

KEBIJAKAN DALAM IMPLEMENTASI PELAYANAN PUBLIK MELALUI STRUKTUR ORGANISASI DI KECAMATAN DAU KABUPATEN MALANG

Suryo Hartoko M

Dosen Tetap Yayasan Stisospol “Waskita Dharma” Malang

Abstrak

Pada paparan pelayanan umum, hasil pembangunan selalu memberikan pencerahan dan hasil bagi masyarakat umum, demikian pula selalu melahirkan kedinamisan pada masyarakat banyak untuk melakukan masukan baik sistem dari public service dan perlakunya, demikian pula bagi Negara yang sedang berkembang akan selalu menjadikan perubahan demi perbaikan.

Demikian pula pada penelitian ini bertujuan untuk mengetahui struktur organisasi Pemerintahan di Kecamatan Dau Kabupaten Malang, dan mengetahui kebijakan dalam implementasi pelayanan public serta untuk mengetahui behwa melalui struktur organisasi Pemerintahan Kecamatan dapat dilakukan kebijakan dalam implementasi pelayanan publik di tingkat kecamatan.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, maka manfaat yang dapat diperoleh adalah diketahuinya struktur organisasi untuk Pemerintah Kecamatan pada Kecamatan Dau Kabupaten Malang, pemerintah Kecamatan akan dapat menyusun rancana kerja yang matang sesuai tujuan semula.

Diketahuinya kebijakan dalam implementasi pelayanan public pada kecamatan, maka pihak Pemerintah Kecamatan dapat mengetahui apakah kebijakan yang telah disusun dapat terealisasi dan dengan adanya struktur organisasi yang sesuai untuk Pemerintah Kecamatan Dau Kabupaten Malang, maka kebijakan dalam implementasi pelayanan masyarakat dapat dilakukan dengan baik sehingga masyarakat pengguna jasa dapat merasakan manfaat secara maksimal.

Kata kunci : Kebijakan, Implementasi, Pelayanan Publik, Struktur Organisasi

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan ekonomi daerah dan desentralisasi ternyata tidak semudah yang dibayangkan. Banyak permasalahan muncul karena kemampuan daerah-daerah yang variatif, untuk ini perlu pengenalan dan kajian lebih jauh untuk mengatasi segala persoalan yang mampu menghambat penyelenggaraan otonomi dan desentralisasi. Pengenalan permasalahan di lapangan – apakah itu dari aspek sosial, budaya, politik maupun ekonomi – ditujukan untuk mengantisipasi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan fungsi desentralisasi dan otonomi daerah yang ada. Dengan teridentifikasinya permasalahan yang berkaitan dengan fungsi otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah kabupaten mampu mengelola semua persoalan dan harapan publik sesuai dengan fungsinya sebagai lembaga otonom yang telah dijalankan. Selama ini otonomi yang diberikan kepada daerah lebih berupa Otonomi Administrasi (melaksanakan keputusan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat) dari pada Otonomi Politik (membuat dan melaksanakan keputusan sendiri). Dengan kata lain pemerintah daerah tidak dapat diselenggarakan secara demokratik, daerah tergantung kepada pusat dan terjadi kesenjangan perkembangan antara daerah.

Keseimbangan antara tugas dan tanggungjawab, beban pekerjaan, anggaran yang tersedia dan prestasi kerja birokrasi. Untuk tercapainya keseimbangan ideal tersebut, maka otonomi daerah harus dikembalikan kepada hakekat yang tersirat dan tersurat dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang lebih menekankan kewajiban daripada hak. Dalam pelaksanaan azas pemerintahan, bagi Propinsi dipergunakan azas desentralisasi, sehingga Propinsi berfungsi sebagai daerah Otonom sekaligus sebagai wilayah Administrasi.

Undang-Undang 22 Tahun 1999 yang telah dilaksanakan dalam waktu yang panjang, Pemerintah menganggap bahwa Peraturan tersebut telah membawa kinerja yang kurang sesuai dari yang diharapkan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sehingga Pemerintah menganggapnya bahwa era Desentralisasi Otoda setelah berjalan lima tahun masih memberikan hasil dibawah harapan, dan pada tahun ke enam Otoda berlangsung UU 22 Tahun 1999 telah direvisi menjadi Undang Undang 32 Tahun 2004 yang sarat dengan “resentralisasi” yakni “untuk mengatur kembali kewenangan yang selama ini kurang jelas”.

Satu hal yang perlu digarisbawahi bersama sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari aspirasi reformasi yang sedang berkembang dewasa ini adalah mengenai tuntutan terhadap mutu pelayanan masyarakat yang selama ini dinilai jauh dari harapan masyarakat. Langkah-langkah perbaikan mutu tersebut, dipacu melalui surat Menko Wasbangpan Nomor 56/MK/Waspan/6/98 perihal langkah nyata memperbaiki pelayanan masyarakat sesuai

aspirasi reformasi dan Surat Nomor 145/Waspan/MK/Waspan/3/99 perihal peluncuran revitalisasi birokrasi dengan cara :

1. Mendorong terwujudnya pelayanan prima kepada masyarakat, dengan prinsip-prinsip pelayanan yang baik, yaitu **cepat, mudah, murah, pasti, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.**
2. Mendorong privatisasi unit pelayanan.

Dalam meningkatkan mutu pelayanan masyarakat, pemerintah sedang mempersiapkan serangkaian kebijakan yang memungkinkan pemberian kewenangan otonomi yang lebih besar kepada unit-unit pelayanan tertentu dari instansi Pemerintah.

Adapun langkah-langkah upaya Peningkatan Pelayanan Masyarakat di Pemda Propinsi Jatim adalah :

1. Dikeluarkannya SE Gubernur No. 065/6073/641/98 kepada jajarannya untuk mengambil langkah-langkah perbaikan di lingkungan instansi masing-masing.
2. Sedang tahap persiapan peluncuran pelayanan prima Propinsi Jawa Timur.
3. Telah dibentuk UPT di beberapa Kabupaten/Kota.

Mengacu pada latar belakang di atas, maka penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan dalam Pelayanan Publik Melalui Struktur Organisasi di Kecamatan Dau Kabupaten Malang”.

Dari latar belakang tersebut, permasalahan yang akan diangkat oleh penulis yang sehubungan dengan kebijakan dalam implementasi pelayanan public melalui struktur organisasi apakah dapat dilaksanakan dengan baik , untuk:

(1) Struktur organisasi untuk Pemerintah Kecamatan pada Kecamatan Dau Kabupaten Malang? ; (2) Kebijakan dalam implementasi pelayanan public yang dilakukan oleh Kecamatan Dau Kabupaten Malang? ; (3) Dengan melalui struktur organisasi Pemerintah Kecamatan apakah dapat dilakukan kebijakan dalam implementasi pelayanan public pada Kec. Dau Kabupaten Malang ?

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui struktur organisasi Pemerintah Kecamatan pada Kecamatan Dau Kabupaten Malang, untuk mengetahui Implementasi kebijakan dalam pelayanan public pada Kecamatan Dau Kabupaten Malang, untuk mengetahui bahwa dengan melalui struktur organisasi Pemerintah Kecamatan dapat dilakukan implementasi kebijakan dalam pelayanan public pada Kecamatan Dau Kabupaten Malang.

Setelah diketahui tujuan penelitian, berikut ini ditunjukkan manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini, yaitu :

- 1) Dengan diketahuinya struktur organisasi untuk Pemerintah Kecamatan pada Kecamatan Dau Kabupaten Malang, maka pemerintah Kecamatan akan dapat menyusun rencana kerja dengan matang dan sesuai dengan tujuan semula.
- 2) Dengan diketahuinya kebijakan dalam implementasi pelayanan public pada Kecamatan Dau Kabupaten Malang, maka pihak Pemerintah Kecamatan Dapat mengetahui apakah kebijakan yang telah disusun sehubungan dengan pelayanan public dapat terealisir. Sementara itu pelayanan masyarakat selama ini apakah dapat memperoleh peningkatan, sehingga sasaran pelayanan menjadi jelas, diselesaikan dengan cepat dan tepat sesuai prosedur yang ditetapkan agar memudahkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.
- 3) Dengan adanya struktur organisasi yang sesuai untuk Pemerintah Kecamatan pada Kecamatan Dau Kabupaten Malang , maka kebijakan dalam implementasi pelayanan masyarakat atau public dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya, sehingga layanan yang diterima masyarakat sebagai pengguna jasa Kecamatan dapat dirasakan menfaatnya secara maksimal.

Kajian Teori

Tinjauan Penelitian

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat yang telah dilaksanakan.

Otonomi Daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat pada Negara kesatuan maupun pada Negara federasi. Di Negara kesatuan otonomi daerah lebih terbatas dari pada di Negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengantar dan mengurus rumah tangga daerah di Negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat seperti Hubungan luar negeri, Pengadilan, Moneter dan keuangan, Pertahanan dan keamanan yang telah diatur dalam undang-undang. Adapun otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 huruf (h) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) yang telah diatur. Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 huruf (i) UU NOMOR 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) yang ditegaskan. Dengan demikian maka dapat diartikan bahwa Otonomi daerah adalah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri, baik keputusan politik maupun kepentingan administrasi, dengan tetap menghormati keputusan/peraturan undang-undang(Lemieux,1986)

Otonomi daerah adalah sebagai bentuk pendidikan politik bagi masyarakat dan sebagai jalan untuk membina tanggung jawab daerah dalam melaksanakan tugasnya (Conyers,1991).

Pada penelitian ini digunakan kebijakan atas implementasi peleyanan public yang dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan. Sementara itu, kebijakan dalam implementasi pelayanan pada penelitian ini digunakan untuk meningkatkan pelayanan yang dilakukan aparatur Kecamatan terhadap masyarakat. Dengan konsekuensi dan berbagai macam resiko atas kenyamanan dalam pelayanan terhadap masyarakat sebagai pemilik hak atas pelayanan tersebut.

Tinjauan Teoritis

Kebijakan

Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu (Anderson dalam Islamy, 1992:17).

Lebih lanjut Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (1997:65) mendefinisikan "*policy implementation encompasses those action by public and private individuals (and groups)that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions*". Yang memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu (dan kelompok-kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan. *Policy* apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi kebijaksanaan

atau diartikan serangkaian tindakan dengan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan seorang/kelompok pelaku, guna menyelesaikan masalah (Anderson, 1999) atau kebijakan (Dunn, 1999:5).

Sebelum diuraikan lebih lanjut mengenai analisa kebijakan, berikut ini diberikan definisi kebijaksanaan atau kebijakan dan kebijakan Negara.

Kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

- 1) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- 2) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
- 3) Menyediakan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi. (Raksasatya dalam Islamy, 1997:17).

Anderson (1979:92) mengungkapkan ada 4 (empat) hal penting dalam proses implementasi, yaitu :

- 1) *Who is involved in policy implementation* (Siapa yang dilibatkan dalam implementasi)
- 2) *The nature of the administrative process* (Hakekat proses administrasi)
- 3) *Compliance with policy* (Kepatuhan atas suatu kebijakan)
- 4) *The effect of implementation on policy content and impact*
(Efek atau dampak dari isu implementasi)

Ke empat aspek tersebut merupakan suatu rangkaian yang tidak terputus, dan setiap kebijakan yang telah ditetapkan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksana yang oleh Anderson disebut “*administrative unit*” yaitu jajaran birokrasi public mulai dari level birokrasi yang paling rendah.

Struktur Organisasi

Dalam suatu organisasi diperlukan struktur, seperti pendapat berikut : Organisasi, baik itu organisasi milik pemerintah maupun swasta memerlukan cara yang tepat untuk menstrukturkan semua organisasi yang kompleks. Kondisi ini berbeda-beda antar organisasi, apabila (1) lingkungan tugasnya berubah, (2) berbagai inovasi (memodifikasi teknologi) atau (3) organisasi mengubah bidang lingkup dan lingkungan tugasnya. Dengan begitu banyaknya alasan perbedaan, suatu hal yang dapat disimpulkan dari suatu struktur organisasi adalah ukuran semata-mata tidak mengakibatkan kompleksitas. Selama suatu organisasi menggunakan teknologi sederhana dan menghadapi lingkungan tugas yang sederhana, maka

meskipun besar, ia tetap menggunakan suatu struktur yang relative sederhana. (Thompson, 1989:68).

Mengingat pentingnya kedudukan Pemerintah Kecamatan dalam system Pemerintahan Negara Republik Indonesia, maka penyempurnaan organisasi pada Pemerintahan Kecamatan mutlak perlu dilakukan untuk disesuaikan dengan perkembangan pemerintahan dan pembangunan di Daerah :

1. Penataan Organisasi Pemerintah Kecamatan
2. Penyempurnaan Organisasi Pemerintah Kecamatan
3. Organisasi Pemerintah Kecamatan

Sehubungan dengan bentukan struktur organisasi yang sesuai untuk Pemerintahan Kecamatan, sebelumnya akan ditunjukkan suatu susunan kelembagaan daerah yang sesuai dengan kondisi pemerintah saat ini agar siap melaksanakan otonomi daerah.

(1) Kelembagaan Daerah

Penyusunan Struktur Organisasi tidaklah dapat terlepas dengan penyusunan Kelembagaan Daerah untuk menyongsong Otonomi Daerah. Dua hal penting yang harus diperhatikan untuk menyusun kelembagaan daerah, yaitu pertama melaksanakan demokrasi dan kedua memperhatikan perubahan system politik yang ada.

(a) Melaksanakan Demokrasi

Di dalam masyarakat yang demokratis dan kompleks hampir tidak memungkinkan kita akan melakukan dan memperoleh kontrol yang sempurna. Akan tetapi kita bisa menaruh suatu harapan yang minim sekalipun dengan mengetengahkan suatu cara pemilihan (*election*) yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat dalam birokrasi pemerintah. Pemilihan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat yang mewakilinya merupakan inti dari pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara. Sekaligus juga mengingatkan kepada pejabat untuk senantiasa melakukan akuntabilitas kepada rakyat. (Thoha,1999).

Sementara itu, semua di antara kita akan sepandapat bahwa jantung dari suatu system politik dan tata pemerintah yang seharusnya dilakukan oleh rakyat,sesuai dengan pendapat yang menyatakan “*Control government by the governed*” (Gruber, 1987).

Dalam kelembagaan pemerintahan daerah dapat dikembangkan prinsip-prinsip demokrasi seperti di atas. Kekuasaan di tangan rakyat, artinya bahwa setiap upaya untuk merancang, membentuk, membubarkan atau menggabungkan suatu lembaga pemerintah pusat dan daerah mestinya keterlibatan rakyat amat diperlukan.

Wujud dari peranan ini ialah bahwa setiap bentuk dan susunan lembaga pemerintahan itu harus didasarkan pada undang-undang atau di daerah didasarkan atas peraturan daerah (perda).

Dalam lembaga birokrasi pemerintah pusat terdapat lembaga kabinet atau kementerian, demikian pula dijumpai adanya lembaga pemerintah non departemen. Sedangkan di daerah ada dinas, ada kanwil, ada Setwilda, ada lembaga Gubernur, Bupati, Walikota dan lain sebagainya.

(b) Perubahan Sistem Politik

Pejabat politik dan birokrasi pemerintah memegang peranan penting dalam hal ini. hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (ajeg) antara fungsi kontrol dan dominasi. (Carino, 1994). Dalam hubungannya seperti ini , maka senantiasa akan timbul persoalan, siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang menguasai, memimpin, dan mendominasi siapa. Persoalan ini sebenarnya merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan dikotomi politik dan administrasi. Oleh karena itu, kemudian timbul dua bentuk alternatif solusi yang utama, yaitu apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation* atau *attempt at co-aquality with the executive*). (Carino, 1994).

(i) Executive Ascendancy

Bentuk solusi seperti ini diturunkan dari suatu anggapan bahwa kepemimpinan pejabat politik itu didasarkan atas kepercayaannya bahwa supremasi mandat yang diperoleh oleh kepemimpinan politik itu berasal dari Tuhan atau berasal dari rakyat atau berasal dari *public interest*. Supremasi adat ini dilegitimasikan melalui pemilihan, atau kekerasan, atau penerimaan secara de facto oleh rakyat. Dalam model system liberal, kontrol berjalan dari otoritas tertinggi rakyat melalui perwakilannya (*political leadership*) kepada birokrasi. Kekuasaan untuk melakukan kontrol seperti ini yang diperoleh dari rakyat acapkali disebut sebagai *overhead democracy*. (Redford, 1969)

(ii) Buereucratic Sublation

Bentukan ini dadasarkan atas anggapan bahwa birokrasi pemerintah suatu negara itu bukanlah hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana. Max Weber sendiri menganalikan bahwa birokrasi yang riil (sebagai lawan dari “tipe ideal”) itu mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat politik.

Pejabat birokrasi yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen .

Pejabat seperti ini sepertinya mempunyai catatan karir yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya pejabat politik yang bukan spesialis. Dengan memperhatikan hal-hal seperti ini, maka birokrasi itu mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Oleh karena itu kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding atau *co-equality with the executive*. Dengan demikian birokrasi itu merupakan kekuatan yang *a politic but highly politicized*.

(2) Pendekatan Kelembagaan Daerah

Dengan menggunakan model Henry Minzberg (1979:18:33), maka struktur perangkat daerah dapat dikelompokkan ke dalam 5(lima) fungsi awal, yaitu : *Strategic Apec, Middle Line, Technostructure, Support Staf dan Operating Core*.

(a) Strategic Apec

Fungsi *Strategic Apec* dipegang oleh penentu kebijakan organisasi.

Dalam hal ini fungsi tersebut dipegang oleh Gubernur dan Wakilnya, Bupati dan Wakilnya, serta Walikota dan Wakilnya.

(b) Middle Line

Fungsi *Middle Line* dipegang oleh orang/unit yang bertugas sebagai penghubung antara *Strategic Apec* dengan *Operating Core* dalam bentuk kekuasaan formal. Dalam kaitan dengan Perangkat Daerah, maka fungsi tersebut dipegang oleh Sekretaris Daerah.

(c) Technostructure

Fungsi *Technostructure* dijalankan oleh orang/unit organisasi yang berfungsi sebagai analis yang melayani kepentingan organisasi.

Menurut posisi dan fungsinya, maka *Technostructure* tidak terlibat secara langsung dalam proses pekerjaan organisasi, akan tetapi pekerjaan *Technostructure* berpengaruh terhadap bagian organisasi lain. Dalam kaitan dengan perangkat daerah, maka fungsi tersebut dijalankan oleh BAPPEDA, ITWIL, BADIKLAT, dan BALITBANG, yang dalam UU No. 22 tahun 1999 keempatnya dinamakan “Lembaga Teknis”.

(d) Support Staf

Fungsi *Support Staf* seperti halnya *Technostructure* ditempati oleh orang-orang yang berada di luar arus proses pekerjaan, tetapi pekerjaannya sangat mendukung operasi pekerjaan bidang-bidang organisasi secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan perangkat daerah, maka fungsi tersebut dijalankan oleh sekretariat daerah dengan biro-biro di bawahnya.

(e) *Operating Core*

Fungsi *Operating Core* dijalankan oleh unit/individu yang berhubungan langsung dengan “klien”. Dalam konteks perangkat daerah, unit organisasi yang berhubungan langsung dengan masyarakat adalah Dinas-dinas, BKPM, BUMD, dan sebagainya.

Pelayanan Publik (Public Service)

Pelayanan public (*public service*) dapat diartikan selalu terkait dengan pengertian “public”, khususnya dalam kaitannya dengan kajian *public administration*. *Public Administration* tidak lagi secara tradisional diartikan semata-mata bersifat kelembagaan (misal:Negara) tetapi dalam hubungannya dengan seberapa besar pengaruh/kaitan lembaga tersebut dengan kepentingan public (Islamy, 1988:10)

Kaitannya dengan pelayanan public atau pelayanan umum kepada masyarakat, aparatur pemerintah hendaknya melaksanakan tugas berdasarkan azas-azas etika dan azas-azas mutu pelayanan, antara lain :

1. Melayani masyarakat secara hormat, perhatian, sopan dan tanggap dengan mengakui bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah di *atas* pelayanan terhadap diri sendiri.
2. Melayani dalam suatu cara sedemikian sehingga kita *tidak* mewujudkan keuntungan pribadi yang tak semestinya dari pelaksanaan kuwajiban-kuwajiban resmi kita.
3. *Menghindari* suatu kepentingan atau kegiatan yang berada dalam pertentangan dalam penunaian kuwajiban-kuwajiban resmi kita. (Ismani,Nurpratiwi dan Gani, 1998).

Ada beberapa langkah untuk perbaikan mutu pelayanan tersebut, di pacu melalui Surat Menkowasbangpan Nomor 56/MK.Waspan/6/98, perihal langkah nyata memperbaiki pelayanan masyarakat sesuai aspirasi reformasi dan Surat No145/MK.Waspan/3/99, perihal peluncuran revitalisasi birokrasi dengan mewujudkan pelayanan prima kepada masyarakat.

- 1) Langkah-langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat, diupayakan dengan :
 - a) Mengambil langkah-langkah konkrit perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan masyarakat di lingkungan masing-masing dengan berupaya menerapkan prinsip-prinsip pelayanan yang baik, yaitu cepat, mudah, murah, pasti, transparan dan dapat dipertanggung jawabkan.
 - b) Melakukan penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang pelayanan, khususnya penyempurnaan terhadap system dan prosedur pelayanan yang lebih disesuaikan dengan aspirasi reformasi.

- c) Mengumumkan segala kebijakan pelayanan yang telah disempurnakan dalam bentuk peraturan tersebut kepada masyarakat luas, agar masyarakat dapat mengetahui secara jelas kebijakan tersebut, dan selanjutnya digunakan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kebijakan tersebut oleh aparatur pemerintah.
- 2) Langkah-langkah teknis perbaikan pelayanan, dilakukan dengan cara :
- a) Memberikan pelayanan secara tertib, cepat dan langsung kepada masyarakat bagi pelayanan yang memerlukan pentelesaian sesaat.
 - b) Khusus pelayanan yang memerlukan waktu, agar dilandasi kebijaksanaan deregulasi dan dibirokratisasi yang transparan dan diketahui masyarakat luas, yaitu :
 - (1) Menertibkan pedoman pelayanan yang antara lain memuat persyaratan, prosedur, biaya/tarif pelayanan dan batas waktu penyelesaian pelayanan, baik dalam bentuk buku panduan/pengumuman atau melalui media informasi lainnya.
 - (2) Menempatkan petugas yang bertanggung jawab melakukan pengecekan perlengkapan persyaratan permohonan untuk kepastian di terima atau ditolaknya berkas permohonan tersebut pada saat itu juga.
 - (3) Menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan tarlampau, maka permohonan tersebut berarti disetujui.
 - (4) Melarang dan atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk pungutan liar, di luar biaya jasa pelayanan yang telah ditetapkan.
 - (5) Sedapat mungkin menerapkan pola pelayanan secara terpadu (satu atap atau satu pintu) bagi unit-unit kerja/kantor pelayanan yang terkait dalam memproses atau menghasilkan satu produk pelayanan.
 - (6) Melakukan penelitian secara berkala untuk mengetahui kepuasan pelanggan/masyarakat atas pelayanan yang diberikan, antara lain dengan cara penyebaran kuesioner kepada pelanggan/masyarakat dan hasilnya perlu di evaluasi dan ditindaklanjuti.
 - (7) Menata system dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat. - 3) Langkah-langkah nyata upaya perbaikan mutu pelayanan masyarakat yang secara bertahap diupayakan di berbagai lingkungan instansi Pemerintah di Pusat dan Daerah, antara lain :

- a) Melakukan deregulasi dan debirokratisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang melandasi penyelenggaraan pelayanan untuk lebih disesuaikan dengan aspirasi reformasi.

Langkah-langkah deregulasi dan debirokratisasi tersebut terutama menyangkut penyederhanaan prosedur dan persyaratan pelayanan, serta memberikan kepastian waktu penyelesaian dan biaya pelayanan.

Kepada setiap unit pelayanan diarahkan untuk dapat menerapkan prinsip-prinsip pelayanan yang baik, yaitu prinsip kesedaranan, kejelasan dan kepastian, keterbukaan (transparansi), efisien, ekonomis, keamanan, keadilan dan ketepatan waktu.

- b) Menerbitkan directory/buku petunjuk pelayanan umum untuk memberikan kejelasan secara transparan kepada masyarakat mengenai hal-hal yang berkaitan dengan jenis-jenis pelayanan yang diberikan oleh suatu unit kerja/kantor pelayanan. Directory/buku Petunjuk pelayanan umum tersebut antara lain memuat prosedur/tatacara, persyaratan, biaya, jangka waktu penyelesaian, pejabat/unit yang melayani serta hal-hal lain yang berhubungan dengan jenis pelayanan yang diberikan.
- c) Membentuk system pelayanan dengan pola terpadu yang disebut unit pelayanan terpadu, yaitu dengan cara memadukan unit-unit pelayanan yang terkait dalam memproses satu produk pelayanan ke dalam satu lokasi gedung kantor. Langkah ini mulai dikembangkan di lingkungan Pemerintah Daerah, khususnya tingkat Kabupaten/Kota dengan menggabungkan beberapa jenis pelayanan dalam satu gedung kantor sesuai dengan kondisi masing-masing daerah.

The public servant to provide complete loyalty to government of to day, irrespective of its political complexion and for theirs loyalty to be reflected to provision of objective and impartial advice to the government (Mc. Callum,1984:83). Prinsip netralitas pelayanan publik bahwa pada aparatur pemerintah tidak nampak atau lepas dari kaitan ataupun pandangan politik dan asosiasinya Pusat perhatian mereka pada responsibilitas pelayanan publik kepada pemerintah yang berkuasa, dengan mengabaikan (*irrespective*) berbagai macam latar belakang atau warna politik dari pemerintah yang mereka layani. Tanpa disadari para pelayan publik harus membuat kejelasan dari berbagai jenis alternatif kebijakan (*Policy options*) dan hubungan politik yang tegas dan memenuhi harapan pemerintah pada umumnya (*general out of the government*) dan dalam hukum yang mereka seharusnya wujudkan secara bauk dalam kebijakan pemerintah serta pelayanan publik.

Konsep Penelitian

Agar lebih mempermudah melakukan penelitian dan analisa sehubungan dengan kebijakan dalam implementasi pelayanan public melalui struktur organisasi di Kecamatan Dau Kabupaten Malang , maka yang harus diperhatikan aparatur pemerintah di Jawa Timur khususnya Kabupaten Malang dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat sebagai pengguna jasa dimulai dengan tingkatan yang ada dalam aparatur itu sendiri. Tingkatan pertama adalah Kabupaten Malang, tingkatan ke dua Kecamatan dan tingkatan ke tiga Desa sebagai tingkatan ke empat RT dan RW. Ke empat tingkatan tersebut melakukan pelayanan kepada masyarakat sehubungan dengan fungsinya di pemerintah.

Metode Penelitian

Jenis Penelitian

Pada penelitian ini dipergunakan pendekatan Kualitatif, atau disebut juga Metode Kualitatif yang dikembangkan untuk mengkaji kehidupan manusia dalam kasus-kasus terbatas, kasuistik sifatnya, namun mendalam (*in depth*) dan total/menyaluruh (*holistic*), dalam arti tidak mengenal pemilihan-pemilihan gejala secara konsepsional ke dalam aspek-aspeknya yang eksklusif yang kita kenal dengan variabel (Wignjosoebroto, 1997:3)

Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian sangat diperlukan karena :

- a. Untuk membatasi studi atau membatasi pada bidang kajian tertentu.
- b. Untuk dapatnya untuk lebih terarah hasil penelitian dan pembahasannya, sehingga lebih mendekatkan ke arah kebenaran hasil yang diperoleh,
- c. Untuk menentukan criteria-kriteria guna memasukkan/mengeluarkan suatu informasi yang diperoleh di lapangan. Dalam arti bahwa dengan melalui bimbingan dan arahan focus yang telah ditetapkan, peneliti akan tahu persis data mana yang perlu dikumpulkan dan data mana (meski mungkin menarik tetapi karena tidak relevan) yang tidak perlu dimasukkan ke dalam data yang sedang dikumpulkan). (Strauss & Corbin Dalam Moleong, 1991:5)

Sehubungan dengan penelitian yang dilakukan, maka focus penelitian ini ditunjukkan sebagai berikut :

1. *Penentuan Kebijakan Struktur Organisasi*

Menggunakan pola maksimal sesuai Kep. Mendagri No. 48 Tahun 1999

2. *Implementasi Kebijakan*, adalah cara-cara yang dilakukan pihak pemerintah kecamatan sehubungan dengan kebijakan yang dibuat.

3. *Pelayanan Publik atau Pelayanan Masyarakat*, adalah layanan atau jasa yang dihasilkan Kecamatan untuk kebutuhan masyarakat yakni dalam bentuk pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk)

Lokasi Penelitian dan Penarikan Sampling

Pemilihan Kecamatan Dau Kabupaten Malang , karena lokasi ini tempat penulis bertempat tinggal di sekitar lingkungan tersebut dan sering membantu warga masyarakat sekitar dalam menggunakan jasa pelayanan yang berada pada sekitar lingkungan kantor Kecamatan Dau Kabupaten Malang.

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah Quota Sampling, yaitu sample yang diperoleh dengan metode penunjukan atau ditentukan terlebih dahulu.

Sumber – sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Data Primer, data langsung dari responden
- b. Data Sekunder, data dari laporan terstulis

Dengan bersumber pada :

- a. Informan (purposive sampling)
- b. Tempat penelitian (keadaan alam, keadaan lingkungan dan social budaya)
- c. Dokumen, untuk kelengkapan data atau laporan-laporan.

Cara Pengumpulan Data

Cara mengumpulkan data pada penelitian kualitatif ini, melalui:

- a. Proses Memasuki Lokasi Penelitian (*Getting In*)
- b. Proses Ketika Berada di Lokasi Penelitian (*Getting Along*)
- c. Proses Mengumpulkan (*Longging the Data*)
 - 1) Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)
 - 2) Analisa Dokumentasi

HASIL DAN PEMBAHASAN

Profil Kabupaten Malang dan Kecamatan Dau

Terdiri dari dua asumsi yang menelusuri asal mula nama Malang, yang pertama berdasarkan kondisi geografis dan yang ke dua berdasarkan prasasti yang ditemukan.

Yang pertama, daerah Kabupaten Malang yang di masa silam dikenal dengan nama Tumapel dari akar Bahasa Jawa Kuno “Tapel” menurut kamus Bausastra Jawa (2002:764), memiliki makna konotatif : 1) ”raketan” yaitu obat dari rempah-rempah yang diletakkan di perut anak kecil. 2)besi yang direkatkan pada kotak atau kaki kuda. 3) arca yang dibuat dari tanah liat, dan 4)”batas” atau lingkaran pembatas, seperti: *ditapali*, *dilingkari*, *ditutupi*, atau *dipagari* oleh gunung-gunung.

Kemudian yang ke dua, dalam Piagam Kedu (Tahun 907) dan Piagam Singhasari (Tahun 908), disebutkan nama Batara Malangkucecwara.

Letak Geografi, Luas Dan Batas Wilayah Kabupaten Malang

Letak geografis wilayah Kabupaten Malang sebagian besar adalah dataran tinggi, dan sebagian adalah dataran rendah, area kelautan dan pantai.

Lokasi Kabupaten Malang terletak pada koordinat $112^{\circ}17'10,9''$ hingga $12^{\circ}57'00''$ Bujur Timur dan antara $7^{\circ}44'55,11''$ hingga $8^{\circ}26'34,45''$ Lintang Selatan. Luas wilayah darat 3.347,87 Km², merupakan terbesar kedua setelah Kabupaten Banyuwangi, dari 38 Kabupaten/Kota di wilayah Propinsi Jawa Timur.

Kondisi Aliran Sungai

Kondisi keadaan aliran sungai Kabupaten Malang memiliki Sungai Konto yang melintasi Kecamatan Pujon, Ngantang: kemudian Sungai Lesti yang mengalir di Wilayah Kecamatan Turen, Dampit: serta Sungai Amprong yang mengalir di Wilayah Kecamatan Poncokusumo menuju Tumpang..

Iklim dan Pembagian Wilayah

Kondisi topografi berupa pegunungan dan perbukitan menjadikan Kabupaten Malang terkenal sebagai daerah sejuk kalau tidak bias dikatakan dingin. Temperatur rata-rata tahun 2001 yang dicatat enam stasiun klimatologi adalah: $23,52^{\circ}$ Celcius, sedangkan tahun 2000 adalah $23,23^{\circ}$ Celcius dengan temperature tertinggi 33° Celcius, dan temperature terendah $14,9^{\circ}$ Celcius

Kependudukan

Jumlah Penduduk di Kabupaten Malang pada tahun 2000 sebanyak 2.387.651 Jiwa, sedang pada tahun 2001 sebanyak 2.240.287 Jiwa (setelah dikurangi penduduk Kota Batu)

dengan rincian: Laki-laki 1.107.356 Jiwa dan Perempuan 1.132.931 Jiwa sedangkan kepadatan penduduk mencapai 753 jiwa/km²

Kebudayaan Kuno dan Sosial Ekonomi

Kebudayaan pada jaman dahulu Kabupaten Malang sudah dikenal sebagai daerah yang subur karena dilimpahi banyak air dalam bentuk mata air, aliran sungai, air terjun, dan bendungan besar.

Sebagai dareh yang subur, sejak zaman purba sudah dihuni oleh manusia yang menjadi salah satu sentral perkembangan budaya yang penting di Jawa Timur. Sejumlah ibu kota kerajaan di masa silam, pernah dibangun dan berkembang di wilayah Kabupaten Malang seperti Kanjuruhan (abad ke-8), Purwa (abad ke-11), Tumapel (abad ke-12) dan Sengguruh (abad ke-16). Itu sebabnya di wilayah Kabupaten Malang terhampar pelbagai situs purbakala yang menjadi bukti tentang bagaimana pentingnya daerah Malang di masa silam. Di mulai abad ke-8 telah berdiri kerajaan besar bernama Kanjuruhan atau Kanjuron. Secara Kultur Malang mempunyai banyak etnik yang memberikan warna budaya yang khas. Misalnya etnik Madura, masuknya etnik Madura pada tahun 1835 yakni ketika penjajah Belanda melaksanakan tanam paksa kopi dan tebu.

Latar belakang sejarah Malang telah meninggalkan warisan budaya yang menarik, menjadikan salah satu khasanah kekayaan bumi Nusantara. Pertumbuhan social budaya di Malang merupakan kelanjutan social budaya masa sebelumnya.

Mata pencaharian pokok masyarakat Kabupaten Malang adalah pertanian. Kegiatan pertanian di Kabupaten Malang umumnya mengarah kepada pertanian lahan, jenis tanaman yang dibudidayakan antara lain: padi, jagung, ubi kayu, ubi jalar, kedele, kacang tanah, kacang hijau, sayur-sayuran dan buah-buahan.

Pembahasan Hasil

Struktur Organisasi yang tepat untuk Pemerintahan Kecamatan adalah menggunakan birokrasi yang tidak berbelit, jelas, singkat dan tepat, yang ternyata selama ini telah digunakan atau dilaksanakan semaksimal mungkin sesuai dengan beban tugas masing-masing. Salah satu kelebihan dari Struktur Organisasi yang fleksibel adalah dilibatkannya semua kegiatan yang ditunjukkan oleh adanya Seksi-Seksi yang mengurus dan menyelesaiannya secara tim work dan soliditas tinggi.

Seperti yang telah dikemukakan bahwa selama ini pembuatan KTP yang dilakukan semua warga melalui Kantor Desa lalu diteruskan ke Kantor Kecamatan telah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat kendala yang

membuat warga atau penduduk masih belum merasa puas atas layanan yang diberikan pihak aparat Kecamatan, walaupun pembuatan KTP tidak membutuhkan biaya yang besar (relative).

Secara umum permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan pemberian pelayanan dikelompokkan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu bersifat (1) teknis, (2) ekonomis dan (3) manajemen.

1) Bersifat Teknis

Dalam masalah ini misi yang ingin dicapai adalah 7 (tujuh) Sendi Pelayanan Umum *Kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan dan kenyamanan, keterbukaan, efisiensi dan ekonomis, keadilan yang merata serta ketepatan waktu.*

Pengoperasian Pelayanan dimulai dari tingkat RT sampai tingkat Kecamatan

2) Menyangkut masalah Ekonomis

Masalah ini akan berkaitan dengan upaya meningkatkan kesejahteraan dan peran serta masyarakat, kebijakan ini harus mempertimbangkan kemampuan ekonomi serta tarif yang sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

3) Menyangkut masalah Manajemen

Ada beberapa langkah yang perlu ditempuh untuk mengatasi masalah manajemen:

- a) Dilakukan pembinaan yang berkesinambungan kepada aparat pelaksana dalam upaya menyamakan persepsi dan komitmen pelayanan kepada masyarakat.
- b) Dilakukan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) pihak aparatur terutama dilakukan peningkatan kemampuan dalam kecakapannya dan sikap perilakunya.
- c) Dilakukan pengadaan sarana dan prasarana yang berfungsi dengan baik.
- d) Secara berkala mengadakan penyuluhan kepada masyarakat secara terpadu.
- e) Mengatasi masalah-masalah khusus, seperti banyaknya arus pendatang atau pemukim baru yang karena sesuatu keadaan di daerah asalnya tidak dilengkapi surat keterangan atau kartu identitas lainnya.

SIMPULAN

Pada bab-bab yang ditulis sebelumnya, khususnya pada bab hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan :

1. Struktur Organisasi untuk Pemerintah Kecamatan di Kecamatan Dau Kabupaten Malang yang sederhana dan lebih mengena pada sasaran baik garis komando maupun komunikasi secara vertical maupun horizontal akan memberikan suatu keputusan yang fleksibel.

2. Pelayanan Publik dalam bentuk pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk) selama ini masih banyak kendala dan permasalahan yang harus dibenahi, sehingga harus dilaksanakan 7 (tujuh) sendi pelayanan umum (kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan dan kenyamanan, keterbukaan, efisien dan ekonomis, keadilan yang merata serta ketepatan waktu) dengan penerapan standar yang ketat dan diikuti pembinaan dan pengembangan aparat Keamanan, pemenuhan sarana dan prasarana kerja.
3. Struktur organisasi sangat berperan dalam Pemerintah kecamatan yang dinilai lebih penting dalam pemberian pelayanan public secara efektif, karena alur wewenang/hirarkhi masing-masing bagian (seksi) dapat ditelusuri secara pasti, dan dapat dipastikan apabila ada kesalahan di satu seksi maka dapat dipecahkan oleh seksi yang lain yang dapat dipertanggung jawabkan. Dengan demikain tidak ada saling menyalahkan bahkan saling menutupi dalam hal kebaikan sesuai aturan secara administrasi.

DAFTAR RUJUKAN

- Anonim, (1984) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 1984 Tentang *Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Wilayah Kecamatan*. Biro Tata Pemerintahan Umum Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I, Jawa Timur
- , (1996) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 1996 Tentang *Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan*. Biro Tata Pemerintahan Umum Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I, Jawa Timur
- , (1999) *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat*, Buku II, Direktorat Pembinaan Umum Pemerintahan dan Direktorat Jenderal Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri
- , (2000) *Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah*. Biro Organisasi Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur
- , (2007) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 Tentang *Administrasi Kependudukan*. Departemen Dalam Negeri R.I, Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan, Jakarta
- Brannen, J. (1997) *Memadu Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*, Terjemahan Nuktah dkk., Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Frederickson, H. George, (1994) *Administrasi Negara Baru*, LP3ES, Jakarta
- Islamy, M.I (1997) *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Ismani, Nurpratiwi. R, Gani. A. (1998) *Ethics in Public Service*. Program Magister Ilmu Profesi, Universitas Brawijaya, Malang.

Kartasasmita, dkk. (1995) *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Masalah, Tantangan dan Strategi Pengembangan. Penerbit IKIP Malang.

Mazmanian dan Sabartier, (1987) *Implementation and Public Policy*. Scott Foreman Company, Illinois.

Milles, B.M. and Huberman, A.M. (1992) *Analisa Data Kualitatif*. Penerbit Universitas Indonesian Press (UI Press), Jakarta.

Moleong, L.J. (1991) *Metode Penelitian Kualitatif*. Cetakan Ketiga, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.

Osborne, David dan Gaebler, Ted. (1995) *Mewirauolahkan Birokrasi*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.

Prijono, O.S. dan Pranarka, A.M.W., (1996) *Pemberdayaan Konsep*, Kebijakan dan Implementasi, Centre For Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

Strauss, A.L. and Cobin, Y. (1990) *Basic of Qualitative Research* :Grounded Theory Procedures and Techniques, Sage Publications, The International Profesional Publishers Newbury Park, London.

Thoha, Miftah (1999) *Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah Peran Kontrol Rakyat dan Netralis Birokrasi*. Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta.

Wahab, S.A. (1997) *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Bumi Aksara Jakarta