

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Birokratis : Jargon teknis, atau uraian yang berbelit-belit, yang dikaitkan dengan kaidah, peraturan, dan tindakan kebijakan pemerintah terhadap masyarakat umum dan terhadap satu sama lain. Terdapat kecenderungan untuk bertele-tele, membuka peluang bagi interpretasi yang bertentangan tentang kata, frase, dan prosedur yang sangat ambigu.¹ Hal ini mungkin adalah anggapan umum masyarakat terhadap pelayanan pengaduan masyarakat. Pengaduan masyarakat sendiri, pada prakteknya, sering ditujukan untuk membenahi kinerja “pejabat tingkat bawah” dengan melaporkannya kepada pejabat pembuat kebijakan yang memiliki kewenangan yang lebih. Pembenahan ini dilakukan karena kebanyakan pejabat di tingkat pembuat kebijakan, yang memiliki kewenangan yang lebih atas “pejabat tingkat bawah” tadi, tidak mengetahui realitas atau bahkan implementasi dari kebijakan yang sudah mereka susun. Sehingga banyak penyelewengan dan pelanggaran atas kebijakan tersebut yang membawa ekses negatif bagi masyarakat sebagai objek dari kebijakan tersebut.

Pelayanan pengaduan masyarakat sendiri memiliki dua unsur di dalamnya, yaitu pemerintah dan masyarakat, yang mana komunikasi

¹ Dan Nimmo, *Komunikasi Politik Komunikator, Pesan, dan Media*, Terj. Jalaluddin Rakhmat, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2011, hlm. 159.

interpersonal terjadi dengan saling tukar kata lisan di antaranya.² Ketidaktahuan pejabat di tingkat atas tadi haruslah difasilitasi untuk mendapatkan informasi secara langsung dari masyarakat terkait apa yang terjadi dan menjadi kebutuhan di “lapangan”. Sebuah pelayanan pengaduan masyarakat hendaknya menyalurkan apa yang menjadi aspirasi maupun keluhan-kesah masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga dalam hal ini aduan masyarakat tidak hanya ditampung, dijanjikan untuk diselesaikan, dan yang paling sering adalah petugas melempar tanggung jawab kepada petugas lain, melainkan disalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk tindak lanjut atas aduan tersebut.³

Pelayanan pengaduan masyarakat dapat dikategorikan sebagai komunikasi massa yang mana pada era kebebasan informasi berlangsung secara dua arah.⁴ Bukan hanya dari pemerintah kepada masyarakat, melainkan juga dari masyarakat kepada pemerintah. Maka dalam hal ini, diperlukan partisipasi masyarakat untuk dapat menjalankan mesin pelayanan pengaduan masyarakat yang memang ditujukan untuk memfasilitasi keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah. Masyarakat dapat berpartisipasi dengan bersikap kritis terhadap lingkungan sekitar dan berani melawan ketidakbenaran yang nampak di depan mata. Partisipasi masyarakat ini dapat dijabarkan dalam bentuk yang lebih nyata lagi, seperti dengan terlibat dalam Musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan),

² Ibid., hlm. 177.

³ Sad Dian Utomo, *Penanganan Pengaduan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Vol. 15 No. 3, 2008, hlm. 1.

⁴ Jalaludin Rakhmat, *Psikologi Komunikasi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, hlm. 192.

bersikap jujur dan kooperatif dalam pelaksanaan sensus/pendataan oleh pemerintah, dan bahkan pada level yang lebih tinggi lagi masyarakat dapat menjalankan mekanisme kontrol terhadap pemerintah dengan memanfaatkan berbagai sarana/prasarana pelayanan pengaduan masyarakat.

Masyarakat dapat melakukan pengaduan secara : 1) Langsung atau secara lisan melalui temu muka atau tatap muka, baik kepada kepala daerah dan/atau kepala OPD maupun melalui pejabat/petugas pengelola pengaduan; 2) Tidak langsung melalui surat atau media lainnya, seperti melalui surat, sambungan telepon yang disediakan khusus untuk menerima pengaduan, email atau media informasi lainnya.⁵ Melalui pengaduan secara langsung, masyarakat tidak hanya dapat mendengar suara dari pejabat pembuat kebijakan, tetapi dapat bersalaman dan mendapatkan tanggapan secara langsung tanpa harus menunggu berhari-hari atau berminggu-minggu. Sedangkan pengaduan secara tidak langsung menjadi masalah tersendiri, karena tidak adanya kontak langsung antara masyarakat dengan stakeholder terkait, sehingga muncul kesan seakan-akan segala yang disampaikan masyarakat hanyalah angin lalu. Perbedaan ini muncul karena dalam metode yang satu terdapat nilai interaksi, sehingga muncul rasa tanggung jawab untuk menindaklanjuti aduan secara langsung. Sedangkan metode tidak langsung tidak memiliki nilai interaksi di dalamnya, sehingga tidak muncul rasa tanggung jawab dikarenakan aduan tersebut tidak diajukan kepada seseorang, melainkan kepada instansi (banyak orang).

⁵ Lihat Pasal 9, Peraturan Bupati Tegal No. 10 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal

Selama ini sarana/prasarana pengaduan masyarakat secara tidak langsung sudah dibangun untuk memfasilitasi masyarakat dalam menyampaikan aduannya. Dalam KEPMENPAN Nomor 63 tahun 2003, untuk menampung pengaduan, unit pelayanan wajib menyediakan saluran pengaduan misalnya : kotak pengaduan, loket pengaduan, bisa juga melalui *call center*, *hotline*, atau melalui media massa seperti radio, koran, dll.⁶ Namun selama ini sarana/prasarana pengaduan masyarakat di atas pada prakteknya lebih bersifat “penampungan saran” dan bukan penindaklanjutan terhadap saran/masukan tersebut. Masukan/saran yang disampaikan dari bawah (rakyat) ke atas (pemerintah) sering kali disumbat oleh pemerintah sendiri, aduan masyarakat sering kali hanya sampai ke telinga pemerintah di tingkat bawah, yang enggan untuk meneruskannya ke atas dikarenakan adanya ekses negatif yang mungkin diterima apabila aduan tersebut diteruskan ke atas. Dengan keadaan yang demikian, tahapan pengaduan masyarakat yang dilakukan tidak sampai kepada tahap respon/tindak lanjut terhadap laporan-laporan yang diterima oleh pemerintah. Sehingga sering muncul anggapan bahwa wakil rakyat tidak merepresentasikan kepentingan rakyat, padahal mereka dipilih dari, oleh, dan untuk rakyat. Namun hal ini tidak sepenuhnya menjadi kesalahan pejabat di tingkat atas (yang dipilih rakyat) melainkan pemerintahan yang tidak representatif ini sering juga

⁶ Muhammad Rizal Setiawan, *Keefektifan Penanganan Keluhan (Complaint Handling) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Vol. 3 No. 3, 2015, hlm. 56.

disebabkan oleh tidak berjalannya mesin aduan masyarakat sebagaimana mestinya.

Jika menilik permasalahan-permasalahan pengaduan masyarakat di atas, maka dapat digarisbawahi bahwa ketiadaan interaksi antara pemimpin dan pengikut lah yang menjadi alasan utamanya. Pemimpin merupakan pejabat yang dipilih dan ditunjuk dalam posisi pembuat kebijakan, yaitu pejabat kebijakan seperti Presiden, kabinet dan kepala jawatan serta bawahan mereka, anggota kongres dan pembantu mereka, pejabat yudikatif, dan sebagainya.⁷ Interaksi antara yang dipimpin dengan pemimpinnya menjadi sangatlah penting, akibat adanya rasa tanggung jawab yang muncul di antara keduanya. Dengan adanya rasa tanggung jawab tersebut, maka kedua belah pihak akan berusaha semaksimal mungkin memenuhi permintaan satu sama lain. Pemimpin, dalam hal ini kepala daerah, dapat meminta masyarakatnya untuk menjaga ketentraman, menjauhi narkoba, dan menghindari perbuatan-perbuatan tercela lainnya dengan sosialisasi langsung atau himbauan kepada masyarakat. Sedangkan yang dipimpin, dalam hal ini masyarakat, dapat menyampaikan keluh kesahnya kepada kepala daerahnya dengan datang langsung ke balai kota ataupun turut terlibat dalam Musrenbang.

Interaksi antara kepala daerah dengan masyarakatnya ini sendiri juga menjumpai berbagai hambatan, seperti waktu, biaya, birokrasi yang berbelit, dan lain-lain. Sangat sulit bagi masyarakat untuk menyesuaikan waktu dengan kesibukan yang dimiliki oleh kepala daerahnya, sedangkan bagi

⁷ Dan Nimmo, op. cit., hlm. 228.

masyarakat di daerah perbatasan/pinggiran biaya menjadi persoalan tersendiri untuk mencapai pusat pemerintahan, birokrasi yang berbelit menimbulkan keengganan masyarakat untuk dapat berinteraksi dengan kepala daerahnya, sehingga interaksi antara pemimpin dan yang dipimpinnya urung terjadi. Dalam hal ini, maka kepala daerah harus mencari solusi untuk dapat menjalin ikatan dengan masyarakat, yang notabene merupakan pemberi amanat kepadanya. Segala hambatan/penghalang sebisa mungkin dikurangi dalam usaha masyarakat untuk menjangkau pemimpinnya. Dengan begitu, dalam hal pengaduan masyarakat, masyarakat dapat menyampaikan aduannya secara langsung tanpa melalui berbagai perantara kepada kepala Daerah, dan kepala Daerah dapat mendengarkan keluhan-kesah masyarakat secara langsung dari mulut masyarakat tanpa melalui pihak ketiga.

Berkaitan dengan hal ini, beberapa kepala daerah telah berusaha membuka pelayanan pengaduan masyarakat, seperti Sesi Layanan Aduan di Balai Kota yang dilakukan oleh Basuki Tjahaja Purnama (Gubernur DKI Jakarta), Sistem Aduan Via *Twitter* oleh Ganjar Pranowo (Gubernur Jawa Tengah), Pemberdayaan UPKP2 (Unit Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik) oleh Yoyok Riyo Sudibyo (Bupati Batang), dan Aplikasi E-Wadul Surabaya oleh Tri Rismaharini (Walikota Surabaya). Pemerintah Kabupaten Tegal pun melakukan usaha dalam membuka pelayanan pengaduan masyarakat melalui siaran “Kabar Bupatiku”, disiarkan oleh Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Slawi Ayu FM dan telah melakukan siaran

perdananya pada 2 Februari 2015.⁸ Perbedaannya dengan pelayanan pengaduan masyarakat di daerah lain, seperti yang telah disampaikan di atas, adalah siaran “Kabar Bupatiku” ini menekankan pada adanya interaksi langsung yang bersifat publik, artinya pada waktu yang sama aduan dan tanggapan yang berlangsung dapat didengar oleh banyak orang.

Siaran “Kabar Bupatiku” ini diperkuat dengan lahirnya Peraturan Bupati Tegal Nomor 10 Tahun 2015 yang menjadikan Radio Slawi Ayu FM sebagai media elektronik di Kabupaten Tegal yang bertugas menangani pengaduan dari masyarakat secara langsung yang disampaikan melalui *SMS gateway* dan telepon langsung dan dapat didengarkan melalui gelombang 99.3 FM, setiap hari Senin pukul 08.00 WIB.⁹ Substansi pengaduan masyarakat yang diterima dibagi menjadi dua, yaitu : substansi pengaduan masyarakat berkadar pengawasan dan substansi pengaduan masyarakat tidak berkadar pengawasan. Pengaduan berkadar pengawasan adalah pengaduan yang berisi informasi adanya indikasi terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparatur, sehingga menyebabkan kerugian masyarakat/negara/daerah. Sedangkan Pengaduan tidak berkadar pengawasan adalah pengaduan masyarakat yang berisi informasi berupa sumbang saran, kritik konstruktif, permintaan sumbangan,

⁸ Dikutip dari <http://www.tegalkab.go.id> diakses pada 11 April 2017 pukul 20.50 WIB

⁹ Dikutip dari <http://www.tegalkab.go.id> diakses pada 11 April 2017 pukul 20.50 WIB

dan lain sebagainya, sehingga bermanfaat bagi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.¹⁰

Dengan melihat realitas yang ada, bahwa belum ada publikasi terkait siaran “Kabar Bupati”, utamanya dalam hal tindak lanjut, maka penelitian ini perlu untuk dilakukan untuk memberikan publikasi terkait tindak lanjut siaran “Kabar Bupati” dalam pengelolaan pengaduan masyarakat Kabupaten Tegal. Penelitian ini juga memfokuskan kepada pengaduan tidak berkadar pengawasan dikarenakan pengaduan ini lebih mengarah kepada kritik konstruktif yang dapat bermanfaat bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Dengan melihat uraian latar belakang di atas, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap pengelolaan pengaduan masyarakat yang substansinya tidak berkadar pengawasan, oleh Satuan Kerja Pemerintah Daerah terkait, yakni pada Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Slawi Ayu FM. Maka dari itu penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Pengelolaan Tindak Lanjut Pengaduan Masyarakat pada Siaran “Kabar Bupati” di Kabupaten Tegal Tahun 2017”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengelolaan tindak lanjut pengaduan masyarakat pada siaran “Kabar Bupati” berkaitan dengan aduan tidak berkadar pengawasan?

¹⁰ Lihat Pasal 1, Peraturan Bupati Tegal No. 10 Tahun 2015

2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi sebuah aduan tidak berkadar pengawasan ditindaklanjuti?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan diadakannya penelitian ini adalah :

1. Menjelaskan pengelolaan tindak lanjut pengaduan masyarakat pada siaran “Kabar Bupatiku” berkaitan dengan aduan tidak berkadar pengawasan; dan
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi sebuah aduan tidak berkadar pengawasan ditindaklanjuti.

1.4. Manfaat Penelitian

Secara umum, penelitian memiliki dua manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Sehingga manfaat yang diharapkan dari dilakukannya penelitian ini adalah :

1.4.1. Manfaat teoritis

Penelitian ini secara teoritis memberikan sumbangsih penting dalam menambah wawasan, khususnya dalam hal pengelolaan siaran “Kabar Bupatiku” bagi masyarakat Kabupaten Tegal. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan di bidang pengelolaan siaran aduan masyarakat. Penelitian ini secara teoritis memberi konsep bagi penelitian selanjutnya khususnya dalam bidang pengelolaan siaran aduan masyarakat melalui media radio.

1.4.2. Manfaat praktis

1.4.2.1. Bagi Pemerintah

Bagi Pemerintah Kabupaten Tegal, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi badan pelaksana dan instansi terkait dengan pengelolaan siaran aduan masyarakat untuk kemudian dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi dan perbaikan dalam pelaksanaan siaran aduan masyarakat. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai indikator efektifitas pengelolaan siaran “Kabar Bupatiku”, sehingga langkah-langkah dalam pengelolaan siaran aduan masyarakat yang ada di Kabupaten Tegal dapat dijadikan pertimbangan bagi daerah lain untuk dapat membuka ruang aduan masyarakat.

1.4.2.2. Bagi Masyarakat

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan perbendaharaan informasi masyarakat berkaitan dengan pengelolaan siaran aduan masyarakat di Kabupaten Tegal dapat bertambah.

1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1. Implementasi Kebijakan

Secara etimologis kebijakan publik terdiri dari dua kata kebijakan dan publik. Menurut Parsons istilah yang lazim dipakai sebagai sandingan publik adalah :

1. Kepentingan publik (*public interest*)
2. Opini publik (*public opinion*)
3. Barang-barang publik (*public good*)

4. Hukum publik (*public law*)
5. Sektor publik (*public sector*)
6. Kesehatan publik (*public health*)
7. Transportasi publik (*public transport*)
8. Pendidikan publik (*public seduction*)
9. Siaran layanan publik (*public service broad-casting*)
10. Akuntabilitas publik (*public accountability*)
11. Toilet publik (*public toilets*)
12. Ketertiban umum (*public order*)
13. Utang publik (*public debt*)¹¹

Sedangkan menurut Richard Rose, kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.¹² Sedangkan menurut Robert Estone, kebijakan publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.¹³ James Anderson sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut :

1. Formulasi masalah (*problem formulation*)
2. Apa masalahnya? Apa yang membuat masalah tersebut menjadi rapat dalam agenda pemerintah?

¹¹ Ismail Nawawi, *Public Policy Analisis, Strategi, Advokasi, Teori dan Praktek*, PMN, Surabaya, 2009, hlm. 2.

¹² Ibid., hlm. 8

¹³ Ibid., hlm. 8.

3. Formulasi kebijakan (*formulation*)
4. Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
5. Penentuan kebijakan (*adoption*) : Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan/kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
6. Implementasi (*implementation*) : Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
7. Evaluasi (*evaluation*) : Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?¹⁴

Sebuah kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk memengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.¹⁵

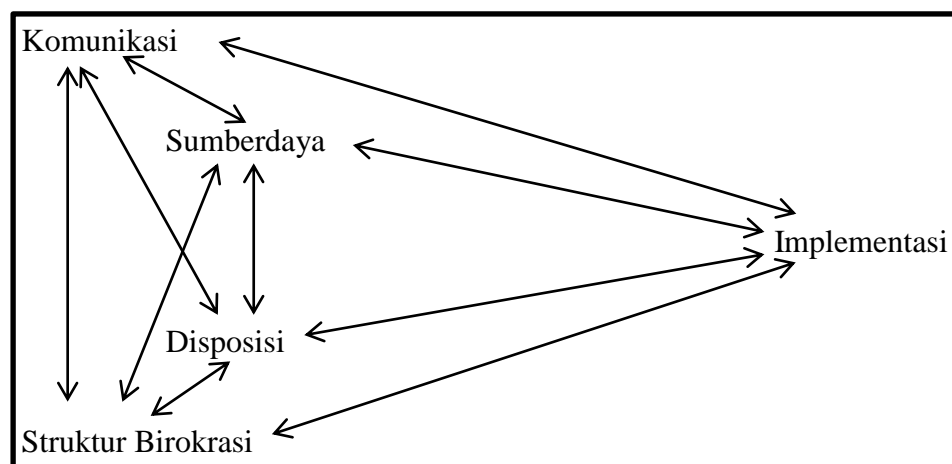
¹⁴ Ibid., hlm. 15-16.

¹⁵ AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 87.

Dalam pandangan George C. Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

Gambar 1.1.

Variabel Implementasi Kebijakan menurut George C. Edwards III



Sumber : AG Subarsono, 2013 : 87

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan

menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.¹⁶

1.5.2. Komunikasi Masyarakat

Komunikasi adalah (1) pernyataan diri yang efektif, (2) pertukaran pesan-pesan yang tertulis, pesan-pesan dalam percakapan, bahkan melalui imajinasi, (3) pertukaran informasi atau hiburan dengan kata-kata melalui percakapan atau dengan metode lain, (4) pengalihan informasi dari seseorang kepada orang lain, (5) pertukaran makna antarpribadi dengan sistem simbol, dan (6) proses pengalihan pesan melalui saluran tertentu kepada orang lain dengan efek tertentu (Wahlstrom, 1992).¹⁷ Secara sederhana komunikasi adalah proses pertukaran informasi yang terjadi antarmanusia dengan metode, teknik, dan saluran tertentu, bertujuan untuk memperoleh pemahaman terhadap makna informasi (*the meaning of information*) demi tercapainya maksud tertentu.¹⁸ Dasar dari semua komunikasi manusia adalah “komunikasi antarpersonal” karena komunikasi ini melibatkan otak dan hati manusia yang terlibat di dalamnya.¹⁹

Menurut Arni Muhammad, komunikasi interpersonal adalah proses pertukaran informasi di antara seseorang dengan paling kurang seorang lainnya atau biasanya di antara dua orang yang dapat langsung diketahui

¹⁶ Ibid., hlm. 90-92.

¹⁷ Alo Liliweri, *Strategi Komunikasi Masyarakat*, LkiS Yoyakarta, Yogyakarta, 2010, hlm. 112.

¹⁸ Ibid., hlm. 211.

¹⁹ Ibid., hlm. 213.

balikannya (komunikasi langsung).²⁰ Prinsip-prinsip pokok pikiran yang terkandung dalam pengertian tersebut, dapatlah dikemukakan pengertian yang sederhana, bahwa komunikasi interpersonal atau komunikasi antarpribadi adalah proses penyampaian dan penerimaan pesan antara pengirim pesan (*sender*) dengan penerima (*receiver*) baik secara langsung maupun tidak langsung. Komunikasi dikatakan terjadi secara langsung (primer) apabila pihak-pihak yang terlibat dalam komunikasi dapat saling berbagi informasi tanpa melalui media. Sedangkan komunikasi tidak langsung (sekunder) dicirikan oleh adanya penggunaan media tertentu. Komunikasi interpersonal pada hakikatnya adalah suatu proses. Kata lain dari proses, ada yang menyebut sebagai sebuah transaksi dan interaksi. Transaksi mengenai apa? Mengenai gagasan, ide, pesan, simbol, informasi, atau *message*. Sedangkan istilah interaksi mengesankan adanya suatu tindakan yang berbalasan. Dengan kata lain suatu proses hubungan yang saling pengaruh mempengaruhi. Jadi interaksi sosial (*social interaction*) adalah suatu proses berhubungan yang dinamis dan saling pengaruh-mempengaruhi antarmanusia. Di dalam kata “proses” terdapat pula makna adanya aktivitas, ialah aktivitas menciptakan, mengirimkan, menerima, dan menginterpretasi pesan.²¹

Komunikasi interpersonal dengan pendekatan dialogis memiliki ciri : terjadinya percakapan atau dialog, menuju proses berbagi informasi. Jadi dalam pendekatan ini kedua belah pihak berada pada posisi sejajar. Mereka

²⁰ Suranto Aw, *Komunikasi Interpersonal*, GRAHA ILMU, Yogyakarta, 2011, hlm. 4.

²¹ *Ibid.*, hlm. 5.

tidak membujuk teman bicaranya agar mau menerima pendapat yang dimiliki. Bahkan kedua belah pihak bersedia mengubah pandangannya dan mendengarkan pandangan teman bicara. Togar M. Simatupang menyebutkan ada dua macam sistem, yaitu sistem alamiah dan buatan.²² Sistem alamiah adalah sistem yang telah terbentuk dengan sendirinya yang dapat ditemui di alam bebas. Misalnya sistem ekologi, tata surya, dsb. Sedangkan sistem buatan adalah sistem yang diciptakan dan dikendalikan dengan tujuan tertentu. Dengan demikian, sistem komunikasi interpersonal termasuk sebuah sistem buatan, dengan alasan : (a) adanya sistem komunikasi interpersonal karena direncanakan dan diciptakan sebagai upaya untuk transaksi informasi; dan (b) dalam aktivitasnya, sistem komunikasi interpersonal dikendalikan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam komunikasi.

Komunikasi dalam Hubungan Masyarakat. Humas berkata tentang apa dengan cara-saluran (metode, teknik, strategi) apa, kepada siapa dengan efek apa. Sumber-humas, pesan-informasi tentang kebijakan pemerintah/pimpinan, saluran-media (massa), penerima-individu, kelompok, audiens, publik, massa-memimbulkan efek tertentu sehingga individu, kelompok, *audiens*, publik atau massa berubah menjadi sumber-mengirimkan pesan balik sebagai reaksi, melalui saluran tertentu-dan diterima oleh humas sebagai penerima, dst.²³ Tujuan utama humas : penyelenggaraan komunikasi timbal balik antara suatu organisasi dan publik yang berpengaruh atas tujuan organisasi. Tujuan-

²² Ibid., hlm. 56.

²³ Alo Liliweri, op. cit., hlm. 212-213.

untuk menciptakan saling pengertian (*mutual understanding*) dan dukungan bagi tercapainya tujuan, kebijakan, dan tindakan organisasi.²⁴

Herbert Blumer mengemukakan pendapatnya dengan membedakan publik dan massa. *Publik*, menurut Blumer, mengacu kepada sekelompok orang yang (a) berhadapan dengan suatu masalah, (b) dibagi menurut bagaimana mereka menghadapi masalah itu, dan (c) mengemukakan perbedaan-perbedaannya melalui diskusi. Di pihak lain, *massa* terdiri atas orang-orang dari berbagai cara hidup dan tingkat sosial yang perhatiannya lebih penting daripada keanggotaan kelompok mereka; massa terdiri atas orang-orang anonim (berlawanan dengan anggota kelompok, mereka tidak saling mengenal), yang jarang berinteraksi, terorganisasi sangat longgar, dan bertindak tidak bersama-sama, tetapi secara spontan sebagai perseorangan.²⁵

Penyiaran dalam Teori Komunikasi. Teori Komunikasi Linear, dalam khazanah ilmu komunikasi dikenal berbagai teori komunikasi massa yang dikemukakan oleh para ahli. Berbagai teori itu mencoba menjelaskan bagaimana proses berjalannya pesan dari sumber (*source*) kepada pihak yang menerima pesan atau komunikan (*receiver*). Teori-teori awal mengenai komunikasi massa yang lahir menjelang Perang Dunia I dan terus digunakan hingga usai Perang Dunia II selalu menggambarkan proses berjalannya pesan secara satu arah (linear) atau *one way direction*. Pandangan bahwa komunikasi massa adalah proses yang berjalan satu arah tanpa adanya

²⁴ Ibid., hlm. 217.

²⁵ Dan Nimmo, op. cit., hlm. 133.

feedback ataupun jika ada sifatnya terlambat (*delayed feedback*) sangat dominan di Indonesia. Pada komunikasi massa, umpan balik sebagai respons boleh dikatakan hanyalah *zero feedback*.²⁶ Mungkin orang mengirim surat ke redaksi, menelepon ke pemancar, atau memijit semacam alat monitor, tetapi sebagai umpan balik volumenya terbatas dan salurannya hampir selalu tunggal. Dari segi ini, anggapan muncul menilai komunikasi massa adalah komunikasi yang satu arah.²⁷

Teori Komunikasi Sirkular. Dari uraian di atas dapat diketahui, terkait dengan masalah umpan balik atau *feedback* ini, bahwa teori komunikasi massa berkebang atau berevolusi dari waktu ke waktu. Pada awalnya, teori komunikasi massa tidak mengenal adanya umpan balik dalam proses komunikasi (*zero feedback*). Tahap selanjutnya muncul pengakuan bahwa umpan balik itu ada, namun datang terlambat (*delayed*). Seiring dengan perkembangan teknologi dan dengan semakin banyaknya pilihan media massa ternyata teori komunikasi linear sudah tidak cocok lagi menggambarkan fenomena komunikasi massa pada era kebebasan informasi. Ketika itu orang mencoba memberikan respons terhadap apa yang disajikan media massa, baik itu berupa komentar, pendapat, pujian kritik, saran, dan sebagainya yang disampaikan secara tertulis melalui surat yang ditujukan ke kantor surat kabar atau ke stasiun penyiaran. Teknologi komunikasi yang digunakan masyarakat ketika itu pada umumnya baru berupa surat yang dikirim melalui kurir (kantor pos) yang relatif lambat. Hal ini mengakibatkan

²⁶ Jalaludin Rakhmat, op. cit., hlm. 192.

²⁷ Ibid., hlm. 192.

tanggapan (*feedback*) atau respons dari penerima pesan diterima terlambat, beberapa hari kemudian setelah surat kabar diterbitkan atau suatu program siaran ditayangkan.

Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa umpan balik itu bisa bersifat langsung dan segera. Kecepatan umpan balik yang diterima media penyiaran dari audiennya saat ini memiliki kecepatan yang sama sebagaimana komunikasi tatap muka (*interpersonal*). Media penyiaran sudah memiliki analogi yang sama dengan komunikasi *interpersonal* sebagaimana dua orang yang sedang berbicara tadi. Hal ini dapat kita lihat dari banyaknya program interaktif pada media penyiaran. Program interaktif adalah acara siaran televisi atau radio yang melibatkan audien yang ada di rumah atau di mana saja.²⁸ Dengan demikian, terjadi komunikasi antara penyiar atau pembawa acara (*komunikator*) dengan audien. Komunikasi antara penyiar televisi atau radio berlangsung dengan melibatkan medium komunikasi lainnya misalnya telepon, SMS, faks, email, dan lain-lain. Dengan demikian, volume umpan balik yang diterima media massa saat ini sudah menjadi tidak terbatas, bersifat seketika dan salurannya hampir-hampir tidak pernah tunggal. Suatu program siaran televisi dan radio saat ini bisa mendapatkan respons dalam bentuk telepon, SMS, Faks, dan sebagainya dalam jumlah ratusan bahkan ribuan sehingga jumlah *feedback* atau respons yang bisa diterima menjadi tidak terbatas.

²⁸ Morissan, *Manajemen Media Penyiaran Strategi Mengelola Radio & Televisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 22.

Paradigma Efektifitas Komunikasi. Jika kita tetap bertahan pada paradigma penyelenggaraan “pemerintahan lama” maka suatu waktu masyarakat akan mengatakan “kami tidak perlu lagi dengan Humas atau Infokom”. Cutlip dan Centre mengungkapkan bahwa idealnya Humas itu dimasukkan ke dalam staf inti, langsung berada di bawah pimpinan sehingga lebih mampu menjalankan tugasnya.²⁹ Jadi, idealnya, Humas itu berfungsi sebagai saluran langsung dari lingkungan di mana terjadi proses pengambilan keputusan yang dibuat itu dipahami dan diterima. Selain itu, Humas juga bertugas menampung suara-suara atau tanggapan masyarakat mengenai kebijakan dan tindakan-tindakan yang diambil oleh instansi atau lembaga yang bersangkutan.

Komunikasi interpersonal diistilahkan sebagai komunikasi yang terjadi antara beberapa individu (bukan banyak individu) yang saling kenal satu sama lainnya dalam periode waktu tertentu. Dengan kata lain, seseorang akan memandang individu lain sebagai seorang yang unik, tergantung dari kualitas hubungan interpersonal dengan orang tersebut. Dengan demikian, ada fakta yang harus kita perhatikan, bahwa dalam berkomunikasi perhatian kita justru lebih tertuju kepada figur orang yang berkomunikasi dengan kita. Dalam hal ini, “siapa” lebih penting dari “apa”.³⁰ Komunikasi interpersonal dapat dikatakan efektif apabila pesan diterima dan dimengerti sebagaimana dimaksud oleh pengirim pesan, pesan ditindaklanjuti dengan sebuah

²⁹ Alo Liliweri, *op. cit.*, hlm. 227.

³⁰ Suranto Aw, *op. cit.*, hlm. 77.

perbuatan secara suka rela oleh penerima pesan, dapat meningkatkan kualitas hubungan antarpribadi, dan tidak ada hambatan untuk hal itu (Hardjana, 2003).³¹ Berdasarkan definisi tersebut dapat dikatakan bahwa komunikasi interpersonal dikatakan efektif, apabila memenuhi tiga persyaratan utama, yaitu : (1) pesan yang dapat diterima dan dipahami oleh komunikan sebagaimana dimaksud oleh komunikator; (2) ditindak-lanjuti dengan perbuatan secara suka rela; (3) meningkatkan kualitas hubungan antarpribadi.

1.5.3. Pengelolaan Pengaduan

Pemerintah yang baik diwujudkan dalam sebuah kerjasama yang solid antar penyelenggara pemerintahan dan juga bertanggung jawab. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik tersebut maka diperlukan sinergi yang kondusif diantara pemerintah, swasta dan masyarakat. Menurut Utomo, dengan pendekatan desentralisasi, peluang masyarakat untuk berpartisipasi sangat dimungkinkan dengan semakin dekatnya jarak antara masyarakat dan pemerintah.³² Masyarakat berhak mendapatkan informasi pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah sebagai aktor dari target pemenuhan kepentingan oleh pemerintah. Oleh karena itu, masyarakat berhak menggunakan media pengaduan jika kinerja pemerintah tidak sesuai dengan harapannya dan hal itu harus disediakan oleh pemerintah. Di lain pihak, sebagai salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas pelayanannya, maka pemerintah berkewajiban untuk menerima dan mengelola pengaduan yang

³¹ Ibid., hlm. 77.

³² Witra Apdhi Yohanitas dan Teguh Henry Prayitno, *Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Kota Bekasi*, Jurnal Borneo Administrator, Vol. 10 No. 3, 2014, hlm. 330.

masuk dari masyarakat dan juga wajib menyediakan sarana pengaduan. Untuk itu inovasi dibutuhkan untuk memperbaikinya. Inovasi di sektor publik pada saat ini menjadi sebuah keharusan untuk membuat ketersediaan layanan yang semakin mudah, murah, terjangkau dan merata. Tolak ukur pelayanan yang berkualitas, menurut Parasuraman, dapat dicermati melalui: bukti langsung (*tangibles*); kehandalan (*reability*); kepekaan/daya tanggap (*responsiveness*); jaminan (*assurance*) dan kemampuan untuk memahami kebutuhan pelanggan (*emphaty*).³³

Pengaduan masyarakat adalah bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat kepada aparat pemerintah, berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan, atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun.³⁴ Sedangkan manajemen komplain, menurut Fandy Tjiptono, adalah suatu sistem yang digunakan untuk memonitor setiap sikap dan kepuasan para pengguna layanan, penyalur, dan partisipan lain dalam sistem pemasaran sehingga manajemen dapat mengambil langkah yang lebih cepat untuk menyelesaikan masalah.³⁵ Pengelolaan pengaduan masyarakat adalah proses kegiatan yang meliputi penerimaan, pencatatan, penelaahan, konfirmasi, klarifikasi, penelitian, pemeriksaan, pelaporan, tindak lanjut, dan pengarsipan.³⁶ Dalam Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat dalam Pelayanan Publik BAPPENAS (2010) menguraikan bahwa manajemen pengaduan masyarakat terdiri dari empat aspek antara lain :

³³ Ibid., hlm. 332-333.

³⁴ Lihat Pasal 1, Peraturan Bupati Tegal No. 10 Tahun 2015

³⁵ Muhammad Rizal Setiawan, op. cit., hlm. 59.

³⁶ Lihat Pasal 1, Peraturan Bupati Tegal No. 10 Tahun 2015

1. Prinsip-Prinsip Dasar, terdiri dari 4 elemen yaitu :
 - (1) Prinsip dasar pertama adalah jawaban atas pertanyaan “Kepada siapa mengabdikan?”
 - (2) Mengontrol sumber dan alur masuk Pengaduan
 - (3) Mengontrol Respons Kelembagaan
 - (4) Sikap dasar dalam menerima pengaduan
2. Elemen Penanganan Pengaduan, yang terdiri dari :
 - (1) Sumber atau Asal Pengaduan
 - (2) Isi Pengaduan
 - (3) Unit Penanganan Pengaduan
 - (4) Respons Pengaduan
 - (5) Umpan Balik
 - (6) Laporan Penanganan Pengaduan
3. Bentuk Pengaduan
4. Saluran Pengaduan, di bagi menjadi dua yaitu :
 - (1) Saluran Internal
 - (2) Saluran Eksternal ³⁷

Tujuan umum pengelolaan pengaduan/penanganan pengaduan (PP) menurut Bappenas (2010) adalah menyediakan sistem, prosedur, dan mekanisme yang memungkinkan segala keluhan ataupun protes dari semua pihak dapat dikelola dengan baik sehingga tidak menimbulkan gejolak dan

³⁷ Dimas Ramdhana Prasetya, Tjahjanulin Domai, Lely Indah Mindarti, *Analisis Pengelolaan Pengaduan Masyarakat dalam Rangka Pelayanan Publik (Studi pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Malang)*, Jurnal Administrasi Publik , Vol. 2 No. 1, 2017, hlm. 1153.

mengganggu kelancaran jalannya kegiatan suatu institusi pemerintah.³⁸ Menurut Brewer, dalam tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang efektif, diperlukan upaya untuk selalu memastikan bahwa keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik ditangani secara efektif dan hak masyarakat dapat terpenuhi.³⁹ Apabila ditangani dengan baik, keluhan ini dapat menjadi masukan yang cukup berarti bagi peningkatan kualitas pelayanan publik. Pemerintah yang dalam hal ini adalah abdi masyarakat sebagai penyedia pelayanan perlu melakukan berbagai upaya diantaranya adalah penanganan pengaduan dari masyarakat. Pengaduan masyarakat merupakan elemen penting dalam instansi pemerintahan, karena pengaduan bertujuan memperbaiki kekurangan dari program kerja yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Di dalam bukunya, Gorton menjelaskan bahwa, terdapat 7 prinsip dalam penanganan pengaduan yang dapat dijadikan inti dari komponen pelayanan dan dapat dimengerti oleh setiap level organisasi. Prinsip-prinsip tersebut, yaitu :

1. *Quality Improvement* (Peningkatan Kualitas)

Penanganan pengaduan merupakan bagian yang penting dalam pendekatan peningkatan kualitas. Peningkatan kualitas merupakan proses

³⁸ Witra Apdhi Yohanitas dan Teguh Henry Prayitno, op. cit., hlm. 333.

³⁹ Triyastuti Setianingrum dan Yam'ah Tsalatsa, *Mempertanyakan Responsivitas Pelayanan Publik Pada Pengelolaan Pengaduan Kasus UPIK Di Kota Yogyakarta*, Jurnal Kependudukan dan Kebijakan, Vol. 24 No. 1, 2016, hlm. 5.

sistematis dalam pelayanan yang secara kontinuitas dievaluasi dan ditingkatkan.

2. *Open Disclosure* (Keterbukaan Menerima Pengaduan)

Elemen-elemen keterbukaan adalah pernyataan bersalah, penjelasan secara faktual atas apa yang telah terjadi, konsekuensi potensial dan langkah yang diambil dalam mengatur peristiwa dan mencegah kesalahan yang berulang.

3. *Commitment* (Komitmen)

Seluruh anggota organisasi memiliki komitmen yang tinggi untuk mengintegrasikan manajemen pengaduan dan keinginan untuk menyediakan kebutuhan yang diperlukan dalam proses pelayanan secara efektif.

4. *Accessibility* (Aksesibilitas)

Organisasi mendorong masyarakat dan pegawai untuk saling memberikan timbal balik dalam hal pelayanan dan membuat pelayanan semakin mudah untuk satu sama lainnya.

5. *Responsiveness* (Kemampuan Bereaksi)

Bentuk pelayanan dalam sebuah organisasi harus berorientasi kepada masyarakat, sebagai pihak yang berhak menerima pelayanan. Organisasi juga harus mau menerima pengaduan dan menyelesaikan pengaduan secara serius.

6. *Transparency & Accountability* (Transparansi dan Bertanggung Jawab)

Proses dalam penanganan pengaduan harus dapat dijelaskan secara baik, terbuka dan bertanggung jawab kepada pegawai dan masyarakat.

7. *Privacy & Confidentially* (Privasi dan Kerahasiaan)

Pelayanan dalam penanganan pengaduan mengutamakan pada sifatnya yang pribadi dan rahasia dari masyarakatnya dan informasi yang diterima selama proses pengaduan berlangsung, saat dalam pembuatan keputusan harus terbuka dan bertanggung jawab.⁴⁰

1.6. Operasionalisasi Konsep

Pengaduan masyarakat adalah bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat kepada aparat pemerintah, berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan, atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun. Pengelolaan pengaduan masyarakat adalah proses kegiatan yang meliputi penerimaan, pencatatan, penelaahan, penyaluran, konfirmasi, klarifikasi, penelitian, pemeriksaan, pelaporan, tindak lanjut, dan pengarsipan yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Menerima setiap pengaduan dari masyarakat

Dalam penelitian ini proses penerimaan terhadap aduan masyarakat dapat diperoleh dari siaran “Kabar Bupatiku” yang sedang berlangsung. Dengan begitu, bagaimana setiap aduan masyarakat yang diterima melalui siaran “Kabar Bupati” dapat dilihat.

⁴⁰ Ibid., hlm. 100-101.

2. Dokumen pengaduan masyarakat yang diterima, ditatausahakan dengan cara dicatat dan ditelaah

Penelitian juga dilakukan untuk melihat penatausahaan aduan yang diterima, melalui pencatatan oleh pengelola siaran “Kabar Bupati” dan OPD. Pencatatan aduan masyarakat ini dapat diperoleh dari pelaksana dokumentasi siaran “Kabar Bupati” dan notulen dari OPD.

3. Penelaahan terhadap pengaduan masyarakat yang diterima

Penelitian dilakukan dengan melihat identifikasi permasalahan, perumusan tindak lanjut penanganan, dan penentuan kelompok masalah berdasarkan jenis penyimpangannya oleh pengelola siaran “Kabar Bupati” bersama-sama dengan *stakeholders* terkait.

4. Penyaluran berdasarkan hasil penelaahan

Setelah ditelaah, maka pengelola bersama *stakeholders* mengetahui kemana aduan tersebut harus disalurkan. Yang mana penelitian akan dilakukan dengan melihat bagaimana penyaluran aduan kepada OPD melalui siaran “Kabar Bupati”.

5. Konfirmasi terkait identifikasi dan masalah terlapor

Proses selanjutnya adalah konfirmasi, di mana penelitian akan dilakukan dengan melihat proses mendapatkan penegasan mengenai keberadaan terlapor yang teridentifikasi, dan apabila memungkinkan termasuk masalah yang dilaporkan/diadukan yang dilakukan oleh pengelola siaran “Kabar Bupati” bersama OPD.

6. Klarifikasi pada sumber pengaduan dan instansi terkait

Dengan melihat proses penjernihan masalah atau kegiatan yang memberikan penjelasan mengenai permasalahan yang diadukan pada proporsi yang sebenarnya kepada sumber pengaduan dan instansi terkait. Penelitian ini melihat bagaimana pengelola siaran “Kabar Bupatiku” bersama OPD melaksanakan fungsi klarifikasinya.

7. Meneliti dokumen dan/atau informasi pengaduan terkait

Penelitian dilakukan dengan melihat pengelolaan dokumen dan/atau informasi yang sudah pernah ada sebelumnya dalam kaitannya dengan materi pengaduan masyarakat yang diterima OPD melalui siaran “Kabar Bupatiku”.

8. Memeriksa kebenaran aduan

Substansi pengaduan yang akan dilihat dalam penelitian ini lebih berfokus kepada pengaduan tidak berkadar pengawasan yang disampaikan masyarakat melalui siaran “Kabar Bupatiku”. Lebih dalam, penelitian akan dilakukan dengan melihat proses pemeriksaan terhadap kebenaran aduan yang diterima melalui siaran “Kabar Bupatiku”.

9. Melaporkan hasil pemeriksaan kebenaran untuk memperoleh penanganan

Pada proses ini akan dilihat bagaimana hasil pemeriksaan kebenaran dilaporkan untuk kemudian mendapatkan penanganan atau tindak lanjut.

10. Penindaklanjutan terhadap pengaduan masyarakat

Penelitian dilakukan dengan melihat serangkaian tindakan yang dilakukan dalam rangka penyelesaian pengelolaan pengaduan masyarakat yang dilakukan oleh Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Tegal terkait.

11. Mengikuti dan mendokumentasikan perkembangan penyelesaian dan memberitahukannya kepada pengadu

Penelitian dilakukan dengan melihat perkembangan penyelesaian diikuti, didokumentasikan dan diberitahukan kepada pengadu oleh OPD melalui pengelola siaran “Kabar Bupatiku”.

Sebagai siaran layanan publik yang berlaku untuk seluruh masyarakat, “Kabar Bupatiku” merupakan kebijakan publik. Kebijakan publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Sebuah kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Komunikasi kepada implementor terkait pelaksanaan “Kabar Bupatiku”

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Penelitian dilakukan dengan melihat pengetahuan implementor terhadap tujuan dan sasaran kebijakan.

2. Sumberdaya yang dimiliki implementor dalam melaksanakan “Kabar Bupatiku”

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Penelitian dilakukan dengan melihat sumberdaya yang dimiliki implementor dalam menyelenggarakan “Kabar Bupatiku”.

3. Disposisi implementor dalam melaksanakan “Kabar Bupatiku”

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Penelitian dilakukan dengan melihat disposisi yang dimiliki implementor dalam melaksanakan “Kabar Bupatiku”.

4. Struktur Birokrasi dalam melaksanakan siaran “Kabar Bupatiku”

Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Penelitian dilakukan dengan melihat bagaimana SOP penyelenggaraan siaran “Kabar Bupatiku”.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Desain Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dibahas dan tujuan yang hendak dicapai, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Peneliti memilih tipe penelitian deskriptif karena penelitian dimaksudkan untuk mengadakan pemeriksaan dan pengukuran-pengukuran terhadap gejala tertentu dari siaran aduan masyarakat “Kabar Bupatiku”. Penelitian ini akan diarahkan kepada pengumpulan data secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung yaitu dengan melakukan wawancara dengan pejabat terkait dalam Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Tegal. Secara tidak langsung yaitu dengan mendokumentasikan siaran “Kabar Bupatiku” ke dalam bentuk transkrip percakapan.

1.7.2. Situs Penelitian

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll., secara holistik, dan dengan suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.⁴¹ Penelitian akan dilaksanakan di Kabupaten Tegal sebagai wilayah kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal dengan penelitian lebih mendalam pada Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Slawi Ayu FM

⁴¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007, hlm. 6.

terkait peranannya dalam pengelolaan siaran aduan masyarakat “Kabar Bupatiku”.

1.7.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah individu dan/atau kelompok yang diharapkan peneliti dapat menceritakan apa yang ia ketahui tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang akan diteliti. Subjek penelitian ini ditentukan dengan menggunakan purposive sampling atau disebut juga *judgemental sampling* yang digunakan dengan menentukan kriteria khusus terhadap sampel, terutama orang-orang yang dianggap ahli.⁴² Dalam penelitian ini, yang menjadi subjek penelitian adalah :

1. Pembawa Acara “Kabar Bupatiku” selaku pelaksana penyaluran aduan;
2. Kepala Bidang pada Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal yang berkaitan dengan aduan yang disampaikan oleh masyarakat melalui siaran “Kabar Bupatiku”; dan
3. Pengadu yang mengadu melalui siaran “Kabar Bupatiku” dan memiliki identitas.

1.7.4. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian “Pengelolaan Tindak Lanjut Pengaduan Masyarakat pada Siaran “Kabar Bupatiku” di Kabupaten Tegal Tahun 2017” ini berupa teks hasil wawancara peneliti dengan narasumber dan dokumentasi peneliti terhadap siaran “Kabar Bupatiku” beserta tindak

⁴² Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif Teori dan Aplikasi*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, 2013, hlm. 128-131.

lanjutnya yang dapat menjelaskan aktor-aktor, tindakan-tindakan, dan peristiwa-peristiwa dalam ranah sosial.

1.7.5. Sumber Data

Dalam penelitian ilmiah, umumnya terdapat dua sumber data, yaitu data primer dan data sekunder. Oleh karena itu, sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya. Adapun sumber data primer ini berupa data yang berkaitan dengan pengelolaan siaran “Kabar Bupatiku” terhadap tindak lanjut aduan masyarakat yang tidak berkadar pengawasan, yaitu dengan mewawancarai subjek penelitian dan mendokumentasikan siaran “Kabar Bupatiku” ke dalam bentuk transkrip percakapan.

2. Data Sekunder

Adalah data-data yang diperoleh secara tidak langsung dari buku-buku, dokumen-dokumen dan literatur-literatur, karya ilmiah, laporan, maupun studi kepustakaan lainnya yang ada di Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Slawi Ayu FM yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

1.7.6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, teknik pengumpulan data sangat diperlukan guna mendapatkan data yang dapat merepresentasikan objek yang diteliti. Tanpa menggunakan teknik pengumpulan data yang tepat, maka keberhasilan

sebuah penelitian akan sulit untuk dicapai. Sehingga penelitian kualitatif merupakan studi yang berlangsung dalam situasi alamiah, dalam arti peneliti tidak melakukan manipulasi latar (*setting*) penelitian, dengan menggunakan sumber-sumber data primer dan sekunder yang dapat dikumpulkan dengan cara melakukan wawancara, dokumentasi, dan studi pustaka.

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Maksud mengadakan wawancara, seperti ditegaskan oleh Lincoln dan Guba, antara lain : mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan sebagai yang diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (*triangulasi*); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.⁴³

Kegiatan wawancara ini ditujukan kepada subjek penelitian seperti yang telah disebutkan di atas, yaitu kepada : Pembawa acara “Kabar Bupatiku” selaku penyalur aduan, Kepala Bidang pada Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal yang berkaitan dengan aduan yang disampaikan

⁴³ Lexy J. Moleong, op. cit., hlm. 186.

oleh masyarakat melalui siaran “Kabar Bupatiku”, dan Pengadu yang mengadu melalui siaran “Kabar Bupatiku” dan memiliki identitas.

2. Dokumentasi

Guba dan Lincoln mendefinisikan : *Record* adalah setiap pernyataan tertulis yang disusun oleh seseorang atau lembaga untuk keperluan pengujian suatu peristiwa atau menyajikan akunting. *Dokumen* ialah setiap bahan tertulis ataupun film, lain dari *record*, yang tidak dipersiapkan karena adanya permintaan seorang penyidik.⁴⁴ Kegiatan dokumentasi sangatlah penting bagi sebuah penelitian, karena sebuah penelitian membutuhkan bukti yang otentik terkait dengan objek yang diteliti. Dokumen ini sendiri harus didapatkan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal, lebih tepatnya di LPPL RSA FM dan OPD yang berkaitan dengan aduan yang disampaikan oleh masyarakat melalui siaran “Kabar Bupatiku”.

3. Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan untuk memperoleh data yang dapat mendukung wawancara dan dokumentasi, sehingga analisis data yang dilakukan memiliki dasar argumentasi yang kuat. Studi pustaka berupa laporan harus didapatkan di tempat yang sama dengan kegiatan dokumentasi dilakukan.

⁴⁴ Ibid., hlm. 216-217.

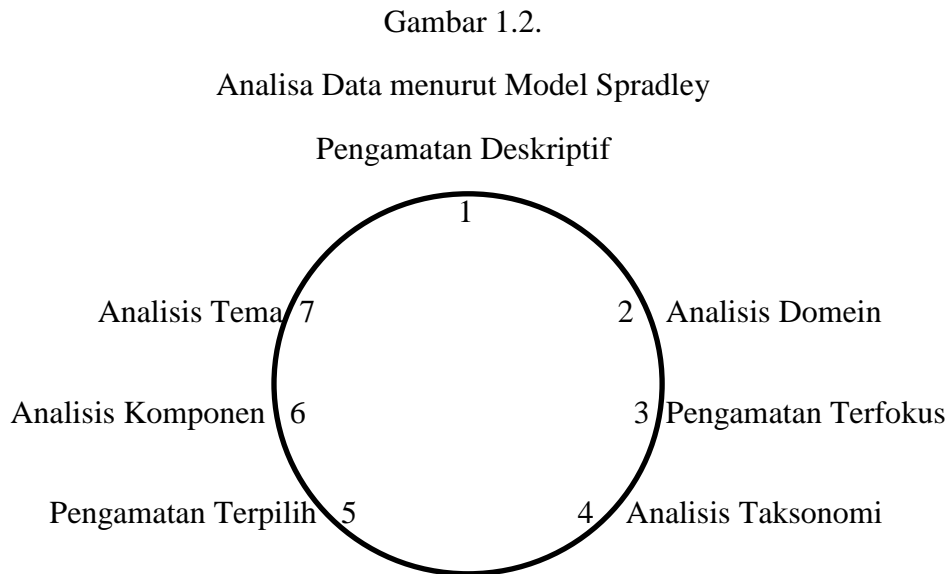
1.7.7. Analisis dan Interpretasi Data

Analisis Data Kualitatif (Bogdan & Biklen, 1982) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan-bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceriterakan kepada orang lain.⁴⁵ Sedangkan interpretasi data merupakan upaya untuk memperoleh arti dan makna yang lebih mendalam dan luas terhadap hasil penelitian yang sedang dilakukan. Pembahasan hasil penelitian dilakukan dengan cara meninjau hasil penelitian secara kritis dengan teori yang relevan dan informasi akurat yang diperoleh dari lapangan.⁴⁶

Analisa data menurut model Spradley menyatakan bahwa analisis data terkait secara teknis dengan proses penelitian yang terdiri dari : pengamatan deskriptif, analisis domein, analisis taksonomi, pengamatan terpilih, analisis komponensial, dan analisis tema.

⁴⁵ Ibid., hlm. 248.

⁴⁶ Ibid., hlm. 151.



Sumber : Djam'an Satori & Aan Komariah, 2014 : 220

1. Pengamatan deskriptif, kegiatan pengumpulan informasi atau data yang banyak dilakukan dengan observasi dan wawancara.

Peneliti memulai menganalisis dengan melakukan pengamatan deskriptif dengan mengumpulkan informasi atau data mengenai siaran “Kabar Bupatiku” dengan jalan melakukan observasi atau wawancara.

2. Analisis domain merupakan upaya analisis untuk memperoleh gambaran umum dan menyeluruh dari suatu situasi sosial (*place, actor, activity*) dengan jalan membuat domain-domain atau kategori-kategori.

Kemudian melakukan analisis domain untuk memperoleh gambaran umum dan menyeluruh dari siaran “Kabar Bupatiku” dengan jalan membuat domain-domain atau kategori-kategori yang dilakukan terhadap data yang diperoleh dari catatan lapangan.

3. Pengamatan terfokus, domain yang dipilih peneliti ditetapkan sebagai fokus penelitian dan melakukan pengumpulan informasi atau data untuk analisis selanjutnya.

Menetapkan fokus terhadap domain pengaduan masyarakat siaran “Kabar Bupatiku” yang dipilih dan melakukan pengumpulan informasi atau data kembali di lapangan untuk analisis taksonomi.

4. Analisis Taksonomi. Domain terpilih adalah *cover term* yang diurai lebih rinci dan mendalam dalam analisis taksonomi, sehingga diketahui struktur internalnya, dan dapat ditemukan elemen-elemen yang serumpun atau serupa.

Dari hasil pengumpulan data kembali di lapangan, domain “Kabar Bupatiku” yang sudah dipilih diurai, sehingga diketahui struktur internalnya, dan dapat ditemukan elemen-elemen yang serumpun atau serupa.

5. Pengamatan terpilih, melakukan pengumpulan informasi atau data mengenai elemen-elemen struktur internal yang serumpun atau serupa untuk analisis selanjutnya.

Setelah elemen-elemen struktur internal “Kabar Bupatiku” yang serumpun atau serupa ditemukan, maka pengumpulan informasi atau data dilakukan.

6. Analisis komponen, mengorganisasikan elemen-elemen yang memiliki perbedaan atau kontras.

Setelah informasi atau data mengenai elemen-elemen struktur internal “Kabar Bupatiku” dikumpulkan, elemen-elemen yang memiliki perbedaan atau kontras diorganisasikan.

7. Analisis tema, merupakan upaya mencari benang merah yang mengintegrasikan lintas domain, sehingga tersusun konstruksi bangunan situasi sosial secara keseluruhan yang jelas, yang dinyatakan (sesuai dengan) tema atau judul penelitian.⁴⁷

Setelah elemen-elemen yang kontras diorganisasikan, tindakan analisis selanjutnya adalah dengan mencari benang merah yang mengintegrasikan lintas domain, sehingga konstruksi bangunan situasi sosial tersusun secara keseluruhan dan jelas.

1.7.8. Validitas Data

Validitas merupakan derajat ketepatan antara data yang terjadi pada obyek penelitian dengan data yang dapat dilaporkan oleh peneliti.⁴⁸ Dengan demikian data yang valid adalah data “yang tidak berbeda” antara data yang dilaporkan oleh peneliti dengan data yang sesungguhnya terjadi pada obyek penelitian. Validitas data dalam penelitian ini dicapai dengan melakukan triangulasi data memeriksa keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain, di luar data itu, untuk keperluan pengecekan atau sebagai

⁴⁷ Djam’an Satori dan Aan Komariah, *Metode Penelitian Kualitatif*, CV. Alfabeta Bandung, Bandung, 2014, hlm. 220-221.

⁴⁸ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, CV. Alfabeta Bandung, Bandung, 2014, hlm. 117.

pembandingan terhadap data itu. Denzi membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.⁴⁹

1. Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif (Patton 1987).
2. Triangulasi dengan metode, menurut Patton, terdapat dua strategi, yaitu : (1) pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan (2) pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.
3. Triangulasi dengan penyidik ialah dengan jalan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali derajat kepercayaan data. Pemanfaatan pengamat lainnya membantu mengurangi kemelencengan dalam pengumpulan data. Pada dasarnya penggunaan suatu tim penelitian dapat direalisasikan dilihat dari segi teknik ini. Cara lain ialah membandingkan hasil pekerjaan seorang analis dengan analis lainnya.
4. Triangulasi dengan teori, menurut Lincoln dan Guba, berdasarkan anggapan bahwa fakta tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori. Di pihak lain, Patton berpendapat lain, yaitu bahwa hal itu dapat dilaksanakan dan hal itu dinamakannya sebagai penjelasan banding (*rival explanation*).

⁴⁹ Lexy J. Moleong, op. cit., hlm. 330-331.

Jadi triangulasi berarti cara terbaik untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Dengan kata lain bahwa dengan triangulasi, peneliti dapat *recheck* temuannya dengan jalan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode, atau teori. Dalam penelitian ini, triangulasi akan dilakukan dengan memanfaatkan *sumber* yang digunakan sebagai pembanding dari data yang diperoleh di lapangan. Pada prakteknya triangulasi ini dilakukan dengan:

1. Mengajukan berbagai macam variasi pertanyaan

Hal ini dilakukan kepada subjek penelitian demi mendapatkan data secara menyeluruh terkait siaran “Kabar Bupatiku”, sehingga penyelenggaraan siaran ini dapat digali secara lebih mendalam.

2. Mengeceknnya dengan berbagai sumber data,

Pengecekan dengan berbagai sumber data dilakukan dengan studi kepustakaan hanya pada subjek penelitian, dikarenakan siaran “Kabar Bupatiku” ini belum memiliki publikasi yang memadai.