

**PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PERUBAHAN STATUS DESA DAN KEPEMIMPINAN LURAH
TERHADAP PEMBERDAYAAN MASYARAKAT *HINTERLAND*
DI KOTA BATAM PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

Frans Dione

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

fransdionesa@gmail.com

ABSTRACT

The phenomenon used as the object of research is the empowerment of hinterland community in Batam City. The objectives of the research are (1) to analyze of the influence of the policy implementation of change village statute toward the empowerment of hinterland community; (2) to analyze of the influence of village master leadership toward the empowerment of hinterland community; (3) to analyze of the influence of the policy implementation of change village statute and village master leadership together toward the empowerment of hinterland community; (4) Obtain a new concept from discussion of influence of the policy implementation of change village statute toward the empowerment of hinterland community; (5) Obtain a new concept from the influence of the village master leadership toward the empowerment of hinterland community.

The research used quantitative research approach; A sample of 220 respondents taken from a population of 1574 people using sample size SEM; Data collection using literature study, interview and observation techniques; Data analysis using SEM Analysis and Regression Analysis. The conclusions are the following: The amount of influence of the policy implementation of change village statute toward the empowerment of hinterland community reaches 0,65, is determined by content of policy and context of Implementation.

The amount of influence of village master leadership toward the empowerment of hinterland community reaches 0.54, is determined by personality, role, organization, task, values, and setting. Therefore, influence of the policy implementation of change village statute and village master leadership together toward the empowerment of hinterland community. New Concept derived from the discussion of influence of the policy implementation of change village statute toward the empowerment of hinterland community is the new concept I about context implementation of basic government policy. New Concept derived from the discussion of influence of the village master leadership toward the empowerment of hinterland community is the new concept II about bureaucracy leadership behavior setting.

Keywords: *policy implementation, village master leadership, community empowerment*

ABSTRAK

Fenomena yang digunakan sebagai objek penelitian ini adalah pemberdayaan masyarakat pedalaman di Kota Batam. Tujuan penelitian ini adalah (1) untuk mengetahui pengaruh implementasi kebijakan perubahan status desa terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman; (2) mengetahui pengaruh kepemimpinan lurah terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman; (3) mengetahui pengaruh implementasi kebijakan perubahan status desa dan kepemimpinan lurah terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman; (4) memperoleh konsep baru dari pembahasan tentang pengaruh implementasi kebijakan perubahan status desa terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman; (5) memperoleh konsep baru dari pengaruh kepemimpinan lurah terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif; dengan sampel sebanyak 220 responden diambil dari populasi sebanyak 1.574 orang dengan menggunakan ukuran sampel SEM; Pengumpulan data menggunakan studi pustaka, wawancara dan teknik observasi; analisis data menggunakan analisis SEM dan analisis regresi. Kesimpulan penelitian ini adalah sebagai berikut: Jumlah pengaruh implementasi kebijakan perubahan status desa terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman mencapai 0,65, ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks Implementasi.

Besarnya pengaruh kepemimpinan lurah terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman mencapai 0,54, ditentukan oleh kepribadian, peran, organisasi, tugas, nilai, dan latar belakang. Oleh karena itu, pengaruh implementasi kebijakan perubahan status desa dan kepemimpinan lurah terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman. Konsep baru yang muncul dari pembahasan pengaruh implementasi kebijakan perubahan status desa terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman adalah konsep baru I tentang konteks implementasi kebijakan dasar pemerintahan. Konsep baru yang muncul dari pembahasan pengaruh kepemimpinan lurah terhadap pemberdayaan masyarakat pedalaman adalah konsep baru II tentang pengaturan perilaku kepemimpinan birokrasi.

Kata kunci: implementasi kebijakan, kepemimpinan lurah, pemberdayaan masyarakat

PENDAHULUAN

Pemerintah Kota Batam terbentuk dengan Undang-Undang Nomor 53 tahun 1999. Dengan terbitnya Undang-Undang No 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau maka Kota Batam menjadi salah satu Daerah otonom di bawah Provinsi Kepulauan Riau. Visi Kota Batam Tahun 2016-2021 adalah “*Terwujudnya Batam Sebagai Bandar Dunia Madani yang berdaya Saing, Maju, Sejahtera, dan*

Bermartabat”. Dengan visi tersebut, Misi Kota Batam adalah (1) Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik, Bersih, Transparan, Akuntabel dan Mengayomi; (2) Mewujudkan SDM yang Bertaqwa, Berdaya Saing, dan Masyarakat yang Sejahtera; (3) Mewujudkan Tata Ruang yang Berwawasan Lingkungan, Infrastruktur Kota yang Modern, serta Penataan Permukiman yang Ramah; (4) Mewujudkan Penguatan Sektor Industri dan Peningkatan Sektor Jasa, Perdagangan, Pariwisata, Alihkapal,

Maritim dan Pertanian/Perikanan Dalam Menopang Perekonomian Daerah; (5) Mewujudkan Penguatan Perekonomian Kerakyatan Berbasis UMKM dan Koperasi yang Bersinergi dengan Kebutuhan Industri dan Pasar Domestik; dan (6) Mewujudkan Percepatan Pembangunan di Daerah *Hinterland* sebagai Penopang dan Penyanggah Perekonomian Kota Batam.

Dengan enam misi tersebut, misi “Mewujudkan Percepatan Pembangunan di Daerah *Hinterland* sebagai Penopang dan Penyanggah Perekonomian Kota Batam” tampaknya terkait dengan perubahan status wilayah desa di kawasan *hinterland* menjadi kelurahan. Perubahan status wilayah desa ini diatur dalam Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 4 tahun 2002 Tentang Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan. Berdasarkan Perda tersebut maka seluruh desa yang ada di Kota Batam diubah menjadi kelurahan, termasuk desa-desa di kawasan *hinterland*. Desa yang diubah menjadi kelurahan di kawasan *hinterland* berjumlah 16 desa, yaitu (1) Desa Ngenang menjadi Kelurahan Ngenang; (2) Desa Sijantung menjadi Kelurahan Sijantung, berkedudukan di Sijantung Kecamatan Galang; (3) Desa Karas menjadi Kelurahan Karas; (4) Desa Galang Baru menjadi Kelurahan Galang Baru; (5) Desa Sembulang Menjadi Kelurahan Sembulang; (6) Desa Rempang Cate menjadi kelurahan Rempang Cate; (7) Desa Subang Mas Menjadi Kelurahan Subang Mas; (8) Desa Pulau Abang menjadi Kelurahan Pulau Abang; (9) Desa Pemping Menjadi Kelurahan Pemping; (10) Desa Kasu menjadi Kelurahan Kasu; (11) Desa Pecong menjadi Kelurahan Pecong; (12) Desa Pulau Terong menjadi

Kelurahan Pulau Terong; (13) Desa Temoyong menjadi kelurahan Temoyong; (14) Desa Batu Legong menjadi Kelurahan Batu legong; (15) Desa Pantai Gelam menjadi Kelurahan Pantai Gelam; dan (16) Desa Setokok menjadi Kelurahan Setokok.

Dengan luas wilayah yang mencapai 3.990,00 Km² terdiri dari luas wilayah darat 1.040 Km² dan luas wilayah laut 2.950 Km², penduduk Kota Batam pada tahun 2015 tercatat sebanyak 1.037.187 jiwa, terdiri atas 638.404 jiwa laki-laki atau 51,67 persen, dan 597.247 jiwa perempuan atau 48,33 persen. Dengan jumlah penduduk yang melebihi satu juta jiwa itu Kota Batam tampak menjadi masyarakat heterogen dan mengalami perubahan sosial yang dinamis. Salah satu perubahan sosial yang tampak menonjol dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kota Batam adalah perubahan sosial yang timbul dari dinamika pemberdayaan masyarakat *hinterland* Kota Batam. Pemberdayaan masyarakat *hinterland* di Kota Batam ini penting sekali bagi terwujudnya kedaulatan Negara di kawasan perbatasan. Kedaulatan Negara yang dimaksud tentu tidak terbatas hanya pada cakupan pertahanan teritorial; namun mencakup juga kedaulatan negara di bidang politik, hukum, sosial, budaya, dan ekonomi. Karena itu, mengingat bahwa ada sebagian masyarakat *hinterland* bermukim di pulau-pulau kecil terluar, maka pemberdayaan masyarakat *hinterland* di Kota Batam terkait juga dengan kebijakan pemerintah terhadap pengelolaan perbatasan.

Pemberdayaan masyarakat *hinterland* di Kota Batam tidak hanya tampak dari perubahan norma sosial dan tingkah

laku sosial masyarakat namun tampak pula dari pergeseran peran kelembagaan sosial masyarakat. Pergeseran peran kelembagaan sosial masyarakat yang dimaksud antara lain terjadi sebagai konsekuensi logis dari berlakunya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah bagi daerah kota. Misalnya, perubahan status desa menjadi kelurahan jelas menimbulkan perubahan peran kelembagaan sosial masyarakat yang secara langsung atau tidak langsung berdampak pada kehidupan sosial masyarakat. Sementara itu, dinamika pemberdayaan masyarakat *hinterland* di Kota Batam tampak menjadi suatu fenomena dinamika kehidupan masyarakat yang tidak luput dari pengaruh berbagai variabel. Di antara sejumlah variabel yang mempengaruhi, diasumsikan bahwa implementasi kebijakan perubahan status desa dan kepemimpinan lurah merupakan dua variabel yang berpengaruh signifikan terhadap pemberdayaan masyarakat *hinterland* di Kota Batam.

TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa

Grindle (1980:15) mengatakan bahwa hasil implementasi kebijakan yang berpengaruh kuat terhadap masyarakat, individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaan perubahan dipengaruhi oleh isi kebijaksanaan (*content of policy*) dan konteks implementasi kebijakan (*context of implementation*). Isi kebijakan mencakup (1) *interests affected*; (2) *type of benefits*; (3) *extent of change envisioned*; (4) *site of decision making*; (5) *program implementer*; dan (6) *resource committed*.

Konteks implementasi mencakup (1) *power, interests, and strategies of actors involved*; (2) *institution and regime characteristic*; dan (3) *compliance and responsiveness*. Berdasarkan teori Grindle disusun definisi konseptual variabel bahwa Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa adalah pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 4 Tahun 2002 tentang Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan yang terungkap dari *content of policy* dan *context of implementation*. Dari definisi konseptual variabel diturunkan dua dimensi analisis: (1) Analisis *content of policy* dan (2) Analisis *context of implementation*.

Kepemimpinan Lurah

Paige (dalam Rasyid, 2000:101) memperkenalkan suatu pendekatan ilmiah dengan menampilkan enam hal pokok yang perlu diteliti dalam studi kepemimpinan pemerintahan, yaitu: *personality, role, organization, task, values, dan setting*. Berdasarkan teori Paige disusun definisi konseptual variabel bahwa Kepemimpinan Lurah adalah kepemimpinan pemerintahan yang terjalin di antara Lurah dan Perangkat Kelurahan dengan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang terungkap dari *personality, role, organisasi, task, values, setting*. Dari definisi konseptual variabel diturunkan enam dimensi analisis: (1) Analisis *personality*, (2) Analisis *role*, (3) Analisis *organisasi*, (4) Analisis *task*, (5) Analisis *values*, dan (6) Analisis *setting*.

Pemberdayaan Masyarakat Hinterland

Ife (1995:182) mengatakan “*Empowerment means providing people with the resource, opportunities,*

knowledge and skill to increase their capacity to determine their own future, and to participate in and effect the life of their community". Berdasarkan teori Ife disusun definisi konseptual variabel bahwa Pemberdayaan Masyarakat Hinterland adalah rangkaian upaya penguatan sumber daya individu, keluarga dan kelompok masyarakat hinterland yang terungkap dari penyediaan sumber daya, peluang, pengetahuan dan ketrampilan untuk menambah kapasitas dalam menentukan masa depan dan berpartisipasi pada lingkungannya. Dari definisi konseptual variabel diturunkan empat dimensi analisis: (1) Analisis penyediaan sumber daya, (2) Analisis penyediaan peluang, (3) Analisis penyediaan pengetahuan, dan (4) Analisis penyediaan ketrampilan.

METODE PENELITIAN

Terdapat 42 variabel manifes yang dikembangkan dari tiga variabel laten dijadikan 42 item kuesioner penelitian. Penyusunan kuesioner gunakan Skala Likert. Kuesioner diberikan kepada sampel sebanyak 210 responden yang diperoleh dari 5 x 42 parameter pengukuran menurut rumus SEM. Distribusi pengambilan sampel dari masing-masing sub populasi/unit analisis menggunakan *Stratified Random Sampling Technique*. Pengumpulan data sekunder dari berbagai buku dan dokumen menggunakan Studi Kepustakaan. Pengumpulan data primer dari sampel penelitian menggunakan Teknik Kuesioner dan Observasi. Teknis Analisis Data menggunakan Metode Analisis SEM (*Structural Equation Models*) dengan tahapan-tahapan aplikasi yang terdiri atas (1) Spesifikasi model, (2) Identifikasi, (3) Estimasi, (4) Uji

Kecocokan, (5) Respesifikasi. Hasil Analisis SEM kemudian dikembangkan dengan Analisis Deskriptif hingga diperoleh temuan penelitian yang menjadi dasar penyusunan konsep baru. Temuan penelitian tersebut diperoleh dari hasil *Confirmatory Factors Analysis (CFA)*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Hasil Pengukuran Pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa terhadap Pemberdayaan Masyarakat Hinterland

Besarnya pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa Terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* mencapai 0,65. Pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa Terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* terbilang kuat, positif dan signifikan. Besarnya pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa Terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* terbukti memang ditentukan oleh *Content of Policy* dan *Context of Implementation*. Dengan pembuktian yang demikian maka dapat dikemukakan makna dan pemaknaan hasil penelitian bahwa terbentuknya pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa yang diposisikan variabel antecedent terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* yang diposisikan sebagai variabel konsekuensi menunjukkan terjalannya suatu hubungan sebab-akibat (kausalitas). Hubungan sebab-akibat ini bermakna bahwa apabila Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa ditingkatkan atau meningkat maka peningkatan tersebut diikuti dengan peningkatan Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan *Hinterland*.

Hasil penelitian membuktikan bahwa Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa menjadi faktor penyebab meningkat atau menurunnya pemberdayaan masyarakat kawasan *Hinterland* di Kota Batam.

Peningkatan pemberdayaan masyarakat di kawasan *Hinterland* bisa dilakukan dengan cara meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan perubahan status desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 4 Tahun 2002 tentang Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan. Peningkatan efektivitas implementasi kebijaksanaan perubahan status desa ini mencakup 12 indikator efektivitas, yaitu (1) Kepentingan yang mempengaruhi; (2) Tipe manfaat; (3) Derajat perubahan yang digambarkan; (4) Letak pengambilan keputusan; (5) Pelaksana program; (6) Komitmen sumber daya; (7) Kewenangan para pihak yang terlibat; (8) Kepentingan para pihak yang terlibat; (9) Strategi para pihak yang terlibat; (10) Karakteristik para pejabat dan kelembagaan; (11) Pemenuhan akan kebutuhan masyarakat; dan (12) Respons terhadap harapan masyarakat.

Kebaruan yang didapat dari analisis pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* adalah tentang *Konteks Implementasi Kebijakan Pemerintahan Terbawah* yang didefinisikan sebagai suatu pola dan arah pelaksanaan kebijakan birokrasi pemerintahan terbawah yang dilakukan dengan kewenangan, kepentingan, strategi, karakteristik kelembagaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan merespons harapan masyarakat setempat yang berlangsung dalam rangka

pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan. Dalam definisi ini tercakup empat dimensi teoritik: (1) Dimensi Kewenangan; (2) Dimensi Kepentingan; (3) Dimensi Strategi; dan (4) Dimensi Karakteristik kelembagaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan merespons harapan masyarakat.

Konteks Implementasi Kebijakan Pemerintahan Terbawah yang dipandang sebagai pola dan arah pelaksanaan kebijakan birokrasi pemerintahan terbawah yang dilakukan dengan kewenangan, kepentingan, strategi, karakteristik kelembagaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan merespons harapan masyarakat setempat dalam rangka pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan menjadi penting sekali dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pentingnya pola dan arah pelaksanaan kebijakan birokrasi pemerintahan terbawah dipandang penting sekali karena pola dan arah pelaksanaan kebijakan tersebut dapat menjadi ujung tombak pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama pada pemerintahan terbawah yang berada di kawasan perbatasan negara seperti kelurahan-kelurahan yang berada di kawasan *Hinterland* Kota Batam atau daerah-daerah lainnya di Provinsi Kepulauan Riau serta daerah lainya. Selain dapat menjadi ujung tombak pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan; pola dan arah pelaksanaan birokrasi pemerintahan terbawah yang selaras dengan dinamika perkembangan masyarakat dan perubahan sosial juga dapat menjadi pilihan strategi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis untuk mengoptimalkan pengelolaan berbagai aspirasi, potensi dan partisipasi masyarakat. Untuk itu,

perlu disusun pola dan arah pelaksanaan kebijakan dengan penjelasan kewenangan, kepentingan, strategi, dan karakteristik kelembagaan yang sesuai untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan merespons harapan masyarakat setempat. Dengan demikian terdapat empat dimensi praktis dalam penyusunan pola dan arah pelaksanaan kebijakan tersebut, yaitu: Kewenangan, kepentingan, strategi dan karakteristik kelembagaan birokrasi pemerintahan terbawah.

Kewenangan Birokrasi Pemerintahan Terbawah yang dimaksud adalah otoritas formal penyelenggara birokrasi pemerintahan terbawah yang terfokus pada upaya memenuhi kebutuhan masyarakat serta merespons harapan masyarakat setempat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat tiga jenis otoritas formal yang dimaksud yaitu otoritas struktural, otoritas sektoral dan otoritas fungsional. Otoritas struktural dalam penyelenggaraan pemerintahan terdiri atas kewenangan kepala daerah, kewenangan camat dan kewenangan Lurah atau Kepala Desa serta mitra kerja Lurah atau Kepala Desa. Otoritas sektoral dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah kewenangan lembaga-lembaga teknis daerah yaitu Kepala Satuan Perangkat Daerah (SKPD). Otoritas fungsional adalah kewenangan pejabat fungsional dalam berbagai fungsi pemerintahan. Ketiga jenis otoritas formal tersebut hendaknya dipandang sebagai satu kesatuan unsur pimpinan birokrasi pemerintahan yang berfungsi mengatur, mengarahkan dan mengendalikan pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban daerah. Dalam pandangan yang demikian itu, pelaksanaan

fungsi konsultasi, fungsi koordinasi dan fungsi integrasi menjadi penting sekali dalam pelaksanaan kewenangan birokrasi pemerintahan terbawah untuk mewujudkan pola dan arah pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah yang efektif, efisien dan akuntabel. Di antara tiga jenis otoritas tersebut, dalam konteks penyelenggaraan birokrasi pemerintahan terbawah, otoritas Lurah atau Kepala Desa merupakan faktor kepemimpinan pemerintahan yang dominan berkomunikasi dengan masyarakat setempat. Karena itu, kewenangan pemerintah yang melekat pada jabatan Lurah atau Kepala Desa hendaknya diberikan secara optimal dan dapat dilaksanakan secara efektif untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Untuk itu, komitmen dan perilaku kepemimpinan Lurah atau Kepala Desa, hendaknya senantiasa didasarkan pada konsep pemahaman bahwa otoritas jabatan itu sebenarnya amanah negara yang harus dilaksanakan secara lurus sesuai dengan norma dan etika jabatan. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi kewenangan Lurah atau Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan pelayanan publik menjadi konstruktif dan efektif. Dalam konteks ini, pelaksanaan kewenangan Lurah atau kepala Desa tentu dapat menjadi ujung tombak pemerintahan yang efektif dalam memenuhi kebutuhan masyarakat serta merespons harapan masyarakat terhadap pemerintah.

Kepentingan Birokrasi Pemerintahan Terbawah yang dimaksud adalah aspirasi, harapan atau kebutuhan akan dukungan administratif dan bantuan teknis untuk melaksanakan kebijakan dan kegiatan pemerintahan melalui pelaksanaan

tugas dan fungsi kelembagaan birokrasi pemerintahan terbawah. Dukungan administratif yang dimaksud meliputi dukungan sumber daya aparatur, dukungan alokasi anggaran kinerja, dukungan regulasi serta dukungan sarana prasarana. Bantuan teknis yang dimaksud meliputi bantuan teknis manajerial dan bantuan teknis operasional untuk melaksanakan kebijakan dan kegiatan pemerintah tersebut. Semakin optimal dukungan administratif dan bantuan teknis yang diterima oleh birokrasi pemerintahan terbawah maka semakin optimal juga proses pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintahan tersebut. Dalam konteks ini, hal yang perlu dimengerti adalah bahwa dukungan administratif dan bantuan teknis tersebut tidak semuanya dapat dinyatakan secara jelas menurut keadaan tertentu; namun tetap ada dan menjadi beban pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah. Karena itu, diperlukan pendekatan-pendekatan tertentu untuk menjalin saling pengertian sehingga setiap pihak merasa diperhatikan dan mendapat respons sebagaimana mestinya. Di tingkat kelurahan atau desa pendekatan-pendekatan ini menjadi tugas Lurah atau Kepala Desa. Sementara itu, kepentingan para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah hendaknya dipandang sebagai konsekuensi logis yang perlu disekapi secara tepat. Dalam pandangan yang demikian itu, pelaksanaan fungsi konsultasi, fungsi koordinasi dan fungsi integrasi sumber daya serta pola dan arah pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah menjadi penting sekali untuk merespons kepentingan para pemangku kepentingan.

Strategi Birokrasi Pemerintahan Terbawah yang dimaksud adalah kiat dan jenjang cara-cara untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan unit-unit kerja birokrasi dalam melaksanakan kebijakan dan kegiatan pemerintah. Pada satu sisi, kiat dan jenjang cara-cara untuk mencapai tujuan tertentu yang dimaksud merupakan langkah-langkah manajemen strategis yang dilakukan dalam pelaksanaan berbagai program dan kegiatan tertentu. Program dan kegiatan yang dimaksud tentu terarah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan merespons harapan masyarakat terhadap pemerintah. Dalam dimensi praktis, kiat dan jenjang cara-cara untuk mencapai tujuan tertentu ini dilakukan dengan cara mengatur, mengarahkan dan mengendalikan penggunaan sumber daya administrasi dan penerapan fungsi-fungsi manajemen strategi pemerintahan.

Sumber daya administrasi yang dimaksud meliputi sumber daya aparatur, sumber daya anggaran, sumber daya regulasi dan sumber daya sarana prasarana. Fungsi-fungsi manajemen yang dimaksud meliputi fungsi perencanaan, fungsi pengorganisasian, fungsi pelaksanaan, fungsi pengawasan, dan fungsi pertanggung-jawaban. Penggunaan sumber daya administrasi tersebut harus transparan, efektif, efisien dan akuntabel. Sementara itu pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen strategi pemerintahan tersebut harus terkoordinasi dan terkoneksi ke seluruh sektor dan tingkatan yang terkait dalam pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah. Dalam konteks ini, apapun strategi yang diterapkan dalam penyelenggaraan manajemen strategi pemerintahan terbawah, tujuan harus terkait dengan kebutuhan masyarakat dan

terkait juga dengan harapan masyarakat terhadap pemerintah. Dalam hal ini, yang perlu dimengerti adalah bahwa kiat dan jenjang cara-cara untuk mencapai tujuan tertentu itu merupakan rangkaian pelaksanaan tugas dan fungsi unit-unit kerja birokrasi pemerintahan terbawah yang saling berkaitan. Karena itu, diperlukan pelaksanaan fungsi konsultasi, fungsi koordinasi dan fungsi integrasi yang optimal dari setiap unit kerja birokrasi. Dengan demikian setiap unit kerja merasa dapat dukungan untuk melaksanakan peran dan tanggung jawabnya secara optimal. Efektivitas pelaksanaan fungsi konsultasi, fungsi koordinasi dan fungsi integrasi ini menjadi tugas Lurah atau Kepala Desa.

Karakteristik kelembagaan Birokrasi Pemerintahan Terbawah yang dimaksud adalah deskripsi ruang lingkup kewenangan, tugas dan fungsi Kelurahan atau Desa yang menjadi ciri kelembagaan birokrasi pemerintahan di tingkat terbawah. Jika dilihat dari kedudukannya yang berada di tingkat terbawah, karakteristik kelembagaan Kelurahan atau Desa ini cenderung berperan sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan atau bahkan diarahkan untuk menjadi garda terdepan pemerintahan. Peran ini tentu mengandung konsekuensi tersendiri, karena berhadapan langsung dengan dinamika perkembangan masyarakat dan perubahan sosial. Dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat antara lain melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah, maka karakteristik kelembagaan Birokrasi Pemerintahan Terbawah harus dioptimalkan. Optimalisasi ini antara lain dilakukan dengan menyesuaikan bentuk dan susunan Pemerintahan Kelurahan atau Pemerintahan Desa dengan bentuk dan susunan Organisasi Perangkat Daerah di tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian ruang lingkup kewenangan, tugas dan fungsi Kelurahan atau Desa selaras dengan penyelenggaraan kewenangan, tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah di tingkat kabupaten/kota. Inilah karakteristik kelembagaan birokrasi pemerintahan terbawah yang perlu dibangun sejalan dengan agenda reformasi birokrasi dan berlakunya undang-undang tentang desa. Lebih dari itu, mengingat bahwa kelurahan atau desa yang berada di kawasan perbatasan negara, maka secara langsung atau tidak langsung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya juga terkoneksi dengan pelaksanaan kewenangan, tugas dan fungsi kelurahan atau desa.

Fungsi-fungsi pemerintahan yang dimaksud adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang terkait dengan upaya mewujudkan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah NKRI di perbatasan. Dengan kenyataan ini, maka pelaksanaan fungsi konsultasi, fungsi koordinasi dan fungsi integrasi menjadi penting sekali dalam mengoptimalkan peran Lurah atau peran Kepala Desa dalam pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi pemerintahan terbawah sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan di kawasan perbatasan negara.

Analisis Hasil Pengukuran Pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland*

Besarnya pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* mencapai 0,54. Pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan *Hinterland* terbilang cukup kuat, positif dan signifikan. Besarnya pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan *Hinterland* terbukti ditentukan oleh *personality, role, organization, task, values*, dan *setting*. Dengan pembuktian yang demikian maka dapat dikemukakan makna dan pemaknaan hasil penelitian bahwa terbentuknya pengaruh Kepemimpinan Lurah yang diposisikan variabel antecedent terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* yang diposisikan sebagai variabel konsekuensi menunjukkan terjalannya suatu hubungan sebab-akibat (kausalitas). Hubungan sebab-akibat ini bermakna bahwa apabila Kepemimpinan Lurah ditingkatkan atau meningkat maka peningkatan tersebut diikuti dengan peningkatan Pemberdayaan Masyarakat Kawasan *Hinterland*.

Hasil penelitian membuktikan bahwa Kepemimpinan Lurah menjadi faktor penyebab meningkat atau menurunnya pemberdayaan masyarakat *Hinterland* di Kota Batam. Peningkatan pemberdayaan masyarakat *Hinterland* bisa dilakukan dengan cara meningkatkan efektivitas Kepemimpinan Lurah. Peningkatan efektivitas Kepemimpinan Lurah ini mencakup 12 indikator efektivitas kepemimpinan, yaitu (1) Keteladanan Lurah, (2) Kemampuan Lurah, (3) Pencitraan Lurah, (4) Peran politik Lurah,

(5) Peran sosial Lurah, (6) Peran budaya Lurah, (7) Struktur Kantor Kelurahan, (8) Fungsi Kantor Kelurahan, (9) Tugas Kantor Kelurahan, (10) Landasan tugas Lurah, (11) Rincian Tugas Lurah, (12) Pelaksanaan tugas Lurah, (13) Nilai penggerakan, (14) Nilai pengarahan, (15) Nilai pengendalian, (16) Pengambilan keputusan, (17) Pengarahan, dan (18) Pengendalian.

Konsep yang didapat dari analisis pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* adalah tentang ***Penataan Perilaku Kepemimpinan Birokrasi*** yang didefinisikan sebagai suatu setting atau pola perilaku kepemimpinan birokrasi kelurahan yang terkait dengan pengambilan keputusan, pengarahan dan pengendalian urusan pemerintahan. Dalam definisi ini tercakup empat dimensi teoritik: (1) Dimensi Pengambilan Keputusan; (2) Dimensi Pengarahan; dan (3) Dimensi Pengendalian. Setting atau pola perilaku kepemimpinan birokrasi kelurahan yang terkait dengan pengambilan keputusan, pengarahan dan pengendalian pelaksanaan urusan pemerintahan merupakan salah satu faktor penentu efektivitas pelaksanaan kegiatan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan di wilayah kelurahan. Dalam konteks ini, *setting* atau pola perilaku kepemimpinan birokrasi kelurahan melekat pada peran Lurah sebagai pucuk pimpinan birokrasi pemerintahan terbawah, peran Lurah sebagai manajer pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah; dan peran lurah sebagai kepala wilayah kelurahan yang berhadapan langsung dengan dinamika perkembangan masyarakat dan perubahan

sosial. Dalam perspektif ini tercakup tiga dimensi teoritik: (1) Dimensi Pengambilan Keputusan; (2) Dimensi Pengarahan; dan (3) Dimensi Pengendalian.

Pengambilan keputusan adalah prosedur pengambilan keputusan yang bersifat strategis yang dilakukan Lurah untuk mengatasi masalah tertentu yang muncul dalam melaksanakan kebijakan dan kegiatan pemerintah. Prosedur yang dimaksud tentu tidak hanya terkait dengan informasi yang diperlukan untuk mengambil keputusan; namun terkait juga dengan pentingnya koordinasi atau keterlibatan berbagai pihak yang terkait dengan proses pengambilan keputusan serta penggunaan sumber daya untuk melaksanakan keputusan tersebut. Pengambilan keputusan yang dianggap bersifat strategis itu jika keputusan tersebut menyangkut kepentingan pemerintah dan atau memunculkan masalah yang mempengaruhi banyak pihak. Pengambilan keputusan ini menjadi tugas dan tanggung jawab Lurah sebagai pucuk pimpinan birokrasi pemerintahan terbawah. Konteks pengambilan keputusan tersebut dapat terkait dengan kedudukan Lurah sebagai pucuk pimpinan, Lurah sebagai manajer, dan Lurah sebagai Kepala Wilayah. Lurah sebagai pucuk pimpinan tampak ia menjadi top figur dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan terbawah; dan oleh sebab itu Lurah harus cerdas dan cermat dalam mengambil keputusan untuk menyelesaikan masalah tertentu yang dianggap dapat menimbulkan pengaruh yang luas. Dalam dimensi ini, Lurah harus pandai menyusun formulasi strategi yang tepat untuk melaksanakan keputusan secara efektif.

Formulasi strategi yang dimaksud dapat menggunakan metode Analisis faktor SWOT yang terdiri atas: (1) analisis kekuatan (*stranght*) yang mendukung pelaksanaan keputusan secara efektif; (2) analisis kelemahan (*weakness*) dalam perumusan dan pelaksanaan keputusan; (3) analisis peluang (*oppurtinties*) yang diperlukan untukmelaksanakan keputusan secara efektif; dan (4) analisis ancaman (*treat*) yang harus diantisipasi agar keputusan dapat dilaksanakan secara efektif. Lurah sebagai manajer ia tampak menjadi top figur dalam pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen kelurahan; dan oleh sebab itu Lurah harus cerdas dan jeli dalam mengendalikan dan mengoordinasikan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen tersebut.

Fungsi-fungsi manajemen yang dimaksud adalah (1) fungsi perencanaan (*planning*) yang secara melembaga disusun dalam bentuk Rencana Strategis Organisasi (Renstra) dan Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan Kelurahan (RKAT); (2) fungsi pengorganisasian (*organizing*) yang secara melembaga menjadi unit-unit kerja birokrasi kelurahan; (3) fungsi pelaksanaan (*actuiting*) yang membentuk kinerja pada masing-masing pekerjaan dan atau kegiatan; (4) fungsi koordinasi (*coordinating*) yang menyatupadukan pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan dan atau kegiatan; (5) fungsi anggaran (*budgeting*) yang dialokasikan untuk setiap pekerjaan atau kegiatan; dan (6) fungsi laporan pertanggungjawaban (*reporting*) yang secara melembaga disebut Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Bila terjadi masalah atau muncul kendala yang menyebabkan pelaksanaan fungsi-

fungsi manajemen tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka Lurah perlu segera mendorong pengambilan keputusan untuk mengatasi masalah atau kendala tersebut. Pengambilan keputusan ini terlebih dahulu diutamakan di level pimpinan unit kerja perangkat kelurahan. Bila pada level tersebut keputusan tidak tercapai, karena masalah atau kendala yang dimunculkan melibatkan beberapa unit kerja, dan berbagai sumber daya, maka Lurah perlu segera melakukan intervensi. Artinya, Lurah berperan langsung menentukan keputusan.

Lurah sebagai Kepala Wilayah merupakan top figur dalam pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan di wilayah kelurahan; dan oleh sebab itu Lurah harus pandai melakukan pendekatan-pendekatan sosial dalam melayani kebutuhan masyarakat dan sekaligus merespons aspirasi masyarakat. Dalam dimensi ini, tentu tidak semua kinerja pelayanan dan respons terhadap aspirasi dapat dilakukan secara optimal. Karena itu, Lurah perlu mengambil keputusan untuk mengoptimalkan kinerja pelayanan dan respons tersebut. Keberhasilan Lurah dalam mengambil keputusan antara lain terungkap dari kepatuhan dan kemampuan staf dalam melaksanakan keputusan. Dari situasi keberhasilan pengambilan keputusan inilah kemudian terbangun kinerja kelurahan dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan. Kinerja kelurahan tersebut terdiri atas proses pelaksanaan pekerjaan dan hasil pelaksanaan pekerjaan. Proses pelaksanaan pekerjaan kelurahan bisa dinilai dari produktivitas kerja, efektivitas kegiatan, efisiensi penggunaan sumber daya pembiayaan, dan akuntabilitas

pelaksanaan pekerjaan. Hasil pelaksanaan pekerjaan kelurahan dapat dinilai dari aspek kuantitas dan aspek kualitas serta aspek manfaat dan dampak hasil pelaksanaan pekerjaan. Karena itu, peran Lurah sebagai pucuk pimpinan dalam proses pengambilan keputusan perlu dioptimalisasikan. Dengan peran sebagai pucuk pimpinan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan terbawah yang berhadapan langsung dengan dinamika kehidupan masyarakat, maka dengan sendirinya kemampuan Lurah dalam mengambil keputusan yang bersifat strategis harus dioptimalkan. Dalam konteks ini, sebagai pucuk pimpinan birokrasi pemerintahan terbawah yang bertugas melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, Lurah yang berhadapan langsung dengan para pemangku kepentingan hendaknya pandai mengambil keputusan secara cermat, tepat dan dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam konteks ini, kemampuan Lurah dalam mengambil keputusan yang tepat, cermat dan dapat dilaksanakan secara efektif menjadi penting sekali. Artinya, secara fungsional pengambilan keputusan itu bergantung pada kapasitas dan integritas kepemimpinan Lurah itu sendiri. Karena itu, secara personal dan fungsional, Lurah harus mampu mengambil keputusan yang bersifat strategis. Dalam konteks inilah pengambilan keputusan itu melekat pada peran Lurah sebagai pucuk pimpinan, manajer dan kepala wilayah.

Pengarahannya adalah penentuan dan penjelasan arah pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah yang memerlukan penanganan khusus. Penentuan arah pelaksanaan terkait dengan kebutuhan administrasi; sedangkan penjelasan arah pelaksanaan terkait dengan kebutuhan

teknis. Pengarahan Lurah terhadap pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah penting sekali agar proses pelaksanaan kebijakan dan kegiatan tersebut memperoleh dukungan sumber daya yang cukup dan berlangsung efektif. Pengarahan Lurah ini terkait kedudukan Lurah sebagai pucuk pimpinan, Lurah sebagai manajer, dan Lurah sebagai Kepala Wilayah.

Lurah sebagai pucuk pimpinan dalam pelaksanaan unit-unit kerja birokrasi pemerintahan terbawah perlu memberi arahan yang jelas dan tegas agar segala sesuatu yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan dan kegiatan secara efektif dapat disiapkan sebelumnya. Dalam dimensi ini, Lurah harus cerdik dan cerdas dalam mengarahkan perilaku kerja perangkat kelurahan dan penggunaan alokasi sumber daya kebijakan. Lurah sebagai manajer dalam pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan terbawah perlu memberi arahan yang jelas dan tegas agar segala sesuatu yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan dan kegiatan secara efektif dapat disiapkan sebelumnya.

Fungsi-fungsi manajemen pemerintahan yang perlu dipersiapkan untuk melaksanakan kebijakan dan kegiatan secara efektif adalah: (1) fungsi perencanaan (*planning*) yang secara melembaga disusun dalam bentuk Rencana Strategis Organisasi dan Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan Kelurahan; (2) fungsi pengorganisasian (*organizing*) yang secara melembaga menjadi unit-unit kerja birokrasi kelurahan; (3) fungsi pelaksanaan (*actuating*) yang membentuk kinerja pada masing-masing pekerjaan

dan atau kegiatan; (4) fungsi koordinasi (*coordinating*) yang menyatupadukan pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan dan atau kegiatan; (5) fungsi anggaran (*budgeting*) yang dialokasikan untuk setiap pekerjaan atau kegiatan; dan (6) fungsi laporan pertanggungjawaban (*reporting*) yang secara melembaga disebut Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen yang transparan, efektif, efisien, dan akuntabel dalam proses pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah dapat dicapai bila penentuan arah dan penjelasan arah kebijakan dapat disampaikan secara jelas dan tegas kepada staf. Lurah sebagai Kepala Wilayah perlu memberi arahan yang jelas dan tegas agar para pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan dan kegiatan pemerintah memahami peran keterlibatannya. Untuk itu Lurah harus melakukan pendekatan-pendekatan sosial ke berbagai pihak terkait. Keberhasilan Lurah dalam mengarahkan perilaku kerja staf pelaksana kebijakan dan kegiatan pemerintah antara lain terungkap dari kepatuhan staf pada aturan, arahan dan kendali Lurah. Semakin patuh staf pada aturan, arahan dan kendali Lurah, maka semakin berhasil Lurah dalam mengarahkan perilaku kerja staf pelaksana kebijakan dan kegiatan pemerintah yang memerlukan penanganan khusus. Dari situasi keberhasilan pengarahannya inilah terbangun kinerja kelurahan dalam melaksanakan kebijakan dan kegiatan pemerintah yang memerlukan penanganan khusus. Kinerja kelurahan tersebut terdiri atas proses pelaksanaan pekerjaan dan hasil pelaksanaan pekerjaan. Proses pelaksanaan pekerjaan kelurahan bisa dinilai dari efektivitas kegiatan, efisiensi penggunaan

sumber daya terutama sumber daya pembiayaan, dan akuntabilitas pelaksanaan kebijakan. Hasil pelaksanaan pekerjaan dapat dinilai dari aspek kuantitas dan aspek kualitas serta aspek manfaat dan dampak hasil pelaksanaan pekerjaan. Karena itu, peran Lurah sebagai pengarah perilaku kerja perangkat kelurahan perlu dioptimalisasikan.

Kemampuan Lurah dalam mengarahkan perilaku kerja staf tentu diharuskan terkoordinasi, efektif, efisien dan akuntabel, baik dalam konteks internal maupun dalam konteks eksternal. Pelaksanaan tugas Lurah yang demikian itu tentu tidak mudah. Dalam pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan, terutama urusan yang menjadi tugas langsung kelurahan, tentu ada banyak faktor yang harus diperhitungkan. Faktor-faktor yang dimaksud bisa terdiri atas sumber daya internal dan sumber daya eksternal Kantor Kelurahan. Sumber daya internal yang dimaksud adalah sumber daya aparatur, sumber daya anggaran, sumber daya kebijakan dan sumber daya sarana prasarana. Teknis pelaksanaan tugas Lurah tentu bergantung pada kondisi sumber daya internal ini. Sementara itu, faktor eksternal Kantor Kelurahan juga mempengaruhi teknis pelaksanaan tugas Lurah tugas tersebut. Sebagai pucuk pimpinan birokrasi pemerintahan terbawah yang bertugas melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, Lurah yang berhadapan langsung dengan para pemangku kepentingan hendaknya pandai menunjukkan kapasitas dan integritasnya dalam mengarahkan perilaku kerja staf pelaksana kebijakan yang memerlukan penanganan khusus. Dalam konteks ini, kemampuan Lurah dalam mengarahkan perilaku kerja staf menjadi penting sekali.

Artinya, secara fungsional pengarahan yang dilakukan Lurah itu bergantung pada kompetensi kepemimpinan Lurah itu sendiri. Karena itu, secara personal dan fungsional, Lurah harus mampu mengarahkan perilaku kerja staf. Dalam konteks ini, kemampuan Lurah dalam mengarahkan perilaku kerja staf meningkatkan pemberdayaan masyarakat di kawasan *Hinterland* Kota Batam.

Pengendalian adalah kegiatan pengawasan dan pemantauan yang dilakukan oleh Lurah terhadap pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah. Pengawasan perlu dilakukan oleh Lurah terhadap kinerja sumber daya, terutama kinerja aparatur dan kinerja anggaran, agar kinerja sumber daya tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Pemantauan perlu dilakukan oleh Lurah terhadap prosedur dan teknis pelaksanaan kebijakan dan kegiatan agar tetap terkoordinasi. Pengendalian Lurah terhadap pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah penting sekali agar proses pelaksanaan kebijakan dan kegiatan tersebut berlangsung sebagaimana mestinya. Pengendalian Lurah ini terkait kedudukan Lurah sebagai pucuk pimpinan, Lurah sebagai manajer, dan Lurah sebagai Kepala Wilayah. Lurah sebagai pucuk pimpinan dalam pelaksanaan unit-unit kerja birokrasi pemerintahan terbawah harus melakukan pengendalian agar kebijakan dan kegiatan dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam dimensi ini, Lurah harus cerdas dan cerdik dalam mengendalikan perilaku kerja staf dan penggunaan alokasi anggaran. Lurah sebagai manajer dalam pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan terbawah perlu melakukan pengendalian agar kebijakan dan kegiatan dapat dilaksanakan secara efektif.

Fungsi-fungsi manajemen pemerintahan yang perlu dikendalikan agar kebijakan dan kegiatan dapat dilaksanakan secara efektif adalah: (1) fungsi perencanaan (*planning*); (2) fungsi pengorganisasian (*organizing*); (3) fungsi pelaksanaan (*actuating*); (4) fungsi koordinasi (*coordinating*); (5) fungsi anggaran (*budgeting*); dan (6) fungsi pelaporan (*reporting*). Pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen yang transparan, efektif, efisien, dan akuntabel dalam proses pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintah dapat dicapai bila pengendalian atas pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen tersebut dapat dilakukan secara efektif. Lurah sebagai Kepala Wilayah perlu juga melakukan pengendalian agar para pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan dan kegiatan pemerintah memahami peran keterlibatannya. Untuk itu Lurah harus melakukan pendekatan-pendekatan sosial ke berbagai pihak terkait. Keberhasilan Lurah dalam mengendalikan perilaku kerja staf dalam melaksanakan kebijakan dan kegiatan pemerintah antara lain terungkap dari kepatuhan staf pada aturan, arahan dan kendali Lurah. Semakin patuh staf pada aturan, arahan dan kendali Lurah, maka semakin berhasil Lurah dalam mengendalikan perilaku kerja staf pelaksana kebijakan dan kegiatan pemerintah. Dari situasi keberhasilan pengendalian inilah terbangun kinerja kelurahan dalam melaksanakan kebijakan dan kegiatan pemerintah. Peran Lurah sebagai pengendali perilaku kerja staf kelurahan perlu dioptimalisasikan. Kemampuan Lurah dalam mengendalikan perilaku kerja staf tentu diharuskan terkoordinasi, efektif, efisien dan akuntabel. Sebagai pucuk pimpinan birokrasi pemerintahan terbawah yang bertugas melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, Lurah

yang berhadapan langsung dengan para pemangku kepentingan hendaknya pandai menunjukkan kapasitas dan integritasnya dalam mengendalikan perilaku kerja staf. Dalam konteks ini, kemampuan Lurah dalam mengendalikan perilaku kerja staf menjadi penting sekali. Artinya, secara fungsional pengendalian yang dilakukan Lurah itu bergantung pada perilaku kepemimpinan Lurah itu sendiri. Karena itu, secara personal dan fungsional, Lurah harus mampu mengendalikan perilaku kerja staf, agar perilaku kepemimpinannya tidak diragukan.

SIMPULAN

Besarnya pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* Kota Bata mencapai 0,65, terbilang kuat dan signifikan. Besarnya pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* ditentukan oleh *Content of Policy* dan *Context of Implementation*. Pengaruh tersebut menandakan bahwa di antara Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa dengan Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* di Kota Batam terbentuk hubungan kausalitas. Adanya pengaruh yang demikian itu bermakna bahwa apabila Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa meningkat atau ditingkatkan maka peningkatan itu diikuti dengan peningkatan Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland*. Oleh sebab itu, peningkatan efektivitas pemberdayaan masyarakat di kawasan *hinterland* Kota Batam dapat ditingkatkan dengan meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan perubahan status desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah

Kota Batam Nomor 4 Tahun 2002 tentang Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan. Besarnya pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* Kota Batam mencapai 0,54, terbilang cukup kuat dan signifikan. Besarnya pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* ditentukan oleh *personality, role, organization, task, values, dan setting*. Pengaruh tersebut menandakan bahwa di antara Kepemimpinan Lurah dengan Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* Kota Batam terbentuk hubungan kausalitas. Adanya pengaruh yang demikian itu bermakna bahwa apabila Kepemimpinan Lurah meningkat atau ditingkatkan maka peningkatan itu diikuti dengan peningkatan Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland*. Oleh sebab itu, peningkatan efektivitas pemberdayaan masyarakat *hinterland* Kota Batam dapat ditingkatkan dengan meningkatkan efektivitas kepemimpinan Lurah.

Konsep baru yang didapat dari analisis pengaruh Implementasi Kebijakan Perubahan Status Desa terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* Kota Batam adalah Konteks Implementasi Kebijakan Pemerintahan Terbawah yang didefinisikan sebagai suatu pola dan arah pelaksanaan kebijakan birokrasi pemerintahan terbawah yang dilakukan dengan kewenangan, kepentingan, strategi, karakteristik kelembagaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan merespons harapan masyarakat setempat yang berlangsung dalam rangka pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan. Dalam definisi ini tercakup empat dimensi teoritik, yaitu: (1) Dimensi Kewenangan;

(2) Dimensi Kepentingan; (3) Dimensi Strategi; dan (4) Dimensi Karakteristik kelembagaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan merespons harapan masyarakat.

Konsep baru yang didapat dari analisis pengaruh Kepemimpinan Lurah terhadap Pemberdayaan Masyarakat *Hinterland* Kota Batam adalah tentang Penataan Perilaku Kepemimpinan Birokrasi yang didefinisikan sebagai setting atau pola perilaku kepemimpinan birokrasi kelurahan yang terkait dengan pengambilan keputusan, pengarahan dan pengendalian urusan pemerintahan. Dalam definisi ini tercakup empat dimensi teoritik: (1) Dimensi Pengambilan Keputusan; (2) Dimensi Pengarahan; dan (3) Dimensi Pengendalian.

DAFTAR PUSTAKA

- Ife, J.W. 1995. *Community Development: Creating Community Alternatives, Vision, Analysis and Practice*: Longman. Australia.
- Grindle, M. 1980. *Politics and Policy implementation*, in *The Third World*, New Jersey: Priceton University Press.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, 2000, *Makna Pemerintahan – Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widya.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam
- Undang Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau
- Perda Kota Batam Nomor 4 Tahun 2002 tentang Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan