oleh pimpinan dengan catatan semua perencanaan tindakan dibicarakan terlebih dahulu sehingga pimpinan nantinya sebagai penentu akhir. Adapun sikap inovatif pegawai yaitu pelayanan Sabtu dan Minggu serta pelayanan jemput bola.

### 2) Perhatian Pada Hal-hal Rinci

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep sudah berupaya untuk mencapai target dengan baik namun masih terdapat kesalahan pada tahap verifikasi dan waktu penyelesaian.

### 3) Orientasi Hasil

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep selama ini selalu mengutamakan hasil kerja yang optimal. Hal ini terlihat dari bagaimana dinas selalu berupaya meningkatkan kinerjanya.

### 4) Orientasi Orang

Kepala Dinas selalu melibatkan pegawai dalam proses pengambilan keputusan serta mempertimbangkan efek yang akan diterima oleh pegawai atas keputusannya. Sehingga respon pegawai selalu baik dan mendukung setiap keputusan yang diambil oleh pimpinan. Namun tidak ada sosialisasi dari pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep kepada masyarakat atas perubahan kebijakan.

### 5) Orientasi Tim

Orientasi terhadap tim di lingkungan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sumenep tercermin dari kuatnya kerja sama antar pegawai. Salah satunya terlihat dari bagaimana pelaksanaan pelayanan terutama ketika proses jemput bola dilaksanakan. Tim yang turun ke lapangan mampu bekerja dengan baik hanya karena mereka bekerja secara tim bukan hanya fokus pada individu.

### 6) Keagresifan

Pegawai akan melakukan pekerjaan yang memang menjadi tugas pokoknya. Mereka menyampaikan bahwa mereka tidak akan menyelesaikan tugas lain yang bukan menjadi tugas pokoknya apabila tidak diminta oleh pimpinan atau rekan kerjanya.

### 7) Stabilitas

Pimpinan selalu melakukan pendekatan atau menjalin komunikasi yang baik dengan pegawai agar selalu menjaga konsistensi atau stabilitas kinerjanya dengan berfokus pada aturan, visi, misi, ataupun target yang akan dicapai. Namun tingkat kedisiplinan pegawai masih rendah.

Berdasarkan kesimpulan penelitian di atas, ada beberapa saran sebagai berikut: dinas sebaiknya melakukan sosialisasi langsung kepada masyarakat atas inovasi yang ada, pegawai perlu memperhatikan tingkat ketelitian dengan cara mengecek kembali dokumen sebelum diserahkan kepada masyarakat penerima pelayanan, pegawai perlu melakukan pengamatan ataupun penyempurnaan dalam melaksanakan tugasnya, dinas perlu melakukan penelitian lebih lanjut terkait kesiapan organisasi sebelum melakukan



pengambilan keputusan, pimpinan perlu melakukan evaluasi rutin untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja tim, pimpinan perlu melakukan pengamatan atau pengawasan terhadap tingkah laku pegawai agar lebih agresif, responsif, dan kompetitif. Dinas harus memperbaiki kedisiplinan pegawai dengan melakukan pengawasan dan memberikan sanksi tegas terhadap pegawai yang tidak disiplin.

### Daftar Pustaka

- Hasibuan, M. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Nawawi, I. (2017). *Budaya Organisasi Kepemimpinan dan Kinerja*. Depok: Kencana.
- Siagian, S. P. (2006). *Organisasi Kepemimpinan Dan Perilaku Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sugiyono. (2013). *Metodelogi Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D)*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2015). *Metode Penelitian Kombinasi (Mix Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2016). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sulaksono, H. (2015). *Budaya Organisasi Dan Kinerja*. Yogyakarta: CV. Budi Utama.
- Theresia, A., Andini, K. S., Nugraha, P. G. P., & Mardikanto, T. (2014). *Pembangunan Berbasis Masyarakat*. Bandung: Alfabeta.
- Wibowo. (2008). *Manajemen Kinerja*. Jakarta: Bumi Aksara.

# **Analisis Kualitas Pelayanan Publik Dan Gaya Kepemimpinan Kepala Desa (Studi Pada Bidang Pelayanan Kependudukan Di Kantor Desa Semen Kabupaten Kediri)**

Rizki Fillya Curtinawati  
Universitas Pawayatan Daha, Indonesia

[Curtinawati.fillya@gmail.com](mailto:Curtinawati.fillya@gmail.com)

## **Abstrak**

Pentingnya penjaminan ketersediaan serta kualitas pelayanan publik yg diberikan Pemerintah mempunyai dampak yang sangat signifikan. karena sinkron dengan tujuannya, kualitas pelayanan yang prima merupakan upaya memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan masyarakat dan menyampaikan fokus pelayanan kepada rakyat. Ruang lingkup pelayanan Pemerintah Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri berkaitan dengan jasa-jasa publik (*publik service*) seperti pelayanan mengenai kependudukan, yakni pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK). Namun, berdasarkan observasi peneliti awal dan hasil wawancara beberap warga bahwa masih belum maksimal dalam hal ketepatan waktu, prosedur pembiayaan dan tingkat kesalahan pencetakan dokumen. Dengan demikian artinya bahwa kualitas pelayanan publik di kantor desa Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri masih belum begitu efektif, artinya masih sangat perlu upaya peningkatan kualitas pelayanan tersebut. Pada penelitian ini menggunakan deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian ini pada kualitas pelayanan publik dan gaya kepemimpinan dari Kela Desa Semen. Adapun Hasilnya dalah kualitas pelayanan di Kantor Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri adalah Kurang berkualitas. Hal tersebut berdasarkan hasil penelitian dari 4 dimensi terdapat 2 dimensi yang kurang maksimal yaitu Bukti Fisik dan Keandalan sedangkan yang lainnya sudah berjalan dengan baik. Selain itu Gaya kepemimpinan yang digunakan oleh Kepala Desa adalah gaya kepemimpinan yang otokratis sehingga memberikan dampak pada kualitas pelayanan.

**Kata kunci: Kepemimpinan, Kualitas Pelayanan, Pemerintah Desa**

## **Abstract**

*The importance of ensuring the availability and quality of public services provided by the Government has a very significant impact. because it is synchronized with its objectives, excellent service quality is an effort to provide services that can meet and satisfy the community and convey the focus of service to the people... The scope of services of the Semen Village Government, Pagu Sub-district, Kediri District, is related to public services such as population services, namely the services of Identity Cards (KTP) and Family Cards (KK). However, based on initial researcher observations and the results of interviews with several residents that are still not maximized in terms of timeliness, financing procedures and the level of document printing errors. Thus, it means that the quality of public services in the village office of Semen Village, Pagu District, Kediri Regency is still not very effective, meaning that it is still very necessary to improve the quality of these services. This research uses descriptive with a qualitative approach. The focus of this research on the quality of public services and the leadership style of the Semen Village Office. The result is that the quality of service at the Semen Village Office, Pagu District, Kediri Regency is less qualified. This is based on the results of research from 4 dimensions, there are 2 dimensions that are less than optimal, namely Physical Evidence and Reliability, while the others are already running well. In addition, the leadership style used by the Village Head is an autocratic leadership style so that it has an impact on service quality.*

**Keywords: Leadership, Service Quality, Village Government**

## Pendahuluan

Seiring peningkatan kehidupan, tuntutan akan pelayanan publik juga semakin meningkat. Masyarakat hanya mengharapkan terpenuhinya kebutuhan pelayanan yang baik, tetapi lebih itu mulai mempertanyakan penjaminan ketersediaan serta kualitas pelayanan publik yg diberikan oleh Pemerintah. Pentingnya penjaminan ketersediaan serta kualitas pelayanan publik yg diberikan Pemerintah mempunyai dampak yang sangat signifikan. karena sinkron dengan tujuannya, kualitas pelayanan yang prima merupakan upaya memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan masyarakat dan menyampaikan fokus pelayanan kepada rakyat.

Desa Semen yang berada di Kabupaten Kediri merupakan salah satu desa yang memiliki banyak peninggalan sejarah Kerajaan Kediri. Dengan Jumlah penduduk Laki-laki 27.858 Jiwa dan perempuan 26.884 Jiwa. Jumlah tersebut tidak terlalu banyak dibandingkan dengan desa lainya yang ada di Kecamatan Pagu Kabupaten Blitar. Ruang lingkup pelayanan Pemerintah Desa Semen berkaitan dengan jasa-jasa publik (*publik service*) seperti pelayanan mengenai kependudukan, yakni pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK).

Namun, berdasarkan observasi peneliti awal dan hasil wawancara beberap warga bahwa masih belum maksimal dalam hal ketepatan waktu, prosedur pembiayaan dan tingkat kesalahan pencetakan dokumen. Dengan demikian artinya bahwa kualitas pelayanan publik di kantor desa Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri masih belum begitu efektif, artinya masih sangat perlu upaya peningkatan kualitas pelayanan tersebut. Pelayanan publik berupa pemberian rekomendasi (pengantar) yang proses penyelesaiannya berada pada tingkat kecamatan dan dinas terkait. tidak ada pelayanan publik yang selesai di desa, sifatnya hanya sebagai pengantar. Disamping kualitas pelayanan, peran penting kepemimpinan Kepala Desa untuk mengatur permasalahan tersebut juga sangat diperlukan supaya kegiatan administrasi di desa semen dapat berjalan lancar dan sesuai dengan tujuan. Kepemimpinan pun memegang peranan yang penting, dominan, krusial dan kritical dalam keseluruhan upaya untuk meningkatkan prestasi kerja, baik pada tingkat individual maupun organisasi. Berdasarkan pengamatan awal diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai “**Peran Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dan Gaya Kepemimpinan Kepala Desa Studi Pada Kantor Desa Semen Kabupaten Kediri**”.

## Metode Penelitian

Berdasarkan permasalahan dalam penelitian ini, maka jenis penelitian yang digunakan deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian ini yang pertama terkait :

1. Kualitas Pelayanan Publik Pada Bidang Kependudukan di Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri melalui dimensi kualitas layanan
  - a. Bentuk Fisik (*Tengibel*)
  - b. Keandalan (*Reability*)
  - c. Daya Tanggap (*Responsiviness*)
  - d. Empati (*Emphaty*)
2. Gaya kepemimpinan Kepala Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri

Penelitian ini berlokasi di Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri. Sumber data penelitian ini yaitu sumber data Primer merupakan data yang didapatkan langsung oleh peneliti untuk menjawab masalah atau tujuan penelitian dengan menggunakan metode observasi, wawancara, data-data mengenai informan. Sumber data primer pada penelitian ini adalah data yang didapat dari observasi langsung, data tentang informan dan wawancara.

## Hasil

### 1. Kualitas Pelayanan Publik di Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri:

- a. Bukti Fisik (*Tengible*)

Berdasarkan hasil penelitian kantor desa semen pihak kantor desa belum memenuhi fasilitas pelayanan yang memadai untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat seperti masih sedikitnya kursi di ruang tunggu. Perangkat IT hanya terdapat 2 Komputer dan tidak adanya alur pelayanan

maupun SOP yang terpasang di Kantor tersebut. Sehingga sarana dan prasarana belum memadai untuk peningkatan pelayanan administrasi kependudukan. Adapun dibawah ini Data Sarana dan Prasarana yang ada di Desa Semen adalah sebagai berikut :

**Tabel 2. Prasarana dan Sarana Kantor Desa Semen**

Nama	Ketersediaan/Jumlah
Gedung Kantor	Ada
Jumlah ruang kerja	Ada/ 8 Ruang
Listrik	Ada
Air bersih	Ada
Telepon	Tidak Ada
Inventaris dan alat tulis kantor	Ada
Jumlah mesin tik	Ada/1 buah
Jumlah meja	Ada/10 buah
Jumlah kursi	Ada/25 buah
Jumlah almari arsip	Ada/ buah
Komputer	Ada/1 buah
Mesin fax	Tidak Ada
Printer	1/Buah
Kendaraan dinas	1/buah
Buku Administrasi Pemerintahan Desa/Kelurahan	Ada

Sumber Bagian Sekertaris Kantor Desa Semen (2022)

b. *Kehandalan (Reability)*

Berdasarkan hasil penelitian dari 18 petugas di Kantor Desa 9 adalah lulusan SMA, 3 adalah Diploma dan 7 adalah Sarjana. Masing-masing petugas menjalankan tugasnya tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya, sehingga ini berpengaruh pada efektifitas pelayanan yang terutama menggunakan IT. Sehingga pada dimensi ini masih belum memenuhi kehandalan. Berokut data latar belakang pendidikan petugas di Desa Semen adalah sebagai berikut :

**Tabel 1. Data Pegawai Pemerintahan Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri**

No	Bagian	Pendidikan Terakhir	Jumlah
1	Kepala Desa	S1 Manajemen	1
2	Sekertaris	S1 Pertanian	1
3	Kepala Seksi Pemerintahan	S1 Ilmu Politik	1
4	Kepala Pemberdayaan Masyarakat dan Kesejahteraan Sosial	S1 Manajemen	1
5	Kepala Seksi Pembangunan	S1 Manajemen	1
6	Kepala Keamanan dan Ketertiban	Diploma IV	1
7	Staff	Diploma III	2
8	Bendahara	S1 Akuntansi	1
9	Pelayanan Umum	SMA/SMK	9

Sumber : Bagian Sekertaris Kantor Desa Semen (2022)

c. *Daya Tanggap (Responsibility)*

Berdasarkan hasil penelitian bahwa aspek daya tanggap yang dimiliki petugas pelayanan kantor desa semen sudah cukup baik dengan adanya saling komunikasi antara petugas dengan masyarakat dengan menanyakan kelengkapan berkas persyaratan yang dibawa masyarakat. Menanggapi pernyataan diatas peneliti mewawancarai bu sumarmi untuk mengetahui daya tanggap pegawai dalam menghadapi kebutuhan masyarakat dengan membantu menjelaskan kesulitan masyarakat seperti persyaratan apa saja yang kurang dan persyaratan apa yang harus dilengkapi. Hal tersebut menunjukkan respon daya tanggap yang diberikn oleh kantor desa semen sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

d. Empati (*Empathy*)

Adapun hasilnya banyak masyarakat yang mengatakan bahwa sebagian petugas di kantor desa sudah memiliki empati yaitu dengan ditunjukkannya kepedulian petugas kepada masyarakat yang lansia dengan mempersilahkan duduk kemudian ketika ada masyarakat desa yang sedang hamil cukup berkas ditinggalkan dan akan diantarkan langsung ke alamat rumah warga.

## 2. Gaya Kepemimpinan Kepala Desa Semen

Gaya Kepemimpinan Kepala Desa berdasarkan hasil wawancara dari petugas adalah sangat kaku, dan harus mengikuti keputusan tanpa memberikan ruang bawahan untuk memberikan pendapat. Selain itu disiplin tapi kadang tidak konsisten dalam perintahnya.

## Diskusi

Kualitas Pelayanan adalah hal yang paling krusial dalam Pelayanan Publik. Kepuasan masyarakat berawal dari kualitas pelayanan yang diberikan. 4 Dimensi kualitas pelayanan dapat menjadi tolak ukur standart bagi menilai apakah pelayanan yang diberikan sudah berkualitas ataupun sebaliknya. Menurut Parasuraman, Zeithaml, V.A.and Berry, (1988) Kualitas layanan merupakan refleksi persepsi evaluatif konsumen terhadap pelayanan yang diterima pada suatu waktu tertentu. Kualitas pelayanan ditentukan berdasarkan tingkat pentingnya pada dimensi- dimensi pelayanan. Kualitas pelayanan yang optimal merupakan suatu pencapaian yang sangat diharapkan dari suatu pekerjaan, khususnya pencapaian kualitas pelayanan yang optimal hanya dapat dicapai oleh petugas Kantor Desa dalam melaksanakan pekerjaannya. Namun banyak faktor pula yang mempengaruhi kualitas pelayanan ini, salah satunya adalah faktor kepemimpinan. Gaya kepemimpinan Kepala Desa Semen cenderung pada Kemempinan yang otokratis merupakan gaya yang mengadopsi pada bakat/karakter seseorang yang dibawa didalam kepemimpinannya. Otokratis ini merupakan sentralistik dan pemusatan kekuasaan pada satu orang saja. Dalam gaya otokrasi seorang pemimpin merupakan tokoh yang memberikan banyak pengaruh pada pengikutnya yang mendukungnya. Pengaruh itu menjadikan sang pemimpin ditakuti,diikuti dan membuat orang lain tunduk pada apa yang dikatakan sang pemimpin. Selain itu, pimpinan gaya otokrasi menjadikan orang lain tergantung pada apa yang dimilikinya, tanpa itu orang lain tidak akan bisa berbuat leluasa.

Sehingga faktor kualitas pelayanan di Desa semen selain kurang optimalnya dari dimensi kualitas pelayanan pada bukti fisik (*tangible*) dan kehandalan (*reability*) juga karna faktor kepemimpinan.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan mengenai kualitas pelayanan di Kantor Desa Semen Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri adalah Kurang berkualitas. Hal tersebut berdasarkan hasil penelitian dari 4 dimensi terdapat 2 dimensi yang kurang maksimal yaitu Bukti Fisik dan Kehandalan sedangkan yang lainnya sudah berjalan dengan baik. Selain itu Gaya kepemimpinan yang digunakan oleh Kepala Desa adalah gaya kepemimpinan yang otokratis.

## Saran

- a. Mengadakan program penyuluhan melalui Kepala Dusun kepada masyarakat, untuk membantu penyebaran dan pemahaman informasi kepada masyarakat,mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan pelayanan desa semen.
- b. Desa semen lebih meningkatkan kualitas pelayanan yang dianggap kurang memuaskan dalam proses pelayanan yaitu fasilitas fisik (*tangible*) agar masyarakat dapat merasa puas dan nyaman saat melaksanakan pelayanan,
- c. Menyelenggarakan pelayanan yang tidak memberatkan dan menyulitkan masyarakat semen, pelayanan yang sederhana dan mudah dipahami.
- d. Memberikan pelayanan yang terbuka terhadap masyarakat terkait prosedur pelayanannya.
- e. Mengadakan pelatihan untuk petugas dan memberikan pembiayaan bagi petugas untuk meningkatkan skill dibidang pendidikan dan IT.

## Daftar Pustaka

Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L. (1998), SERVQUAL: a multiple item scale for Measuring consumer perceptions of service quality, *Journal of Retailing*, vol. 64 No, 1, pp. 12-40.

Effendi, Onong Uchjana. 1993. *Human Relations dan Public Relations*. Bandung



## Administrator Sebagai Representasi Deliberatif: Sebuah Bentuk Perbaikan Peran Pelayanan Publik

Mostien

Administrasi Publik, Universitas Hang Tuah  
Correspondent email: mostienadi@gmail.com

### Abstrak:

Direkomendasikan bahwa peran administrator publik sebagai wakil deliberatif. Tujuannya untuk menerapkan kembali konsep representasi dalam konteks administrasi publik berdasarkan kajian literatur pada konsep berikut: 1) demokrasi perwakilan, (2) birokrasi perwakilan, dan (3) demokrasi deliberatif. Ditemukan bahwa model dominan demokrasi perwakilan yang tidak cocok untuk menjamin kepentingan warga dan masyarakat dan bahwa birokrasi representatif adalah tidak memuaskan untuk mengatasi kegagalan demokrasi perwakilan. Menemukan janji dalam model demokrasi deliberatif, mempertimbangkan bagaimana recon ceptualization perwakilan untuk peran administrasi membentuk kemajuan partisipasi masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas representasi. Secara khusus, konstruksi keempat didefinisikan untuk menambah daftar tiga atas: representasi deliberatif.

**Kata kunci:** demokrasi deliberatif, birokrasi perwakilan, partisipasi masyarakat, tanggap birokrasi

### Abstract:

*It is recommended that the role of the public administrator as a representative be deliberative. The aim is to reapply the concept of representation in the context of public administration based on a literature review on the following concepts: 1) representative democracy, (2) representative bureaucracy, and (3) deliberative democracy. It was found that the dominant model of representative democracy was not suitable for guaranteeing the interests of citizens and society and that a representative bureaucracy was unsatisfactory for overcoming the failure of representative democracy. Finding promise in the model of deliberative democracy, consider how recon ceptualization of representation for administrative roles shapes the advancement of civic participation in order to improve the quality of representation. Specifically, the fourth construct is defined to add to the list of the top three: deliberative representations.*

**Keywords:** *deliberative democracy, representative bureaucracy, community participation, bureaucratic response.*

## PENDAHULUAN

Konsep representasi, pada intinya, memiliki pandangan atau perilaku yang disajikan oleh beberapa pendapat. Untuk mewakili cara bertindak untuk: memilih, atau berbicara untuk orang lain yang tidak hadir atau mampu bertindak, suara, atau berbicara (Hummel & Stivers, 1998; Pitkin, 1967). Dalam tata kelola, peran wakil biasanya dibahas terkait pejabat terpilih dan kurang sering dalam hal pejabat terpilih, atau administrator publik (Denzau & Munger, 1986; Fiorina, 1970; Mansbridge, 2003; Pitkin, 1967).

Kebanyakan, konsep tersebut diterapkan untuk administrasi publik dalam literatur pada perwakilan birokrasi (Dolan & Rosenbloom, 2003). Rohr (1986) menunjukkan bahwa administrator publik harus berfungsi sebagai perwakilan, terutama karena cabang terpilih pemerintahan tidak mewakili-deskriptif setidaknya-keragaman masyarakat yang luas yang ada di Amerika Serikat. Ia menganggap kurangnya representasi terpilih dari rakyat akan kekurangan desain konstitusional Amerika Serikat.

Pertanyaan tentang apakah dan bagaimana administrator publik harus mewakili atau bertindak untuk orang lain adalah pertanyaan yang terlewatkan. Kita dapat mempertimbangkan peran trust, di mana wakil-wakil bertindak berdasarkan penilaian mereka, daripada perintah langsung, keluhan, atau



permintaan dari orang lain. Atau, perwakilan dapat mendasarkan tindakan mereka atas perintah atau permintaan dari orang-orang yang mereka mengklaim mewakili (Pitkin, 1967). Peran ini merupakan sebuah delegasi yang rumit bahwa untuk siapa perwakilan dapat bertindak, termasuk kelompok kepentingan, warga negara, kelompok warga, dan banyak orang lain. Dengan banyaknya kepentingan, kemungkinan bahwa satu orang tidak bisa cukup mewakili semua atau sebagian besar dari mereka (Follett, 1998).

Artikel ini akan bergerak di luar dikotomi ini dan mengejar tiga pendekatan (Urbinati, 2006) dalam menerapkan konsep representasi dengan peran administrator publik. **Pertama**, seberapa baik beragam populasi di Amerika Serikat yang diwakili oleh model loop arus demokrasi (Box, 2004) yang merupakan praktek standar negara bagian AS, kabupaten, dan kota. Penilaian ini diikuti dengan diskusi tentang peran korektif administrasi publik, seperti diidentifikasi dalam literatur yang ada (Rohr, 1986; Dolan & Rosenbloom, 2003). **Kedua**, Mereka menyarankan penyesuaian konseptualisasi representasi berdasarkan tinjauan literatur yang ada. Tujuannya adalah untuk menerapkan kembali konsep dalam konteks administrasi publik, sehingga menawarkan peran administrator publik sebagai wakil deliberatif. Bagian ini akan dikembangkan dari literatur mengenai konsep berikut: (1) demokrasi perwakilan (Pitkin, 1967; Mansbridge, 2003; Urbinati, 2006; Montanaro, 2008), (2) perwakilan birokrasi (Dolan & Rosenbloom, 2003), dan (3) deliberatif demokrasi (Gastil, 2008). Dari diskusi ini konstruksi keempat didefinisikan untuk menambah daftar tiga atas: representasi deliberatif. Lingkaran Model Demokrasi.

Setiap dua tahun, warga negara yang sah dari Amerika Serikat pergi ke TPS dan memilih individu untuk berbicara dan bertindak bagi mereka di negara mereka lebih rendah legislatif ruang-DPR. Ritual voting yang sama terjadi secara interval dalam negara dan pemerintah daerah di seluruh negeri. Seperti, warga negara hukum, mereka secara resmi, otorisasi individ-mereka untuk berbicara dan memberikan suara atas nama mereka, seolah-olah mereka berada di ruang legislatif mereka sendiri. Seperti hukum, warga negara berdaulat sengaja menyerahkan kedaulatan mereka sampai hari pemilihan berikutnya, mereka -mereka sebagai individu inilah yang berbicara dan memilih mereka menulis hukum, menginstruksikan tidak dipilih administrator publik untuk melaksanakan undang-undang, dan mengawasi pelaksanaannya. Periode waktu pemilu berikutnya lagi, jika sebagai warga negara hukum dan berdaulat tidak puas dengan representatif mereka dapat memilih orang lain untuk berbicara dan bertindak bagi masyarakat.

Jika sebagai warga negara (hukum atau etika-Cooper, 1991), ingin menawarkan gagasan atau keluhan antara pemilu, dapat melakukannya melalui berbagai mekanisme, seperti berbicara pada audiensi publik, protes, atau terlibat dalam masyarakat sipil organisasi-organisasi (Cooper, Bryer, & Meek, 2006). Para pejabat terpilih mungkin tidak mendengarkan atau mengubah kata-kata dan tindakan mereka berdasarkan apa yang diinginkan warga hukum atau etika. Namun, jika warga berbicara atau mengeluhkan tentang pelayanan yang buruk dari administrator publik, pejabat terpilih dapat memperbaiki situasi atau memilih untuk tidak melaksanakan.

Dengan demikian, seorang pejabat terpilih dapat dihargai dengan otorisasi baru untuk berbicara dan bertindak untuk orang lain, atau pejabat akan dihukum dengan tidak menerima otorisasi baru tersebut. Ini adalah model lingkaran demokrasi (Box, 2004). Dalam model lingkaran, representasi adalah semua diatur secara formal. Pejabat terpilih dapat mengadopsi peran wali amanat, dan melakukan penilaian yang independen atas nama konstituen mereka. Atau, mereka dapat berfungsi sebagai delegasi, terlibat dalam upaya untuk memastikan preferensi sejati konstituen dan keputusan berdasarkan informasi yang mereka kumpulkan. Administrator publik dapat melayani dengan cara yang sama, bertindak sebagai wali atau ahli, profesional terlatih dalam area layanan delivery khusus. Atau, mereka bisa memverifikasi dengan bos/pimpinan mereka terpilih sebelum mengambil tindakan yang berada di luar rutinitas prosedur. Setiap saat seorang pejabat terpilih atau administrator publik berbicara atau bertindak dengan cara yang konsisten dengan keinginan prinsip warga (warga untuk pejabat terpilih, pejabat terpilih untuk administrator publik), tindakan korektif dapat diambil untuk memerintah orang-orang untuk berbicara atau bertindak dengan cara yang lebih sesuai dengan kepentingan prinsip. Ini adalah pandangan yang sangat sederhana dari representasi dalam model lingkaran demokrasi. Namun, penyajian ini mengeksplorasi implikasi untuk partisipasi, serta potensi kegagalan dalam model lingkaran, mengingat populasi beragam dan kepentingan di kota-kota, negara bagian, dan nasional.

Tantangan di Model Lingkaran: Partisipasi Cooper, Bryer, (2006) membahas berbagai bentuk partisipasi publik, seperti halnya Rosener (1978), Fung (2006), dan Lukensmeyer dan Torres (2006). Dari berbagai bentuk dan teknik partisipasi, dalam model lingkaran demokrasi yang paling berkhasiat. Misalnya, Cooper et al. (2006) menggambarkan pendekatan pertukaran informasi, atau audiensi publik. Keterbatasan sidang untuk menghasilkan hasil yang diinginkan, seperti kepercayaan dalam pemerintahan, kebijakan yang lebih baik, dan pemerintah lebih responsif dan signifikan. Arnstein (1969) menjelaskan dengar pendapat umum seperti: "Orang-orang terutama dianggap sebagai abstraksi, dan partisipasi diukur dengan berapa banyak datang ke pertemuan, mengambil brosur, atau menjawab kuesioner. Apa warga mencapai dalam semua kegiatan ini adalah bukti bahwa mereka telah melalui gerakan yang melibatkan 'orang-orang' "(216). Sidang telah digambarkan sebagai ". . . efektif dan konfliktual, dan hal itu terjadi dalam proses. . . Oleh karena itu, bekerja sama untuk memutuskan cara terbaik untuk mengatasi masalah, warga reaktif dan menghakimi, sering menyabotase administrator 'sebagai upaya terbaik "(King, Feltey, & Susel, 1998, hal. 320). Adams (2004) mengamati aspek ritual dari dengar pendapat: speaker memiliki waktu terbatas untuk berbicara (typi-Cally 3-5 menit), speaker jarang diberikan kesempatan untuk mengajukan pertanyaan atau memiliki pertanyaan, sering ada diskusi terbatas warga. Redman (1973) mempertimbangkan bagaimana sidang sering ditulis dengan undangan untuk bersaksi, dengan sedikit informasi baru diperkenalkan dalam perjalanan kesaksian tersebut. Terakhir, pengamat telah menemukan bahwa peserta pada audiensi publik tidak mewakili populasi yang lebih besar (Adams, 2004), dan menarik lebih banyak orang untuk sidang mengalami kesulitan karena tingginya biaya partisipasi (Cooper, Bryer, & Meek, 2006).

Di luar audiensi publik, model lingkaran terkait dengan bentuk-bentuk partisipasi pemilu. Ini termasuk suara, untuk kepentingan lembaga/kantor, dan relawan campaigns. Namun, bentuk-bentuk keterlibatan menurun dalam beberapa dekade terakhir, dan jarang selama pemilu nasional yang menawarkan pemilih muda khususnya beberapa-hal yang berbeda dan baru (Macedo et al., 2005). Secara keseluruhan, ada kegagalan dalam struktur partisipatif yang mendominasi model loop untuk menghubungkan warga negara dengan pemerintah untuk memberikan representasi yang memadai bagi kepentingan sejati rakyat.

**Tantangan di Loop Model:** Kegagalan untuk mewakili representasi mengasumsikan bahwa pejabat publik harus menyajikan keinginan publik seolah publik sedang membuat keputusan-keputusan sendiri. Dalam arena legislatif, asosiasi-pada pandangan pertama-antara masyarakat dan pejabat terpilih sangatlah mudah. Para pejabat terpilih harus mewakili dan dengan demikian harus responsif terhadap orang-orang yang memilih mereka, mereka harus setidaknya memiliki pengaturan kelembagaan di tempat yang akan responsif ketika respon diperlukan, sehingga berpotensi responsif (Pitkin, 1967).

Namun, masyarakat harus mendapatkan respon dalam bentuk pertanyaan terbuka. Misalnya, pejabat terpilih harus memberikan konstituen politik dengan kebutuhan signifikan (misalnya, tunggal, pekerja miskin) respon preferential dari konstituen politik kuat dengan kebutuhan unik mereka sendiri (misalnya, warga senior)? Ini semacam respon atau representasi keputusan dikemukakan oleh Schneider dan Ingram (1997), dan menyoroti tantangan dalam representasi legislatif rakyat. Yakni, seorang pejabat terpilih akan memiliki kesulitan besar yang mewakili keinginan secara penuh atau konstituen ketika tiba saatnya untuk pemungutan suara final pada kebijakan atau alokasi sumber daya. Namun, seperti Pitkin (1967) mengamati, pejabat dapat mencapai representasi yang lebih baik dengan menghadirkan pandangan beberapa konstituents dalam perjalanan musyawarah dan perdebatan. Upaya ini akan memastikan bahwa pejabat akan mendengar semua atau setidaknya beberapa perspektif sebelum membuat keputusan akhir.

Sebuah pertanyaan representasi terkait, berdasarkan pada pengalaman dari Inggris, Edmond Burke adalah apakah pejabat terpilih harus bertindak sebagai delegasi atau wali amanat. Untuk menjadi delegate adalah mengasumsikan peran penyajian dan bertindak atas keinginan pemilih, untuk menjadi wali adalah dengan mengasumsikan peran memajukan kepentingan pemilih meskipun ada keinginan yang dinyatakan (Pitkin, 1967). Peran delegasi tidak diberi defenisi secara jelas, bagaimanapun, baik untuk peran legislatif atau peran administrasi. Administrator memiliki beberapa bos/pimpinan di tingkat pemerintah di Amerika Serikat. Setidaknya, administrator agen untuk dan delegasi potensi eksekutif terpilih dan legislatif terpilih. Lebih buruk lagi, administrator juga agen untuk dan delegasi potensi eksekutif terpilih dan legislator independen multipel. Di Kota Los Angeles, administrator menggambarkan 15 fiefdoms untuk menjelaskan 15 kabupaten dewan unik (Bryer, 2007a). Dalam sistem tersebut,

administrators dapat dan ditarik dalam berbagai arah, mereka tidak memiliki bos tunggal, tidak ada pelindung alami pada saat dibutuhkan, dan tidak ada yang konsisten untuk membentuk permintaan kebijakan atau anggaran (Hill, 1991).

Bahkan jika pejabat terpilih berada dalam perjanjian penuh atas arah birokrasi dan tindakan administrator, ada alasan untuk mempertanyakan apakah arah pro-yang diberikan kepada administrator benar-benar berfungsi untuk memenuhi kebutuhan warga, khususnya warga yang kehilangan haknya. Pitkin (1967) membahas salah satu jenis representasi yang menggambarkan pejabat terpilih di Amerika Serikat. Para pejabat terpilih adalah perwakilan resmi, pemilih memberikan otoritas melalui pemilihan untuk bertindak atas nama warga, dan pemilih menahan mereka ke account melalui pemilihan berikutnya. Dengan demikian, pejabat terpilih juga berfungsi sebagai perwakilan simbolik, karena mereka adalah simbol negara ketika mereka bertemu dengan warga dan merupakan simbol dari Amerika Serikat ketika mereka bepergian ke luar negeri.

Para pejabat terpilih bagaimanapun, dalam perwakilan deskriptif, mereka yang bukan warga Amerika sebagaimana Benjamin Franklin berpendapat seharusnya diberi kesempatan dalam lembaga legislatif. Amerika memiliki dua partai politik, pemenang mengambil semua sistem pemilu yang hampir memastikan bahwa legislatif di semua tingkat pemerintah tidak akan bersifat deskriptif secara perwakilan, setidaknya dalam hal demografi dan berpotensi dalam hal substantif (Disch, 2002; Rush & Engstrom, 2001). Yang pasti, sistem tersebut memiliki manfaat-seperti stabilitas dalam pemerintahan-tapi 435 anggota Amerika Serikat DPR tidak bisa secara deskriptif mewakili populasi AS. Dinamika tersebut menyebabkan *scholars*, seperti Rohr (1986), menunjukkan bahwa administrator publik berfungsi sebagai perwakilan. Namun, seperti dibahas kemudian, ini juga memiliki keterbatasan.

Kakabadse dan Kouzmin (2008, hal. 321) menawarkan kritik dan ringkasan dari model loop demokrasi perwakilan yang menangkap esensi keseluruhan pembahasan di atas. "Proses perwakilan-demokrasi (tidak prinsip) tidak terdengar untuk mempertahankan masyarakat dalam jangka panjang, dan mereka pasti tidak dalam posisi untuk memenuhi tantangan bahkan kewajiban paling dasar untuk generasi mendatang." Mengingat kegagalan yang dirasakan dari model lingkaran demokrasi perwakilan, adalah penting untuk mempertimbangkan bagaimana representasi dapat ditingkatkan dan apa peran administrator publik dalam upaya itu. Ini adalah tugas yang perlu ditindaklanjuti.

## TERHADAP ADMINISTRATOR SEBAGAI PERWAKILAN DELIBERATIF

Tujuan bagian ini adalah untuk menunjukkan cara baru representasi konsepsi-tualizing peran administrasi dengan tujuan meningkatkan kualitas representasi diberikan kepada warga. Representasi dalam model loop demokrasi perwakilan yang memadai dalam tubuh pemerintahan dan institusi. Bagian ini akan meninjau:

1. Demokrasi perwakilan, menunjukkan ada *conceptualization* representasi sebagai sebuah konsep yang tidak cocok untuk peran representasi administrator publik dan
2. Perwakilan birokrasi, menunjukkan untuk menghindari kegagalan representasi dalam model lingkaran yang merupakan mekanisme yang gagal sebagai warga preferensi yang diwakili.
3. Terakhir, konsepsi representasi ditawarkan yang menunjukkan administrator harus aktif deliberators dengan warga untuk preferensi warga yang memastikan, nilai-nilai, dan pemerintahan yang lebih responsif. Ini konsepsi di bawah label representasi musyawarah dan didasarkan pada teori dan praktek demokrasi deliberatif.

Demokrasi Perwakilan Menurut Pitkin (1967), representasi politik berarti pendapat, pandangan, dan kepentingan warga disajikan dan dianjurkan oleh aktor-aktor politik. Meskipun argumen bahwa konsep representasi dan lembaga representatif menentang demokrasi yang kuat (Barber, 1984), tidak mungkin untuk **memeriksa** demokrasi tanpa memperhitungkan konsepsi-konsepsi. Pitkin (1967) identitas dari empat pendekatan yang berbeda untuk representasi: formalistik, deskriptif, simbolik, dan substantif.

Formal keterwakilan berfokus pada hubungan antara hak dan tanggung *sibilities* wakil. Selain itu, tergantung pada prosedur formal otorisasi dan akuntabilitas. Perwakilan adalah orang yang diberi wewenang oleh masyarakat yang diwakili untuk bertindak atas nama mereka. Di sisi lain, seorang representatif adalah orang yang bertanggung jawab atas apa yang dilakukannya. Pitkin mengklaim bahwa

pandangan tentang representasi tidak provide, penjelasan tentang apa yang seorang wakil dalam proses representasi.

Dalam perwakilan deskriptif, fokusnya adalah karakteristiknya perwakilan dan menekankan sejauh mana wakil mencerminkan karakteristik konstituents. Perwakilan tidak bertindak untuk mewakili tetapi berdiri untuk mereka. Oleh karena itu, lebih baik deskriptif keterwakilan tidak selalu mengarah pada aktivitas perwakilan yang lebih baik. Pitkin (1967) mengklaim bahwa perwakilan deskriptif tidak memiliki mekanisme untuk akuntabilitas.

Menurut pendekatan representasi simbolik, representasi dianggap sebagai semacam simbolisasi. Mewakili didasarkan pada sejauh mana wakiltative diyakini dan diterima sebagai simbol wakil-sented. Dalam representasi substantif, perwakilan mengambil tindakan atas nama dan kepentingan terwakili. Fokus dari pendekatan ini adalah kegiatan perwakilan. Perwakilan substantif menekankan apa perwakilan sebenarnya-bertindak sebagai delegasi atau wali, misalnya.

Urbinati (2006) menunjukkan bahwa para ilmuwan politik harus lebih peduli tentang cara-cara warga mempraktekkan demokrasi langsung daripada representasi itu sendiri dalam sistem demokrasi representatif. Meskipun pemilu dapat memberikan representasi dengan mendefinisikan tanggung jawab dan batas-batas pemerintah, mereka belum bisa memastikan perwakilan pemerintah. (2006) pendekatan representasi Urbinati ini didasarkan pada argumentasi bahwa "demokrasi perwakilan bukanlah bangsawan atau pengganti untuk demokrasi langsung, tapi cara demokrasi untuk terus menciptakan sendiri dan memperbaiki" (hal. 223). Dia berpendapat bahwa representasi harus dipahami sebagai advokasi. Menurut pendekatan ini, representasi demokratis dapat dianggap sebagai representasi adil sejauh mana memberikan advokasi dan "representasi." Artinya, harus menyediakan kehadiran yang memberi arti/bermakna, daripada kehadiran tanpa arti. Untuk demokrasi representatif, konstituen harus memiliki kekuatan untuk memilih perwakilan mereka, perwakilan harus memiliki beberapa otonomi pada tingkat penilaian, yaitu, tingkat kemandirian dari konstituen. Urbinati (2006) menyarankan bahwa pendekatan ini mengarah perwakilan untuk *deliberate* dengan perwakilan lain dan konstituen.

Di samping itu, konsep representasi advokasi membantu memahami demokrasi deliberatif, sebuah topik yang dibahas nanti. Meskipun fokus berat pada representasi formalistik yang menekankan prosedur formal akuntabilitas dan authorization (Guinier, 1994), Mansbridge (2003) menunjukkan bahwa pemahaman konseptual tentang demokrasi perwakilan tidak harus didasarkan pada bentuk formalistik dari representasi saja. Dia menyarankan empat bentuk representasi dalam sistem demokrasi kontemporer: *promes, antisipatif, gyroscopic, dan surrogacy*.

Bentuk-bentuk representasi tidak didasarkan pada mekanisme formal akuntabilitas dan otorisasi (Mansbridge, 2003). Oleh karena itu, fokus terutama pada kon-sep representasi formalistik tidak lagi memadai secara komprehensif menjelaskan apa yang terjadi di dalam demokrasi representatif kontemporer politik transformasi. Misalnya, aktor-aktor non-pemerintah seperti organisasi masyarakat sipil dan kelompok kepentingan semakin memainkan peran yang cukup besar dalam pembuatan kebijakan publik (Warren & Castiglione, 2004). Sebagai perwakilan warga, mereka bertindak dan berbicara untuk kepentingan warga negara, sehingga tidak mungkin untuk mengklaim bahwa pejabat terpilih disahkan oleh warga adalah satu-satunya wakil yang bertanggung jawab untuk keputusan kebijakan dan implementasi. Aktor-aktor lain selain untuk mal-lembaga tersebut dianggap sebagai komponen penting dari demokrasi perwakilan kontemporer. Dalam hal ini, sulit untuk membuat perbedaan yang jelas antara representasi formal dan informal.

Montanaro (2008) adalah salah satu pemikir dari kalangan ulama yang memperluas cakupan diskusi tentang representasi jauh dari akal. Dengan menekankan fakta bahwa "ada peningkatan jumlah individu dan kolektif pelaku pengambil keputusan representasi meskipun tidak disahkan secara resmi atau formal dimintai pertanggungjawaban oleh orang-orang mereka yang mengklaim mewakili" (Montanaro, 2008 p. 2), dia menawarkan conception: ". perwakilan resmi diri" Dalam konsep ini, tidak ada lembaga pemilu dan pemilih untuk wakil-wakil yang akan disahkan secara resmi. Sebaliknya, dengan menjaga dari lembaga perwakilan formal, perwakilan diri-resmi yang berkaitan dengan isu-isu publik tertentu, yang berarti bahwa prosedur otorisasi dan akuntabilitas tidak diformalkan. Montanaro (2008) menunjukkan bahwa representasi resmi diri memiliki potensi untuk menjadi responsif dan inklusif dalam arti tertentu, karena itu, dengan memproduksi beberapa-hal lain daripada lembaga-lembaga demokrasi formal, hal itu

memainkan peran komplementer di mana representasi pemilihan tidak bisa secara memadai responsif dan inklusif.

Meskipun banyak teori yang berkembang, masih belum jelas bagaimana mengartikulasikan hubungan antara bentuk-bentuk representasi yang berbeda dalam arti representasi demokratis. Selain itu, tidak bisa dikatakan bahwa itu adalah jelas apa desain kelembagaan yang tepat untuk menyediakan lembaga perwakilan untuk representasi demokratis. Teori politik terutama berfokus pada konsep formalistik representasi dengan lebih memperhatikan prosedur formal akuntabilitas dan otorisasi, namun respon dari perwakilan warga, yang harus menjadi perhatian utama, tidak ditangani secara memadai. Isu-isu politik kontemporer yang kompleks telah menunjukkan bahwa perspektif representasi tradisional berfokus terutama pada pemilu tidak cukup untuk memahami sifat demokrasi perwakilan. Untuk lebih menganalisis demokrasi perwakilan, diskusi mengenai representasi perlu diperluas di luar formalistik kecuali dengan mempertimbangkan jenis lain representasi seperti representasi resmi, representasi resmi mandiri, dan representasi birokrasi. Ini adalah topik terakhir yang harus diikuti.

## PERWAKILAN BIROKRASI

Meskipun komponen politik pemerintah memiliki kekuatan dominan untuk membuat kebijakan publik, diyakini bahwa komponen administrasi pemerintah berdampak pada beberapa proses pembuatan kebijakan dan efek pada implementasi atau penegakan program pemerintah (Dolan & Rosenbloom, 2003). Dalam konteks ini, konsep birokrasi representasi telah menjadi salah satu topik utama penelitian di bidang administrasi publik. Istilah, birokrasi representatif, pertama kali digunakan oleh Kingsley (1944) dalam kajian literatur. Dia mengkaji birokrasi Inggris dan menyimpulkan bahwa sebagai akibat dari dominasi kelas menengah di masyarakat secara keseluruhan, birokrasi didominasi oleh kelas menengah Inggris. Apakah birokrasi publik demokratis atau tidak tergantung pada sejauh mana mereka mewakili masyarakat atau sebagian masyarakat yang mereka layani (Kingsley, 1944).

Sejak itu, Mosher (1968) mengembangkan konsep-konsep yang telah banyak digunakan oleh banyak pemikir dari kalangan ulama: representasi pasif dan aktif. Representasi pasif adalah sejauh mana birokrasi mencerminkan karakteristik demografi masyarakat yang dilayaninya, sehingga mirip dengan representasi deskriptif, seperti yang dijelaskan oleh Pitkin. Dalam konsep ini, asal-usul individu dalam pelayanan publik adalah penting. Demografi karakteristik yang seperti ras, jenis kelamin, etnis, agama, dan kelas sosial merupakan penentu representasi birokrasi pasif (Mosher, 1968).

Bentuk kedua dari representasi birokrasi, representasi aktif, berkaitan dengan sejauh mana seorang representatif berdampak pada pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sesuai dengan kepentingan atau keinginan dari kelompok-kelompok sosial yang ia mengklaim mewakili (Mosher, 1968). Sebagian besar studi dalam literatur meneliti hubungan antara representasi pasif dan aktif. Meskipun semakin banyak pemikir dari kalangan ulama mendukung argumen bahwa ada link-usia (Thompson, 1976, Hinder993, Wilkins & Williams, 2008), sebagian pemikir dari kalangan ulama berpendapat bahwa representasi pasif tidak akan selalu mengarah pada representasi aktif dalam birokrasi (Meier & Nigro, 1971). Hasil penelitian Hinder yang menyelidiki hubungan antara pasif dan aktif *representation* di kantor EEOC kabupaten mendukung argumen bahwa representasi pasif dari kelompok ras tertentu PNS mempengaruhi perilaku mereka dalam mengalokasikan sumber daya. Di sisi lain, sumber daya-mencari perilaku kelompok ras tertentu warga secara positif dipengaruhi oleh representasi birokrasi pasif dari kelompok ras (Hinder, 1993). Lipset (1952) menunjukkan bahwa birokrat memiliki nilai sosial dan perspektif dipengaruhi oleh asal-usul sosialnya melalui proses sosialisasi, dan nilai-nilai membentuk sikap mereka. Sikap mereka akhirnya mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Namun, Meier dan Nigro (1976) mengkritik model teoritis yang menghubungkan empat variabel dalam urutan asal-sosial, sosialisasi, sikap, dan perilaku-dengan memeriksa setiap hubungan di antara mereka. Mereka berpendapat bahwa sikap pegawai negeri sipil yang dibentuk oleh tidak hanya asal-usul sosial, tetapi juga sosialisasi organisasi berdasarkan pengalaman-pengalaman. Menurut penelitian mereka pada sikap eksekutif federal, afiliasi lembaga dan organisasi pengalaman sosialisasi lebih cenderung berdampak sikap dari asal-usul sosial (Meier & Nigro, 1976).

Tidak ada kesepakatan umum di kalangan sarjana administrasi publik atas sejauh mana representasi pasif kelompok minoritas menyebabkan representasi aktif dalam pelayanan publik. Thompson

(1976), dalam esainya, memberikan kontribusi teoritis yang cukup untuk diskusi tentang hubungan antara representasi pasif dan aktif dalam analisis sumber dan hambatan untuk hubungan ini. Menurut Thompson, hubungan ini terjadi ketika kemajuan kepentingan kecil diklaim oleh organisasi dan kelompok dalam masyarakat, ketika ada hubungan karyawan kelompok minoritas dalam suatu organisasi, ketika isu kebijakan yang berkaitan dengan beberapa isu daerah tertentu, ketika minoritas memiliki kekuatan *discretionary* dalam pekerjaan mereka, dan ketika interaksi yang kuat di antara anggota kelompok minoritas yang ada di agency.

Di sisi lain, sosialisasi kerja, tekanan teman sebaya, kurangnya posting tingkat tinggi yang cukup ditempati oleh minoritas, sanksi organisasi dimungkinkan, dan ketidakpastian tentang bagaimana mendamaikan perspektif rasial dan misi organisasi yang hambatan utama untuk hubungan antara representasi aktif dan pasif (Thompson, 1976). Wilkins dan Williams (2008) mengeksplorasi kondisi yang mempengaruhi sejauh mana birokrat minoritas representasi aktif provide dalam pelayanan publik. Temuan mereka mendukung argumen bahwa sosialisasi organisasi dapat mempengaruhi sejauh mana representasi pasif lambat dalam representasi aktif. Studi ini menunjukkan bahwa hubungan antara representasi pasif dan aktif dapat terhalang oleh lembaga sosialisasi. Sebagai hasil dari sosialisasi Organizational dan tekanan organisasi, yang perlu belajar dari perilaku yang diperlukan, sesuai dengan organisasi, dan melihat diri mereka sebagai bagian dari organisasi. Ini proses mempengaruhi sikap dan perilaku mereka. Namun, ketika menganalisis hasil, sebagai peneliti menekankan, fakta bahwa departemen kepolisian memiliki tingkat sosialisasi harus diperhitungkan (Wilkins & Williams, 2008).

Meskipun sejumlah isu perwakilan birokrasi telah dibahas dalam literatur, masih ada beberapa pertanyaan yang perlu dijawab. Sebuah studi empiris pada hubungan antara representasi pasif dan aktif dalam literatur meneliti ras sebagai karakteristik demografi. Apa hubungan antara representasi aktif dan pasif dalam hal karakteristik demografi lainnya seperti jenis kelamin, status ekonomi dan sosial, dan agama? Keterkaitan antara representasi komprehensif dan aktif telah dianalisis terutama dalam konteks implementasi kebijakan, namun perilaku administratif yang berkaitan dengan kebijakan juga harus diteliti untuk lebih memahami sejauh mana representasi komprehensif berubah menjadi representasi aktif. Selanjutnya, representasi birokrasi tidak menghasilkan hasil yang diinginkan oleh admintrasi publik dan masyarakat, karena itu, konsekuensi dari representasi birokrasi juga perlu ditangani.

## REPRESENTASI DELIBERATIF

Demokrasi deliberatif telah ditawarkan sebagai sarana untuk menjembatani "jurang kecurigaan memisahkan warga dari pemerintah mereka" (Weeks, 2008, hal. 296). Untuk mencapai tujuan besar dan kuat ini, ditunjukkan empat komponen partisipasi masyarakat yang diperlukan: (1) Partisipasi harus luas, (2) masyarakat perlu diinformasikan, (3) proses perlu musyawarah, dan (4) hasil wacana harus kredibel dan dapat diterima oleh masyarakat, kelompok-kelompok kepentingan umum, *policymakers*, dan media.

Nabatchi (2010) mengemukakan dua alasan mengapa demokrasi deliberatif harus ditanggapi dengan serius oleh masyarakat administrator. Jika dilakukan dengan baik, demokrasi deliberatif memiliki potensi untuk mengisi defisit kewarganegaraan dan demokrasi yang ada di Amerika Serikat. Defisit ini didefinisikan sebagai kegagalan langkah dari model lingkaran demokrasi dibahas sebelumnya. Terutama, warga merasa terputus dari pemerintah mereka, dan preferensi warga tidak tercermin dalam tindakan kebijakan. Skala-bisa-Musyawahar besar atau kecil membantu mengatasi kedua masalah ini. Gagasan dan praktek musyawarah telah dirawat dengan berbagai cara dalam literatur. Yang diringkas oleh Cooper, Bryer, & Lemah lembut (2006, hal 82.):

Musyawahar dan berbasis konsensus pendekatan. . . mencakup upaya yang berusaha aksi bersama seluruh sektor masyarakat, kelas, orang, atau jenis individu. Mereka mencari konsensus dalam tindakan melalui proses panjang, musyawarah kadang-kadang membosankan. Komponen inti dari pendekatan proses yang panjang untuk keterlibatan adalah dialog antara berbagai jenis orang, aksi bersama, dan tanggung jawab bersama untuk mencapai hasil.

Sebuah contoh adalah Issues Forum Nasional disponsori oleh Yayasan Kettering (Mathews, 1999). Forum ini membawa warga untuk menginformasikan para pengambil keputusan. Sebuah contoh skala besar adalah abad ke-21 pertemuan Town Hall facil-itated oleh AmericaSpeaks (Lukensmeyer &

Torres, 2006). Selain itu, ada banyak proses inovasi lain, termasuk Dialog ChoiceWork, Polling deliberatif, Juri Citizen, Konsensus Konferensi, Lingkaran Studi, dan Sidang Citizen. Ini dan lainnya contoh dijelaskan dalam volume diedit oleh Gastil dan Levine (2005).

Proses-proses deliberatif sebagian besar adalah warga negara yang berpusat dan sering secara eksklusif warga negara yang melibatkan. Juga administrator publik berfungsi sebagai peserta dalam dialog ini, adalah sebagai ahli untuk menginformasikan, bukan sebagai peserta penuh untuk terlibat dalam dialog yang mendalam. Konsep yang ditawarkan dalam deliberatif representasi menunjukkan perlunya mengintegrasikan administrator-ahli dalam proses musyawarah dengan warga.

Manajer publik 'fungsinya tidak hanya membuat keputusan atas nama warga tetapi juga untuk memfasilitasi musyawarah publik dalam proses pengambilan keputusan untuk dapat menyediakan pelayanan-pelayanan publik yang diinginkan dan dihargai oleh masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk menyoroti hubungan antara nilai publik dan perwakilan deliberatif. Menurut Moore (1995), nilai-nilai publik disimpulkan dari keinginan warga. Dengan kata lain, nilai publik dibuat ketika output yang menginginkan warga diproduksi oleh organisasi publik:

Nilai berakar pada keinginan dan persepsi individu . . . Setiap kali organisasi menyebarkan otoritas publik langsung kepada individu mewajibkan untuk berkontribusi pada kebaikan publik, atau menggunakan uang yang diperoleh melalui kekuatan koersif perpajakan untuk mengejar tujuan yang telah disahkan oleh warga dan pemerintahan perwakilan, nilai perusahaan itu harus dinilai terhadap ekspektasi warga untuk keadilan dan efisiensi serta efektivitas (Moore, 1995, hal. 52).

Karena karakteristik yang berbeda dari pelayanan publik seperti yang didanai pajak dan menjadi tersedia untuk semua warga negara, organisasi publik berusaha untuk mendapatkan izin dari pemangku kepentingan untuk dapat menciptakan dan memaksimalkan nilai publik ketika barang dan jasa mengalami penurunan. Horner, Lekhi, dan Blaug (2006) menunjukkan bahwa nilai publik diciptakan dan diklarifikasi melalui proses musyawarah dan keterlibatan warga tentang layanan apa yang akan diproduksi dan bagaimana untuk menyediakannya. Jika tidak, "kegagalan umum terjadi ketika baik pasar maupun sektor publik menyediakan barang dan jasa yang diperlukan untuk mencapai nilai-nilai publik yang bersifat mendasar/inti" (Bozeman, 2002, hal. 150). Pendekatan nilai publik dilihat memberikan peran yang lebih besar kepada warga negara dalam proses pengambilan keputusan yang penting untuk mengatasi defisit demokrasi dalam respon pelayanan publik dengan kebutuhan dan keinginan (Horner, Lekhi, & Blaug, 2006) warga seperti yang dibahas dalam artikel sebelumnya. Demikian pula, Beirele dan Konisky (2000) menekankan hubungan antara nilai publik dan perwakilan musyawarah dan menunjukkan bahwa proses musyawarah dalam rapat komite warga memainkan peran penting dalam memasukkan nilai-nilai publik ke dalam pengambilan keputusan. "Musyawarah Publik memungkinkan orang untuk menemukan nilai-nilai publik bahwa mereka memiliki kesamaan dengan orang lain, dan dalam proses untuk menciptakan nilai-nilai publik baru." (Reich, 1985, hal. 1636).

Representasi deliberatif bukan frase baru. Gunlicks (2003) merangkum definisi Rosenthal ide ini sebagai berikut: "representasi Permusyawaratan harus dilakukan dengan proses legislatif, pengumpulan informasi, keterampilan legislatif, hubungan antara masalah, tawar-menawar dan kompromi, dan tanggung jawab untuk keputusan yang dibuat" (hal. 227) . Ada perbedaan dalam penggunaan kalimat untuk fokus pada kemungkinan konsensus ketika keahlian dan pengetahuan serta pengalaman dibawa bersama-sama melalui warga dan suara administrator publik. Secara keseluruhan, disarankan bahwa melalui musyawarah, administrator publik yang lebih baik dapat mengakses preferensi warga negara dan kepentingan, menggabungkan kepentingan-kepentingan mereka dalam pengambilan keputusan, dan bertindak bagi warga dengan cara yang lebih tepat.

Nabatchi (2008) menunjukkan bahwa mereka telah mengabaikan kewajiban mereka lebih tinggi kewarganegaraan dan tanggap terhadap warga negara. Sebaliknya, mereka telah diajarkan bahwa administrator publik seharusnya responsif terhadap konsumen jasa pemerintah, atau apa yang Bryer (2007a) menyebut kewirausahaan dalam tanggung yang bersifat responsive. Apakah respon seperti keluhan individu, permintaan, dan tuntutan memastikan representasi individual atau kepentingan warga kolektif? Bagaimana, administrator kewirausahaan dapat meyakinkan individu "mementingkan diri sendiri" warga negara benar-benar bertindak dalam kepentingan terbaik, apalagi kepentingan kolektif? Jawaban yang sederhana adalah, dengan model kewirausahaan, administrator tidak bisa melaksanakannya.

Bahkan jika administrator pasif terhadap wakil dari warga membuat permintaan dan mengubah dalam representasi aktif, adalah warga negara "kebutuhan" yang benar-benar memenuhi kebutuhan yang tepat? Demokrasi deliberatif, seperti diuraikan di atas, menawarkan untuk mendefinisikan kepentingan sejati dari diri dan kolektif. Namun, tidak perlu hanya memikirkan musyawarah skala besar seperti yang dipikirkan tentang peran administrator publik. Sepenuhnya musyawarah skala besar akan tetap langka, karena mahal dan memakan waktu (Lukensmeyer & Torres, 2006). Musyawarah skala kecil adalah mungkin, meskipun, yang memberikan kesempatan bagi administrator publik untuk menentukan kepentingan warga dan bertindak berdasarkan ketentuan.

Bryer (2007b) menyebut ide ini sebagai salah satu respon kolaboratif, di mana administrator responsif terhadap keputusan kelompok stakeholder dengan siapa ia terlibat dalam beberapa bentuk proses kolaboratif atau musyawarah. Untuk menjadi responsif menunjukkan tindakan untuk orang lain dari perwakilan representasi demokratis. Fungsi perwakilan dapat diberi wewenang (seperti dalam kasus pemilih dalam model lingkaran) atau resmi diri (seperti di beberapa yang bertindak atas nama orang-orang yang tidak memiliki suara). Dalam model loop arus, administrator publik tidak berwenang langsung oleh warga untuk bertindak bagi mereka dalam melaksanakan atau merancang layanan. Sebaliknya, mereka disahkan oleh pejabat terpilih dan bertanggung jawab kepada para pejabat terpilih, meskipun juga dilindungi oleh perlindungan PNS. Untuk memotong pejabat terpilih dan bertindak sebagai representatif birokrat-pasif dan aktif-menunjukkan administrator diri secara resmi. Mereka tidak diberikan untuk malotorisasi oleh orang yang mereka mengklaim mewakili pasif. Dengan demikian, legitimasi demokratis dalam representasi tersebut berpotensi bermasalah.

Sebagai alternatif, bisa dibayangkan administrator sebagaimana diizinkan melalui praktek deliberatif. Jika di terima bahwa model lingkaran demokrasi gagal dalam perwakilannya dan cita-cita representasi, maka diakui kebutuhan untuk bentuk alternatif interaksi antara administrasitrators terpilih dan warga yang menuntut dan menerima jasa dari pemerintah mereka.

## CONTOH KASUS: BELAJAR DAN DESAIN FORUM

Ambil sebagai salah satu contoh Pembelajaran dan Desain Forum proses yang ditulis oleh anggota sebuah tim peneliti di University of Southern California (Kathi & Cooper, 2005; Bryer & Cooper, 2007; Cooper & Bryer, 2007; Cooper, Bryer, & L. lembut 2008a, Bryer, 2009). Pejabat dari agen kota dibawa bersama-sama dengan perwakilan dari Los Angeles dewan lingkungan. Setelah proses tiga bulan dan serangkaian forum kolaboratif, peserta menandatangani nota kesepahaman di mana mereka sepakat untuk memperkuat hubungan satu sama lain untuk meningkatkan tanggung siveness dengan kebutuhan lingkungan dan memastikan terus-menerus dialog. Cooper, Bryer, dan L. lembut (2008b) telah menyarankan sebuah model, yang mereka sebut pemerintahan umum kolaboratif, yang menopang hubungan yang dibentuk melalui intervensi collaborative awal seperti Belajar dan Forum Design.

Administrator, melalui kegiatan musyawarah dan kolaboratif tersebut, dapat menerima otorisasi untuk diri mereka sendiri sebagai individu mereka inilah dan badan mereka untuk bertindak bagi warga dalam cara yang ditentukan. Hal ini diinginkan mengingat kegagalan bentuk demokrasi perwakilan-perwakilan dan birokrasi representatif.

Belajar dan Forum Desain muncul dalam konteks penciptaan sistem dewan lingkungan di kota Los Angeles. Dewan diatur sebagai bagian dari reformasi piagam pada tahun 1999 dan sebagian merupakan respons terhadap keprihatinan yang diungkapkan oleh warga kota, terutama di segmen outlying kota. Secara khusus, ada persepsi di antara masyarakat bahwa lingkungan tidak mendapatkan pelayanan responsif. Dewan kota 15-anggota itu tidak cukup mewakili kepentingan areal yang luas dari warga dan lingkungan.

Sebagai inovasi dalam tata pemerintahan yang partisipatif, dewan tetangga yang dipahami sebagai badan penasihat yang bisa menjadi suara resmi pemangku kepentingan lingkungan. Tujuan dari Forum Belajar dan Desain adalah untuk *pemlisk link* musyawarah formal antara warga baru diberdayakan dan karier PNS di instansi pemerintah kota. Selama tiga tahun, tiga set dewan lingkungan mengadakan musyawarah dengan tiga lembaga kota yang berbeda. *The out*-datang bervariasi di seluruh kasus tetapi termasuk kontrak relasional resmi tertulis, dirancang sebagai nota kesepahaman. Dalam kontrak ini, manajer lembaga sepakat untuk mengubah cara mereka melakukan operasi pelayanan mereka untuk memastikan



respon yang lebih besar dengan kebutuhan lingkungan individu. Dalam kasus dengan dukungan dari pejabat terpilih / perwakilan resmi, kontrak ini berhasil.

Namun, ketika kekuatan tertanam dalam pengaturan representasi formal tidak mendukung bentuk-bentuk alternatif representasi, kontrak tidak mungkin berhasil. Jika berhasil, bagaimanapun, proses pembahasan menyebabkan tidak hanya kontrak diimplementasikan tetapi juga meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam pemerintahan, kepercayaan pemerintah pada warga, kompetensi warga dan warga efikasi (Cooper, Bryer, & Meek, 2008a). Singkatnya, representasi deliberatif maju melalui interaksi arah antara administrator dan memberdayakan warga dapat mengoreksi kegagalan demokrasi representasi dan lembaga birokrasi.

## **BAGAIMANA RELEVANSINYA DENGAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA?**

Apa yang disajikan dalam jurnal tersebut, kalau dikaitkan dengan birokrasi Indonesia menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan. Di Indonesia tidak mengenal adanya perwakilan birokrasi dan Representasi deliberatif kecuali pada lembaga legislatif. Keberadaan birokrasi mulai dari pola rekrutmen, penggajian, mutasi, promosi dan fungsi telah diatur melalui regulasi Negara. Walaupun demikian ada upaya melakukan reformasi birokrasi Indonesia mulai era orde baru sampai saat ini akan tetapi masih diperhadapkan dengan banyak persoalan.

Persoalan yang perlu dikedepankan adalah apa dan bagaimana birokrasi itu dalam menjalankan misinya. sebab banyak faktor yang menimbulkan persoalan yang semakin kompleks, yang sebagian dapat ditengok ke belakang pada masa orde baru dan era reformasi saat ini. Hal yang dapat teramati adalah penataan struktur dan pengembangan profesionalisme birokrasi dilakukan agar mekanisme kerja dapat berlangsung secara lebih efisien sementara prinsip monoloyalitas pegawai negeri dapat menjadi alat pemerintah untuk mencapai misi-misi nasionalnya dan pola sentralisme kekuasaan di level atas dengan kekuatan birokrasi militer pada posisi-posisi strategis.

Dalam konteks tersebut dalam pemerintahan orde baru, birokrasi pemerintah tidak bisa digolongkan ke dalam tatanan yang demokratis, tetapi bersifat sentralistik dan authoritarian. Pemerintahan orde baru telah berhasil membangun suatu struktur dan sistem birokrasi yang berada dalam kontrolnya. Ia mengurangi jumlah kementerian yang begitu besar sebelumnya, serta membangun suatu sistem yang sebenarnya lebih merupakan struktur militer yang menjamin kesetiaan jajaran birokrasi. Berbagai organisasi, baik sosial, politik, buruh dan sebagainya, termasuk kemahasiswaan dan pemuda telah dengan berhasil dikurangi atau dihilangkan peran kontrol sosialnya. Pers telah dikondisikan agar mempunyai *self censorship* yang tinggi. Sementara itu diciptakan organisasi-organisasi semacamnya yang loyal atau bahkan merupakan bagian dari pemerintah. Dengan kontrol politik yang ketat ini pemerintah orde baru telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional secara agregat. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri makin berkembangnya kesenjangan sosial ekonomi, tidak berkembangnya demokrasi yang sehat, adanya pertumbuhan ekonomi yang semu, kehidupan politik yang sakit terlihat pada perkembangan partai politik dan ketidakmampuan anggota dewan perwakilan rakyat (DPR/DPRD) membawa aspirasi rakyat dan berbagai penyakit Negara lainnya.

Titik berat kekuasaan berada ditangan penguasa birokrasi pemerintahan bukan terletak di tangan rakyat. Rakyat sebagai unsur utama dari demokrasi tidak mempunyai peran yang bisa mengontrol birokrasi secara maksimal. DPR/DPRD sebagai lembaga wakil rakyat dalam suatu sistem pemerintahan yang demokratis bersikap tidak selayaknya sebagai lembaga kontrol. Lemahnya kontrol yang dilakukan terhadap birokrasi pemerintah, menjadikan birokrasi sebagai sebuah kerajaan tanpa kendali, yang akhirnya menimbulkan kesewenangan seperti penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta menambah keluhan rakyat.

Akibat karena lemahnya kontrol rakyat ini, maka birokrasi pemerintah menjadi kuat dan senantiasa berorientasi pada kekuasaan (*power driven*). Kekuasaan birokrasi pemerintah sangat besar, sehingga sulit dikontrol oleh rakyat. Semua lembaga kontrol yang formal berada di birokrasi pemerintah (eksekutif) dan tidak ada satupun yang mau memberikan akses rakyat untuk ikut mengontrolnya.

Selain itu orientasi birokrasi terhadap kepentingan penguasa terus dilembagakan melalui konsep monoloyalitas. Loyalitas tunggal kepada pemerintah dianggap sah karena pemerintah dianggap sebagai

representasi dari kepentingan publik. Penempatan pemerintah sebagai institusi yang memonopoli pendefinisian kepentingan publik ini menjadi salah satu sumber konflik antara birokrasi dengan masyarakat. Sebagai alat pemerintah, birokrasi seringkali secara sepihak mendefinisikan berbagai kepentingan yang pada dasarnya menjadi kepentingan elit atau mereka yang dekat dengan elit politik dan birokrasi, menjadi kepentingan publik yang harus diperjuangkan. Masyarakat tidak dilibatkan dan tidak memiliki ruang dan kemampuan untuk ikut mendefinisikan kepentingan sendiri. Mereka harus menerima apapun yang dianggap oleh birokrasi sebagai kepentingan publik menjadi kepentingannya dan harus menjadikannya sebagai *decision rules* dalam kehidupannya.

Persoalan birokrasi di era reformasi dan otonomi daerah yang sudah berjalan kurang lebih 12 tahun sejak era reformasi tidak begitu menampilkan yang terbaik bagi masyarakat, hal ini ditandai dengan berbagai persoalan antarlain pelayanan publik yang kurang memuaskan, korupsi kolusi nepotisme (KKN) yang masih melanda birokrasi, pola hubungan yang kurang harmonis antara eksekutif dan legislatif, dan hubungan antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota dan sebagainya. Fenomena ini hampir melanda semua Provinsi, Kabupaten/ Kota di Indonesia, yang tentunya tidak bisa dibiarkan berjalan secara terus-menerus, akan tetapi perlu mencari format atau reformasi kebijakan terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan reformasi kebijakan yang berkaitan birokrasi baik pada level pusat maupun pada level lokal/daerah.

Dan oleh karena itu tentu semua yang dihadapi ini, kita mendambakan suatu kualitas dan komitmen kabinet sekarang ini akan menjadi salah satu barometer yang penting tentang tingkat keseriusan pemerintah dalam mengatasi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan dalam merespon permasalahan dan kebutuhan publik demi mengatasi berbagai gangguan terhadap legitimasi pemerintahan dalam skala nasional maupun daerah. Formasi kabinet sekarang ini agaknya dihadapkan kepada dua target orientasi. **Pertama** dari sudut personal harus profesional baik pada tingkat Menteri maupun pejabat-pejabat birokrasi eselon di bawahnya sampai pada level daerah. **Kedua**, dari sudut kelembagaan diperlukan perampingan yang bermakna dalam pengorganisasian Kementerian dan lembaga pemerintah lainnya. Semua ini dibutuhkan oleh publik sebagai jaminan bahwa berbagai persoalan bangsa yang kini dihadapi secara berangsur-angsur diselesaikan, sekaligus membangun birokrasi pemerintahan yang handal dalam menghadapi berbagai permasalahan.

Kendatipun saat ini kita telah berada di era reformasi yang konon merupakan wadah diaplikasikannya berbagai perubahan, pengaruh-pengaruh lain masih berada disekitar birokrasi pemerintahan kita. Bahkan bagi sebagian orang, era reformasi yang merupakan jawaban terhadap persoalan bangsa ternyata masih menimbulkan persoalan yang sulit mendapatkan solusinya.

Suatu hal yang pasti adalah pada hakekatnya masyarakat lebih percaya pada hal-hal yang empirik dan praktis. Artinya suatu upaya pembangunan masyarakat haruslah menguntungkan secara empirik dan gamblang bagi sasaran pembangunan itu sendiri.

## KESIMPULAN

Artikel ini dimaksudkan untuk menawarkan sebuah diskusi: Apa peran administrator publik dalam rangka meningkatkan representasi kepentingan warga meskipun model lingkaran demokrasi di Amerika Serikat? Di halaman-halaman sebelumnya, ditawarkan tinjauan literatur tentang perwakilan demokrasi, birokrasi representatif, dan deliberatif demokrasi. Kemudian disarankan representasi konsep-deliberatif disesuaikan.

Penelitian, baik teoritis dan empiris-diperlukan untuk mengkonfirmasi nilai deliberatif representasi seperti yang digambarkan. Selanjutnya, pekerjaan yang harus dilakukan untuk memahami berbagai kemungkinan hubungan para pejabat terpilih dengan administrator dan warga negara, mengingat representasi deliberatif di arena administratif. Dalam hal yang sama, pekerjaan tambahan dapat menjelajahi implikasi dari konsep ini untuk unit administratif yang didasarkan pada kondisi anonimitas. Sebagai wakil deliberatif, artikel ini menunjukkan anonimitas tersebut tidak mungkin (atau berpotensi diinginkan), jika dianggap sebagai representasi yang memadai dan memang optimal oleh warga yang menghendakinya.

Paper ini mengajak kita untuk sesegera mungkin mewujudkan reformasi birokrasi atau birokrasi masa depan yang didambakan dengan memperhatikan beberapa hal yang disentil di atas

dan juga tetap memperhatikan empat aspek berikut: 1) mengakui bahwa masyarakat sebagai *citizen* memiliki hak atas kualitas pelayanan yang baik dari birokrasi, 2) mengorientasikan kinerja birokrasi dan akuntabilitas, 3) menata kembali pola hubungan Provinsi dan Kabupaten/Kota 4) mendesentralisasikan apa yang menjadi hak provinsi dan Kabupaten/Kota dalam rangka menciptakan tatanan yang demokratis sebagai momentum dalam memajukan bangsa ini dan khususnya Kabupaten/Kota yang melaksanakan otonomi daerah. Seiring dengan itu pula, semoga reformasi kebijakan pemerintahan daerah khususnya UU No. 32 tahun 2004 yang dalam taraf pembahasan/formulasi bisa menghasilkan solusi terhadap permasalahan yang terjadi.

## REFERENCES

- Adams, B. (2004). Public meetings and the democratic process. *Public Administration Review*, 64(1), 43–54.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beirele, T. C., & Konisky, D. M. (2000). Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4), 587–602.
- Box, R. C. (2004). Alternatives to representative primacy and administrative efficiency. *Administrative Theory & Praxis*, 26(4), 588–608.
- Bozeman, B. (2002). Public value failure: When efficient markets may not do. *Public Administration Review* 62 (2), 134–151.
- Bryer, T. A. (2009). Explaining responsiveness in collaboration: Administrator and citizen role perceptions. *Public Administration Review*, 69(2), 271–283.
- Bryer, T. A. (2007a). Negotiating Bureaucratic Responsiveness in Collaboration with Citizens: Findings from Action Research in Los Angeles. Doctoral Dissertation. University of Southern California, Los Angeles, CA.
- Bryer, T. A. (2007b). Toward a relevant agenda for a responsive public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 479–500.
- Bryer, T. A., & Cooper, T. L. (2007). Challenges in Enhancing Responsiveness in Neighborhood Governance. *Public Performance & Management Review*, 31(2): 190–213.
- Cooper, T. L. (1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Cooper, T. L., & Bryer, T. A. (2007). Collaboration between Los Angeles City Departments and Neighborhood Councils: Findings and Recommendations from the Collaborative Learning Project. Urban Institute Policy Brief, University of Southern California.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-Centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 76–88.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2008a). Outcomes achieved through citizen-centered collaborative public management. In R. O’Leary & L. Bingham (eds.), *Big ideas in collaborative public management*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2008b, September). From Collaborative Public Management to Collaborative Public Governance: Capacity Building for Sustainability. Presented at Minnowbrook 3 Conference, Lake Placid, NY.
- Denzau, A. T. & Munger, M. C. (1986). Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented. *American Political Science Review*, 80(1), 89–106.
- Disch, L. J. (2002). *The tyranny of the two-party system*. New York: Columbia University Press.
- Dolan, J., & Rosenbloom, D. H. (2003). *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Fiorina, M. P. (1970). *Representatives, Roll calls and constituents*. Lexington, MA: D. C. Heath.
- Follet, M. P. (1998). *The new state: Group organization—The solution of popular government*.

- University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 65–74.
- Gastil, J. (2008). *Political communication and deliberation*. Los Angeles: Sage Publications.
- Gastil, J. & Levine, P. eds. (2005). *The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey Bass.
- Guinier, L. (1994). *The Tyranny of the Majority. Fundamental fairness in representative democracy*. New York: Free Press.
- Gunlicks, A. (2003). *The lander and German federalism*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Hill, L. B. (1991). Who governs the American administrative state? A bureaucratic-centered image of governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(3), 261–294.
- Hindera, J. J. (1993). Representative bureaucracy: Further evidence of active representation in the EEOC District Offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 415–429.
- Horner, L., Lekhi, R., & Blaug, R. (2006). *Deliberative Democracy and the Role of public Managers Final Report of The Work Foundation’s Public Value Consortium*, November.
- Kakabadse, A., Kakabadse, N. K., & Kouzmin, A. (2008). Reinventing the Democratic Governance Project through information technology? A growing agenda for debate. In Nancy C. Roberts (ed.), *The age of direct citizen participation* (pp. 314–336). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Kathi, P. C. & Cooper, T. L. (2005). Democratizing the administrative state—Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 550–567.
- King, C. S., Feltey, K., & Susel, B. O. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation, *Public Administration Review*, 58, 317–327.
- Kingsley, D. J. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Yellow Springs, OH: Antioch Press.
- Lipset, S. M. (1952). Bureaucracy and social change. In R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey, & H. C. Selvin (Eds.), *Reader in bureaucracy*, New York: Free Press.
- Lukensmeyer, C. J. & Torres, L. H. (2006). *Public deliberation: A manager’s guide to public deliberation*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Macedo, S. et al. (2005). *Democracy at risk: How political choices undermine citizen participation and what we can do about it*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515–528.
- Mathews, D. (1999). *Politics for people: Finding a responsible public voice* (2<sup>nd</sup> ed.). Urbana: University of Illinois Press.
- Meier, K. C., & Nigro, L. G. (1976). Representative bureaucracy and policy preferences: A study in the attitudes of federal executives. *Public Administration Review*, 36(July/August), 458–470.
- Montanaro, L. (2008, April). Self-Authorized Representatives: Democratic Representation and Contemporary Politics. Paper presented at the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York: Oxford University Press.
- Nabatchi, T. (2008, September). Radical Individualism, Instrumental Rationality, and Public Administration: A Paper Formally Titled “Roofied and Rolled.” Presented at Minnowbrook 3 Conference, Blue Mountain Lake, New York.
- Nabatchi, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration. *American Review of Public Administration*, 40(4), 376–399.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Redman, E. (1973). *The dance of legislation*. New York: Simon and Schuster.
- Reich, R.B. (1985). Public administration and public deliberation: An interpretive essay. *The Yale Law Journal*, 94(7), 1617–1641.
- Rohr, J. A. (1986). *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.

- Rosener, J. B. (1978). Citizen participation: Can we measure its effective- ness? *Public Administration Review*, 38(5), 457–463.
- Rush, M. E. & Engstrom, R. L. (2001). *Fair and effective representation? Debating electoral reform and minority rights*. New York: Roman and Littlefield.
- Schneider, A. L. & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Thompson, F. J. (1976). Minority groups in public bureaucracies: Are passive and active representation linked. *Administration and Society*, 8(August), 201–226.
- Urbinati, N. (2006). *Representative democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Warren, M. & Castiglione, D. (2004). The transformation of democratic representation. *Democracy and Society*, 5, 20–22.
- Weeks, E. C. The Practice of Deliberative Democracy: Results from four large-scale trials. In Nancy C. Roberts (ed.), *The age of direct citizen participation*(pp. 296–313). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2008). Black or blue: Racial profil- ing and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 68(4), 654–664.