

DISERTASI

BIROKRASI PELAYANAN MASYARAKAT KOTA:

Studi Pembentukan Tertib Interaksi
Birokrasi Garis-Depan dengan Warga Kota



SOEDARMO

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1999

DISERTASI

BIROKRASI PELAYANAN MASYARAKAT KOTA:

Studi Pembentukan Tertib Interaksi
Birokrasi Garis-Depan dengan Warga Kota



SOEDARMO

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

1999

BIROKRASI PELAYANAN MASYARAKAT KOTA:

**Studi Pembentukan Tertib Interaksi
Birokrasi Garis-Depan dengan Warga Kota**

DISERTASI

**Untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Sosial
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya
di Bawah Pimpinan Rektor Universitas Airlangga**

Prof. H. Soedarto. dr., DTM&H., Ph.D.

**Telah Dipertahankan di Hadapan
Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga
pada Hari Selasa
Tanggal 22 Juni 1999
Pukul 10.00 WIB**

Oleh :

**SOEDARMO
NIM 099311472/D**

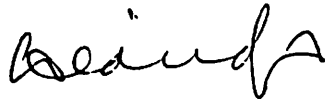
Lembar Pengesahan

Disertasi ini telah disetujui

Tanggal: 19 Juli 1999

oleh

Promotor



Prof. H. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA.

Ko-Promotor



Prof. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D.

Telah Diuji pada ujian tertutup
Tanggal 28 Januari 1999

SUSUNAN PANITIA PENGUJI

- Ketua . : Prof. Dr. H. Miftah Thoha, MPA., Ph.D.
Anggota : 1. Prof. H. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA.
2. Prof. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D.
3. Prof. Dr. Umar Nimran, M.A.
4. Prof. Dr. Irfan Islamy, MPA.
5. Widodo J. Pudjirahardjo, dr., MS., MPH., Dr.PH.
6. Dr. Dede Oetomo

Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
Nomor:610/J03/PP/1999
Tanggal 9 Pebruari 1999

UCAPAN TERIMAKASIH

Pertama-tama, saya merasa harus memanjatkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas selesainya disertasi ini. Sebab, tiada mungkin bagi saya untuk bisa menyelesaikan disertasi ini tanpa kehendak dan pertolongan Tuhan.

Selanjutnya, saya pun merasa harus menyampaikan penghargaan dan terimakasih sedalam-dalamnya kepada sejumlah pihak yang telah berperan penting dalam penyelesaian disertasi ini. Secara khusus, saya menyampaikan terimakasih sedalam-dalamnya kepada yang terhormat:

Prof. H. Soetandyo Wignyosoebroto, M.P.A., promotor yang tidak hanya memberikan bimbingan akademik, tetapi juga membelajarkan saya tentang kearifan hidup sebagai manusia, anggota masyarakat, dan warga negara-bangsa.

Prof. Ramlan Surbakti, MA., Ph.D., ko-promotor, yang telah dengan cermat memberikan kritik dan masukan, serta dengan sabar memberikan semangat kepada saya.

Rektor Universitas Airlangga Prof. H. Soedarto, dr., DTM&H, Ph.D., mantan Rektor Prof H. Bambang Rahino Setokoesoemo, dr., serta Prof. H. R. Soedarso Djojonegoro, dr., yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Doktor.

Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Prof. Dr. H. Soedijono Tirtowidardjo, dr., DSTHT., dan pejabat sebelumnya, Prof. Dr. Sutarjadi, Apt., atas kesempatan yang diberikan kepada saya menjadi mahasiswa dan menyelesaikan pendidikan program Doktor.

Prof. Abdoel Gani, SH, MS., Dr. Dede Oetomo, Dr. Widodo, J.P., dr., MPH., Dr. Sunyoto Usman, yang selain sebagai pembina matakuliah di program Doktor, juga telah memberikan masukan dan saran bagi penyelesaian disertasi ini. Demikian juga kepada Bapak Prof. Dr. H. Miftah Toha, MPA., Prof. Dr. M. Irfan Islamy, Prof. Dr. Umar

Nimran, Dr. Dede Oetomo, Dr. Widodo, J.P., dr., MPH., atas peran-serta dan masukan yang diberikan dalam seminar hasil sementara penelitian ini.

Rektor Institut Teknologi Nasional Malang, Ir. M. H. Perwira Silalahi, MM., dan mantan Rektor Drs. R. H. Iswandi Kartasentana (almarhum), Ketua Yayasan Pendidikan Umum dan Teknologi Nasional Malang, H. Siswo Atmowidjojo, Bendahara Yayasan BX. Soeherman, Sekretaris Yayasan Drs. Harnati Iswadi, dan segenap anggotanya.

Walikota Kepala Dati II Kotamadya Malang Imam Soeyitno, dan pejabat sebelumnya H. Soesanto, Sekwilda Kotamadya Dati II Malang, dan mantan Sekwilda Drs. H. Widomoko, beserta pimpinan dan staf unit kerja di lingkungan Pemerintah Dati II Kotamadya Malang, atas ijin dan bantuan yang diberikan selama kegiatan penelitian ini.

Rekan-rekan sejawat peserta Program Pascasarjana Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Airlangga, atas masukan yang diberikan dalam kegiatan seminar rencana proposal maupun hasil penelitian ini, antara lain Dr. Sanapiah Faisal, Dr. Imam Suprayoga, Dr. Sanggar Kanto, Dr. Riyadi, Dr. Ali Akhsan, Drs. H.A. Habib, MA., Dr. Supardi Sariohartono, Dra. Fatimah Daniel, Dr. Firmansyah, dan Drs. Hamidi, M.Si.

Teriring pula terimakasih dan permintaan maaf kepada teman-teman lain yang karena kealpaan dan keterbatasan belum atau tidak dapat disebutkan satu per satu.

Mudah-mudahan Tuhan berkenan menerima segala bantuan dan pelayanan tersebut sebagai amal kebajikan masing-masing.

RINGKASAN

Aneka pandangan dan pemikiran telah diajukan terhadap kinerja dan gejala birokrasi. Ketika Rourke (1992) menggagas pemerintahan pasca birokrasi (*postbureaucratic government*), Heckscher dan Donellon (1994) menawarkan organisasi pasca birokrasi (*post-bureaucratic organization*), Osborne dan Gaebler (1993) mendesak perumusan kembali pemerintah (*reinventing government*), Evers (1987) malah menengarai bahwa bangsa-bangsa sedang berkembang tidak hanya masih kesulitan mewujudkan gagasan birokrasi rasional Weberian, tetapi juga menghadapi gejala birokratisasi Parkinsonian dan Orwellian.

Kalau Robinson (1986), menyatakan bahwa birokrasi lebih tampak sebagai majikan daripada pelayan, Kartasasmita (1995) menengarai gejala patologis dalam birokrasi masa kini. Sifat patologis ini tercermin dalam kecenderungan birokrasi mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan *status quo*, cenderung menolak perubahan, serta memusatkan kekuasaan.

Mengapa birokrasi dikesan lebih tampil sebagai majikan daripada pelayan, lebih berpaling kepada diri sendiri daripada khalayak, lebih memetingkan prosedur daripada substansi, dan lebih mempertahankan *status quo* daripada menggerakkan perubahan?

Menurut Surbakti (1994), betapa pun indah dan mulia rumusan tujuan, tugas dan pengabdian pemerintah, citra pemerintah lebih banyak ditentukan oleh perilaku dan tindakan birokrasi garis-depan (*street-level*

bureaucracy). Menurut Lipsky (1978: 135), mereka ini adalah "...those men and women who, in their face-to-face encounters with citizen, 'represent' government to the people...".

Dengan mengambil beberapa kasus kegiatan pelayanan masyarakat pada sebuah kota yang sedang berkembang, serta didorong oleh perdebatan teoritik antara pandangan subjektivisme-total dengan determinisme-struktural, penelitian ini mengajukan beberapa masalah pokok. Apa sajakah pengertian birokrasi pelayanan masyarakat sebagaimana secara sosial tersusun dan terbagikan di kalangan para pelaku interaksi? Apakah sifat dasar tertib interaksi pelayanan masyarakat antara birokrat garis-depan dengan warga kota? Gaya penyiasatan apa saja yang muncul dan mempola dalam interaksi birokrat garis-depan dengan warga masyarakat kota? Bagaimana konteks struktural, prosedural, dan kesadaran para pelaku membentuk keteraturan interaksi antara birokrat garis-depan dengan warga masyarakat kota?

Untuk menjawab permasalahan tersebut, kajian ini menerapkan interaksionisme-simbolik sebagai orientasi teoritis. Empat kantor pelayanan masyarakat di Kotamadya Dati II Malang dipilih sebagai kasus contoh kajian. Dengan menggunakan rancangan induksi analitis termodivikasi, data dikumpulkan melalui pengamatan terlibat, wawancara mendalam, dan telaah dokumen. Setelah diupayakan keabsahannya, data perolehan dianalisis dalam tiga tahapan, yaitu: tahap penyandian terbuka, penyandian terpusat, dan penyandian terpilih.

Berdasarkan seluruh pembahasan hasil penelitian ini, dapat ditarik beberapa kesimpulan. Pertama, cara petugas pelayanan memberikan pemaknaan terhadap objek pelayanan ternyata juga menentukan pola perilaku mereka. Secara umum, ada tiga pola pemaknaan petugas terhadap kegiatan pelayanan masyarakat. Masing-masing adalah pemaknaan kegiatan pelayanan masyarakat sebagai pelaksanaan peraturan, sebagai pelaksanaan tugas dari atasan, dan sebagai sarana mencari keuntungan ekonomi.

Kedua, tertib-sosial yang terbentuk dalam interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat mengikuti tipe ideal tertib-tersiasati (*negotiated-order*) yang cair dan mengalir, bukan tertib-berperaturan (*regulated-order*) baku dan kaku. Sifat mengalir dari tertib-sosial ini tercermin dari ragam bentuk kesepakatan yang dicapai melalui sejumlah gaya negosiasi yang digunakan oleh para pelaku interaksi.

Ketiga, gaya negosiasi pada interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat dibentuk oleh konteks struktural, konteks meso prosedural, perbedaan kedudukan sosial-ekonomi, serta konteks kesadaran petugas dan warga masyarakat. Konteks struktural birokrasi pelayanan masyarakat dicirikan oleh kontradiksi peran, ketertekanan fisik dan psikologis, serta keterbatasan sumberdaya yang bisa didayagunakan untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara lancar. Konteks meso prosedural mencakup mekanisme penyederhanaan, perutinan kegiatan, pemilahan dan pelabelan berkas-berkas dan warga yang mereka layani. Sedangkan konteks kesadaran mencakup penafsiran mereka atas objek pelayanan tergolong menjadi tiga, yaitu:

pelayanan sebagai pelaksanaan aturan, sebagai tugas dari atasan dan sebagai sarana demi kepentingan pribadi mereka sendiri. Di lain pihak, warga masyarakat bisa dikategorisasi menjadi tiga kelompok, yaitu mereka yang menafsirkan pelayanan sebagai kewajiban, sebagai hak warga masyarakat kota, dan sebagai jasa yang dapat dibeli dengan uang.

Keempat, dalam konteks makro struktural, konteks meso prosedural, dan konteks mikro individual demikian, berlangsung sejumlah gaya negosiasi, yaitu: kerjasama, pertukaran, kompromi, percekocokan, kolusi, kompensasi, intimidasi dan kecurangan. Gaya negosiasi ini berkaitan erat dengan proses subjektifikasi mereka terhadap struktur sosial objektif yang bersifat mengendala.

Hasil penelitian ini mendorong perdebatan lebih mendalam tentang teori dan konsep tertib-sosial. Sebab, sebagaimana disumbangkan oleh hasil penelitian ini, setiap tertib-sosial ternyata berlangsung sangat dinamis dan sangat cair. Walaupun struktur sosial bisa sangat mengendala (*constraining*) dan bisa pula sangat memberdayakan (*enabling*), penampakan dan kekuatan pengaruhnya sangat ditentukan oleh kesadaran para pelaku interaksi.

Satuan kerja birokrasi bisa saja melengkapi diri dengan, dan secara ketat memberlakukan, seperangkat peraturan perundang-undangan. Namun demikian, apa yang berlangsung di lapangan adalah tanggapan aktif dari para birokrat berdasarkan hasil penafsiran mereka sendiri. Diproyeksikan pada aras (*level*) lebih tinggi, gejala ganti pejabat ganti pula kebijakan birokrasi membuktikan betapa penafsiran pejabat terhadap

peraturan perundang-undangan sangat mempengaruhi apa yang sebenarnya berlangsung dalam organisasi formal seperti birokrasi.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan aneka-ragam gaya negosiasi, yang sebagian besar justru mengaburkan kedudukan dan pengaruh peraturan dalam interaksi pelayanan birokrasi gasis-depan dengan warga masyarakat. Implikasi kebijakannya, tanpa pemberdayaan warga kota, agak muskil untuk mengharapkan suatu jajaran birokrasi bersih, berwibawa dan yang bersandar pada peraturan perundang-undangan. Sebab, birokrasi kota bersih dan berwibawa yang bersandar pada peraturan perundang-undangan lebih mungkin terjadi bila hal itu telah menjadi tuntutan warga kota.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, diajukan beberapa saran praktis. Pertama, diperlukan lembaga penyadaran hak dan kewajiban warga negara. Kedua, diperlukan reorientasi pandangan para birokrat dengan meneruskan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi perlu terus dilakukan. Ketiga, diperlukan suatu pusat pelayanan masyarakat dengan pola *one-stop-shopping*, tempat segala keperluan pelayanan masyarakat bisa diselesaikan secara efisien.

ABSTRACT

Key words: Public-service, Street-level Bureaucracy, Structural Context, Meso Context, Awareness Context, Social Negotiated Order, Style of Negotiation

Due to the rising of the citizens' awareness, the performance of public service provided by street-level bureaucracy has emerged as one of the latent sources of complains. Taking cases of the activities in a developing town, and motivated by theoretical debate on total-subjectivism against structural-determinism, this research focuses on problems. What are the meanings of public-service bureaucracy that the participants socially reconstruct and share? What is the nature of interactive order between the street-level bureaucrats and the urban people? How do the structural, procedural, and awareness context shape the regularity of interaction between street-level bureaucrats and urban people? What style of negotiations are being emerged and patterned in the interaction between street-level bureaucrats and urban people?

To answer the questions, the research uses the symbolic-interactionism as its theoretical orientation. Four sites of public-service offices located in District of Kotamadya Malang, therefore, are selected as cases studied. Using a modified version of analytic induction design, data were collected with observation, in-depth interview, and documentary study. Having established their trustworthiness, the collected data are analyzed in three stages; they are open coding, axial coding, and selective coding stage.

The finding show that due to the role-conflict, physical and psychological pressure, and limitation of resources they encounter, the street-level bureaucrats simplify their task through routine habituating, sorting, and labeling procedure based on their definition of public service activities. Each actor also defines the object of public service differently. The social order emerges and flows as consequence of their various styles of negotiation. That social negotiated-order are not formatted and structured by univocal and normative rules. Their action is not determined by a mere application of prescription or guidelines free of all intervention by the actor's self. The order, therefore, appear as a fluid and ongoing understanding and agreements they reach as they go about their daily activities. Various styles of

negotiation are patterned in that interaction. They are intimidation, collusion, compensation, coming, hassling, compromise, and cooperation. It is also suggested to conduct further researches, and to adopt practical recommendations.

The next twenty or thirty years will be very different. The need for social innovation may be even greater, but it will very largely have to be social innovation within the existing public-service institution. To build entrepreneurial management into existing public service institution may thus be the foremost political task of this generation (Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, 1985).

*Persembahan setulus hati bagi:
Elizabeth Augustina Soelistyowati, S.Pd.,
isteri tercinta atas kelapangan hati dan ketulusan budi.*

*Maria Christina Endarwati, ST.,
Joseph Dedy Irawan, ST.,
Yohanes Fredy Dharmawan,
dan Augustinus Andry Wibowo,
buah hati tersayang atas kesabaran dan pengertian.*

*Pun kenangan penuh arti bagi:
Almarhum Bapak Muslich,
dan Ibu Punipah,
kedua orangtua atas keteladanan dan bimbingan.*

DAFTAR ISI

Ucapan Terimakasih.....	ii
Ringkasan.....	iii
Abstract.....	iv
Motto.....	v
Persembahan.....	vi
Daftar Isi.....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Fokus Penelitian.....	4
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Manfaat Penelitian.....	5
E. Perspektif Teoretik.....	7
F. Penjelasan Konsep.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN PENELITIAN TERDAHULU...21	
A. Birokrasi dan Administrasi Publik.....21	
B. Birokrasi sebagai Gejala Sosial.....29	
C. Birokrasi dan Kehidupan Politik.....36	
D. Birokrasi dan Kebudayaan Masyarakat.....42	
E. Penelitian-penelitian Terdahulu.....54	
BAB III METODE PENELITIAN DAN PENGALAMAN LAPANGAN..67	
A. Pendekatan dan Strategi Umum.....67	
B. Pemilihan Situs Penelitian.....70	
C. Pengalaman dan Pelajaran dari Lapangan.....73	
D. Pencermatan Kelayakan Data.....79	
E. Pengolahan Data Perolehan Penelitian.....83	

BAB IV BIROKRASI PEMERINTAH	
KOTAMADYA DATI II MALANG.....	86
A. Gambaran Umum Kota Malang.....	86
B. Pertumbuhan Birokrasi Kota Malang.....	93
C. Tipologi dan Interaksi Pelayanan Publik.....	108
 BAB V KONTEKS INTERAKSI BIROKRASI GARIS-DEPAN	
DENGAN WARGA KOTA.....	130
A. Konteks Makro Struktural.....	130
B. Struktur Fisik dan Psikologis.....	150
C. Konteks Meso-Prosedural.....	153
D. Konteks Kesadaran Para Pelaku.....	157
 BAB VI GAYA-GAYA NEGOSIASI DALAM INTERAKSI	
BIROKRASI GARIS DEPAN DENGAN WARGA KOTA.....	165
A. Tertib-Berperaturan Pelayanan Masyarakat.....	166
B. Korupsi, Kolusi, Kompensasi, dan Intimidasi....	170
C. Kecurangan dan Percekcokan.....	191
D. Kerjasama, Pertukaran, dan Kompromi.....	195
E. Identifikasi Variabel Terkait.....	201
 BAB VII DISKUSI DAN REKONSTRUKSI.....	
A. Ringkasan Hasil Penelitian.....	205
B. Rekonstruksi Teoretik.....	230
 BAB VIII KESIMPULAN DAN IMPLIKASI.....	
A. Kesimpulan.....	243
B. Implikasi Teoretik dan Kebijakan.....	245
 KEPUSTAKAAN.....	 250

Riwayat Hidup.....	259
Lampiran-lampiran.....	267
1. Susunan Organisasi dan Tata Kerja	
2. Salinan Dokumen dari Lapangan	
3. Salinan Naskah Terpublikasi	
4. Konteks Kesadaran dan Gaya Negosiasi	
5. Konteks Makro-Meso dan Gaya Negosiasi	

BAB I

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia, seperti kebanyakan bangsa lain, juga menghadapi masalah birokrasi. Masalah ini bukan hanya dirasakan oleh masyarakat awam dan para akademisi, tetapi juga oleh para birokrat sendiri. Sebagaimana dikhawatirkan para kritisi, birokrasi cenderung menjadikan dirinya sendiri sebagai tujuan. Birokrasi menjadi majikan dan bukan pelayan, begitu rupa sehingga warga masyarakat bukannya menikmati keuntungan-keuntungan dari efisiensi yang lebih besar, melainkan menjadi terjerat dalam prosedur-prosedur birokrasi (Robinson, 1986:239).

Ginancar Kartasasmita (1995:18-24), misalnya, mengakui adanya patologi birokrasi. Ini dicirikan oleh kecenderungan birokrasi mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *status quo* dan resisten terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Karena itu, muncul kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan. Benarkah demikian?

Menurut Ramlan Surbakti (1994), tujuan, tugas dan pengabdian pemerintah serta jajaran birokrasi dapat saja dirumuskan dengan kata-kata yang indah

dan mulia. Tetapi citra pemerintah banyak ditentukan oleh apa yang dilakukan dan yang tidak dilakukan oleh birokrasi garis-depan (*street-level bureaucracy*).

Secara empirik, birokrasi garis-depan merupakan aparat pemerintah yang paling langsung dan paling sering berhadapan dengan warga masyarakat. Para pegawai negeri yang bekerja di garis-depan ini pada dasarnya merupakan perwujudan nyata pemerintah kota kepada warga kota (Surbakti, 1994). Karena itu, disarankan agar permasalahan sekitar hubungan birokrasi garis-depan dengan para warga kota mendapat sorotan lebih tajam.

Memang telah ada upaya untuk mengembangkan teori tentang birokrasi garis-depan ini. Dalam mengembangkan teori tentang kecenderungan interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat, Lipsky (1978:135) bertolak dari pengertian birokrasi garis-depan sebagai "...*those men and women who, in their face-to-face encounters with citizen, 'represent' government to the people...*".

Sebagaimana diakui oleh Lipsky (1978), kajiannya bermaksud mencari jawaban atas pertanyaan tentang faktor-faktor perilaku dan psikologik yang umum ditemukan pada birokrasi garis-depan, khususnya guru, polisi dan hakim setempat. Karena itu, teori yang dikembangkan belum menjelaskan secara tajam

tertib interaksi antara birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat.

Suatu teori tentang tertib interaksi antara birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat semestinya tidak hanya didekati secara struktural, tetapi juga perspektif interaksi simbolik yang memandang partisipan sebagai para pelaku (*actor*). Sebagai pelaku, para partisipan interaksi dalam peristiwa pelayanan masyarakat tidak sekedar mereproduksi, tetapi justru aktif memberi dan berbagi makna atau penafsiran segala aspek kontekstual dan struktural, dan bertindak menurut hasil penafsiran mereka.

Selain itu, harus dipertimbangkan bahwa tertib interaksi antara birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat tidak berlangsung dalam suatu institusi total (*total institution*), tempat perilaku individu "...is tightly regimented (Zanden, 1990: 103), seperti dalam penjara. Demikian juga, interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat tidak bisa disamakan dengan hubungan sekilas, seperti interaksi sopir taksi dengan penumpangnya. Karena itu, baik hasil kajian tentang *negotiated-order* antara para petugas keamanan dan nara pidana di penjara (Thomas, 1984), maupun hasil kajian tentang *a fleeting relationship* sopir taksi dengan penumpangnya (Usman, 1995), tidak secara memadai

dapat menggambarkan dan menjelaskan tertib interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat.

B. Fokus Penelitian

Mempertimbangkan kekosongan teori tersebut, berikut diajukan suatu penelitian yang memusatkan perhatian pada beberapa pertanyaan. Apa sajakah pengertian birokrasi pelayanan masyarakat sebagaimana secara sosial tersusun dan terbagikan di kalangan para pelaku interaksi? Apakah sifat dasar tertib interaksi pelayanan masyarakat antara birokrat garis-depan dengan warga kota? Bagaimana konteks struktural, prosedural, dan kesadaran para pelaku membentuk keteraturan interaksi antara birokrat garis-depan dengan warga masyarakat kota? Gaya penyiasatan apa saja yang muncul dan mempola dalam interaksi birokrat garis-depan dengan warga masyarakat kota?

C. Tujuan Penelitian

Bertolak dari fokus penelitian di atas, penelitian ini bertujuan: (1) memahami pengertian birokrasi pelayanan masyarakat sebagaimana secara sosial tersusun dan terbagikan di kalangan para pelaku interaksi, (2) memahami sifat dasar tertib interaksi pelayanan masyarakat antara birokrat garis-depan dengan warga kota, (3) menggambarkan

hubungan konteks struktural, prosedural, dan kesadaran para pelaku dengan pembentukan keteraturan interaksi antara birokrat garis-depan dengan warga masyarakat kota, dan (4) mengenali aneka gaya penyiasatan yang muncul dan mempola dalam interaksi birokrat garis-depan dengan warga masyarakat kota.

D. Manfaat Penelitian

Sébagaimana dirumuskan dalam tujuan, penelitian ini tidak hanya ingin menghasilkan pengetahuan deskriptif dan fenomenologis, tetapi juga menyusun proposisi teoretik dan melakukan rekonstruksi eksplanatori hubungan konteks struktural makro, konteks struktural meso, dan konteks kesadaran mikro, dengan gaya-gaya negosiasi yang muncul dan mempola dalam interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat.

Pengetahuan deskriptif, fenomenologis, dan eksplanatori ini dinilai bisa memberikan kontribusi penting bagi pengayaan bahan kajian teoretik terhadap berbagai keteraturan dalam interaksi sosial yang terpola. Dari temuan penelitian ini, memang tetap diakui bahwa struktur pengatur (*pattern for behavior*) berupa peraturan dan petunjuk pelaksanaan tugas pelayanan masyarakat bukan tidak penting. Namun demikian, ketersediaan peraturan dan petunjuk pelaksanaan tersebut bukan penentu tunggal

kelancaran proses pelayanan masyarakat. Karena itu, temuan ini sekaligus merupakan koreksi terhadap kecenderungan teori dan praktek administrasi publik yang berorientasi strukturalis, termasuk teori besar birokrasi rasional Weberian.

Sejalan dengan semangat demokratisasi yang makin mendesak untuk ditanggapi, dalam perspektif ke depan, juga muncul tuntutan perubahan orientasi birokrasi, dari gaya pengendalian sosial (*social control oriented*) yang cenderung menekankan fungsi pengaturan (*regulative function*), menuju gaya pelayanan publik (*public-service oriented*) yang memberi penekanan pada fungsi pemberdayaan (*empowering function*).

Berkenaan transformasi orientasi dan fungsi birokrasi pemerintahan tersebut, temuan penelitian ini telah menempatkan letak kendali (*locus of control*) tertib sosial kepada manusia, termasuk dalam tertib pelayanan masyarakat. Ini berarti bahwa temuan penelitian ini seolah kembali mengingatkan tuntutan terhadap tanggungjawab pejabat pemerintah sebagai pengemban amanat publik (*public interest*). Sebab, bagaimanapun upaya pembenahan akuntabilitas institusional birokrasi akan mentah bila tidak didukung oleh pembenahan integritas individual birokrat. Hanya bila didukung oleh manusia yang memiliki integritas individual, maka peraturan

perundang-undangan sebagai panduan perilaku (*pattern for behavior*) bisa mewujud sebagai perilaku terpola (*patterned behavior*).

E. Perspektif Teoretik

Selain memperdebatkan persoalan tatanan dan pertikaian (*order and conflict*), hingga kini pun para teoretisi sosiologi terus saja memperdebatkan hubungan antara struktur dengan tindakan. Berkenaan dengan persoalan ini, Sharrock dan Watson (1988:58) mengemukakan sebagai berikut:

What is the relationship between structure and agency? The two seem inimical: structure apparently means givenness, constraint, stability, whilst agency seemingly implies creativity, autonomy, fluidity. How, then, do structure and agency relate in society: is it primarily one or the other? Does emphasis on structure marginalize or eliminate agency, does emphasis on agency dispose of structure? (Sharrock and Watson, 1988:58).

Tampaknya, hubungan antara struktur dengan tindakan cenderung digambarkan sebagai bersifat antagonistik. Struktur sering digambarkan sebagai sesuatu ketentuan, kekuatan penghambat, dan kestabilan. Sedangkan tindakan tampak menyiratkan daya-cipta, otonomi, dan keenceran. Karena itu, penting untuk diajukan pertanyaan. Manakah yang lebih mendasar, struktur atau tindakan? Benarkah bila penekanan diberikan kepada struktur berarti

menghilangkan atau meminggirkan tindakan? Sebaliknya, benarkah bila penekanan diberikan kepada tindakan berarti membuang struktur begitu saja?

Bila ditelusuri, pemikiran struktur sebagai kemapanan, kendala, dan kestabilan berakar pada tradisi sosiologi Durkheimian. Giddens (1995: 169), misalnya, menyatakan, "Most forms of structural sociology, from Durkheim onwards, have been inspired by the idea that structural propoerties of society form constraining influences over action".

Kritik tersebut sangat tepat, sebab penjelasan Durkheim atas fakta sosial menyatakannya sebagai sesuatu yang "...*exterior to the individual and exercising a coercive effect upon him*" (Durkheim, 1966: 16). Dalam pengertian sebagai sesuatu yang berada di luar diri individu, tetapi memberikan pengaruh koersif terhadap dirinya, struktur lebih dilihat sebagai sesuatu yang bersifat *sui generis*, karena keberadaannya terletak di luar diri individu. Selanjutnya, struktur juga bermakna tunggal, sebagai sesuatu yang memainkan pengaruh memaksa terhadap pilihan tindakan individu.

Tidak bisa dihindari, pengadopsian pengertian struktur sebagai fakta sosial objektif-koersif berimplikasi pada penggambaran manusia sebagai budak tatanan. Dalam ungkapan Munch (1989), pemikiran dan perilaku individu "...*is a blind reproduction of the*

given structure under the objectives laws governing structure reproduction". Selain manusia digambarkan sebagai sekedar budak tatanan, ungkapan tersebut juga memberi citra manusia sebagai tidak lebih merupakan salinan dari dan tunduk semata kepada struktur.

Dalam pola pengertian sebagai kendala, maka struktur dipandang bersifat normatif serta membatasi pilihan tindakan individu. Karena berfungsi sebagai pengarah sekaligus pembatas pilihan tindakan, maka konsepsi demikian sering pula diistilahkan struktur sebagai panduan perilaku (*pattern for behavior*). Meminjam sebagian konsepsi struktur menurut Giddens (1989), maka panduan perilaku memuat seperangkat aturan (*rules*), yang bersifat mengendala (*constraining*) terhadap tindakan individu.

Secara substantif, Easton (1990) membedakan dua jenis struktur. Pertama, secara analitik, struktur menunjuk pada sifat-sifat yang melekat dalam suatu unsur lain (*as property of one or another elements*). Kedua, secara kongkrit, struktur merupakan gejala fisik (*as a physichal thing*) yang dapat dipisahkan dari unsur lain. Secara fungsional Easton (1990), membedakan tiga konseptualisasi struktur, yaitu: sebagai penentu (*as determinant*), sebagai kendala (*as constraints*), dan sebagai pelancar (*as facilitative*) perilaku individu.

Sebagai penentu -- disepadankan dengan sebagai faktor penjelas (*as explanatory factor*) -- berarti bahwa struktur cukup kuat untuk menentukan perilaku atau peristiwa sosial. Dengan ungkapan lain, ada hubungan yang pasti dan wajib (*obligative and compulsory*) antara struktur dengan perilaku sosial. Dalam penerapan, konseptualisasi yang berakar dari pemikiran strukturalisme ini menempatkan struktur sebagai variabel bebas (*independent variable*) yang sangat menentukan perilaku sosial. Selain bersifat searah (*recursive*), pengaruh struktur terhadap perilaku sosial juga dianggap bersifat sangat menentukan (*deterministic*).

Sebagai kendala -- disepadankan dengan sebagai pembatas (*as limiting*) -- struktur dipandang sekedar membatasi aneka-ragam pilihan tindakan individu atau kolektiva. Implikasinya, semakin banyak ragam pilihan yang tersedia, berarti semakin lemah pula fungsi struktur sebagai kendala. Sebaliknya, semakin sedikit aneka-ragam pilihan tindakan yang tersedia bagi individu dan kolektiva, maka dinilai semakin kuat fungsi struktur sebagai kendala.

Dengan pola pikir demikian, walaupun sedikit berarti struktur masih menyisakan ruang untuk beberapa jenis pilihan tindakan. Karena itu, kajian yang menerapkan konsepsi struktur sebagai kendala, cenderung mempertanyakan jenis-jenis, kekuatan,

serta kondisi penyerta bagi munculnya sifat mengendala suatu struktur.

Sebagai pelancar -- karena sifatnya, sering pula disebut fakultatif (*as facultative*) -- berarti bahwa struktur dianggap memiliki potensi untuk memperlancar dan memandu perilaku sosial ke arah tertentu. Meminjam ungkapan Giddens (1986), struktur sosial juga mengandung sumber-sumber (*resources*) yang bersifat memberdayakan (*enabling*) bagi munculnya sejumlah tindakan individu dan kolektiva. Semakin besar sumber dan peluang yang tersedia, berarti semakin kuat kedudukan struktur sebagai pelancar atau pemberdaya tindakan individu atau kolektiva. Sebaliknya, semakin kecil sumber dan peluang yang tersedia, berarti semakin lemah pula kedudukan struktur sebagai pelancar.

Menurut teori strukturasi, manusia tidak sekedar menjadi objek yang mereproduksi struktur, melainkan justru sebagai subjek yang terus-menerus mencermati hal-hal yang menyangkut kepentingannya dan bertindak berdasarkan penafsiran mereka atas struktur. Dengan demikian, kendati secara permukaan struktur yang dihadapi bersifat mengendala, kendala itu masih bisa disiasati oleh para pelaku (Giddens, 1995:173).

Lebih dari itu, bagi sejumlah individu, struktur bisa saja malah menjadi sumber yang

bersifat memberdayakan. Para individu yang memiliki kedudukan puncak dalam suatu masyarakat, misalnya, seringkali menjadikan aneka peraturan sebagai sumber kewenangan. Dalam organisasi birokratik Weberian, individu ini memperoleh kekuasaan yang bersumber pada jabatannya.

Whereas...forms of routinization of charisma are attempts either to find someone who is charismatic or to transfer charisma to someone who is not, bureaucracy solves the problem by investin not the person but the office with power (Cuzzort and King, 1980:89).

Dalam mengkaji organisasi formal, Weber tampak sekali bertolak dari pemikiran strukturalis. Otoritas yang dimiliki oleh seorang birokrat selalu berkaitan dengan jabatan yang dipegangnya. Karena itu, bagi Weber di dalam birokrasi berlangsung suatu tertib yang bersifat impersonal.

Within the bureaucracy, the typical person in authority occupies an office. In the action associated with his status, including the commands he issues to other, he is subject to an impersonal order to which his action are oriented (Cuzzort and King, 1990:94).

Benarkah bahwa tertib yang berlangsung dalam birokrasi selalu bersifat impersonal? Benarkah bahwa para pejabat birokrasi hanya tunduk kepada suatu tatanan yang menjadi kiblat bagi segala tindakannya?

Bertolak dari beberapa prinsip dasar teori interaksionisme simbolik, tindakan manusia bukan sekedar sebagai tanggapan seseorang terhadap sesuatu di luar dirinya, tetapi merupakan implikasi dari pemaknaan dan penafsiran yang mereka berikan terhadap sesuatu tersebut (Ritzer, 1988:201). Dalam bentuk teorema, dirumuskan bahwa "*If men define situations as real, they are real in their consequences*" (Thomas and Thomas, 1928:572).

Perspektif teori ini mengakui manusia sebagai subjek yang kurang lebih bersifat otonom, serta memiliki kebebasan kehendak (*free will*). Karena itu, dalam perspektif teori interaksi simbolik, seorang pejabat birokrasi tidak hanya mereproduksi peran (*role reproducing*), melainkan mengambil peran (*role taking*). Konsep khas pengambilan peran ini menyiratkan sifat encer dan timbal-balik dari tertib sosial yang berlangsung dalam interaksi pejabat birokrasi dengan warga masyarakat. Jadi, pengambilan peran hanya mungkin berlangsung setelah para pelaku saling mempertimbangkan diri sendiri dan orang lain (Ritzer, 1988:179).

Menurut Turner (1986:335), walaupun cenderung terpilah menjadi aliran Chicago dan Iowa, kedua aliran teori interaksi simbolik ini tetap memiliki beberapa titik temu (*points of convergence*). Salah

satu titik temu tersebut adalah tetap diyakininya bahwa pengambilan peran merupakan mekanisme dasar bagi berlangsungnya interaksi sosial.

Karena pengakuannya terhadap otonomi dan kebebasan kehendak manusia, maka teori ini juga secara tegas menolak determinisme struktural (*structural determinism*). Bagi penganut teori interaksi simbolik, struktur dan tertib sosial tidak lebih sebagai suatu konstruksi sosial (Berger and Luckman, 1967). Bertolak dari pemikiran ini, otonomi dan daya-cipta individu serta keenceran tertib sosial telah mentradisi sebagai pusat perhatian kajian para penganut teori interaksi simbolik.

Kajian tentang *negotiated-order* antara para petugas keamanan dan nara pidana di penjara (Thomas, 1984), serta kajian tentang *a fleeting relationship* sopir taksi dengan penumpangnya (Usman, 1995), sebagaimana disebutkan di atas, merupakan contoh penelitian yang dilakukan berdasarkan perspektif teoretik interaksi simbolik. Melalui model penelitian demikian, sekaligus ingin dibuktikan bahwa dalam situasi apa pun struktur dan tertib sosial sebagai perilaku terpola, tidak lain merupakan hasil dari interaksi para partisipannya.

Tampaknya, baik dalam situasi tertekan secara struktural, termasuk lembaga total seperti penjara paling ketat (Thomas, 1984) dan rumah sakit jiwa

(Goffman, 1961), maupun dalam situasi sangat bebas dan sukarela (Usman, 1995), manusia tetap mampu bertindak sebagai pencipta dan bukan hamba struktur normatif.

Mengacu pada pemikiran dasar dan hasil-hasil kajiannya, penganut teori interaksi simbolik mutakhir semakin tertarik pada konsep dan pendekatan *negotiated-order* (Burrell dan Morgan, 1978: 271). Dengan konsep dan pendekatan ini, mereka tidak hanya mampu meningkatkan kecermatan dalam memahami gejala tertib sosial yang sebenarnya berlangsung dalam kehidupan nyata, tetapi juga semakin peka terhadap konteks sosial tempat berlangsungnya interaksi sejumlah individu yang menggunakan berbagai taktik negosiasi menuju tertib sosial tersebut.

Menurut para penganjurnya, walaupun dalam konteks yang dibatasi oleh berbagai aturan dan sangat dikendalikan oleh situasi birokratik, realitas sosial pada dasarnya dinegosiasikan dan dipelihara secara sosial (Burrell and Morgan, 1978:271). Paling tidak, melalui kajian-kajian tersebut, sejumlah bukti bahwa empirik bahwa muncul dan bertahannya suatu tertib sosial bukan disebabkan oleh struktur sosial normatif, tetapi justru oleh interaksi para pelakunya.

Dalam situasi sangat longgar dan sukarela seperti dalam hubungan sekilas sopir dengan

penumpanganya, bisa disimpulkan bahwa interaksi para sopir taksi dengan penumpanganya berorientasi pada tujuan merupa tip (Usman, 1995). Sedangkan dalam situasi sangat ketat dan terpaksa seperti hubungan para petugas dengan narapidana (Thomas, 1985), berhasil dikenali sejumlah gaya negosiasi yang dilakukan oleh para partisipannya. Karena itu, mereka pun mengartikan tertib sosial sebagai "... *the fluid, ongoing understandings and agreements people reach as they go about their daily activities*" (Zanden, 1990:111).

Banyak gaya pensiasatan telah dilakukan oleh subjek kajian. Dari kajian di penjara ketat, misalnya, telah berhasil ditemukan beberapa gaya negosiasi, yaitu: kerjasama, pertukaran, kompromi, kompensasi, kolusi, percekcoakan, kecurangan dan intimidasi. Terlepas dari siapa yang diuntungkan oleh model interaksi tersebut, dalam kadar tertentu, gaya-gaya tersebut itu berlangsung dalam konteks struktural dan suatu kesadaran para pelakunya, yakni: para sipir penjara dan para narapidana.

Sebagai contoh, ketika seorang pejabat pelayanan masyarakat suatu kota menyatakan bahwa untuk pembuatan IMB harus menunggu beberapa bulan, kenyataan ini menunjukkan bahwa pejabat ini telah menafsirkan adanya ketimpangan antara sumberdaya manusia dan piranti kerja yang tersedia dengan

jumlah warga yang dilayani. Dalam kasus ini, bisa saja kedua belah pihak membuat semacam kesepakatan untuk menukar kecepatan pelayanan publik dengan sejumlah uang pelicin, sehingga tercipta tertib sosial dengan gaya negosiasi pertukaran.

Dari contoh di atas, bisa disimpulkan bahwa suatu tertib sosial yang terbentuk sebagai hasil interaksi petugas pelayanan publik dengan warga masyarakat kota sebenarnya tidak semata-mata dibentuk oleh aturan-aturan yang berstruktur normatif seragam. Demikian pula, tindakan mereka pun tidak ditentukan oleh semata-mata penerapan petunjuk pelaksanaan yang bebas dari pengaruh kehadiran diri para pelaku (Joas, 1987:107).

Akhirnya, dengan pertimbangan tertib interaksi dalam pelayanan publik warga kota oleh para birokrat garis depan menunjukkan gejala: (1) penyimpangan dari prosedur yang telah ditetapkan, (2) perbedaan perlakuan antara satu warga dengan yang lainnya, dan (3) perbedaan waktu penyelesaian antara satu warga dengan yang lainnya, maka konsep dan pendekatan *negotiated-order* dipandang sangat tepat sebagai orientasi teoretik dalam penelitian tentang birokrasi pelayanan publik ini.

F. Penjelasan Konsep

1. Birokrasi Pelayanan Masyarakat Kota

Dari tiga pengertian birokrasi menurut Downs (1967: 26), yaitu sebagai lembaga spesifik, sebagai cara pengambilan keputusan dalam organisasi besar, dan sebagai ciri-ciri kualitatif sesuatu organisasi, penelitian ini menerapkan pengertian birokrasi sebagai cara pengambilan keputusan oleh para birokrat dalam suatu organisasi besar.

Secara substantif, pengambilan keputusan yang dimaksudkan terbatas pada lingkup atau bidang pelayanan kepada warga masyarakat suatu kota. Ini mencakup pelayanan catatan sipil, ijin mendirikan bangunan, ijin usaha, dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) oleh para petugas kepada warga masyarakat Kotamadya Dati II Malang.

2. Pembentukan Tertib Interaksi

Konsep tertib sosial yang diterapkan dalam penelitian ini mengacu pada perspektif teori interaksi simbolik, yakni saling pengertian dan kesepakatan cair dan mengalir yang dicapai oleh para pelaku sejalan dengan keberlangsungan kegiatan mereka sehari-hari (Zanden, 1990:111).

Pada intinya, ini menegaskan bahwa keberaturan yang terpola menjadi tertib sosial, sebenarnya tidak merupakan reproduksi suatu

struktur sosial normatif, melainkan sebagai hasil interaksi antar para pelakunya. Sedangkan dalam membentuk keberaturan sosial seperti ini, para pelaku diasumsikan memiliki kesadaran terhadap tujuan tindakan mereka, sehingga memunculkan sejumlah gaya penyiasatan (*style of negotiations*) sebagaimana telah dikembangkan kajiannya oleh Thomas (1984).

3. Birokrasi Garis Depan

Konsep birokrasi garis depan (*street level bureaucracy*) yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada pengertian yang diberikan oleh Lipsky (1978:135), yaitu para petugas laki-laki dan perempuan dalam organisasi birokratik yang seara langsung berhubungan dengan warga masyarakat sebagai wakil pemerintah kepada rakyat. Mengacu pada pengertian ini, maka birokrasi garis depan tidak sama dengan birokrasi tingkat bawah (*low level bureaucracy*).

Tolok ukur yang digunakan bukan berdasarkan kedudukan hirarkik mereka, melainkan tugas sehari-hari yang mereka lakukan. Walaupun mungkin memiliki jabatan, pangkat, dan mungkin pendidikan tinggi, sepanjang mereka bertugas melayani secara langsung warga masyarakat kota, mereka bisa digolongkan sebagai birokrat garis depan. Secara khusus, mereka ini adalah para petugas yang

memberikan pelayanan di bidang catatan sipil, izin mendirikan bangunan, izin usaha, dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) warga masyarakat Kotamadya Dati II Malang.

BAB II

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA
DAN PENELITIAN TERDAHULU

A. Birokrasi dan Administrasi Publik

Birokrasi dan birokratisasi merupakan gejala yang sangat umum di mana pun. Birokrasi dan birokratisasi bukan hanya ada pada pemerintahan liberal, melainkan juga pada dunia komunis, yang berlindung di balik retorika kediktatoran rakyat. Lebih jauh lagi, gejala birokratisasi juga memasuki lapangan di luar pemerintahan, termasuk pada lapangan dunia usaha (Gordon, 1991:487)

Kecenderungan birokratisasi pada masyarakat modern benar-benar dipandang memprihatinkan, sehingga bisa digambarkan bahwa ramalan mengenai makin menggejala dan berkembangnya birokrasi yang paling rasional pun, tidak bisa lagi dianggap sebagai kabar menggembirakan, melainkan justru merupakan pertanda malapetaka dan bencana (Gordon, 1991:488).

Meskipun birokrasi sudah menjadi gejala yang sangat umum, ternyata pada setiap konteks atau sistem budaya, secara empirik birokrasi dan birokratisasi terlihat dalam corak perilaku beragam.

Gejala demikian menunjukkan bahwa birokrasi tidak pernah tampil dalam bentuk idealnya.

Menurut Perrow (1979), bentuk ideal birokrasi rasional tidak nampak dalam praktek karena beberapa alasan. Pertama, manusia tidak berada (*exist*) hanya untuk organisasi. Kedua, birokrasi sendiri tidak kebal terhadap perubahan sosial. Ketiga, birokrasi dirancang untuk orang "rata-rata". Namun demikian, dalam kehidupan nyata, orang berbeda-beda dalam kecerdasan, kekuatan, pengabdian dan sebagainya, sehingga dalam kenyataan mereka tidak dapat saling dipertukarkan untuk fungsi keseharian organisasi.

Namun demikian, ada kecenderungan umum bahwa beberapa indikator birokrasi rasional lebih hidup di dunia barat daripada timur. Ini bisa dipahami, karena di dunia barat, birokrasi telah berkembang selama beberapa abad (Bendix, 1977). Pada abad pertengahan dan seterusnya, perkembangan birokrasi semakin dipacu oleh masyarakat industri. Organisasi-organisasi sekarang telah meningkat dalam ukuran, kerumitan, satuan struktur dan pembagian tugas yang dituntut. Birokrasi diperlukan semacam mekanisme untuk menselaraskan dan memadukan berbagai kegiatan.

Karena secara statistik rasionalitas birokrasi cenderung berhubungan dengan gejala industrialisasi, maka banyak negara yang bercita-cita menjadi masyarakat industri, juga mengadopsi model birokrasi

rasional. Dengan penuh keyakinan para profesional ilmu administrasi mengupayakan perwujudan birokrasi rasional di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.

Namun demikian, tidak semua kemanfaatan birokrasi rasional dapat dipetik oleh masyarakat sedang berkembang. Oleh karena itu, belakangan birokrasi, yang semakin dirancukan artinya dengan birokratisasi, menghadapi krisis kepercayaan dari masyarakat. Kecaman dan pesimisme semakin nyata karena banyak anggota masyarakat merasakan bahwa berbagai pola tingkahlaku yang telah merupakan kebiasaan dalam birokrasi kita kurang dapat memenuhi tuntutan pembangunan (Buchori, 1982).

Munculnya kebijakan dan issue debiroktisasi di Indonesia, diakibatkan oleh kecenderungan birokratisasi yang berlebihan. Sebagaimana dikhawatirkan para kritisi bahwa birokrasi cenderung menjadi tujuan dalam dirinya sendiri. Birokrasi menjadi majikan dan bukan pelayan, begitu rupa sehingga kita bukannya menikmati keuntungan-keuntungan dari efisiensi yang lebih besar, melainkan justru menjadi terjerat ke dalam masalah-masalah prosedur birokrasi (Robinson, 1986).

Tampaknya, birokrasi sebagai sebagaimana ideal-type tidak pernah teradopsi, melainkan teradaptasi. Struktur birokrasi rasional berinteraksi, dan bahkan

menjadi wadah nilai-nilai budaya setempat. Dalam kasus Indonesia, pengaruh nilai budaya tradisonal, khususnya Jawa dalam birokrasi sangat terasa. Gejala ini telah menarik perhatian para ilmuwan sosial. Namun demikian, sebagian besar kajian tersebut lebih menggunakan perspektif sosio-politik, yang mengaitkannya dengan kekuasaan (Jakti, 1980).

Perhatian lebih mendalam kurang diberikan pada bentuk-bentuk perwujudan nilai tradisional dalam organisasi birokrasi. Terhadap masalah ini, beberapa pakar berpaling kepada penjelasan dan pembenahan secara sosio-budaya. Hal ini akan memerlukan temu-kenalan potensi-potensi sosio-budaya dalam diri dan masyarakat Indonesia, sebagai dasar pengembangan tingkah laku birokrasi baru yang diharapkan (Buchori, 1982).

Baru satu tahun kematian Weber (1920), kritik keras terhadap birokrasi sudah terlontar lewat kritisi sosial Veblen (1921) yang berpendapat bahwa birokrasi membuat para anggotanya untuk bersandar pada aturan-aturan dan hukum mapan dan menerapkannya dalam suatu penampilan yang mekanik dan tidak imajinatif. Pola demikian disebut sebagai ketidakmampuan yang terlatih (*trained incapacity*). Sebagai hasil sosialisasi dalam organisasi, individu sering mengembangkan wawasan searah (*visi tunnel*) yang membatasi kecakapannya untuk menanggapi situasi

perubahan dengan cara-cara baru. Karena ketidakmampuan yang terlatih ini, birokrasi sering menjadi tidak luwes dan tidak efisien pada masa yang berubah pesat.

Kritik kedua dimunculkan oleh Parkinson (1962). Pandangan bahwa birokrasi adalah mekanisme organisasi untuk mencapai efisiensi telah ditolak oleh Parkinson dengan hukum Parkinsonnya (*Parkinson Law*). Dikemukakan bahwa tugas-tugas birokrasi meluas sehingga menutupi waktu yang tersedia untuk menyelesaikannya, jumlah pejabat dan banyaknya pekerjaan tidak berhubungan satu sama lain. Birokrasi menurutnya cenderung meluas bukan karena meningkatnya beban kerja, melainkan karena para pejabat ingin memiliki tambahan bawahan dalam rangka memperbanyak jumlah bawahan di bawah hirarkhi mereka.

Kritik berikutnya bersangkutan-paut dengan kecenderungan empirik birokrasi yang mengarah pada pemusatan kekuasaan (*oligarchy*). Kritik yang dilontarkan oleh Michels (1966:365) ini mengemukakan bahwa siapa saja yang membicarakan organisasi, berarti membicarakan oligarkhi. Ini menunjukkan adanya kecenderungan organisasi birokrasi mengarah kepada oligarkhi, yaitu suatu pemusatan kekuasaan di tangan sebagian kecil individu, yang menggunakan kantornya untuk meningkatkan keuntungan dan

kepentingan mereka sendiri. Kecenderungan ini disebutnya sebagai hukum besi oligarkhi.

Meski beberapa pakar administrasi di negara-negara sedang berkembang masih meyakini pentingnya mentransformasi birokrasi tradisional atau patri-monial menuju birokrasi rasional, ternyata para pakar administrasi di negara-negara industri justru sudah memikirkan alternatif penggantinya.

Cara birokrasi mendayagunakan intelegensi, memisahkan yang formal dengan informal, serta dalam menanggapi krisis, menurut Broad (1987) dan Heckscher (1994) malah meruwetkan masalah-masalah dan merupakan keterbatasan birokrasi. Oleh karena itu, telah dirintis perumusan ideal-type baru yang dikenal dengan organisasi pasca-birokrasi atau model interaktif (Heckscher and Donellon, 1994).

Rourke (1992) malah membayangkan suatu bentuk pemerintahan tanpa birokrasi. Gagasan organisasi pasca-birokrasi muncul sebagai tanggapan atas kecenderungan para pengkaji dan pengembang birokrasi yang gagal mengidentifikasi dua jenis kelemahan birokrasi. Masing-masing adalah: kelemahan karena pengelolaan yang salah, dan kelemahan yang melekat (*inherent*) dalam birokrasi itu sendiri.

Menurut para pencetus gagasan organisasi pasca-birokrasi, sebagus apa pun pengelolaannya, birokrasi tidak mampu menghapus keterbatasan yang melekat

dalam dirinya sendiri. Hukum dasar birokrasi adalah *orang bertanggung jawab hanya pada tugasnya sendiri*. Akibat langsung dari hukum ini adalah kerancuan antara tanggung jawab dengan kewenangan. Karena itu, paradigma sikap birokrat adalah: "Itu bukan tugas saya", yang sama buruknya dengan: "Itu bukan tugas anda".

Birokrasi yang memang memerlukan pemilahan dan pemisahan tanggungjawab menimbulkan beberapa akibat yang tidak diharapkan. Pertama, secara sistematis birokrasi membatasi atau membelenggu intelegensi para anggotanya. Artinya, dengan mengasumsikan bahwa kualitas pribadi setiap manusia sama, birokrasi pun hanya membutuhkan sebagian kecil dari kecakapan para anggotanya. Kecakapan-kecakapan lain di luar jabsaran tugas yang bersangkutan, menjadi sama sekali tidak berguna, dan bahkan tidak berwenang untuk diterapkan dalam birokrasi.

Kedua, segmentasi tanggungjawab mengakibatkan kegagalan birokrasi dalam mengontrol kelompok informal dalam organisasi formal secara efektif. Meski kelompok tersembunyi ini berhubungan langsung dengan kinerja sistem, sifat tersembunyinya menyulitkan birokrasi mengontrolnya. Setiap kontrol akan tersandung kontrol balik (*counter-control*).

Ketiga, birokrasi memiliki keterbatasan dalam pola perubahan dan penyesuaian. Kekakuan struktur

segmental birokrasi mengakibatkan *inertia*. Gebrakan-gebrakan untuk menangkal *inertia* hanya berbuah perubahan musiman untuk kembali lagi pada "budaya lama".

Sebagai alternatifnya, diperlukan organisasi di mana setiap orang bertanggungjawab atas keberhasilan keseluruhan (*the whole*). Untuk itu, pemisahan orang berdasar fungsi secara apriori harus dihapuskan. Hubungan antar anggota lebih didasarkan pada hakekat permasalahan ketimbang struktur organisasi, dan kerangka kerja lebih didasarkan pada kesepakatan terbuka ketimbang pada hirarkhi dan otoritas.

Akhirnya, organisasi pasca-birokratik memiliki kelebihan atau perbedaan: (1) lebih melembagakan dialog ke arah konsensus ketimbang otoritas, peraturan dan tradisi, (2) lebih menggunakan pengaruh persuasif ketimbang kekuasaan dan perintah, (3) lebih mempercayai anggota ketimbang menakutinya, (4) lebih mementingkan misi organisasi keseluruhan ketimbang tujuan setiap departemen, (5) lebih berkaidah abstrak dan lentur ketimbang hukum tersurat dan peraturan baku, (6) lebih mementingkan hakekat dan sifat permasalahan ketimbang kedudukan dan jabatan, dan (7) lebih terbuka pada verifikasi dan publikasi reputasi ketimbang kerahasiaan birokrasi.

B. Birokrasi sebagai Gejala Sosial

Sejauh ini, birokrasi menunjuk pada tiga makna. Pertama menunjuk pada kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro. Kedua, menunjuk pada metode khusus untuk pengalokasian sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini berpadanan dengan istilah pengambilan keputusan birokratik. Ketiga, menunjuk pada "kebiroan" atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjuk pada sifat-sifat statik organisasi (Downs, 1967:24-31).

Suatu organisasi, bisa dikategorikan sebagai suatu biro apabila memiliki ciri-ciri: (a) berukuran besar -- para anggota jenjang tertingginya mengenal tidak lebih dari separuh dari seluruh anggota organisasi, (b) Sebagian besar anggotanya adalah pekerja purna-waktu yang sebagian besar pendapatan mereka bergantung pada pekerjaannya dalam organisasi, (c) penggajian awal pegawai, promosi pegawai dalam biro dan keberadaannya di dalam biro, sekurang-kurangnya sebagiannya, lebih didasarkan pada beberapa jenis penilaian kinerja mereka atau peranan yang diharapkan oleh organisasi, daripada didasarkan pada karakteristik bawaan, seperti agama, ras, kelas sosial, hubungan keluarga, usia, atau pemilihan berkala suatu jabatan yang ditetapkan oleh ketentuan

di luar biro, (d) sebagian besar keluaran organisasi tidak secara langsung atau tidak langsung dinilai berdasarkan harga pasaran di luar organisasi melainkan kesukarelaan transaksi *quid pro quo* (Downs, 1967:24-31).

Beberapa ciri sekunder birokrasi adalah organisasi hierarkik, impersonalitas operasi, penggunaan peraturan yang ekstensif, kerumitan tugas-tugas administratif, kerahasiaan, dan pegawai berasal dari personal yang secara khusus dilatih berdasarkan karir (Downs, 1967:27-31). Birokrat adalah seseorang yang: (a) bekerja untuk suatu organisasi besar, (b) dipekerjakan secara purna waktu oleh organisasi dan mendapatkan sebagian besar pendapatannya dari pekerjaan tersebut, (c) dinilai berdasar kinerja peran untuk penggajian awal, promosi, dan retensi, dan (d) menghasilkan keluaran yang tak dapat dinilai secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan pasar.

Birokrasi sebagai gejala sosiologik mendapat perhatian cukup besar, baik dari para ahli sosiologi, ilmu politik, maupun ilmu administrasi. Dalam mengkaji birokrasi, ahli-ahli sosiologi telah menggunakan beberapa perspektif teoretik. Di antaranya adalah: (1) perspektif struktural sebagaimana dirintis oleh Weber dan penerusnya, (2) perspektif konflik sebagaimana dilakukan oleh

Collins (1975) dalam tradisi pemikiran Marx, (3) perspektif etnometodologis, sebagaimana dilakukan oleh Zimmerman (1971) dalam tradisi pemikiran Garfinkel (1974), dan (4) perspektif interaksionisme simbolik, sebagaimana dilakukan oleh Straus (1964) dalam tradisi pemikiran Blumer (1969).

Kajian sistematis tentang birokrasi dirintis oleh Weber (Merton et. al., 1952:17). Model birokrasi rasional yang diperkenalkan oleh Weber merupakan *ideal type*, yang dikembangkan dalam rangka: (1) memahami tindakan nyata manusia, dan (2) menemukan motif sebenarnya bila terdapat penyimpangan dari jenis ideal (Gordon, 1991).

Sebagai *ideal type*, birokrasi rasional mengandung enam kaidah, yaitu: (1) aturan dan tata-kerja yang tetap bagi birokrat untuk menyelesaikan tugas, (2) hirarkhi jabatan dan struktur pimpinan, (3) arsip yang mendokumentasikan tindakan, (4) pendidikan khusus bagi pelbagai fungsi, (5) struktur karir yang teridentifikasi, dan (6) metode-metode impersonal untuk berurusan dengan pegawai dan klien (Robinson, 1986).

Sejak rintisan yang dilakukan Weber, banyak karya sosiologi organisasi formal dapat dikatakan sebagai membahas ulang atau memberdebatkan sejumlah aspek yang terkait dengan model birokrasi rasional menurut Weber (Robinson, 1986).

Downs (1967:262) merumuskan tiga hipotesis sentral birokrasi, yaitu: (a) para pejabat birokrasi, berupaya mencapai cita-citanya secara rasional, (b) meski sepenuhnya bertindak dalam kapasitas sebagai pejabat, setiap pejabat secara signifikan dimotivasi oleh pamrih pribadinya, dan (c) setiap fungsi sosial organisasi berpengaruh kuat terhadap struktur internal organisasi, dan sebaliknya.

Ketiga hipotesis itu menurunkan beberapa hukum birokrasi yang mencakup hukum peningkatan konservatisme, pengendalian tak- sempurna, penurunan kendali, penurunan koordinasi, hirarkhi, pergeseran kekuasaan, duplikasi kendali, perluasan kendali, kendali balik, barang-barang bebas, penghargaan bukan uang, kemajuan melalui imperialisme, loyalitas swalayan, pertentangan antar-organisasi, dan tekanan balik terhadap tujuan.

Berbeda dengan pendekatan yang dikembangkan Weber dan para penerusnya, para pengikut Marx (1970) melihat birokrasi sebagai wujud pemusatan kapitalisme dan merupakan piranti dominasi kelas. Para penganut perspektif konflik ini memandang bahwa tujuan-tujuan organisasi mencerminkan kepentingan pemegang kedudukan puncak.

Dengan sudut pandang demikian, organisasi bukan merupakan struktur sosial yang netral, melainkan

merupakan ajang bagi pertentangan kepentingan di mana issue dan kekuatan sosial masyarakat dimainkan (Collins, 1975). Birokrasi dianalisis dalam konteks ketimpangan yang lebih luas yang berlangsung dalam masyarakat dan menemukan bahwa distribusi kekuasaan serta alokasi pendapatan yang di dalamnya tercermin struktur kelas masyarakat yang lebih besar (Edwards, 1979).

Kajian yang lebih belakangan oleh para penganut perspektif konflik menunjukkan bahwa mekanisme birokratik muncul dari kebutuhan kalangan kapitalis untuk menekan disiplin kaum buruh dengan alasan efisiensi dan rasionalitas (Friedman, 1977). Marglin (1974), misalnya, menunjukkan bahwa para pengusaha Inggris pada abad sembilan belas menetapkan pengaturan hierarkik untuk menjamin agar diri mereka tetap memegang peranan sentral dalam proses produksi.

Sejak tahun 1940-an, Garfinkel dan sejumlah sejawatnya mengembangkan perspektif baru yang disebut perspektif etnometodologis. Etnometodologi pada dasarnya merupakan prosedur, hukum dan kegiatan yang digunakan oleh orang-orang dalam menciptakan kehidupan sosial. Perspektif ini selalu mempertanyakan latar belakang pemahaman yang mendasari interaksi sosial yang stabil. Para penganut perspektif ini menyelidiki bagaimana orang-

orang bisa menciptakan dan memelihara kenyataan dan tatanan sosial satu sama lain.

Salah satu kajian yang menggunakan perspektif etnometodologik terhadap organisasi skala besar adalah Zimmerman (1971). Dia mempelajari kerja sehari-hari suatu organisasi formal yang berskala besar.

Kesimpulannya adalah bahwa sejalan dengan kegiatan-kegiatan kita, kita terus-menerus mengembangkan dan menafsirkan apa makna aturan-aturan. Kita tidak secara mekanik mengikuti aturan-aturan seperti robot yang diprogram, melainkan mencari dahulu rasionalisasi yang memuaskan kita dan orang lain. Dalam artian ini, aturan-aturan dan hukum birokratik melayani sebagai suatu metode akal sehat oleh mana kita mempertimbangkan tingkah laku kita. Oleh karena itu dalam menghadapi tingkah laku birokrasi, pertanyaannya bukan "Apa saja aturan-aturannya?", melainkan "Apa yang harus dilakukan?" Dalam prakteknya, suatu peraturan mungkin diterapkan atau diabaikan akan bergantung pada konteksnya (Zimmerman, 1971).

Perspektif interaksi-simbolik menekankan bahwa orang-orang, dan bukan organisasi, memiliki motivasi dan tujuan. Para pejabat organisasi hanya dapat menawarkan insentif yang diyakini akan memotivasi bawahan untuk sepakat dengan tujuan-tujuan yang

mereka definisikan sebagai yang tertinggi (Zanden, 1990).

Pada intinya, pandangan ini menunjukkan bahwa manusia bukan merupakan organisme yang secara pasif menyerap dan menyesuaikan dirinya dengan lingkungan. Manusia dipandang sebagai agen yang aktif membentuk dan mencetak nasib mereka dan secara terus-menerus mewarnai tindakan kerjasama baru yang didasarkan pada definisi mereka terhadap lingkungan (Blummer, 1969).

Kendala-kendala organisasi hanya memberikan suatu kerangka kerja di dalam mana orang-orang menempa tindakan mereka sebagaimana mereka menghargai, memilih, memutuskan berdasarkan alternatif-alternatif. Secara singkat pandangan interaksi-simbolik menggambarkan tingkah laku organisasi sebagai makna yang diberikan individu yang diterjemahkan ke dalam kenyataan sosial. Pandangan ini juga menganggap organisasi sebagai sesuatu yang memiliki sifat dasar dinamik dan berubah.

Salah satu penelitian yang secara khas menggunakan perspektif interaksi simbolik adalah karya Strauss (1964). Penelitian ini mengkaji ideologi dan praktik dalam organisasi rumah sakit. Organisasi formal diperlakukan sebagai suatu tatanan yang dirundingkan, sebagai suatu pemahaman dan kesekapatan terus-menerus di antara orang-orang

dalam keseharian. Bagi orang luar, rumah sakit muncul sebagai organisasi yang distrukturkan secara ketat yang berfungsi sesuai dengan aturan dan hukum birokrasi yang kaku. Kajian ini menyimpulkan bahwa dalam prakteknya rumah sakit beroperasi cukup berbeda dari yang diteorikan. Ini berarti bahwa tesis utama birokrasi memiliki struktur baku sebagai panduan perilaku para partisipannya tidak terbukti.

C. Birokrasi dan Kehidupan Politik

Walaupun dimensi politisnya sangat mencolok, ternyata menurut Hill (1992) para ilmuwan politik telah gagal dalam memberikan perhatian yang serius terhadap birokrasi. Sub-bab yang digunakan adalah "Kematian birokrasi publik dalam ilmu politik", yang dipilih karena dominasi behaviorisme dalam ilmu politik.

Secara ringkas dikemukakan beberapa imbas behaviorisme yang menampak dalam kecenderungan pendapat bahwa: (1) ilmu politik secara sistematis harus mengkaji perilaku politik dan menjadi ilmu yang bersifat eksplanatif dan prediktif. Sementara itu, kajian birokrasi publik cenderung bersifat deskriptif, tidak sistematis, tidak kumulatif, dan secara umum tidak "ilmiah", (2) ilmu politik harus lebih mempelajari gejala yang teramati daripada mengandaikan gejala "institusional", dimana

perwujudannya hanya dalam perilaku yang membentuk institusi; sementara itu kajian birokrasi publik biasanya memusatkan perhatian pada lembaga seperti kantor pemerintah dan kelompok penekan, (3) dalam rangka meningkatkan kepastian (*exactness*) ilmiah, ilmu politik harus berupaya mengkuantifikasikan datanya; tetapi sedikitnya kuantifikasi dan tidak adanya dasar-dasar data yang dapat dibandingkan misalnya perilaku pemilih dengan birokrasi publik, (4) para ilmuwan politik harus berusaha menjabarkan hipotesis dan membangun teori-teori empiris; tetapi kepustakaan birokrasi publik berisi terlalu sedikit hipotesis atau teori, (5) ilmuwan politik harus memusatkan pikiran pada penelitian dasar dan menolak penelitian terapan; sedang penelitian dalam birokrasi publik seringkali diterapkan atau memiliki harapan untuk diterapkan, (6) karena nilai-nilai normatif, seperti kepentingan publik, secara ilmiah tidak dapat dibuktikan, maka pembahasannya tentu tidak relevan dengan ilmu politik; lagi pula, kepustakaan birokrasi publik secara eksplisit banyak bersifat reformis, (7) ilmu politik harus bersifat interdisipliner, atau berwawasan psikologi, sosiologi, dan ekonomi, sedang birokrasi publik sulit sekali untuk dipengaruhi oleh disiplin-disiplin ini, dan (8) ilmu politik harus menggunakan piranti metodologis yang sangat kuat seperti survai

sampel, analisis multivariat, model matematik dan simulasi; sementara itu birokrasi publik cenderung menggunakan deskripsi sederhana dengan menggunakan studi kasus yang ketinggalan jaman.

Pembahasan birokrasi dalam ilmu politik biasanya dikaitkan dengan demokrasi. Dalam tipologi Albrow (1970), ada lima bentuk pemerintahan. Masing-masing adalah: monarkhi, aristokrasi, otokrasi, demokrasi dan birokrasi.

Meskipun birokrasi merupakan perkembangan lebih lanjut dari gagasan demokrasi, ternyata birokrasi seringkali menghambat gagasan demokrasi. Ini karena birokrasi diragukan untuk bisa bersifat netral. Sebagaimana digagas oleh Weber, birokrasi yang profesional dan rasional merupakan piranti politik dan bukan kekuatan politik. Birokrasi merupakan agen, bukan master. Karena kedudukan sebagai piranti dan agen itu, birokrasi menjadi strategis, peka dan labil terhadap kepentingan politik kelompok dominan. Oleh karena itu para penganut perspektif konflik memandang birokrasi sebagai piranti dominasi.

Birokrasi semula digagas sebagai mediator antara negara (*the state*) dengan masyarakat sipil (*the civil society*). Masyarakat mewakili kepentingan khusus (*particular interests*), sedang negara mewakili kepentingan umum (*the general interests*). Ini berbeda dengan perspektif konflik yang memandang

negara sebagai mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Pandangan ini mengarah pada simpulan bahwa birokrasi merupakan piranti dominasi dari kelas dominan terhadap kelas lainnya.

Jika ditilik dari gagasan dasar birokrasi, nampak bahwa birokrasi dan demokrasi bisa berjalan seiring sejalan. Birokrasi untuk kepentingan rakyat kecil, dan bukan kepentingan penguasa semata. Namun demikian, kecenderungan empirik tidak banyak mendukung prinsip keseiringan birokrasi dengan demokrasi.

Berdasarkan kecenderungan empirik tersebut, Yates (1982) secara tersirat lebih mempertentangkan birokrasi dengan demokrasi. Menurutnya, ada dua model dominan dalam birokrasi pemerintahan. Model pertama adalah demokrasi-pluralis (*pluralist democracy*), sedang yang kedua adalah efisiensi-administratif (*administrative-efficiency*).

Meskipun Yates (1982) menyebut sebagai model, Wamsley (1992) menyebut sebagai ideologi atau sifat alamiah. Model demokrasi-pluralis beranggapan bahwa: (1) terdapat sebaran dan aneka-ragam kelompok kepentingan dalam proses politik yang saling bersaing, (2) pemerintah harus memberi tawaran berbagai kelompok tersebut untuk mendapatkan butir-butir masalah serta sarana partisipasi, (3) pemerintah harus memiliki pusat-pusat kekuasaan yang

banyak dan menyebar baik vertikal maupun horizontal untuk menjamin persaingan ambisi dan menghasilkan perimbangan kekuasaan, (4) oleh karena itu pemerintah dan politik, paling baik dipahami sebagai persaingan di antara kepentingan-kepentingan minoritas, (5) ada suatu kemungkinan yang tinggi bahwa kelompok yang aktif dan sah dari penduduknya dapat membuat mereka mendengar secara efektif beberapa tahap penting dalam proses pengambilan keputusan, dan (6) persaingan antar lembaga pemerintah dan kelompok kepentingan diharapkan bukan pemerintah mengarah pada tawar-menawar, kompromi dan menghasilkan suatu kesetimbangan kekuasaan umum di dalam masyarakat.

Sebaliknya, model efisiensi administratif beranggapan bahwa: (1) demokrasi pluralis menjadi penyebab penyalahgunaan kekuasaan dan telah gagal dalam memberikan dasar-dasar yang memadai untuk keputusan-keputusan publik yang rasional dan bebas nilai, (2) nilai pokok dalam pengambilan keputusan harus berupa efisiensi -- sebesar-besar hasil sesedikit mungkin biaya, (3) para birokrat harus profesional, dipilih dan dipromosikan secara kompetitif berdasarkan kompetensi dan merita, (4) merita dan keahlian sangat efektif diorganisasikan dalam suatu hirarkhi dengan spesialisasi fungsi dan secara jelas dipisahkan antara tanggung jawab dengan

tugas, (5) politik dan administrasi, fakta dan nilai harus dapat dipisahkan satu sama lain, (6) perencanaan bersifat esensial bagi keputusan publik yang baik dan pengelolaan keuangan yang terpusat bersifat esensial untuk pencapaian yang efektif dan jujur, dan (7) suatu kecakapan menyeluruh untuk mengkoordinasikan dan memberdayakan bagian-bagian dari sistem harus dibebankan pada pimpinan eksekutif terpilih, yang mewakili kepentingan dari semua orang.

Pendapat tersebut tidak seluruhnya dapat diterima. Karena, dengan memperhatikan kejadian di beberapa negara, keduanya bisa dijalankan bersama-sama. Efisiensi sangat berakar dalam budaya politik, misalnya di Amerika Serikat. Sementara itu, individualisme merupakan akar utama paham demokrasi Amerika Serikat. Karena itu, tetap ada kemungkinan untuk memadukan kedua ideologi birokrasi tersebut.

Ditengarai bahwa birokrasi kita cenderung berpendekatan kekuasaan (*power*) yang belakangan semakin ditentang oleh rakyat. Karena itu, birokrasi harus ditransformasi ke arah efisiensi dan demokratisasi. Untuk itu, birokrasi harus bebas dari kebocoran anggaran, kejahatan kerah-putih, dan selalu berdasarkan pada sistem merita. Demikian juga, secara bertahap kekuasaan harus disebar, misalnya melalui pemberdayaan otonomi daerah.

D. Birokrasi dan Kebudayaan Masyarakat

Dari tinjauan kepustakaan tersebut nampak bahwa meskipun organisasi birokrasi sudah merupakan fenomena yang sangat umum, ternyata masih banyak perbedaan pendapat, temuan dan teori. Ragam perbedaan tersebut sangat boleh jadi justru diakibatkan oleh sifat khas masing-masing organisasi birokrasi. Oleh karena itu, akan lebih memberikan pemahaman mendalam, apabila kajian terhadap perilaku birokrasi diletakkan dalam konteks watak kulturalnya yang khas.

Serba ringkas mengenai hubungan kebudayaan dengan birokrasi telah tercermin pada sub-bab latar belakang masalah. Namun demikian, semua penjelasan yang dapat diperoleh baik dari tinjauan kepustakaan maupun studi pendahuluan, merupakan gambaran awal yang bersifat tentatif yang harus diperdalam dan diperkaya melalui penelitian lapangan lebih mendalam.

Penelitian berikut akan menggunakan paradigma definisi sosial yang diharapkan mampu mengungkap pandangan emik para birokrat. Penelaahan tingkahlaku birokrasi demikian dipandang sangat sesuai dengan ungkapan umum orang Indonesia. Di antaranya, apabila suatu sistem, prosedur, teknik dan aturan tidak jalan, orang Indonesia cenderung menyalahkan

orangnya. "Aturannya sih sudah baik, tetapi pelaksanaannya yang kurang baik", demikian orang sering mengungkapkannya. Semua sangat bergantung pada "orangnya", bukan sistemnya.

Kebudayaan merupakan sesuatu yang khas manusia. Birokrasi sebagai gejala sosial bukanlah "barang" nyata yang berbudaya. Budaya birokrasi adalah budaya orang-orang yang berada di dalamnya. Oleh karena itu, bila Buchori (1982) menyarankan agar dalam menelaah pola tingkahlaku birokrasi dapat ditemukenali tentang watak-budayanya, berarti menelaah pola tingkahlaku orang-orangnya dari segi budaya. Budaya orang-orang itulah yang, sampai batas tertentu, mempengaruhi suasana serta pola tingkahlaku birokrasi.

Meskipun demikian, harus tetap dipertimbangkan pengaruh struktur terhadap perilaku, sebab sebagaimana dikemukakan oleh Buchori (1982) pengaruh kebudayaan terhadap perilaku birokrasi bersifat elusif, yakni hubungan yang kadang-kadang terasa ada tetapi kadang-kadang pula lenyap dari pengamatan.

Berkaitan dengan ini, pemikiran struktural bisa dimanfaatkan sebagai penjelasan tambahan. Telah dikemukakan bahwa secara substantif, Easton (1990) membedakan dua jenis struktur. Pertama, struktur dalam arti analitik yang berupa sifat-sifat yang melekat dalam suatu unsur lain (*as property of one*

or another elements). Kedua, struktur dalam arti kongkrit yang berupa gejala fisik (*as a physical thing*) yang dapat dipisahkan dari unsur lain. Secara fungsional, ada tiga konseptualisasi struktur. Masing-masing adalah: (1) sebagai penentu (*as determinant*), (2) sebagai kendala (*as constraints*), dan (3) sebagai pelancar (*as facilitative*) perilaku politik.

Pertama, *sebagai penentu* -- disepadankan dengan *sebagai faktor penjelas (as explanatory factor)* -- berarti bahwa struktur cukup kuat untuk menentukan perilaku atau peristiwa politik. Dengan kata-kata lain, ada hubungan yang pasti (*obligative*) dan wajib (*compulsory*) antara struktur dengan perilaku politik. Konseptualisasi ini juga berakar dari gagasan struktualisme menurut Poulantzas. Dalam kaitannya dengan rancangan penelitian, struktur diperlakukan sebagai ubahan bebas (*independent variable*) yang sangat menentukan perilaku politik. Jadi pola hubungan struktur dengan perilaku politik bersifat searah (*recursive*) dan sangat kuat (*deterministic*).

Kedua, *sebagai kendala* -- disepadankan dengan *sebagai pembatas (as limiting)* -- berarti bahwa struktur tidak cukup kuat untuk menentukan perilaku atau peristiwa politik, melainkan hanya membatasi ragam pilihan yang tersedia bagi individu atau

kolektivitas, atau bagi terjadinya perilaku politik tertentu. Dengan kata-kata lain, semakin banyak ragam pilihan yang tersedia, berarti semakin lemah kedudukan struktur sebagai kendala. Sebaliknya, semakin sedikit ragam pilihan, semakin kuat kedudukan struktur sebagai kendala.

Berbeda dengan pemahaman struktur sebagai penentu, pemahaman struktur sebagai kendala selalu menyisakan ruang untuk beberapa ragam pilihan. Oleh karena itu pertanyaannya adalah apa jenis akibatnya, seberapa besar, dalam kondisi bagaimana, dan terhadap apa. Konseptualisasi ini berakar dari gagasan kontrak sosial (*social contract*) Rousseau, bahwa pada dasarnya setiap orang dilahirkan merdeka, tetapi dimanapun dia terbelenggu.

Ketiga, sebagai pelancar -- karena sifatnya, seringpula disebut fakultatif (*as facultative*) -- berarti bahwa struktur berperan sebagai potensi yang memfasilitasi dan memandu perilaku politik ke arah tertentu. Dengan demikian, justru struktur dipandang memberikan peluang untuk memodifikasi atau melakukan perubahan-perubahan individu atau kolektivitas, atau perilaku politik tertentu. Dengan kata-kata lain, semakin besar peluang yang tersedia, berarti semakin kuat peran struktur sebagai pelancar. Sebaliknya, semakin kecil peluang melakukan perubahan, semakin lemah peran struktur sebagai pelancar.

Teori struktur lain, sebagaimana dicetuskan oleh Strauss (1963), mengatakan bahwa struktur sosial tidak berkenaan dengan realitas empiris, tetapi berkenaan dengan model-model yang disusun di belakangnya. Dengan demikian, struktur sosial sama sekali tidak dapat direduksi ke dalam suatu rangkaian hubungan-hubungan sosial yang dideskripsikan dalam suatu sistem sosial tertentu.

Ada empat ciri yang diajukan oleh Levi Strauss (1963) terhadap model yang memenuhi kriteria suatu struktur, yaitu: (a) harus menunjukkan ciri-ciri sistem, juga satu unsur berubah maka seluruh unsur lainnya pun berubah, (b) harus bisa ditrasformasikan ke dalam model-model lain yang sejenis, (c) kedua ciri tersebut (a dan b) memungkinkan suatu peramalan terhadap reaksi model terhadap perubahan unsur, dan (d) harus menjelaskan semua fakta yang terobservasi.

Dalam penelitian ini, telaah struktural dipandang sebagai piranti bantu analisis yang diharapkan mampu "mendudukan permasalahan" ketika interaksionisme simbolik gagal menerangkannya. Untuk kajian budaya birokrasi, maka akan merupakan suatu keharusan bagi kita untuk mengembangkan konsep-konsep dan kerangka teoretik yang bertolak dari data lapangan.

Sejauh ini, birokrasi menunjuk pada empat pengertian. Pertama menunjuk pada kelompok pranata

atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro. Kedua, menunjuk pada metode khusus untuk pengalokasian sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini berpadanan dengan istilah pengambilan keputusan birokratik. Ketiga, menunjuk pada "kebiroan" atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjuk pada sifat-sifat statik organisasi (Downs, 1967). Keempat, sebagai kelompok orang, yakni orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan (Castle, Suyatno, dan Nurhadiantomo, 1983).

Berkenaan dengan itu, penelitian dengan perspektif interpretif lebih mengartikan birokrasi sebagai korp pegawai dan perilaku mereka sebagai pemerintahan sebagaimana digunakan oleh Castle (1983).

Kroeber dan Kluckhohn (dalam Koentjaraningrat, 1984) pernah mengumpulkan tidak kurang dari 179 definisi kebudayaan. Itu menunjukkan bahwa kebudayaan, sebagai suatu konsep, telah menarik banyak ahli antropologi, sosiologi, sejarah, dan filsafat. Konsep kebudayaan mencakup keseluruhan gagasan dan karya manusia, yang harus dibiasakannya dengan belajar, beserta keseluruhan dari hasil budi dan karyanya itu (Koentjaraningrat, 1984).

Kebudayaan mewujudkan dalam tiga tingkatan, yaitu: (1) wujud ideal yang berupa gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan-peraturan dan sebagainya, (2) wujud kegiatan yang berupa perilaku manusia yang berpola, dan (3) wujud benda-benda yang berupa berbagai bentuk hasil karya manusia.

Seperangkat nilai dan pandangan akan menjadi kebudayaan, jika sudah diterima secara cukup luas dan mengalami proses pemantapan sedemikian rupa, sehingga secara kurang lebih tetap mempengaruhi sekelompok orang dalam cara pikir, bentuk penghayatan dan kecenderungan tingkah lakunya. Meluasnya penerimaan suatu nilai atau pandangan sebagai dasar dan penggerak tingkah laku anggota kelompok sosial disebut sosialisasi. Pemantapan pola tingkah laku berdasarkan nilai dan pandangan tertentu dalam pranata sosial dinamakan organisasi. Mendalamnya penerimaan suatu nilai dan pandangan sehingga menjadi bagian kepribadian disebut integrasi (Kleden, 1987).

Koentjaraningrat (1984) membagi unsur-unsur kebudayaan menjadi tujuh unsur universal. Masing-masing adalah: (1) sistem religi dan upacara keagamaan, (2) sistem dan organisasi kemasyarakatan, (3) sistem pengetahuan, (4) bahasa, (5) kesenian, (6) sistem matapencaharian hidup, dan (7) sistem teknologi dan peralatan. Ketujuh unsur universal

tersebut masing-masing dapat dipecah lagi ke dalam beberapa sub-unsur. Pola tata-urut yang digunakan mencerminkan unsur-unsur mana yang paling sukar berubah, dan unsur mana yang relatif berubah, sehingga urutan komponennya hierarkik.

Honigmann (1959) mengemukakan tiga komponen sistem budaya yang saling tumpang tindih, yaitu: ideologi, teknologi dan organisasi sosial. Beberapa pakar ilmu sosial lainnya menggunakan konfigurasi yang sama untuk mengungkapkan pandangan struktural-fungsional kebudayaan. Williams (1972), misalnya, menekankan pentingnya bahasa sebagai komponen keempat dalam model kebudayaan. Ini bisa dipahami, karena menurut Cassirer (1944), keunikan manusia sebagai *homo symbolicum*, sebenarnya bukan terletak pada kemampuan berpikirnya, melainkan terletak pada kemampuannya berbahasa.

Sejalan dengan itu, Huxley (1962) mengemukakan bahwa, "Tanpa bahasa, manusia tak berbeda dengan anjing atau monyet". Tanpa bahasa, kegiatan berpikir manusia tidak mungkin dilakukan secara sistematis dan teratur. Tanpa kemampuan berbahasa, maka manusia tidak mungkin mengembangkan kebudayaannya, sebab tanpa bahasa akan hilang pula kemampuan manusia untuk meneruskan nilai-nilai budaya dari generasi yang satu kepada generasi selanjutnya.

Menyempurnakan konsep Honigmann (1959), La Belle (1976) menempatkan perilaku manusia sebagai pusat di dalam konfigurasi kebudayaan. Ini menunjukkan bahwa selain komponen ideologi, teknologi dan organisasi sosial saling mempengaruhi, pada akhirnya juga mempengaruhi perilaku manusia. Dalam model La Belle (1976) ini, komponen ideologi meliputi keyakinan-keyakinan, pengetahuan, dan nilai-nilai yang dianut oleh seseorang atau sekelompok orang. Faktor-faktor yang tercakup dalam ideologi, utamanya memberikan arah kepada perilaku manusia.

Teknologi mencakup baik kegiatan maupun obyek yang oleh seseorang atau sekelompok orang digunakan untuk mengatur atau mengelola lingkungan atau benda-benda di sekitarnya. Dengan demikian, dia menunjuk pada keterampilan, alat, prosedur, ataupun teknik yang digunakan manusia untuk mewujudkan kehendak yang diarahkan oleh komponen ideologi. Bila ideologi menjawab pertanyaan *mengapa dan kemana*, maka teknologi menjawab pertanyaan dengan apa, cara apa, atau alat apa dan bagaimana. Tanpa komponen teknologi yang memadai, seseorang atau sekelompok orang akan tidak mampu mewujudkan kehendaknya.

Organisasi sosial menunjuk pada kegiatan-kegiatan dan tatanan yang digunakan oleh manusia untuk berinteraksi dengan manusia lain. Melalui ini

orang bisa bekerja sama saling menguntungkan secara tertib, guna mewujudkan kehendak mereka.

Dalam teori viabilitas sosio-kultural (Thompson, Ellis and Wildavsky, 1990), budaya diartikan sebagai pandangan hidup yang merupakan kombinasi antara kecondongan kultural dengan hubungan sosial. Kecondongan kultural menunjuk pada nilai-nilai dan keyakinan bersama. Hubungan sosial menunjuk pada pola hubungan antar-pribadi.

Teori ini juga mengemukakan adanya hubungan timbal-balik, interaktif dan saling memperkuat antara kecondongan kultural dengan hubungan sosial. Keberlangsungan suatu pandangan hidup bergantung pada hubungan yang saling mendukung antara suatu kecondongan kultural dengan suatu pola hubungan sosial yang disebut kondisi kompatibilitas. Kecondongan kultural menjadi pembenaran pandangan hidup, dan hubungan sosial memberi preferensi dan persepsi.

Titik tolak teori sosio-kultural adalah analisis jaringan-kelompok (*grid-group analysis*). Menurut Mary Douglas (dalam Thompson, Ellis and Wildavsky, 1990), aneka-ragam keterlibatan individu dalam kehidupan sosial dapat ditelaah melalui dua matra sosialitas, yaitu kelompok dan jaringan (*group and grid*). Kelompok menunjuk pada sejauh mana individu tergabung dalam satuan-satuan yang

berbatas. Semakin besar ketergabungan, semakin besar pula penentuan pilihan individu oleh kelompok. Jaringan menunjuk pada derajat kehidupan individu dibatasi oleh preskripsi yang ditentukan secara eksternal. Semakin terikat dan semakin luas lingkup preskripsi, maka semakin sedikit kehidupan yang terbuka bagi negosiasi individu. Kelompok mencerminkan relasi sosial yang terpola hierarkik, sedang jaringan mencerminkan relasi sosial yang tak-terpola seperti pasar.

Bila jaringan dijadikan sumbu aksis, dan kelompok dijadikan ordinat, maka pada masing-masing kwadran terdapat empat pandangan hidup. Ketika batas-batas kelompok bersifat tegas berpasangan dengan preskripsi minimal, menghasilkan hubungan sosial dalam masyarakat egaliter yang mandiri. Ketika lingkungan sosial individu berciri batas kelompok yang tegas dan preskripsi yang mengikat, menghasilkan relasi sosial yang hierarkik seperti masyarakat Hindu berkasta. Ketika individu tidak dibatasi baik oleh ketergabungan dalam kelompok dan peranan preskriptif, menghasilkan konteks sosial yang individualistik, sehingga bisa saja seseorang menjadi pemilik sekaligus pekerja pabrik. Bila orang mendapati dirinya terikat dengan preskripsi tetapi terkecualikan dari keanggotaan kelompok, menghasilkan pandangan hidup fatalistik seperti

seorang penenun yang tidak terkait dengan suatu organisasi.

Bagi beberapa individu, masih ada pilihan pandangan hidup yang kelima, yang menarik diri dari keterlibatan sosial yang koersif dan manipulatif sama sekali. Pandangan hidup ini mirip dengan cara hidup pertapa (*the hermit*), seorang individu otonom yang melarikan diri dari kontrol sosial sekaligus menolak untuk mengontrol orang lain atau dikontrol oleh orang lain.

Nampaknya, konsepsi dan kerangka teoretik budaya yang memberi peluang untuk memperkaya pemahaman terhadap budaya birokrasi adalah konsep dan teori sosio-kultural. Dalam teori sosio-kultural ini, otoritas dan kekuasaan dalam birokrasi dapat ditelaah secara baik. Dengan model jaringan-kelompok, individu-individu tidak hanya dimanipulasi, tetapi juga berusaha memanipulasi orang lain.

Dengan menerapkan kerangka teoretik ini, dapat ditelaah benang merah antara budaya politik yang lebih makro dengan budaya birokrasi yang lebih mikro. Dengan menghubungkan perilaku individu dengan sistem dimana dia menjadi bagiannya, menjanjikan jembatan yang menghubungkan kesenjangan antara teori politik mikro dengan makro (Thompson, Ellis dan Wildavsky, 1990).

E. Penelitian-penelitian Terdahulu

Secara substantif, penelitian terdahulu yang dimaksudkan dalam kajian ini adalah sejumlah penelitian tentang birokrasi yang telah dilaksanakan oleh para peneliti ilmu-ilmu sosial. Sedangkan dari segi konstruk, penelitian terdahulu yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sejumlah penelitian tentang pembentukan tertib-tersiasi (*negotiated-order*).

1. Penelitian Birokrasi Pemerintah

Banyak pernyataan dilontarkan berkenaan dengan besarnya pengaruh suatu golongan masyarakat terhadap fungsi dan tujuan negara. Brouwer, misalnya, mengemukakan bahwa dia tidak merasa aneh apabila Indonesia disebut sebagai negara pegawai (Sutrisno, 1985:61-65). Seperti dikutip Hardjowirogo (1983:116), Buchori pernah mengungkapkan bahwa proses *Jawanisasi* meresap kemana-mana. Ini menunjukkan betapa besar pengaruh kelompok etnik Jawa terhadap penampilan birokrasi Indonesia. Bahkan, dapat dikemukakan bahwa kajian budaya politik Indonesia tidak akan lengkap tanpa menyebut bahwa budaya Jawa adalah unsur inti budaya politik Indonesia.

Fachry Ali (1986:xiv), misalnya menulis bahwa, "sistem politik dan kekuasaan yang dominan

di Indonesia adalah sistem kekuasaan Jawa". Tentu saja, pernyataan ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh kuat para birokrat yang bersikap hidup seperti orang Jawa. Anehnya, banyak juga birokrat bukan Jawa yang bersikap hidup seperti orang Jawa.

Sutherland (1979:159) yang mengkaji evolusi institusional pegawai pemerintah pribumi -- priyayi -- dan perubahan peran mereka dalam masyarakat, menengarai adanya kecenderungan dalam kultur birokrasi sekarang untuk kembali ke arah timbulnya pola pra-kolonial monarki Jawa. Mirip kesimpulan ini, Anderson (1990:94-120) menarik simpulan bahwa Indonesia pada masa orde baru tidak ubahnya masyarakat lama dalam negara baru.

Kajian dari segi kesejarahan sistem birokrasi di Indonesia, sejak kerajaan Jawa Kuno sampai masa Orde Baru yang dilakukan oleh Castle (dalam Sutrisno, 1985:57-60) juga menemukan garis-garis kontinuitas dalam birokrasi masa-masa kerajaan Mataram, penjajahan Belanda, revolusi kemerdekaan, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin dan demokrasi Pancasila sekarang.

Kuntowijoyo (1994:184-192) menyebut tiga budaya birokrasi di Indonesia yang mencerminkan evolusi sejarah birokrasi di Indonesia, yaitu sesuai dengan sistem sosial patrimonial, kolonial

dan nasional. Masing-masing adalah budaya birokrasi *abdidalem*, *priyayi*, dan pegawai negeri.

Secara lebih rinci, Nordholt (1987:27) juga menduga adanya lima muka birokrasi Jawa, yang timbul karena: (1) pengaruh nilai-nilai *pangreh* praja lama, (2) pengaruh nilai-nilai *pamong* praja tahun 50-an yang unsur demokrasinya seperti musyawarah lebih menonjol, (3) nilai-nilai *marhaenisme* tahun-tahun revolusi yang lebih bersifat nasional dalam politik, (4) nilai yang bersifat birokratik rasional yang ditekankan dengan kuat pada periode Repelita, dan (5) nilai-nilai militer yang disiplin, keseragaman, garis dan nada komandonya sangat mencolok.

Sayang sekali, Nordholt (1987:27) yang lebih tertarik pada kepemimpinan lokal dalam pembangunan pedesaan, tidak memilih *pamong* praja sebagai kesatuan analisis. Uraian tentang hal ini tidak dilanjutkan dengan penelitian lebih mendalam.

Sebelumnya, pernah dikaji sampai di manakah struktur-struktur sosial menentukan batas-batas kemampuan kekuasaan (*authority capacity*) di sebuah kota propinsi sedang Nordholt, 1987:13). Untuk itu, wilayah kecamatan sebagai kesatuan pengamatan dan analisis dikaji secara mendalam. Pilihan ini didasarkan pada pemikiran bahwa

kecamatan merupakan titik kritis, atau bidang retak yang genting dalam masyarakat Jawa, yang terletak di antara *negara* dan *desa*.

Pada intinya, penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam suatu organisasi birokrasi di Jawa, yang penting bukan hanya peraturan-peraturan sebagai aspek rasional-legal, akan tetapi yang lebih penting lagi adalah tradisi kharisma, yaitu tradisi kemampuan untuk mengilhami pengikut dengan rasa pengabdian dan semangat. Ada lima ciri umum kepemimpinan bermutu tinggi, yaitu: *orang pintar, ingkang ngertos, orang kuat, besar hati, dan tiyang saged* (Nordholt, 1987:13)

Pada skala lebih makro, temuan penelitian empirik tersebut selaras dengan hasil kajian kesejarahan Moertono (1968) tentang Kerajawian Mataram abad 16 sampai dengan 19. Dia membedakan dua masalah pokok, yaitu: masalah hubungan-hubungan dalam rangka otoritas raja dan dalam rangka pelaksanaan otoritas secara teknik serta material.

Bagaimana para raja Mataram dapat memberi pembenaran dan dapat membuat kekuasaannya yang dominan bisa diterima? Konsep-konsep religio-magik dipandang sebagai sarana untuk melaksanakan otoritas raja dan menjamin integritas negara. Dalam tradisi Kerajawian Mataram, organisasi

pemerintah dimaksudkan untuk melestarikan suatu tata tertentu, yang diilhami oleh keteraturan-keteraturan dalam makrokosmos atau jagat besar.

Menurut Moertono (1968:3) kewajiban asasi negara adalah mencapai tata-tentrem. Karena itu, konsep keselarasan, keserasian dan keseimbangan merupakan kebutuhan tidak terelakkan. Karena itu pula, Sutherland (1979:160), menyimpulkan bahwa pangreh praja merupakan kekuatan konservatif yang mempertahankan status quo. Selain karena fungsi pelindung tata-tentrem, konservatisme juga diperlukan untuk melindungi kedudukannya sendiri.

2. Penelitian Tertib-Tersisasati

Sebagaimana telah dikemukakan, sosiologi sering menjadi ajang perdebatan yang berkepanjangan antar berbagai perspektif teoretik. Selain perdebatan tentang tatanan dan pertikaian (*order and conflict*), hingga kini perdebatan tentang hubungan antara struktur dengan tindakan juga masih berlangsung hangat (Sharrock and Watson, 1988:58). Lazimnya, hubungan antara struktur dengan tindakan cenderung digambarkan sebagai bersifat antagonistik. Struktur sering digambarkan sebagai sesuatu ketentuan, kekuatan penghambat, dan kestabilan. Sedangkan tindakan tampak menyiratkan daya-cipta, otonomi, dan kecairan.

Menghadapi teori sosiologi makro yang cenderung struktural, belakangan para penganjur sosiologi mikro interpretif mengembangkan konsep dan pendekatan tertib tersiasati (*negotiated-order concept and approach*). Sebagaimana dikemukakan oleh (Burrell and Morgan, 1978: 271),

. . . Symbolic interactionist focuses upon social contexts in which interacting individuals employ a variety of practices to create and sustain particular definitions of the world. They demonstrate how reality and facts are essentially social creations, negotiated through the interaction of various competing themes and definitions of reality.

Tampak jelas, penganut perspektif interaksi simbolik memusatkan perhatian pada konteks sosial tempat individu yang berinteraksi menggunakan berbagai tindakan untuk menciptakan dan mempertahankan pemaknaan tertentu atas dunianya. Mereka menunjukkan bagaimana realitas dan fakta secara hakiki merupakan bentukan sosial, yang tersiasati melalui interaksi berbagai tema dan definisi realitas yang saling bersaing.

Realitas sosial, menurut perspektif interaksi simbolik dipahami sebagai sesuatu yang tersiasati dan dipertahankan secara sosial, sekalipun dalam konteks yang dibatasi peraturan

dan secara keras dikendalikan oleh situasi birokratik (Burrell and Morgan, 1978: 271).

Dengan mengajukan sejumlah temuan kajian empirik-mikro, pada intinya para penganut teori ini berupaya mengumpulkan sejumlah bukti empirik bahwa kemunculan setiap bentuk tertib sosial (*social order*) bukan disebabkan oleh faktor struktural semata, melainkan justru oleh interaksi para pelaku sosial.

Sebagai contoh, Thomas (1984) telah meneliti tertib-tersiasati yang muncul dan berlangsung dalam suatu institusi total berupa penjara yang sangat ketat. Memang, lazim dipahami, dalam institusi total seperti penjara, perilaku individu sangat diatur. Meskipun dikenal sebagai lingkungan sosial paling terstruktur, ada cukup bukti bahwa tertib sosial yang berlangsung di penjara pun masih berlangsung secara cair dan mengalir sebagai hasil penyiasatan para pelakunya.

Berkenaan dengan gejala tersebut, maka para pakar sosiologi interaksionisme-simbolik pun meyakini dan memperkenalkan konsep tertib tersiasati sebagai saling pengertian dan kesepakatan yang dicapai oleh orang-orang melalui kegiatan sehari-hari mereka (Zanden, 1990: 111). Jadi, tertib-tersiasati tidak lain merupakan semacam kesepakatan dan saling-pengertian yang

cair dan mengalir sepanjang kegiatan sehari-hari para pelakunya.

Seperti ditemukan oleh Thomas (1984) dalam sebuah penjara ketat, sifat cair dan mengalir dari kesepakatan dan saling-pengertian dalam kegiatan keseharian tersebut tidak selalu atas kehendak sukarela para pembentuknya. Pada intinya, tertib sosial yang terbentuk itu sendiri bukan semata-mata sebagai hasil kepatuhan terhadap struktur makro, melainkan dibentuk oleh konteks struktural meso dan konteks kesadaran para pelakunya.

Diibaratkan sebuah bangunan gedung, tertib-aturan (*regulated-order*) merupakan cetak biru (*blue-print*), yang bisa saja cukup berbeda dengan tertib-nyata (*existing-order*) yang terbentuk, berupa konstruksi dan profil bangunan sebenarnya. Berkenaan dengan itu, hasil penelitian Thomas (1984) tentang sejumlah gaya penyiasatan (*style of negotiation*) bisa digunakan sebagai tipe-ideal.

Banyak gaya penyiasatan yang muncul dalam interaksi antar individu. Hasil kajian Thomas (1984) di sebuah penjara tingkat tinggi (*maximum security prisons*), misalnya, menemukan gaya negosiasi kompromi (*compromise*), pertukaran (*exchange*), korupsi (*corruption*), penipuan

(*conning*), percekcoan (*hassling*), dan intimidasi (*intimidation*).

Gaya penyiasatan kompromi menunjuk pada sebagai penghindaran atau penyelesaian perbedaan melalui kesepakatan saling menguntungkan. Ada dua jenis kompromi yang menonjol, yaitu: kerjasama yang dimaksudkan untuk menghindari pertikaian, dan jual-beli yang lebih dimaksudkan untuk menyelesaikan pertikaian (Thomas, 1984: 9).

Berbeda dengan krompromi yang melibatkan kerjasama saling menguntungkan, dan sering tak terucapkan, pertukaran melibatkan tawar-menawar demi perolehan yang jelas. Pemberian hadiah, sebagai bentuk pertukaran paling umum, diperjual-belikan atas dasar *quid pro quo*. Walaupun tidak bernilai sama, pemberian hadiah bersifat saling menguntungkan, karena masing-masing menginginkan sesuatu yang bisa diberikan oleh pihak lain, serta tidak ada cara lain untuk mendapatkannya (Thomas, 1984: 12).

Banyak gaya penyiasatan yang tergolong melanggar, dan tidak satu pun yang resmi. Namun demikian, beberapa gaya secara jelas berada di luar batas-batas keabsahan. Gaya korupsi, yang termasuk dalam kategori di luar batas-batas keabsahan, menunjuk pada sejumlah kegiatan para pelaku yang secara keorganisasian benar-benar

tidak disetujui dan tidak berkeabsahan (Thomas, 1984: 13).

Gaya penipuan merupakan suatu usaha untuk mencapai tujuan melalui sejumlah kecurangan, termasuk tipu-daya, kedustaan dan kebohongan. Gaya ini cenderung bersifat sekali-tembak, situasional, dan tidak merutin dengan memanipulasi kenyataan sosial agar orang lain memberikan penafsiran seperti harapan pelakunya (Thomas, 1984: 14-15).

Gaya percekcoakan menunjuk pada sejumlah perilaku profokatif kecil-kecilan dengan tujuan mendorong, mengganggu atau membuat orang lain marah. Gaya ini juga bersifat tidak merutin dan sangat situasional agar pasangan interaksinya mau melanggar aturan melalui konfrontasi. Walaupun demikian, gaya ini tidak didasarkan pada kekuasaan perseorangan maupun kelompok (Thomas, 1984: 15-16).

Terakhir, intimidasi yang menunjuk pada gaya penyiasatan yang memanfaatkan ketakutan atau ancaman. Agar ancaman bisa menimbulkan rasa takut, maka intimidasi perlu didasarkan pada kekuasaan kelompok atau perseorangan (Thomas, 1984: 16).

Dalam konteks Indonesia, paling tidak telah ada dua penelitian yang menggunakan konsep dan

pendekatan tertib-tersiatati ini. Masing-masing adalah penelitian Sadhana (1997) dan Rosidi (1998). Dengan memilih interaksi sosial antara penguasa formal dengan pelaku-pelaku masyarakat sebuah desa di Kabupaten Dati II Malang, Sadhana (1997: 248) menyimpulkan secara proposisional bahwa perilaku negosiasi yang bersifat kompromi, pertukaran atau tawar menawar, persuasif, dan paksaan serta intimidasi dapat menentukan kualitas adaptasi kepala desa sebagai penyeimbang dari berbagai kepentingan.

Memperhatikan gaya-gaya yang muncul, berupa kompromi, pertukaran, persuasi, paksaan dan intimidasi, tepat sekali bila Thomas (1984: 17) mengemukakan:

The negotiation reflect a dialectical process of interaction which creates an alternative set or rules and behavioral strategies dependent upon, but partially autonomous, the formal structure.

Karena boleh jadi tertib-aturan hanya menjadi cetak-biru yang pelaksanaannya sangat bergantung pada gaya penyiasatan para pelaku inteaksi, maka tertib-nyata yang terbentuk bukan merupakan suatu bentukan struktur berdasarkan aturan-aturan normatif. Tindakan-tindakan yang ditampilkan para pelaku tidak ditentukan semata-mata oleh penerapan preskripsi atau panduan yang

sama sekali bebas dari intervensi diri para pelaku. Hal ini selaras dengan pernyataan Joas (1987: 107), bahwa karena adanya sistem penyiasatan yang mengalir (*ongoing systems of negotiation*), maka keteraturan yang ada,

... are not formation structured by univocal, normative rules; the action performed within them is not determined by a mere application of prescription or guidelines free of all intervention by the actor's self (Joas, 1987: 107).

Tertarik pada tertib-tersiasati yang terbentuk antara pemilik pabrik pelaku pencemaran, pelaku pemerintah setempat, dan warga sekitar pabrik, Rosidi (1998: 242) mengemukakan implikasi teoretiknya sebagai berikut:

Kalau penelitian pada lembaga total seperti penjara menemu-kenali enam gaya penyiasatan yang mencakup kompromi (*compromise*), pertukaran (*exchange*), korupsi (*corruption*), penipuan (*conning*), percekcohan (*hassling*), dan intimidasi (*intimination*), penelitian dalam latar keseharian ini menambahkan dengan gaya pemberian ganti-rugi (*compensation*), persekongkolan (*collusion*), pelanggaran aturan (*transgression*), dan pemberian ancaman (*threatening*).

Bila dicermati, dua penelitian tersebut memiliki perbedaan latar kajian. Kalau Sadhana (1997) menggunakan kasus pengelolaan pembangunan desa, dan keragaman kepentingan antar warga maupun antara warga dengan perangkat desa, Rosidi

(1998) meneliti pembentukan tertib-tersiasati dalam latar perbenturan kepentingan bersebab pencemaran lingkungan.

Kendati ketiga penelitian terdahulu, yaitu: Thomas (1984) dalam latar sosial berciri keberdayaan tak seimbang, Sadhana (1989) dalam latar sosial berciri perbedaan kepentingan terselubung, dan Rosidi (1998) dalam latar sosial berciri perbenturan kepentingan terbuka, ketiganya sama-sama menyimpulkan bahwa tertib sosial yang berlangsung tidak semata-mata didasarkan pada aturan (*regulated-order*), melainkan suatu tertib berdasar penyiasatan (*negotiated-order*).

Demikian sejumlah penelitian terdahulu, baik yang berkenaan dengan birokrasi dan birokratisasi maupun pembentukan tertib-tersiasati dan gaya-gaya penyiasatan. Secara hipotetik, penelitian ini berpeluang menghasilkan sejumlah kemungkinan baru, baik karena telah memperhitungkan konteks struktural makro, konteks prosedural meso, dan konteks kesadaran mikro, maupun karena latar penelitian itu sendiri yang berbeda, yakni dalam bidang pelayanan-masyarakat oleh birokrasi garis-depan.

BAB III

BAB III
METODE PENELITIAN
DAN PENGALAMAN LAPANGAN

Sajian metode penelitian dan pengalaman lapangan ini mengetengahkan: (1) pendekatan dan strategi umum, (2) pemilihan situs penelitian, (3) pengalaman dan pelajaran dari lapangan, (4) pencermatan kelayakan data, dan (5) pengolahan data perolehan penelitian.

A. Pendekatan dan Strategi Umum

Telah dikemukakan bahwa penelitian ini pada dasarnya bertujuan memahami fenomena tertib sosial sebagai hasil penyiasatan para pelaku interaksi pelayanan masyarakat birokrasi pemerintah Daerah Tingkat II. Tersirat dalam ungkapan penyiasatan, sudut pandang pemahaman yang digunakan lebih bersifat emik atau menurut pandangan para pelaku interaksi, daripada pemahaman yang bersifat etik atau menurut pandangan peneliti.

Sudut pandang demikian harus diambil karena diyakini bahwa setiap perilaku terpola sebagai keteraturan (*patterned behavior as regularities*) dalam interaksi pelayanan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari suara dunia batin yang ada dalam

pikiran para pelakunya. Walaupun demikian, harus tetap dipertimbangkan bahwa perilaku terpola tersebut tidak berlangsung dalam kehampaan sosial. Karena itu, pemahaman mendalam tidak hanya menuntut pengungkapan konteks kesadaran perseorangan (*individual awareness context*), tetapi juga konteks meso prosedural, serta konteks makro struktural sebagaimana dicontohkan oleh Thomas (1984).

Pendekatan yang menekankan pada sudut pandang emik dengan mempertimbangkan konteks yang melingkupi suatu keteraturan sosial tidak hanya dinilai cocok dengan konstruksi permasalahan yang diajukan, tetapi juga koheren dengan kaidah-kaidah perspektif interaksionisme simbolik sebagai orientasi teoretik penelitian ini. Seperti yang dikatakan Bogdan dan Taylor (1975:15),

From the symbolic interactionist perspective, all social organizations consist of actors who develop definition of a situation, or perspectives, through the process of interpretation and who then act in terms of these definitions. While people may act within the framework of an organization, it is the interpretation and not the organisation which determines action. Social roles, norms, values, and goals may set conditions and consequences for action, but do not determine what a person will do.

Anggapan dasar perpektif teoretik interaksi simbolik tersebut benar-benar seirama dengan kaidah-kaidah pendekatan penelitian kualitatif sebagai tata

kerja penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ungkapan tertulis atau terucap, serta perilaku yang dapat diamati (Bogdan and Taylor, 1975: 4).

Tidak seperti Yin (1984: 23) yang melepaskan aspek-aspek metodologik penelitian dengan perspektif teoretiknya, Bogdan dan Biklen (1982: 56) menegaskan dua rancangan utama dalam tradisi fenomenologis, yaitu: studi kasus dan studi multi-kasus. Dikemukakan dua pakar metode penelitian ini, ada dua rancangan yang bisa digunakan untuk membangun teori dari lapangan (*grounded theory*), yaitu: metode induksi analitik dan metode perbandingan konstan.

Induksi analitik merupakan suatu pendekatan untuk mengumpulkan dan mengolah data sekaligus sebagai suatu cara untuk mengembangkan teori dan mengujinya (Bogdan and Biklen, 1982: 65). Secara ringkas, induksi analitik termodifikasi terdiri beberapa langkah berikut: (1) di awal penelitian, dikembangkan suatu pengertian dan penjelasan kasar terhadap gejala tertentu, (2) pengertian dan penjelasan itu dipertahankan sementara hingga data berhasil dikumpulkan, (3) pengertian dan penjelasan awal diubah sejalan dengan penemuan kasus-kasus baru yang tidak cocok dengan pengertian dan penjelasan yang telah dirumuskan, (4) terus aktif menjadi kasus-kasus yang dinilai tidak cocok dengan rumusan

pengertian dan penjelasan, dan (5) merumuskan kembali pengertian dan penjelasan sehingga suatu hubungan universal dapat ditetapkan, dengan menggunakan masing-masing kasus negatif sebagai dasar perumusan kembali pengertian dan penjelasan terhadap gejala yang diteliti (Bogdan and Biklen, 1982: 67-68).

Berdasarkan pertimbangan relevansi dengan konstruksi permasalahan dan koherensinya dengan perspektif teoretik terpilih, penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif dengan rancangan studi multi-situs induksi analitis. Dengan pendekatan dan strategi ini, peneliti memusatkan perhatian pada aspek kesadaran pelaku, tindakan terpola para pelaku, serta konteks prosedural dan struktural yang melingkupi fenomena pelayanan masyarakat pada beberapa unit kerja di lingkungan Pemerintah Dati II.

B. Pemilihan Situs Penelitian

Sebenarnya, sebagaimana dikemukakan oleh Bogdan dan Taylor (1975: 27), setiap latar yang memenuhi minat substantif dan teoretik peneliti terbuka untuk dipilih sebagai situs penelitian. Kendati demikian, memang harus diakui bahwa lebih mudah mengetahui latar yang memenuhi minat substantif peneliti, daripada memilih latar yang memenuhi minat teoretik.

Justru karena penelitian ini didorong oleh minat teoretik, maka argumentasi atas pemilihan situs penelitian juga didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan teoretik. Secara operasional, pertimbangan ini tercermin dalam penerapan kaidah sampel teoretik (*theoretical sampling*). Berbeda dari sampel representatif, pertanyaan dasar sampel teoretik adalah: kelompok populasi, peristiwa, kegiatan mana yang perlu diketahui perbedaan dimensi dan strateginya, serta bisa memberikan gambaran tentang pengumpulan data selanjutnya? Dan untuk maksud teoretik apa hal itu dilakukan? Sehingga proses pengumpulan data ini dikendalikan oleh teori yang muncul (Strauss, 1990: 38-39).

Mengacu pada minat untuk mengembangkan teori dari lapangan tentang tertib sosial dalam pelayanan masyarakat kota pada suatu lembaga pemerintahan Dati II, maka penelitian ini menetapkan situsnya pada Pemerintah Dati II Kotamadya Malang. Dalam tipologi kultural menurut Geertz (1963), wilayah pemerintahan ini termasuk termasuk ke dalam daerah kejawen. Dengan demikian, masyarakat sekitar situs penelitian berbudaya Jawa. Lingkungan budaya yang cenderung mengandalkan saling-pengertian antar para pelaku ini perlu dipertimbangkan karena selain mungkin memiliki kemiripan dengan sejumlah daerah Jawa, juga berbeda dengan lingkungan budaya bukan Jawa, misalnya,

budaya Batak yang cenderung bersifat tanpa basa-basi dan terus-terang.

Ada beberapa alasan yang mendasari pemilihan situs ini. Pertama, meski telah banyak dilakukan penelitian terhadap gejala dan perilaku birokrasi di Indonesia, masih sedikit penelitian yang memusatkan perhatian pada birokrasi tingkat meso, yakni Daerah Tingkat II. Kedua, Kota Malang, merupakan kota kedua terbesar di Jawa Timur.

Dengan studi kasus di Kotamadya Malang, temuan-temuannya tidak akan jauh berbeda dengan kota terbesar, Surabaya, ataupun kota-kota yang lebih kecil. Ketiga, sebagai kota yang sedang pesat berkembang, masyarakat Kotamadya Malang memerlukan layanan publik yang efisien dan efektif yang seharusnya diberikan oleh para birokrat. Bila peningkatan layanan publik ini tidak diantisipasi oleh para birokrat, bukan tidak mungkin kota Malang akan terhambat perkembangannya, baik sebagai kota pendidikan, pariwisata maupun industri, sebagaimana tercermin dalam program Tri Bina Cita Kota Malang.

Sesuai dengan tujuan untuk mengembangkan teori substantif, maka sampel sumber data ditarik berdasar kaidah sampel teoretik. Dalam menentukan kasus-kasus kajiannya, dipilih unit-unit kerja yang memberikan pelayanan kepada masyarakat, yaitu: unit-unit kerja yang memberikan pelayanan catatan sipil, ijin

mendirikan bangunan, ijin usaha, dan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Selain relatif lebih mampu merepresentasikan lapisan sosial warga kota yang dilayani, pemilihan atas unit-unit kerja ini juga didasarkan pada pengalaman dan pengamatan bahwa unit-unit kerja ini pula yang paling sering menjadi sasaran keluhan dari warga masyarakat yang dilayani.

Terakhir, walaupun penelitian ini dilaksanakan dalam konteks institusi, tetapi satuan analisis birokrasi pelayanan masyarakat ini bukan pada tingkat institusi melainkan individu aktor. Pusat perhatian diberikan bukan pada birokrasi itu sendiri, melainkan interaksi antara petugas birokrasi dengan warga masyarakat.

C. Pengalaman dan Pelajaran dari Lapangan

Secara khas, situs penelitian ini berciri keengganan dan tidak jarang kecurigaan para pelaku terhadap setiap orang yang melakukan pengumpulan data. Karena itu, peneliti yang bermaksud mengungkap baik konteks kesadaran maupun perilaku terpola mereka, menghadapi situasi cukup rumit. Di satu sisi, peneliti harus mampu mengungkap dunia batin mereka. Sedangkan di sisi lain, etika penelitian menuntut peneliti untuk melindungi kepentingan dan menjamin nama baik mereka.

Mempertimbangkan kerumitan tersebut, maka cara memperoleh pengalaman lapangan yang terbaik bagi peneliti agar bisa mengatasi keadaan semacam itu adalah dengan menerapkan secara simultan pengumpulan data secara terselubung maupun secara terbuka (*overt and covert data collection*). Walaupun mudah untuk dikemukakan, ternyata siasat seperti ini telah menggundahkan perasaan peneliti.

Sebagaimana dikemukakan oleh Erikson (1970: 254), pengamatan terselubung bisa mengancam nama baik ilmu sosial di mata masyarakat luas dan menutup kemungkinan peneliti lain di masa depan untuk memperoleh lapangan penelitian. Walaupun demikian, peneliti berpendirian bahwa hasil pengalaman lapangan akan lebih bernilai apabila diselenggarakan dalam suasana wajar, dan terbebas dari ketakutan yang tidak beralasan. Karena itu, dengan pertimbangan tertentu, misalnya agar tidak menimbulkan kecurigaan, peneliti memilih kepada siapa peneliti berterus-terang, dan kepada siapa pula peneliti secara terselubung melakukan pengumpulan data.

Ada tiga sumber dan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini. Pertama, data dokumen didekati dengan teknik dokumenter. Secara nyata, peneliti mencatat, menyederhanakan, menggolongkan, dan mengolah data yang berupa

dokumen. Ini mencakup, misalnya, data monografik wilayah dan masyarakat, dan sejumlah dokumen yang berkaitan dengan unit kerja serta kegiatan pelayanan masyarakat.

Berbagai data tersebut dirasakan cukup sulit diperoleh tanpa kepercayaan dari pihak birokrat bahwa data tersebut tidak digunakan untuk menjatuhkan atau menyalahkan mereka. Dalam prakteknya, bila memang pihak birokrat tidak mengizinkan untuk difotokopi, maka peneliti cukup membaca dan mencatat secara ringkas isi dokumen. Bila cara ini pun kurang memungkinkan, maka peneliti cukup meminta informasi dari pihak yang berwenang.

Kedua, data peristiwa dan interaksi pelayanan masyarakat didekati dengan teknik pengamatan. Secara praktek, peneliti mencermati, menyederhanakan, menggolongkan dan mengolah data peristiwa dan tindakan para pelaku interaksi pelayanan masyarakat yang secara logik bertali-temali dengan pembentukan tertib sosial sehari-hari mereka. Dalam melakukan pengamatan ini, peneliti mempertimbangkan kemungkinan bahwa kehadirannya bisa mempengaruhi tindakan para pelaku.

Ketiga, data realitas simbolik berupa pemahaman dan penghayatan para pelaku tindakan, dikumpulkan dengan teknik wawancara mendalam. Secara praktik, mengacu pada semacam panduan longgar yang telah

dikembangkan, peneliti bertanya-jawab, menggolongkan dan mengolah data hasil tanya-jawab yang mencerminkan penghayatan, pemahaman dan pengalaman para pelaku interaksi pelayanan masyarakat.

Seluruh hasil wawancara dan pengamatan dan atau direkonstruksi berdasarkan ingatan menjadi berkas-berkas catatan lapangan (*field-notes*). Selanjutnya, segera setelah catatan lapangan ditulis, peneliti membaca secara cermat, menyusun serta mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitik baik untuk mempertajam permasalahan penelitian, maupun memberikan dasar bagi analisis lebih lanjut.

Bersamaan pengalaman lapangan, peneliti melakukan analisis selama pengumpulan data (*analysis during data collection*). Sedangkan setelah pengalaman lapangan berakhir, peneliti melakukan analisis pasca pengumpulan data (*analysis after data collection*). Ketika pengamat berperan-serta menggali tema-tema dan hipotesis sepanjang kegiatan penelitian, maka pada tahap pasca kegiatan penelitian lapangan, peneliti memusatkan perhatian pada pengolahan dan penafsiran data (Bogdan and Taylor, 1975: 81).

Dengan strategi demikian, berarti sebenarnya peneliti tidak memisahkan sama sekali antara kegiatan pengumpulan dengan pengolahan data. Strategi seperti ini, oleh Miles dan Huberman (1987)

disebut sebagai model analisis interaktif, yaitu semacam daur saling terkait antara kegiatan: (1) pengumpulan data, (2) penyederhanaan data, (3) pemaparan data, dan (4) penarikan dan pengujian simpulan.

Selama melakukan pengumpulan sekaligus pengolahan data data lapangan, memang ada beberapa kendala yang peneliti alami. Pertama, meskipun sedang mengadakan penelitian, peneliti tidak bisa meninggalkan sepenuhnya tugas sehari-hari peneliti. Akibat dari hal ini berupa tidak tuntasnya penelusuran terhadap kejadian-kejadian tertentu. Sebagai contoh, suatu hari peneliti hanya bisa melakukan pengamatan terhadap suatu interaksi pelayanan masyarakat.

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, seharusnya pengamatan ini ditindak-lanjuti dengan wawancara mendalam. Ternyata, pada hari yang direncanakan untuk melakukan wawancara, peneliti tidak punya peluang untuk melakukannya, sehingga siklus ini tidak bisa diselesaikan pengumpulan datanya. Dalam kasus demikian, peneliti terpaksa mencari siklus pelayanan masyarakat dengan pelaku interaksi yang berbeda.

Kedua, sifat dasar para pelaku yang melakukan "penyimpangan", selalu menutup diri dan menghindar bila dimintai informasi dengan wawancara. Bila hal

seperti ini terjadi, sekali lagi peneliti kehilangan kesempatan untuk mengungkap secara utuh siklus interaksi pelayanan masyarakat ini. Tidak bisa dihindari, peneliti harus mencari kejadian yang lain lagi, karena tidak berhasil mengungkap dunia batin pelaku berdasarkan wawancara mendalam.

Ketiga, penggunaan piranti untuk merekam wawancara ternyata sangat mengganggu kewajaran proses pengumpulan data. Karena itu, peneliti terpaksa merekonstruksi hasil pengumpulan data berdasarkan ingatan dan catatan yang teramat ringkas. Ternyata cara kerja seperti ini juga sangat menghambat proses penelitian. Tidak jarang, walaupun hasil tulisan sendiri, catatan yang dibuat dengan sangat tergesa-gesa tersebut sangat sulit untuk dibaca dan direkonstruksi secara utuh. Bila peneliti ragu-ragu, dan sumber data tidak mungkin ditemui lagi, maka terpaksa pula untuk siklus ini dihilangkan dan dicari siklus interaksi yang lain.

Keempat, walaupun tampak mudah dikemukakan, ternyata analisis selama kegiatan lapangan sangat sulit dilakukan. Sekali lagi, ini terjadi karena produktivitas pengumpulan data sangat tergantung pada kesediaan para pelaku untuk diwawancarai lebih dari satu kali. Artinya, hanya bila bisa menghubungi kembali para pelaku interaksi, peneliti bisa mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitik.

Kelima, meskipun mungkin saja seorang peneliti melakukan analisis data lapangan hanya dengan sejumlah kecil referensi teoretik dan hasil penelitian terdahulu, ternyata pada penelitian ini hal tersebut sulit dilakukan. Selama melakukan penafsiran terhadap data, misalnya, peneliti mengalami kesulitan untuk "meminjam" tipologi atau "membandingkan" proposisi dengan sumber-sumber pustaka yang ada. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari kenyataan akan terbatasnya hasil kajian yang sejenis dengan penelitian ini.

D. Pencermatan Kelayakan Data

Keabsahan data penelitian ini diupayakan melalui penerapan kriteria yang dianjurkan oleh Lincoln dan Guba (1985), yaitu derajat: (1) kepercayaan (*credibility*) sebagai pengganti konsep validitas internal penelitian kuantitatif, (2) keteralihan (*transferability*) sebagai pengganti konsep validitas eksternal penelitian kuantitatif, (3) kebergantungan (*dependability*) sebagai pengganti konsep reliabilitas penelitian kuantitatif, serta (4) kepastian (*confirmability*) sebagai pengganti konsep objektivitas dalam penelitian kuantitatif.

Derajat kepercayaan data diupayakan melalui teknik: (1) perpanjangan pengalaman lapangan, (2) ketekunan dalam pengalaman lapangan, (3) penerapan

teknik triangulasi, (4) pelibatan sejawat kritik, (5) kecukupan referensi, (6) telaah kasus penyanggah, dan (7) pemeriksaan kesesuaian oleh subjek penelitian.

Melalui perpanjangan (*prolonged engagement*) dan ketekunan (*persistent observation*) dalam pengalaman lapangan, peneliti tidak hanya bermaksud memperoleh informasi menyeluruh, tetapi juga informasi yang mendalam. Kalau dengan perpanjangan pengalaman lapangan, ketercakupannya informasi bisa diupayakan, maka dengan ketekunan pengalaman lapangan, aspek kedalaman informasi perolehan bisa dicapai.

Rentang waktu pengalaman lapangan penelitian ini tidak ditetapkan secara kaku. Bila dinilai masih bisa meningkatkan ragam informasi, maka penambahan waktu dilakukan. Begitu pula, bila dinilai masih bisa menambah kedalaman informasi, maka ketekunan pengamatan juga ditingkatkan.

Melalui teknik triangulasi (*triangulation techniques*), peneliti mencermati suatu gejala dari berbagai sudut pandang dan cara pengalaman lapangan. Empat macam triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik pemeriksaan antar teknik pengumpulan data, pemeriksaan antar sumber data, pemeriksaan antar peneliti, dan pemeriksaan antar teori.

Kalau triangulasi antar teknik pengumpulan dan

sumber data dilaksanakan bersamaan dengan kegiatan lapangan sehingga diperoleh data yang terpercaya, maka triangulasi antar peneliti dan teori dilakukan bersamaan dengan pengolahan data pasca pengalaman lapangan. Triangulasi antar peneliti dan antar teori diperlukan untuk memberikan semacam penjelasan alternatif.

Secara praktik, proses dan hasil kegiatan triangulasi antar peneliti dan antar teori disajikan dalam bentuk diskusi dan rekonstruksi teoretik. Ini berarti bahwa dalam diskusi dan rekonstruksi, peneliti tidak hanya membandingkan temuan penelitian ini dengan temuan-temuan substantif penelitian lain, tetapi juga melakukan penghalusan dengan mempertimbangkan teori-teori formal yang relevan.

Pelibatan sejawat (*peer debriefing*) dilakukan dengan menyajikan sejumlah temuan dan pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini ke hadapan rekan-rekan sejawat peneliti. Penyajian itu sendiri bermaksud untuk memperoleh kesempatan agar ditanggapi atau bahkan disanggah. Ini dilakukan dalam sebuah seminar (30 Agustus 1998), yang dihadiri oleh 12 (dua belas) sejawat peneliti.

Pemenuhan kriteria kecukupan referensi (*referential adequacy*) dilakukan dengan senantiasa membandingkan, dan menandingkan data tambahan

terhadap data utama. Ketika diperoleh data yang secara sekilas kurang berkaitan dengan pumpun penelitian, maka data tersebut tidak dengan sertamerta dibuang. Karena diperoleh dari latar peristiwa yang sama, data ini dinilai masih bertali-temali dengan gejala sosial yang diteliti. Karena itu, data ini pun dimanfaatkan sebagai referensi tambahan.

Analisis kasus penyanggah (*negative case analysis*) dilakukan dengan mencari dan menelaah sejumlah gejala yang tampak tidak mendukung kesimpulan penelitian. Telaah itu sendiri bertujuan menghaluskan kesimpulan, sehingga diperoleh kepastian bahwa kesimpulan tersebut benar untuk semua kasus. Bila ternyata tidak berhasil diperoleh kesimpulan yang berlaku umum, paling tidak peneliti perlu memberikan seperangkat bukti empirik untuk menjelaskan perkecualian tersebut.

Pemeriksaan oleh para pelaku (*member check*) dilakukan dengan mengemukakan temuan penelitian untuk diperiksa kebenaran dan kesesuaiannya oleh para subjek penelitian. Kegiatan ini dilaksanakan dalam dua tingkatan. Pada tingkatan pertama, pemeriksaan dimaksudkan sebagai upaya memperoleh konfirmasi mengenai data mentah dari para subjek penelitian. Pada tingkatan kedua, pemeriksaan dimaksudkan sebagai upaya negosiasi temuan dan kesimpulan sementara penelitian ini.

Terkait erat dengan teknik uraian rinci tersebut, derajat kebergantungan dan kepastian (*dependability and confirmability*) diupayakan dengan menyediakan bahan-bahan yang diperlukan untuk pemeriksaan kebergantungan dan kepastian. Implikasinya, peneliti tidak hanya memaparkan proses dan hasil penelitian, tetapi juga jejak-jejak kegiatan penelitiannya. Dengan demikian, melalui kegiatan penelusuran jejak-jejak lapangan, siapa pun dapat menentukan apakah kesimpulan yang ditarik telah didasarkan pada bukti-bukti empirik yang memadai.

E. Pengolahan Data Perolehan Penelitian

Sebagaimana telah dikemukakan, penelitian ini menggunakan rancangan induksi analitik dengan lima langkah utama yang saling terkait satu sama lain (Bogdan and Biklen, 1982: 67-68). Berdasarkan tinjauan teoretik, peneliti telah menyajikan semacam pengertian dan penjelasan kasar terhadap tertib sosial dalam interaksi pelayanan masyarakat. Pemikiran tersebut digunakan pada awal penelitian.

Setelah mendalami kenyataan lapangan, peneliti terus-menerus melakukan pembenahan terhadap pengertian dan penjelasan yang bisa diberikan. Dalam rangka memperoleh temuan umum penelitian yang meyakinkan, peneliti menggunakan proses penyandian

yang dianjurkan oleh Strauss (1990: 28-38). Secara berurutan, masing-masing adalah penyandian terbuka (*open coding*), penyandian pokok (*axial coding*), dan penyandian terpilih (*selective coding*).

Pertama, penyandian terbuka yang dilakukan sepanjang kegiatan lapangan dengan tujuan merinci, menguji, membandingkan, mengembangkan konsep dan kategori secara longgar (Strauss, 1990: 28). Dalam penerapan, kegiatan ini dilakukan dengan mengenali dan mengelompokkan sejumlah peristiwa dan ungkapan kunci dengan mengacu pada kategori-kategori yang dipilih. Kategori-kategori itu sendiri dikembangkan berdasarkan tahap-tahap dalam model teoretik yang telah diajukan.

Kedua, pencarian kategori pokok dan hubungannya dilakukan melalui penyandian pokok. Hasil kegiatan ini adalah sekumpulan pengetahuan tentang hubungan antar kategori dan antar sub-kategori (Strauss, 1990: 32). Dari kegiatan ini pula, disusun sejumlah proposisi teoretik yang terus-menerus dihaluskan berdasarkan data lanjutan. Secara praktik, proses pencarian dan pengujian hubungan antar kategori pokok hanya didekati berdasarkan kemungkinan hubungan berdasarkan penalaran.

Ketiga, melalui penyandian terpilih, sejumlah proposisi dipadukan, baik dalam bentuk matriks atau bagan teoretik (Strauss, 1990: 33). Keseluruhan

proses pengolahan data dilakukan dengan mengacu secara adaptif paradigma penyandian (*coding paradigm*) yang dikembangkan oleh Strauss (1990: 27-28). Paradigma penyandian ini mencakup kondisi penyebab, interaksi para pelaku, strategi dan taktik, serta akibat-akibat yang ditimbulkan tindakan individu aktor.

Terakhir, sebelum seluruh hasil disusun, peneliti melakukan langkah negosiasi temuan. Langkah ini perlu ditempuh agar peneliti tidak dihindangi oleh sikap merasa paling benar dan paling tahu, dengan memaksakan pandangan peneliti sebagai orang luar (*etic view*) dan mengabaikan pandangan orang dalam (*emic view*). Untuk itu, sebelum diseminarkan, ringkasan temuan penelitian ini dikemukakan di hadapan sejumlah subjek dan informan lapangan. Karena relatif ada kecocokan antara pemahaman menurut peneliti, dengan pemahaman menurut subjek dan informan, maka hasil penelitian dianggap telah memenuhi apa yang oleh Giddens (1995) disebut sebagai *double hermeneutic*, yakni kesamaan pemahaman antara peneliti dengan yang diteliti.

BAB IV

BAB IV
BIROKRASI PEMERINTAH
KOTAMADYA DATI II MALANG

Bab ini menguraikan lokasi penelitian dan aspek-aspek yang relevan dengan permasalahan. Masing-masing adalah: gambaran umum Kota Malang, pertumbuhan birokrasi Kota Malang, dan tipologi dan interaksi pelayanan publik.

A. Gambaran Umum Kota

Banyak pihak menilai kinerja birokrasi pemerintah daerah berdasarkan penampilan fisik kotanya. Paling tidak, hal ini terungkap dari wawancara dengan beberapa warga kota Malang dan berita-berita tentang kota di media massa. Kriteria yang sama juga digunakan oleh sebagian besar pegawai dan pejabat Pemerintah Kotamadya Malang. Karena itu, berikut dipaparkan secara ringkas perkembangan dan keadaan Kotamadya Malang.

Kotamadya Dati II Malang memiliki sesanti berbunyi *Malangkuceswara*. Sesanti ini berarti Tuhan menghancurkan kebathilan dan menegakkan kebaikan. Sesanti yang menjadi semboyan Pemerintah Kotamadya

Daerah Tingkat II Malang ini disahkan pada tanggal 1 April 1964, bertepatan dengan waktu ulang tahunnya yang ke 50.

Semboyan ini bertali-temali erat dengan sejarah asal mula Kota Malang. Malang sendiri adalah sebuah tempat sekaligus candi yang menurut bukti-bukti sejarah dibuat pada masa Ken Arok, atau sekitar tahun 1180. Hingga kini, letak tepat dari candi Malang itu masih menjadi pertanyaan sejarah. Mengacu pada tulisan Bagu di Dinoyo, ada dugaan kuat bahwa Daerah Malang dan sekitarnya sudah menjadi pusat kegiatan politik dan budaya sejak tahun 760.

Menurut penulis Sejarah dan Asal Mula Kota Malang, Prof. S. Wojowasito, kegiatan politik dan kebudayaan di sekitar Malang itu bukan hasil suatu dinasti, melainkan rangkaian kegiatan politik dan budaya dari beberapa wangsa dan keturunan.

Dari beberapa keturunan itu, ada yang jelas terpisah dalam arti tidak ada hubungan antara satu keturunan dengan keturunan lainnya, seperti keturunan Dewasimba dan Gajayana di Dinoyo dengan keturunan Balitung, Daksa, Tulodhong, Hawa, dan akhirnya Sindhok. Keturunan Sindhok ini berlangsung kepada Dharmawangsa, Airlangga, hingga Kertajaya (1215-1222).

Ketika Ken Arok menampakkan kegiatannya, Tumapel hanya sebagai semacam Kabupaten dari daerah

Jenggala yang secara politis di bawah kekuasaan Kertajaya Kediri. Dinasti Ken Arok bisa disebut estafet pertama raja-raja Majapahit sampai Bhre Tumapel (1447-1451).

Keberadaan Batara Malangkucswara disebut dalam piagam Kedu tahun 907, dan dalam piagam dekat Singosari tahun 908. Piagam Kedu menerangkan bahwa orang-orang yang mendapat piagam itu adalah para pemuca batara-batara dari Malangkucswara, Putecwara (Putikecwara dalam piagam Dinoyo 760?), Kutusan, Cila Ciladhedcwara dan Tulecwara.

Penyebutan nama-nama seperti Batara dari Malangkucswara membuktikan bahwa nama-nama itu adalah raja-raja yang pernah memerintah. Setelah wafat, jasad raja-raja itu dimakamkan di dalam candi lalu disebut Batara. Dari bukti-bukti yang ada, diduga kuat bahwa candi Malangkucswara ada di dekat atau di sekitar kota Malang sekarang.

Dapat disimpulkan bahwa kelahiran kota Malang masih memerlukan penelitian sejarah yang lebih mendalam. Ini berarti bahwa kota Malang dalam makna sebagai pusat kegiatan politik dan kebudayaan, kota Malang sudah berusia lebih dari seribu tahun. Peringatan ulang tahun kota Malang yang diperingati setiap 1 April sekarang ini, lebih tepat disebut sebagai ulang tahun Pemerintah Kotamadya Malang, dan bukan Kota Malang.

Kota Malang dalam makna sebagai pusat pemerintahan dan ekonomi baru tumbuh dan berkembang setelah kehadiran pemerintah kolonial Belanda. Tidak mengherankan bila bekas-bekas fasilitas umum di Kota Malang direncanakan untuk memenuhi kebutuhan keluarga Belanda.

Ijen Boulevard dan kawasan sekitarnya merupakan contohnya. Kawasan ini pada mulanya hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga Belanda dan bangsa Eropa lainnya. Sedang penduduk pribumi, harus bertempat tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Hingga kini, kawasan *Ijen Boulevard* seperti masih menyimpan misteri dan menjadi daya-tarik tersendiri bagi keluarga-keluarga Belanda yang pernah tinggal di Malang.

Sekitar tahun 1879, kereta api mulai beroperasi di kota Malang. Tidak diragukan lagi, kehadiran sarana transportasi massal ini telah memacu pertumbuhan dan perkembangan Kota Malang. Kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat menyebabkan perubahan tataguna lahan. Perubahan fungsi lahan dari pertanian menjadi industri dan sebagainya tidak bisa dihindari. Karena itu luas dan arah daerah terbangun pun bermunculan seolah tanpa bisa dikendalikan lagi oleh pemerintah daerah.

Sejalan dengan perkembangan itu, urbanisasi terus berlangsung dan kebutuhan akan perumahan

meningkat di luar kemampuan pemerintah. Sementara itu, tingkat kesiapan dan ekonomi para pendatang sangat terbatas. Akibatnya jelas, yaitu bermunculan perumahan-perumahan ala kadarnya di sepanjang jalur hijau sungai, di sepanjang rel kereta api, dan lahan-lahan lain yang dianggap tidak bertuan.

Daerah Kotamadya Malang terletak pada ketinggian 399 - 6662,5 meter di atas permukaan air laut. Daerah terendah terletak di Desa Tlogowaru, Kecamatan Kedungkandang. Daerah tertinggi adalah Desa Merjosari, Kecamatan Lowokwaru.

Kota Malang dikelilingi oleh beberapa gunung, yakni: 1) Gunung Arjuno di sebelah utara, 2) Gunung Tengger di sebelah timur, 3) Gunung Kawi di sebelah Barat, dan 4) Gunung Kelud di sebelah selatan.

Secara geologis, keadaan tanah di Kotamadya Malang mencakup: 1) dataran tinggi yang cukup luas di bagian selatan yang cocok untuk kawasan industri, 2) dataran tinggi sebagai pusat kegiatan kota di bagian tengah, yang sudah terbangun, 3) dataran tinggi yang subur dan cocok untuk pertanian di bagian utara, 4) dataran tinggi kurang subur di bagian timur, dan 5) dataran tinggi amat luas di bagian barat yang cocok untuk lokasi lembaga pendidikan.

Ditilik dari jenisnya, tanah di Kotamadya Malang ada 4 macam, yaitu: alluvial kelabu kehitaman

dengan luas 6.930,267 Ha (59,42%), Mediteran Coklat dengan luas 1.225,160 Ha (10,33%), Asosiasi Latosol Coklat Kemerahan dan Grey Coklat dengan luas 1.942,160 Ha (16,37%), dan Asosiasi Andosol Coklat dan Grey Humus dengan luas 1.765,160 Ha (14,88%).

Dalam perspektif regional Jawa Timur, kedudukan geografis wilayah Kotamadya Dati II Malang memiliki peran sangat strategis untuk menunjang laju pertumbuhan dan perkembangan daerah sekitarnya, terutama daerah pengaruh yang terdekat, yaitu Kabupaten Malang. Oleh sebab itu, dalam pola pembangunan daerah Jawa Timur, Kota Malang diarahkan sebagai salah satu pusat pengembangan wilayah dataran tinggi di Jawa Timur.

Dengan kedudukan geografisnya, Kotamadya Malang dinilai memiliki potensi penting sebagai salah satu pusat perkembangan bagi Jawa Timur, karena: 1) merupakan dataran tinggi tengah yang dapat berfungsi sebagai distributor barang dan jasa, 2) berudara sejuk kering yang memungkinkan untuk dijadikan tempat peristirahatan, pariwisata, pertemuan dan konvensi, serta sebagai pusat pendidikan dan latihan, 3) bertanah subur sehingga cocok untuk pengembangan pertanian pangan dan hortikultura, dan 4) dapat menopang pengembangan industri kecil, sedang maupun besar.

Sebagai salah satu pusat pertumbuhan di Jawa Timur, Kotamadya Malang juga dicirikan oleh gejala urbanisme. Pertumbuhan penduduk di Kota Malang bukan semata-mata disebabkan oleh kelahiran, melainkan juga oleh migrasi penduduk dari pedesaan.

Pertumbuhan rata-rata penduduk Kotamadya Malang adalah 2,13%. Pada tahun 1982, jumlah penduduknya adalah 509.814 jiwa. Lonjakan jumlah penduduk terjadi pada tahun 1988, menjadi 623.580 jiwa. Ini terjadi karena ada penambahan 12 desa dari Kabupaten Malang (Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1987). Hasil Sensus Penduduk 1990, diperoleh data jumlah penduduk sebesar 695.089 jiwa. Dengan asumsi tingkat pertumbuhan tetap 2%, diproyeksikan bahwa pada tahun 1986, jumlah penduduk Kotamadya Malang adalah 782.779 jiwa, yang akan berkembang menjadi 830.690 jiwa pada tahun 2000.

Pencermatan selama 20 tahun belakangan, menunjukkan bahwa pengaruh Gerakan KB Nasional terhadap laju pertumbuhan penduduk di Kotamadya Malang selama 20 tahun hanya mampu menurunkan angka pertumbuhan penduduk 0,1% per tahun. Tingkat pertumbuhan dan besarnya jumlah penduduk ini telah menimbulkan berbagai pemikiran dan sebutan. Misalnya, makin kentarnya Kotamadya Malang berkembang menjadi kota metropolitan termuda. Pertimbangannya tidak lain karena perkembangan

jumlah penduduk Kotamadya Malang yang hampir berbilang jutaan.

B. Pertumbuhan Birokrasi Pemerintah Kota

Uraian ini didimaksudkan untuk mengetahui apakah birokrasi pemerintah daerah mengalami gejala Parkinsonisasi, yaitu: membengkaknya ukuran birokrasi tanpa mempertimbangkan kebutuhan yang sebenarnya.

Sebagaimana telah diuraikan, Daerah Malang dan sekitarnya, termasuk Singosari, sudah menjadi pusat kegiatan politik dan budaya sejak tahun 760. Kendati sebagai pusat kegiatan politik dan kebudayaan, kota Malang sudah berusia lebih dari seribu tahun, kota Malang dalam makna sebagai pusat pemerintahan dan ekonomi baru tumbuh dan berkembang setelah kehadiran pemerintah kolonial Belanda.

Pada tahun 1767, Daerah Malang dipimpin oleh Adipati Moeljo Koesoemo. Kehadiran Kompeni Belanda memaksa Adipati Moeljo Koesoemo menyerah, sehingga Daerah Malang diduduki oleh Kompeni Belanda pada tahun itu juga. Tahun 1812, Malang disatukan ke dalam Residensi Pasuruan dengan Bupati Raden Tumenggung Kartonegoro. Baru pada tahun 1824 Malang dipimpin oleh seorang Asisten Residen. Pada tahun 1903, Pemerintah Kolonial Belanda memberlakukan undang-undang desentralisasi. Dua tahun setelah

penetapan undang-undang itu, 1905, Pemerintah Kotamadya dibentuk di Hindia Belanda.

Kotamadya (*Gemeente*) Malang dibentuk tanggal 1 April 1914. Selama lima tahun, sampai dengan 1919, *Gemeente* Malang dipimpin oleh Pamong Praja. Walikota (*Burgeois*) Malang pertama adalah HI. Bussemaker yang memulai kepemimpinannya tahun 1919.

Pemerintah Kolonial agak terlambat dalam melengkapi organ pemerintahannya, karena Dewan Pimpinan Daerah (*Wethouderschap Gemeente*) Malang baru dibentuk tahun 1930, dengan anggota antara lain R Soekardjo Wirjopranoto dan GL Kelder.

Menyusul kekalahan Belanda di seluruh Hindia Belanda, Kota Malang dan sekitarnya diduduki oleh balatentara Jepang pada tanggal 7 Maret 1942. Walau pemerintahan diambil alih oleh Jepang, sistem dan strukturnya tidak banyak mengalami perubahan. Hanya sebutan jabatan diubah menjadi berbahasa Jepang.

Selang sebulan sejak Proklamasi Kemerdekaan, tepatnya tanggal 21 September 1945, Komite Nasional Daerah (KNID) dibentuk. Komite ini juga mengeluarkan pernyataan bahwa Malang menjadi Daerah Republik Indonesia. Pengambil-alihan senjata dari Residen (Syutyokan) Malang oleh Pemerintah Darurat yang dipimpin oleh Pejabat Residen RAA Sam, Bupati Malang, dan M. Sardjono Wirjohardjono, Walikotamadya Malang, pada tanggal 3 Oktober 1945.

Dengan membonceng sekutu sebagai pemenang Perang Dunia II, Belanda berusaha mengembalikan daerah jajahannya. Perang (Clash I) terjadi tanggal 22 Juli 1947, sehingga Pemerintah Daerah dan perangkatnya mengungsi ke luar kota. Sampai dengan 1950, berlangsung pemerintah federal. Baru pada tanggal 2 Maret 1950 Pemerintah Daerah Republik Indonesia yang dipimpin oleh Walikota Madya M Sardjono Wirjohardjono kembali dari pengungsian dan menempati Balai Kota Malang.

Sejak itu, Pemerintah Kotamadya Malang berlangsung kembali di bawah Pemerintah Republik Indonesia dan diatur dengan Undang-undang Pemerintah Daerah hingga diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Ketika penelitian ini diselenggarakan (1996), Unit kerja di lingkungan Pemerintah Dati II Kotamadya Malang dapat digolongkan menurut bentuk lembaganya. Masing-masing unit kerja dimaksud adalah:

1. Sekretariat, terdiri atas:

- (a) Kotamadya Dati II
- (b) Sekretariat DPR Dati II
- (c) Sekretariat Wilayah Kecamatan

2. Dinas-dinas, terdiri atas:

- (a) Pendapatan Daerah

- (b) Kesehatan
 - (c) Perumahan
 - (d) Pekerjaan Umum
 - (e) Peternakan
 - (f) Kebersihan dan Keindahan
 - (g) Pasar
 - (h) Tata Kota
 - (i) Pertanian Tanaman Pangan
 - (j) Perkebunan
 - (k) Perikanan
 - (l) Pendidikan dan Kebudayaan
 - (m) Lalu-lintas dan Angkutan
3. Badan-badan, terdiri atas:
- (a) BAPPEDA
 - (b) BP7
 - (c) BPPMD
4. Kantor-kantor, terdiri atas:
- (a) Kansospol
 - (b) Kancapil
 - (c) Kanbangdes
7. Perusahaan Daerah, terdiri atas:
- (a) PDAM
 - (b) PD Pembantaian
 - (c) PD Bank Pasar
8. Lain-lain, terdiri atas:
- (a) Inspektorat Wilayah
 - (b) Mawil Hansip

- (c) Pemerintah Kecamatan
- (d) Pemerintah Kelurahan
- (e) RT dan RW
- (f) UPD Perpustakaan Umum

Meski ada beberapa tugas pokok (*mission*) yang secara bersamaan dilakukan oleh sesuatu jenis birokrasi, secara arbitrer dapat dibedakan empat kategori birokrasi di lingkungan Pemerintah Dati II Kotamadya Malang. Empat kategori tersebut adalah: Pertama, birokrasi Pemerintah Umum dengan fungsi menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum, khususnya memelihara ketertiban dan keamanan (*regulative-function*). Termasuk dalam kategori ini adalah: (a) Pemerintah Kecamatan, (b) Pemerintah Kelurahan, (c) Kantor Sosial Politik, (d) Inspektorat Wilayah Kotamadya, (e) Markas Wilayah Pertahanan Sipil, (f) Dinas Kebersihan dan Keindahan, (g) Dinas Pasar, (h) Tata Kota, (i) Lalu-lintas dan Angkutan

Kedua, birokrasi Pembangunan dengan fungsi menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan (*development function*). Termasuk dalam kategori ini adalah: (a) BAPPEDA, (b) BP7, (c) Dinas Kesehatan, (d) Dinas Perumahan, (e) Dinas Pekerjaan Umum, (f) Dinas Peternakan, (g) Dinas Pertanian Tanaman Pangan, (h) Dinas Perkebunan, (i) Dinas Perikanan, (j) Dinas

Pendidikan dan Kebudayaan, dan (k) Kantor Pembangunan Desa.

Ketiga, birokrasi Administrasi dengan fungsi menjalankan tugas-tugas administrasi (*administratif function*). Termasuk dalam kategori ini adalah: (a) Sekretariat Kotamadya Dati II, (b) Sekretariat DPR Dati II, dan (c) Sekretariat Wilayah Kecamatan.

Keempat, pelayanan dengan fungsi berhubungan atau memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat (*public service function*). Unit kerja kerja yang benar-benar termasuk dalam kategori ini adalah Kantor Catatan Sipil. Namun demikian, berdasarkan telaah terhadap rincian tugas dan fungsi masing-masing unit kerja, masih banyak unit kerja yang melakukan fungsi pelayanan ini. Masing-masing beserta deskripsi fungsinya disajikan pada Kategorisasi Pelayanan.

Kelima, pengerahan Dana dengan fungsi mengumpulkan dana dari masyarakat baik dalam bentuk pajak dan retribusi maupun laba perusahaan milik Pemerintah Dati II (*resources mobilization function*). Termasuk dalam kategori ini adalah: (a) Dinas Pendapatan Daerah, (b) BPPMD, (c) PDAM, (d) PD Pembantaaian, dan (e) PD Bank Pasar.

Ditilik dari jumlah pegawai, birokrasi Kotamadya Malang juga cenderung membesar. Data selama lima tahun berturut-turut adalah sebagai

berikut: 2.994 orang (1989), 2.962 orang (1990), 3.244 orang (1991), 3.109 orang (1992), dan 3.109 orang (1993). Bila dicermati, tampak bahwa dari tahun ke tahun, jumlah pegawai menurut golongan kepangkatan pegawai di lingkungan Birokrasi Kotamadya Malang cenderung menurun pada golongan rendah, dan meningkat pada golongan lebih tinggi.

Makin membesarnya birokrasi Pemerintah Dati II Kotamadya Malang juga bisa diamati dari kecenderungan jumlah pejabat strukturalnya. Dari tahun 1989 s.d. 1993, jumlah pejabat struktural Pemerintah Dati II Kotamadya berturut-turut adalah: 298 (1989), 352 (1990), 404 (1991), 404 (1992), dan 477 (1993). Rata-rata pertumbuhan jumlah pejabat per tahun adalah 18%, 14,7%, 0%, dan 18%.

Bila dibandingkan dengan rata-rata pertumbuhan penduduk, tampak peningkatan jumlah pejabat selama lima tahun tersebut masih jauh lebih tinggi. Pertumbuhan rata-rata penduduk Kotamadya Malang adalah 2,13%. Pada tahun 1982, jumlah penduduknya adalah 509.814 jiwa. Lonjakan jumlah penduduk terjadi pada tahun 1988, menjadi 623.580 jiwa. Ini terjadi karena ada penambahan 12 desa dari Kabupaten Malang. Hasil Sensus Penduduk 1990, diperoleh data jumlah penduduk sebesar 695.089 jiwa.

Dengan asumsi tingkat pertumbuhan tetap 2%, diproyeksikan bahwa pada tahun 1996, jumlah penduduk

Kotamadya Malang adalah 782.779 jiwa, yang akan berkembang menjadi 830.690 jiwa pada tahun 2000.

Belakangan ini, beberapa pemerintah Dati I dan Dati II mengajukan penambahan jabatan baru. Di antaranya adalah Wakil Gubernur dan Wakil Walikota/Bupati. Tentu hal ini mengubah struktur organisasi Pemerintah Daerah.

Menurut para pejabat Pemerintah Kotamadya Malang, perubahan itu dipandang perlu karena volume tugas berkembang. Sebenarnya tidak ada tugas baru yang harus dilaksanakan tetapi hanya tugas yang sudah ada tidak dapat ditangani secara efektif kalau tidak ditambah Wakil Gubernur dan Wakil Walikota atau Wakil Bupati.

Sebagaimana diketahui tugas Gubernur, Walikota, atau Bupati Kepala Daerah ada 3 pokok yaitu sebagai: Administrator Pemerintahan, Administrator Pembangunan, dan Administrator Kemasyarakatan. Ketiga pokok kegiatan tersebut kalau diuraikan sangat luas, sehingga dapat dikatakan kegiatan apa saja yang terjadi disuatu wilayah menjadi tanggung jawabnya Kepala daerah untuk diselesaikan.

Dengan makin majunya pembangunan makin banyak kegiatan yang harus ditangani, apakah itu disektor Pemerintahan, Pembangunan, ataupun Kemasyarakatan. Disamping itu dengan makin bertambahnya penduduk, meningkatkan tingkat pendidikan mereka mulai kritis

sehingga makin meningkat tuntutan kehidupannya. Dan ini harus dapat ditangani oleh Penguasa Tunggal di Daerah.

Belum lagi masalah yang mendesak untuk ditangani secara khusus seperti: masalah kemiskinan, kesenjangan sosial-ekonomi, pemerataan pembangunan, memajukan daerah terisolir pendidikan, sosial budaya, SARA, politik dan lain-lain. Semua kegiatan harus cepat ditangani agar hasil pembangunan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat mulai dari golongan paling bawah sampai paling atas.

Dengan uraian tersebut diatas maka tugas Gubernur, Walikota atau Bupati Kepala Daerah adalah sangat berat karena: (1) harus menangani begitu banyaknya masalah yang ada di wilayahnya, (2) harus mampu mengambil kebijaksanaan yang tepat seorang diri. (Berbeda dengan organisasi yang pemimpinnya bersifat kolektif). Di Pemerintah Daerah tidak dikenal pimpinan kolektif tetapi "penguasa tunggal", (3) harus siap bekerja 24 jam, sehingga penambahan jabatan itu dapat meringankan seorang penguasa tunggal itu perlu penambahan jabatan baru yaitu Wakil Gubernur, Walikota atau Bupati Kepala Daerah.

Diharapkan pejabat baru itu adalah: (1) dapat mengambil keputusan sendiri hal-hal yang tidak prinsip, dan (2) meringankan beban Kepala Daerah yaitu dengan melaksanakan sebagian tugas yang

dipikulnya, misalnya sebagian tugas Pemerintahan, sebagian tugas Pembangunan, sebagian tugas Kemasyarakatan.

Biasanya sudah ada garis tugas kewenangannya; Kepala Daerah menangani yang prinsip-prinsip, yang besar. Sedangkan wakilnya menangani yang kecil-kecil, rutin, tidak prinsip dan melaksanakan apa yang sudah digariskan atau menjadi kebijaksanaan Kepala Daerah.

Penambahan jabatan itu tidak diikuti oleh penambahan staf. Karena tugasnya sudah diatur dalam bidang tertentu sehingga stafnya adalah Biro Bagian yang telah ada. Misalnya, Wakil Gubernur Bidang Ekonomi Pembangunan bertugas mengkoordinasi Biro Bina Pembangunan Bappeda, DPU, Biro Perekonomian dan lain-lain.

Wakil Gubernur Bidang Pemerintahan bertugas mengkoordinasi Biro Pemerintahan, Keuangan, Kepegawaian Umum dan lain-lain. Sedangkan Wakil Gubernur Bidang Kesejahteraan Rakyat bertugas mengkoordinasi Biro Sosial, Kesejahteraan Rakyat, Pendidikan dan Kebudayaan, dan lain-lain.

Bila wakil hanya satu orang misalnya Wakil Gubernur, Wakil Walikota, Wakil Bupati tugasnya adalah dapat mewakili semua tugas yang dibebankan oleh Kepala Daerah. Hal-hal yang prinsip dan besar ditangani Kepala Daerah dan hal-hal yang tidak

prinsip atau rutin ditangani Wakilnya. Seorang Wakil Stafnya adalah semua Biro, Bagian, Dinas yang ada.

Perkembangan jumlah pegawai dari tahun ketahun (Pelita ke Pelita) relatif tidak banyak, pertumbuhannya rata-rata + 5% per Pelita. Jumlah pegawai yang ada sekarang sudah sebanding dengan tugas yang harus diemban dari jumlah masyarakat yang harus dilayani. Hanya masalahnya sudah efektifkah cara kerja mereka. Saya kira belum efektif (belum maksimal kerjanya) karena gajinya dirasa belum mencukupi kebutuhan. Akibat kerja yang kurang efektif di beberapa Dinas Bagian terasa kurang tenaga. Untuk mencukupi kekurangan tenaga itu, maka kebijaksanaan yang ditempuh adalah dengan mengambil sukwan (sukarelawan) yang dibayar dengan sistem honorarium (HR) bukan dari dana APBD. Para sukwan tersebut diberi kesempatan ikut test bila ada penerimaan pegawai baru dari Pusat atau Tingkat I. Bila lulus test dapat menjadi pegawai.

Para pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah tidak bisa menutup mata dari kesejahteraan karyawannya. Karena itu, oleh Pimpinan Daerah telah diupayakan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai antara lain dengan: (1) Mengaktifkan Koperasi Gajayana untuk seluruh pegawai. Usahanya adalah simpan pinjam dan penyediaan barang kebutuhan hidup sehari-hari (beras, gula, dll), (2) Tiap Dinas

Bagian diberi modal rata-rata Rp. 2.000.000,-. Untuk usaha simpan pinjam bagi karyawannya sendiri-sendiri. Modal ini harus berkembang dan dipertanggungjawabkan pada Kepala Dinas, Kepala Bagian, masing-masing, (3) tiap pimpinan unit kerja (Kepala Dinas, Kepala Bagian) mengupayakan dana sendiri-sendiri menurut kemampuannya untuk memberikan bingkisan Lebaran (Hari Raya Idul Fitri). Bingkisan dapat berupa kue, pakaian, bahan makanan (gula, kecap, sirup) dan uang.

Demikian juga, Dinas atau Bagian yang mampu sering mengadakan wisata bersama seluruh karyawan mengunjungi obyek wisata di Pulau Jawa, dan Bali. Tidak jarang, Pimpinan Daerah bila mendapat rejeki sering membagi sebagian rejeki kepada stafnya, ada yang berupa uang atau pakaian (kain, baju). Ini semua sebagai rasa tanggung jawab pimpinan terhadap kesejahteraan pegawai dan keluarganya.

Apabila bawahan memperoleh sekedar "uang jasa" dari masyarakat yang dilayani dapat ditolerer kalau itu pemberian ikhlas dari masyarakat setelah selesai dilayani. Jadi bukan ditarget "minta uang dulu" baru dilayani, ini yang tidak dapat ditolerer. Kalau masyarakat sudah dilayani selesai dan merasa puas baru kemudian sebagai tanda terimakasih dengan memberi imbalan jasa adalah tidak menjadi masalah yang menjadi masalah kalau menarget.

Hubungan kerja di lingkungan Pemerintah Daerah selain formal sering terjadi juga yang informal. Kalau hubungan kerja formal dilakukan secara resmi di dalam kantor-kantor yang bersangkutan yang kadang-kadang terasa kalem. Sedang kalau informal dilakukan dengan lobyng dimana saja (sambil makan bersama, sambil jalan, sambil berdiri omong-omong selesai apel, senam dsb).

Hal-hal yang sering dilakukan untuk menjalin hubungan kerja yang baik misalnya membicarakan pekerjaan dinas tidak di kantor, tetapi di hotel dengan cara tidak formal namun menghasilkan pekerjaan dinas yang lancar sambil makan malam.

Dengan penjelasan tersebut berarti kadang-kadang sulit dipisahkan antara urusan kedinasan dengan urusan pribadi para pegawai misalnya atasan punya hajat melaksanakan pernikahan. Biasanya untuk menangani pekerjaan itu dibentuk panitia yang anggotanya adalah karyawan. Pekerjaan dilakukan pada jam dinas, sehingga pekerjaan dinas dikalahkan dengan kegiatan yang bersifat pribadi.

Ditinjau dari efisiensi mana suasana kerja yang lebih efisien formal atau non formal. Hal ini tergantung permasalahan yang dihadapi. Kalau pekerjaan bersifat rutin, pekerjaan formal lebih efisien. Sedang bila pekerjaan bukan rutin tetapi menyangkut permasalahan berat selain dapat dilakukan

dalam suasana kerja formal dapat dilanjutkan informal.

Ada kalanya juga lebih efisien dalam suasana kerja formal saja. Tetapi ada juga yang informal lebih efisien. Sebab, efisien atau tidaknya hasil kerja sebenarnya tidak semata-mata tergantung dari formal atau informal tetapi juga keakraban, kekompakan, saling mempercayai antara atasan bawahan dan sesama karyawan.

Setiap Dinas Bagian sudah mempunyai "job description" sesuai dengan stuktur organisasinya. Setiap karyawan mempunyai kewajiban untuk melaksanakan tugas sesuai dengan kewenangannya. Seperti terjadi dalam *job description*.

Namun demikian seorang pemimpin kadang-kadang mempunyai kebijaksanaan yang menyimpang dari prosedur formal. Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya "kebijaksanaan" antara lain: (1) ada enterest pribadi (mencari keuntungan pribadi), (2) demi menyenangkan atasan, (3) membantu kawan dekat, (4) mencari gampangya (lancarnya) penyelesaian pekerjaan. Sebab kalau melalui prosedur dapat berbelit-belit memakan waktu.

Mengingat begitu luasnya bidang tugas yang harus dikerjakan seperti dijelaskan diatas meliputi tugas Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan dan itu terus berkembang dari waktu ke waktu setiap

saat dapat muncul persoalan baru yang perlu ditangani. Persoalan baru yang muncul bermacam-macam, dapat persoalan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pembangunan dalam arti luas.

Untuk mengatur soal-soal yang masih belum ditetapkan dalam peraturan perundangan-undangan biasanya ditempuh: (1) Uji coba/prakondisi, dan (2) kebijaksanaan dengan surat keputusan Kepala Daerah, dimana surat keputusan ini sewaktu-waktu dapat dicabut, diubah sesuai dengan perkembangannya.

Permasalahan yang ditangani Pemerintah adalah permasalahan yang menjadi kewajiban Pemerintah. Tidak semua permasalahan dapat diserahkan kepada masyarakat (swasta). Misalnya persoalan pajak, tidak dapat diserahkan pada swasta, harus ditangani Pemerintah. Kalau persoalan retribusi dapat diserahkan pada swasta. Demikian juga masalah pembangunan fisik dapat saja ditangani Pemerintah atau diserahkan swasta. Dengan demikian siapa yang dapat menangani, Pemerintah atau swasta, tergantung pada perundang-undangan yang berlaku.

Berbagai isu negatif mengenai korupsi, kolusi, penggelapan, nepotisme, pemborosan, itu adalah merupakan isu umum terjadi di semua instansi. Jadi dapat terjadi dimana saja, sepanjang ada kegiatan manusia. Isu tersebut tidak perlu ditanggapi secara serius, namun yang perlu dipikirkan adalah

introspeksi (mawas diri). Apakah isu negatif itu terjadi pada Instansi bawahannya. Kalau terjadi, perlu diambil langkah-langkah pencegahan.

Isu negatif muncul, karena memang ada seseorang atau kelompok yang tidak puas atau mungkin iri dan sebagainya, kemudian membuat laporan atau tulisan ke media masa. Ini mungkin hanya terjadi pada beberapa Instansi saja.

Strategi yang ditempuh untuk menepis isu negatif: (1) membicarakan secara terbuka benar tidaknya isu, (2) mengupayakan secara bersama-sama menghilangkan praktek negatif, dan (3) masyarakat yang merasa dirugikan dapat melaporkan langsung ke atasan dan langsung diselesaikan.

C. Tipologi dan Interaksi Pelayanan Publik

Dalam penelitian ini, unit kerja yang dicermati adalah yang memberikan pelayanan masyarakat, dengan sasaran pribadi-pribadi atau kelompok (lembaga), dan untuk maksud bisnis maupun sosial (non-bisnis). Site pertama yang dipilih adalah unit kerja yang paling intensif berelasi dengan masyarakat. Namun demikian, perlu dicatat bahwa pelayanan sebenarnya diberikan baik kepada satuan organisasi di lingkungan Pemerintah Dati II Kotamadya Malang, perseorangan, maupun kepada instansi atau lembaga lain.

Untuk pelayanan ke dalam, berupa layanan administratif, diberikan oleh salah satu atau lebih sub-unit kerja secara otomatis. Sedang pelayanan keluar, ada yang berdasarkan permintaan dan ada yang secara otomatis.

Berbagai layanan beserta sub-unit kerja yang memberikannya di antaranya adalah:

1. Sekretariat

1.1: Kotamadya Dati II

1.1.1. Bagian Ketertiban Umum

Memberikan pertimbangan berhubungan dengan legalitas dan pemberian ijin yang menyangkut ketertiban umum (bisa pribadi atau kelompok, sosial atau bisnis).

1.1.2. Bagian Perekonomian

Mengatur trayek-trayek transportasi (bisnis transpostasi).

1.1.3. Bagian Kesejahteraan Rakyat

Mengatur pemberian ijin terhadap kegiatan-kegiatan sosial, yang berhubungan dengan pertunjukan-pertunjukan, undian, pasar malam dan lain-lain (sosial).

1.1.4. Bagian Hubungan Masyarakat

Melakukan kegiatan pers dan media massa serta melayani masyarakat dan lembaga atau Pemerintah Daerah yang memerlukan rekaman, fotografi dan visualisasi (sosial).

1.3. Sekretariat Wilcam

1.3.1. Urusan Kemasyarakatan

Mempersiapkan bahan-bahan dan saran-saran dalam rangka pemberian izin pertunjukan-pertunjukan pasar malam, keramaian, usaha sosial dan lain-lain (sosial dan bisnis).

2. Dinas-dinas

2.4. Pekerjaan Umum

2.4.1. Seksi Tata Bangunan dan Perumahan

Meneliti dan mengevaluasi berkas-berkas usulan permintaan IMB beserta pertimbangan-pertimbangan dari instansi terkait dan memproses usulan dan mengeluarkan IMB (pribadi atau lembaga, sosial atau bisnis).

2.8. Tata Kota

2.8.1. Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota

Memberikan izin, pertimbangan mengenai lokasi atau letak tanah sesuai ketentuan tata ruang kota sebagai kelengkapan izin bangunan, izin perkecualian, izin pembongkaran dan keterangan lain yang diperlukan dalam mendirikan bangunan sesuai rencana tata ruang kota (pribadi atau lembaga, sosial atau bisnis).

2.13 Lalu-lintas dan Angkutan

2.13.1 Seksi Angkutan

Menyiapkan pemberian bimbingan, ijin pengangkutan orang dan pengawasan penyelenggaraan pengangkutan orang;

Menyiapkan pemberian bimbingan, ijin pengangkutan barang dan pengawasan penyelenggaraan pengangkutan barang;

Menyiapkan pemberian bimbingan, ijin pengangkutan orang dan barang tertentu yang bersifat khusus.

3. Badan-badan

3.2. BPPMD

3.2.1. Keuangan dan Perijinan

Melakukan koordinasi dengan instansi yang terkait dalam rangka membantu proses penyelesaian perijinan yang menyangkut izin tenaga kerja, ijin penyertaan modal daerah dalam bentuk uang maupun barang yang dapat dinilai dengan uang, baik bergerak maupun tidak bergerak serta perijinan lainnya yang berhubungan dengan penyertaan modal daerah pada pihak ketiga (bisnis).

4. Kantor-kantor

4.1 Kansospol

4.1.1. Seksi Tibum (subsidi perijinan)

Melakukan kegiatan yang berhubungan dengan perijinan perlombaan di jalan raya, ketangkasan, pasar malam, hiburan dan sebagainya (bisnis).

4.2. Kancapil

4.2.1. Seksi Pelayanan

Melakukan pencatatan sipil bagi warga negara Indonesia dan warga negara asing, yang meliputi pencatatan dan penerbitan: kutipan Akta Kelahiran, Perkawinan, Perceraian, Pengakuan dan Pengesahan Anak, Kematian dan menyelesaikan pelaporan kelahiran, kematian, perkawinan dan perceraian yang terlambat (pribadi, sosial).

Walaupun disadari bahwa ada jenis-jenis jasa pemerintah yang harus diberikan terlepas dari ada atau tidak adanya permintaan dari warga masyarakat, penelitian ini mengandaikan suatu masyarakat yang sadar akan kebutuhan dan permasalahannya.

Cukup sulit untuk mengembangkan tipologi yang memenuhi persyaratan *exhaustive* dan *exclusive*. Lagi pula pusat perhatian penelitian ini bukan terletak

pada tipologi pelayanan masyarakat, melainkan pada perilaku birokrat dalam pelayanan masyarakat.

Menggunakan tipologi yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti (1996), secara umum, ada tiga kategori pelayanan masyarakat yang diberikan oleh Pemerintah Kotamadya Malang. Pertama, pelayanan administratif berupa pemberian semacam surat keterangan atau ijin untuk melakukan sesuatu. Ini mencakup, misalnya, KTP (Kartu Tanda Penduduk), IMB (ijin Mendirikan Bangunan), Ijin Usaha, Akte kelahiran, Akte perkawinan dan sebagainya.

Kedua, pelayanan berupa pemenuhan kebutuhan dasar sebagai manusia bermartabat, misalnya: pemenuhan kebutuhan air bersih (PDAM), sarana dan prasana pendidikan, kebersihan lingkungan, pemotongan hewan ternak, kesehatan, dan sejenisnya.

Ketiga, pelayanan berupa sarana dan prasarana, misalnya sarana dan prasarana angkutan, pasar, lokasi pertokoan dan perkantoran, dan sebagainya.

Pemerintah daerah tidak hanya melihat kemanfaatan pelayanan itu bagi penerimanya, melainkan juga dari segi kepentingan pemerintah sendiri. KTP misalnya, memang diharuskan sesuai dengan peraturan yang berlaku bahwa semua penduduk usia 17 tahun ke atas wajib memiliki KTP. Dari segi pemegangnya, KTP bermanfaat sebagai tanda pengenal diri (identitas), pengurusan berbagai keperluan

seperti: SIM/STNK, sertifikat tanah, urusan Bank, Perkawinan dan lain-lain. Sedangkan bagi Pemerintah Daerah, KTP sekaligus diperlukan untuk mengetahui jumlah penduduk, jenis kelamin, perpindahan penduduk, klasifikasi usia (anak, remaja, dewasa/usia produktif, Lansia). Data itu juga diperlukan untuk penyediaan fasilitas umum yang dibutuhkan masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, lapangan kerja dan lain-lain.

Dikemukakan pula bahwa sesuai dengan ketentuan Perda tentang Ijin Mendirikan Bangunan, maka semua bangunan yang didirikan oleh siapa saja, tanpa memandang asal-usul lapisan masyarakat, harus mempunyai IMB. Manfaat IMB dapat dilihat dari berbagai kepentingan. Bagi Pemerintah, dengan IMB bisa diatur pembangunan dan pelaksanaan pembangunan berdasarkan Rencana Kota yang sudah ditetapkan baik tata letak sesuai dengan lingkungan penggunaan bangunan arsitektur konstruksi (kekuatan) tata ruang maupun kesehatan sehingga pembangunan kota dapat teratur rapi dan kotanya dapat indah, tertib dalam lingkungan yang menyenangkan untuk seluruh lapisan masyarakat.

Sedangkan bagi masyarakat pemegang IMB, manfaat yang diperoleh adalah keamanan bangunan yang dimiliki dari tindakan pendisiplinan seperti penggusuran karena peruntukan bangunan yang lain.

Selain itu, juga rasa aman karena telah memenuhi syarat-syarat konstruksi, arsitektur, kesehatan, kemungkinan bahaya dan sebagainya. Rasa aman ini tercipta karena sebelum diterbitkan IMB semua persyaratan teknis dan non teknis sudah dipertimbangkan. Demikian juga, IMB dapat digunakan untuk persyaratan perbankan, sertifikat, nilai jual beli, pengurusan berbagai perijinan yang diperlukan.

Para pegawai di lingkungan Pemda Kotamadya Malang membagi lapisan masyarakat yang dilayani menjadi dua lapisan, yaitu: lapisan masyarakat yang mampu, dan lapisan masyarakat yang tidak mampu. Penilaian ini didasarkan pada kemampuan warga masyarakat dalam membayar segala perongkosan yang dibebankan kepada mereka sesuai golongan pelayanan yang didapatkannya. Sekaligus ini menyiratkan bahwa semua pelayanan yang diterima lapisan masyarakat yang mampu selalu diikuti dengan kewajiban membayar retribusi yang besarnya sudah ditentukan berdasarkan Perda.

Dari penuturan seorang pejabat setempat, yang termasuk dalam golongan lapisan masyarakat yang tidak mampu adalah masyarakat yang ekonominya sangat rendah. Untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari sangat susah. Kebutuhan fisik minimum tidak tercukupi. Untuk membuktikan bahwa mereka tergolong lapisan masyarakat tidak mampu adalah dengan surat

keterangan dari kepala kelurahan (data kelurahan berasal dari RT, dan RW).

Kepada masyarakat lapisan ini mendapat pelayanan yang berbeda untuk jenis pelayanan tertentu misalnya pelayanan kesehatan. Sebagai contoh misalnya tukang becak, anggota pasukan kuning yang bertugas dalam kebersihan kota dan lain-lain. Yang membawa surat keterangan tidak mampu dari kelurahan bila sakit berobat ke Puskesmas tidak dipungut biaya.

Pada kejadian tertentu, misalnya ketika ada musibah kebakaran, banjir, longsor, dan kecelakaan, lapisan masyarakat tidak mampu mendapat bantuan atau santunan untuk meringankan beban. Santunan ini bisa berasal dari lembaga atau personel Pemerintah maupun dari hasil mengerahkan dana masyarakat yang tidak terkena musibah.

Jenis pelayanan juga dibagi menurut sifat umum dan khusus. Pelayanan umum adalah semua pelayanan yang dibutuhkan masyarakat untuk segala lapisan sesuai yang dibutuhkan. Sedangkan pelayanan khusus adalah pelayanan yang mendapat perlakuan khusus dari para petugas dan pejabat birokrasi.

Pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk bangunan tempat ibadah, panti asuhan, lembaga pendidikan sosial atau bangunan bersifat sosial yang dipandang perlu mendapat bantuan dari pihak lain,

misalnya, dinyatakan memperoleh perlakuan khusus karena walaupun harus tetap mengajukan IMB, pelayanannya tidak dikenai biaya. Dalam makna ini, perlakuan khusus berarti pembebasan kewajiban membayar pungutan karena sifat kegiatannya.

Dengan pertimbangan suatu lokasi tempat usaha tidak sesuai dengan rencana tata kota misalnya, maka ijin usahanya diberikan secara bersyarat berupa keberlakuan ijin dalam jangka tertentu, misalnya lima tahun. Ijin demikian juga dimungkinkan karena pertimbangan untuk memberikan berusaha terutama pada pengusaha ekonomi lemah. Sudah barang tentu, bila habis jangka waktunya dapat diperpanjang setelah dievaluasi tingkat perkembangan dan potensi gangguannya. Dalam makna ini, khusus berarti pengecualian berdasarkan batas waktu dan pentingnya bagi kesejahteraan masyarakat.

Contoh tentang pelayanan khusus ternyata bisa berarti pelayanan istimewa kepada seseorang yang memiliki hubungan dengan pejabat Pemerintah Daerah. Seorang sumber yang telah bekerja selama puluhan tahun di Pemerintah Kotamadya Malang menuturkan. Suatu saat datang seseorang yang ternyata adik Menteri Dalam Negeri, ke kantor Kotamadya. Dia langsung menemui Walikota dengan membawa berkas permohonan IMB. Oleh Walikota, permohonan itu diterima dengan baik dan langsung memerintahkan

kepada staf untuk segera diproses. Tidak hanya itu, biaya IMB-nya pun tidak perlu dibayar saudara Menteri Dalam Negeri tersebut, tetapi akan dibayar oleh Walikota sendiri.

Pola hubungan antara pejabat dengan "warga istimewa" -- karena tidak berstatus penduduk kota Malang -- itu bersifat saling menguntungkan. Ketika Walikota harus berhubungan dengan Mendagri, misalnya, maka adik Menteri tersebut dapat berperan sebagai perantara. Dari pengalaman membantu tugas-tugas Walikota, sumber data juga mengemukakan bahwa dengan cara demikian segala urusan Walikota dengan Mendagri bisa berjalan lancar.

Pola yang sama juga bisa ditemukan apabila pejabat yang bersangkutan berasal dari unsur ABRI. Seorang anak Gubernur atau Panglima Daerah, misalnya, pernah menghadap Walikota untuk mengajukan izin lokasi real estate. Menghadapi mereka, para staf diperintahkan untuk melayani dengan baik, dan ijinnya pun bisa diproses dengan lancar.

Suatu waktu, pernah pula seorang pengusaha besar datang dengan maksud menanamkan modal untuk membangun toko besar. Biasanya, mereka meminta bahkan cenderung memaksa untuk langsung menghadap Walikota. Pertemuan antara pengusaha dengan Walikota tidak hanya berlangsung di kantor, tetapi bisa pula

di rumah Dinas, di restoran atau di hotel sambil berbincang-bincang santai. Bisa dipastikan, proses pelayanan pun diberikan berjalan lancar dan dipercepat penyelesaiannya.

Pelayanan yang dibebani ongkos disebut terkena retribusi. Ini antara lain KTP, IMB, ijin usaha, akte kelahiran, kebersihan, pemotongan hewan, pasar, terminal, kesehatan, dan lain-lain. Retribusi tersebut digunakan untuk biaya operasional pengadaan sarana dan dana pembangunan yang lain. Besarnya Retribusi ditetapkan berdasarkan Perda (ditetapkan DPRD) yang intinya masyarakat harus dilayani segala kebutuhannya dengan retribusi yang seringannya ringannya. Ada ketentuan bahwa besarnya retribusi tidak boleh memberatkan pada masyarakat. Jadi disini yang ditekankan adalah pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat bukan besarnya retribusi. Besar kecilnya retribusi tidak ada hubungannya dengan tingkat kebaikan pelayanan yang diberikan oleh petugas dan atau pejabat birokrasi.

Dengan demikian pengertian retribusi itu berbeda dengan pembayaran suatu jasa. Kalau pembayaran jasa besarnya dapat disesuaikan dengan tingkat pelayanannya. Makin baik atau sempurna tingkat pelayanan pembayaran jasanya dapat lebih besar bila dibanding dengan pelayanan yang kurang baik atau sederhana.

Sebagai contoh, retribusi kebersihan seringkali bernilai terlalu kecil dibanding dengan besarnya biaya untuk operasional, pembelian peralatan angkutan, buldaser, penyediaan TPS/TPA dan lain-lain. Kalau dihitung secara bisnis sebenarnya masih rugi. Tetapi karena sifatnya pelayanannya maka tidak kerugian materi Pemda dapat ditutup dari sumber lain.

Untuk pelayanan kebersihan lingkungan, dilakukan oleh Dinas Kebersihan Kotamadya Malang. Untuk melancarkan pelayanan itu, masyarakat berkewajiban menempatkan sampah di depan rumah dalam tong atau keranjang. Kemudian diangkut oleh pasukan kuning ke tempat pembuangan sementara (TPS). Dari TPS diangkut ke tempat pembuangan akhir (TPA) oleh aparat Pemerintah Daerah.

Kasus pelayanan pemotongan hewan dilakukan oleh adalah Perusahaan Daerah Pembantaian. Untuk masyarakat yang akan memotong hewan dapat membawa ke tempat pemotongan hewan yang sudah ditentukan atau minta izin dipotong di tempat lain.

Dalam pelayanan ini, hewan ternak yang akan dipotong diperiksa kesehatannya. Ini dimaksudkan agar daging yang dikonsumsi oleh masyarakat terjamin kebersihan serta memenuhi persyaratan kesehatan.

Dinas Pasar Kotamadya Malang menyediakan tempat kepada masyarakat yang akan berjualan sesuai dengan

kebutuhannya. Sedangkan terminal angkutan disediakan oleh Dinas Terminal. Tujuannya jelas, sebagai tempat untuk angkutan masyarakat baik dalam kota maupun luar kota. Dinas Kesehatan mengembangkan dan memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat melalui Puskesmas atau Puskesmas Pembantu yang letaknya tersebar seluruh wilayah kota.

Sebegitu jauh, ada banyak tanggapan terhadap pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kotamadya Malang. Menurut sifat tanggapan yang diberikan oleh masyarakat ada yang positif, ada pula yang negatif. Pelayanan yang lancar demi aparat Pemda mendapat tanggapan yang bersifat positif. Artinya memang demikianlah seharusnya pelayanan yang dikerjakan kepada masyarakat. Pelayanan yang cepat dan lancar kadang-kadang diartikan kalau ada ekstra dana atau di luar ketentuan yang berlaku, maka lancar pula urusannya. Hal ini memang tidak dapat dimungkiri, namun tidak semua aparat demikian.

Menurut sumber data, sebenarnya masih banyak aparat yang memiliki dedikasi tinggi. Mereka ini tidak mengharapkan imbalan langsung dari tugas kegiatan melayani masyarakat. Mereka ini beranggapan bahwa melayani masyarakat dengan baik lancar merupakan suatu ibadah dengan cara membuat orang lain senang. Sedangkan imbalan yang merupakan tambahan rejeki diserahkan sepenuhnya kepada Tuhan

Yang Maha Esa. Bagi pejabat yang beragama hal ini menjadi keyakinan yang tak mudah digoyahkan.

Karena itu, kalau ada masyarakat yang merasa sudah dilayani dengan baik dan memuaskan, kemudian urusannya sudah beres lalu memberikan sekedar tanda terima kasih, hal ini adalah wajar. Hal ini sering terjadi secara ikhlas sukarela diberikan oleh masyarakat tanpa permintaan aparat Pemda.

Bahkan, ada juga aparat Pemda yang betul-betul jujur. Mereka memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya dan menolak pemberian sebagai tanda terima kasih atas pelayanannya. Semua pemberian dikembalikan dengan memberikan penjelasan seperlunya.

Pejabat yang demikian ini akan memberikan kenangan yang positif sepanjang hidupnya. Sampai pejabat tersebut pensiun tetap dihormati dan dapat menjadi bahan pembicaraan yang baik dikalangan masyarakat.

Tanggapan negatif muncul bila pelayanan diberikan sangat lamban dan berbelit-belit. Dari hasil wawancara, diketahui bahwa pelayanan dan berbelit-belitnya urusan yang memang sangat menjengkelkan masyarakat yang dilayani. Menurut para petugas yang melayani, permasalahannya bukan karena birokrasinya yang ada di Pemerintah Daerah, dalam ketentuan sudah dibuat sedikit mungkin jumlah meja

yang harus dilalui oleh masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan, namun lebih ditentukan oleh oknum atau individu pejabat yang bersangkutan.

Oknum yang demikian itu orientasinya tidak bersifat sosial. Mereka tidak memiliki rasa pengabdian kepada negara dan masyarakat melalui pelayanan dan kurang menghayati tugas pokok Pegawai Negeri. Sebaliknya, mereka berorientasi komersial. Jabatan yang diberikan kepadanya disalah gunakan, yaitu dengan mengkomersialkan jabatannya. Pejabat semacam ini biasanya tidak akan lama menduduki tempat itu, mereka sering dimutasi ke tempat lain yang secara ekonomi maupun status sosial kurang menguntungkan. Perbuatan mereka yang tidak baik cepat atau lambat akan diketahui oleh atasan.

Biasanya masyarakat yang merasa dirugikan akan lapor atau memperbincangkan kejelekan pejabat itu yang dapat menjatuhkan nama baiknya. Ada juga tanggapan yang bersifat negatif ini dengan mengirimkan surat kaleng. Isi tanggapan cenderung dibesar-besarkan kejelekannya namun sipengirim tidak kesatria yaitu tidak mau menyebutkan nama dan alamat yang jelas.

Pemberian tanggapan bisa dilakukan dari perseorangan maupun organisasi. Namun, yang banyak adalah tanggapan masyarakat dari perseorangan. Hal ini disebabkan jenis pelayanan yang diberikan kepada

masyarakat juga bersifat peorangan sesuai dengan kebutuhannya. Warga yang berasal WNI asli sebagian dari mereka cenderung mudah menyalahkan aparat Pemda yang memberi pelayanan kurang memuaskan dan memberikan tanggapan kurang baik, tanpa memahami prosedur yang berlaku. Kebanyakan WNI asli dapat memahami semua ketentuan yang berlaku sehingga menyiapkan semua persyaratan yang diminta yang akhirnya mendapat pelayanan yang lancar dan mereka memberikan tanggapan yang baik terhadap pelayanan yang diberikan.

Warga yang berasal dari WNI keturunan umumnya mereka lebih ulet dalam mengurus urusannya dan lebih paham seluk beluk supaya mendapat pelayanan yang lancar. Bagi yang lancar mendapat pelayanan mereka terkesan baik. Tetapi ada pula dari golongan mereka yang tidak lancar urusannya sepanjang persyaratannya tidak terpenuhi. Golongan ini kemudian merasa ada perlakuan yang berbeda dengan WNI asli. Padahal hal ini tidak demikian. Siapapun WNI tidak pandang asli atau keturunan kalau persyaratan tidak terpenuhi pelayanan akan lambat.

Dari unsur masyarakat yang berasal dari organisasi, ternyata sedikit sekali tanggapannya, karena secara umum umumnya pelayanan kepada masyarakat yang tergabung pada suatu organisasi lebih diutamakan. Pertimbangan yang diberikan oleh

pejabat dan pegawai yang melayani adalah karena hal itu untuk kepentingan orang banyak, bukan perseorangan.

Ada banyak saluran untuk memberikan tanggapan atas pelayanan masyarakat. Di antaranya: mengirim surat ke kotak 5000 (Wakil Presiden), mengirim surat ke Mendagri, ke Gubernur, ke Walikota, ke Inspektorat, surat kaleng ke berbagai alamat, menulis surat pembaca di surat kabar, memberikan laporan lisan ke atasan, dan membicarakan secara terbuka kepada semua orang yang dikenalnya.

Biasanya, laporan mengenai ketidakberesan pelayanan masyarakat yang bersumber pada penyalahgunaan wewenang aparat, maka salurannya adalah ke kotak 5000. Sedangkan laporan mengenai tindak asusila oleh pejabat tertentu disalurkan kepada Walikota sebagai top pimpinan daerah.

Dari penuturan sumber data, unit kerja yang paling sering mendapat tanggapan masyarakat adalah: (1) Camat yang memproses KTP, karena kelambatan dan adanya tambahan biaya, (2) Dinas Kebersihan, karena warga merasa sudah membayar retribusi kebersihan sampah terlambat mengangkut, (3) Dinas Tata Kota, karena keterlambatan dalam memproses advis planning, dan (4) DPU, karena pemrosesan IMB lambat, kerusakan jalan, saluran lamban menanganinya.

Biasanya, reaksi balik dan tindak lanjut yang diberikan oleh jajaran Pemda terhadap tanggapan masyarakat adalah sebagai berikut: (1) bila mendapat laporan dari masyarakat dan mendapat teguran dari atasan biasanya pejabat yang bersangkutan langsung menangani agar masalah tidak berlarut-larut, (2) laporan melalui kotak 5000 atau ke atasan lain selalu ada penyelesaiannya, karena hasil itu harus dilaporkan ke atasan yang menegur.

Menurut para petugas pelayanan masyarakat di lingkungan Pemerintah Kotamadya Malang, lemahnya pelayanan disebabkan oleh berbagai faktor. Dari faktor masyarakat yang dilayani, dinyatakan bahwa, misalnya dinas kebersihan, masyarakat belum sepenuhnya sadar ikut bertanggung jawab terhadap kebersihan. Dibebagai tempat masih terlihat masyarakat yang membuang sampah di jalan di saluran, di taman dan tempat-tempat umum. Tong-tong sampah yang 5 (lima) tahun yang lalu dipasang seluruh warga disemua tempat pemukiman sekarang sudah banyak yang rusak dan tidak diperbaharui. Masyarakat hanya mau bergerak membersihkan lingkungan kalau ada komando atau gerakan yang bersifat insidental.

Dari faktor pegawai dan pejabat, dikemukakan bahwa jenis pelayanan IMB yang diproses dari Dinas Tata Kota dan DPU, dan izin usaha yang diproses di Bagian Perekonomian sangat lamban. Di tiga dinas

atau bagian ini, yang kelemahan timbul karena untuk memproses ijin cukup lama. Padahal sebenarnya dapat dikerjakan lebih cepat kalau pegawai dan pejabatnya mempunyai jiwa sosial. Sebagian pegawai beranggapan bahwa bila tidak ada biaya ekstra pekerjaan cenderung diperlambat. Keadaan demikian itu lama kelamaan seperti membudaya.

Dari segi prosedurnya sendiri, kelemahan timbul karena jenis pelayanan, misalnya Ijin Usaha yang diproses oleh Bagian Perekonomian, baru dapat menerbitkan ijin usaha apabila sudah mendapat pertimbangan dari semua Dinas terkait. Masing-masing Dinas merasa punya kepentingan, sehingga prosesnya menjadi lama.

Dikemukakan pula faktor-faktor yang bersumber dari keterbatasan persediaan sumber daya termasuk sarana dan prasarana, adalah tentang pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan dan Ijin Usaha karena tenaga ahli menurut bidangnya kurang dan peralatan masih manual belum modern seperti penggunaan komputer dan sebagainya.

Dari pengamatan di tempat pelayanan, memang tampak bahwa para pelaku interaksi petugas dan warga masyarakat sama-sama melakukan siasat untuk mengatasi kelambatan proses pelayanan masyarakat. Warga masyarakat tertentu, misalnya, menempuh siasat dengan memberi biaya ekstra kepada pejabat yang

melayani, atau mengambil jalan pintas menemui top pimpinan, sehingga pegawai yang menyelesaikan urusan diperintah oleh atasan. Ini terjadi, khususnya pada kasus Ijin usaha yang diajukan lengkap ke pejabat puncak. Biasanya, pejabat itu akan memanggil bawahan yang mengerjakan dan langsung diperintahkan untuk mengerjakan dengan cepat. Siasat lain adalah menggunakan calo. Biasanya, para calo adalah orang yang sudah biasa dan kenal dengan pejabat.

Siasat yang ditempuh oleh petugas yang memberikan layanan langsung kepada masyarakat di antaranya adalah: (1) ada pejabat yang langsung secara cepat menyelesaikan dan memberikan pelayanan baik sekali dengan maksud mendapat imbalan sebagai tanda terima kasih setelah selesai, (2) ada yang dengan cara mengemukakan karena pekerjaan yang harus diselesaikan sangat banyak. Karena itu, kalau ingin cepat diselesaikan segala sesuatunya dapat diatur, dan (3) namun, ada pula pejabat yang memang jujur dan mempunyai dedikasi tinggi ikut mengatasi masalah kelambanan pelayanan tanpa imbalan apapun. Menurut sumber data, mereka ini lebih cenderung "berjiwa sosial" dan menjaga nama baik dan wibawa Pemerintah Daerah.

Para Kepala Unit kerja yang bersangkutan menggunakan siasat antara lain: (1) menegur pegawai yang dinilai lamban kerjanya, (2) memberikan

motivasi kepada bawahan agar melayani masyarakat sebaik mungkin, (3) mengusahakan tambahan kesejahteraan karyawan, dan (4) memperhatikan segala kesulitan yang dihadapi karyawan dan membantu menyelesaikannya.

BAB V

BAB V
KONTEKS INTERAKSI
BIROKRASI GARIS-DEPAN DENGAN WARGA KOTA

Bagaimanapun, tertib-sosial yang terbentuk karena negosiasi tidak berlangsung dalam kehampaan, tetapi terjadi dalam dan dipengaruhi oleh konteks makro struktural, konteks meso prosedural, dan konteks mikro individual para pelakunya. Uraian berikut, menyajikan baik konteks makro-struktural, meso-prosedural, dan mikro-individual.

A. Konteks Makro Struktural

Sebagaimana dikemukakan oleh Thomas (1984), konteks struktural relatif stabil dan telah ditentukan terlebih dulu, yang merupakan medan keberlangsungan negosiasi dalam makna paling luas. Ini meliputi saling-hubungan (*inter-connection*) keorganisasian dengan lingkungan lebih luas, mandat, peraturan, sumber-sumber yang tersedia, kemungkinan dan strategi perekrutan organisasi, serta ideologi keprofesian atau sosial.

Konteks makro struktural menetapkan batas interaksi, peraturan serta kebijakan yang membatasi gerakan, komunikasi, ataupun jalinan yang mengurangi sejumlah jenis negosiasi. Konteks ini juga dibentuk

oleh faktor-faktor eksternal, termasuk keuangan, agenda politik, organisasi terkait, serta ideologi publik.

Sejumlah faktor seperti perekonomian pun bisa merefleksikan struktural sosial yang lebih luas, dan dengan demikian membentuk negosiasi secara tersembunyi. Karena kedudukan tetap pegawai diangkat secara permanen hingga masa jabatan selesai, maka komitmen terhadap cita-cita jangka lama organisasi pun cenderung pun menjadi rendah.

Apa yang oleh Heckscher dan Donellon (1994), salah satu ciri organisasi birokrasi adalah kegagalannya dalam mempertimbangkan tingkat kecakapan seseorang. Karena memperlakukan secara pukul-rata terhadap para anggotanya, maka organisasi birokrasi pun menjadi kehilangan sumberdaya berupa daya-cipta para pegawai.

Bila dua gejala, tersebut muncul, maka komitmen para pegawai terhadap cita-cita organisasi birokrasi cenderung tidak berbeda banyak dengan komitmen berdasarkan pertimbangan yang mungkin non-rasional. Mereka lebih mementingkan menyelamatkan tujuan diri mereka sendiri, daripada berupaya mencapai tujuan organisasi. Lebih-lebih bila tidak ada ancaman yang dianggap nyata sebagai ancaman.

1. Struktur Normatif Perijinan Usaha

Surat Ijin Usaha Perusahaan diberikan oleh Bagian Perekonomian. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1992 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Kotamadya Daerah Tingkat II Malang dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang, beberapa ketentuan normatif struktural yang mengatur tugas dan fungsi bagian ini adalah berikut ini.

Berdasarkan pasal-pasalny, dinyatakan bahwa Bagian perekonomian mempunyai tugas melaksanakan penyusunan pedoman dan petunjuk teknik pembinaan serta memonitor perkembangan di bidang sarang perekonomian dan peningkatan produksi lingkup pertanian.

Bagian Perekonomian mempunyai tugas melaksanakan penyusunan pedoman dan petunjuk teknik pembinaan serta memonitor perkembangan di bidang sarana perekonomian dan peningkatan produksi lingkup pertanian.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Bagian Perekonomian mempunyai fungsi: (a) mengumpulakn dan mengolah bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknik pembinaan di bidang produksi pertanian, industri, pertambangan dan energi serta kepariwisataan, (b) mengumpulkan dan

mengolah bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknik pembinaan di bidang transportasi dan komunikasi, (c) mengumpulkan dan mengolah bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknik pembinaan koperasi, perdagangan dan perbankan daerah.

Bagian perekonomian terdiri dari Sub Bagian Produksi Daerah Bidang I dan Sub Bagian Produksi Daerah Bidang II. Sub Bagian-sub bagian sebagaimana tersebut masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Bagian Perekonomian.

Sub Bagian Produksi Daerah Bidang I mempunyai tugas mengumpulkan dan mengelola bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknik pembinaan dan peningkatan di bidang produksi lingkup pertanian, industri, pertambangan dan energi serta kepariwisataan.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Sub Bagian Produksi Daerah Bidang I mempunyai fungsi: (a) menyusun Pedoman dan petunjuk teknik budidaya perkembangan perekonomian dibidang produksi pertanian, peternakan, perikanan dan perkebunan, (b) menyusun pedoman dan petunjuk teknik peningkatan pengelolaan hasil perekonomian dan kegiatan perindustrian, (c) menyusun pedoman dan petunjuk teknik dibidang peningkatan pertambangan

dan energi, (d) menyusun pedoman dan petunjuk teknik dibidang peningkatan kepariwisataan, (e) membinan peningkatan sarana dan prasarana perekonomian rakyat, (f) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Perekonomian.

Sub Bagian Produksi Daerah Bidang II mempunyai tugas mengumpulkan dan mengolah bahan penyusun pedoman dan petunjuk teknik pembinaan peningkatan dibidang perusahaan, perbankan daerah, koperasi, perdagangan, transportasi dan komunikasi.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Sub Bagian Produksi Bidang II mempunyai fungsi: (a) mengumpulkan, mensistematisasikan dan menganalisis data dan laporan Perusahaan Daerah dan Perbankan Daerah, (b) menyusun pedoman dan petunjuk teknik pembinaan Perusahaan Daerah, Perbankan Daerah dan lembaga perkreditan daerah, (c) mengikuti dan mengevaluasi kegiatan Perusahaan Daerah, Perbankan Daerah dan lembaga perkreditan daerah, (d) menyusun pedoman dan petunjuk teknik pembinaan peningkatan perkoperasian dan perdagangan, (e) menyusun pedoman dan petunjuk teknik pembinaan transportasi dan komunikasi, (f) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian perekonomian.

2. Struktur Normatif Perijinan Bangunan

Ijin mendirikan bangunan berkaitan erat dengan dua instansi, yaitu Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Tata Kota. Berkenaan dengan hal ini berikut dipaparkan konteks struktural normatif yang menjadi landasan kerja kedua instansi ini. Landasan normatif ini didasarkan pada Keputusan Walikota Kepala Dati II Kotamadya Malang Nomor 102 Tahun 1986 tentang Pengaturan Kembali Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kotamadya Dati II Malang, dan Peraturan Daerah Kotamadya Dati II Malang Nomor 4 Tahun 1989 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Tata Kota Daerah Tingkat II Kotamadya Malang.

Berdasarkan pasal-pasal nya, Seksi Tata Bangunan dan Tata perumahan mempunyai tugas: (a) menginventarisir gedung-gedung dinas dan penilaian yang dikuasai/di bawah pengawasan Pemerintah Daerah, (b) melaksanakan pembangunan, pemeliharaan dan perbaikan gedung-gedung dinas atau yang dikuasai/di bawah pengawasan pemerintah daerah, (c) menyusun rencana kegiatan pelaksanaan proyek-proyek gedung yang dilaksanakan sendiri (swakelola) maupun yang dilaksanakan oleh Pihak ketiga, (d) menentukan dan merumuskan kekuatan bangunan gedung atau perumahan, (e) mengurus dan

memproses ijin mendirikan bangunan, (f) megawasi dan memberikan bimbingan tehnik terhadap pelaksanaan gedung yang dilaksanakan oleh Pihak ketiga, (g) membimbing dan mengarahkan partisipasi masyarakat dalam usaha pelaksanaan pembangunan gedung yang dilakukan oleh masyarakat guna mencukupi fasilitas dan utilitas umum kota, (h) membuat laporan secara periodik tentang pelaksanaan pembangunan gedung, baik yang dilaksanakan sendiri maupun oleh Pihak ketiga, (i) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.

Seksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan terdiri dari 3 (tiga) Sub seksi: Sub Seksi Tata Bangunan, Sub Seksi Tata perumahan, dan Sub Seksi Perizinan,

Sub Seksi Tata Bangunan mempunyai tugas: (a) menyusun pedoman dan petunjuk pelaksanaan pembangunan gedung perkantoran atau bangunan untuk kepentingan umum lainnya sesuai dengan rencana detail tata ruang kota dan daerah, (b) menentukan dan merumuskan kekuatan bangunan gedung perkantoran atau bangnan tempat umum lainnya termasuk pengamanan kebakarannya, (c) melaksanakan penilaian dan mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan gedung, (d) mengambil tindakan terhadap bangunan gedung

yang tidak sesuai dengan bestek atau tanpa IMB, (e) merencanakan dan melaksanakan perawatan dan perbaikan gedung-gedung yang dikuasai Pemerintah Daerah, (f) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Tata Bangunan dan tata Perumahan.

Sub Seksi Tata Perumahan mempunyai tugas:

(a) menyusun pedoman dan petunjuk pelaksanaan pembangunan perumahan sesuai dengan rencana detail tata ruang kota dan daerah, (b) menentukan dan merumuskan kekuatan bangunan perumahan termasuk pengamanan kebakarannya, (c) melaksanakan penelitian dan mengadakan penyusunan terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan perumahan, (d) mengambil tindakan terhadap pembangunan perumahan yang tidak sesuai dengan bestek atau tanpa IMB, (e) merencanakan dan melaksanakan perawatan dan perbaikan bangunan perumahan yang dikuasai oleh Pemerintah daerah, (f) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan.

Sub Seksi Perizinan mempunyai tugas: (a) menyusun pedoman dan petunjuk tentang persyaratan dan proses Izin Mendirikan Bangunan, (b) meneliti dan mengevaluasi berkas-berkas usulan permintaan Izin Mendirikan Bangunan beserta pertimbangan-pertimbangan dari instansi terkait, (c) memproses

usulan dan mengeluarkan Izin Mendirikan Bangunan, (d) mengadakan koordinasi dengan Sub Seksi terkait dalam melaksanakan penelitian dan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan beserta peruntukkannya, (e) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan.

Berdasarkan pasal-pasal yang mengaturnya, Seksi Perencanaan dan Pengembangan Kota Dinas Tata Kota terdiri atas: Sub Seksi Perencanaan Detail, dan Sub Seksi Perencanaan Teknik Ruang.

Sub Seksi Perencanaan Detail mempunyai beberapa tugas, yaitu: (a) mencari, mengumpulkan, mensistematisasikan dan mengolah data sebagai bahan Rencana Detail tata Ruang Kota (RDTRK), (b) membuat rencana rinci yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang dalam rangka pelaksanaan program pembangunan kota sebagai penjabaran Rencana Detail tata Ruang Kota (RDTRK), (c) merencanakan pola lingkungan peruntukan, pola intensitas bangunan, pola saluran air, pola jaringan instalasi listrik, telkom, air minum dan sebagainya, (d) mengadakan penelitian dan memberikan pertimbangan rencana-rencana yang dibat oleh Lembaga-lembaga Pemerintah maupun Swasta/masyarakat, (e) menyusun konsep Pengembangan Perencanaan Kota untuk

diajukan/disampaikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), (f) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Perencanaan dan Pengembangan Kota.

Sub Seksi Perencanaan Teknik Ruang mempunyai beberapa tugas, yaitu: (a) mencari, mengumpulkan, mensistematisasikan dan mengolah data sebagai bahan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK), (b) melaksanakan penelitian secara terus menerus untuk kepentingan penyusunan rencana teknik ruang kota berdasarkan Rencana Detail Ruang Kota, (c) menyusun rencana teknik ruang kota dalam rangka pelaksanaan Program Pembangunan Kota, meliputi prasarana, fasilitas umum kota, utilitas, teknik lalu lintas, teknik penyehatan dan sebagainya, (d) melayani masyarakat yang memerlukan keterangan mengenai perencanaan kota, (e) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Perencanaan dan Pengembangan.

Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota mempunyai tugas: (a) melaksanakan pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan rencana kota yang meliputi penerapan rencana kota, (b) melaksanakan pemantapan terhadap kegiatan pelayanan rencana kota hingga penerapannya, (c) melaksanakan penertiban terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan yang menyimpang dari

ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dan mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran atau hal-hal yang negatif atas peraturan pendirian bangunan, (d) menampung masalah dan pengadaan yang berkaitan dengan rencana kota atau perkembangan kota serta mengusahakan penyelesaiannya, (e) melaksanakan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pembangunan baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun pemerintah, (f) memberikan pertimbangan atas permohonan izin bangunan, izin perkecualian, usul pembongkaran dan keterangan-keterangan lain yang diperlukan dalam Pembangunan, (g) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Tata Kota Daerah.

Seksi Pengendalian dan pemanfaatan Ruang Kota terdiri atas: Sub Seksi Pengawasan, dan Sub Seksi Perizinan.

Sub Seksi Pengawasan mempunyai tugas: (a) melaksanakan pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan rencana kota yang meliputi penerapan rencana kota, (b) membuat rekomendasi dan pertimbangan dalam penerapan rencana kota, (c) melaksanakan pemantauan terhadap kegiatan pelayanan rencana kota hingga penerapannya, (d) melakukan penertiban terhadap kegiatan pembangunan yang menyimpang dari ketentuan

peraturan tata ruang kota yang berlaku dan mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran, (e) melaksanakan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta atau masyarakat, (f) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota.

Sub Seksi Perizinan mempunyai tugas: (a) membeikan izin, pertimbangan mengenai lokasi atau letak tanah sesuai dengan ketentuan tata ruang kota sebagai kelengkapan izin bangunan, izin perkecualian, izin pembongkaran dan keterangan lain yang diperlukan dalam mendirikan bangunan sesuai dengan rencana tata ruang kota, (b) memberikan penerangan atau petunjuk tentang tata cara dan ketentuan-ketentuan dalam mendirikan bangunan sesuai dengan rencana pengembangan kota dan rencana tata ruang kota, (c) meneliti usulan mendirikan bangunan sesuai dengan peruntukan ruang/wilayah kota, (d) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota.

3. Struktur Normatif Pencatatan Sipil

Pelayanan catatan sipil diberikan oleh Kantor Catatan Sipil. Berkenaan dengan landasar

normatif kerja kantor ini berikut disajikan berdasarkan Keputusan Walikotaamadya Kepala Dati II Malang Nomor 168 Tahun 1988 tentang Susunan Organisasi dan Tatakereja Kantor Catatan Sipil Kotamadya Dati II Malang.

Berdasarkan pasal-pasalny, Kantor Catatan Sipil adalah perangkat wilayah yang langsung berada dan bertanggung jawab kepada Walikotaamadya Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah, Kantor Catatan Sipil dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Catatan Sipil.

Kantor Catatan Sipil mempunyai tugas membantu Walikotaamadya kepala Daerah dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan dan penyuluhan dibidang Catatan Sipil.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut Kantor Catatan Sipil Kotamadya Dati II Malang mempunyai fungsi: (a) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Kelahiran, (b) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Perkawinan, (c) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Perceraian, (d) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak, (e) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Kematian, (f) pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengasuhan dan Pengesahan Anak dan Akta kematian, (g) melakukan

kegiatan penyuluhan Catatan Sipil, (h) melakukan urusan Tata Usaha.

Kantor Catatan Sipil terdiri atas: Sub Bagian Tata Usaha, Seksi Pelayanan, dan Seksi Data dan Penyuluhan.

Sub Bagian Tata Usaha mempunyai tugas memberikan pelayanan tehnik dan administratif kepada seluruh satuan organisasi dalam lingkungan Kantor Catatan Sipil serta melakukan urusan keuangan.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Sub Bagian Tata Usaha mempunyai fungsi: (a) melakukan urusan surat menyurat, (b) melakukan urusan keuangan, (c) melakukan urusan kepegawaian, rumah tangga dan perjalanan dinas.

Sub Bagian Tata Usaha terdiri atas: Urusan Umum, dan Urusan Keuangan. Urusan Umum mempunyai tugas melakukan urusan surat menyurat, kearsipan, penggandaan, pengetikan, kepegawaian, rumah tangga, perjalanan dinas dan memelihara barang-barang inventaris.

Urusan Keuangan mempunyai tugas melakukan urusan keuangan.

Seksi Pelayanan mempunyai tugas melakukan Pencatatan Sipil bagi Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut ini Seksi Pelayanan mempunyai tugas: (a) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Kelahiran, (b) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Perkawinan, (c) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Perceraian, (d) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak, (e) Pencatatan dan penerbitan kutipan Akta Kematian, (f) menyelesaikan terhadap pelaporan kelahiran, kematian, perkawinan/perceraian yang terlambat melaporkannya.

Seksi Pelayanan terdiri atas: Sub Seksi Kelahiran, Kematian, Pengakuan dan Pengesahan anak, dan Sub Seksi Perkawinan dan Perceraian.

Sub Seksi Kelahiran, Kematian, Pengakuan dan Pengesahan anak mempunyai tugas mempersiapkan pencatatan dan penerbitan Akta Kelahiran, Akta kematian biasa dan yang terlambat pelaporannya, serta Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak,

Sub Seksi Perkawinan dan Perceraian mempunyai tugas mempersiapkan pencatatan dan penerbitan Akta Perkawinan dan Akta Perceraian.

Seksi Data dan Penyuluhan mempunyai tugas menyimpan dan memelihara dokumen Catatan Sipil dan melaksanakan pengiriman register Akta Catatan Sipil ke Pengadilan Negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta

melaksanakan dan menyelenggarakan kegiatan penyuluhan dan evaluasi pelaksanaan seluruh kegiatan Kantor Catatan Sipil.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut Seksi Data dan penyuluhan mempunyai tugas: (a) menyusun dan memelihara register Akta Catatan Sipil, (b) melakukan pengiriman register Catatan Sipil ke Pengadilan Negeri, (c) melayani masyarakat yang memerlukan salinan Akta, (d) melakukan pencatatan atas perubahan-perubahan (perubahan dan pembetulan nama, perubahan status, perubahan karena peraturan perundang-undangan), (e) memberi bantuan kepada masyarakat dalam penyelesaian masalah Catatan Sipil, (f) menyusun rencana dan melakukan kegiatan Catatan Sipil, (g) melakukan evaluasi atas pelaksanaan seluruh kegiatan Catatan Sipil.

Seksi Data dan Penyuluhan terdiri atas: Sub Seksi Penyimpanan dan Perubahan, dan Sub Seksi Penyuluhan dan Evaluasi.

Sub Seksi Penyimpanan dan Perubahan mempunyai tugas menyusun dan memelihara register Akta Catatan Sipil, mengirim register Catatan Sipil ke Pengadilan Negeri, melayani masyarakat yang memerlukan salinan Akta, melakukan pencatatan atas perubahan dan penambahan nama, perubahan status dan perubahan karena peraturan perundang-

undangan serta memberi bantuan kepada masyarakat dalam penyelesaian masalah Catatan Sipil,

Sub Seksi Penyuluhan dan Evaluasi mempunyai fungsi mempersiapkan pembinaan penyuluhan Catatan Sipil serta mengadakan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan Catatan Sipil.

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Kantor, Kepala Sub Bagian, Kepala Seksi, Kepala Urusan dan Kepala Sub Seksi wajib menerapkan prinsip koordinaasi, integrasi dan sentralisasi secara vertikal dan horisontal baik dalam lingkungan masing-masing maupun antar satuan organisasi dalam lingkungan Pemerintah Daerah serta dengan instansi lain sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing.

Setiap Pimpinan Satuan Organisasi dalam lingkungan Kantor Catatan Sipil bertanggung-jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya masing-masing dan memberikan bimbingan serta petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya,

Setiap Pimpinan dalam Satuan Organisasi wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk-petunjuk dan bertanggung-jawab kepada atasan masing-masing dan menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya,

Setiap Laporan yang diterima oleh Pimpinan Satuan Organisasi dari bawahan wajib diolah dan dipergunakan sebagai bahan penyusunan laporan

lebih lanjut dan untuk memberikan petunjuk-petunjuk kepada bawahannya.

Para Kepala Seksi pada Kantor Catatan Sipil menyampaikan laporan kepada Kepala Kantor Catatan Sipil dan Kepala Sub Bagian Tata Usaha menyusun laporan berkala Kantor Catatan Sipil.

Dalam menyampaikan laporan masing-masing kepada atasan, tembusan laporan disampaikan pula kepada Satuan Organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

Dalam melaksanakan tugasnya setiap Pimpinan Satuan Organisasi dibantu oleh Pimpinan Satuan Organisasi bawahannya dan dalam rangka pemberian bimbingan kepada bawahan masing-masing mengadakan rapat berkala.

4. Struktur Normatif Layanan Kependudukan

Pelayanan kartu tanda penduduk khususnya di tingkat terakhir, diberikan oleh Kantor Kecamatan. Berkenaan dengan landasan kerjanya, berikut disajikan berdasarkan Keputusan Mendari Nomor 82 Tahun 1984 dan Nomor 83 Tahun 1984 tentang Pola Organisasi Pemerintah Wilayah Kecamatan dan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Wilayah Kecamatan.

Berdasarkan pasal-pasalny, camat mempunyai tugas sebagai Kepala Wilayah yang memimpin

penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Kecamatan yang berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada Bupati Walikotamadya atau Walikota yang bersangkutan;

Dalam hal ditetapkan pejabat Pembantu Bupati/Walikotamadya, Camat dalam menjalankan tugasnya berada di bawah koordinasi Pembantu Bupati/Walikotamadya.

Camat mempunyai tugas menetapkan pelaksanaan serta penyelenggaraan segala urusan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di Kecamatan.

Sekretariat Wilayah Kecamatan adalah unsur staf yang langsung berada di bawah Camat dalam menyelenggarakan segala urusan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di Kecamatan. Sekretariat Wilayah Kecamatan dipimpin oleh seorang Sekretaris Wilayah Kecamatan yang berada di bawah dan bertanggung-jawab langsung kepada Camat.

Sekretariat Wilayah kecamatan mempunyai tugas membantu Camat dalam melaksanakan tugasnya melaksanakan pembinaan administrasi dan memberikan pelayanan teknik administratif kepada seluruh perangkat pemerintah Wilayah Kecamatan.

Satuan Polisi Pamong Praja adalah Perangkat Pemerintah Wilayah Kecamatan yang membantu Camat

dalam menyelenggarakan pemerintahan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seorang Mantri Polisi Pamong Praja yang berada di bawah dan bertanggung-jawab langsung kepada Camat.

Unsur Aparat Departemen Dalam Negeri adalah Aparat Departemen Dalam Negeri yang diperbantukan kepada Camat untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu Departemen Dalam Negeri di Wilayah Kecamatan yang sehari-hari bertanggung-jawab kepada Camat dan secara fungsional dibina oleh perangkat yang menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut di Kabupaten/Kotamadya.

Dalam melaksanakan tugasnya Camat melaksanakan koordinasi atas Instansi Vertikal dan Instansi Otonom di Kecamatan. Pimpinan setiap satuan organisasi wajib bekerja sama dengan Pimpinan Satuan Organisasi lain, di bawah koordinasi Camat sesuai dengan tugas masing-masing; Pimpinan setiap Satuan Organisasi dalam lingkungan pemerintahan Wilayah Kecamatan wajib memimpin bawahannya serta memberikan bimbingan, pertunjuk dan pengawasan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

B. Struktur Fisik dan Psikologis

Konteks interaksi pelayanan masyarakat yang terlebih dulu teridentifikasi adalah konteks struktural birokrasi pelayanan masyarakat berupa kontradiksi peran, yang sebagiannya karena perangkat ketertekanan fisik dan psikologis, serta keterbatasan sumberdaya untuk melaksanakan kegiatan:

1. Kontradiksi Peran

Sebagaimana dirasakan oleh para petugas pelayanan, sebenarnya mereka menghadapi semacam kebingungan dalam mengambil peran, apakah mereka berperan sebagai pelayan masyarakat, sebagai bawahan, atau sebagai aparat negara. Dalam kenyataannya, tolok-ukur penilaian yang umum berlaku bisa berubah-ubah. Ketika dihadapkan pada pilihan melaksanakan peraturan secara disiplin atau mengikuti petunjuk atasan yang "menyimpang", misalnya, para pegawai ini benar-benar merasa kebingungan.

Sebagai contoh, suatu ketika adik Menteri Dalam Negeri datang ke kantor kotamadya dan langsung menemui Walikota dengan membawa berkas permohonan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Permohonan tersebut tidak melalui prosedur normal sebagaimana ditetapkan dalam peraturan pemrosesan IMB, tetapi melalui atasan para petugas

pelayanan. Jadi, apa yang berlangsung adalah perintah dari atasan untuk segera memproses permohonan IMB tersebut.

Dalam kasus demikian, meskipun ada kesibukan luar biasa dalam pelayanan melalui prosedur normal, seringkali pegawai tersebut harus memomorduakan peraturan, dan mendahulukan perintah atasan. Bahkan, tidak jarang mereka harus berkorban dengan membebaskan pihak yang bersangkutan dari kewajiban membayar sejumlah biaya tertentu. Tampaknya, kontradiksi peran yang diharapkan dari para pegawai merupakan salah satu wujud konteks struktural yang sangat mempengaruhi tertib pelayanan masyarakat.

2. Ketertekanan Fisik dan Psikologis

Konteks struktural kedua yang sangat mempengaruhi perilaku petugas pelayanan masyarakat dengan warga masyarakat adalah ketertekanan fisik dan psikologis. Tampak jelas, semakin rendah jabatan seorang pegawai, maka semakin rendah pula kewenangan yang dimiliki, dan semakin sempit ruang kerja mereka.

Dengan kewenangan yang sangat terbatas, maka bila terjadi permasalahan sedikit saja antara petugas dengan warga masyarakat yang dilayani, mereka hampir tidak memiliki keberanian untuk

mengambil keputusan sendiri. Padahal, untuk mengkonsultasikan permasalahan tersebut, para petugas di loket pelayanan harus bisa menyesuaikan waktunya dengan kesibukan, dan bahkan suasana psikologik atasan mereka. Untuk situasi demikian, maka para petugas pelayanan cenderung berpegang pada peraturan secara kaku. Perkecualian hanya bisa diberikan bila seijin atasan mereka.

Dengan ruang kerja yang sempit dan seringkali berpembatas antara petugas pelayanan dengan warga masyarakat yang dilayani, maka interaksi di antara mereka cenderung berlangsung secara asimetrik. Artinya, intensitas interaksi antara petugas dengan warga masyarakat, apakah berlangsung secara impersonal atau interpersonal, sangat bergantung pada kesukarelaan petugas. Selain itu, interaksi yang berlangsung di antara mereka juga sangat terlindung dari pihak lain yang tidak berkepentingan, termasuk dari sesama warga yang sedang menunggu dilayani.

3. Keterbatasan Sumberdaya

Hampir semua kegiatan pelayanan birokrasi kepada masyarakat berlangsung dalam konteks keterbatasan waktu dan informasi. Hal ini tidak hanya dirasakan dari perspektif petugas

pelayanan, tetapi juga warga masyarakat yang dilayani.

Berkaitan dengan kedua unsur konteks struktural lainnya, para petugas pelayanan juga menghadapi keterbatasan untuk memperoleh peralatan dan bantuan teknik untuk melaksanakan tugasnya. Permasalahannya, warga masyarakat yang dilayani seringkali tidak memahami dan tidak mau peduli dengan apa yang dihadapi oleh petugas.

Jadi, walaupun secara eksternal konteks struktural birokrasi bersifat memberdayakan (*enabling*) para petugas dan mengendala (*constraining*) bagi warga masyarakat yang dilayani, secara internal justru konteks struktural itu menempatkan para petugas dalam situasi tertekan dan tidak berdaya.

C. Konteks Meso-Prosedural

Dalam konteks struktural tersebut, muncul struktur meso dimana aneka ragam mekanisme sebagai strategi untuk mengakomodasi dan menanggapi berbagai kondisi struktural birokrasi pelayanan. Berikut akan dibahas dua mekanisme pokok pembentukan konteks meso birokrasi pelayanan masyarakat.

1. Mekanisme Penyederhanaan dan Perutinan

Dalam kasus birokrasi pelayanan masyarakat, jelas ada perbedaan penekanan tujuan antara para

petugas dengan warga masyarakat yang dilayani. Karena itu, interaksi pelayanan berlangsung melalui sebuah sistem tawar-menawar yang rumit dan sulit untuk diramalkan.

Berbeda dengan warga masyarakat yang hubungannya dengan petugas pelayanan bersifat bisa sangat sekilas, sehingga tidak mampu mengembangkan mekanisme tertentu, maka dalam menghadapi permasalahan yang kompleks karena ragam sifat dan perilaku masyarakat yang dilayani juga sangat bervariasi, para petugas pelayanan masyarakat mampu mengembangkan mekanisme birokratik yang relatif menetap agar tugas bisa dilakukan dengan mudah dan aman.

Paling tidak, ada dua mekanisme pelaku birokrasi untuk mempermudah tugasnya. Masing-masing adalah penyederhanaan, perutinan, dan pemilahan. Dengan penyederhanaan dan perutinan, para petugas birokrasi bisa dengan cepat mengambil keputusan, mengurangi tekanan dan menyiasati keterbatasan sumberdaya.

Penetapan jam pelayanan secara ketat, misalnya, merupakan siasat petugas terhadap keterbatasan waktu dan tenaga. Demikian juga, pembatasan minimal berapa berkas yang bisa diajukan ke atasan untuk ditandangani, merupakan bentuk perutinan dan penyederhanaan agar bisa

bekerja lebih efisien, sekaligus bisa menjadi alasan ampuh apabila ada warga masyarakat yang "memaksa" untuk dilayani lebih cepat.

2. Mekanisme Pemilahan dan Pelabelan

Mekanisme pemilahan terhadap berkas-berkas yang diajukan oleh warga masyarakat juga tampak digunakan sebagai strategi mengakomodasi keterbatasan sumberdaya. Secara umum, mekanisme ini muncul karena petugas pelayanan harus mampu membedakan berkas mana yang harus memperoleh prioritas, baik karena telah sesuai dengan prosedur yang diharapkan maupun karena ketakutan menghadapi tekanan struktural dari atasan.

Pemilahan mengacu prosedur normal biasa dilakukan dengan memeriksa kelengkapan dan kebenaran berkas-berkas yang disyaratkan untuk memperoleh pelayanan secara cepat dan lancar. Biasanya, berkas-berkas yang lengkap dengan segera disatukan. Sedangkan yang belum lengkap disendirikan untuk disampaikan kembali kepada yang bersangkutan agar dilengkapi.

Bila kebetulan sedang longgar, maka petugas yang bersangkutan akan menjelaskan secara ringkas kepada warga masyarakat yang dilayani. Bila sedang sibuk atau malas, maka petugas yang bersangkutan menyuruh warga masyarakat untuk membaca persyaratan-persyaratan memperoleh

pelayanan. Namun, untuk yang kedua ini, tidak semuanya bisa dilakukan, karena beberapa unit kerja pelayanan justru tidak mengkomunikasikan secara jelas dan tertulis tentang syarat-syarat apa yang harus dipenuhi untuk memperoleh pelayanan secara cepat dan lancar.

Pemilahan juga dilakukan berdasarkan asal-usul berkas yang harus diproses. Bila berkas yang harus diproses berasal dari "atas", maka dengan segera akan dilayani. Dalam kasus demikian, kelengkapan berkas disikapi sebagai sekedar "formalitas", yang walaupun tetap diminta, tetapi bisa disusulkan.

Mekanisme pemilahan berkaitan erat dengan mekanisme pelabelan. Dengan memberi tanda-tanda tertentu, misalnya berbentuk lampiran disposisi atau dengan paraf dan tanda ACC, para petugas dan pejabat bisa dengan mudah mengambil keputusan berkas mana yang harus diprioritaskan.

Pelabelan ternyata tidak hanya dilakukan oleh para petugas terhadap berkas-berkas yang diajukan, tetapi juga terhadap individu yang mengajukan permohonan untuk dilayani. Jadi selain memberi label mekanistik seperti terungkap dalam istilah "jalur tol", "dari atas", "dari rekan sendiri", petugas pelayanan juga bisa dan biasa

menaksir status sosial dan kredibilitas warga masyarakat yang dilayani.

D. Konteks Kesadaran Para Pelaku

Konteks kesadaran menunjuk pada aspek fenomenologik interaksi yang mengacu pada penafsiran para pelaku, petugas pelayanan masyarakat dan warga masyarakat yang dilayani, terhadap objek pelayanan dan pasangan interaksi.

1. Penafsiran Petugas

Cara petugas pelayanan memberikan pemaknaan terhadap objek pelayanan ternyata juga menentukan pola perilaku mereka. Secara umum, ada tiga pola pemaknaan petugas terhadap kegiatan pelayanan masyarakat. Masing-masing adalah pemaknaan kegiatan pelayanan masyarakat sebagai pelaksanaan peraturan, sebagai pelaksanaan tugas dari atasan, dan sebagai sarana mencari keuntungan ekonomi.

Dalam memberikan pelayanan, mereka yang memberi makna subjektif pelayanan sebagai tugas dari atasan, cenderung terpaku pada petunjuk dari atasan. Bahkan ketika sudah ada ketentuan tentang prosedur pelayanan, mereka masih lebih patuh terhadap petunjuk dari atasan daripada kepada prosedur yang telah ditetapkan. Dengan ungkapan lain, ada di antara petugas pelayanan masyarakat yang lebih melihat dirinya sebagai bawahan

dibanding sebagai aparat negara.

Mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan masyarakat sebagai pelaksanaan peraturan cenderung patuh terhadap ketentuan dan peraturan tertulis. Seandainya atasan mereka berkeberatan terhadap apa yang mereka lakukan -- yang sering terjadi justru karena atasan belum sempat mempelajari secara seksama ketentuan di instansi tersebut -- tidak jarang mereka ini membela kepentingan warga masyarakat yang telah mengikuti prosedur. Dengan ungkapan lain, mereka adalah petugas pelayanan yang lebih melihat dirinya sebagai aparat negara dibanding sebagai bawahan pejabat tertentu.

Dalam kategori pemaknaan subjektif pelayanan sebagai pelaksanaan peraturan, tercakup pula mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan sebagai pengabdian kepada masyarakat. Meskipun tetap mengacu pada peraturan, mereka juga bisa mencari kemungkinan-kemungkinan lain yang akan memudahkan warga masyarakat yang dilayani. Namun demikian, tidak berarti bahwa mereka berani mengubah aspek struktural berupa ketentuan dan peraturan. Bagi mereka, penegakan ketentuan dan peraturan tidak selalu berarti menyulitkan masyarakat. Mereka ini hanya berani menawar dalam bentuk menyelesaikan dulu tugas ke

dalam, sambil memberi kesempatan warga masyarakat untuk memenuhi segala persyaratan prosedural.

Hal ini terbukti, misalnya, ketika ada seseorang yang mengajukan permohonan akte kelahiran. Walaupun persyaratan yang diajukan masih kurang, petugas garis-depan tetap memproses akte kelahiran hingga selesai. Hanya saja, akte kelahiran itu tidak bisa diambil hingga warga yang bersangkutan memenuhi, dengan menyusulkan, seluruh persyaratan yang ditetapkan. Dengan ungkapan lain, mereka ini lebih melihat dirinya orang yang memiliki peluang dan kewenangan yang bisa digunakan untuk ikut membantu sesama warga masyarakat. Mereka ini tampaknya mampu mengambil jarak dari baik dari aturan dan kewenangan maupun dari desakan warga masyarakat, sehingga mereka juga bisa memantau, merenungkan dan menilai serta mencari jalan tengah di antara keduanya.

Mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan masyarakat sebagai cara pemenuhan kepentingan pribadi, terbagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pada keuntungan ekonomik dan yang menekankan pada pemenuhan akan prestise sosial. Mereka yang menekankan pada keuntungan ekonomi cenderung memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang berhubungan dengan kepentingan pribadi mereka. Bisa dikatakan bahwa mereka ini bersikap

mendua.

Sebagai contoh yang cukup jelas, meskipun harus mengorbankan aturan dan atasan, asalkan perilakunya menguntungkan secara pribadi, maka hal itu akan tetap dilakukan. Demikian juga, meskipun harus mengorbankan perasaan dan kepentingan masyarakat, asalkan hal itu menguntungkan secara pribadi, maka hal itu juga akan tetap dilakukan.

Keuntungan pribadi ini tidak selalu berkaitan dengan perolehan yang bersifat kekinian dan kedisinian, tetapi juga keuntungan di masa depan dan di tempat lain. Jadi hal itu bisa berarti kemudahan kenaikan pangkat dan jabatan, atau berarti pula keuntungan ekonomik yang diperoleh dari warga masyarakat yang mereka layani. Dengan ungkapan lain, mereka ini selalu memantau dan mempertimbangkan terutama hal-hal yang menyangkut kepentingan pribadinya. Mereka lebih melihat dirinya sebagai semacam penjual jasa, baik kepada atasan maupun warga masyarakat, dibanding sebagai pegawai abdi negara, apalagi abdi masyarakat.

Mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan masyarakat cara pemenuhan kebutuhan akan prestise sosial cenderung menilai tinggi diri dan jabatannya. Mereka merasa perlu

membuktikan diri sebagai orang yang tidak gila harta dan gila jabatan. Tetapi tampak bahwa mereka sangat membutuhkan penghargaan dalam bentuk lain. Bagi mereka, kewenangan dan kegiatan melayani masyarakat tidak lain merupakan semacam cara untuk memenuhi kebutuhan sosialnya. Dengan ungkapan lain, petugas pelayanan masyarakat yang lebih melihat dirinya sebagai orang murah hati yang jasa baiknya harus diakui warga masyarakat.

2. Penafsiran Masyarakat

Berbeda dengan penafsiran yang diberikan oleh para petugas pelayanan masyarakat, penafsiran warga masyarakat atas kegiatan pelayanan tidak beraneka-ragam. Secara umum, warga masyarakat memiliki tiga pola penafsiran pelayanan masyarakat, yaitu: sebagai semata kewajiban warga masyarakat, sebagai semata hak warga masyarakat, dan sebagai jasa yang dapat dibeli.

Mereka yang memberi makna subjektif pelayanan masyarakat sebagai hak warga masyarakat cenderung bertolak dari pikiran bahwa sebenarnya secara pribadi mereka tidak membutuhkan pelayanan seperti itu. Dalam kasus pelayanan akte kelahiran, Ijin Mendirikan Bangunan, Kartu Tanda Penduduk, Ijin Usaha dan sejenisnya, mereka merasakannya sebagai keterpaksaan.

Menurut mereka, pemilikan semua jenis surat tersebut pada dasarnya diwajibkan oleh pemerintah. Jadi, meskipun mereka mengakui bahwa dengan memiliki surat-surat tersebut mereka bisa terhindar dari berbagai kesulitan, mereka juga mengetahui bahwa kesulitan itu juga ditimbulkan oleh pemerintah. Karena itu, mereka merasa tidak senang bila mereka tidak memperoleh pelayanan secepat dan selancar mungkin. "Bukankah warga masyarakat yang meminta pelayanan pada hakekatnya justru menunaikan kewajiban sebagai warga masyarakat?", demikian alasan yang mereka ajukan.

Meskipun berupaya memperoleh surat-surat agar tidak menghadapi kesulitan, mereka tidak bisa menerima bila mereka harus mengeluarkan biaya yang tidak semestinya. Jadi, dalam upaya memperoleh pelayanan, mereka cenderung menempuh prosedur normal. Bila mereka terpaksa menghadapi petugas yang mempertanyakan surat-surat yang diperlukan, mereka cenderung melemparkan alasan bahwa mereka sudah mengurusnya, tetapi justru pihak petugas pelayanan yang lamban atau mempersulit mereka. Tidak jarang kelompok ini terlibat percekocokan dengan petugas pelayanan masyarakat.

Mereka yang memberi makna subjektif pelayanan sebagai kewajiban warga masyarakat

lebih bertolak dari pikiran bahwa memiliki berbagai surat memang mereka butuhkan. Mereka lebih menekankan nilai guna surat-surat yang mereka perlukan daripada mempersoalkan asal-usul keharusan memiliki surat-surat tersebut.

Karena lebih menekankan nilai guna surat-surat tersebut bagi mereka sendiri, maka mereka pun berupaya keras untuk memperolehnya secara secara "baik", dalam arti harus menurut pihak yang berwenang. Tidak jarang mereka ini tanpa rasa terpaksa mau mengeluarkan biaya atau tenaga ekstra untuk mendapatkannya. Artinya, sebenarnya mereka tidak terlalu memahami prosedur normal, atau walaupun memahami mereka tidak kuasa menolak prosedur yang "menyimpang".

Dari sudut pandang mereka, yang penting segera memperoleh apa yang mereka perlukan agar segera bisa memetik kegunaannya, dan menunjukkan diri sebagai warga kota yang "baik", dalam arti tidak melawan pegawai pemerintah. Karena itu, kelompok ini tidak jarang menjadi korban intimidasi beberapa petugas yang berorientasi keuntungan ekonomi.

Mereka yang memberi makna subjektif pelayanan sebagai jasa yang bisa dibeli cenderung menggunakan kekuatan uang untuk memperoleh pelayanan secepat dan semudah mungkin. Bagi

mereka, apa pun bisa dibeli. Bila mereka merasa mampu membeli atasan pegawai yang melayani, mereka dengan berani akan mengintimidasi pegawai yang bersangkutan.

Namun demikian, tidak jarang pula kelompok masyarakat ini sangat bermurah hati kepada pegawai dengan selalu memberi imbalan uang setelah mereka memperoleh apa yang mereka perlukan. Bila mereka kurang yakin bahwa permohonannya segera diproses, maka mereka berusaha membuat kesepakatan dengan menjanjikan imbalan dengan jumlah tertentu. Karena itu, mereka ini merupakan kelompok yang sangat berpotensi menjalin hubungan melalui kolusi dengan para pegawai.

BAB VI

BAB VI

GAYA-GAYA NEGOSIASI DALAM INTERAKSI
BIROKRASI GARIS DEPAN DENGAN WARGA KOTA

Pengamatan lapangan menunjukkan ada delapan gaya negosiasi. Walaupun semua tertib terjadi sebagai hasil interaksi antara petugas dengan warga masyarakat, berdasarkan pihak mana yang lebih dominan dalam proses interaksi secara longgar tujuh tertib hasil negosiasi tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu: (1) tertib hasil negosiasi yang relatif berpusat pada petugas, mencakup intimidasi, kolusi, dan kompensasi, (2) tertib hasil negosiasi yang relatif berpusat pada warga masyarakat, yang mencakup kecurangan dan percekcoakan, dan (3) tertib hasil negosiasi yang bersifat interaktif, mencakup pertukaran, kompromi dan kerjasama.

Namun demikian, karena konsep tertib-tersiasati (*negotiated-order*) yang terbentuk karena gaya penyiasatan para pelaku interaksi secara teoretik dipertentangkan dengan konsep tertib-berperaturan (*regulated-order*). Karena itu, untuk memahami bagaimana gaya penyiatan membentuk tertib-tersiasati, terlebih dulu disajikan paparan tentang tertib-berperaturan.

A. Tertib-Berperaturan Pelayanan Masyarakat

Tertib berdasarkan aturan guna perolehan ijin usaha berbeda-beda antara satu jenis usaha dengan jenis usaha lain. Secara umum, tertib-aturan perijinan usaha diprasayarati oleh sejumlah persyaratan terkait. Paling tidak, seseorang yang akan mengajukan ijin usaha harus: (1) memiliki kartu tanda penduduk yang masih berlaku, (2) mengurus Nomor Pokok Wajib Pajak, (3) memiliki bangunan tempat usaha yang berijin, (4) mengurus ijin berdasar undang-undang gangguan, (5) memiliki semacam proposal usaha berisi keterangan perusahaan, pengusaha, pemilik, mesin-mesin, kapasitas produksi atau besar usaha, dan jaminan keselamatan kerja, (6) menyediakan pas foto terakhir, (7) membeli blangko permohonan ijin, dan (8) membayar lunas retribusi kepada dinas pendapatan daerah.

Bila diperhatikan, birokrasi pelayanan berdasar peraturan untuk memperoleh perijinan usaha memang cukup panjang, dan bersentuhan dengan banyak sekali biro dan birokrat. Bila pemrosesan semua persyaratan dimulai dari awal maka seseorang pendatang yang ingin membuka usaha dengan ijin, harus menghabiskan cukup banyak waktu untuk memproses ijin usahanya.

Walaupun seandainya seluruh persyaratan sudah tersediakan, perkiraan waktu yang diberikan untuk pengeluaran ijin usaha berkisar antara tiga bulan

hingga enam bulan, tergantung pada jenis usaha. Memperhatikan panjangnya birokrasi pelayanan masyarakat di bidang ini, bukan mustahil bila para pengusaha menengah ke atas tidak pernah memproses sendiri ijin usaha mereka.

Pemerolehan ijin mendirikan bangunan, mensyaratkan: (1) foto copy bukti kepemilikan tanah yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang, sesuai dengan lokasi tanah tempat bangunan, (2) gambar teknik rencana bangunan, (3) perhitungan dan gambar konstruksi beton, baja atau kayu, apabila rumah bertingkat, (4) fotocopy advis planning dari Dinas Tata Kota Daerah yang dilegalisasi, (5) Surat Keterangan tidak keberatan dari tetangga sekitar bila rumah bertingkat, (6) fotokopi KTP, (7) memperoleh dan mengisi formulir permohonan bermeterai, dan (8) membayar retribusi IMB yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Seperti halnya ijin usaha, birokrasi pelayanan berdasar peraturan untuk memperoleh perijinan bangunan juga cukup panjang, dan bersentuhan dengan banyak sekali biro dan birokrat. Bila pemrosesan semua persyaratan dimulai dari awal maka seseorang yang ingin membangun atau merenovasi rumah tinggal saja, dan ingin memproses sendiri perijinannya, harus menghabiskan cukup banyak waktu dan ongkos untuk memproses ijin bangunannya.

Bila seluruh persyaratan sudah tersediakan, perkiraan waktu yang diberikan untuk pengeluaran ijin usaha berkisar antara satu minggu hingga tiga bulan, tergantung ada atau tidak adanya pejabat yang berwenang memberikan ijin, yaitu Kepala Dinas Pekerjaan Umum. Memperhatikan panjangnya birokrasi pelayanan masyarakat serta kemungkinan ongkos yang harus ditanggung, bukan mustahil bila banyak rumah tinggal di Kotamadya Malang yang dibangun tanpa mengindahkan ijin mendidikan bangunan.

Pemerolehan akte kelahiran dari Kantor Catatan Sipil, mensyaratkan: (1) foto copy surat nikah atau akte perkawinan orangtua yang dilegalisasi KUA atau Catatan Sipil, (2) Fotokopi kartu susunan keluarga dilegalisasi, (3) surat kelahiran atau keterangan kelahiran dari kelurahan atau desa, asli dan fotokopi, (4) surat kelahiran dari dokter atau bidan atau dukun, asli dan fotokopi, (5) fotokopi KTP orangtua yang masih berlaku dilegalisasi, (6) fotokopi KTP dua orang saksi yang masih berlaku masing-masing dilegalisasi, dan (7) blangko permohonan dan surat pengantar dari kelurahan yang sudah diisi agar difotokopi. Untuk proses pemerolehan akte kelahiran ini, harus diurus sendiri oleh orangtuanya atau tidak bisa diwakilkan kepada orang lain.

Seperti halnya proses perijinan, birokrasi pelayanan berdasar peraturan untuk memperoleh akte kelahiran juga cukup panjang dan bersentuhan dengan banyak sekali biro dan birokrat. Bila pemrosesan semua persyaratan dimulai dari awal maka seseorang yang ingin memperoleh akte kelahiran bagi anaknya, paling tidak harus menyisihkan waktu satu minggu, dan berminggu-minggu menunggu giliran penulisan dan penandatanganan oleh pejabat yang berwenang. Memperhatikan panjangnya birokrasi pelayanan masyarakat jenis ini, serta kemungkinan ongkos yang harus ditanggung, tidak mengherankan bila banyak sekali anak-anak yang oleh orangtuanya belum dicarikan akte kelahiran. Sedangkan akte terlambat, pemrosesannya justru tambah rumit dan biaya yang dikeluarkan pun lebih besar.

Pelayanan kependudukan, mencakup pemberian Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk sebenarnya cukup sederhana. Bermodal surat pindah, bila penduduk baru, seseorang harus melapor ke RT, RW, kemudian Kelurahan dan Kecamatan. Bila Kartu Susunan Keluarga sudah dimiliki, maka yang bersangkutan tinggal meminta surat pengantar dari Ketua RT, diketahui RW, kemudian ke Kelurahan untuk mengisi blangko KTP. Di meja-meja itu biasanya ada semacam sumbangan sukarela, serta dilampiri oleh berbagai bukti kewajiban seperti lunas PBB, iuran Agustusan,

dan beberapa di antaranya iuran untuk pengembangan makam atau fasilitas umum lainnya. Dengan dilampiri foto, blangko diserahkan ke bagian KTP Kecamatan untuk diproses. Sekitar lima hari sampai satu minggu kemudian, KTP bisa diambil dengan membayar sekitar Rp. 2.500,- untuk setiap KTP.

B. Korupsi, Kolusi, Kompensasi, dan Intimidasi

Banyak gaya negosiasi yang bersifat tidak resmi dan tergolong melanggar aturan interaksi antara birokrasi garis depan dengan warga kota dalam konteks pelayanan masyarakat. Paling tidak ada tiga gaya negosiasi yang berpusat pada petugas, yakni: kolusi, korupsi dan intimidasi. Gaya negosiasi korupsi menunjuk pada segala kegiatan partisipan yang secara keorganissian tidak disetujui dan tidak sah. Secara empiris, gaya korupsi mencakup dua jenis kegiatan, yaitu persekongkolan (*collusion*) dan pemberian imbalan (*compensation*).

Seorang petugas yang melayani pemberian ijin usaha, misalnya, bisa saja secara terang-terangan meminta kepada warga yang dilayani sejumlah uang di luar ketentuan resmi. Tentu saja, permintaan petugas yang bersangkutan dibarengi dengan janji bahwa urusan warga masyarakat tersebut akan diselesaikan secepat dan semudah mungkin. Ilustrasi berdasarkan pengamatan dan wawancara berikut akan menggambarkan

bagaimana gaya kolusi berlangsung dalam pelayanan masyarakat.

Pak Karim, demikian nama lelaki setengah baya tadi dipanggil. Bersamaan dengan kebutuhan mendesak untuk mencarikan akte kelahiran anaknya, Pak Karim mendengar ada dispensasi pemrosesan akte kelahiran. Dalam bayangan Pak Karim, karena ada dispensasi, maka urusan birokratik ini akan lebih mudah dan cepat diselesaikan. Karena itu, meskipun belum membawa persyaratan yang lengkap, Pak Karim hanya membawa fotocopy surat kelahiran anaknya dari bidan kelurahan.

"Saya diberitahu oleh orang-orang kalau sekarang ada dispensasi untuk mengurus akte kelahiran. Kebetulan anak saya lulus tes pekerjaan. Tapi katanya juga harus menyerahkan akte kelahiran. Jadi saya sanggupi untuk mencarikan", demikian kata Pak Karim.

Sesampai di Kantor Catatan Sipil, ternyata pemohon akte kelahiran dan surat-surat lain sangat banyak. Padahal, menurut ceritanya, Pak Karim hanya diberi waktu tiga hari akte kelahiran harus sudah jadi.

"Pak Karim!", demikian panggil petugas loket waktu itu.

"Ya", dengan segera Pak Karim menjawab dan maju ke depan loket.

"Lho syarat-syarat yang lain mana Pak?", tanya petugas loket.

"Syaratnya apa saja pak?", tanya Pak Karim.

"Ya dilihat di situ itu Pak, jangan tanya saja. Di depan itu kan sudah ada pengumumannya. Masa tidak dibaca!", kata petugas loket.

"Ya maaf Pak, orang tidak tahu kok!", jawab Pak Karim tanpa rasa bersalah.

"Sudah...sana mundur dulu Pak, biar yang lengkap dulu saya layani", kata petugas loket (Rekonstruksi hasil pengamatan dan wawancara dengan Pak Karim, 5 s.d. 8 April 1996).

Kutipan tersebut menunjukkan salah satu bentuk siasat awal yang ditempuh oleh seorang birokrat garis depan dalam menerapkan gaya negosiasi korupsi. Ketidak-lengkapan persyaratan serta keterdesakan waktu warga kota yang membutuhkan surat-menyurat cenderung dibaca sebagai peluang untuk melakukan gaya negosiasi korupsi. Berikut adalah kutipan catatan lapangan yang menggambarkan langkah lanjutan dari jenis interaksi ini.

"Maaf pak, kalau semua persyaratannya harus saya lakukan, apa bisa selesai tiga hari lagi?", tanya Pak Karim setelah selesai membaca dan merenungi macam-macam persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon akte kelahiran.

"Ya tidak bisa memastikan Pak. Yang harus dilayani kan banyak. Jadi pokoknya sediakan saja persyaratannya yang lengkap, baru dimasukkan lagi", jawab petugas loket.

Sebelum pulang, Pak Karim sempat duduk-duduk sebentar mencari cara supaya lebih cepat selesai mengurus akte kelahiran anaknya. Pada saat itulah, pengamat mengajak berbincang-bincang. Sengaja pengamat memancing keberanian Pak Karim untuk mencari jalan pintas agar urusannya cepat selesai. Akhirnya, walaupun dengan antri lagi, Pak Karim kembali ke loket.

"Kalau syarat-syaratnya menyusul bagaimana Pak? Maksud saya supaya cepat selesai", kata Pak Karim.

Dari sebelah Pak Karim tampak kalau petugas loket sangat mempertimbangkan pernyataan Pak Karim. Setelah beberapa saat, petugas itu pun berdiri menjawil seorang petugas yang lain.

"Bisa saja dipercepat, tetapi yang memproses dan menandatangani kan bukan saya

pak. Jadi asal Bapak pengertian saja, nanti saya usahakan. Tadi saya sudah tanya petugas yang lain. Bagaimana?", tanya petugas loket.

"Ya nggak apa-apa, nanti syarat-syarat yang saya susulkan", kata Pak Karim.

"Sebentar Pak, Bapak tunggu di sini dulu, nanti saya kembali", kata petugas loket sambil berdiri masuk ke ruangan dalam (Rekonstruksi hasil pengamatan dan wawancara dengan Pak Karim, 5 s.d. 8 April 1996).

Sebegitu jauh, petugas loket catatan sipil tersebut belum menyebut secara jelas soal "harga" pelayanan khusus yang dia berikan. Tidak jelas apa yang dilakukan di ruangan dalam. Berikut adalah pembicaraan dan kesepakatan kedua belah pihak setelah petugas loket kembali.

"Begini Pak. Yang jelas kami akan membantu sepenuhnya. Tapi Bapak juga harus melengkapi persyaratannya. Semuanya, termasuk para saksi dan fotocopy buku nikah yang sudah dilegalisir", kata petugas loket.

"Iya Pak. Kalau buku nikah bisa secepatnya. Kalau saksinya bagaimana pak, apa harus ke sini?", tanya Pak Karim.

"Sebenarnya ya harus begitu. Tapi kalau kesulitan bisa diwakili orang sini saja, yang penting kan selesai aktenya?", jawab petugas loket.

"Lho iya pak, yang penting tiga hari lagi harus sudah selesai. Soalnya sangat diperlukan", jawab Pak Karim.

"Kalau gitu begini. Bapak sekarang meninggalkan saja ongkos administrasi tambahan, supaya cepat dikerjakan", kata petugas loket agak pelan.

"Berapa Pak?", tanya Pak Karim.

"Yah... berapalah, soalnya bukan untuk saya pribadi. Nanti sajalah kalau memang masih kurang kan bisa besok lusa sambil Bapak mengambil aktenya", jawab petugas loket.

"Itu dulu pak ya?", kata Pak Karim sambil menyerahkan stofmap berisi fotocopy surat kelahiran dan uang, yang kata Pak Karim, sebanyak Rp 25.000,-

"Ya, nanti saya lihatnya, kalau kurang nanti saya beritahu", jawab petugas loket sambil membuka stofmap dan memberi tanda tentang tanggal penyelesaian akte kelahiran.

Akhirnya dengan lega Pak Karim meninggalkan loket sambil membawa secarik kertas tanda untuk mengambil akte kelahiran atas nama anaknya.

Tiga hari setelah itu, Pak Karim datang agak pagi. Begitu melihat Pak Karim, petugas loket langsung mengenali dan meminta Pak Karim untuk menunggu. Sementara itu, antrian di depan loket berlangsung sebagaimana biasa.

Beberapa saat kemudian, petugas loket tampak memasuki ruang dalam kantor dan keluar membawa stofmap milik Pak Karim.

"Ini tinggal administrasi dan pengganti saksinya pak. Bapak lihat, di dalam ada catatannya", kata petugas.

Setelah melihat isi stofmap dan catatan yang diberikan, Pak Karim pun memberikan uang tanpa diberi amplop.

"Pas Pak ya?", tanya petugas.

"Iya, terimakasih pak", kata Pak Karim sambil beranjak meninggalkan loket (Rekonstruksi hasil pengamatan dan wawancara dengan Pak Karim, 5 s.d. 8 April 1996).

Berdasarkan pengamatan selama hampir satu bulan, dan wawancara dengan warga masyarakat yang membutuhkan pelayanan, tampak bahwa gaya pensiasatan yang dikenakan seperti pada Pak Karim itu yang paling banyak diterapkan. Ini menunjukkan bahwa gaya

pensiasatan korupsi lebih banyak dilakukan terhadap warga masyarakat yang memang sengaja mencari jalan pintas untuk segera menyelesaikan urusannya dengan birokrasi pelayanan masyarakat.

Penelusuran berikutnya menunjukkan bahwa setiap jenis kekurangan syarat, ternyata memiliki harga tersendiri. Pada prinsipnya, sepanjang ada surat kelahiran dan fotocopy surat nikah, akte kelahiran sudah bisa diproses. Sedangkan syarat lain-lain, khususnya tanda tangan para saksi, bisa diganti oleh siapa saja.

Pada jenis pelayanan yang lain, gaya negosiasi seperti ini juga banyak ditemukan. Secara umum, prakteknya sangat mirip. Pertama, warga yang membutuhkan pelayanan tidak memiliki banyak waktu. Kedua, persyaratan untuk memperoleh surat-menyurat yang diperlukan, belum lengkap. Ketiga, persyaratan tersebut termasuk hal-hal yang tidak terlalu prinsip, atau bisa dicari alternatif penggantinya. Keempat, tidak ada "harga" pelayanan yang pasti, semuanya sangat tergantung pada kesepakatan kedua belah pihak. Kelima, semacam uang muka diberikan di depan, dengan janji akan ditambah apabila surat-menyurat tersebut sudah diselesaikan dan diterima oleh warga masyarakat yang membutuhkan.

Lazimnya, sub-gaya kompensasi ini lebih bisa diterima secara kultural. Sekedar bukti, seorang

pejabat pernah mengemukakan bahwa masyarakat sebenarnya mudah diajak kerjasama. "Berikan saja layanan yang baik, mereka pasti tahu bagaimana cara membalasnya". Menurut sebagian besar petugas pelayanan masyarakat, kompensasi yang diberikan warga masyarakat pada dasarnya merupakan salah satu bentuk ungkapan "terimakasih" warga masyarakat yang merasa senang dilayani dengan baik, dan tidak pantas untuk mereka tolak.

Berbeda dari sub-gaya korupsi, dalam gaya kompensasi ini tidak terdapat harga yang disepakati. Artinya, berapapun warga masyarakat menghargai pelayanan, asalkan sudah lebih dari ketentuan retribusi resmi, akan diterima dengan baik oleh petugas. Jadi, walaupun petugas pelayanan sudah menduga akan ada kompensasi, pengambilan keputusan untuk memberikan sejumlah uang kompensasi, tetap di tangan warga masyarakat yang bersangkutan. Dalam sub-gaya kompensasi ini, petugas pelayanan tidak tampak mengendalikan, tetapi menawar peraturan resmi.

Seorang petugas yang melayani pemberian ijin usaha, misalnya, bisa saja diam-diam saja ketika menerima permohonan pelayanan masyarakat. Mereka cukup memberi isyarat bahwa percepatan proses pelayanan bisa dilakukan atas "jerih-payahnya". Jadi mereka tidak secara terang-terangan meminta kepada

warga yang dilayani sejumlah uang di luar ketentuan resmi, tetapi tampak sangat berharap memperoleh imbalan bila permohonan berhasil cepat diselesaikan.

Kutipan berikut menunjukkan bagaimana kompensasi yang merupakan salah satu gaya negosiasi berlangsung dalam pelayanan Kartu Tanda Penduduk di sebuah kantor kecamatan, di lingkungan Kotamadya Dati II Malang.

Setelah melalui proses rutin, yaitu mencari surat pengantar dari Ketua RT yang diketahui Ketua RW, Setiyono, demikian belakangan pengamat tahu nama seorang warga sebuah perumahan di Sawojajar tersebut, segera ke kantor kelurahan. Setelah menyelesaikan urusan di kantor kelurahan, Setiyono langsung ke kantor Kecamatan Kedungkandang.

Setiyono adalah warga pindahan dari daerah Kabupaten Malang. Karena itu, ketika ke kantor kecamatan pun masih belum tahu ruang tempat pelayanan KTP dilakukan. Setelah bertanya kepada seseorang di halaman depan kantor kecamatan, Setiyono menuju ke bilik kecil tempat pelayanan KTP.

Setelah mendengar bahwa orang yang baru datang tersebut tampak ingin mengurus KTP, pengamat langsung menghampiri dan menyatakan maksudnya untuk melihat proses pelayanan KTP di kantor kecamatan ini. Karena Setiyono pun tidak keberatan, bersama-sama kami pun masuk ke bilik pelayanan KTP.

Tanpa banyak bicara, Setiyono langsung menyerahkan berkas-berkas permohonan KTP kepada seorang pegawai perempuan yang sedang bertugas. Walaupun tidak terlalu sibuk, pegawai perempuan tersebut tidak langsung memeriksa berkas permohonan KTP Setiyono. Pegawai itu tampak menyibukkan diri dengan memeriksa buku register

yang sehari-hari dia gunakan. Disebut menyibukkan diri, karena pengamat sebelumnya tahu bahwa pegawai perempuan tersebut hanya duduk-duduk sambil mengobrol dengan rekan kerjanya.

"Sebentar pak ya?. Saya masih ngecek permohonan KTP yang sudah masuk. Sampeyan juga mengurus KTP kan?", kata pegawai perempuan itu dengan nada ramah.

"Iya Bu, kalau nggak ngurus KTP masa saya kemari?", jawab Setiyono.

"Kemarin dan hari ini sudah banyak sekali yang masuk Pak. Nanti Pak Camat keberatan kalau ditambah-tambah lagi", kata pegawai itu setelah tampak menghitung-hitung.

"Walah, ketambahan satu saja kok keberatan", jawab Setiyono.

"Ya satu kan sampeyan saja, kalau semua yang datang kan banyak", jawab pegawai itu.

"Ya mesti saja bu", kata Setiyono.

"Sebentar, sampeyan tergesa-gesa apa tidak? Kalau tidak seminggu atau sepuluh hari lagi sampeyan ke sini", kata pegawai tersebut.

"Ya nggak juga. Tapi kalau bisa lebih cepat kan lebih baik", jawab Setiyono.

"Ya sudah, kalau begitu saya selipkan bersama yang kemarin, supaya besok sudah selesai ditandatangani Pak Camat", kata pegawai perempuan tersebut.

"Nah gitu dong, begitu kan saya lebih enak, besok tinggal mengambil", kata Setiyono senang.

"Iya, tapi ini harus saya selipkan lho, kalau nggak begitu jadinya masih lama", jawab petugas pelayanan KTP sambil mengulurkan tanda pengambilan KTP untuk besok harinya.

"Iya iya Bu, yang penting cepat selesai. Besok jam berapa Bu?", kata Setiyono sambil menerima secarik kertas tersebut.

"Ya jam-jam sepuluh lah", kata pegawai perempuan itu.

Besoknya, sekitar jam sepuluh, Setiyono datang langsung menuju ke bilik pelayanan KTP Kantor Kecamatan Kedungkandang. Menurut

pernyataannya, dia merasa nggak enak kalau tidak memberi tambahan. Karena itu, satu lembar uang Rp. 5.000,- pun tidak diminta kembaliannya. Sedangkan biasanya, pengurusan KTP dikenai retribusi Rp. 1.000,- saja. (Rekonstruksi hasil pengamatan dan wawancara dengan Setiyono, 8 s.d. 9 Januari 1996).

Pada jenis pelayanan yang lain, gaya negosiasi seperti ini juga ditemukan. Prakteknya pun sangat mirip. Pertama, tanpa diminta warga yang sedang mengurus surat-menyurat, birokrat garis depan menunjukkan kesibukannya. Kedua, bila warga yang dilayani menunjukkan simpati dan pengertiannya, birokrat garis depan akan mengambil inisiatif untuk mendahulukan kepentingan warga yang dilayani. Ketiga, bila warga yang bersangkutan menunjukkan kesenangannya, petugas pelayanan akan memberikan penekanan bahwa pelayanan itu tidak seperti biasanya. Keempat, bila warga yang bersangkutan memberikan isyarat "akan mengerti dan yang penting selesai cepat", hampir bisa dipastikan pada hari yang telah ditentukan warga tersebut akan mengambil surat-menyuratnya dengan disertai sekedar uang terimakasih dengan jumlah pas, tanpa kembalian. Kelima, uang terimakasih tersebut pun diterima dengan senang hati tanpa dihitung lagi.

Sub-gaya kolusi memang cenderung diprakarsai oleh warga masyarakat yang dilayani. Namun demikian, jelas bahwa negosiasi terjadi di awal proses

pelayanan, dan pengambilan keputusan serta keuntungan lebih besar akan tidak diterima langsung oleh petugas pelayanan, melainkan dalam bentuk perlakuan balik di kemudian hari. Lazimnya, kolusi diprakarsai oleh orang yang merasa memiliki kedudukan lebih tinggi daripada petugas pelayanan. Bila tidak, maka kolusi berlangsung antar sejawat atau kenalan mereka.

Berikut adalah contoh yang dikemukakan secara tertulis oleh seorang mantan pejabat di lingkungan Pemerintah Dati II Kotamadya Malang.

Menurut sifat umum dan khusus, layanan yang diberikan dibagi dua. Yang bersifat umum adalah semua pelayanan yang dibutuhkan masyarakat untuk segala lapisan sesuai yang dibutuhkan. Yang bersifat khusus adalah pelayanan yang mendapat perlakuan khusus. Contohnya sebagai berikut:

Layanan IMB untuk bangunan tempat ibadah, panti asuhan, lembaga pendidikan sosial, yang perlu mendapat bantuan dari pihak lain, bila mendirikan bangunan disebabkan dari biaya, maksudnya harus tetap mengajukan IMB tetapi tidak dikenakan biaya, di sini sifatnya sosial.

Ijin usaha bersyarat dalam jangka tertentu misalnya lima tahun. Hal ini dengan pertimbangan sebenarnya lokasi tempat usaha dalam lingkungan yang tak sesuai dengan rencana tata kota, kemungkinan mengganggu lingkungan, tetapi memberikan kesempatan berusaha terutama terutama pada pengusaha ekonomi lemah, maka diberikan ijin jangka waktu. Bila habis jangka waktunya, dapat diperpanjang berdasarkan hasil dievaluasi tingkat perkembangan dan gangguan yang ditimbulkan. Di sini ijin yang diberikan

bersifat sementara, misalnya berdasarkan pertimbangan atau kemungkinan gangguan yang ditimbulkan.

Suatu saat datang seseorang yaitu saudara, adik Menteri Dalam Negeri, ke kantor kotamadya. Dia langsung menemui Walikodyamadya dengan membawa berkas permohonan IMB. Permohonan diterima dengan baik dan langsung memerintahkan pada staf untuk segera di proses. Tidak hanya itu biaya IMB tidak perlu dibayar saudara atau adik Menteri tersebut, tetapi akan dibayar oleh Walikotamadya sendiri. Imbalan yang akan diterima oleh Walikotamadya dari adiknya Mendagri tadi adalah, bila suatu saat Walikotamadya memerlukan sesuatu dengan Mendagri maka adiknya Menteri tadi dapat menjadi perantara. Kenyataannya memang demikian, segala urusan Walikotamadya dengan Mendagri semua lancar.

Anak Gubernur atau Panglima Kodam V, datang menghadap Walikotamadya untuk minta izin lokasi real estate. Proses ijinnya juga lancar dan dilayani secara baik.

Suatu waktu datang pengusaha besar yang ingin menanamkan modal membangun toko besar. Mereka datang langsung ke Walikotamadya. Pertemuan tidak hanya berlangsung di kantor, tetapi juga di rumah Dinas, dapat dilangsungkan di restoran atau hotel sambil ngomong-ngomong santai. Akhirnya proses pelayanan cepat selesai (Pernyataan tertulis mantan Sekretaris Wilayah Dati II Kotamadya Malang, 9 Agustus 1996).

Pada jenis pelayanan yang lain, gaya negosiasi kolusi kurang begitu. Artinya, gaya negosiasi ini cenderung ditemukan hanya pada jenis pelayanan ijin usaha dan ijin mendirikan bangunan. Walaupun demikian, praktek gaya negosiasi ini di kedua jenis pelayanan sangat mirip. Pertama, kolusi diprakarsai

oleh mereka yang memiliki kedudukan lebih tinggi daripada birokrat yang melayani. Kedua, kolusi cenderung berlangsung antar pejabat, tetapi direlokasi ke tingkat birokrasi garis depan. Ketiga, imbalan memang bisa saja diterima oleh birokrat garis depan, tetapi tidak langsung dari warga yang dilayani, melainkan dari pimpinan yang melakukan kolusi. Keempat, imbalan yang diterima oleh pimpinan yang berkolusi tidak bersifat langsung, tetapi tidak langsung berupa jaminan keamanan kedudukan dan bantuan penyelesaian berbagai masalah di tingkat atas.

Intimidasi menunjuk pada usaha menciptakan rasa takut atau memberikan ancaman kepada pasangan interaksi, sehingga tercapai tujuannya. Intimidasi bisa dilakukan baik oleh petugas maupun pihak masyarakat yang dilayani. Kalau intimidasi oleh petugas didasarkan pada kewenangan yang dimiliki serta pengetahuan akan "kelemahan" pada diri warga masyarakat yang dilayani, maka intimidasi oleh warga masyarakat didasarkan pada kedekatan hubungan mereka dengan pihak-pihak lain yang mampu mengontrol nasib petugas.

Walaupun mungkin saja warga masyarakat yang memiliki kedudukan lebih tinggi melakukan intimidasi terhadap petugas pelayanan masyarakat, tetapi hal ini jarang dilakukannya sendirian. Sebagai contoh,

salah seorang keluarga Gubernur atau Panglima (Pangdam) yang akan mengajukan ijin lokasi real estate, walaupun dia bisa langsung menghadap Walikota agar diperlancar, hal itu tidak selalu dilakukan. Bahkan, tidak jarang mereka ini langsung mendatangi kantor yang bersangkutan dan meminta pelayanan istimewa. Dengan cara begitu saja, petugas pasti akan mencari informasi siapa sebenarnya yang dihadapi.

Bila dalam kasus tersebut pelayanan berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka intimidasi tidak terjadi. Namun, bila petugas yang dihadapi tidak segera bisa mendefinisikan siapa orang yang dihadapi dan memberikan pelayanan biasa, maka intimidasi pun berlangsung. Hal yang tidak jarang terjadi adalah perubahan perilaku petugas setelah diintimidasi. Kalau petugas yang bersangkutan merasa pasti dilindungi oleh atasannya, maka intimidasi tersebut akan dilawan dengan bersandar pada keputusan atasan atau peraturan. Namun, bila diperkirakan bahwa atasan tidak merestui tindakannya untuk memproses secara normal permohonan warga masyarakat tersebut, maka tidak jarang pula mereka meminta maaf atas "kekurang-ajaran" dan "ketidak-tahuan diri" mereka.

Penuturan seorang pejabat instansi yang memberikan pelayanan yang menafsirkan secara lugas pemberian ijin prinsip untuk rencana real-estate

berikut menggambarkan bagaimana gaya negosiasi intimidasi berlangsung.

Pernah terjadi Tommy Soeharto, anak Presiden, datang ke walikota untuk meminta izin lokasi pembebasan tanah untuk pembangunan perumahan di Gunung Buring. Setelah diterima di kantor Walikota kemudian langsung meninjau lapangan beserta Tommy Soeharto dan rombongan. Setelah itu walikota menjamu makan siang di rumah dinas walikota Jalan Ijen Malang.

Pada intinya, Tommy memperoleh izin untuk pembebasan tanah. Oleh walikota, saya diinstruksikan untuk memperlancar urusan proyek Tommy Soeharto di Buring. Padahal, sebelumnya sudah ada beberapa developer yang juga memperoleh izin untuk perumahan tersebut. Karena ada lima developer, supaya adil, masing-masing saya tata sesuai dengan prosentasenya.

Perintah walikota supaya berkas izin prinsip pembebasan tanah dikirim ke Jakarta. Pak wali tidak memperhatikan isi berkas izin tersebut, khususnya yang menyangkut jatah yang bisa digarap oleh Tommy.

Beberapa waktu kemudian, datang utusan dari Jakarta menemui Pak wali. Saat itu juga saya dipanggil dan ditanya apakah masih ingin menjabat atau tidak. Tadinya saya tidak tahu apa permasalahannya. Baru setelah Pak wali menyinggung-nyinggung soal jatah garapan Tommy di proyek Buring, saya sadar kalau tindakan adil saya dianggap merendahkan Tommy. Sebab permintaan Tommy ternyata bersifat monopoli. Dia hanya mau mengerjakan kalau di Buring tidak ada developer lain.

Entah bagaimana cerita selanjutnya, saya tidak berani mencabut izin untuk developer lain. Belakangan, ternyata Tommy sama sekali tidak mempedulikan lagi jatahnya, sehingga proyek itu tersendat-sendat (Pernyataan seorang mantan pejabat di lingkungan Pemerintah Dati II Kotamadya Malang, 9 Agustus 1996).

Intimidasi oleh petugas dilakukan khususnya terhadap kelompok masyarakat yang "kurang berdaya". Dengan mekanisme pelabelan, sebagaimana telah dijelaskan pada konteks kesadaran, para petugas pelayanan masyarakat bisa menaksir atau mendefinisikan orang yang dihadapi. Sebagai pemegang wewenang dan sumberdaya, para petugas bisa menolak, menyalahkan, mempersulit, dan bahkan memaksakan kehendaknya kepada warga masyarakat yang tidak memiliki pengalaman berhubungan dengan birokrasi pelayanan. Walaupun begitu, frekuensi kemunculan gaya ini tidak terlalu besar.

Kasus intimidasi jenis ini sering dilakukan pada pelayanan ijin mendirikan bangunan. Namun demikian, pelaksanaannya tidak dilakukan sendiri oleh petugas IMB, melainkan bekerjasama dengan bagian ketertiban umum.

Sudirman, seorang warga perumahan Sawojajar Malang merasa bangunan rumah tipe 21/96 yang dimiliki tidak layak huni. Dindingnya dari bataco tidak dipelur. Tidak ada kamarnya, kecuali ruang serbaguna ukuran 3 X 4 meter, dan kamar mandi kecil bergandengan dengan dapur. Atapnya dari asbes tanpa diberi plafon. Karena itu, Sudirman harus membenahi dulu sebelum ditempati.

Berbekal sedikit uang, Sudirman pun mulai menambah kamar, memindah dapur, dan memasang plafon. Ketika bangunan itu sedang dikerjakan tukang batu, datang seorang petugas Tibum yang berseragam Hansip. Begitu datang bertanya.

"Mana yang punya rumah ini?", kata salah satu dari dua petugas yang berkeliling tersebut.

"Ada pak, di belakang itu", jawab tukang.

Dua petugas itu pun menuju ke belakang rumah menemui Sudirman.

"Kami dari kotamadya Pak. Mau menanyakan IMB bangunan ini", kata salah satu dari mereka.

Setelah mendengar pernyataan mereka, Sudirman pun gusar. Karena bangunan tambahan tersebut memang belum dicarikan ijinnya. Jangankan untuk mengurus IMB, untuk membenahi ini pun belum tentu uangnya cukup. Demikian pikir Sudirman.

"Masa menambah begini saja harus ijin Pak. Sedangkan IMB bangunan yang lama saja belum keluar. Kok sudah diminta ijin yang baru", jawab Sudirman.

"Kalau begitu hentikan dulu membangunnya. Kalau tidak, nanti akan dibongkar. Karena melanggar Peraturan Daerah", demikian kata salah satu Tibum.

"Ya jangan begitu pak, saya itu kepingin rumah yang layak. Masak sampeyan tega melihat orang tinggal di rumah gaya begitu", jawab Sudirman.

"Itu bukan urusan kami. Kami hanya menegakkan peraturan. Kalau Bapak membangun kan pasti ada sanksinya", jawab keduanya.

"Ya nanti pak kalau sudah punya uang saya urus. Orang bangunan kayak gini aja sudah dikenai biaya macam-macam", jawab Sudirman.

"Kalau begitu begitu saja. Rumah ini akan saya tandai agar tidak dirazia apalagi dibongkar. Tapi sampeyan harus titip untuk tanda jadi mengurus IMB. Kalau tidak, sampeyan harus datang memenuhi panggilan ke kotamadya", kata salah satu Tibum.

"Kalau sekarang nggak punya duwit Pak", jawab Sudirman.

"Masak bisa mbayar tukang, titip untuk jaminan agar tidak dirazia saja nggak ada?", tanya mereka.

"Lha memang nggak ada kok!", jawab Sudirman.

"Kalau begitu hentikan dulu membanggunya. Besok sampeyan menghadap ke kotamadya. Ini surat panggilannya. Sampeyan namanya siapa?", tanya petugas Tibum.

"Sudirman", jawab Sudirman.

"Ini, jangan lupa besok memenuhi panggilan ini", kata salah satu mereka.

Tampaknya setelah gagal menggunakan gaya korupsi atau pemerasan, kedua petugas Tibum tadi memaksa Sudirman menghadap bagian IMB di kotamadya.

Besoknya, seperti diceritakan oleh yang bersangkutan kepada pengamat, Sudirman jadi datang ke kotamadya. Sesampai di sana Sudirman pun diancam dengan berbagai cara agar mau memberikan semacam uang titipan untuk IMB. Syarat-syarat lain nanti saja menyusul. Yang penting ada titipan, biar tidak dirazia atau dibongkar (Rekonstruksi penuturan Sudirman, 14 Januari 1996).

Dari kutipan tersebut tampak, bahwa gaya intimidasi juga dilakukan secara bersama oleh pegawai dua buah instansi. Jenis negosiasi ini memang terjadi juga pada jenis pelayanan lain. Namun demikian, nuansa intimidasi sangat tampak pada dua jenis pelayanan saja, yaitu ijin mendirikan bangunan dan ijin usaha. Kalau ijin mendirikan bangunan sasarannya adalah rumah-rumah di kompleks perumahan yang belum benar-benar siap huni, maka intimidasi ijin usaha dikenakan pada sejumlah toko atau pracangan kecil yang masih tergolong sektor informal. Tentu saja, sejumlah kegiatan usaha kecil-kecilan sebagai usaha perintisan atau sekedar

kegiatan tambahan sejumlah keluarga ini tidak dilengkapi dengan ijin usaha. Karena itu, mereka pun menjadi sasaran intimidasi.

Berikut adalah rekonstruksi kasus intimidasi yang dihadapi oleh seorang pedagang kecil bahan-bahan bangunan. Kasus ini terpilih karena ketika sedang melewati jalan raya Sawojajar, peneliti melihat sejumlah pegawai Pemerintah Kotamadya Dati II Malang, dengan seragam khas Hansipnya sedang mendatangi tempat usaha seorang pedagang kecil bahan-bahan bangunan.

Begitu melihat perkembangan pembangunan perumahan di sekitar tempat tinggalnya, Bustomi --- seorang lulusan SLTP, warga Kelurahan Sawojajar, Kedungkandang, Kotamadya Malang --- seolah memiliki semangat baru untuk berwirausaha. Kebetulan, dua dari tiga saudaranya memiliki usaha dagang bahan-bahan bangunan (*leveransir*). Karena itu, rumah berukuran sangat kecil yang dihuni bersama isteri dan dua anaknya pun dia ubah menjadi tempat usaha dagang bahan-bahan bangunan.

Pada mulanya, Bustomi mengkhususkan diri menjual batu kapur dari Druju. Karena para pelanggannya juga sering membutuhkan bahan-bahan bangunan yang lain, khususnya batu kali, batu bata, semen merah, dan genting, maka atas jasa baik kedua kakaknya, Bustomi juga menyediakan bahan-bahan bangunan tersebut.

Sebenarnya, Bustomi bukan tidak mengetahui bahwa setiap jenis usaha memerlukan ijin dari pemerintah daerah. Namun demikian, karena menganggap usahanya masih terlalu kecil dan belum bisa dipastikan akan berkembang, maka Bustomi belum berniat memproses ijin usahanya.

"Bisa jalan apa tidak saja, saya masih ragu, masa sudah disuruh repot mengurus ini-itulah, dan membayar macam-macam?", demikian kata Bustomi.

"Apa pernah didatangi oleh petugas?", tanya pengamat.

"Bukan pernah lagi. Hampir tiap bulan saya nyangoni petugas dari Kotamadya", jawabnya.

"Siapa saja mereka itu?", tanya pengamat.

"Orangnya ya ganti-ganti, hanya gaya dan seragamnya sama saja. Biasanya begitu datang mereka menanyakan kelengkapan ijin usaha dagang saya ini. Semua ditanyakan, yang ijin usaha, ijin HO, tanda daftar perusahaan, NPWP, sampai ijin mendirikan bangunan. Tapi ujung-ujungnya ya minta sugu". Demikian penjelasan Bustomi.

"Tahu kalau begitu, mengapa Pak Bustomi tidak mengajukan saja permohonan ijin usaha?", tanya pengamat.

"Wah ya tidak imbang antara penghasilannya dengan biayanya", kata Bustomi.

"Maksudnya bagaimana?", tanya pengamat.

"Begini. Pernah saya tanyakan bagaimana proses dan syaratnya mengajukan ijin usaha. Pertama, KTP. Kemudian IMB tempat usaha ini. Lha kalau saya mengurus IMB, berarti kan membangun tempat ini sesuai dengan persyaratan dari pemerintah. Kalau itu saya turuti, malah nggak jadi kerja saya. Kemudian, setelah itu baru mengajukan permohonan ke Bagian Ekonomi. Itu pun harus diperiksa dulu oleh Bagian Lingkungan Hidup. Terus mengurus NPWP, berhubungan dengan Dispenda (Dinas Pendapatan Daerah), dan lain-lain. Kalau semua diikuti, jelas usaha kecil-kecilan seperti ini akan mati sebelum hidup. Orang modalnya sama besarnya biaya saja tidak seimbang. Dari mana lagi memulainya?" Demikian penjelasan Bustomi.

"Tapi kalau terus-terusan begini kan Pak Bustomi sendiri yang rugi?", tanya pengamat.

"Lha habis bagaimana lagi. Kalau tidak diberi mereka mengancam. Kami ini orang kecil, mau ngotot paling-paling ya kalah", jelas Bustomi.

"Mengancam bagaimana? Apa kemarin lusa ketika banyak orang kotamadya ke sini itu juga mengancam?", tanya pengamat.

"Ya baru kemarin itu. Ceritanya begini. Tiga hari sebelumnya, ada dua orang kotamadya ke sini. Saya tidak tahu dari bagian apa. Pokoknya setelah mereka menanyakan ini-itu kepada isteri saya, dan memperoleh alasan untuk menarget. Daripada nantinya saya marahi, sama isteri saya tidak diberi. Soalnya dia tahu, dalam sebulan ini sudah ada orang kotamadya yang meminta uang. Jadi tidak diberi. Karena itu saya diberi surat panggilan ke kotamadya. Tapi saya tidak datang. Ternyata tahu-tahu rombongan mobil Tibum datang ke sini", kata Bustomi.

"Terus kemarin itu akhirnya bagaimana?", tanya pengamat.

"Ya nggak apa-apa. Kan yang turun hanya dua orang. Lima orang rombongan yang lain tidak masuk, hanya bergerombol di pick-up Tibum. Saya berjanji memenuhi panggilan hari itu juga. Terus saya mengikuti mereka dari belakang ke Kantor Tibum. Karena dianggap sudah merepotkan mereka, akhirnya saya disuruh membayar ongkos jalan Tibum. Ya sudah, saya bayar saja lima ribuan. Jadi Rp. 40.000,- daripada bertengkar pun saya juga tetap disalahkan", kata Bustomi (Rekonstruksi penuturan Sudirman, 23 Februari 1996).

Berdasarkan pengamatan dan wawancara, tampak bahwa gaya negosiasi intimidasi memiliki pola tertentu. Bahkan, intimidasi sudah menjadi semacam perilaku terpola (*patterned behavior*) yang dilakukan oleh birokrasi garis-depan, khususnya melalui kerjasama bagian perijinan dengan bagian Ketertiban Umum (Tibum). Dengan sekedar unjuk kekuatan (*show of force*), bagian Ketertiban Umum ini telah berhasil

memainkan peran sebagai aparat birokrasi yang bersifat koersif.

C. Kecurangan dan Percekcokan

Paling tidak ada dua gaya negosiasi yang berpusat pada warga masyarakat, yakni: gaya kecurangan dan gaya percekcokan. Gaya negosiasi kecurangan menunjuk pada segala kegiatan untuk mencapai tujuan melalui semacam penipuan. Dalam pelayanan masyarakat, penipuan dilakukan, misalnya, dengan memanipulasi data sehingga tidak sesuai dengan realitas sebenarnya. Karena itu, gaya negosiasi kecurangan cenderung menuntut keberanian warga masyarakat yang melakukannya.

Seorang Ketua RT dan seorang Kepala Kelurahan diajukan ke pengadilan, demikian berita sebuah Radio Swasta di Kota Malang. Menurut sumber berita yang diperoleh oleh reporter radio tersebut, perkara pidana tersebut bermula dari seseorang yang berniat menggelapkan kiriman uang dari seorang tenaga kerja wanita (Nakerwan) yang bekerja di Arab Saudi. Untuk memperlancar tindak kejahatannya, orang tersebut memerlukan sebuah KTP.

Karena diiming-iming dengan sejumlah uang, tanpa melakukan pemeriksaan mendalam, akhirnya Ketua RT membuatkan pengantar yang diperlukan. Selanjutnya, berbekal pengantar dari Ketua RT, sang penipu berhasil memperoleh KTP aspal dari Kecamatan. Karena itu, proses pengambilan uang kiriman yang bukan haknya itu pun berlangsung lancar.

Belakangan, setelah dilaporkan oleh keluarga korban, kasus pengambilan uang

sejumlah Rp. 15 juta, yang bukan haknya tersebut terbongkar. Dalam pemeriksaan, pelaku penipu tersebut membawa-bawa nama Ketua RT dan Kepala Kelurahan. Akhirnya, Ketua RT dikenai sanksi hukuman penjara. Sedangkan Kepala Kelurahan, dimutasi sebagai staf kembali ke kantor Kotamadya (Rekonstruksi berita Radio dan investigasi di lokasi kejadian, Maret 1996).

Dari gambaran tersebut tampak, sub-gaya kecurangan cenderung diprakarsai oleh warga masyarakat. Tujuannya relatif jelas, yaitu memperoleh keuntungan, tidak hanya terbatas pada percepatan pemerolehan layanan yang diberikan, tetapi juga seringkali keuntungan lain yang bisa diperoleh setelah yang bersangkutan memanfaatkan, misalnya, surat-surat yang mereka perlukan. Pengubahan tanggal lahir dalam surat kelahiran, pemalsuan tanda-tangan RT atau RW, dan sejenisnya sering terjadi sebagai bentuk kecurangan.

Syahrir, seorang staf di Kantor Catatan Sipil, yang bertempat tinggal di Kelurahan Sawojajar, mengemukakan bahwa dalam tugas sehari-hari, dia sering menghadapi berbagai bentuk kecurangan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang meminta akte kelahiran.

"Kecurangan itu mencakup apa saja?", tanya pengamat.

"Kalau macamnya memang tidak banyak. Yang paling sering, mereka mengubah tanggal kelahiran. Sedangkan pemalsuan tanda-tangan tidak begitu banyak. Malah yang paling banyak adalah pemalsuan saksi. Karena yang diajukan menjadi saksi kelahiran itu orangnya ya itu-itu

saja, lama kelamaan saya hapal betul. Biasanya, kalau tidak abang becak yang mangkal di depan, ya tukang rokok yang berjualan di sekitar sini", demikian penjelasan Syahrir.

"Bagaimana Pak Syahrir menangani kasus seperti itu?", tanya pengamat.

"Kalau tanggal lahir, saya cek pakai kalender abadi. Ya tidak jarang harus bercekcok dengan mereka. Tapi kalau sudah saya tunjukkan bukti ketidak-cocokan antara hari dengan tanggal, baru mereka mengaku dan meminta maaf", jelas Syahrir.

"Jadi Pak Syahrir mengambil keputusan bagaimana?", tanya pengamat lagi.

"Ya harus dibetulkan, soalnya data itu kan sangat penting!", katanya.

"Kalau pemalsuan saksi bagaimana?", tanya pengamat.

"Wah kalau itu saya, dan bahkan semua yang ada di sini maklum. Tapi kalau bisa ya jangan semuanya palsu. Paling tidak ada satu orang yang memang benar-benar berasal dari tempat kelahiran. Yang lainnya hanya memperkuat saja", demikian penjelasan Syahrir (Rekonstruksi wawancara dengan Syahrir, staf Kantor Catatan Sipil, 24 Maret 1996).

Percekcokan menunjuk pada perilaku provokatif kecil yang bertujuan mendorong, mengganggu, dan bahkan memaksa orang lain. Bila orang yang terganggu tersebut memilih jalan penyelesaian yang paling pintas dengan menuruti kemauannya, berarti percekcokan telah berhasil menciptakan suatu tertib sosial yang bersifat khas.

Achmad Rasyad, seorang dosen IKIP Malang yang bertempat-tinggal di Kelurahan Sanan, Blimbing mengungkapkan pengalamannya mengurus ijin mendirikan bangunan (IMB).

"Kuncinya cuma dua. Kalau Bapak tidak punya uang, ya harus berani tebal muka", demikian dia menyimpulkan.

"Maksudnya bagaimana?", tanya pengamat.

"Kalau dengan uang, mereka pasti mau segera memproses. Tidak harus diberikan di depan. Mereka dijanjikan saja, bisa dipastikan segera selesai", demikian katanya.

"Lha kalau siasat tebal muka bagaimana?", tanya pengamat.

"Begini. Ini pengalaman saya sendiri. Saya kan memang tidak mau memberikan uang seperti itu. Jadi saya mengalah. Begitu syarat-syarat saya masukkan, saya langsung bertanya kapan kira-kira selesai. Ketika itu petugasnya, yang saya catat namanya, menjawab sekitar dua minggu. Nah tepat dua minggu itu saya kesana dan menagih IMB saya. Ternyata belum selesai. Saat itu juga saya langsung marah-marah, dan menyesalkan janji seorang pegawai negeri yang tidak bisa ditepati. Waktu itu dia beralasan, soalnya banyak sekali yang harus diproses. Dengan pura-pura memaafkan, saya tanya lagi kalau begitu kapan selesainya. Dia menjawab kira-kira lima hari lagi. Nah tepat lima hari lagi, saya datang lagi. Ternyata IMB itu sudah selesai dan langsung diberikan ke saya. Padahal, menurut orang-orang yang saya temui ada yang sudah berbulan-bulan belum diselesaikan. Karena itu saya simpulkan kalau tidak pakai uang, ya harus cara tebal muka tadi itu", demikian uraian panjang lebar Rasyad (Rekonstruksi hasil wawancara dengan Achmad Rasyad, warga Kota Malang yang mengurus IMB, 12 April 1996).

Secara empirik, munculnya percekcoan sering kali tidak berdiri-sendiri. Artinya, percekcoan terjadi sebagai rentetan dari kegagalan strategi negosiasi sebelumnya. Dalam kasus sub-gaya kecurangan, misalnya, kegagalan bisa terjadi karena

pemalsuan yang dilakukan warga masyarakat diketahui oleh petugas. Bila petugas yang bersangkutan tidak langsung mengambil keputusan secara tegas, maka warga masyarakat akan menggunakan strategi percekocokan untuk mendesakannya.

Namun demikian, sub-gaya percekocokan juga bisa terjadi bukan saja karena kecurangan warga masyarakat, tetapi juga karena kelambanan pada prosedur normal atau gaya kerjasama, dan prosedur atau gaya-gaya yang lain. Namun demikian, tampak jelas bahwa sub-gaya percekocokan lebih diprakarsai oleh warga masyarakat, dan karena itu, bila berhasil warga masyarakat pula yang memperoleh keuntungan.

D. Kerjasama, Pertukaran, dan Kompromi

Paling tidak ada tiga gaya negosiasi interaktif, yakni: kerjasama, pertukaran dan kompromi. Kompromi mengacu pada penghindaran atau penyelesaian perbedaan melalui kesepakatan (*concession*) saling menguntungkan. Pertukaran (*exchange*) mengacu pada mengacu pada cara penyelesaian konflik melalui tawar-menawar atau semacam jual-beli atas dasar penilaian yang setara.

Gaya negosiasi kerjasama (*cooperation*) menunjuk pada cara penyelesaian perbedaan dengan menghindari konflik dan saling menguntungkan. Berbeda dengan kompromi yang berlangsung seolah-olah mengabaikan

aspek struktural (peraturan), maka dalam kerjasama berlangsung masih dalam kerangka struktur peraturan yang berlaku. Dari segi warga masyarakat, kerjasama menunjuk pada prosedur normal dari upaya mereka untuk memperoleh pelayanan sebagai mestinya. Sedangkan dari segi petugas pelayanan, kerjasama berarti juga menunjuk pada prosedur pelayanan normal yang mengacu pada keberlakuan peraturan yang telah ditetapkan secara formal.

Ridwan, seorang insinyur teknik sipil yang juga menjadi Ketua RT 09, sebuah RW di Kelurahan Sawojajar mengemukakan bahwa sebenarnya memproses KTP itu sangat mudah, asalkan semua persyaratannya sudah dilengkapi. Demikian juga, menurut pengalamannya, mengurus IMB juga mudah asalkan semua persyaratannya sudah terpenuhi.

"Kalau persyaratan kita lengkap, sebenarnya tidak lama itu. Kalau lama itu karena syarat-syarat yang kita ajukan masih kurang atau tidak cocok dengan yang diminta", demikian penjelasannya.

"Bagaimana pengalaman Pak Ridwan?", tanya pengamat.

"Tentang IMB, misalnya, yang paling pokok itu gambar serta bestek, surat-surat tanahnya, dan izin dari tetangga terdekat. Asalkan lokasi bangunan kita memang sesuai dengan peruntukan tanah yang telah ditetapkan oleh pemerintah, pasti segera bisa selesai. Jadi harus ada kesadaran dari kita sendiri. Dengan kesadaran itu berarti kita telah membantu atau bekerja sama dengan petugas yang melayani", demikian kata Ridwan (Rekonstruksi wawancara dengan Ridwan, seorang insinyur teknik sipil yang sering membuat gambar bangunan yang akan dimintakan IMB-nya, 6 Mei 1996).

Kembali kepada contoh penguasaan akte kelahiran. Syahrir mengemukakan sebagai berikut:

"Ada kecurangan-kecurangan yang kami tidak bisa berkompromi sama sekali. Misalnya adalah pemalsuan tanda-tangan yang berwenang, serta pemalsuan tanggal lahir. Soalnya memang ada aturannya. Kalau lewat waktu yang ditetapkan, kami harus memproses dengan melibatkan pengadilan negeri".

Seorang warga masyarakat yang mengurus akte kelahiran anaknya, misalnya, bisa saja tidak melengkapi seluruh persyaratan yang ditetapkan seperti mengajukan saksi-saksi kelahiran. Namun, menurut petugas yang bersangkutan kekurangan tersebut cukup mudah dicari jalan keluarnya, yakni dengan membolehkan dan bahkan menawarkan satu atau dua orang yang bisa "berperan" sebagai saksi. Tampaknya, pola ini cenderung melampaui atau menjadi kebiasaan, sehingga banyak di antara warga masyarakat yang mengurus akte kelahiran tanpa membawa saksi yang diperlukan.

Dalam kompromi, siapa pun, baik petugas maupun

warga masyarakat yang dilayani bisa mengambil

prakarsa. Salah satu prinsip yang dipegang oleh

partisipasi kompromi adalah kehendak untuk saling

memudahkan, atau paling tidak sama-sama tidak

menyulitkan, baik petugas pelayanan masyarakat

maupun warga masyarakat yang dilayani.

"Kalau yang bisa kompromi apa saja?", tanya pengamat.

"Ya memang tidak banyak, dan itu memang menurut kami tidak terlalu prinsip. Yang sehari-hari terjadi ya itu tadi, pemalsuan saksi kelahiran. Kalau untuk yang ini kami maklum. Demikian juga, kalau hanya soal legalisir surat nikah, asalkan ditunjukkan aslinya, kami berani melegalisir di sini berdasarkan pengamatan dan pemeriksaan terhadap surat nikah yang asli", demikian penjelasan Syahrir (Rekonstruksi wawancara dengan Syahrir, staf Kantor Catatan Sipil, 24 Maret 1996).

Selain merasionalisasi bahwa memang tidak mudah untuk membawa saksi-saksi yang diperlukan, para petugas juga mengakui bahwa seandainya dipaksa untuk menghadirkan saksi, maka jumlah warga masyarakat yang mengurus akte kelahiran akan menurun. Bila terjadi, ini bertentangan dengan kebijakan pemerintah agar semua anak memiliki akte kelahiran yang telah ditempuh termasuk melalui pemberian dispensasi.

Gaya negosiasi kompromi juga bisa berlangsung karena "pemakluman" yang diberikan oleh warga masyarakat. Sebagai contoh, hal ini terjadi manakala seorang warga masyarakat sudah mengajukan permohonan Ijin Mendirikan Bangunan. Setelah memperhatikan bahwa orang lain pun cukup lama mengurus ijin tersebut, maka seorang warga masyarakat dengan mudah memaklumi bila suatu ketika mendapat jawaban "belum selesai". Bagi warga masyarakat seperti ini, sudah

merasa cukup aman bila mereka sudah memiliki tanda bukti bahwa mereka sudah memproses ijin bangunannya. Sebab, dengan berbekal bukti telah memproses ijin bangunan, mereka sudah bisa melanjutkan kegiatan mendirikan bangunan. Karena itu, kemanfaatan IMB dianggap tidak terlalu mendesak.

Pertukaran dalam proses pelayanan masyarakat cenderung terjadi bila masing-masing pihak merasa memiliki kedudukan yang kurang lebih sama. Sebagai contoh, agar ketika memproses surat-surat yang diperlukan bisa berjalan lancar, kita bisa meminta salah seorang kenalan petugas yang melayani. Kenalan ini bisa berasal dari lingkungan kantor yang sama dengan petugas, tetapi bisa pula berasal dari luar yang telah dikenal oleh petugas.

Kepada orang yang kita mintai pertolongan itu, kita bisa memberikan semacam "uang lelah". Bagi mereka yang kita mintai pertolongan, uang lelah itu tidak perlu diberikan kepada petugas yang melayani. Bagi petugas yang melayani, dengan memproses permohonan, berarti mereka telah menanam budi kepada "calo" tersebut. Pada gilirannya nanti, para petugas ini berharap bisa meminta pertolongan darinya.

Dalam pengamatan sehari-hari, sering terlihat staf dari bagian atau kantor lain langsung masuk ke Bagian Ekonomi. Setelah tiga atau empat kali bertemu dengan orang yang sama, pengamat memperkenalkan diri dan bertanya apa

saja kegiatannya, sehingga sering terlihat di sekitar tempat pelayanan ini.

"Ah... sekedar menolong orang", demikian jawabnya.

"Menolong orang bagaimana?", tanya pengamat.

"Begini. Kan orang-orang bisnis itu semua sibuk-sibuk. Daripada memproses sendiri ijin usaha, baik yang masih baru maupun perpanjangan, kan lebih bari mereka bekerja cari untung. Karena itu, kadang-kadang mereka meminta tolong saya. Toh saya setiap hari bekerja di kantor kotamadya ini juga", demikian katanya.

"Lha Bapak kerjanya di bagian apa?", tanya pengamat.

"Saya di bagian lingkungan hidup. Karena itu koordinasinya juga dengan bagian ekonomi. Ya sambil koordinasi kita saling membantu. Misalnya saya dimintai tolong orang, maka mereka juga membantu. Demikian juga, kalau teman-teman di bagian ekonomi dimintai tolong orang yang berhubungan dengan bagian lingkungan hidup, saya juga membantunya. Itu saja", katanya lagi.

"Terus bagaimana hubungan anda dengan yang meminta tolong?", tanya pengamat.

"Ya tahu sama tahulah, soalnya seandainya mereka meninggalkan pekerjaannya kan ya kehilangan uang juga. Jadi kan lebih mudah kalau memberikan sekedar ongkos transport untuk saya dan teman-teman", katanya lagi.

"Lha kepada teman-teman bagian ekonomi yang membantu anda, bagaimana?", tanya pengamat.

"Ya kita kan sama-sama sering dimintai tolong itu. Jadi ya tidak perlu, yang penting kalau sana butuh saya bantu. Jadi saling membantulah", katanya petugas bagian lingkungan hidup itu (Rekonstruksi dengan seorang calo ijin usaha yang berasal dari unsur pegawai, 18 Mei 1996).

Gaya pertukaran juga bisa terjadi apabila seseorang yang mengurus perijinan tidak melengkapi seluruh persyaratan yang ditetapkan. Walaupun dengan sengaja menunjukkan kekurangan tersebut kepada warga masyarakat yang dilayani, tidak berarti bahwa petugas yang bersangkutan menghendaki warga masyarakat melengkapinya, melainkan menawarkan diri untuk mengabaikan atau mencari jalan keluarnya. Namun, dengan isyarat secukupnya petugas memerlukan dukungan atau bantuan dari warga masyarakat yang dilayani karena telah berlaku "bijaksana". Bila ternyata warga masyarakat menangkap isyarat itu, maka tawar-menawar pun berlangsung sampai dengan diperoleh kesepakatan yang saling tidak memberatkan.

E. Identifikasi Variabel Terkait

Selain konteks makro struktural, struktur fisik dan psikologis, konteks meso-prosedural, dan konteks kesadaran para pelaku interaksi pelayanan masyarakat, ada beberapa variabel lain yang tampak ikut mempengaruhi gaya negosiasi. Masing-masing adalah: status sosial dan ekonomi warga kota yang meminta pelayanan, urgensi kebutuhan mereka, jenis aturan yang dihadapi dan jenis instansi yang dihubungi, kekuasaan atau jabatan warga kota yang meminta pelayanan yang ikut membentuk pola negosiasi.

Baik status sosial, yang dalam penelitian ini tercermin pada jabatan pelaku interaksi, dan status ekonomi yang dalam penelitian ini teramati dari penampilan fisik pelaku interaksi ikut membentuk gaya negosiasi petugas birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat kota. Gaya korupsi dan kompensasi, misalnya, lebih sering terjadi karena pihak yang dilayani memiliki status ekonomi lebih tinggi daripada yang melayani.

Warga kota yang tergolong sebagai orang yang berstatus ekonomi lebih tinggi, cenderung berani menawarkan gaya korupsi dan memberi makna layanan masyarakat sebagai jasa yang bisa dibeli dengan uang. Sedangkan gaya kompensasi, walaupun dilakukan dengan sekedar isyarat, juga cenderung digunakan oleh warga kota yang relatif kaya. Ketika isyarat tersebut ditangkap oleh petugas birokrasi garis depan, petugas birokrasi garis-depan akan memberikan semacam pelabelan, bahwa yang bersangkutan bisa dipastikan akan memberikan kompensasi atas pelayanan yang mereka berikan.

Akan halnya perbedaan status sosial, cenderung digunakan oleh mereka yang jabatannya lebih tinggi untuk membakti-nakuti petugas birokrasi garis depan. Pada intinya, mereka yang lebih tinggi status sosialnya, secara empirik memegang kendali interaksi pelayanan masyarakat.

Urgensi kebutuhan warga kota juga ikut membentuk gaya-gaya negosiasi tertentu. Semakin urgen suatu kebutuhan, maka semakin banyak pula aneka-ragam gaya yang dimunculkan. KTP, misalnya, telah dinilai urgen oleh kebanyakan subjek penelitian. Justru karena sangat urgen, maka pada jenis pelayanan ini aneka gaya negosiasi yang lebih bermacam-macam muncul dalam frekuensi lebih banyak. Demikian juga, untuk layanan ini, warga yang tidak mengurus sendiri KTP-nya sangat banyak. Dari 37 KTP yang dikeluarkan pada suatu hari, misalnya, 17 (46%) di antaranya tidak diurus sendiri oleh yang bersangkutan, melainkan diurus oleh perangkat kelurahan, 13 (35%) diurus oleh yang bersangkutan, sedangkan sisanya sebanyak 7 (18%) diurus oleh saudara atau kenalan yang bersangkutan.

Jenis aturan tertulis dan melibatkan lebih dari dua instansi ternyata menjadi kendala bagi munculnya berbagai macam gaya negosiasi. Artinya, aturan tertulis dan saling kontrol antar instansi mengecilkan kemungkinan terjadinya tertib-tersiasati dan mendorong terbentuknya tertib-berperaturan. Dengan ungkapan lain, aturan tertulis dan kontrol antar instansi cenderung membentuk gaya negosiasi kerjasama. Masing-masing pelaku bertindak sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Mirip sekali dengan status sosial dan ekonomi, kekuasaan atau jabatan warga kota yang meminta pelayanan pun ikut membentuk pola negosiasi. Gaya intimidasi cenderung muncul dalam interaksi antara dua pihak yang berbeda tingkat kekuasaan dan jabatan. Sedangkan gaya negosiasi kecurangan, percekocokan, pertukaran dan kompromi, cenderung terjadi antara dua pihak yang memiliki kekuasaan atau jabatan relatif sama.

Meskipun pengaruhnya tidak mutlak dan harus diperantarai oleh konteks kesadaran para pelaku, secara umum bisa disimpulkan bahwa status sosial dan ekonomi warga kota yang meminta pelayanan, urgensi kebutuhan mereka, jenis aturan yang dihadapi dan jenis instansi yang dihubungi, kekuasaan atau jabatan warga kota yang meminta pelayanan telah ikut membentuk pola negosiasi mereka.

BAB VII

BAB VII

DISKUSI DAN REKONSTRUKSI

Dalam bagian diskusi, rekonstruksi dan implikasi ini, secara berturut-turut disajikan ringkasan hasil penelitian, rekonstruksi teoretik dari hasil-hasil penelitian ini.

A. Ringkasan Hasil Penelitian

Hasil lapangan penelitian mencakup konteks interaksi dan gaya-gaya negosiasi yang disajikan berikut ini.

1. Konteks Interaksi

Konteks interaksi pelayanan masyarakat yang terlebih dulu teridentifikasi adalah konteks struktural birokrasi pelayanan masyarakat berupa kontradiksi peran, yang sebagiannya karena perangkat peraturan perundang-undangan, ketertekanan fisik dan psikologis, serta keterbatasan sumberdaya untuk melaksanakan kegiatan.

Sebagaimana dirasakan oleh para petugas pelayanan, sebenarnya mereka menghadapi semacam kebingungan dalam mengambil peran, apakah mereka berperan sebagai pelayan masyarakat, sebagai staf bawahan, atau sebagai aparat negara. Dalam

kenyataannya, tolok-ukur penilaian yang umum berlaku bisa berubah-ubah. Ketika dihadapkan pada pilihan melaksanakan peraturan secara disiplin atau mengikuti petunjuk atasan yang "menyimpang", misalnya, para pegawai ini benar-benar merasa kebingungan.

Sebagai contoh, suatu ketika adik Menteri Dalam Negeri datang ke kantor kotamadya dan langsung menemui Walikota dengan membawa berkas permohonan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Permohonan tersebut tidak melalui prosedur normal sebagaimana ditetapkan dalam peraturan pemrosesan IMB, tetapi melalui atasan para petugas pelayanan. Jadi, apa yang berlangsung adalah perintah dari atasan untuk segera memproses permohonan IMB tersebut.

Dalam kasus demikian, meskipun ada kesibukan luar biasa dalam pelayanan melalui prosedur normal, seringkali pegawai tersebut harus menomorduakan peraturan, dan mendahulukan perintah atasan. Bahkan, tidak jarang mereka harus berkorban dengan membebaskan pihak yang bersangkutan dari kewajiban membayar sejumlah biaya tertentu. Tampaknya, kontradiksi peran yang diharapkan dari para pegawai merupakan salah satu wujud konteks struktural yang sangat mempengaruhi tertib pelayanan masyarakat.

Konteks struktural kedua yang sangat mempengaruhi perilaku petugas pelayanan masyarakat dengan warga masyarakat adalah ketertekanan fisik dan psikologis. Tampak jelas, semakin rendah jabatan seorang pegawai, maka semakin rendah pula kewenangan yang dimiliki, dan semakin sempit ruang kerja mereka.

Dengan kewenangan yang sangat terbatas, maka bila terjadi permasalahan sedikit saja antara petugas dengan warga masyarakat yang dilayani, mereka hampir tidak memiliki keberanian untuk mengambil keputusan sendiri. Padahal, untuk mengkonsultasikan permasalahan tersebut, para petugas di loket pelayanan harus bisa menyesuaikan waktunya dengan kesibukan, dan bahkan suasana psikologis atasan mereka. Untuk situasi demikian, maka para petugas pelayanan cenderung berpegang pada peraturan secara kaku. Perkecualian hanya bisa diberikan bila seijin atasan mereka.

Dengan ruang kerja yang sempit dan seringkali berpembatas antara petugas pelayanan dengan warga masyarakat yang dilayani, maka interaksi di antara mereka cenderung berlangsung secara asimetrik. Artinya, intensitas interaksi antara petugas dengan warga masyarakat, apakah berlangsung secara impersonal atau inter-

personal, sangat bergantung pada kesukarelaan petugas. Selain itu, interaksi yang berlangsung di antara mereka juga sangat terlindung dari pihak lain yang tidak berkepentingan, termasuk dari sesama warga yang sedang menunggu dilayani.

Hampir semua kegiatan pelayanan birokrasi kepada masyarakat berlangsung dalam konteks keterbatasan waktu dan informasi. Hal ini tidak hanya dirasakan dari perspektif petugas pelayanan, tetapi juga warga masyarakat yang dilayani.

Berkaitan dengan kedua unsur konteks struktural lainnya, para petugas pelayanan juga menghadapi keterbatasan untuk memperoleh peralatan dan bantuan teknis untuk melaksanakan tugasnya. Permasalahannya, warga masyarakat yang dilayani seringkali tidak memahami dan tidak mau peduli dengan apa yang dihadapi oleh petugas.

Jadi, walaupun secara eksternal konteks struktural birokrasi bersifat memberdayakan (*enabling*) para petugas dan mengendala (*constraining*) bagi warga masyarakat yang dilayani, secara internal justru konteks struktural itu menempatkan para petugas dalam situasi tertekan dan tidak berdaya.

Dalam konteks struktural tersebut, muncul struktur meso dimana aneka ragam mekanisme sebagai strategi untuk mengakomodasi dan menanggapi berbagai kondisi struktural birokrasi pelayanan. Berikut akan dibahas dua mekanisme pokok pembentukan konteks meso birokrasi pelayanan masyarakat.

Dalam kasus birokrasi pelayanan masyarakat, jelas ada perbedaan penekanan tujuan antara para petugas dengan warga masyarakat yang dilayani. Karena itu, interaksi pelayanan berlangsung melalui sebuah sistem tawar-menawar yang rumit dan sulit untuk diramalkan.

Berbeda dengan warga masyarakat yang hubungannya dengan petugas pelayanan bersifat bisa sangat sekilas, sehingga tidak mampu mengembangkan mekanisme tertentu, maka dalam menghadapi permasalahan yang kompleks karena ragam sifat dan perilaku masyarakat yang dilayani juga sangat bervariasi, para petugas pelayanan masyarakat mampu mengembangkan mekanisme birokratis yang relatif menetap agar tugas bisa dilakukan dengan mudah dan aman.

Paling tidak, ada dua mekanisme pelaku birokrasi untuk mempermudah tugasnya. Masing-masing adalah penyederhanaan, perutinan, dan pemilahan. Dengan penyederhanaan dan perutinan,

para petugas birokrasi bisa dengan cepat mengambil keputusan, mengurangi tekanan dan menyasiasi keterbatasan sumberdaya.

Penetapan jam pelayanan secara ketat, misalnya, merupakan siasat petugas terhadap keterbatasan waktu dan tenaga. Demikian juga, pembatasan minimal berapa berkas yang bisa diajukan ke atasan untuk ditandangani, merupakan bentuk perutinan dan penyederhanaan agar bisa bekerja lebih efisien, sekaligus bisa menjadi alasan ampuh apabila ada warga masyarakat yang "memaksa" untuk dilayani lebih cepat.

Mekanisme pemilahan terhadap berkas-berkas yang diajukan oleh warga masyarakat juga tampak digunakan sebagai strategi mengakomodasi keterbatasan sumberdaya. Secara umum, mekanisme ini muncul karena petugas pelayanan harus mampu membedakan berkas mana yang harus memperoleh prioritas, baik karena telah sesuai dengan prosedur yang diharapkan maupun karena ketakutan menghadapi tekanan struktural dari atasan.

Pemilahan mengacu prosedur normal biasa dilakukan dengan memeriksa kelengkapan dan kebenaran berkas-berkas yang disyaratkan untuk memperoleh pelayanan secara cepat dan lancar. Biasanya, berkas-berkas yang lengkap dengan segera disatukan. Sedangkan yang belum lengkap

disendirikan untuk disampaikan kembali kepada yang bersangkutan agar dilengkapi.

Bila kebetulan sedang longgar, maka petugas yang bersangkutan akan menjelaskan secara ringkas kepada warga masyarakat yang dilayani. Bila sedang sibuk atau malas, maka petugas yang bersangkutan menyuruh warga masyarakat untuk membaca persyaratan-persyaratan memperoleh pelayanan. Namun, untuk yang kedua ini, tidak semuanya bisa dilakukan, karena beberapa unit kerja pelayanan justru tidak mengkomunikasikan secara jelas dan tertulis tentang syarat-syarat apa yang harus dipenuhi untuk memperoleh pelayanan secara cepat dan lancar.

Pemilahan juga dilakukan berdasarkan asal-usul berkas yang harus diproses. Bila berkas yang harus diproses berasal dari "atas", maka dengan segera akan dilayani. Dalam kasus demikian, kelengkapan berkas disikapi sebagai sekedar "formalitas", yang walaupun tetap diminta, tetapi bisa disusulkan sambil menunggu proses berkas-berkas yang sudah masuk.

Mekanisme pemilahan berkaitan erat dengan mekanisme pelabelan. Dengan memberi tanda-tanda tertentu, misalnya berbentuk lampiran disposisi atau dengan paraf dan tanda setuju dengan kode ACC, para petugas dan pejabat bisa dengan mudah

mengambil keputusan berkas mana yang harus diprioritaskan.

Pelabelan ternyata tidak hanya dilakukan oleh para petugas terhadap berkas-berkas yang diajukan, tetapi juga terhadap individu yang mengajukan permohonan untuk dilayani. Jadi selain memberi label mekanistik seperti terungkap dalam istilah "jalur tol", "dari atas", "dari rekan sendiri", petugas pelayanan juga bisa dan biasa menaksir status sosial dan kredibilitas warga masyarakat yang dilayani.

Konteks kesadaran menunjuk pada aspek fenomenologis interaksi yang mengacu pada penafsiran para pelaku, petugas pelayanan masyarakat dan warga masyarakat yang dilayani, terhadap objek pelayanan dan pasangan interaksi.

Cara petugas pelayanan memberikan pemaknaan terhadap objek pelayanan ternyata juga menentukan pola perilaku mereka. Secara umum, ada tiga pola pemaknaan petugas terhadap kegiatan pelayanan masyarakat. Masing-masing adalah pemaknaan kegiatan pelayanan masyarakat sebagai pelaksanaan peraturan, sebagai pelaksanaan tugas dari atasan, dan sebagai sarana mencari keuntungan ekonomi.

Dalam memberikan pelayanan, mereka yang memberi makna subjektif pelayanan sebagai tugas dari atasan, cenderung terpaku pada petunjuk dari

atasan. Bahkan ketika sudah ada ketentuan tentang prosedur pelayanan, mereka masih lebih patuh terhadap petunjuk dari atasan daripada kepada prosedur yang telah ditetapkan. Dengan ungkapan lain, ada di antara petugas pelayanan masyarakat yang lebih melihat dirinya sebagai bawahan dibanding sebagai aparat negara.

Mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan masyarakat sebagai pelaksanaan peraturan cenderung patuh terhadap ketentuan dan peraturan tertulis. Seandainya atasan mereka berkeberatan terhadap apa yang mereka lakukan, mereka biasa membela kepentingan warga masyarakat yang telah mengikuti prosedur. Dengan ungkapan lain, mereka adalah petugas pelayanan yang lebih melihat dirinya sebagai aparat negara dibanding sebagai bawahan pejabat tertentu.

Dalam kategori pemaknaan subjektif pelayanan sebagai pelaksanaan peraturan, tercakup pula mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan sebagai pengabdian kepada masyarakat. Meskipun tetap mengacu pada peraturan, mereka juga bisa mencari kemungkinan-kemungkinan lain yang akan memudahkan warga masyarakat yang dilayani. Namun demikian, tidak berarti bahwa mereka berani mengubah aspek struktural berupa ketentuan dan peraturan. Bagi mereka, penegakan

ketentuan dan peraturan tidak selalu berarti menyulitkan masyarakat. Mereka ini hanya berani menawar dalam bentuk menyelesaikan dulu tugas ke dalam, sambil memberi kesempatan warga masyarakat untuk memenuhi segala persyaratan prosedural.

Hal ini terbukti, misalnya, ketika ada seseorang yang mengajukan permohonan akte kelahiran. Walaupun persyaratan yang diajukan masih kurang, petugas garis-depan tetap memproses akte kelahiran hingga selesai. Hanya saja, akte kelahiran itu tidak bisa diambil hingga warga yang bersangkutan memenuhi, dengan menyusulkan, seluruh persyaratan yang ditetapkan. Dengan ungkapan lain, mereka ini lebih melihat dirinya orang yang memiliki peluang dan kewenangan yang bisa digunakan untuk ikut membantu sesama warga masyarakat. Mereka ini tampaknya mampu mengambil jarak baik dari aturan dan kewenangan maupun dari desakan warga masyarakat, sehingga mereka juga bisa memantau, merenungkan dan menilai serta mencari jalan tengah di antara keduanya.

Mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan masyarakat sebagai cara pemenuhan kepentingan pribadi, terbagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pada keuntungan ekonomis dan yang menekankan pada pemenuhan akan prestise sosial. Mereka yang menekankan pada keuntungan ekonomi

cenderung memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang berhubungan dengan kepentingan pribadi mereka. Bisa dikatakan bahwa mereka ini bersikap mendua. Sebagai contoh, meskipun harus mengorbankan aturan dan atasan, asalkan perilakunya menguntungkan secara pribadi, maka hal itu akan tetap dilakukan. Demikian juga, meskipun harus mengorbankan perasaan dan kepentingan masyarakat, asalkan hal itu menguntungkan secara pribadi, maka hal itu juga akan tetap dilakukan.

Keuntungan pribadi ini tidak selalu berkaitan dengan perolehan yang bersifat kekinian dan kedisinian, tetapi juga keuntungan di masa depan dan di tempat lain. Jadi hal itu bisa berarti kemudahan kenaikan pangkat dan jabatan, atau berarti pula keuntungan ekonomis yang diperoleh dari warga masyarakat yang mereka layani. Dengan ungkapan lain, mereka ini selalu memantau dan mempertimbangkan terutama hal-hal yang menyangkut kepentingan pribadinya. Mereka lebih melihat dirinya sebagai semacam penjual jasa, baik kepada atasan maupun warga masyarakat, dibanding sebagai pegawai abdi negara, apalagi abdi masyarakat.

Mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan masyarakat cara pemenuhan kebutuhan

akan prestise sosial cenderung menilai tinggi diri dan jabatannya. Mereka merasa perlu membuktikan diri sebagai orang yang tidak gila harta dan gila jabatan. Tetapi tampak bahwa mereka sangat membutuhkan penghargaan dalam bentuk lain. Bagi mereka, kewenangan dan kegiatan melayani masyarakat tidak lain merupakan semacam cara untuk memenuhi kebutuhan sosialnya. Dengan ungkapan lain, petugas pelayanan masyarakat yang lebih melihat dirinya sebagai orang murah hati yang jasa baiknya harus diakui warga masyarakat.

Berbeda dengan penafsiran yang diberikan oleh para petugas pelayanan masyarakat, penafsiran warga masyarakat atas kegiatan pelayanan tidak beraneka-ragam. Secara umum, warga masyarakat memiliki tiga pola penafsiran pelayanan masyarakat, yaitu: sebagai semata kewajiban warga masyarakat, sebagai semata hak warga masyarakat, dan sebagai jasa yang dapat dibeli.

Mereka yang memberi makna subjektif pelayanan masyarakat sebagai hak warga masyarakat cenderung bertolak dari pikiran bahwa sebenarnya secara pribadi mereka tidak membutuhkan pelayanan seperti itu. Dalam kasus pelayanan akte kelahiran, Ijin Mendirikan Bangunan, Kartu Tanda Penduduk, Surat Ijin Usaha Perusahaan dan

sejenisnya, mereka merasakan segala bentuk pelayanan masyarakat sebagai keterpaksaan.

Menurut mereka, pemilikan semua jenis surat tersebut pada dasarnya diwajibkan oleh pemerintah. Jadi, meskipun mereka mengakui bahwa dengan memiliki surat-surat tersebut mereka bisa terhindar dari berbagai kesulitan, mereka juga mengetahui bahwa kesulitan itu juga ditimbulkan oleh pemerintah. Karena itu, mereka merasa tidak senang bila mereka tidak memperoleh pelayanan secepat dan selancar mungkin.

Meskipun berupaya memperoleh surat-surat agar tidak menghadapi kesulitan, mereka tidak bisa menerima bila mereka harus mengeluarkan biaya yang tidak semestinya. Jadi, dalam upaya memperoleh pelayanan, mereka cenderung menempuh prosedur normal. Bila mereka terpaksa menghadapi petugas yang mempertanyakan surat-surat yang diperlukan, mereka cenderung melemparkan alasan bahwa mereka sudah mengurusnya, tetapi justru pihak petugas pelayanan yang lamban atau mempersulit mereka. Tidak jarang kelompok ini terlibat percekocokan dengan petugas pelayanan masyarakat.

Mereka yang memberi makna subjektif pelayanan sebagai kewajiban warga masyarakat lebih bertolak dari pikiran bahwa memiliki

berbagai surat memang mereka butuhkan. Mereka lebih menekankan nilai guna surat-surat yang mereka perlukan daripada mempersoalkan asal-usul keharusan memiliki surat-surat tersebut.

Karena lebih menekankan nilai guna surat-surat tersebut bagi mereka sendiri, maka mereka pun berupaya keras untuk memperolehnya secara secara "baik", dalam arti harus menurut pihak yang berwenang. Tidak jarang mereka ini tanpa rasa terpaksa mau mengeluarkan biaya atau tenaga ekstra untuk mendapatkannya. Artinya, sebenarnya mereka tidak terlalu memahami prosedur normal, atau walaupun memahami mereka tidak kuasa menolak prosedur yang "menyimpang". Bagi mereka ini, yang penting segera memperoleh apa yang mereka perlukan agar segera bisa memetik kegunaannya, dan menunjukkan diri sebagai warga kota yang "baik", dalam arti tidak melawan pegawai pemerintah. Karena itu, kelompok ini tidak jarang menjadi korban intimidasi beberapa petugas yang berorientasi keuntungan ekonomi.

Mereka yang memberi makna subjektif pelayanan sebagai jasa yang bisa dibeli cenderung menggunakan kekuatan uang untuk memperoleh pelayanan secepat dan semudah mungkin. Bagi mereka, apa pun bisa dibeli. Bila mereka merasa mampu membeli atasan pegawai yang melayani,

mereka dengan berani akan mengintimidasi pegawai yang bersangkutan.

Namun demikian, tidak jarang pula kelompok masyarakat ini sangat bermurah hati kepada pegawai dengan selalu memberi imbalan uang setelah mereka memperoleh apa yang mereka perlukan. Bila mereka kurang yakin bahwa permohonannya segera diproses, maka mereka berusaha membuat kesepakatan dengan menjanjikan imbalan dengan jumlah tertentu. Karena itu, mereka ini merupakan kelompok yang sangat berpotensi menjalin hubungan melalui kolusi dengan para pegawai.

2. Gaya-gaya Negosiasi Para Pelaku

Berdasarkan data lapangan, keteraturan yang terbentuk dalam interaksi pelayanan masyarakat oleh birokrasi garis-depan dapat berlangsung karena sejumlah gaya negosiasi yang dilakukan oleh para pelaku interaksi. Berdasarkan pihak mana yang lebih dominan dalam proses interaksi secara longgar tujuh tertib hasil negosiasi tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu: (1) gaya negosiasi yang relatif berpusat pada petugas, mencakup intimidasi, kolusi, dan kompensasi, (2) gaya negosiasi yang relatif berpusat pada warga masyarakat, yang mencakup kecurangan dan percekcoakan, dan (3) gaya

negosiasi yang bersifat interaktif, mencakup pertukaran, kompromi dan kerjasama.

Paling tidak ada tiga gaya negosiasi yang berpusat pada petugas, yakni: kolusi, korupsi dan intimidasi. Gaya negosiasi korupsi menunjuk pada segala kegiatan partisipan yang secara keorganissian tidak disetujui dan tidak sah. Secara empirik, gaya korupsi mencakup dua jenis kegiatan, yaitu persekongkolan, penyuaipan dan pemberian imbalan.

Seorang petugas yang melayani pemberian ijin usaha, misalnya, bisa saja secara terang-terangan meminta kepada warga yang dilayani sejumlah uang di luar ketentuan resmi. Tentu saja, permintaan petugas yang bersangkutan dibarengi dengan janji bahwa urusan warga masyarakat tersebut akan diselesaikan secepat dan semudah mungkin.

Gaya kolusi ini memang bisa saja diprakarsai oleh warga masyarakat yang dilayani. Namun demikian, jelas bahwa negosiasi terjadi di awal proses pelayanan, dan pengambilan keputusan serta keuntungan lebih besar akan dimiliki oleh petugas pelayanan. Bahkan, dalam soal "harga" pelayanan pun lebih banyak ditetapkan oleh petugas pelayanan. Dalam gaya negosiasi ini, petugas pelayanan tampak bisa mengendalikan baik peraturan maupun warga masyarakat yang dilayani.

Seorang petugas yang melayani pemberian ijin usaha, misalnya, bisa saja diam-diam saja ketika menerima permohonan pelayanan masyarakat. Mereka cukup memberi isyarat bahwa percepatan proses pelayanan bisa dilakukan atas "jerih-payahnya". Jadi mereka tidak secara terang-terangan meminta kepada warga yang dilayani sejumlah uang di luar ketentuan resmi, tetapi tampak sangat berharap memperoleh imbalan bila permohonan berhasil cepat diselesaikan.

Lazimnya, gaya kompensasi ini lebih bisa diterima secara kultural. Sekedar bukti, seorang pejabat pernah mengemukakan bahwa masyarakat sebenarnya mudah diajak kerjasama. "Berikan saja layanan yang baik, mereka pasti tahu bagaimana cara membalasnya". Menurut sebagian besar petugas, kompensasi yang diberikan warga masyarakat pada dasarnya merupakan ungkapan "terimakasih" yang tidak pantas untuk mereka tolak.

Berbeda dari gaya korupsi, dalam gaya kompensasi ini tidak terdapat harga yang disepakati. Artinya, berapapun warga masyarakat menghargai pelayanan, asalkan sudah lebih dari ketentuan retribusi resmi, akan diterima dengan baik oleh petugas. Jadi, walaupun petugas pelayanan sudah menduga akan ada kompensasi,

pengambilan keputusan untuk memberikan sejumlah uang kompensasi, tetap di tangan warga masyarakat yang bersangkutan. Dalam gaya kompensasi ini, petugas pelayanan tidak tampak mengendalikan, tetapi menawar peraturan resmi.

Intimidasi menunjuk pada usaha menciptakan rasa takut atau memberikan ancaman kepada pasangan interaksi, sehingga tercapai tujuannya. Intimidasi bisa dilakukan baik oleh petugas maupun warga masyarakat yang dilayani. Kalau intimidasi oleh petugas didasarkan pada kewenangan yang dimiliki serta pengetahuan akan "kelemahan" pada diri warga masyarakat yang dilayani, maka intimidasi oleh warga masyarakat didasarkan pada kedekatan hubungan mereka dengan pihak-pihak lain yang mampu mengontrol nasib petugas.

Walaupun mungkin saja warga masyarakat yang memiliki kedudukan lebih tinggi melakukan intimidasi terhadap petugas pelayanan masyarakat, tetapi hal ini jarang dilakukannya sendirian. Sebagai contoh, salah seorang keluarga Gubernur atau Panglima Kodam yang akan mengajukan ijin lokasi real estate, walaupun dia bisa langsung menghadap Walikota agar diperlancar, hal itu tidak selalu dilakukan. Bahkan, tidak jarang mereka ini langsung mendatangi kantor yang

bersangkutan dan meminta pelayanan istimewa. Dengan cara begitu saja, petugas pasti akan mencari informasi siapa sebenarnya yang dihadapi.

Bila dalam kasus tersebut pelayanan berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka intimidasi tidak terjadi. Namun, bila petugas yang dihadapi tidak segera bisa mendefinisikan siapa orang yang dihadapi dan memberikan pelayanan biasa, maka intimidasi pun berlangsung. Hal yang tidak jarang terjadi adalah perubahan perilaku petugas setelah diintimidasi. Kalau petugas yang bersangkutan merasa pasti dilindungi oleh atasannya, maka intimidasi tersebut akan dilawan dengan bersandar pada keputusan atasan atau peraturan. Namun, bila diperkirakan bahwa atasan tidak merestui tindakannya untuk memproses secara normal permohonan warga masyarakat tersebut, maka tidak jarang pula mereka meminta maaf atas "kekurang-ajaran" dan "ketidak-tahuan diri" mereka.

Intimidasi oleh petugas dilakukan khususnya terhadap kelompok masyarakat yang "kurang berdaya". Dengan mekanisme pelabelan, sebagaimana telah dijelaskan pada konteks kesadaran, para petugas pelayanan masyarakat bisa menaksir atau mendefinisikan orang yang dihadapi. Sebagai pemegang wewenang dan sumberdaya, para petugas bisa menolak, menyalahkan, mempersulit, dan

bahkan memaksakan kehendaknya kepada warga masyarakat yang tidak memiliki pengalaman berhubungan dengan birokrasi pelayanan. Walaupun begitu, frekuensi kemunculan gaya ini tidak terlalu besar.

Paling tidak ada dua gaya negosiasi yang berpusat pada warga masyarakat, yakni: gaya kecurangan dan gaya perkecokan. Gaya negosiasi kecurangan menunjuk pada segala kegiatan untuk mencapai tujuan melalui semacam penipuan. Dalam pelayanan masyarakat, penipuan dilakukan, misalnya, dengan memanipulasi data sehingga tidak sesuai dengan realitas sebenarnya. Karena itu, gaya negosiasi kecurangan cenderung menuntut keberanian warga masyarakat yang melakukannya.

Dari gambaran tersebut juga tampak bahwa gaya kecurangan cenderung diprakarsai oleh warga masyarakat. Tujuannya relatif jelas, yaitu memperoleh keuntungan, tidak hanya terbatas pada percepatan pemerolehan layanan yang diberikan, tetapi juga seringkali keuntungan lain yang bisa diperoleh setelah yang bersangkutan memanfaatkan, misalnya, surat-surat yang mereka perlukan. Pengubahan tanggal lahir dalam surat kelahiran, pemalsuan tanda-tangan RT atau RW, dan sejenisnya sering terjadi sebagai usaha memperoleh keuntungan melalui kecurangan.

Percekcokan menunjuk pada perilaku provokatif kecil yang bertujuan mendorong, mengganggu, dan bahkan memaksa orang lain. Bila orang yang terganggu tersebut memilih jalan penyelesaian yang paling pintas dengan menuruti kemauannya, berarti percekcokan telah berhasil menciptakan suatu tertib sosial yang bersifat khas.

Secara empirik, munculnya percekcokan sering kali tidak berdiri-sendiri. Artinya, percekcokan terjadi sebagai rentetan dari kegagalan strategi negosiasi sebelumnya. Dalam kasus gaya kecurangan, misalnya, kegagalan bisa terjadi karena pemalsuan yang dilakukan warga masyarakat diketahui oleh petugas. Bila petugas yang bersangkutan tidak langsung mengambil keputusan secara tegas, maka warga masyarakat akan menggunakan strategi percekcokan untuk mendesak kepentingannya.

Namun demikian, gaya percekcokan juga bisa terjadi bukan saja karena kecurangan warga masyarakat, tetapi juga karena kelambanan pada prosedur normal atau gaya kerjasama, dan prosedur atau gaya-gaya yang lain. Namun demikian, tampak jelas bahwa gaya percekcokan lebih banyak diprakarsai oleh warga masyarakat daripada oleh petugas birokrasi garis-depan. Karena itu pula,

bila gaya ini berhasil, warga masyarakat yang memperoleh keuntungan.

Paling tidak ada tiga gaya negosiasi interaktif, yakni: kerjasama, pertukaran dan kompromi. Kompromi mengacu pada penghindaran atau penyelesaian perbedaan melalui kesepakatan (*concession*) saling menguntungkan. Pertukaran (*exchange*) mengacu pada mengacu pada cara penyelesaian konflik melalui tawar-menawar atau semacam jual-beli atas dasar penilaian yang setara.

Dalam kompromi, siapa pun, baik petugas maupun warga masyarakat yang dilayani bisa mengambil prakarsa. Salah satu prinsip yang dipegang oleh partisipan kompromi adalah kehendak untuk saling memudahkan, atau paling tidak sama-sama tidak menyulitkan, baik petugas pelayanan masyarakat maupun warga masyarakat yang dilayani.

Seorang warga masyarakat yang mengurus akte kelahiran anaknya, misalnya, bisa saja tidak melengkapi seluruh persyaratan yang ditetapkan seperti mengajukan saksi-saksi kelahiran. Namun, menurut petugas yang bersangkutan kekurangan tersebut cukup mudah dicari jalan keluarnya, yakni dengan membolehkan dan bahkan menawarkan satu atau dua orang yang bisa "berperan" sebagai saksi. Tampaknya, pola ini cenderung melembaga

atau menjadi kebiasaan, sehingga banyak di antara warga masyarakat yang mengurus akte kelahiran tanpa membawa saksi yang diperlukan.

Selain merasionalisasi bahwa memang tidak mudah untuk membawa saksi-saksi yang diperlukan, para petugas juga mengakui bahwa seandainya dipaksa untuk menghadirkan saksi, maka jumlah warga masyarakat yang mengurus akte kelahiran akan menurun. Bila terjadi, ini bertentangan dengan kebijakan pemerintah agar semua anak memiliki akte kelahiran yang telah ditempuh termasuk melalui pemberian dispensasi.

Gaya negosiasi kompromi juga bisa berlangsung karena "pemakluman" yang diberikan oleh warga masyarakat. Sebagai contoh, hal ini terjadi manakala seorang warga masyarakat sudah mengajukan permohonan Ijin Mendirikan Bangunan. Setelah memperhatikan bahwa orang lain pun cukup lama mengurus ijin tersebut, maka seorang warga masyarakat dengan mudah memaklumi bila suatu ketika mendapat jawaban "belum selesai".

Menurut tipe warga masyarakat seperti ini, mereka sudah merasa cukup aman bila mereka sudah memiliki tanda bukti bahwa mereka sudah memproses ijin bangunannya. Sebab, dengan berbekal bukti telah memproses ijin bangunan, mereka sudah bisa melanjutkan kegiatan mendirikan bangunan. Karena

itu, kemanfaatan IMB dianggap tidak terlalu mendesak.

Pertukaran dalam proses pelayanan masyarakat cenderung terjadi bila masing-masing pihak merasa memiliki kedudukan yang kurang lebih sama. Sebagai contoh, agar ketika memproses surat-surat yang diperlukan bisa berjalan lancar, kita bisa meminta salah seorang kenalan petugas yang melayani. Kenalan ini bisa berasal dari lingkungan kantor yang sama dengan petugas, tetapi bisa pula berasal dari luar yang telah dikenal oleh petugas. Kepada orang yang kita mintai pertolongan itu, kita bisa memberikan semacam "uang lelah". Bagi mereka yang kita mintai pertolongan, uang lelah itu tidak perlu diberikan kepada petugas yang melayani. Bagi petugas yang melayani, dengan memproses permohonan, berarti mereka telah menanam budi kepada "calo" tersebut. Pada gilirannya nanti, para petugas ini berharap bisa meminta pertolongan darinya.

Gaya pertukaran juga bisa terjadi apabila seseorang yang mengurus perijinan tidak melengkapi seluruh persyaratan yang ditetapkan. Walaupun dengan sengaja menunjukkan kekurangan tersebut kepada warga masyarakat yang dilayani, tidak berarti bahwa petugas yang bersangkutan

menghendaki warga masyarakat melengkapinya, melainkan menawarkan diri untuk mengabaikan atau mencari jalan keluarnya. Namun, dengan isyarat secukupnya petugas memerlukan dukungan atau bantuan dari warga masyarakat yang dilayani karena telah berlaku "bijaksana". Bila ternyata warga masyarakat menangkap isyarat itu, maka tawar-menawar pun berlangsung sampai dengan diperoleh kesepakatan yang saling tidak memberatkan.

Gaya negosiasi kerjasama (*cooperation*) menunjuk pada cara penyelesaian perbedaan dengan menghindari konflik dan saling menguntungkan. Berbeda dengan kompromi yang berlangsung seolah-olah mengabaikan aspek struktural peraturan, maka dalam kerjasama berlangsung masih dalam kerangka struktur peraturan yang berlaku. Dari segi warga masyarakat, kerjasama menunjuk pada prosedur normal dari upaya mereka untuk memperoleh pelayanan sebagai mestinya. Sedangkan dari segi petugas pelayanan, kerjasama berarti juga menunjuk pada prosedur pelayanan normal yang mengacu pada keberlakuan peraturan yang telah ditetapkan secara formal.

B. Rekonstruksi Teoretik

Sebagaimana tercermin dalam istilah yang digunakan, *negotiated-order* bukan merupakan tertib sosial yang telah ditetapkan sebelumnya (*pre-determined*), tetapi menunjuk pada tertib sosial yang cair dalam kehidupan sehari-hari, dan bergantung pada pemahaman dan kesepakatan antar partisipan (*the fluid, ongoing understanding and agreements peoples reach as they go about their daily activities*).

Karena itu, sebagai bentuk tertib sosial yang menggambarkan interaksi antara birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat, *negotiated-order* berlangsung dalam berbagai gaya. Dari penelitian ini, dapat disusun beberapa proposisi minor, yang bisa dikembangkan menjadi proposisi mayor. Proposisi ini pada dasarnya menunjukkan hubungan antar kategori empirik.

1. Proposisi Minor

Walaupun konteks struktural dan konteks meso ikut membentuk gaya negosiasi, pengaruhnya tidak sejelas dan harus dipahami melalui konteks kesadaran para partisipan interaksi sosial. Karena itu, dengan mengenali konteks kesadaran petugas pelayanan masyarakat, konteks kesadaran warga masyarakat yang dilayani, serta gaya-gaya negosiasi dominan yang terbentuk, dapat disusun beberapa proposisi minor.

Harus diperhatikan bahwa proposisi berikut hanya menunjukkan kecenderungan umum, sebab dalam kenyataannya berbagai gaya tersebut bisa berlangsung secara bersamaan dan saling tumpang-tindih. Beberapa gaya negosiasi dominan yang diidentifikasi berdasarkan pemaknaan subjektif pelaku interaksi (petugas dan warga masyarakat) atas objek pelayanan disajikan dalam bentuk proposisi berikut, dan matriks silang (Periksa Bagan 7.1).

Pertama, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai pelaksanaan peraturan dengan warga masyarakat yang menafsirkan sebagai hak warga masyarakat, cenderung membentuk gaya negosiasi kerjasama dan kompromi.

Menurut tipologi tindakan individu dan pola hubungan sosial menurut teori strukturasi (Bryant and Jary, 1991: 11-12), ada tiga orientasi individu, yaitu: (1) rutin-praktik, yang sekedar jadi objek struktur, (2) teoretik, yang mampu ambil jarak agar bisa memantau, merefleksi dan menilai, dan (3) monitoring strategik, yang hanya memantau hal-hal yang menyangkut kepentingannya (Rosidi, 1997).

Mengacu konseptualisasi tersebut, petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai pelaksanaan peraturan bisa dikategorikan sebagai

BAGAN 7.1:
GAYA NEGOSIASI PETUGAS BIROKRASI GARIS DEPAN
DENGAN WARGA KOTA BERDASAR PEMAKNAAN
MEREKA TERHADAP PELAYANAN MASYARAKAT

PETUGAS BIROKRASI GARIS DEPAN WARGA MASYARAKAT	PELAYANAN SEBAGAI PELAKSANAAN PERATURAN	PELAYANAN SEBAGAI TUGAS DARI ATASAN	PELAYANAN SEBAGAI SARANA KEPENTINGAN PRIBADI
PELAYANAN SEBAGAI HAK WARGA KOTA	<i>Kerjasama</i>	<i>Kompromi</i>	<i>Kecurangan</i>
PELAYANAN SEBAGAI KEWAJIBAN WARGA KOTA	<i>Kompromi</i>	<i>Percekcokan</i>	<i>Percekcokan</i>
PELAYANAN SEBAGAI JASA TERBELI	<i>Kompromi</i>	<i>Kompensasi</i>	<i>Intimidasi</i>
	<i>Kerjasama</i>	<i>Kompromi</i>	<i>Kecurangan</i>
	<i>Percekcokan</i>	<i>Kompromi</i>	<i>Kolusi</i>
	<i>Kecurangan</i>	<i>Kompensasi</i>	<i>Pertukaran</i>

individu yang berorientasi teoretik. Individu demikian memiliki kecenderungan untuk sekedar mereproduksi struktur sosial normatif, misalnya berupa petunjuk pelaksanaan tugas yang telah ada. Sebaliknya, warga masyarakat yang menafsirkan objek pelayanan masyarakat sebagai hak warga, memiliki orientasi teoretik. Individu demikian bisa tidak semata-mata mereproduksi struktur sosial normatif yang didiktekan oleh birokrat garis depan, melainkan bisa melakukan penalaran secara jernih dan mematuhi aturan sebagaimana mestinya. Karena memiliki keberdayaan yang relatif berimbang, maka tidak ada pilihan lain bagi mereka kecuali mematuhi aturan main yang secara formal telah ditetapkan. Penyiasatan hanya terjadi sebatas tidak merugikan salah satu pihak yang saling berinteraksi. Karena itu, kompromi menjadi pilihan kedua dalam proses interaksi mereka.

Kedua, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai pelaksanaan peraturan dengan warga masyarakat yang menafsirkan sebagai kewajiban, cenderung membentuk gaya negosiasi kompromi dan kerjasama.

Pada kasus ini, birokrat garis depan berorientasi teoretik, sedangkan warga masyarakat berorientasi rutin-praktik. Sebagai individu yang

berorientasi rutin-praktik, warga masyarakat cenderung mengikuti aturan main yang ditetapkan baik oleh lembaga maupun oleh petugas. Karena itu, kemungkinan gaya negosiasi pertama yang terbentuk adalah kompromi, baru kemudian kerjasama. Dalam hal ini, karena menghadapi orang yang penurut, bukan tidak mungkin orientasi birokrat garis depan berubah pikiran sehingga memanfaatkan peluang untuk kompromi dengan sedikit keuntungan ada pada birokrat garis depan. Bila peluang demikian tidak dimanfaatkan oleh birokrat, maka yang berlangsung adalah interaksi yang relatif egaliter berupa kerjasama.

Ketiga, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai pelaksanaan peraturan dengan warga masyarakat yang menafsirkan sebagai jasa terbeli, cenderung membentuk gaya negosiasi percekocan dan kecurangan. Kasus demikian terjadi karena petugas berorientasi teoretik, sedangkan warga masyarakat yang dilayani berorientasi monitoring-strategis.

Individu yang berorientasi monitoring strategis cenderung hanya mengambil tindakan yang menguntungkan dirinya. Segala cara mereka gunakan untuk mencapai tujuannya. Bila mematuhi petunjuk atau peraturan lebih menguntungkan mereka, maka mereka akan mengikutinya. Namun demikian, bila

menyuap lebih menguntungkan dirinya, maka cara itu pun mereka lakukan. Warga masyarakat demikian akan mengalami kesulitan bila menghadapi birokrat yang rutin praktik, sebab petugas demikian tidak mudah tergoda oleh suapan yang mungkin diberikan warga masyarakat. Tidak bisa dihindari, percekocokan dan kecurangan mungkin saja terjadi dalam proses interaksi mereka.

Keempat, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai tugas dari atasan dengan warga masyarakat yang menafsirkan sebagai hak warga masyarakat, cenderung membentuk gaya negosiasi kompromi dan percekocokan.

Kasus demikian berlangsung karena pertemuan antara petugas yang berorientasi rutin-praktik dengan warga masyarakat yang berorientasi teoretik. Karena itu, bila kompromi tidak mungkin dilakukan, karena pihak rutin praktik berpegang pada petunjuk atasan yang lebih "menguntungkan" hubungan dia dengan atasannya, maka percekocokan pun akan berlangsung dalam proses interaksi mereka. Sebagai orang yang telah berupaya memenuhi kewajibannya, maka warga kota tersebut pun akan menuntut hak untuk mendapatkan pelayanan tanpa dipersulit sedikit pun.

Kelima, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai tugas dari atasan dengan

warga masyarakat yang menafsirkan sebagai kewajiban warga masyarakat, cenderung membentuk gaya negosiasi kompensasi dan kompromi.

Kasus ini terjadi karena petugas pelayanan masyarakat berorientasi rutin-praktik, sedangkan warga masyarakat yang dilayani berorientasi rutin-praktik pula. Seorang warga masyarakat yang berorientasi rutin-praktik cenderung menjadi penurut terhadap setiap ketentuan yang ditetapkan baik oleh lembaga maupun oleh petugas secara pribadi. Karena itu, dengan sedikit isyarat saja, warga demikian mau memberikan kompensasi, atau paling tidak mau berkompromi mengikuti kehendak petugas. Dalam hal ini, interaksi tidak berlangsung secara egaliter, sebab keberdayaan petugas tampak lebih tinggi dibanding warga yang dilayani.

Keenam, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai tugas dari atasan dengan warga masyarakat yang menafsirkan sebagai jasa terbeli, cenderung membentuk gaya negosiasi kompromi dan kompensasi.

Kasus seperti terjadi karena pertemuan petugas yang berorientasi rutin-praktik dengan warga masyarakat yang berorientasi monitoring strategis. Sebagai pelaku yang lebih mendahulukan kepentingan dirinya, termasuk melalui pelanggaran

struktur sosial normatif, warga masyarakat berorientasi monitoring strategis akan memantau peluang untuk menggunakan cara yang paling efisien. Bila keberdayaan ekonomi mereka cukup tinggi, maka pengorbanan berupa uang suapan akan memperlancar proses interaksi. Bila petugas tidak punya keberanian, karena takut pada atasan dan bukan karena mematuhi peraturan, maka yang berlangsung bukan kompensasi, melainkan kompromi. Gaya kompromi ini akan berpeluang terjadi bila warga masyarakat yang bersangkutan memiliki jalinan hubungan dengan kalangan dalam birokrasi.

Ketujuh, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai sarana kepentingan pribadi dengan warga masyarakat yang menafsirkan sebagai hak warga masyarakat, cenderung membentuk gaya negosiasi kecurangan dan perçeckokan. Kasus ini terjadi karena pertemuan antara petugas yang berorientasi monitoring strategis dengan warga masyarakat yang berorientasi teoretik.

Sebagai individu yang berorientasi monitoring strategis, petugas akan berupaya membentuk gaya interaksi yang paling menguntungkan dirinya. Namun demikian, karena yang dihadapi adalah orang yang mampu menalar secara jernih hakikat pelayanan masyarakat, maka perbenturan pun terjadi dengan kemungkinan

kecurangan oleh pihak petugas, atau mungkin percekcoakan karena pihak warga masyarakat tidak mau menerima begitu saja.

Kedelapan, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai sarana kepentingan pribadi dengan warga masyarakat yang menafsirkan sebagai kewajiban warga masyarakat, cenderung membentuk gaya negosiasi intimidasi dan kecurangan.

Kasus ini terjadi karena pertemuan petugas yang berorientasi monitoring strategis dengan warga masyarakat yang berorientasi rutin-praktik. Sebagai individu yang berorientasi rutin-praktik, warga kota demikian cenderung sangat penurut. Mereka ini hanya menerima saja apa yang diputuskan oleh petugas pelayanan masyarakat. Karena itu, sangat besar peluang terjadinya gaya negosiasi intimidasi atau kecurangan. Intimidasi terjadi karena keberdayaan dua pelaku interaksi ini tidak seimbang, yang dalam kasus ini petugas tampak sangat berdaya dibanding warga masyarakat. Sedangkan kecurangan juga mungkin dilakukan oleh petugas karena dilandasi oleh pemikiran bahwa seandainya tahu pun warga yang dilayani tidak akan berani melakukan perlawanan.

Kesembilan, interaksi petugas yang menafsirkan objek pelayanan sebagai sarana

kepentingan pribadi dengan warga masyarakat yang menafsirkan sebagai jasa terbeli, cenderung membentuk gaya negosiasi kolusi dan pertukaran.

Kasus seperti ini terjadi karena pertemuan dua pihak yang sama-sama berorientasi monitoring strategis. Dengan kedudukan yang sama, maka yang mereka sekapati pun bisa sangat melenceng jauh dari aturan yang telah ditetapkan. Karena itu, pertemuan ini memberi peluang sangat besar bagi berlangsungnya gaya negosiasi kolusi dan pertukaran. Pada intinya, secara individual mereka sama-sama merasa diuntungkan oleh penyimpangan mereka dari struktur sosial normatif.

2. Proposisi Mayor

Berdasarkan seluruh temuan dan proposisi-proposisi minor yang telah disusun berdasarkan data lapangan, bisa dirumuskan proposisi sebagai berikut: "Gaya negosiasi pada interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat dibentuk oleh konteks struktural, konteks meso prosedural, perbedaan kedudukan sosial-ekonomi, serta konteks kesadaran petugas dan warga masyarakat".

Model teoretik hubungan konteks struktural, konteks meso, konteks kesadaran, kedudukan sosial-ekonomi pelaku dan gaya-gaya negosiasi

birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat dapat disajikan sebagai berikut (Periksa Bagan 7.2).

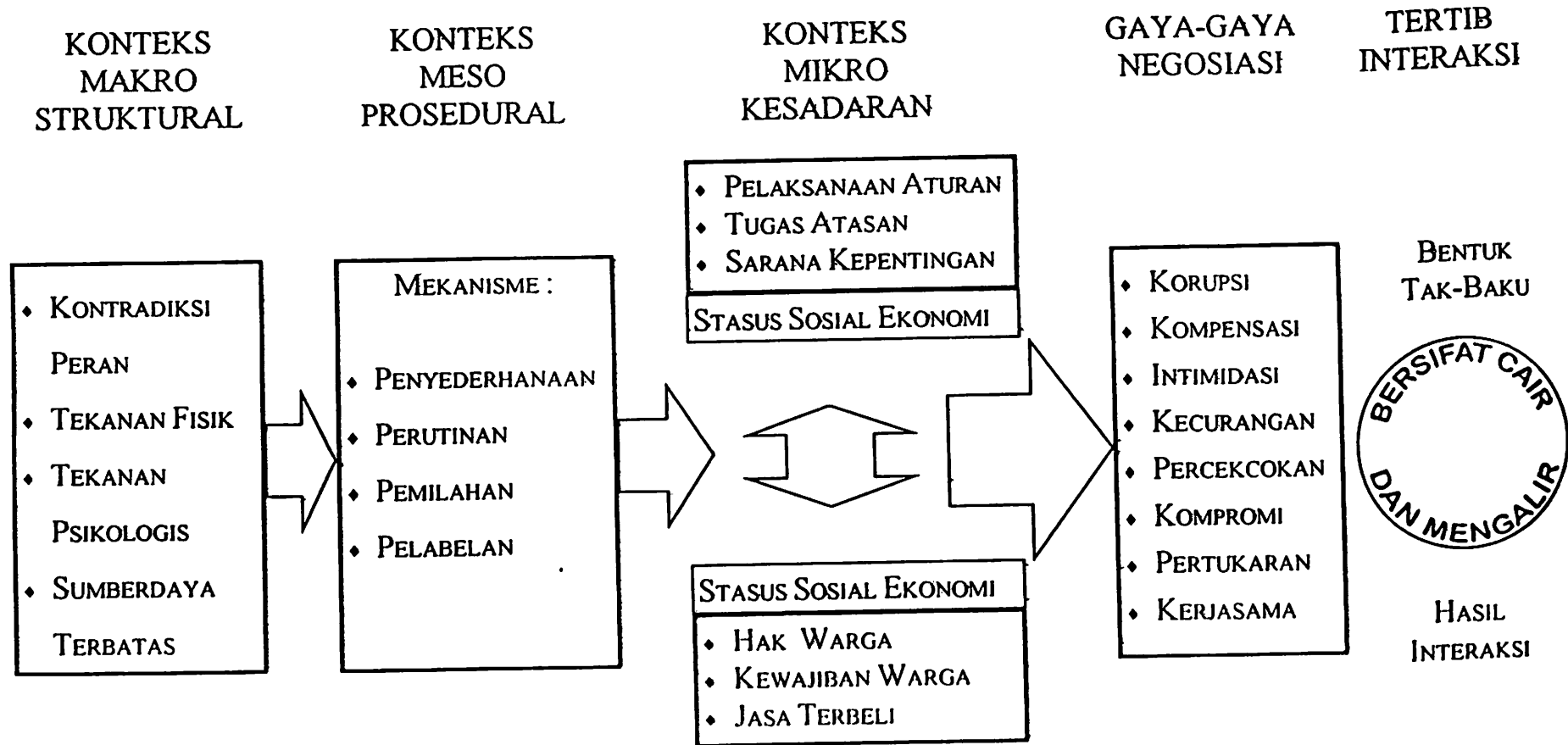
Paling tidak, mengacu pada sudut pandang birokrat garis-depan, konteks struktural birokrasi pelayanan masyarakat dicirikan oleh kontradiksi peran, ketertekanan fisik dan psikologis, serta keterbatasan sumberdaya yang bisa didayagunakan untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara lancar.

Dalam konteks struktural demikian, akan terbentuk konteks meso prosedural berupa mekanisme penyederhanaan, perutinan kegiatan, pemilahan dan pelabelan berkas-berkas dan warga yang mereka layani. Kesemua prosedur ini mereka tempuh untuk menyiasati konteks struktural yang mereka pandang kurang menguntungkan mereka.

Pada tataran individu pelaku, para petugas pelayanan masyarakat mengembangkan penafsiran mereka sendiri. Secara emik, penafsiran mereka atas objek pelayanan tergolong menjadi tiga, yaitu: pelayanan sebagai pelaksanaan aturan, sebagai tugas dari atasan dan sebagai sarana demi kepentingan pribadi mereka sendiri. Di lain pihak, warga masyarakat bisa dikategorisasikan menjadi tiga kelompok, yaitu mereka yang menafsirkan pelayanan sebagai kewajiban warga

BAGAN 7. 2 : MODEL TEORETIK

HUBUNGAN KONTEKS STRUKTURAL, KONTEKS MESO PROSEDURAL, KONTEKS KESADARAN, STATUS SOSIAL EKONOMI, GAYA-GAYA NEGOSIASI DAN TERTIB INTERAKSI BIROKRASI GARIS-DEPAN DENGAN WARGA KOTA



kota, sebagai hak warga kota, dan sebagai jasa yang dapat dibeli oleh siapa saja.

Dalam konteks makro struktural, konteks meso prosedural, dan konteks mikro individual demikian, berlangsung sejumlah gaya negosiasi, yaitu: kerjasama, pertukaran, kompromi, percekocokan, kolusi, kompensasi, intimidasi dan kecurangan. Gaya negosiasi ini berkaitan erat dengan proses subjektifikasi mereka terhadap struktur sosial objektif yang bersifat mengendala.

BAB VIII

BAB VIII

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

A. Kesimpulan

Berdasarkan seluruh hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan, dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut. Pertama, cara petugas pelayanan memberikan pemaknaan terhadap objek pelayanan ternyata juga menentukan pola perilaku mereka. Secara umum, ada tiga pola pemaknaan petugas terhadap kegiatan pelayanan masyarakat. Masing-masing adalah pemaknaan kegiatan pelayanan masyarakat sebagai pelaksanaan peraturan, sebagai pelaksanaan tugas dari atasan, dan sebagai sarana mencari keuntungan ekonomi.

Kedua, tertib-sosial yang terbentuk dalam interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat mengikuti tipe ideal tertib-tersiasati (*negotiated-order*) yang cair dan mengalir, bukan tertib-berperaturan (*regulated-order*) baku dan kaku. Sifat mengalir dari tertib-sosial ini tercermin dari ragam bentuk kesepakatan yang dicapai melalui sejumlah gaya negosiasi yang digunakan oleh para pelaku interaksi. Bila gaya korupsi tidak dikehendaki oleh warga masyarakat sehingga tidak

menghasilkan kesepakatan, misalnya, boleh jadi akan menimbulkan gaya percekcoakan. Sedangkan sifat cair tertib sosial ini tercermin dari tidak adanya bentuk tetap interaksi antara warga masyarakat kota dengan birokrasi garis depan, baik berkenaan perolehan maupun pengorbanan yang diperoleh atau ditanggung oleh para pelaku interaksi.

Ketiga, gaya negosiasi pada interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat dibentuk oleh konteks struktural, konteks meso prosedural, perbedaan kedudukan sosial-ekonomi, serta konteks kesadaran petugas dan warga masyarakat. Konteks struktural birokrasi pelayanan masyarakat dicirikan oleh kontradiksi peran, ketertekanan fisik dan psikologis, serta keterbatasan sumberdaya yang bisa didayagunakan untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara lancar. Konteks meso prosedural mencakup mekanisme penyederhanaan, perutinan kegiatan, pemilahan dan pelabelan berkas-berkas dan warga yang mereka layani. Sedangkan konteks kesadaran mencakup penafsiran mereka atas objek pelayanan tergolong menjadi tiga, yaitu: pelayanan sebagai pelaksanaan aturan, sebagai tugas dari atasan dan sebagai sarana demi kepentingan pribadi mereka sendiri. Di lain pihak, warga masyarakat bisa dikategorisasi menjadi tiga kelompok, yaitu mereka yang menafsirkan pelayanan sebagai kewajiban, sebagai hak warga

masyarakat kota, dan sebagai jasa yang dapat dibeli dengan uang.

Keempat, dalam konteks makro struktural, konteks meso prosedural, dan konteks mikro individual demikian, berlangsung sejumlah gaya negosiasi, yaitu: kerjasama, pertukaran, kompromi, percekocokan, kolusi, kompensasi, intimidasi dan kecurangan. Gaya negosiasi ini berkaitan erat dengan proses subjektifikasi mereka terhadap struktur sosial objektif yang bersifat mengendala.

B. Implikasi Teoretik dan Kebijakan

Dari perspektif kajian tertib-sosial, temuan penelitian ini memang mendukung pandangan interaksionis, khususnya berkenaan dengan konsep dan pendekatan tertib-tersiatati ini (Joas, 1987: 107). Ini berarti bahwa kepercayaan berlebih terhadap kekuatan aturan (*regulation*) sebagai penentu tunggal tertib-sosial, kurang bisa dipertanggung-jawabkan secara empirik.

Dalam perspektif model organisasi sosial, temuan penelitian ini menyokong bentuk-bentuk organisasi pasca-birokrasi, yang lebih menekankan pada hasil interaksi para pelaku sebagaimana digagas oleh Heckscher dan Donellon (1994). Secara sosiologis, model ini memiliki asumsi tentang manusia yang lebih cocok daripada model organisasi

birokrasi rasional Weberian. Model birokrasi Weberian dinilai gagal mendayagunakan keragaman intelegensi anggota birokrasi, kurang mempertimbangkan keniscayaan kelompok dan kegiatan memperhatikan informal dalam birokrasi, serta lamban dalam menanggapi krisis Heckscher (1994). Menurut Rourke (1992), sebagai apa pun pengelolaannya, birokrasi tidak mampu menghapus keterbatasan yang melekat dalam dirinya sendiri. Keharusan birokrasi agar orang bertanggung jawab hanya pada tugasnya sendiri, mengakibatkan adanya kerancuan antara tanggung jawab dengan kewenangan.

Sebaliknya, organisasi pasca-birokratik dinilai memiliki kelebihan atau perbedaan: (1) lebih melembagakan dialog ke arah konsensus ketimbang otoritas, peraturan dan tradisi, (2) lebih menggunakan pengaruh persuasif ketimbang kekuasaan dan perintah, (3) lebih mempercayai anggota ketimbang menakutinya, (4) lebih mementingkan misi organisasi keseluruhan ketimbang tujuan setiap departemen, (5) lebih berkaidah abstrak dan lentur ketimbang hukum tersurat dan peraturan baku, (6) lebih mementingkan hakekat dan sifat permasalahan daripada kedudukan dan jabatan, dan (7) lebih terbuka pada verifikasi dan publikasi reputasi ketimbang kerahasiaan birokrasi.

Dari sudut pandang kajian transformasi birokrasi, temuan penelitian ini mendukung usaha mewirauasakan pemerintah sebagaimana digagas oleh Osborne dan Gaebler (1993). Secara praktik, kecenderungan birokrasi dan birokratisasi dalam pola Weberian, Parkinsonian, dan Orwellian, justru kurang sesuai dengan kecenderungan tuntutan masyarakat.

Secara khusus, temuan penelitian tentang gaya-gaya penyiasatan penelitian ini, baik berupa intimidasi, kolusi, kompensasi, kecurangan dan percekocokan, pertukaran, kompromi dan kerjasama, juga memperkuat temuan penelitian-penelitian sebelumnya baik yang dilakukan oleh Thomas (1984), Sadhana (1989) maupun Rosidi (1998).

Akhirnya, hasil penelitian ini bisa mendorong perdebatan lebih mendalam tentang teori dan konsep tertib-sosial. Sebab, sebagaimana disumbangkan oleh hasil penelitian ini, setiap setiap tertib-sosial ternyata berlangsung sangat dinamis dan sangat cair. Walaupun struktur sosial bisa sangat mengendala (*constraining*) dan bisa pula sangat memberdayakan (*enabling*), penampakan dan kekuatan pengaruhnya sangat ditentukan oleh kesadaran para pelakunya.

Satuan kerja birokrasi bisa saja melengkapi diri dengan, dan secara ketat memberlakukan, seperangkat peraturan perundang-undangan. Namun demikian, apa yang berlangsung di lapangan adalah

tanggapan aktif dari para birokrat berdasarkan hasil penafsiran mereka sendiri. Diproyeksikan pada aras (*level*) lebih tinggi, gejala ganti pejabat gati pula kebijakan birokrasi membuktikan betapa penafsiran pejabat terhadap peraturan perundang-undangan sangat mempengaruhi apa yang sebenarnya berlangsung dalam organisasi formal seperti birokrasi.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan aneka-ragam gaya negosiasi, yang sebagian besar justru mengaburkan kedudukan dan pengaruh peraturan dalam interaksi pelayanan birokrasi gasis-depan dengan warga masyarakat. Implikasi kebijakannya, tanpa pemberdayaan warga kota, agak muskil untuk mengharapakan suatu jajaran birokrasi bersih, berwibawa dan yang bersandar pada peraturan perundang-undangan. Sebab, birokrasi kota bersih dan berwibawa yang bersandar pada peraturan perundang-undangan lebih mungkin terjadi bila hal itu telah menjadi tuntutan warga kota.

Hanya patut disayakan, praktika penerangan dan penyuluhan hukum yang berlangsung selama ini lebih menekankan sisi kewajiban warga negara dibanding sisi hak warga negara. Demikian juga, kebebasan pers yang semestinya bisa mengemban fungsi informasi, edukasi, dan hiburan secara seimbang, tampak lebih bertanggung-jawab daripada berkebebasan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, diajukan beberapa saran praktis. Pertama, diperlukan lembaga semacam Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) yang bisa berperan lebih konstruktif dalam upaya penyadaran hak dan kewajiban warga negara. Artinya, lembaga ini berperan khusus penyadaran untuk memperoleh hak dilayani sebagaimana mestinya warga negara, serta berani mengajukan gugatan hukum bila birokrasi tidak menjalankan fungsi pelayanannya.

Kedua, diperlukan reorientasi pandangan para birokrat agar lebih mementingkan aspek pelayanan yang mudah, cepat, dan murah bagi warga masyarakat, daripada aspek pengawasan terhadap warga masyarakat. Untuk itu, kebijakan deregulasi dan debirokratisasi perlu terus dilakukan.

Ketiga, diperlukan suatu pusat pelayanan masyarakat dengan pola *one-stop-shopping*. Artinya, pada pusat pelayanan ini, warga masyarakat bisa dengan mudah menyelesaikan segala keperluan, sehingga produktivitas, baik pihak birokrasi, maupun warga masyarakat semakin membaik.

DAFTAR PUSTAKA

KEPUSTAKAAN

- Albrow, Martin, 1970, *Bureaucracy*, New York: Praeger Publisher.
- Ali, Fachry, 1986, *Refleksi Paham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern*, Jakarta: Gramedia.
- Anderson, Benedict R.O'G., 1990, *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*, Itacha: Cornell University Press.
- Andreski; Stanilav, 1989, *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*, Jakarta: Tiara Wacana.
- Bendix, Reindhard, 1977, *Bureaucracy, International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: Free Press.
- Berger, Peter L., and Thomas Luckman, 1967, *The Social Construction of Reality*, New York: Anchor Books.
- Blau, Peter M., 1956, *Bureaucracy in Modern Society*, New York: Random House.
- Blummer, Herbert, 1969, *Symbolic Interaction: Perspective and Method*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall .
- Bogdan, Robert C. and Sari Knopp Biklen, 1982, *Qualitative Research for Education*, New York: Allyn and Bacon, Inc.
- Bogdan, Robert. C. and Steven J. Taylor, 1975, *Introduction to Qualitative Research Method*, Boston: John Wiley & Sons.
- Brouwer, M.A.W. dan Koetjaraningrat, 1983, *Indonesia Negara Pegawai*, Jakarta: Leppenas.
- Broad, Robin, 1987, *How About a Real Solution to Third World Debt? New York Times (September, 28): 27.*

- Bryant, C. G. A. dan David Jary, 1991, "Introduction: Coming to Terms With Anthony Giddens", dalam C. G. A. Bryant and David Jary (eds.), *Giddens' Theory of Structuration: A Critical Appreciation*, London and New York: Routledge.
- Buchori, Mochtar, 1982, Pola Tingkahlaku Birokrasi sebagai Akibat Pengaruh Kebudayaan, dalam *Prisma*, 6, Juni 1982: 70 - 85.
- Burawoy, M., 1983, *Factory Regimes under Advanced Capitalism*. *American Sociological Review*, 48: 587-605.
- Burrell, Gibson and Gareth Morgan, 1978, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Portsmouth: Heinemann.
- Cassirer, E. , 1944, *An Essay on Man*, New Haven: Yale University Press.
- Castle, Lance, 1983, Birokrasi dan Masyarakat Indonesia, dalam Lance Castle, Suyanto dan Nurhadiantomo, *Birokrasi, Kepemimpinan dan Revolusi Sosial*, Surakarta: Hapsara.
- Collins, Randall, 1975, *Conflict Sociology*, New York: Academic Press.
- Cuzzort, Ray P. and Edith W. King, 1980, *20th Century Social Thought*, Colorado: Holt, Rinehart and Winston.
- Downs, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: A Rand Corporation Research Study, Little, Brown and Company.
- Durkheim, Emile, 1966, *Suicide: A Study in Sociology*, New York: The Free Press.
- Easton, David, 1990, *The Analysis of Political Structure*, Los Angeles: University of California.
- Edwards, R., 1979, *Contested Terrain*, New York: Basic Books.
- Emerson, D.K., 1983, Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism, *Asian Survey*, Vol. XXVIII, No. 11. November 1983.

- Erikson, Kai, 1970, "A Comment on disguised observation in Sociology", dalam William J. Filstead, ed., *Qualitative Methodology*, Chicago: Markham.
- Evers, Hans Dieter, 1987, "The Bureaucratization of Southeast Asia", dalam *Comparative Studies in Society and History*, Volume 29, Number 4, 1997.
- Fagg, Donald R., 1958, *Authority and Social Structure: A Study in Javanese Bureaucracy*, Ph.D. thesis, Harvard University.
- Friedman, A., 1977, *Industry and Labor: Class Struggle at Work and Monopoly Capitalism*, New York: MacMillan, Inc.
- Garfinkel, H., 1974, The Origins of the Term "ethnomethodology", dalam R. Turner ed., *Ethnomethodology*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Geertz, C., 1973, *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books.
- Giddens, Anthony, 1995, *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.
- Glasser, Barney G. and Anselm L. Strauss, 1975, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago: Aldine Publishing Co.
- Goffman, Erving, 1961, *Asylums: Essays on the Social Situation of mental Patients and Other Inmates*, New York: A Doubleday Anchor Books.
- Gordon, Scott, 1991, *The History and Philosophy of Social Science*, London: Routledge.
- Hardjowirogo, Marbangun, 1983, *Manusia Jawa*, Jakarta: Yayasan Idayu.
- Heckscher, C., 1994, Defining the Post-Bureaucratic Type, dalam Heckscher, C., and A. Donnellon, eds., 1994, *Post-Bureaucratic Organization*, Thousands Oaks: Sage Publications.
- Heginbotham, S. L., 1975, *Cultures in Conflict: The Four Faces of Indian Bureaucracy*, New York: Columbia University Press.

- Hendrata, Lukas, 1983, *Birokrasi, Partisipasi dan Perataan Pembangunan*, dalam *Prisma*, No. 4, April 1983, 26-37.
- Hill, L.B., 1992, *Taking Bureaucracy Seriously*, dalam L. B. Hill, ed., *The State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe, Inc., New York.
- Honigmann, J. J., 1959, *The World of Man*, Harper, New York.
- Huxley, A., 1962, *Words and Their Meaning*, dalam Max Black (ed.), *The Importance of Language*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Jakti, D. Kuntjoro, 1980, *Bureaucracy in the Third World: Instrument of the People, Instrument of the Rulers or the Ruler?*, dalam *Prisma*, Edisi Bahasa Inggris, No. 19, Desember 1980.
- Joas, Hans, 1987, *Symbolic Interactionism*, dalam Anthony Giddens and Jonathan H. Turner, *Social Theory Today*, Standford: Standford University Press.
- Kartasasmita, Ginandjar, 1995, *Pembangunan Menuju Bangsa yang Maju dan Mandiri*, Pidato ilmiah penerimaan gelar Dr. H.C. dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gajah Mada, 15 April 1995.
- Kleden, I., 1987, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, Jakarta: LP3ES.
- Koentjaraningrat, 1958, *Metode-metode Anthropologi dalam Penjelidikan-penjelidikan Masyarakat dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: Penerbitan Universitas.
- Koetjaraningrat, 1984, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.
- Kuntowijoyo, 1994, *Demokrasi & Budaya Birokrasi*, Yogyakarta: Bentang Budaya.
- La Belle, T. J., 1976, *Nonformal Education and Social Change in Latin America*, Los Angeles: University of California.

- Landau, Martin, 1992, *Catastrophic Errors and the Changing Shape of Bureaucracy*, dalam Larry B. Hill, ed., *The State of Public Bureaucracy*, M. E. Sharpe, Inc., New York.
- Lincoln, Yvonna S. and Egon E. Guba, 1985, *Naturalistic Inquiry*, Sage Publications, London.
- Lipsky, Michael, 1978, *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*, dalam Francis Rourke, *Bureaucratic Power in National Politics*, Boston: Little, Brown and Company.
- Lofland, John, and Lyn H. Lofland, 1984, *Analyzing Social Settings*, Wadsworth, Belmont, California.
- Marglin, S., 1974, *What the Bosses Do: The Origins and Function of Hierarchy in Capitalist Production*, *Review of Radical Political Economics*, 6: 60-112.
- Marx, Karl, 1970, *Critique of Hegel's "philosophy of right"*. Trans. A. O. Malley and J. O. Malley, Cambridge University Press, London.
- Merton, Robert. K. et. al., 1952, *Reader in Bureaucracy*, Free Press, New York.
- Merton, Robert K., 1976, *Sociological Ambivalence and Other Essays*, New York: The Free Press.
- Michels, Robert, 1966, *Political Parties*, Free Press, New York.
- Miles, Matthew B. and A Michael Huberman, 1987, *Qualitative Data Analysis*, Sage Publications, Beverly Hills, CA.
- Moertono, Soemarsaid, 1968, *State and Statecraft in Old Jawa: A Study of the Latter Mataram Periode, 16th to 19th Century*, Modern Indonesia Project, Cornell University, Itacha, New York.
- Munch, Richard, 1989, *Parsonian Theory Today: In Search of a New Synthesis*, dalam Anthony Giddens and Jonathan H. Turner, *Social Theory Today*, Stanford: Stanford University Press.

- Nordholt, Nico Schulte, 1987, *Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal Dalam Pembangunan Pedesaan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government*, New York: A Plume Book.
- Parkinson, C. Northcote, 1962, *Parkinson's Law*, Houghton Mifflin, Boston.
- Perrow, Charles, 1979, *Complex Organization*, Scott Foresman, Glenview, Illinois.
- Ritzer, George, 1985, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, penyadur Alimandan, CV Rajawali, Jakarta.
- Ritzer, George, 1990, "The Current Status of Sociological Theory: The New Synthesis", dalam George Ritzer, ed., *Frontiers of Social Theory: The New Synthesis*, New York: Columbia University Press.
- Ritzer, George, 1992, *Sociological Theory*, Singapore: McGraw-Hill, Inc.
- Ritzer, George, 1988, *Contemporary Sociological Theory*, New York: Alfred A. Knopf.
- Robinson, W. S., 1951, The Logical Structure or Analytic Induction, dalam *American Sociological Review*, 16, 812-818.
- Robinson, Philip, 1986, *Beberapa Perspektif Sosiologi Pendidikan*, Penerjemah Hasan Basari, CV. Rajawali, Jakarta.
- Rosidi, Sakban, 1998, *Pencemaran Masuk Desa Ladang: Kajian Anatomik Perbenturan Kepentingan dan Pembentukan Tertib Tersiasati antara Pemilik Pabrik Pupuk Cair, Pelaku Pemerintahan Setempat, dan Warga Sekitar*, Tesis Magister Sosiologi, Program Pascasarjana, Universitas Muhammadiyah Malang.
- Rosidi, Sakban, 1997, "Tafsir Strukturasi Pesta Demokrasi", *Surabaya Post*, 6 Mei 1997.

- Rothschild-Whitt, Joyce, 1979, *The Collectivist Organization: An Alternative to Rational Bureaucratic Models*, *American Sociological Review*, Vol. 44 (August), 509-527.
- Rourke, Francis, 1992, *American Exceptionalism: Government without Bueraucracy*, dalam L. B. Hill, ed., *The State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe, Inc., New York.
- Sadhana, Kridhawati, 1989, *Perilaku Negosiasi Sebagai Upaya Strategi Adaptif Kepala Desa dalam Stuktur Birokrasi Pemerintahan Desa*, Disertasi Ilmu-ilmu Sosial, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga Surabaya.
- Santoso, P. B., 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sharrock, W. and R. Watson, 1988, *Autonomy among Social Theory*, dalam Nigel G. Fielding, ed., *Actions and Structure: Research Methods and Social Theory*, London: Sage Publications.
- Soedarmo, 1993, *Pergeseran Paradigma Penyelidikan dalam Nirmana Perkembangan Ilmu Pengetahuan*, Institut Teknologi Nasional Malang.
- Spradley, J. P., 1980, *Participant Observation*, Holt, Rineehart and Winston, New York.
- Stewart, Elbert W. and James A. Glynn, 1988, *Introduction to Sociology*, McGrawHill, New York.
- Ştrauss, C. Levy, 1963, *Structural Anthropology*, Basic Books, New York.
- Strauss, Anselm L., et. al., 1964, *Psychiatric Ideologies and Institutions*, Free Press of Glencoe, New York.
- Strauss, Anselm L., 1990, *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge Universitu Press, Boston.
- Strauss, Anselm, 1979, *Negotiation*, San Francisco: Jossey Bass Publisher.

- Strauss, Anselm, 1990, *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Surbakti, Ramlan, 1994, *Karakteristik dan Penampilan Birokrasi Perkotaan*, Surabaya: Program Pascasarjana Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Airlangga.
- Sutherland, Heather, 1979, *The Making of a Bureaucratic Elite*, Asia Studies Association of Australia, Hinemann Educational Books (Asia) Ltd., Singapore.
- Sutrisno, Slamet, 1985, *Sorotan Budaya Jawa dan Yang Lainnya*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Toha, Miftah, 1994, *Birokrasi, Kelas Menengah dan Demokrasi*, Makalah Seri Dialog Pembangunan Politik ke 8, CIDES, Jakarta 19 Juli 1994.
- Toha, Miftah, tanpa tahun, *Model Birokrasi Pemerintah*, Makalah Lepas.
- Toha, Miftah, tanpa tahun, *Reinventing Government*, Makalah Lepas.
- Toha, Miftah, 1991, *Pembangunan Kita Masih Menunggu "Dhawuh"*, Dialog dalam *Prisma*, No. 1, Januari 1991.
- Toha, Miftah, 1991, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Thompson, Michael, Richard Ellis and Aaron Wildavsky, 1990, *Cultural Theory*, Westview Press, Oxford.
- Thomas, Jim, 1984, *Some Aspects of Negotiated Order, Loose Coupling and Mesostructure in Maximum Security Prisons*, in *Symbolic Interaction*, 7 (Fall), 1984.
- Thomas, W. I., and D. S. Thomas, 1928, *The Child in America*, New York: Knopf Publisher.
- Turner, J. H., 1986, *The Structure of Sociological Theory*, Chicago: Dorsey Press.
- Usman, Sunyoto, 1995, *Studi Sosiologi*, Malang: Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang.

- Veblen, T., 1921, *Engineers and the Price of System*, Viking, New York.
- Vroom, C. W., 1982, Pembangunan Organisasi: Sebuah Telaah ulang tentang Tesis Birokrasi Patrimonial-Rasional di Asia, *Prisma*, 6, Juni 1982: 28-39.
- Wamsley, G. L., Charles T. Goodsell, John A. Rohr, Orion White, and James Wolf, 1992, A Legitimate Role for Bureaucracy in Democratic Governance, dalam L. B. Hill, ed., *The State of Public Bureaucracy*, M.B. Sharpe, Inc., New York.
- Weber, Max, 1946, *The Theory of Social and Economic Organization*, Ed. and Trans A. M. Henderson and Talcott Parson, Macmillan, New York.
- Weber, Max, 1947, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Ed. and Trans. Hans H. Gerth and C. Wright Mills, Oxford University Press, New York.
- Williams, T. S., 1972, *Introduction to Socialization: Human Culture Transmitted*, C.B. Mosby, St. Louis.
- Wuthnow, Robert, 1987, *Cultural Analysis*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Yates, Douglas, 1982, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Harvard University Press., Cambridge.
- Zanden, Vander, 1990, *Sociology: The Core*, McGrawHill, New York.
- Zimmerman, Don H., 1971, The Practicality or Rule Use, dalam Jack Douglas, ed., *Understanding Everyday Life*, Aldine, Chicago.

IV. RIWAYAT JABATAN STRUKTURAL

- Tahun 1972-1975 : Kepala SMA Diponegoro Malang
- Tahun 1970-1982 : Sekretaris ATN Malang
- Tahun 1982-1988 : Pembantu Rektor III ITN Malang
- Tahun 1988-1993 : Pembantu Rektor II ITN Malang
- Tahun 1993-1998 : Rektor ITN Malang

V. LOKAKARYA, KURSUS, SEMINAR

- Tahun 1995 : Lokakarya Penyusunan Konsep Operasional Kepedulian Perguruan Tinggi Swasta terhadap Kemiskinan
- Tahun 1996 : Dinamika Masyarakat Jawa Timur dalam Menyongsong Pembangunan Jangka Panjang Tahap II
- Tahun 1996 : Pembekalan Kewirausahaan bagi Sarjana Teknik Wisudawan ITN Malang 1996 bersama Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja Jawa Timur
- Tahun 1997 : Seminar Nasional Strategi Perguruan Tinggi Swasta dalam Menyongsong Era Perdagangan Bebas
- Tahun 1997 : Peran Perguruan Tinggi Swasta dalam Menyiapkan Sumberdaya Manusia Berkualitas pada Era Globalisasi
- Tahun 1997 : Kursus Pimpinan Perguruan Tinggi Swasta Indonesia I/1997 pada Lemhanas dengan Pemberian Materi Ajaran Kewiraan.
- Tahun 1997 : Symposiun University Teaching and Learning for Tomorrows' World in Asia-Pacific Experiences.
- Tahun 1998 : Seminar Nasional se-Jawa-Bali tentang Peran Mahasiswa Hindu Dharma dalam Dinamina Pembangunan Ekonomi dan Pengembangan Teknologi dalam Melaksanakan Dharma Agama dan Dharma Negara.
- Tahun 1998 : Peningkatan Mutu Lulusan Institut Teknologi Nasional Malang Menghadapi Persaingan Abad 21.
- Tahun 1998 : Penataran Dosen Senior Pancasila Calon Penatar Dosen Pancasila di Perguruan Tinggi.
- Tahun 1999 : Konggres dan Seminar Nasional Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI)

Tahun 1999 : Kongres Badan Musyawarah Perguruan Tinggi Swasta Indonesia dan Perubahan Menjadi Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta

VI. PENELITIAN

Tahun 1991 : Studi tentang Unjuk Kerja Dosen dalam Pengajaran dan Pengelolaan Kelas Jurusan Teknik Arsitektur Institut Teknologi Nasional Malang

Tahun 1992 : Pengaruh Tingkat Intelegensi dan Keadaan Sosial Ekonomi Orangtua terhadap Prestasi Belajar Mahasiswa Jurusan Mesin Institut Teknologi Nasional Malang

Tahun 1993 : Pola Tingkahlaku Birokrasi Pendidikan Tinggi: Studi Multi-situs Perguruan Tinggi di Jawa Timur

Tahun 1994 : Ragam Tingkat Kesadaran Politik di Kalangan Remaha Peserta didik SMA Nasional Kotamadya Dati II Malang

Tahun 1995 : Budaya Birokrasi Pemerintah Daerah: Kajian Berparadigma Definisi Sosial pada Pegawai Pemerintah Dati II Jawa Timur

Tahun 1996 : Model Pengaruh Kuantitas Peserta Didik dan Upaya Peningkatan Mutu terhadap Produktivitas Sistem Perguruan Tinggi Swasta Kopertis Wilayah VII

Tahun 1997 : Birokrasi Pelayanan Masyarakat Kota: Studi Pembentukan Tertib Interaksi Birokrasi Garis Depan Masyarakat Kota

VII. KARYA ILMIAH

Tahun 1989 : Hubungan antara Pancasila dengan Pembukaan Undang-undang Dasar 1945

Tahun 1990 : Kepemimpinan dan Pengorganisasian Perguruan Tinggi

Tahun 1992 : Pengertian dan Karakteristik Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS)

Tahun 1993 : Pengaruh Kebudayaan terhadap Pola Tingkahlaku Birokrasi

Tahun 1993 : Ilmu, Teknologi, Perubahan Sosial Budaya, dan Filsafat Pancasila.

Tahun 1994 : Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1994 : Pancasila dalam Hubungan dengan Perkembangan Sejarah Perjuangan Bangsa Indonesia

- Tahun 1995 : Hak Asasi Manusia dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945
- Tahun 1996 : Memahami dan Mengerti Pancasila yang Benar secara Konstitusional
- Tahun 1996 : Mahasiswa, Kepemimpinan dan Pengorganisasian Perguruan Tinggi
- Tahun 1997 : Informasi Timbal-balik Institut Teknologi Nasional Malang dan Tokoh Masyarakat, Pejabat, Orangtua Mahasiswa dan Alumni Institut Teknologi Nasional Malang
- Tahun 1997 : Pembudayaan Disiplin Nasional di Lingkungan Keluarga dan Masyarakat
- Tahun 1997 : Peran Perguruan Tinggi Swasta dalam Menyiapkan Sumberdaya Manusia Berkualitas pada Era Globalisasi
- Tahun 1998 : Birokrasi Pelayanan Masyarakat: Konteks Sosiologis dan Aneka Gaya Negosiasi Petugas Birokrasi Garis Depan dengan Masyarakat Kota
- Tahun 1998 : Berbagai Pengertian Filsafat menurut Pendapat para Pakar dan Pengertian Filsafat Pancasila
- Tahun 1999 : Birokrasi dalam Negara Demokrasi: Kerancuan Tanggungjawab dan Krisis Kepercayaan.

VIII. LAIN-LAIN

- Tahun 1986 : Medali Penghargaan Mendikbud dan Dikti-Depdikbud sebagai Dosek Teladan Tingkat Nasional.
- Tahun 1996 : Studi Banding dalam rangka Kerjasama ITN Malang dengan RMIT Melbourne, Wolongong Uninersity, New South Wales Sidney Australia dan Perguruan Tinggi di New Zealand.
- Tahun 1987 : Studi banding pada Perguruan Tinggi di Singapura, Korea Selatan, Jepang, dan Taiwan bersama BM-PTSI.
- Tahun 1990 : Study Orientasi ke Perguruan Tinggi di Amerika Serikat, Inggris, Perancis dan Belanda, bersama pimpinan 17 PTN-PTS.
- Tahun 1996 : Sekretaris Masyarakat Sejarahwan Kotamadya Malang.
- Tahun 1998 : Bendaharawan Pengurus Ikatan Sosiologi Indonesia Cabang Malang.

L A M P I R A N

PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

M A L A N G

11 AN
1990

PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

NOMOR 14 TAHUN 1985

TENTING

SUSUNAN ORGANISASI DAN TATAKERJA DINAS PEKERJAAN UMUM
DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG

- dan :
- a. bahwa agar penyelenggaraan tugas dibidang pekerjaan umum yang di -
cerahkan kepada Daerah Tingkat II sebagaimana dimaksud Peraturan -
Pemerintah Nomor 14 tahun 1987 dapat lebih berdayaguna dan berhasil
guna, maka perlu ditetapkan adanya Susunan Organisasi dan Tata -
kerja Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II -
Malang ;
 - b. bahwa Susunan Organisasi dan Tatakerja Dinas Pekerjaan Umum Daerah
Kotamadya Daerah Tingkat II Malang yang ditetapkan dengan Koputusa -
an Malikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang tanggal 21 Mei -
1986 Nomor 102 tahun 1986 sudah tidak sesuai lagi dengan perkom -
bungsa keadaan dewasa ini dan peraturan perundangan yang berlaku -
sehingga perlu ditinjau kembali untuk diperbaiki ;
 - c. bahwa guna mengatur kembali Susunan Organisasi dan Tatakerja Dinas
Pekerjaan Umum Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang dimaksud,
maka dengan berpedoman Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 juncto -
Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 363 tahun 1977 perlu manuang -
kan ketentuan-ketentuan tersebut dalam suatu Peraturan Daerah .
- dan :
1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan
di Daerah ;
 2. Undang-undang Nomor 16 tahun 1950 tentang Pembentukan Kota-kota -
Besar dalam Lingkungan Propinsi-propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah,
Jawa Barat (di luar Kota Besar Jakarta Raya) dan Daerah Istimewa
Yogyakarta ;
 3. Undang-undang Nomor 13 tahun 1980 tentang Jalan ;
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 1985 tentang Jalan ;
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 1987 tentang Panyerahan sebagi
an Urusan Pemerintah dibidang Pekerjaan Umum kepada Daerah ;
 6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 tahun 1974 tentang Bentuk
Peraturan Daerah ;
 7. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 362 tahun 1977 tentang Pola -
Organisasi Pemerintah Daerah dan Wilayah ;

8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 363 tahun 1977 tentang
Pedoman Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tatakerja Dinas
Daerah .

yang persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang,

M E N U T U S K A N

menetapkan : PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG TENTANG SUSUNAN ORGANISASI DAN TATAKERJA DINAS PEKERJAAN UMUM DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

B A B I

KETENTUAN UMUM

Fasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

- a. Pemerintah Daerah, adalah Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- b. Kepala Daerah, adalah Walikotaadya Kepala Daerah Tingkat II - Malang ;
- c. Dewan, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah - Tingkat II Malang ;
- d. Sekretaris Kotamadya Daerah, adalah Sekretaris Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- e. Dinas Pekerjaan Umum Daerah, adalah Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- f. Kepala Dinas, adalah Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- g. Jalan, adalah Suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun, meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu-lintas

B A B II

PEMBITUKAN DINAS PEKERJAAN UMUM DAERAH

Fasal 2

Dinas Pekerjaan umum Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang yang telah dibentuk berdasarkan Keputusan Walikotaadya Kepala Daerah Tingkat II Malang tanggal 21 Mei 1986 Nomor 102 tahun 1986 dinyatakan menjadi Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang berdasarkan Peraturan Daerah ini .

Fasal 3

Ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Walikotaadya Kepala Daerah Tingkat II Malang dimaksud dalam pasal 2 Peraturan Daerah ini yang mengatur tentang Susunan Organisasi dan Tatakerja Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang dengan

- 3 -

beberapa perubahan dan penyempurnaan, ditetapkan menjadi ketentuan Peraturan Daerah sebagaimana tersebut dalam Peraturan Daerah ini .

B A B III

KEJADUAN, TUGAS POKOK DAN FUNGSI

Pasal 4

- (1) Dinas Pekerjaan Umum Daerah mempunyai kedudukan sebagai unsur pelaksanaan Pemerintah Daerah ;
- (2) Dinas Pekerjaan Umum Daerah dipimpin oleh seseorang Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah yang merupakan pembantu langsung dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, sedang dalam bidang administrasi berada dibawah koordinasi Sekretaris Kotamadya Daerah .

Pasal 5

Dinas Pekerjaan Umum Daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian urusan Rumah Tangga Daerah berdasarkan penyerahan hak dalam rangka Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab dibidang pekerjaan umum dan melaksanakan tugas pembantuan yang menyangkut bidang pekerjaan umum yang diserahkan oleh Kepala Daerah kepada Dinas Pekerjaan Umum Daerah .

Pasal 6

Forincian tugas pokok dimaksud dalam pasal 5 Peraturan Daerah ini meliputi :

- a. membantu Kepala Daerah untuk menetapkan kebijaksanaan dalam bidang pekerjaan umum ;
- b. menyusun pedoman dan atau petunjuk operasional dalam bidang pekerjaan umum di Daerah ;
- c. menyelenggarakan usaha-usaha :
 1. pembinaan kota yang bersifat teknis dan hygienis ;
 2. pengembangan dan pembinaan partisipasi masyarakat dalam usaha mencukupi fasilitas dan utilitas umum kota ;
 3. inventarisasi seluruh bangunan yang dilindungi atau dibawah pengawasan Pemerintah Daerah ;
- d. memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah tentang tindakan dan langkah-langkah yang perlu diambil dibidang pekerjaan umum ;
- e. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah .

Pasal 7

Kepala Daerah dapat menggandakan kepada Kepala Dinas untuk melaksanakan tugas pokok dimaksud dalam pasal 5 Peraturan Daerah ini dengan memperhatikan kebijaksanaan teknis bidang pekerjaan umum dari Departemen Pekerjaan Umum .

Pasal 8

- Untuk dapat melaksanakan tugas pokok tersebut dalam pasal 5 dan 6 Peraturan Daerah ini, Dinas Pekerjaan Umum Daerah mempunyai fungsi :
- Perumusan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan atau pembinaan sesuai dengan kebijaksanaan yang ditentukan oleh Kepala Daerah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku ;
 - Pelaksanaan tugas sesuai dengan tugas pokoknya dan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku ;
 - Fungsian dan pengendalian teknis atas pelaksanaan tugas sesuai dengan kebijaksanaan yang ditentukan oleh Kepala Daerah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku .

B A B IV

SUSUNAN ORGANISASI

Bagian Pertama

Organisasi

Pasal 9

Organisasi Dinas Pekerjaan Umum Daerah terdiri dari :

- Unsur Pimpinan yaitu Kepala Dinas ;
- Unsur Pembantu yaitu Sub Bagian ;
- Unsur Pelaksana yaitu Seksi .

Pasal 10

- Sub Bagian dan Seksi dimaksud dalam pasal 9 huruf b dan c Peraturan Daerah ini adalah :
 - Sub Bagian Tata Usaha ;
 - Seksi Jalan dan Jembatan ;
 - Seksi Pencoguhan dan Pemadam Kebakaran ;
 - Seksi Tata Bangunan dan Perumahan ;
 - Seksi Peralatan dan Transportasi ;
- Sub Bagian dan Seksi dimaksud pada ayat (1) pasal ini, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian dan Kepala Seksi yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Dinas .

Bagian Kedua

Kepala Dinas

Pasal 11

Kepala Dinas mempunyai tugas :

- melaksanakan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, 6, 7 dan 8 Peraturan Daerah ini ;
- memimpin dan mengkoordinasikan Unit-unit Kerja dibawahnya ;
- melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah .

Bagian Ketiga
Sub Bagian Tata Usaha

Pasal 12

Sub Bagian Tata Usaha mempunyai tugas :

- a. melaksanakan tata usaha umum, tata usaha kopogawalan, tata usaha keuangan dan tata usaha perlongkapan ;
- b. membantu dan mengkoordinir rencana kegiatan dan rencana anggaran dan belanja Dinas ;
- c. melaksanakan urusan rumah tangga Dinas dengan mengusahakan terciptanya tertib administrasi, tertib program dan tertib anggaran ;
- d. melaksanakan pelayanan administrasi bagi seluruh Seksi-saksi di lingkungan Dinas Pekerjaan Umum ;
- e. melaksanakan tugas koprotokol ;
- f. melaksanakan tugas-tugas penyempurnaan Organisasi dan Tatakelola dan meningkatkan efisiensi pegawai ;
- g. melaksanakan tugas-tugas lain yang dibagikan oleh Kepala Dinas .

Pasal 13

Sub Bagian Tata Usaha terdiri dari 4 (empat) urusan :

- a. Urusan Umum ;
- b. Urusan Kopogawalan ;
- c. Urusan Keuangan ;
- d. Urusan Perlongkapan .

Pasal 14

(1) Urusan Umum mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan segala urusan surat menyurat, baik surat keluar maupun surat masuk ;
- b. menyelenggarakan kegiatan bidang kearsipan, serta bertanggung jawab atas pemeliharaannya ;
- c. menyelenggarakan urusan rumah tangga Dinas yang meliputi konmanan Kantor, komunikasi Informasi Kadinasean, serta mempersiapkan upacara-upacara, pertemuan dan rapat-rapat kadinasean serta pelayanan tamu Dinas Pekerjaan Umum ;
- d. melakukan pekerjaan pengotakan, pengendalian dan ekspedisi ;
- e. mengkoordinir pembuatan laporan periodik tentang kegiatan Dinas Pekerjaan Umum ;
- f. melaksanakan tugas-tugas lain yang dibagikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha .

(2) Urusan Kopogawalan mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan tata usaha kopogawalan yang meliputi pengumpulan data pegawai, pengangkatan, pemberhentian dan status pegawai pegawai, kenaikan gaji berkala, kenaikan pangkat, pemindahan dan pembinaan karier pegawai ;

- 6 -

- b. mempersiapkan dan mengusahakan peningkatan pengetahuan, keterampilan dan disiplin pegawai ;
 - c. mengadakan analisa kebutuhan pegawai ;
 - d. mengurus kesejahteraan pegawai yang meliputi kesehatan (Askos) - pemberian tanda jasa dan fasilitas lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku ;
 - e. melaksanakan tugas-tugas lain yang dibagikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha ;
- (3) Urusan Keuangan mempunyai tugas :
- a. menyiapkan bahan-bahan untuk keperluan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja ;
 - b. menyelenggarakan pembukuan, verifikasi dan pertanggungjawaban keuangan serta perhitungan anggaran ;
 - c. menyelenggarakan urusan Otorisasi ;
 - d. melaksanakan pengajian serta hak-hak keuangan lainnya bagi pegawai Dinas Pekerjaan Umum ;
 - e. mengurus dan menyelesaikan keuangan perjalanan dinas ;
 - f. melaksanakan tugas-tugas lain yang dibagikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha ;
- (4) Urusan Perlengkapan mempunyai tugas :
- a. menyusun rencana kebutuhan alat-alat perlengkapan kantor termasuk alat-alat tulis ;
 - b. menyiapkan semua keperluan alat-alat tulis kantor ;
 - c. memelihara seluruh alat-alat perlengkapan kantor yang menjadi tanggungjawabnya ;
 - d. menyusun inventarisasi dan menyelenggarakan tata usaha tentang alat-alat perlengkapan kantor ;
 - e. melaksanakan tugas-tugas lain yang dibagikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha .

Dagien Koempot

Seksi Jalan dan Jembatan

Tasak 15

Seksi Jalan dan Jembatan mempunyai tugas :

- a. menginventarisasi jalan, jembatan, riol milik atau yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah ;
- b. melaksanakan pemeliharaan pembangunan, pemeliharaan dan perbaikan jalan, jembatan dan riol ;
- c. menyusun rencana kegiatan pelaksanaan pembangunan jalan, jembatan dan riol yang dilaksanakan sendiri (swakelola) maupun yang dilaksanakan oleh Pihak Ketiga ;
- d. mengawasi dan memberikan bimbingan teknik terhadap pelaksanaan pembangunan jalan, jembatan dan riol yang dilaksanakan oleh Pihak Ketiga ;

- 9 -

Pasal 20

- (1) Sub Seksi Operasional mempunyai tugas :
- a. mengadakan usaha-usaha secara preventif untuk mencegah dan mengurangi timbulnya bahaya kebakaran ;
 - b. melaksanakan tugas memadamkan kebakaran serta membina bahaya kebakaran dalam arti yang seluas-luasnya ;
 - c. membina kesiap siagaan semua unsur pasukan Pomadam Kebakaran ;
 - d. mengadakan pengawasan terhadap perusahaan yang berdasarkan Hindor Ordonantio (HO) harus memiliki alat pemadam kebakaran yang baik dan sempurna ;
 - e. melaksanakan latihan keterampilan bagi masyarakat dalam usaha menanggulangi kebakaran ;
 - f. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pencegahan dan Pomadam Kebakaran .
- (2) Sub Seksi Penyuluhan dan Bimbingan Masyarakat mempunyai tugas :
- a. melayani masyarakat untuk mengisi buku alat-alat pemadam kebakaran dan memberikan pernyataan baik terhadap alat-alat Pemadam Kebakaran ;
 - b. memberikan penyuluhan, pengarahan, pengajaran, pembinaan, bimbingan serta motivasi kepada masyarakat untuk menanggulangi dan atau mencegah kebakaran ;
 - c. menyusun petunjuk tentang tatacara dan usaha penanggulangan kebakaran ;
 - d. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pencegahan dan Pomadam Kebakaran ;
- (3) Sub Seksi Pemeliharaan mempunyai tugas :
- a. bertanggungjawab, menginventarisir mobil-mobil pemadam kebakaran beserta peralatan pemadam kebakaran lainnya ;
 - b. melaporkan mobil dan menginventarisir peralatan sewaktu akan menjalankan tugas dan setelah selesainya tugas ;
 - c. merawat mobil-mobil pemadam kebakaran serta sarana-sarana pemadam kebakaran lainnya ;
 - d. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pencegahan dan Pomadam Kebakaran .

Bagian Keenam

Seksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan

Pasal 21

- Seksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan mempunyai tugas :
- a. menginventarisir gedung-gedung dinas dan bangunan lainnya yang di kuasai/dibawah pengawasan Pemerintah Daerah ;
 - b. melaksanakan pembangunan, pemeliharaan dan perbaikan gedung-gedung dinas yang dikuasai/dibawah pengawasan Pemerintah Daerah ;

- 10 -

- c. menyusun rencana kegiatan pelaksanaan proyek-proyek gedung yang dilaksanakan sendiri (swakelola) maupun yang dilaksanakan oleh Pihak Ketiga ;
- d. menentukan dan merumuskan kekuatan bangunan gedung atau perumahan ;
- e. mengurus dan memproses izin mendirikan bangunan ;
- f. mengawasi dan memberikan bimbingan teknik terhadap pelaksanaan-pembangunan gedung yang dilaksanakan oleh Pihak Ketiga ;
- g. membimbing dan mengarahkan partisipasi masyarakat dalam usaha pelaksanaan pembangunan gedung yang dilakukan oleh masyarakat guna mencukupi fasilitas dan utilitas umum kota ;
- h. membuat laporan secara periodik tentang pelaksanaan pembangunan gedung, baik yang dilaksanakan sendiri maupun oleh Pihak Ketiga ;
- i. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas .

Pasal 22

Seksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan terdiri dari 3 (tiga)

Sub Seksi :

- a. Sub Seksi Tata Bangunan ;
- b. Sub Seksi Tata Perumahan ;
- c. Sub Seksi Perizinan ;

Pasal 23

- (1) Sub Seksi Tata Bangunan mempunyai tugas :
 - a. menyusun pedoman dan petunjuk pelaksanaan pembangunan gedung perkantoran atau bangunan untuk kepentingan umum lainnya sesuai dengan rencana detail tata ruang kota dan daerah ;
 - b. menentukan dan merumuskan kekuatan bangunan gedung untuk perkantoran atau bangunan tempat umum lainnya termasuk pengamanan kebakuannya ;
 - c. melaksanakan penilaian dan mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan gedung ;
 - d. mengambil tindakan terhadap pembangunan gedung yang tidak sesuai dengan bentuk atau tanpa IMB ;
 - e. merencanakan dan melaksanakan perawatan dan perbaikan bangunan gedung-gedung yang dikuasai Pemerintah Daerah ;
 - f. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan .
- (2) Sub Seksi Tata Perumahan mempunyai tugas :
 - a. menyusun pedoman dan petunjuk pelaksanaan pembangunan perumahan sesuai dengan rencana detail tata ruang kota dan daerah ;

- 11. -

- b. menentukan dan merumuskan kekuatan bangunan perumahan termasuk pengamanannya kobakarannya ;
 - c. melaksanakan penelitian dan mengadakan penyusunan terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan perumahan ;
 - d. mengambil tindakan terhadap pembangunan perumahan yang tidak sesuai dengan baku atau tanpa IIB ;
 - e. merencanakan dan melaksanakan perawatan dan perbaikan bangunan perumahan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah ;
 - f. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Saksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan ;
- (3) Sub Saksi Perizinan mempunyai tugas :
- a. menyusun pedoman dan petunjuk tentang persyaratan dan proses Izin Mendirikan Bangunan ;
 - b. Meneliti dan mengevaluasi berkas-berkas usulan permintaan Izin Mendirikan Bangunan beserta pertimbangan-pertimbangan dari Instansi terkait ;
 - c. memproses usulan dan mengeluarkan Izin Mendirikan Bangunan ;
 - d. mengadakan koordinasi dengan Sub Saksi terkait dalam melaksanakan penelitian dan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan beserta peruntukannya ;
 - e. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Saksi Tata Bangunan dan Tata Perumahan ;

Bagian Ketujuh

Saksi Peralatan dan Perbekalan

Pasal 24

Saksi Peralatan dan Perbekalan mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan pemeliharaan dan perbaikan kendaraan dan atau mobil-mobil dinas milik Pemerintah Daerah ;
- b. mengadakan penelitian dan perencanaan keperluan bahan atau peralatan untuk pemeliharaan dan perbaikan kendaraan dinas milik Pemerintah Daerah ;
- c. melaksanakan pekerjaan perbengkelan dan pertukangan lain guna memenuhi kebutuhan perbaikan dan pemeliharaan kendaraan/mobil dinas ;
- d. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas .

Pasal 25

Saksi Peralatan dan Perbekalan terdiri dari 3 (tiga) Sub Saksi :

- a. Sub Saksi Peralatan ;
- b. Sub Saksi Perbekalan ;
- c. Sub Saksi Perbengkelan .

Pasal 26

(1) Sub Saksi Peralatan mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan pemeliharaan dan perbaikan alat-alat mekanis dan alat-alat listrik ;

- 12 -

- b. Menyolenggarakan pembuatan, perbaikan alat-alat yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan Pemerintah Daerah ;
 - c. menyusun laporan secara berkala tentang dan kondisi peralatan Dinas atau peralatan mekanis ;
 - d. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan Kepala Seksi Peralatan dan Perbokalan ;
- (2) Sub Seksi Perbokalan mempunyai tugas :
- a. menyiapkan perbokalan atau bahan-bahan material untuk kegiatan Operasional Dinas Pekerjaan Umum ;
 - b. menyimpan dan merawat segala perbokalan dalam gudang ;
 - c. mengadakan pembukuan serta bertanggung jawab atas keselamatan dan masuknya perbokalan dalam gudang atau tempat-tempat lain yang menjadi tanggung jawabnya ;
 - d. menyusun laporan berkala ;
 - e. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Peralatan dan Perbokalan ;
- (3) Sub Seksi Perbokalan mempunyai tugas :
- a. Menyolenggarakan pemeliharaan dan perbaikan kendaraan atau mobil Dinas milik Pemerintah Daerah ;
 - b. melaksanakan pekerjaan perbingkisan dan pertukangan lain guna memenuhi kebutuhan perbaikan dan pemeliharaan kendaraan atau mobil dinas ;
 - c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Peralatan dan Perbokalan .

B A B V

TATAKERJA

Pasal 27

- (1) Kepala Dinas dalam melaksanakan tugasnya berkewajiban :
- a. bertanggung-jawab langsung kepada Kepala Daerah, sedang pertanggungjawaban dalam bidang administrasi melalui Sekretaris Kotamadya Daerah ;
 - b. menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi, baik dalam lingkungan Dinas/Instansi lain sesuai dengan bidang tugasnya ;
- (2) Kepala Sub Bagian Tata Usaha dan Kepala Seksi dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi sesuai dengan tugasnya masing-masing ;

Pasal 28

- (1) Setiap pimpinan satuan organisasi dalam lingkungan Dinas Pekerjaan Umum Daerah bertanggung-jawab memberikan bimbingan dan atau pembinaan serta mengkoordinasikan bawahannya masing-masing serta memberi petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya ;

- 13 -

- (2) Setiap pimpinan satuan organisasi wajib mematuhi petunjuk dan bertanggung-jawab kepada atasannya masing-masing serta menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya ;
- (3) Setiap laporan yang diterima oleh pimpinan satuan organisasi dari bawahannya, wajib diolah dan dipergunakan sebagai bahan penyusunan lebih lanjut dan untuk memborikan petunjuk kepada bawahannya ;
- (4) Dalam menyampaikan laporan masing-masing kepada atasannya, tombusan laporan wajib disampaikan pula kepada satuan organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja ;
- (5) Dalam melaksanakan tugasnya setiap satuan organisasi dibantu oleh satuan organisasi bawahannya dan dalam rangka pemberian bimbingan kepada bawahannya masing-masing mengadakan rapat berkala .

B A B VI

KEPEGAWAIAN

Pasal 29

Janjang jabatan dan kepangkatan serta mutasi kopogewalon pada Dinas Pekerjain Umum Daerah diatur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku .

Pasal 30

- (1) Kepala Dinas diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah, setelah berkonsultasi dengan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur ;
- (2) Kepala Sub Bagian Tata Usaha dan Kepala Seksi diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dengan memperhatikan usul dari Kepala Dinas ;
- (3) Kepala-kepala Urusan dan Kepala-kepala Sub Seksi diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dengan memperhatikan usul dari Kepala Dinas .

Pasal 31

Jabatan Kepala Dinas tidak boleh dirangkap .

B A B VII

KETENTUAN LAIN-LAIN DAN PENUTUP

Pasal 32

Bagan Susunan Organisasi Dinas Pekerjain Umum Daerah adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Daerah ini serta merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini .

Pasal 33

Kal-hal lain yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Daerah .

Penal 34 (s)

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar supaya setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.

Malang, 25 Juli 1989

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

K e t u a,

ttd.

Drs. Ec. SOEGIRTO

WALIKOTAMADYA KECALA DAERAH TINGKAT II
M A L A N G

ttd.

S O E S A M T O

Disahkan dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I
Jawa Timur tanggal 28 Desember 1989 Nomor 373 / P Tahun 1989

A.n. GUBERNUR KEPALA DAERAH TINGKAT I
JAWA TIMUR

Letnan I Sekretaris Wilayah/ Daerah
(Bidang Pemerintahan)

ttd.

Drs. SOEDJITO
NIP. 010016467

Diundangkan dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Ting -
kat II Malang pada tanggal 23 Januari 1990 No. 2/C.

A.n. WALIKOTAMADYA KECALA DAERAH TINGKAT II
M A L A N G

Sekretaris Kotamadya Daerah

ttd.

Drs. WIDONGKO
NIP. 510010741

Salinan sesuai aslinya,

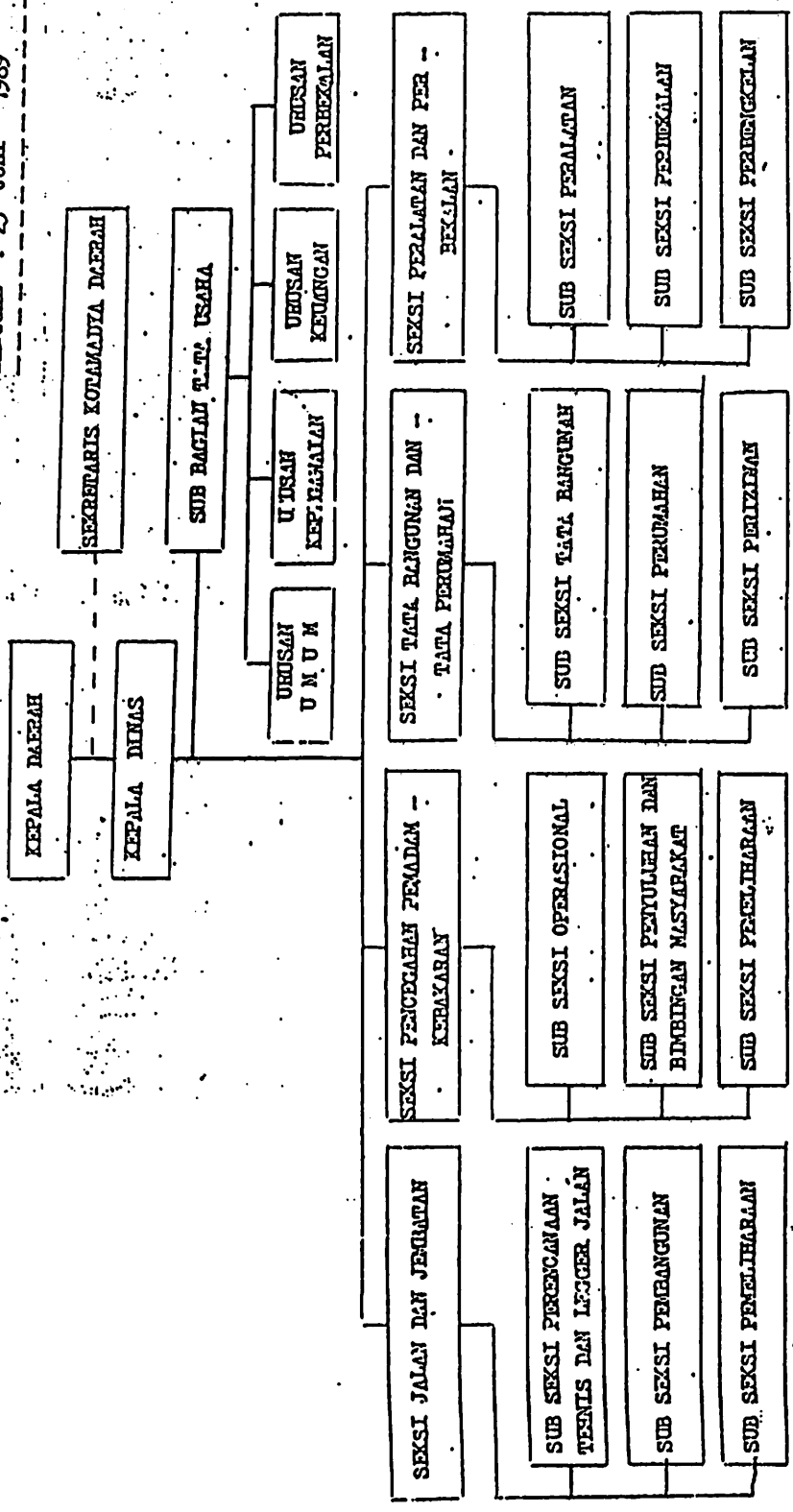
KEPALA BAGIAN HUKUM



NY. SOEHARWATI, SH
NIP. 510 050 984

HOMOR. : 14 TAHUN 1989
 TANGGAL : 25 JULI 1989

DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG



DEMAN PERKANTORAN RAKYAT DAERAH
 KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
 MALANG

K o t u m a,
 ttd.
 Drs.Ec. SOEJIARTO

ttd.
 S O E S A N T O

KETERANGAN :
 _____ Garia, Komando
 _____ Cari's Koordingsi

Pa

10. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 363 tahun 1977 tentang Pedoman Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah ;

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;

M E M U T U S K A N

Menetapkan : PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG TENTANG PEMBENTUKAN SUSUNAN ORGANISASI DAN TATAKERJA DINAS TATA KOTA DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

B A B I

K E P E N T U A N U N U M

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

- a. Pemerintah Daerah, ialah Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- b. Kepala Daerah, ialah Walikotamdya Kepala Daerah Tingkat II Malang ;
- c. Sekretaris Kotamadya Daerah, ialah Sekretaris Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- d. Dinas Tata Kota Daerah, ialah Dinas Tata Kota Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- e. Kepala Dinas Tata Kota Daerah, ialah Kepala Dinas Tata Kota Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .

B A B II

P E A D E N T U K A N

Pasal 2

Dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Dinas Tata Kota Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .

B A B III

K E B U D U K A N , T U G A S P O K O K D A N F U N G S I

Pasal 3

- (1) Dinas Tata Kota Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah ;
- (2) Dinas Tata Kota Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Dinas Tata Kota Daerah yang berada dibawah dan bertanggung-jawab kepada Kepala Daerah, sedang dalam bidang administrasi dibawah koordinasi Sekretaris Kotamadya Daerah ;

Pasal 4

- (1) Dinas Tata Kota Daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagai urusan rumah tangga Daerah dalam pembinaan kota yang bersifat teknis dengan merencanakan segala sesuatu yang menyangkut perkembangan dan pengembangan fisik kota sesuai dengan kebijaksanaan Kepala Daerah dan Peraturan Perundangan yang berlaku ;

- 3 -

- (2) Selain tugas pokok dimaksud pada ayat (1) pasal ini, Dinas Tata Kota Daerah berkewajiban pula melakukan tugas-tugas :
- a. mengadakan koordinasi/konsultasi secara periodik dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Pekerjaan Umum dan Instansi Instansi lain yang ada hubungannya dengan masalah pengembangan kota sebagai bahan perencanaan ;
 - b. menggariskan pola dasar dan kebijaksanaan rencana proyek dan perkembangan kota yang berlandaskan Rencana Induk (Master Plan) Kota ;
 - c. mengembangkan dan membina partisipasi warga kota dalam kegiatan kegiatan pengembangan kota yang berencana ;
 - d. memberikan pelayanan kepada masyarakat (warga kota) dalam bidang perencanaan dan pengembangan fisik kota .

Pasal 5

Untuk menyelenggarakan tugas pokok dimaksud dalam pasal 4 Peraturan Daerah ini, Dinas Tata Kota Daerah mempunyai fungsi :

- a. menyusun dan melaksanakan penelitian, analisa dan perencanaan serta menyiapkan pedoman dan ketentuan teknis dalam rangka pengembangan kota ;
- b. mengadakan pengelolaan dan pengembangan kota dalam rangka penerapan serta evaluasi Rencana Induk Kota ;
- c. menyusun rencana rinci yang menetapkan peruntukan penggunaan tanah, sarana dan prasarana kota, pola jaringan lalu-lintas, pola tata bangunan dan intensitasnya, ketinggian dan tata letak bangunan serta arah dan tahapan pembangunan lingkungan perkotaan ;
- d. melaksanakan pengukuran tanah untuk perencanaan, penerapan rencana dan pelayanan masyarakat dalam rangka pelayanan untuk keterangan rencana kota sebagai kelengkapan dan persyaratan Ijin Mendirikan Bangunan, permohonan hak atas tanah ;
- e. merencanakan dan melaksanakan penyuluhan kepada masyarakat tentang kebijaksanaan Pemerintah Daerah dalam rangka perencanaan dan penerapan rencana kota serta pelayanan masyarakat di bidang pembangunan fisik kota ;
- f. melakukan monitoring perkembangan kota sebagai bahan untuk evaluasi rencana kota dan pelayanan kepada masyarakat ;
- g. menyusun dan mengusulkan peraturan, pedoman serta ketentuan perencanaan dan pengembangan kota .

- 4 -

B A B IV

SUSUNAN ORGANISASI

Pasal 6

Organisasi Dinas Tata Kota Daerah terdiri dari :

- a. Unsur Pimpinan, yaitu Kepala Dinas Tata Kota Daerah ;
- b. Unsur Pembantu Pimpinan, yaitu Sub Bagian Tata Usaha ;
- c. Unsur Pelaksana, yaitu Seksi-seksi .

Pasal 7

- (1) Sub Bagian dan Seksi dimaksud dalam pasal 6 huruf b dan c Peraturan-
Daerah ini ialah :
 - a. Sub Bagian Tata Usaha ;
 - b. Seksi Perencanaan dan Pengimbangan Kota ;
 - c. Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota ;
 - d. Seksi Pengukuran .
- (2) Sub Bagian dan Seksi masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian dan Kepala Seksi yang berada dibawah dan bertanggung-jawab kepada Kepala Dinas Tata Kota Daerah.

Pasal 8

Sub Bagian Tata Usaha mempunyai tugas :

- a. memberikan pelayanan administrasi dan teknis yang menyangkut urusan umum, kerumah tanggaan, kepegawain, keuangan dan perbaktolan ;
- b. membantu mengkoordinasikan rencana kegiatan dan rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Dinas Tata Kota Daerah ;
- c. melaksanakan kegiatan tata usaha umum, kepegawain, keuangan dan perlengkapan ;
- d. melaksanakan tugas-tugas penyempurnaan organisasi dan ketatalaksanaan serta aktifitas peningkatan Aparatur Dinas Tata Kota Daerah ;
- e. melaksanakan tugas-tugas protokoler dan perjalanan dinas ;
- f. melaksanakan urusan rumah tangga Dinas Tata Kota Daerah ;
- g. melaksanakan urusan keamanan ke dalam terhadap personil, materil, finansial dan informasi ;
- h. mengusahakan terciptanya tertib program, tertib anggaran, tertib administrasi, tertib pelaksanaan dan tertib pengawasan bagi seluruh satuan organisasi Dinas Tata Kota Daerah ;
- i. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Tata Kota Daerah .

- 5 -

Fasal 9

Sub. Bagian Tata Usaha terdiri atas :

- a. Urusan Kepegawaian ;
- b. Urusan Keuangan ;
- c. Urusan Perlongkapan ;
- d. Urusan Umum .

Fasal 10

(1) Urusan Kepegawaian mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan tata usaha kepegawaian yang meliputi pengumpulan data kepegawaian, pengangkatan, kenaikan gaji berkala, kenaikan pangkat, pemindahan, pembinaan karier dan pemberhentian atau pensiun pegawai ;
- b. mempersiapkan dan mengusahakan peningkatan pengetahuan dan ketrampilan pegawai ;
- c. mengadakan analisa kepegawaian ;
- d. menyusun rencana kebutuhan dan formasi pegawai ;
- e. menyelenggarakan usaha peningkatan disiplin pegawai ;
- f. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha .

(2) Urusan Keuangan mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan urusan otorisasi, tata usaha keuangan, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja Dinas Tata Kota Daerah ;
- b. menyelenggarakan pembukuan, verifikasi dan pertanggungjawaban keuangan serta perhitungan Anggaran Dinas Tata Kota Daerah ;
- c. mengurus dan menyelesaikan keuangan perjalanan dinas ;
- d. mengurus dan menyelenggarakan penggajian dan pembayaran hak-hak keuangan pegawai ;
- e. menghimpun bahan-bahan untuk keperluan penyusunan anggaran ;
- f. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha ;

(3) Urusan Perlongkapan mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan perencanaan pengadaan peralatan serta menyiapkan daftar standar harga pasar bagi barang-barang yang diperlukan oleh Dinas Tata Kota Daerah ;
- b. menyelenggarakan pengadaan, penyimpanan dan mengeluarkan barang serta melaksanakan administrasi perbekalan ;
- c. mengurus perbaikan kantor dan bangunan serta keperluan rumah tangga Dinas Tata Kota Daerah ;

- 6 -

- d. mempersiapkan dan mengatur peralatan dan perbekalan untuk menunjang kegiatan Organisasi Dinas Tata Kota Daerah ;
- e. mengurus pemeliharaan dan perbaikan kendaraan, peralatan kantor dan bangunan lain milik Dinas Tata Kota Daerah ;
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Sub Bagian - Tata Usaha .

(4) Urusan Umum mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan tata usaha umum tata usaha pimpinan ;
- b. menyelenggarakan urusan kearsifan baik arsip dinamis maupun arsip statis ;
- c. menyelenggarakan segala pekerjaan pengotikan, Pengabdian dan ekspedisi ;
- d. menyelenggarakan urusan rumah tangga Dinas Tata Kota Daerah ;
- e. menyelenggarakan upacara-upacara, pertemuan, rapat-rapat serta melaksanakan tugas-tugas protokoler ;
- f. menyelenggarakan urusan keamanan kantor dan informasi dinas ;
- g. menyelenggarakan pengurusan perjalanan dinas ;
- h. menyelenggarakan usaha-usaha penyempurnaan Organisasi dan ketatalaksanaan ;
- i. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha .

Pasal 11

Seksi Perencanaan dan Pengembangan Kota mempunyai tugas :

- a. Mengumpulkan, mencari, mensistimatisasikan dan mengolah data-guna bahan perencanaan ;
- b. Melaksanakan penelitian secara terus menerus sebagai bahan penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK) berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) ;
- c. Membuat Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dalam rangka menjabarkan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK), termasuk infrastruktur, fasilitas dan utilitas umum kota, teknik lalu-lintas (traffic engineering), teknik penyehatan, perkumpungan, perumahan rakyat, perumahan kota (urban renewal) dan lain-lain ;
- d. Menyusun Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK) dalam rangka pelaksanaan - Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) ;
- e. Mengadakan penelitian dan memberikan pertimbangan atas rencana yang dibuat oleh Lembaga-lembaga Pemerintah maupun Swasta/masyarakat ;

- 7 -

- f. Mengadakan evaluasi atas pelaksanaan rencana yang telah dibuat sebagai bahan penyusunan pengembangan Rencana Irkut Kota selanjutnya
- g. Melayani masyarakat yang memerlukan keterangan mengenai perencanaan kota ;
- h. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Tata Kota .

Fasal 12

Seksi Perencanaan dan Pengembangan Kota terdiri atas :

- a. Sub Seksi Perencanaan Detail ;
- b. Sub Seksi Perencanaan Teknik Ruang .

Fasal 13

(1) Sub Seksi Perencanaan Detail mempunyai tugas :

- a. mencari, mengumpulkan, mensistematiskan dan mengolah data sebagai bahan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTK) ;
- b. membuat rencana rinci yang disusun untuk penyediaan perwujudan ruang dalam rangka pelaksanaan program pembangunan kota sebagai penjabaran Rencana Irkut Tata Ruang Kota (RUTK) ;
- c. merencanakan pola lingkungan perumahan, pola intensitas bangunan, pola jaringan saluran air, pola jaringan instalasi listrik, telkom, air minum dan sebagainya ;
- d. mengadakan penelitian dan memberikan pertimbangan rencana-rencana yang dibuat oleh Lembaga-lembaga Pemerintah maupun Swasta / masyarakat ;
- e. menyusun konsep Pengembangan Perencanaan Kota untuk diajukan/di sampaikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) ;
- f. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Perencanaan dan Pengembangan Kota .

(2) Sub Seksi Perencanaan Teknik Ruang mempunyai tugas :

- a. mencari, mengumpulkan, mensistematiskan dan mengolah data sebagai bahan Rencana Teknik Ruang Kota (RTK) ;
- b. melaksanakan penelitian secara terus menerus untuk kepentingan penyusunan rencana teknik ruang kota berdasarkan Rencana Detail Ruang Kota ;
- c. menyusun rencana teknik ruang kota dalam rangka pelaksanaan program pembangunan kota, meliputi prasarana, fasilitas umum kota, utilitas, teknik lalu-lintas, teknik penyehatan dan sebagainya :

- 6 -

- d. melayani masyarakat yang memerlukan keterangan mengenai Perencanaan Kota ;
- e. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Perencanaan dan Pengembangan .

Fasal 14

Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota mempunyai tugas :

- a. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan rencana kota yang meliputi penerapan rencana kota ;
- b. Melaksanakan pemantauan terhadap kegiatan pelayanan rencana kota hingga penerapannya ;
- c. Melaksanakan penertiban terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dan mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran atau hal-hal yang negatif atas peraturan mendirikan bangunan ;
- d. Menampung masalah dan pengaduan yang berkaitan dengan rencana kota atau perkembangan kota serta mengusahakan penyelesaiannya ;
- e. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pembangunan baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun Pemerintah ;
- f. Memberikan pertimbangan atas permohonan izin bangunan, izin perkecualian, usul pembongkaran dan keterangan-keterangan lain yang diperlukan dalam Pembangunan ;
- g. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Tata kota Daerah .

Fasal 15

Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota terdiri atas :

- a. Sub Seksi Pengawasan ;
- b. Sub Seksi Perizinan .

Fasal 16

(1) Sub Seksi Pengawasan mempunyai tugas :

- a. melaksanakan pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan rencana kota yang meliputi penerapan rencana kota ;
- b. membuat rekomendasi dan pertimbangan dalam penerapan rencana kota ;
- c. melaksanakan pemantauan terhadap kegiatan pelayanan rencana kota hingga penerapannya ;
- d. melakukan penertiban terhadap kegiatan pembangunan yang menyimpang dari ketentuan peraturan tata ruang kota yang berlaku dan mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran ;

- 9 -

- e. melaksanakan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pembangunan baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun swasta atau masyarakat ;
 - f. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota .
- (2) Sub Seksi Perizinan mempunyai tugas :
- a. memberikan izin, pertimbangan mengenai lokasi atau letak tanah sesuai dengan ketentuan tata ruang kota sebagai kelengkapan izin bangunan, izin pertanggungjawaban, izin pembongkaran dan keterangan lain yang diperlukan dalam mendirikan bangunan sesuai dengan rencana tata ruang kota ;
 - b. memberikan pencerangan atau petunjuk tentang tata cara dan ketentuan-ketentuan dalam mendirikan bangunan sesuai dengan rencana pembangunan kota dan rencana tata ruang kota ;
 - c. meneliti usulan mendirikan bangunan sesuai dengan peruntukan ruang/wilayah kota ;
 - d. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kota .

Pasal 17

Seksi Pengukuran mempunyai tugas :

- a. Melaksanakan pengukuran dan pemetaan situasi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka proses penyelesaian Izin Mendirikan Bangunan ;
- b. Melaksanakan pengukuran batas-batas daerah yang direncanakan serta membuat peta situasi ;
- c. Mengadakan pengukuran dan pemeriksaan atas daerah-daerah yang diragukan ketepatan peta ;
- d. Melaksanakan pengukuran dan pemetaan situasi persil mengenai batas-batas tanah dan profil tinggi rencana tanah ;
- e. Membuat peta dasar guna perencanaan dan pembangunan kota termasuk interpretasi foto udara ;
- f. Melaksanakan pemetaan dan penerapan rencana tata ruang kota serta memonitor hasil pelaksanaan pengukuran rencana kota sebagai bahan laporan ;
- g. Membuat laporan secara periodik maupun laporan khusus untuk dinas maupun untuk instansi lain yang memerlukan ;
- h. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Tata Kota Daerah .

- 10 -

Pasal 18

Seksi Pengukuran terdiri atas :

- a. Sub Seksi Pengumpulan dan Pengelolaan Data ;
- b. Sub Seksi Pelaporan .

Pasal 19

(1) Sub Seksi Pengumpulan dan Pengelolaan Data mempunyai tugas :

- a. Mengumpulkan, menstandarisasikan dan mengolah data yang diperlukan untuk tugas-tugas pengukuran ;
- b. Melaksanakan pengukuran batas-batas daerah yang direncanakan serta membuat peta situasi ;
- c. Melaksanakan pengukuran dan pemetaan situasi persil mengenai batas-batas tanah, profil tinggi rendah tanah (lahan) dan sebagainya ;
- d. Membuat peta dasar guna perencanaan dan pengembangan kota termasuk interprostitusi foto udara ;
- e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pengukuran .

(2) Sub Seksi Pelaporan mempunyai tugas :

- a. Menginventarisir dan mengevaluasi data baik data existing maupun data perencanaan untuk bahan laporan kepada atasan maupun instansi yang memerlukan ;
- b. Membuat laporan secara periodik, maupun laporan khusus untuk dinas atau untuk instansi lain yang memerlukan ;
- c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pengukuran .

B A B V

TATAKERJA

Pasal 20

- (1) Kepala Dinas Tata Kota Daerah dalam melaksanakan tugasnya harus mengamalkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi, baik dalam lingkungan Dinas Tata Kota Daerah maupun

- 11 -

Fasal 21

- (1) Setiap Pimpinan Satuan Organisasi dalam lingkungan Dinas Tata Kota Daerah bertanggung-jawab memberikan bimbingan atau pembinaan dan mengkoordinasikan bawahannya ;
- (2) Setiap Pimpinan Satuan Organisasi wajib menetui petunjuk dan bertanggung-jawab kepada atasannya masing-masing serta menyampaikan laporan tepat pada waktunya ;
- (3) Setiap laporan yang diterima oleh Pimpinan Satuan Organisasi dari bawahan, wajib diolah dan dipergunakan sebagai bahan penyusunan lebih lanjut dan untuk memberikan petunjuk kepada bawahannya ;
- (4) Dalam menyampaikan laporan masing-masing pada atasan, tambahan laporan wajib disampaikan pula kepada Satuan Organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja ;
- (5) Dalam melaksanakan tugasnya setiap Pimpinan Satuan Organisasi dibantu oleh Satuan Organisasi Satuan bawahannya dan masing-masing mengadakan rapat berkala .

B A D VI

KEPEGAWAIAN

Fasal 22

- (1) Untuk kepentingan pembinaan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Dinas Tata Kota Daerah dilakukan oleh Kepala Daerah setelah berkoordinasi dengan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur ;
- (2) Kepala Sub Bagian, Kepala Seksi, Kepala Urusan dan Kepala Sub Seksi diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah setelah memperhatikan usul dan saran Kepala Dinas Tata Kota Daerah .

Fasal 23

Jabatan Kepala Dinas Tata Kota Daerah tidak boleh diwaikafkan .

Fasal 24

Jonjang Jabatan dan kopangkatan serta susunan Kopogawain pada Dinas Tata Kota Daerah diatur sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku .

B A D VII

KETERTUAN LAIN LAIN DAN PEJURUP

Fasal 25

Daftar Susunan Organisasi dan Tatakerja Dinas Tata Kota Daerah sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tak terpisahkan dengan Peraturan Daerah ini .

- 12 -

Fasal 26

Hal-hal lain yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Daerah sepanjang mengenai pelaksanaannya.

Fasal 27

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, Peraturan Daerah ini diundangkan dalam Lembaran Daerah Kotanegara Daerah Tingkat II Malang.

Malang, 13 Maret 1969

SIKIL PENAKILAH RAKYAT DAERAH
TIDYA DAERAH TINGKAT II MALANG

WALIKOTANEGARA KEPALA DAERAH TINGKAT II
M A L A N G

K e t u a ,

ttd.

Dr. Soejipto

ttd.

S O E S A M I T O

Disahkan dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur

tanggal 25 September 1969 Nomor 306 / P tahun 1969

A.n. GUBERNUR KEPALA DAERAH TINGKAT I
JAWA TIMUR

Asisten I Sekretaris Wilayah/Daerah
(Bidang Pemerintahan)

ttd.

Dr. Soejipto

NIP. 010 016 467

- 13 -

Kundangkan dalam Lembaran Daerah Kotanadya Daerah Tingkat II Malang
tahun 1969 Serie C pada tanggal 17 Oktober 1969 No. 7/C.

A.n. WALIKOTANADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II

MALANG

Sekretaris Kotanadya Daerah

ttd.

Drs. WIDGICKO

NIP. 510010741

Salinan sesuai dengan aslinya

KEPALA BAGIAN HUKUM

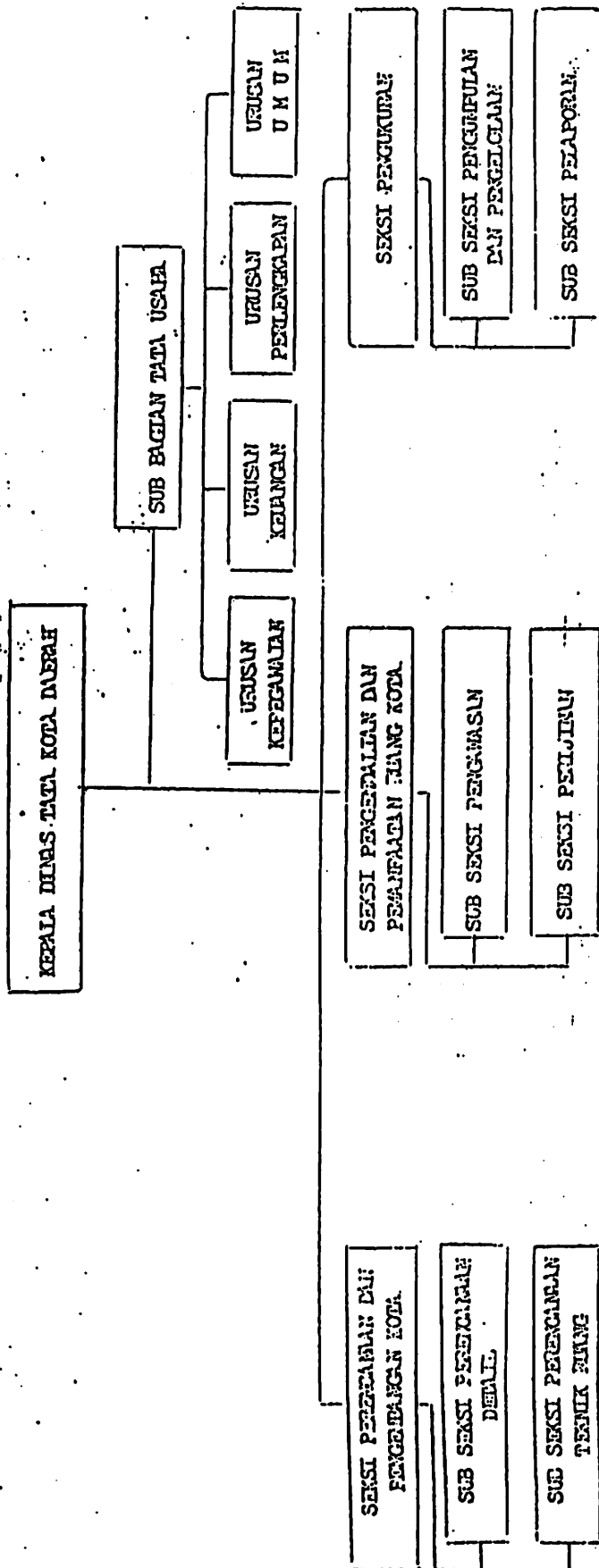


NY. SOEWAHATI, SH

NIP. 510050904

TANGGAL : 6 MARET 1967

BAGAN SUSUNAN ORGANISASI DAN TATAKERJA DINAS TATA KOTA DAERAH
KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG



DEWAN PEMERINTAH DAERAH
KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
K e t u a ,

tdt,
S O E S A M T O

WALIKOTAMADYA KERALA DAERAH TINGKAT II
M A L A N G

tdt,
S O E S A M T O

MEMORI PENJELASAN

ATAS

PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

NOMOR 4 TAHUN 1989

TENTANG

PEMBENTUKAN, SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA DINAS TATA KOTA DAERAH
KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANGPEMBAHASAN UMUM

Dengan semakin meningkatnya pengembangan dan pembangunan fisik kota mengakibatkan pula beban tugas Pemerintah Daerah dalam upaya menciptakan kota yang aman, tertib, teratur, sehat, terarah dan indah sesuai dengan rencana kota, rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 13 tahun 1981 tentang Rencana Induk (Rencana Pola) Kota Malang tahun 1980 - 2000 perlu segera dirinci dalam Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK). Hal yang demikian ini mengharuskan Pemerintah Daerah untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang perencanaan kota, sehingga memerlukan perangkat atau alat dan lembaga yang memadai/ mantap demi tercapainya kota yang aman, tertib, teratur, sehat, terarah dan indah.

Tugas-tugas penelitian, perencanaan dan pengendalian proyek-proyek Pembangunan kota/ Daerah yang sebelumnya ditangani oleh Bagian Perencanaan Pembangunan Koputuhan Walikota/Kepala Daerah Malang Nomor 3/U tahun 1970 juncto Nomor 30/U tahun 1970 dan dengan diterbitkannya Koputuhan Walikota Kepala Daerah Kotamadya Malang Nomor 100/U tahun 1973 (sebelum klatur Bagian Perencanaan Pembangunan berubah menjadi Sub Direktorat Pembangunan), maka dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 tahun 1979 tugas-tugas tersebut masih dibebankan kepada Bagian Pembangunan.

Agar pelaksanaan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 tahun 1979 dapat berjalan sesuai dengan ketentuan (tidak terjadi penyimpangan), maka tugas-tugas penelitian, perencanaan (rencana kota) dan pengendalian/ pengawasan pelaksanaan pembangunan Kota/ Daerah, perlu ditangani oleh suatu unit organisasi tersendiri.

Unit Organisasi dimaksud ialah Dinas Tata Kota Daerah yang mempunyai tugas pokok melaksanakan pembinaan kota yang bersifat teknis dengan menggunakan tenaga dan alat yang menunjang perkembangan dan pengembangan fisiknya. Pembentukan Dinas Tata Ruang Kota Daerah tersebut sesuai dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dalam suratnya tanggal 11 Februari 1989 Nomor 061/450/SJ perihal Pembentukan Dinas Tata Kota Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.

I N A N

DEPARTEMEN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 82 TAHUN 1984
TENTANG
POLA ORGANISASI PEMERINTAH WILAYAH KECAMATAN
MENTERI DALAM NEGERI

- imbang : bahwa dalam rangka usaha meningkatkan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil-guna dipandang perlu merumuskan Pola Organisasi Pemerintah Wilayah Kecamatan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 .
- lingkat : 1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38 - Tambahan Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 3037) ;
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen ;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1984 tentang Susunan Organisasi Departemen ;
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 362 Tahun 1977 tentang Pola Organisasi Pemerintah Daerah dan Wilayah ;
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 1981 tentang Organisasi dan Tatakerja Departemen Dalam Negeri, sebagai mana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 75 Tahun 1983 .
- Perhatikan : Persetujuan Menteri Negara Pendeayagunaan Aparatur Negara dalam suratnya Nomor B-795/1:EM/PAN/9/1984 tanggal 16 September 1984 .

M E M U T U S K A N

- etapkan : KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG POLA ORGANISASI PEMERINTAH WILAYAH KECAMATAN

B A B I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Keputusan ini yang dimaksud dengan :

- a. Kecamatan adalah Lingkungan kerja perangkat Pemerintah Wilayah Kecamatan yang meliputi beberapa Desa/Kelurahan ;
- b. Pemerintah Wilayah Kecamatan adalah Camat beserta perangkat lainnya yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan umum di Wilayah Kecamatan ;
- c. Instansi Otonom adalah aparat Pemerintah Daerah Tingkat I dan atau aparat Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditempatkan dan mempunyai lingkungan kerja di Wilayah Kecamatan ;

- d. Instansi Vertikal adalah perangkat dari Departemen-departemen atau Lembaga-lembaga Pemerintah non Departemen yang mempunyai lingkungan kerja di Wilayah Kecamatan ;
- e. Unsur Aparat Departemen Dalam Negeri adalah aparat Departemen Dalam Negeri yang terdiri aparat Agraria dan HANSIP yang mempunyai lingkungan kerja di Wilayah Kecamatan

B A B II
O R G A N I S A S I
Pasal 2

Perangkat Pemerintah Wilayah Kecamatan terdiri dari :

- a. Camat ;
- b. Sekretariat Wilayah Kecamatan ;
- c. Satuan Polisi Pamong Praja ;
- d. Unsur Aparat Departemen Dalam Negeri .

B A B III
K E D U D U K A N D A N T U G A S
Bagian Pertama
C a m a t
Pasal 3

- (1) Camat mempunyai kedudukan sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Kecamatan yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati / Walikota atau Walikota yang bersangkutan ;
- (2) Dalam hal ditetapkan pejabat Pembantu Bupati/Walikota, Camat dalam menjalankan tugasnya berada dibawah koordinasi Pembantu Bupati/Walikota .

Pasal 4

Camat mempunyai tugas menetapkan pelaksanaan serta penyelenggaraan segala urusan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di Kecamatan ..

Bagian Kedua
Sekretariat Wilayah Kecamatan
Pasal 5

- (1) Sekretariat Wilayah Kecamatan adalah unsur staf yang langsung berada dibawah Camat dalam menyelenggarakan segala urusan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di Kecamatan ;
- (2) Sekretariat Wilayah Kecamatan dipimpin oleh seorang Sekretaris Wilayah Kecamatan yang berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Camat .

- 3 -

Pasal 6

Sekretariat Wilayah Kecamatan mempunyai tugas membantu Camat dalam melaksanakan tugasnya, melaksanakan pembinaan administrasi dan memberikan pelayanan teknis administratif kepada seluruh perangkat pemerintah Wilayah Kecamatan.

Bagian Ketiga

Satuan Polisi Pamong Praja

Pasal 7

- (1) Satuan Polisi Pamong Praja adalah Perangkat Pemerintah Wilayah Kecamatan yang membantu Camat dalam menyelenggarakan pemerintahan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
- (2) Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seorang Menteri Polisi Pamong Praja yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Camat .

Bagian Keempat

Unsur Aparat Departemen Dalam Negeri

Pasal 8

Unsur Aparat Departemen Dalam Negeri adalah Aparat Departemen Dalam Negeri yang diperbantukan kepada Camat untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu Departemen Dalam Negeri di Wilayah Kecamatan yang sehari-hari bertanggungjawab kepada Camat, dan secara fungsional dibina oleh perangkat yang menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut di Kabupaten/Kotamadya .

B A B IV

TATAKERJA

Pasal 9

Dalam melaksanakan tugasnya Camat melaksanakan koordinasi atas Instansi Vertikal dan Instansi Otonom di Kecamatan .

Pasal 10

- (1) Pimpinan setiap satuan organisasi wajib bekerja sama dengan Pimpinan Satuan Organisasi lain, dibawah koordinasi Camat sesuai dengan tugas masing-masing ;
- (2) Pimpinan setiap Satuan Organisasi dalam lingkungan Pemerintah Wilayah Kecamatan wajib memimpin bawahannya serta memberikan bimbingan, petunjuk dan pengawasan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing .

- 4 -

B A B V

KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 11

Untuk Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Camat dibantu oleh seorang Wakil Camat .

Pasal 12

Organisasi dan Tatakerja Perangkat Pemerintah Wilayah Kecamatan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis Menteri Negara Penguasaan Aparatur Negara .

B A B VI

P E N U T U P

Pasal 13

Dengan berlakunya Keputusan ini maka segala Keputusan lain yang bertentangan dengan Keputusan ini dinyatakan tidak berlaku .

Pasal 14

Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan .

Ditetapkan di : J A K A R T A
Pada tanggal : 17 Nopember 1984

MENTERI DALAM NEGERI

ttd.

SOEPARDJO

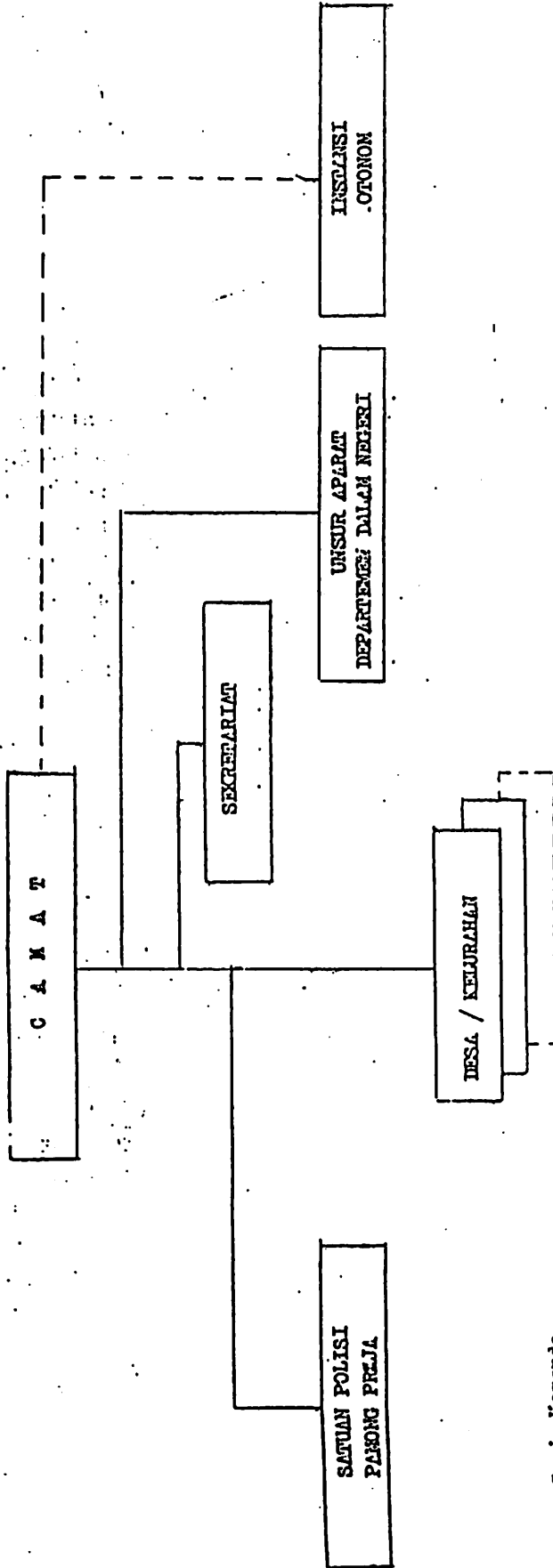
Salinan sesuai dengan aslinya,

KEPALA BAGIAN HUKUM


NY. SOEHARWATI, SH

STRUKTUR POLA ORGANISASI PEMERINTAH
KELAYAH KECAMATAN

KEPUTUSAN MENJERI DALAM NEGERI
NOMOR : 82 TAHUN 1984



Garis Komando
Garis Koordinasi

MENTERI DALAM NEGERI

tttd,
SOEPARNO

A L I N A N

DEPARTEMEN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 83 TAHUN 1984
TENTANG
ORGANISASI TATAKERJA
SEKRETARIAT WILAYAH KECAMATAN

MENTERI DALAM NEGERI

- mimbang : bahwa dalam rangka pelaksanaan pasal 12 Keputusan Menteri -
Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 1984 tentang Pola Organisasi -
Pemerintah Wilayah Kecamatan, serta untuk memperlancar pe -
nyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berdaya -
dan berhasil guna, maka dipandang perlu menetapkan Keputusan
Menteri Dalam Negeri tentang Organisasi dan Tatakerja Sekre -
tariat Wilayah Kecamatan .
- minggat : 1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Peme -
rintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia -
Tahun 1974 Nomor 38 Tambahan Lembaran Negara Tahun 1974 -
Nomor 3037) ;
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1974
tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen ;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1984
tentang Susunan Organisasi Departemen ;
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 362 Tahun 1977 ten -
tong Pola Organisasi Pemerintah Daerah dan Wilayah ;
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 1981 ten -
tong Organisasi dan Tatakerja Departemen Dalam Negeri -
subbagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Ke -
putusan Menteri Dalam Negeri Nomor 75 Tahun 1983 ;
6. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 1984 ten -
tong Pola Organisasi Pemerintah Wilayah Kecamatan .
- perhatikan : Persetujuan Menteri Negara Pandayagunaan Aparatur Negara dalam -
suratnya Nomor D-795/I/KEP/MI/9/1984 tanggal 16 September 1984 .

M E N U T U S K A N

- otapkan : KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG ORGANISASI DAN TATAKERJA -
SEKRETARIAT WILAYAH KECAMATAN

- 2 -

B A B I

KEDUDUKAN, TUGAS DAN FUNGSI

Pasal 1

- (1) Sekretariat Wilayah Kecamatan adalah unsur staf yang langsung berada dibawah Camat dalam menyelenggarakan segala urusan pemerintahan, kesojahteraan rakyat, pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat di Kecamatan ;
- (2) Sekretariat Wilayah Kecamatan dipimpin oleh seorang Sekretaris Wilayah Kecamatan yang berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Camat .

Pasal 2

Sekretariat Wilayah Kecamatan mempunyai tugas membantu Camat dalam melaksanakan tugas, melaksanakan pembinaan administrasi dan memberikan pelayanan teknis administratif kepada seluruh perangkat Pemerintah Wilayah Kecamatan .

Pasal 3

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada pasal 2, Sekretariat Wilayah Kecamatan mempunyai fungsi :

- a. melakukan koordinasi terhadap segala kegiatan yang dilakukan oleh perangkat Pemerintah Wilayah Kecamatan dalam rangka penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang terpadu .
- b. melakukan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan dalam arti mengumpulkan dan menganalisa data, merumuskan program dan petunjuk serta memonitor perkembangan penyelenggaraan pemerintahan .
- c. melakukan pembinaan terhadap kegiatan dibidang sosial politik dalam arti menyusun rencana pelaksanaan, memberikan bimbingan dan mengadakan kerja sama dengan aparat pemerintah lainnya dalam rangka memelihara stabilitasi politik .
- d. melakukan pembinaan penyelenggaraan kesojahteraan rakyat dalam arti mengumpulkan dan menganalisa data, merumuskan program dan petunjuk serta memonitor perkembangan penyelenggaraan pembinaan kesojahteraan rakyat .
- e. melakukan pembinaan penyelenggaraan pembangunan dalam arti mengumpulkan dan menganalisa data, merumuskan program dan petunjuk serta memonitor perkembangan pembangunan .
- f. melakukan pembinaan penyelenggaraan pembangunan desa dalam arti memberikan bimbingan teknis penyusunan tata desa, pelaksanaan kegiatan dalam rangka UDKP, melakukan pembinaan LKMD, meningkatkan swadaya gotong royong masyarakat, melakukan pembinaan kesojahteraan keluarga serta memberikan penyuluhan pembangunan desa .

- 4 -

- l. mempersiapkan bahan-bahan guna perhitungan dalam rangka pemberian ganti rugi ;
- m. mempersiapkan bahan-bahan dalam rangka pembinaan pengelolaan lingkungan hidup.

Pasal 6

Urusan Kemandirian mempunyai tugas :

- a. mengumpulkan, mensistematiskan dan menganalisis data untuk pembinaan kesejahteraan rakyat ;
- b. mempersiapkan penyusunan program pembinaan kesejahteraan rakyat ;
- c. mempersiapkan bahan-bahan pembinaan, pengendalian dan pengawasan pembinaan kesejahteraan rakyat ;
- d. mempersiapkan bahan-bahan pembinaan terhadap pondoritan cacat, tuna karya, tuna wisma, panti asuhan dan lain-lain ;
- e. mempersiapkan bahan-bahan kegiatan dalam rangka pencegahan - penanggulangan dan pertolongan bencana alam ;
- f. mempersiapkan bahan-bahan dan sarana-sarana dalam rangka pemberian izin pertunjukan-pertunjukan pasar malam, koranai, usaha sosial dan lain-lain ;
- g. mempersiapkan pemberian bantuan dan pelayanan serta bimbingan-sosial lainnya ;
- h. mempersiapkan bahan-bahan kegiatan dalam rangka pembinaan keagamaan dan koporonyaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta kerukunan hidup beragama, pembinaan pendidikan masyarakat serta pembinaan kesenian dan kebudayaan ;
- i. mempersiapkan bahan-bahan kegiatan dalam rangka pembinaan dan pengembangan keolahragaan, kopremukaan, generasi muda dan wanita, kebersihan, kesehatan masyarakat dan keluarga berencana, peningkatan mutu gizi makanan rakyat dan pemberantasan penyakit menular ;
- j. mempersiapkan bahan-bahan kegiatan dalam rangka pembinaan koordinasi lingkungan hidup dan kolaborasi alam dan perburuan ;
- k. mempersiapkan bahan-bahan kegiatan dalam rangka pembinaan pendidikan ;

Pasal 7

Urusan Pembangunan mempunyai tugas :

- a. mengumpulkan, mensistematiskan dan menganalisis data pembangunan desa dan pembangunan pada umumnya ;
- b. menyusun dan memberikan petunjuk penyusunan program pembangunan desa dan pembangunan pada umumnya ;
- c. melaksanakan pendidikan dan latihan keterampilan bagi masyarakat Desa dan melakukan kegiatan dalam rangka pembinaan dan pengembangan kopendidikan ;

- 5 -

- d. melakukan pembinaan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa, Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), dan pembinaan penyelenggaraan lembaga Desa ;
- e. melakukan kegiatan dalam rangka koordinasi perencanaan pembangunan asistim Unit Daerah Kerja Pembangunan di wilayah Kecamatan ;
- f. melakukan pembinaan pembangunan prasarana Desa dan pengembangan perekonomian desa ;
- g. melakukan kegiatan dalam rangka koordinasi perencanaan pembangunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan Desa - dan pembangunan pada umumnya ;
- h. merumuskan rancangan dalam rangka pemberian rekomendasi lain - lain ;
- i. melakukan kegiatan penyuluhan dalam rangka pengembangan koperasi - wisatan dan pertambangan ;
- j. melakukan kegiatan koordinasi dalam rangka melaksanakan program - Bimas, Insus, Penghijauan dan sebagainya ;
- k. melakukan dan membina administrasi pelaksanaan bantuan pembangunan Pemerintah Pusat kepada Daerah dan bantuan pembangunan desa yang bersumber dari Pemerintah Daerah, dan dari masyarakat ;
- l. membina petunjuk-petunjuk untuk meningkatkan usaha gotong royong ;
- m. melakukan kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan pemukiman kembali penduduk, pemugaran lingkungan dan pemugaran perumahan desa ;
- n. melakukan kegiatan-kegiatan dalam rangka pembinaan listrik - desa ;

Pasal 8

Urusan Administrasi mempunyai tugas :

- a. mempersiapkan penyusunan naskah laporan Pemerintah Wilayah Kecamatan ;
- b. melakukan urusan surat menyurat ;
- c. melakukan pengotakan dan penggodakan surat-surat dan naskah dinas lainnya yang diperlukan ;
- d. menyimpan, memelihara dan memuliskan kembali Arsip-arsip ;
- e. mempersiapkan bahan-bahan dalam rangka mutasi pegawai (pangkat, kenaikan pangkat, kenaikan gaji, pindah, pensiun, pemberhentian dan lain-lain) ;
- f. mempersiapkan bahan-bahan dalam rangka pemeliharaan kesejahteraan pegawai ;
- g. mempersiapkan bahan-bahan dalam rangka pemeliharaan pegawai ;
- h. menerima, menyimpan dan mengeluarkan uang Pemerintah Wilayah Kecamatan ;
- i. mengurus dan membayar gaji Pegawai ;
- j. mengurus pembukuan keuangan ;

- 6 -

- k. mengurus pertanggungjawaban atas penggunaan keuangan yang telah dikeluarkan ;
- l. merencanakan, mengadakan, memelihara dan mendistribusikan alat - alat perlengkapan ;
- m. melakukan kegiatan-kegiatan kebersihan kantor ;
- n. mempersiapkan rapat-rapat pertemuan, upacara-upacara resmi dan acara-acara lainnya ;
- o. melakukan urusan penerimaan tamu-tamu ;
- p. mengatur dan mengurus perjalanan dinas ;
- q. melakukan tugas-tugas lain yang dibagikan oleh Camat

B A D - III

TATAKERJA

Pasal 9

Dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat Wilayah Kecamatan dan Kepala Urusan wajib melaksanakan prinsip kordinasi, integrasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal .

Pasal 10

Setiap pimpinan satuan organisasi wajib mengawasi bawahannya masing-masing dan apabila terjadi penyimpangan agar mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku .

Pasal 11

Pimpinan setiap satuan organisasi dalam lingkungan Sekretariat Wilayah Kecamatan bertanggungjawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya serta memberikan bimbingan dan petunjuk-petunjuk bagi pelaksanaan tugas-masing-masing .

Pasal 12

- (1) Setiap Pimpinan satuan organisasi mengikuti dan mematuhi petunjuk-petunjuk dan bertanggungjawab kepada atasannya masing-masing serta menyampaikan laporan berkala pada waktunya .
- (2) Setiap laporan yang diterima oleh Pimpinan satuan organisasi dari bawahannya, diolah dan dipergunakan sebagai bahan penyusunan lebih lanjut dan untuk memberikan petunjuk-petunjuk kepada bawahannya .

Pasal 13

Pada Kepala Urusan menyampaikan laporan pada waktunya kepada Sekretaris sesuai bidang tugasnya dan Sekretaris menampung laporan tersebut dan menyusun laporan berkala Pemerintah Wilayah Kecamatan.

- 7 -

Pasal 14

Dalam menyampaikan laporan kepada atasan, tembusan disampaikan -
pula kepada satuan organisasi lainnya yang secara fungsional mempunya
i hubungan kerja :

Pasal 15

Dengan berlakunya Keputusan ini maka ketentuan-ketentuan lain yang
bertentangan dengan Keputusan ini dinyatakan tidak berlaku :

Pasal 16

Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan :

Ditetapkan di : JAKARTA
Pada tanggal : 17 Nopember 198

MENTERI DALAM NEGERI

ttd.

Salinan sesuai dengan aslinya .

SOETARDJO

KEPALA BAGIAN HUKUM

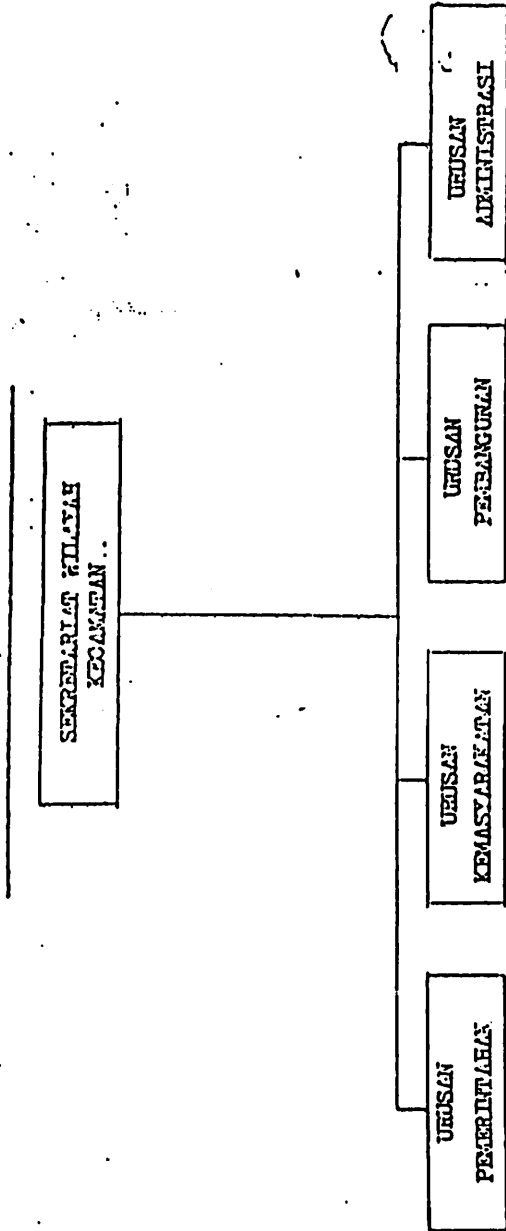


NY. SOELARNATI, SH

NIP. 510050984

KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR : 83 TAHUN 1983

BAGAN STRUKTUR ORGANISASI SEKRETARIAT
WILAYAH KECANTIKAN



MENTERI DALAM NEGERI

ttt,

SOEPARDJO



WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II
M A L A N G

K E P U T U S A N
WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG
NOMOR 05 TAHUN 1986
TENTANG

PELAKSANAAN KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 82 TAHUN 1984
TENTANG POLA ORGANISASI PEMERINTAH WILAYAH KECAMATAN DAN
KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 83 TAHUN 1984
TENTANG ORGANISASI DAN TATAKERJA SEKRETARIAT
WILAYAH KECAMATAN

WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG

- ANG : a. Bahwa dengan telah ditetapkannya Keputusan Menteri -
Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 1984 tentang Pola Organi-
sasi Pemerintah Wilayah Kecamatan dan Keputusan Men-
teri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 1984 tentang Organi-
sasi dan Tatakerja Sekretariat Wilayah Kecamatan, -
maka Keputusan Walikota Kepala Daerah Kotamadya Ma-
lang tanggal 23-4-1974 Nomor 30/U tentang Pengosahan
Susunan Organisasi dan Tatakerja Pemerintah Wilayah
Kecamatan Klojen, Kedungkandang dan Blimbing perlu -
ditinjau kembali ;
- b. Bahwa guna melaksanakan Keputusan Menteri Dalam Ne-
geri Nomor 82 Tahun 1984 dan Keputusan Menteri Dalam
Negeri Nomor 83 Tahun 1984 tersebut pada huruf a kon-
sideransi ini sesuai dengan Instruksi Gubernur Kepala
Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 26 Tahun 1985, per-
lu menetapkannya dengan Keputusan Walikotamadya Ke-
pala Daerah .
- AT : 1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok
Pemerintahan di Daerah ;
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 362 Tahun 1977
tentang Pola Organisasi Pemerintah Daerah dan Wila-
yah ;
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 1984 -
tentang Pola Organisasi Pemerintah Wilayah Kecamat-
an ;
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 1984 -

- 2 -

- tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Wilayah Kecamatan ;
5. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 1985 - tentang Pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri - Nomor 82 Tahun 1984 tentang Pola Organisasi Pemerintah Wilayah Kecamatan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 1984 tentang Organisasi dan - Tatakerja Sekretariat Wilayah Kecamatan ;
 6. Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Ti - mur Nomor 26 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 1984 tentang Pola Organisasi Pemerintah Wilayah Kecamatan dan Ke - putusan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 1984 ten - tang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Wilayah - Kecamatan .

M P E R H A T I -

N

: Surat Gubernur Kepala, Daerah Tingkat I, Jawa Timur tang - gal 9 Agustus 1985 Nomor 061.1/13332/011/1985 perihal - Pengiriman instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I - Jawa Timur tentang Pelaksanaan Struktur Organisasi dan Tatakerja Pemerintah Wilayah Kecamatan .

M E M U T U S K A N

M E T A P K A N : KEPUTUSAN WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG TENTANG PELAKSANAAN KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI NO - MOR 82 TAHUN 1984 TENTANG POLA ORGANISASI PEMERINTAH - WILAYAH KECAMATAN DAN KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI - NOMOR 83 TAHUN 1984 TENTANG ORGANISASI DAN TATAKERJA - SEKRETARIAT WILAYAH KECAMATAN

Pasal 1

Melaksanakan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor - 82 Tahun 1984 tentang Pola Organisasi Pemerintah Wila - yah Kecamatan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 1984 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekreta - riat Wilayah Kecamatan .

Pasal 2

Menugaskan kepada Kepala Bagian Pemerintahan pada - Sekretariat Kotamadya Daerah Tingkat II Malang untuk - melaksanakan Keputusan ini, dan melaporkan hasilnya ke - pada Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang .

Pasal 3

(1) Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan

- 3 -

dan apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan akan ditinjau kembali dan dibetulkan sebagaimana mestinya .

- (2) Dengan berlakunya Keputusan ini, dinyatakan tidak berlaku lagi Keputusan Walikota Kepala Daerah Kotamadya - Malang tanggal 23-4-1974 Nomor 30/U tentang Pengesahan Susunan Organisasi dan Tatakerja Pemerintah Wilayah Kecamatan Klojen, Kedungkandang dan Elimbing .
- (3) Menguruskan Keputusan ini dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .

DITETAPKAN DALAM LEMBARAN DAERAH
Kotamadya Daerah Tingkat II Malang
- 1 - 1986 No. 05 / D 3

Ditetapkan di : M A L A N G
Tanggal : 6 - Januari 1986

WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II
M A L A N G

Tom Uripan Niti Hardjo

Keputusan ini disampaikan kepada : dr. TOM URIPAN NITIHARDJO, SH

- Sdr. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I
Jawa Timur di Surabaya .
- Sdr. Pembantu Gubernur di Malang .
- Sdr. Ketua DPRD Kotamadya Daerah Ting
kat II Malang .
- Sdr. Kepala Inspektoriat Wilayah Kota
madya Daerah Tingkat II Malang .
- Sdr. Ketua BAPPEDA Kotamadya Daerah
Tingkat II Malang .
- Sdr. Kepala Kantor Sosial Politik Ko
tamadya Daerah Tingkat II Ma
lang .
- Sdr. Kepala Bagian Pemerintahan pada
Sekretariat Kotamadya Daerah -
Tingkat II Malang .
- Sdr. Kepala Bagian Kepegawaian pada -
Sekretariat Kotamadya Daerah -
Tingkat II Malang .
- Sdr. Kepala Bagian Hukum dan Organisa
si & Tataaksana pada Sekretari
at Kotamadya Daerah Tingkat II -
Malang .
- Sdr. Camat se Kotamadya Daerah Ting
kat II Malang .

SALINAN

PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
NOMOR 3 TAHUN 1981
TENTANG
SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA PEMERINTAH KELURAHAN
DALAM KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG

- MENJABANG** : bahwa untuk melaksanakan Keputusan Menteri Dalam Negeri No -
mor 44 tahun 1980 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Ta-
ta Kerja Pemerintahan Kelurahan dan Instruksi Gubernur Kepa-
la Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 26 tahun 1980, maka per-
lu menetapkan ketentuan-ketentuan dimaksud dalam suatu Pera-
aturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .
- MENGINGAT** : 1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Peme-
rintahan di Daerah ;
2. Undang-undang Nomor 16 tahun 1950 tentang Pembentukan -
Kota-kota Besar dalam lingkungan Propinsi-propinsi Jawa -
Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat (di luar Kota Besar Jakar-
ta Raya) dan Daerah Istimewa Yogyakarta ;
3. Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan -
Desa ;
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 tahun 1980 tentang
Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan -
Kelurahan .
- MEMPERHATIKAN** : Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor
26 tahun 1980 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Ta-
ta Kerja Pemerintahan Kelurahan .

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II
Malang ,

M E M U T U S K A N

- MENETAPKAN** : PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG TENTANG
SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA PEMERIN-
TAH KELURAHAN DALAM KOTAMADYA DAERAH TING-
KAT II MALANG

B A B I
KETERTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

- a. Kepala Daerah, ialah Walikotaemadya Kepala Daerah Tingkat II Malang ;
- b. Camat, ialah Kepala Wilayah Kecamatan dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- c. Kelurahan, ialah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri di dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- d. Lingkungan, ialah bagian wilayah Kelurahan.

B A B II

SUSUNAN ORGANISASI PEMERINTAHAN KELURAHAN

Pasal 2

Susunan Organisasi Pemerintah Kelurahan terdiri atas :

- a. Kepala Kelurahan ;
- b. Sekretaris Kelurahan ;
- c. Kepala - kepala Urusan ;
- d. Kepala - kepala Lingkungan .

Pasal 3

Jumlah Lingkungan disesuaikan dengan kebutuhan Kelurahan yang bersangkutan dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 4

Jumlah Urusan untuk setiap Kelurahan terdiri dari 5 Urusan yakni :

- a. Urusan Pemerintahan.
- b. Urusan Perkonomian dan Pembangunan.
- c. Urusan Kesejahteraan Rakyat.
- d. Urusan Keuangan.
- e. Urusan Umum.

B A B III

KEDUDUKAN, TUGAS DAN FUNGSI KEPALA KELURAHAN

Pasal 5

Kepala Kelurahan adalah alat Pemerintah yang berada langsung di bawah Camat dan di dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Camat.

- 3 -

Pasal 6

Kepala Kelurahan mempunyai tugas sebagai penyefenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah, urusan Pemerintahan Umum termasuk pembinaan ketenteraman dan ketertiban.

Pasal 7

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut dalam pasal 6 Peraturan Daerah ini, Kepala Kelurahan mempunyai fungsi :

- a. melaksanakan tugas dari Pemerintah atasannya ;
- b. melaksanakan koordinasi terhadap jalannya Pemerintahan Kelurahan ;
- c. menggerakkan partisipasi masyarakat ;
- d. melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya di bidang pembangunan dan kemasyarakatan ;
- e. melaksanakan tugas-tugas dalam rangka pembinaan ketenteraman dan ketertiban.

B A B IV

TUGAS DAN FUNGSI SEKRETARIS KELURAHAN

Pasal 8

Sekretaris Kelurahan mempunyai tugas menyelenggarakan pembinaan administrasi Pemerintah Kelurahan dan memberikan pelayanan staf kepada Kepala Kelurahan.

Pasal 9

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut dalam pasal 8 Peraturan Daerah ini, Sekretaris Kelurahan mempunyai fungsi :

- a. melaksanakan urusan surat menyurat, kearsipan dan laporan
- b. melaksanakan urusan keuangan, urusan Pemerintahan, urusan pembangunan dan urusan kemasyarakatan.

Pasal 10

Sekretaris Kelurahan melaksanakan tugas dan fungsi Kepala Kelurahan apabila Kepala Kelurahan berhalangan melaksanakan tugasnya.

B A B V

TUGAS DAN FUNGSI KEPALA URUSAN

Pasal 11

Kepala Urusan mempunyai tugas melaksanakan urusan yang menjadi bidang tugasnya.

- 4 -

Pasal 12

Untuk melaksanakan tugas tersebut dalam pasal 11 Peraturan Daerah ini, Kepala Urusan mempunyai fungsi pelayanan administrasi sesuai dengan bidang tugasnya.

B A B VI

TUGAS DAN FUNGSI KEPALA LINGKUNGAN

Pasal 13

Kepala Lingkungan mempunyai tugas melaksanakan tugas Kepala Kelurahan dalam wilayah kerjanya.

Pasal 14

Untuk melaksanakan tugas tersebut dalam pasal 13 Peraturan Daerah ini, Kepala Lingkungan mempunyai fungsi membantu pelaksanaan tugas Kepala Kelurahan dalam wilayah kerjanya.

B A B VII

T A T A - K E R J A

Pasal 15.

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya perangkat Pemerintah Kelurahan menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi;
- (2) Dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini :
 - a. Sekretaris Kelurahan bertanggung jawab kepada Kepala Kelurahan ;
 - b. Kepala Lingkungan bertanggung jawab kepada Kepala Kelurahan ;
 - c. Kepala Urusan bertanggung jawab kepada Sekretaris Kelurahan.

B A B VIII

KESTERTUAN LAIN-LAIN

Pasal 16

Bagan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kelurahan adalah sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Daerah ini.

- 5 -

B A B IX
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 17

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai pelaksanaannya, akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Daerah.

Pasal 18

Peraturan Daerah ini mulai berlaku sejak diundangkan .

Malang , 4 Juni 1981

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

Ketua
ttd.

P A I M A N , BA

WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH
TINGKAT II MALANG

ttd.

S U G I Y O N O

Disahkan dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur tanggal 3 Agustus 1981 Nomor 290/P tahun 1981 .

A.n. GUBERNUR KEPALA DAERAH TINGKAT I
J A W A T I M U R
Asisten I Sekretaris Wilayah/Daerah

ttd.

WARSI TO RASMAN, MA

NIP. 010015749

Diundangkan dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang tahun 1981 Seri C pada tanggal 28 Agustus 1981 No. 7/0 .

A.n. WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH
TINGKAT II MALANG
Sekretaris Wilayah/Daerah

ttd.

Drs. SOENARJO

NIP. 510040479.

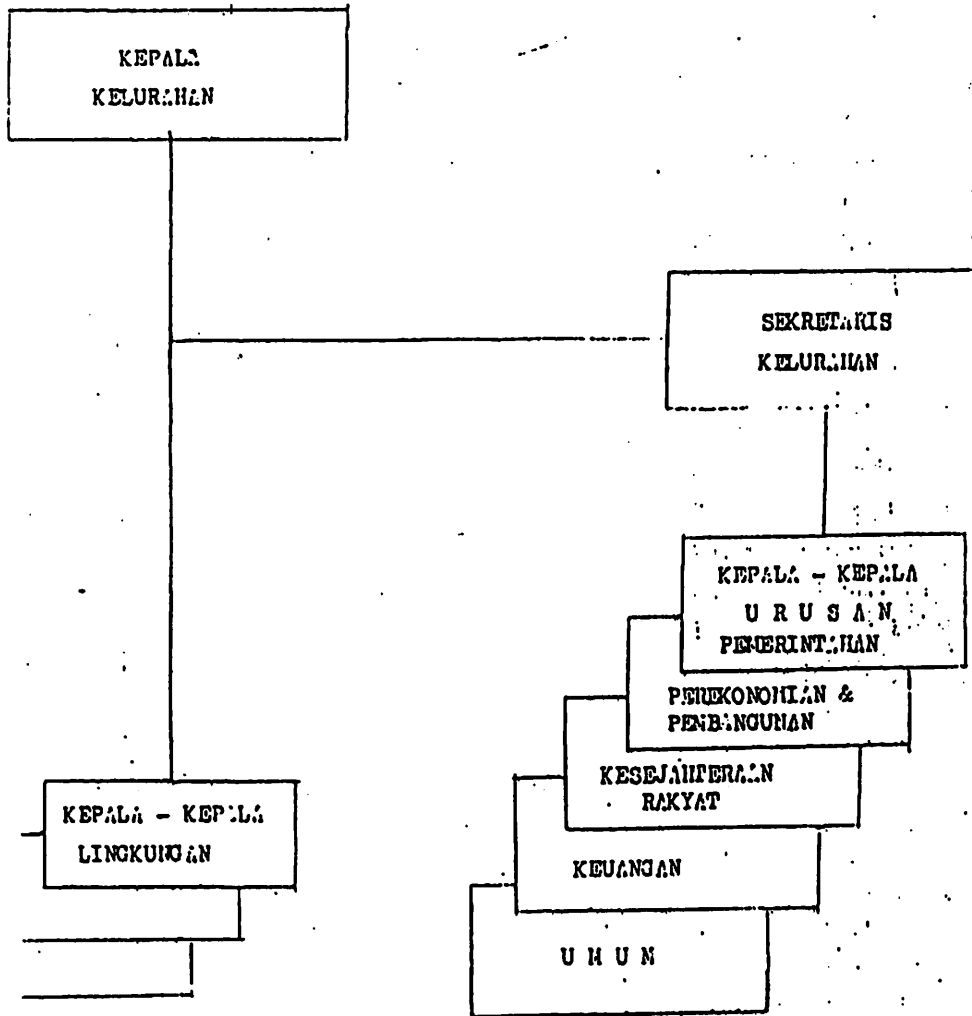
Minat sesuai dengan aslinya
Sekretaris Wilayah/Daerah

Drs. SOENARJO

NIP. 510040479.

LAMPIRAN : PERATURAN DAERAH KOTA MADIYA DAERAH TINGKAT II MALANG
NOMOR 3 TAHUN 1981
TENTANG
SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA PEMERINTAHAN
KELURAHAN DALAM KOTA MADIYA DAERAH TINGKAT II MALANG

DAFTAR SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA
PEMERINTAHAN KELURAHAN



MEMORI PENJELASAN
ATAU
PERATURAN DAERAH KOTAHADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
NOMOR 3 TAHUN 1981
TENTANG
SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA PEMERINTAH KELURAHAN
DALAM KOTAHADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

PENJELASAN UMUM :

Sebagai pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 tahun 1980 dan Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 26 tahun 1980 maka perlu diatur ketentuan-ketentuan tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan kelurahan sebagai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan tidak berkepentingan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Hal ini adalah untuk memperlancar penyelenggaraan Pemerintahan Kelurahan sehingga dapat lebih berdaya guna dan berhasilguna.

PASAL DEMI PASAL :

- Pasal 1 : Cukup jelas
- Pasal 2 : Pembentukan Lingkungan di dalam suatu Kelurahan tidaklah merupakan kelurahan melainkan "dapat" dibentuk berdasarkan banyak faktor yang menyangkut kelurahan tersebut, misalnya faktor manusia atau jumlah penduduk, faktor alam, faktor letak, faktor sosial budaya dan lain-lain.
- Pasal 3 : Mengingat keadaan Sosial ekonomi maupun faktor sosial budaya masyarakat yang dilayani, maka jumlah urusan perlu ditetapkan sebanyak 5 (lima) urusan.
- Pasal 4 : Cukup jelas
- Pasal 5 s/d 10 : Cukup Jelas
- Pasal 11 : Penjabaran mengenai tugas Kepala Urusan akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah.
- Pasal 12 s/d 18 : Cukup jelas.

PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II

M A L A N G

PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

NOMOR 17 TAHUN 1985

TENTANG

KEDUDUKAN, SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA RUKUN
TETANGGA DAN RUKUN WANCA DALAM KOTAMADYA DAERAH
TINGKAT II MALANG

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG

- bag : a. bahwa dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1983 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga, maka Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 5 tahun 1983 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Rukun Tetangga dan Rukun Warga dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang tidak sesuai lagi, sehingga perlu ditinjau kembali dan disempurnakan ;
- b. bahwa untuk mengatur kembali ketentuan-ketentuan tentang Kedudukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Rukun Tetangga dan Rukun Warga dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut pada huruf a konsiderans ini, perlu menetapkannya dengan suatu Peraturan Daerah baru .
- gat : 1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah ;
2. Undang-undang Nomor 16 tahun 1950 tentang Pembentukan Kota-kota Besar dalam Lingkungan Propinsi-propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat (di luar Kota Besar Jakarta Raya) dan Daerah Istimewa Yogyakarta ;
3. Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa ;
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1981 tentang Pembentukan Dusun dalam Desa dan Lingkungan dalam Kelurahan ;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1983 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga ;
6. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 tahun 1980 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tatakerja Pemerintahan Kelurahan ;
7. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 104-502 tentang Perubahan Desa menjadi Kelurahan ;
8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 140-135 tentang Perubahan Lingkungan menjadi Kelurahan ;

9. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 3 tahun 1981 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kelurahan
10. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 15 tahun 1981 tentang Pembentukan Lingkungan / Kelurahan di Kotamadya Daerah Tingkat II Malang. / dalam

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.

M E M U T U S K A N

Menetapkan : PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG TENTANG KEDUDUKAN SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA RUKUN TETANGGA DAN RUKUN WARGA DALAM KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

B A B I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan istilah :

- a. Pemerintah Daerah, ialah Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- b. Kepala Daerah, ialah Walikota Kepala Daerah Tingkat II Malang
- c. Camat, ialah Kepala Wilayah Kecamatan dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- d. Kelurahan, ialah Kelurahan dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang yang merupakan suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri ;
- e. Lingkungan, ialah Lingkungan dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang yang merupakan bagian wilayah dalam Kelurahan yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan Kelurahan ;
- f. Kepala Kelurahan, ialah Kepala Kelurahan dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- g. Kepala Lingkungan, ialah Kepala Lingkungan dalam Kelurahan di Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- h. Rukun Tetangga dan Rukun Warga, ialah Organisasi masyarakat yang diakui dan dibina Pemerintah untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat Indonesia yang berdasarkan gotong royong dan kekeluargaan serta untuk membantu meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Kelurahan ;
- i. Kepala Keluarga, ialah penanggungjawab anggota keluarga yang sesuai kemasyarakatan terdaftar dalam Kartu Keluarga ;
- j. Keputusan Kepala Kelurahan, ialah semua keputusan yang merupakan pelaksanaan dari kebijaksanaan Pemerintah atasannya dan kebijaksanaan Kepala Kelurahan yang menyangkut pemerintahan dan pembangunan

- 3 -

- lurahannya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum maupun perundang-undangan yang berlaku ;
- k. Penduduk setempat, ialah setiap orang, baik Warga Negara Indonesia maupun orang asing yang bertempat tinggal tetap didalam wilayah Rukun Totangga dan Rukun Warga yang bersangkutan ;
- l. Swadaya Masyarakat, ialah kemampuan dari suatu kelompok masyarakat dengan kesadaran dan inisiatif sendiri mengadakan ikhtiar ke arah pemenuhan kebutuhan jangka pendek maupun jangka panjang yang dirasakan dalam kelompok masyarakat itu ;
- m. Gotong Royong, ialah bentuk kerjasama yang spontan dan sudah melembaga serta mengandung unsur-unsur timbal balik yang bersifat suka rela antara warga kelurahan dan atau antara warga Kelurahan dengan Pemerintah Kelurahan untuk memenuhi kebutuhan Kelurahan yang insidental maupun berkesinambungan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan bersama baik materiil maupun spirituil .

B A B II

KEDUDUKAN

Pasal 2

Rukun Totangga dan Rukun Warga ialah Organisasi masyarakat yang bersifat non politis yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat di Kelurahan yang diakui dan dibina oleh Pemerintah .

Pasal 3

- (1) Setiap Rukun Totangga terdiri dari sebanyak-banyaknya 50 (lima puluh) Kepala Keluarga .
- (2) Setiap Rukun Warga terdiri dari sekurang-kurangnya 3 (tiga) Rukun Totangga.
- (3) Setiap Lingkungan sekurang-kurangnya dibentuk 3 (tiga) Rukun Warga .

B A B III

AZAS, MAKSUD ATAU TUJUAN DAN PEMBENTUKAN

Pasal 4

Rukun Totangga dan Rukun Warga sebagai Organisasi masyarakat di Kelurahan berazaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Pasal 5

Rukun Totangga dan Rukun Warga dibentuk dengan maksud dan tujuan untuk :

- a. Memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat Indonesia yang berdasarkan gotong-royongan dan kekeluargaan.
- b. Meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan .

- 4 -

- c. Menghimpun seluruh potensi swadaya masyarakat dalam usaha meningkatkan kesejahteraan Rakyat .

Pasal 6

- (1) Pembentukan Rukun Totangga dimusyawarakkan atau dimufakatkan oleh Kepala Lingkungan dengan Kepala Keluarga setempat .
- (2) Pembentukan Rukun Warga dimusyawarakkan atau dimufakatkan oleh Kepala Kelurahan dengan Pengurus Rukun Totangga setempat .
- (3) Hasil musyawarah atau mufakat sebagai dimaksud pada ayat (1) dan (2) pasal ini, dikukuhkan dengan Keputusan Kepala Kelurahan setempat .
- (4) Keputusan Kepala Kelurahan sebagai dimaksud pada ayat (3) pasal ini baru berlaku setelah mendapatkan pengesahan dari Camat atas nama Kepala Daerah .

B A B IV

KEANGGOTAAN, TUGAS POKOK, HAK DAN KENAJIBAN

Pasal 7

- (1) Anggota Rukun Totangga ialah penduduk setempat yang terdaftar pada Kartu Keluarga yang diwakili oleh Kepala Keluarga .
- (2) Anggota Rukun Warga ialah Rukun Totangga-Rukun Totangga yang diwakili oleh Pengurus Rukun Totangga .

Pasal 8

Tugas Rukun Totangga dan Rukun Warga ialah :

- a. Membantu terwujudnya kehidupan masyarakat berdasarkan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945 dan wawasan Nusantara .
- b. Menggerakkan gotong-royong, swadaya dan partisipasi masyarakat .
- c. Membantu terciptanya ketenteraman dan ketertiban dalam rangka menjaga stabilitas Nasional .
- d. Membantu menyebarkan dan mengamalkan setiap Program Pemerintah .
- e. Menjembatani hubungan antara sesama anggota masyarakat, dan antara anggota masyarakat dengan Pemerintah .
- f. Membantu penyelenggaraan tugas pelayanan kepada masyarakat yang jadi tanggungjawab Pemerintah .
- g. Berperan aktif dalam membantu tugas pembinaan wilayah dan tugas pengelolaan dalam rangka menciptakan kolaborasi lingkungan hidup

Pasal 9

- (1) Anggota Rukun Totangga dan Rukun Warga mempunyai hak sebagai berikut :
 - a. Mengajukan usul dan pendapat dalam musyawarah Rukun Totangga dan Rukun Warga.

- b. Memilih dan dipilih sebagai Pengurus Rukun Tetangga dan Rukun Warga, kecuali yang berstatus Warga Negara Asing .
- (2) Anggota Rukun Tetangga dan Rukun Warga mempunyai kewajiban sebagai berikut :
- Turut serta secara aktif melaksanakan hal-hal yang menjadi tugas pokok organisasi Rukun Tetangga dan Rukun Warga .
 - Turut serta secara aktif melaksanakan keputusan musyawarah Rukun Tetangga dan Rukun Warga .

B A B V

KEPENGURUSAN

Pasal 10

- (1) Pengurusan Rukun Tetangga terdiri dari :
- Ketua ,
 - Sekretaris ,
 - Bendahara ,
 - Beberapa orang pembantu, sesuai dengan kebutuhan dan bila dipandang perlu .
- (2) Pengurus Rukun Warga terdiri dari :
- Ketua ,
 - Sekretaris ,
 - Bendahara ,
 - Seksi-seksi ,
 - Beberapa orang pembantu, sesuai dengan kebutuhan dan bila dipandang perlu .

Pasal 11

- (1) Pengurusan Rukun Tetangga dan Rukun Warga sebagai dimaksud dalam pasal 10 ayat (1) huruf a, b dan c dan ayat (2) huruf a, b dan c Peraturan Daerah ini dipilih dari dan oleh anggota dalam musyawarah anggota .
- (2) Pengurus Rukun Tetangga dan Pengurus Rukun Warga sebagai dimaksud dalam pasal 10 ayat (1) huruf d dan ayat (2) huruf d dan e Peraturan Daerah ini ditunjuk oleh Ketua melalui musyawarah atau musakat dengan Pengurus lainnya .

Pasal 12

Dalam hal pengurus sebagai dimaksud dalam pasal 10 Peraturan Daerah ini belum dibentuk, Kepala Kelurahan dapat menunjuk pengurus sementara paling lama 6 (enam) bulan dan segera dilaksanakan pemilihan pengurus .

Pasal 13

- (1) Yang dapat dipilih menjadi Pengurus Rukun Tetangga dan Rukun Warga sebagai dimaksud dalam pasal 11 ayat (1) Peraturan Daerah ini ialah penduduk setempat Warga Negara Indonesia yang menjadi anggota

- Rukun Tetangga dan Rukun Warga yang memenuhi syarat sebagai berikut :
- a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa ;
 - b. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 ;
 - c. setia dan taat kepada Negara dan Pemerintah ;
 - d. berkelakuan baik, jujur, adil, oerdas dan berwibawa ;
 - e. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam suatu kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, seperti G.30.S/PKI, dan atau kegiatan-kegiatan organisasi terlarang lainnya ;
 - f. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti ;
 - g. sehat jasmani dan rohani ;
 - h. dapat membaca dan menulis aksara latin ;
 - i. telah bertempat tinggal tetap sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan dan tidak terputus-putus .

- (2) Yang dapat ditunjuk menjadi Pengurus Rukun Tetangga dan Rukun Warga sebagai dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) Peraturan Daerah ini ialah penduduk setempat warga Negara Indonesia yang terdaftar pada Kartu Keluarga dan telah berusia 17 tahun ke atas atau pernah kawin serta memenuhi syarat sebagai dimaksud ayat (1) huruf a sampai dengan huruf i pasal ini .

Pasal 14

- (1) Pemilihan Pengurus Rukun Tetangga dilaksanakan oleh suatu Panitia yang terdiri dari :
- a. Kepala Lingkungan sebagai Ketua ;
 - b. Pemuka masyarakat sebagai Sekretaris ;
 - c. Beberapa orang anggota yang ditentukan oleh Ketua, bila dipandang perlu .
- (2) Pemilihan Pengurus Rukun Warga dilaksanakan oleh suatu Panitia yang terdiri dari :
- a. Kepala Kelurahan sebagai Ketua ;
 - b. Pemuka masyarakat sebagai Sekretaris ;
 - c. Beberapa orang anggota yang ditentukan oleh Ketua, bila dipandang perlu .
- (3) Hasil pemilihan Pengurus Rukun Tetangga dan Rukun Warga sebagai dimaksud pada ayat (1) dan (2) pasal ini, diajukan oleh Kepala Kelurahan kepada Camat atas nama Kepala Daerah untuk mendapatkan pengesahan .

Pasal 15

- (1) Pengurus Rukun Tetangga dan Rukun Warga bertugas dan berkewajiban melaksanakan :
- a. Tugas Pokok Rukun Tetangga dan Rukun Warga sebagai dimaksud dalam pasal 8 Peraturan Daerah ini ;

- 7 -

- b. Keputusan musyawarah anggota ;
 - c. Membina kerukunan hidup anggota ;
 - d. Membuat laporan tertulis mengenai kegiatan Organisasi paling sedikit 6 (enam) bulan sekali ;
 - e. Melaporkan hal-hal yang terjadi dalam masyarakat yang dianggap perlu mendapatkan penyelesaian oleh Pemerintah kepada Kepala Kelurahan .
- (2) Pengurus Rukun Tetangga berhak :
- a. Menyampaikan saran-saran dan pertimbangan kepada Pengurus Rukun Warga mengenai hal-hal yang berhubungan dengan membantu kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan ;
 - b. Memilih dan dipilih sebagai Pengurus Rukun Warga .
- (3) Pengurus Rukun Warga berhak menyampaikan saran-saran dan pertimbangan kepada Kepala Lingkungan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan membantu kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan .
- (4) Pengurus Rukun Tetangga dan Rukun Warga melaporkan segala kegiatan kepada anggota melalui musyawarah anggota .

Pasal 16

Masa bakti Pengurus Rukun Tetangga dan Rukun Warga ialah 3 (tiga) tahun terhitung tanggal pengosahan Camat atas nama Kepala Daerah, dan dapat dipilih kembali untuk masa bakti berikutnya .

Pasal 17

Anggota Pengurus Rukun Tetangga dan Rukun Warga dapat diganti atau berhenti sebelum habis masa baktinya dalam hal :

- a. meninggal dunia ;
- b. atas permintaan sendiri ;
- c. melakukan tindakan yang menghilangkan kepercayaan penduduk kelurahan terhadap kepemimpinannya sebagai Pengurus Rukun Tetangga atau Rukun Warga ;
- d. tidak lagi memenuhi salah satu syarat yang ditentukan dalam pasal 13 Peraturan Daerah ini ;
- e. pindah tempat tinggal dari lingkungan Rukun Tetangga atau Rukun Warga yang bersangkutan ;
- f. sebab-sebab lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan atau norma-norma kehidupan masyarakat Kelurahan setempat .

Pasal 18

(1) Setiap berakhirnya masa bakti Pengurus Rukun Tetangga atau pemberhentian atau penggantian sebelum habis masa baktinya, Kepala Lingkungan

- 8 -

- berkewajiban memberitahukan kepada anggota tentang pemberhentian atau penggantian pengurus dan melaporkannya kepada Kelurahan.
- (2) Setiap berakhirnya masa bakti Pengurus Rukun Warga atau pemberhentian atau penggantian pengurus sebelum habis masa baktinya, Kepala Kelurahan berkewajiban memberitahukan kepada anggota tentang pemberhentian atau penggantian pengurus dan melaporkannya kepada Camat.

B A B VI

MUSYAWARAH ANGGOTA

Pasal 19

- (1) Musyawarah Rukun Totangga dan Rukun Warga merupakan wadah permufakatan dan permufakatan anggota dalam lingkungan Rukun Totangga Rukun Warga.
- (2) Musyawarah sebagai dimaksud pada ayat (1) pasal ini berfungsi :
- a. memilih pengurus;
 - b. menentukan dan merumuskan program kerja;
 - c. menerima dan menanggungjawab tanggungjawab Pengurus.
- (3) Musyawarah Rukun Totangga dan Rukun Warga untuk menentukan dan melaksanakan program diadakan sekurang-kurangnya 2 (dua) kali dalam satu tahun.
- (4) Musyawarah Rukun Totangga dan Rukun Warga sebagai dimaksud pada ayat (1) pasal ini, dinyatakan sah dan dapat menetapkan suatu keputusan apabila dihadiri oleh lebih dari separoh jumlah anggota.
- (5) Apabila tidak tercapai jumlah anggota sebagai dimaksud pada ayat (4) pasal ini selama 2 (dua) kali berturut-turut, musyawarah berikutnya dianggap sah dan dapat menetapkan suatu keputusan setelah mendengar pertimbangan Camat.
- (6) Keputusan musyawarah sebagai dimaksud pada ayat (1) pasal ini, ditetapkan berdasarkan musyawarah atau mufakat.

B A B VII

KEUANGAN

Pasal 20

- (1) Keuangan Rukun Totangga dan Rukun Warga dapat diperoleh dari sumber-sumber yang tidak mengikat dan usaha-usaha lain yang sah.
- (2) Pengelolaan keuangan yang diperoleh dari sumber-sumber sebagai dimaksud pada ayat (1) pasal ini, administrasinya secara tertib dan teratur membuat laporan tertulis sebagai dimaksud dalam pasal 15 ayat 1 huruf d Peraturan Daerah ini.

B A B VIII

KEKAYAAN

- 9 -

Pasal 21

Kokoyayaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga diadministrasikan secara tertib dan teratur serta dilaporkan secara tertulis sebagai dimaksud dalam pasal 15 ayat (1) huruf d Peraturan Daerah ini.

B A B IX

P E M B I N A A N

Pasal 22

Comat atas nama Kepala Daerah, Kepala Kelurahan melaksanakan pembinaan terhadap Organisasi Rukun Warga untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang bobosar-bosarnya .

B A B X

KETENTUAN LAIN DAN PENUTUP

Pasal 23

Pengurus Rukun Tetangga dan Pengurus Rukun Warga yang ada pada saat mulai berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap menjalankan tugasnya kecuali ditentukan lain berdasarkan Peraturan Daerah ini .

Pasal 24

Hal-hal lain yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini - mongonai polakanaannya akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Daerah .

Pasal 25

- (1) Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan .
- (2) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 5 tahun 1983 tentang kedudukan, susunan Organisasi dan Tata Kerja Rukun Tetangga dan Rukun Warga dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi .

Agar supaya orang dapat mengetahuinya, Peraturan Daerah ini diundangkan dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang /setiap

Malang, 29 November 1985

PERHAKILAN RAKYAT DAERAH
DAERAH TINGKAT II MALANG

K o t u a ,

ttd.

P A I M A N , B A

WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II

M A L A N G

ttd.

dr. TOH URIPAN NITIHARDJO, SE

- 10 -

Disahkan dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur tanggal 26 Mei 1986 Nomor 183 / P tahun 1986.

A.n. GUBERNUR KEPALA DAERAH TINGKAT I
JAWA TIMUR
Asisten I Sekretaris Wilayah/Daerah

ttd.

M. ARIEF MULJADI, SH.
NIP. 510019640

Diundangkan dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang tahun 1986 Serie C pada tanggal 19 Juni 1986 No. 5/C.

A.n. WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II
M A L A N G
Sekretaris Kotamadya Daerah

ttd.

Drs. SOETOMO KOESNAENI
NIP. 510035826

Disalin sesuai dengan aslinya.

KEPALA BAGIAN HUKUM DAN ORGANISASI &
TATALAKSANA



NY. SOEHARWATI, SH
NIP. 510050984

MEMORI PENJELASAN
 ATAS
 PERATURAN DAERAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
 NOMOR 17 TAHUN 1985
 TENTANG
 KEDUDUKAN, SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA RUKUN
 TETANGGA DAN RUKUN MARGA DALAM KOTAMADYA DAERAH
 TINGKAT II MALANG

PENJELASAN UMUM

Dalam usaha untuk memantapkan penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan secara berdayaguna dan berhasilguna perlu membina dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang berdasarkan kegotong-royongan dan kekeluargaan dalam meningkatkan pelayanan masyarakat dan kesejahteraan bersama didalam suatu wadah Organisasi kemasyarakatan yang disebut Rukun Tetangga dan Rukun Warga.

Rukun Tetangga dan Rukun Warga sebagai suatu Organisasi Komunitas yang bersifat lokal dan non politis ini, telah tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan pemerintahan dan pembangunan dewasa ini, sehingga perlu ditingkatkan pembinaan, pengawasan dan bimbingan terhadap kegiatannya.

Untuk memberikan landasan hukum pelaksanaan kegiatan Rukun Tetangga dan Rukun Warga ini, Pemerintah telah mengeluarkan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan antara lain :

1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa ;
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1983 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga .

Sedangkan untuk Kotamadya Daerah Tingkat II Malang, kegiatan Rukun Tetangga dan Rukun Warga ini diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 5 tahun 1983 .

Dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1983 ternyata Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 5 tahun 1983 tidak sesuai lagi, baik yang menyangkut pembentukannya, keanggotaan, kepemimpinan dan lain-lainnya .

Oleh karena itu untuk memberikan kepastian dan kesatuan hukum dalam pelaksanaan kegiatan Rukun Tetangga dan Rukun Warga yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka dipandang perlu Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 5 tahun 1983 ditinjau kembali. Hal ini bertujuan :

Untuk mempermudah para Rukun Tetangga dan Rukun Warga menyesuaikan diri melaksanakan Peraturan Daerah yang baru, maka penyempurnaan tidak dilakukan pada pasal-pasal, akan tetapi secara keseluruhan dengan menaati Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 5 tahun 1983 tentang Kedudukan, Organisasi dan Tata Kerja Rukun Tetangga dan Rukun Warga dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.

II. PENJELASAN PASAL

- 2 -

II PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1 huruf a sampai dengan
huruf g

: Cukup jelas .

Pasal 1 huruf h

: Yang dalam pelaksanaan tugas Rukun Totangga / Rukun Warga dibatasi oleh wilayah kerjanya masing-masing .

Pasal 1 huruf i sampai dengan
huruf m

: Cukup jelas .

Pasal 2

: Pengakuan oleh Pemerintah terwujud pada peraturan perundang-undangan yang berlaku .
Sedangkan pembinaan oleh Pemerintah dilakukan melalui Camat dan Kepala Kelurahan setempat .

Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3)

: Yang banyaknya tergantung kebutuhan setempat

Pasal 4 sampai dengan pasal 9

: Cukup jelas .

Pasal 10 ayat (1) dan (2)

: Susunan dan jumlah Pengurus Rukun Totangga & Rukun Warga dapat disesuaikan dengan tingkat kebutuhan setempat, misalnya : untuk wilayah Rukun Totangga atau Rukun Warga yang jumlah penduduknya cukup padat dan atau wilayahnya cukup luas dapat ditunjuk seorang atau lebih sebagai wakil Ketua Rukun Totangga atau Rukun Warga, demikian pula untuk Pengurus lainnya. Sekelompok yang ada disesuaikan dengan kelompok yang ada di Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), dalam usaha mencapai kesatuan dan kesatuan gerak yang berdayaguna dan berhasilguna demi melaksanakan pembangunan di wilayahnya masing-masing .

Pasal 11

: Dalam kepengurusan ini dilarang adanya rangkapan jabatan, yaitu :

-- Pengurus Rukun Totangga tidak diperkenankan merangkap sebagai Pengurus Rukun Warga |

-- Pengurus Rukun Totangga dan Rukun Warga tidak diperkenankan merangkap jabatan Kepala Perangkat Kelurahan .

Pasal 12 dan 13

: Cukup jelas .

Pasal 14 ayat (1) huruf a

: Sebelum Kepala Lingkungan terbentuk maka ia ditunjuk sebagai Ketua Aparat Kelurahan .

Pasal 14 ayat (1) huruf b, c
ayat (2) dan (3)

: Cukup jelas

Pasal 15 dan 16

: Cukup jelas .

Pasal 17 huruf a dan b

: Cukup jelas .

Pasal 17 huruf c

- 3 -

- Pasal 17 huruf o : Yang dimaksud dengan penduduk Kelurahan disini ialah penduduk anggota Rukun Totangga atau Rukun Warga dari pengurus Rukun Totangga atau Rukun Warga dimaksud . .
- Pasal 17 huruf d, e dan f : Cukup jelas
- Pasal 18 : Cukup jelas
- Pasal 19 ayat (1) : Musyawarah dimaksudkan sebagai Rapat Para Anggota Rukun Totangga dan Rukun Warga, yang diadakan secara berkala (insidental) sesuai dengan kebutuhan, kecuali musyawarah untuk merumuskan program . .
- Pasal 19 ayat (2) sampai dengan ayat (6) : Cukup jelas
- Pasal 20 ayat (1) : Keuangan Rukun Totangga dan Rukun Warga dapat diperoleh dari iuran bulanan para anggota, sesuai dengan hasil musyawarah para anggota Rukun Totangga dan Rukun Warga .
- Pasal 20 ayat (2) : Pembagian keuangan Rukun Totangga atau Rukun Warga dapat diporinci sebagai berikut :
- Rukun Totangga, sebesar 60 % (Enam puluh persen) ;
 - Rukun Warga, sebesar 40 % (Empat puluh persen) .
- Pasal 21 sampai dengan pasal 25 : Cukup jelas .



WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II
M A L A N G

K E P U T U S A N
WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG
NOMOR 168 TAHUN 1988
TENTANG
SUSUNAN ORGANISASI DAN TATAKERJA KANTOR CATATAN SIPIL
KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG

WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG :

- : bahwa dalam rangka penataan dan peningkatan pembinaan penyelenggaraan -
Catatan Sipil sebagai pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor -
13 tahun 1988 tentang Peningkatan Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotama-
dya Tipe C menjadi Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya Tipe B, maka
perlu ditetapkan Susunan Organisasi dan Tatakerja Kantor Catatan Sipil -
Kotamadya Daerah Tingkat II Malang dengan Keputusan Walikotamadya Kepala
Daerah .
1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di-
Daerah ;
 2. Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkat-
an Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil ;
 3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 tahun 1983 tentang Organisasi
dan Tatakerja Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya ;
 4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 1988 tentang Peningkat-
an Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya Tipe C menjadi Kantor -
Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya Tipe B ;
 5. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 1984 tentang Polaknana-
an Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 tahun 1983 tentang Organi-
sasi dan Tatakerja Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya ;
 6. Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 27 tahun-
1985 tentang Pelaksanaan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I -
Jawa Timur tentang Organisasi dan Tatakerja Kantor Catatan Sipil -
Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II .

M E M U T U S K A N

: KEPUTUSAN WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II MALANG TENTANG SUSUNAN-
ORGANISASI DAN TATAKERJA KANTOR CATATAN SIPIL KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II
MALANG

BAB I

KEPENTUA UMUM

Pasal 1

Dalam Keputusan ini yang dimaksud dengan :

- a. Gubernur Kepala Daerah, ialah Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur ;
- b. Pemerintah Daerah, ialah Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- c. Daerah, ialah Kotamadya Daerah Tingkat I Malang ;
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- e. Walikotaamadya Kepala Daerah, ialah Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang .
- f. Kantor Catatan Sipil, ialah Kantor Catatan Sipil Kotamadya Daerah Tingkat II Malang ;
- g. Kepala Kantor Catatan Sipil, ialah Kepala Kantor Catatan Sipil Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .

BAB II

KEDJUKAN, TUGAS DAN FUNGSI

Pasal 2

- (1) Kantor Catatan Sipil adalah perangkat wilayah yang langsung berada dan bertanggungjawab kepada Walikotaamadya Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah ;
- (2) Kantor Catatan Sipil dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Catatan Sipil .

Pasal 3

Kantor Catatan Sipil mempunyai tugas membantu Walikotaamadya Kepala Daerah dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan dan penyuluhan dibidang Catatan Sipil .

Pasal 4

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut dalam pasal 3 Keputusan ini Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi :

- a. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran ;
- b. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan ;
- c. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perorangan ;
- d. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak ;
- e. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian ;
- f. penyimpanan dan pemeliharaan Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perorangan, Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak dan Akta Kematian ;

- g. melakukan kegiatan penyuluhan Catatan Sipil ;
- h. melakukan urusan Tata Usaha .

BAB III

SUSUNAN ORGANISASI

Pasal 5

Kantor Catatan Sipil terdiri atas :

- a. Sub Bagian-Tata Usaha ;
- b. Saksi Pelayanan ;
- c. Saksi Data dan Penyuluhan .

Pasal 6

Sub Bagian Tata Usaha mempunyai tugas memberikan pelayanan teknis dan administratif kepada seluruh satuan organisasi dalam lingkungan Kantor Catatan Sipil serta melakukan urusan keuangan .

Pasal 7

Untuk menyalenggarakan tugas tersebut dalam pasal 6 Keputusan ini-Sub Bagian Tata Usaha mempunyai fungsi :

- a. melakukan urusan surat menyurat ;
- b. melakukan urusan keuangan ;
- c. melakukan urusan kepegawaian, rumah tangga dan perjalanan dinas .

Pasal 8

Sub Bagian Tata Usaha terdiri atas :

- a. Urusan Umum ;
- b. Urusan Keuangan .

Pasal 9

- (1) Urusan Umum mempunyai tugas melakukan urusan surat menyurat, koordina-
an, pengadaan, pengetikan, kepegawaian, rumah tangga, perjalanan
dinas dan memelihara barang-barang inventaris.
- (2) Urusan Keuangan mempunyai tugas melakukan urusan keuangan .

Pasal 10

Saksi Pelayanan mempunyai tugas melakukan Pendaftaran Sipil bagi
Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing .

Pasal 11

Untuk menyalenggarakan tugas tersebut dalam pasal 10 Keputusan
ini Saksi Pelayanan mempunyai tugas :

- a. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran ;
- b. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan ;
- c. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perceraian ;
- d. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak
- e. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian ;
- f. menyelesaikan terhadap pelaporan kelahiran, kematian, perkawinan/perceraian yang terlambat melaporkannya .

Pasal 12

Saksi Pelayanan terdiri atas :

- a. Sub Saksi Kelahiran, Kematian, Pengakuan dan Pengesahan Anak ;
- b. Sub Saksi Perkawinan dan Perceraian .

Pasal 13

- (1) Sub Saksi Kelahiran, Kematian, Pengakuan dan Pengesahan Anak mempunyai tugas mempersiapkan pencatatan dan penerbitan Akta Kelahiran, Akta Kematian biasa dan yang terlambat pelaporannya, serta Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak ;
- (2) Sub Saksi Perkawinan dan Perceraian mempunyai tugas mempersiapkan pencatatan dan penerbitan Akta Perkawinan dan Akta Perceraian .

Pasal 14

Saksi Data dan Penyuluhan mempunyai tugas menyimpan dan memelihara dokumen Catatan Sipil dan melaksanakan pengiriman register Akta Catatan Sipil ke Pengadilan Negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta merencanakan dan menyelenggarakan kegiatan penyuluhan dan evaluasi pelaksanaan seluruh kegiatan Kantor Catatan Sipil .

Pasal 15

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut dalam pasal 14 Keputusan Saksi Data dan Penyuluhan mempunyai fungsi :

- a. menyusun dan memelihara register Akta Catatan Sipil ;
- b. melakukan pengiriman register Catatan Sipil ke Pengadilan Negeri ;
- c. melayani masyarakat yang memerlukan salinan Akta ;
- d. melakukan pencatatan atas perubahan-perubahan (perubahan dan perubahan nama, perubahan status, perubahan karena peraturan perundang-undangan) ;
- e. memberi bantuan kepada masyarakat dalam penyelesaian masalah Catatan Sipil ;
- f. menyusun rencana dan melakukan kegiatan penyuluhan Catatan Sipil ;
- g. melakukan evaluasi atas pelaksanaan seluruh kegiatan Catatan Sipil

- 5 -

Pasal 16

Seksi (Data dan Penyuluhan terdiri atas :

- a. Sub Seksi Penyimpanan dan Perubahan ;
- b. Sub Seksi Penyuluhan dan Evaluasi .

Pasal 17

- (1) Sub Seksi Penyimpanan dan Perubahan mempunyai tugas menyusun dan memelihara register Akta Catatan Sipil, mengirim register Catatan Sipil ke Pengadilan Negeri, melayani masyarakat yang memerlukan salinan Akta, melakukan pencatatan atas perubahan dan penambahan nama, perubahan status dan perubahan karena peraturan perundang-undangan) serta memberi bantuan kepada masyarakat dalam penyelesaian masalah Catatan Sipil ;
- (2) Sub Seksi Penyuluhan dan Evaluasi mempunyai fungsi mempersiapkan pembinaan penyuluhan Catatan Sipil serta serta mengadakan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan Catatan Sipil .

BAB IV

TATAKERJA

Pasal 18

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Kantor, Kepala Sub Bagian, Kepala Seksi, Kepala Urusan dan Kepala Sub Seksi Wajib menerapkan prinsip-koordinasi, integrasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal baik dalam lingkungan masing-masing maupun antara satu organisasi dalam lingkungan Pemerintah Daerah serta dengan instansi lain sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing .

Pasal 19

- (1) Setiap Pimpinan Satuan Organisasi dalam lingkungan Kantor Catatan Sipil bertanggung-jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya masing-masing dan memberikan bimbingan serta petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya ;
- (2) Setiap Pimpinan dalam Satuan Organisasi wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk-petunjuk dan bertanggung-jawab kepada atasan masing-masing dan menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya ;
- (3) Setiap laporan yang diterima oleh Pimpinan Satuan Organisasi dari bawahan wajib diolah dan dipergunakan sebagai bahan penyusunan laporan lebih lanjut dan untuk memberikan petunjuk-petunjuk kepada bawahannya .

Pasal 20

Para Kepala Seksi pada Kantor Catatan Sipil menyampaikan laporan kepada Kepala Kantor Catatan Sipil dan Kepala Sub Bagian Tata Usaha dan menyusun laporan berkala Kantor Catatan Sipil.

Pasal 21

Dalam menyampaikan laporan masing-masing kepada atasan, tambahan laporan disampaikan pula kepada Satuan Organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

Pasal 22

Dalam melaksanakan tugasnya setiap Pimpinan Satuan Organisasi dibentuk oleh Pimpinan Satuan Organisasi membawahnya dan dalam rangka pembinaan bimbingan kepada bawahannya masing-masing mengadakan rapat berkala.

BAB V

KETENTUAN LAIN-LAIN DAN PENUTUP

Pasal 23

- (1) Untuk menyelenggarakan Catatan Sipil ditingkat Kecamatan, dapat ditunjuk pelaksana Catatan Sipil sebagai Pegawai Luar Biasa Catatan Sipil;
- (2) Penunjukan tersebut dalam ayat (1) pasal ini dengan Keputusan Wali kotamadya Kepala Daerah;
- (3) Pegawai Luar Biasa Catatan Sipil dimaksud dalam ayat (1) pasal ini secara teknis dan administratif bertanggung-jawab kepada Kepala Kantor Catatan Sipil.

Pasal 24

Bagan Susunan Organisasi dan Tatakerja Kantor Catatan Sipil sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan ini.

Pasal 25

- (1) Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan.
- (2) Dengan berlakunya Keputusan ini, maka ketentuan-ketentuan yang bertentangan dengan Keputusan ini dinyatakan tidak berlaku.

- 7 -

(3) Mengumumkan Keputusan ini dalam Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .

Ditetapkan di : M A L A N G

Tanggal : 16 September 1988

WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II

M A L A N G

S O E S A M T O

NO. 144/D3
 DAERAH TINGKAT II MALANG
 16-9-1988

Keputusan ini disampaikan

kepada :

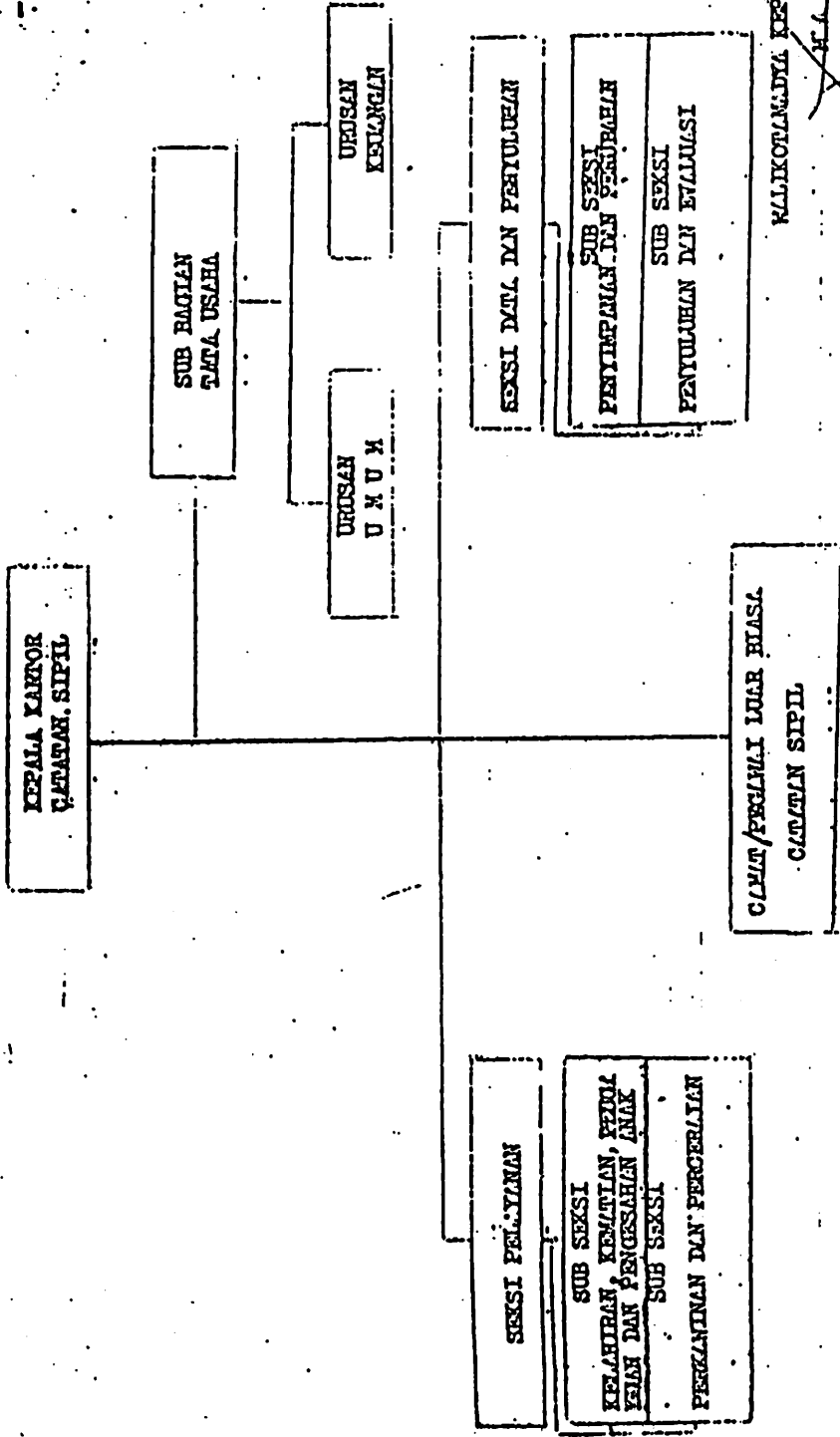
1. Sdr. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur di Surabaya .
2. Sdr. Pembantu Gubernur di Malang .
3. Sdr. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .
4. Sdr. Kepala Inspektorat Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .
5. Sdr. Kepala Kantor Catatan Sipil Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .
6. Sdr. Kepala Bagian Hukum dan Organisasi & Tata laksana Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .
7. Sdr. Kepala Dinas/Bagian/Kantor/Badan/Direktur Perusahaan Daerah di lingkungan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .
8. Sdr. Camat Kepala Wilayah se Kotamadya Daerah Tingkat II Malang .

LAMPILAN KEPUTUSAN WALIKOTA M. KERALA TINGKAT II

NO. 168, TAHUN 1988

16 SEPTEMBER 1988

BAJAS SUSUBAH ORGANISASI DAN TATAKERJA KARNOR
CANTON SIPIL KOPAMDIK. MERAH TINGKAT II 'MALLANG'



355829.



PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
DINAS PEKERJAAN UMUM DAERAH

Nomor : 751 XII 428.33/19 98
Sifat : Segera / Penting 1
Perihal : PANGGILAN ke

Malang, 22 - 12 - 1998

Kepada Yth.

Sdr.

Jln. KAP. PRAMUJA V

di MALANG

Mengharap dengan hormat kedatangan Saudara di Kantor Dinas Pekerjaan Umum Daerah Jalan Bingkil Malang pada hari KAMIS tgl. 24 - 12 - 98 jam 08.00 bertemu dengan Sdr. SA DURAN + SUDJONO guna mendapatkan penjelasan lebih lanjut sehubungan dengan pelaksanaan pekerjaan bangunan Sdr. di JL. MAANA II RT 2 VII

Demikian untuk menjadikan maklum dan perhatiannya.

Tanda terima
Yang menerima panggilan

[Handwritten signature]
H.M.S. - 01

KEPALA DINAS PEKERJAAN UMUM DAERAH
Kepala Seksi Tata Bangunan dan
Tata Perumahan
DINAS PEKERJAAN
UMUM DAERAH
SOENGGONO
Penata
NIP. 510 032 181



PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
SEKRETARIAT KOTAMADYA DAERAH
Jl. Tugu Nomor 1 Telepon 32463 - 323644
MALANG.

Malang, 14 Desember 1998.

Nomor : 005/ 07 /428.111/1998.

Kepada

Sifat : Penting

Yth. Sdr.

Lampiran :-

Jl. D. Matana III F.2 c.28

Perihal : ~~UNDANGAN~~ PANGGILAN

di

MALANG.

Dengan hormat diharapkan kedatangan Dpk. / Sdr. pada :

Hari : SELASA.

Tanggal : 15 Desember 1998.

Pukul : 08.00 WIB.

Tempat : Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kodya Dati II Malang
Jl. Simpang Mojopahit No. : Tlp.324551 - 366011 Paw 121
Malang.

Bertemu : Wa.Ka. Sub. Pol. PP Kodya Dati II Malang

Keperluan : DINAS, Berkenaan dengan pelaksanaan kegi-
atan tambahan bangunan tingkat saudara dg
membawa surat IMB dan gambar.

Demikian untuk menj. dikan periksa dan perhatiaannya.

Ah. WALIKOTAMADYA KEPALA DAERAH TINGKAT II
MALANG
Sekretaris Kotamadya Daerah

u.b
Wakil Kepala Satuan Polisi Pamong Praja
selaku
Penyidik Pegawai Negeri Sipil
PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
SEKRETARIAT KOTAMADYA DAERAH
98. A. C. 111
NIP. 510-051-091

KETERANGAN:

- 1. Pada waktu menghadap, surat Undangan Panggilan itu harap dibawa.
- 2. Harap tidak mewakilkan.

No 013760

FORMULIR PERMOHONAN

9/2 98 k

Kepada Yth.
Bapak Walikotamadya
KDH Tk. II Malang

Rp. 500.-
PERDA No. 0/1986

Dengan hormat,;

Dalam kesempatan ini perkenankanlah kami mengajukan permohonan kepada Bapak Walikotamadya KDH Tingkat II Malang untuk mendapatkan izin mendirikan bangunan sebagaimana diatur dalam PERDA No. 5 tahun 1986 tentang bangunan.

Adapun untuk keterangan, identitas kami adalah sebagai berikut :

Nama : _____
Kewarganegaraan : _____
Alamat : _____
Pekerjaan : _____
NPWP : _____

Mengajukan permohonan izin bangunan untuk mendirikan / menambah / merubah / perbaikan **) bangunan dengan penjelasan sebagai berikut :

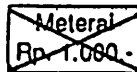
Keperluan bangunan : _____
Lokasi bangunan : _____
Nama pemilik tanah : _____
Nama / alamat yang diserahi mengerjakan : _____

Untuk melengkapi permohonan tersebut, dengan ini kami sampaikan pula lampiran - lampiran sesuai dengan syarat - syarat serta petunjuk untuk mengajukan permohonan antara lain :

1. Rekaman (foto copy) tanda bukti pemilikan tanah, dilegalisasi Camat setempat (sesuai dengan lokasi tanah tempat bangunan) : rangkap tiga. PUA
2. Rekaman (foto copy) tanda bukti pembayaran / pelunasan PBB tahun terakhir : rangkap tiga. PUA
3. Gambar rencana bangunan yang kami tanda tangani : rangkap tiga. PUA
(Bangunan untuk Instansi Pemerintah ditanda tangani oleh Pimpinan Instansi yang bersangkutan).
4. Perhitungan dan gambar konstruksi beton / baja / kayu **) : rangkap tiga. PUA
5. Gambar situasi lokasi bangunan : rangkap tiga. PUA

Demikian permohonan kami sampaikan dan untuk ini kami bersedia memenuhi semua peraturan - peraturan yang ditetapkan beserta sanksi - sanksi sebagai pertanggung jawaban. Atas persetujuan Bapak kami ucapkan terima kasih.

Hormat kami,



Tembusan :

1. Sdr. Kepala Inspektorat Wilayah Kodya Dati II Malang.
2. Sdr. Kepala Bagian Hukum Kodya Dati II Malang.
3. Sdr. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II Kodya Malang.
4. Sdr. Kepala Bagian Pemerintahan Cq Subag Ketertiban Umum Kodya Dati II Malang.

*) Bila WNI keturunan asing harus melampirkan bukti kewarganegaraan RI.

***) Coret yang tidak perlu.

MODEL : DPD II 48 c

PERSYARATAN PENGAJUAN PERMOHONAN IMB :

1. FOTO COPY BUKTI PEMILIKAN TANAH YANG DILEGALISIR OLEH PEJABAT YANG BERWENANG (SESUAI DENGAN LOKASI TANAH TEMPAT BANGUNAN) RANGKAP 2 (DUA);
2. GAMBAR RENCANA BANGUNAN RANGKAP 2 (DUA);
3. PERHITUNGAN DAN GAMBAR KONSTRUKSI BETON/BAJA/KAYU RANGKAP 2 (DUA) APABILA RUMAH BERTINGKAT;
4. FOTO COPY ADVIS PLANNING DARI DINAS TATA KOTA DAERAH RANGKAP 2 (DUA) DILEGALISIR;
5. SURAT KETERANGAN TIDAK KEBERATAN DARI TETANGGA SEKITAR APA - BILA RUMAH BERTINGKAT;
6. FOTO COPY KTP RANGKAP 2 (DUA).

SURAT -- KUASA

Yang bertanda tangan dibawah ini :

N a m a :
U m u r :
P e k e r j a a n :
A l a m a t :

Selaku pemilik tanah dijalan :

Kelurahan :Kecamatan :

Dengan status tanah :

Memberi kuasa kepada :

N a m a :
U m u r :
P e k e r j a a n :
A l a m a t :

Dalam hal :

1. Mengajukan Permohonan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang berlokasi seperti tersebut diatas ke Kantor Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang
2. Atas nama pemberi kuasa menandatangani formulir permohonan IMB beserta seluruh kelengkapan administrasinya.
3. Membayar dan mengambil Surat Keputusan IMB.

Demikian Surat Kuasa ini saya berikan untuk dipergunakan se suai dengan maksudnya dan dibuat rangkap 3 (tiga).

Malang, _____

YANG DIBERI KUASA

YANG MEMBERI KUASA

Keterai 1000

skuasa

SURAT PEMBERITAHUAN TIDAK KEBERATAN DARI TETANGGA

Yang bertanda tangan dibawah ini, masing-masing tetangga terdekat dari :

Dapak/Ibu/Saudara :
 Keabsngann :
 Alamat rumah :

Dengan ini kami para tetangga merasa tidak keberatan bila Bapak/Ibu/Saudara tersebut diatas mendirikan bangunan bertingkat di Jl. Malang, dengan syarat harus selalu menjaga ketertiban umum dan kebersihan.

Surat persyaratan ini dipergunakan untuk melengkapi persyaratan permohonan Ijin Mendirikan Bangunan ke Kantor Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.

No.	Nama	Alamat	Letak	Tanda Tjangan
1.				
2.				
3.				
4.				

Malang, _____

Pemohon Ijin Bangunan

Mengetahui
Ketua RT/.....

Mengetahui
Ketua RW/.....

PERHITUNGAN KONSTRUKSI BETON - BAJA - KAYU

Pemilik : _____
Alamat : _____
Lokasi Bangunan : _____
Konsultan Perencana : _____
Alamat : _____
Konsultan Pengawas : _____
Alamat : _____

KOPERASI PEKAWAI REPUBLIK INDONESIA
DPUD KOTAMADYA DATI II MALANG

Malang,

Perihal : Akta Kelahiran

K e p a d a

Yth. Bapak Walikotaamadya Kepala Daerah
Tingkat II Malang

di

MALANG

Dengan hormat,

Yang bertanda tangan dibawah ini :

N a m a :

U m u r :

A g a m a :

P e k e r j a a n :

A l a m a t :

selanjutnya disebut sebagai pemohon

Bahwa Anak pemohon belum memiliki Akta Kelahiran dari Kantor Catatan Sipil Kotamadya Daerah Tk. II Malang.

Guna keperluan tersebut diatas mohon kepada Bapak Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Malang mengabulkan permohonan pemohon yang bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri dan atau bertindak untuk dan atas nama termohon untuk mencatat kelahiran terlambat pada Kantor Catatan Sipil Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.

Bersama ini pula kami lampirkan :

1. Surat Pengantar Lurah / Kepala Desa yang diketahuhi Camat.
2. Surat Keterangan Kelahiran dari
3. Surat Nikah / Akta Perkawinan / Keterangan Orang Tua dari Lurah / Desa.
4. Kartu Keluarga / KTP Orang Tua.
5. Surat Keterangan tidak tercatat dari Kantor Catatan Sipil.

Demikian diucapkan terima kasih.

Hormat pemohon

SURAT KETERANGAN

Nomor :

Yang bertanda tangan dibawah ini :

N a m a : Kepala Desa/Kelurahan
Kecamatan Kotamadya Daerah Tingkat II Malang, menerangkan dengan se-
benarnya bahwa pada hari ini tanggal datang mengha-
dap kami 2 (dua) orang yang telah kami kenal yakni sebagai berikut :

1. N a m a : , L/P. Umur tahun.
A g a m a : Pekerjaan
A l a m a t :
2. N a m a : , L/P. Umur tahun.
A g a m a : Pekerjaan
A l a m a t :

Mereka berdua menerangkan dihadapan kami, telah menyaksikan atau selidik-tidaknya mengetahui se-
cara pasti bahwa seorang pria/wanita sebagai berikut :

N a m a : , L/P. Umur tahun.
A g a m a : Pekerjaan
A l a m a t :
Lahir di pada tanggal dari suami/isteri yang sah.
..... dan
berdasarkan Surat Nikah/Akta Perkawinan sebagaimana terlampir.

Surat Keterangan ini dibuat khusus dipergunakan untuk persyaratan permohonan mendapatkan
Akta Kelahiran/Surat Keterangan Kenal Kelahiran.

Demikian untuk dipergunakan seperlunya.

Tanda tangan Saksi :

1.
2.

Mengetahui,
Camat

Malang,
Kepala Kelurahan/Desa,
.....

NIP.

NIP.

PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
KANTOR CATATAN SIPIL
Jalan Simpang Mojopahli No. 1 Telp. 365657 Malang

FORMULIR : Permintaan Pencatatan Kelahiran

Khusus Untuk Keperluan : Pencatatan Kelahiran Terlambat

Warga Negara : Indonesia Asli

Nomor :

Keterangan Yang Berkepentingan :

- 1. Nama Lengkap :
- 2. Jenis Kelamin :
- 3. Tempat / Tgl. lahir :
- 4. Alamat :

.....

Keterangan Orang Tua Yang Berkepentingan :

- 1. Nama Ayah :
- 2. Umur : Tahun.
- 3. Kawin / Tidak kawin :
- 4. Agama :
- 5. Pekerjaan :
- 6. Alamat :

- 7. Nama Ibu :
- 8. Umur : Tahun.
- 9. Kawin / Tidak kawin :
- 10. Agama :
- 11. Pekerjaan :
- 12. Alamat :

Terlampir disampaikan masing-masing dalam rangkap 2 (dua) lembar :

- 1. Surat Permohonan.
- 2. Surat Pengantar dari Lurah / Kepala Desa yang di ketahui oleh Camat setempat.
- 3. Surat Keterangan Kelahiran dari Dokter / Bidan / Rumah Bersalin / Rumah Sakit / Triplikat.
- 4. Foto copy Surat Nikah / Kawin / Keterangan Orang Tua dari Lurah / Kepala Desa.
- 5. Foto copy KTP dan Kartu Keluarga.

Malang,
Orang Tua / Kuasanya,

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA
PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II MALANG
KANTOR CATATAN SIPIL

Jalan Simping Mojopahit Malang Telp. (0341) 365657.

Dispensasi Akta Kelahiran

Berdasarkan Instruksi Menteri
Dalam Negeri tgl. 5 April 1988
No. : 474 - 311

LAPORAN KELAHIRAN

(UNTUK MEMPEROLEH AKTA KELAHIRAN)

No. : / DISP / 19

WARGANEGARA : INDONESIA

Nama ayah : _____ Umur _____ tahun
Pekerjaan / Pangkat : _____ Agama _____
Alamat rumah : _____
Nama Ibu : _____ Umur _____ tahun
Pekerjaan / Pangkat : _____ Agama _____
Alamat rumah : _____
Kawin syah'di : _____ tgl. _____ 19 ____
Anak yang dilahirkan laki-laki / perempuan *) : _____
N a m a : _____ tgl. _____ 19 ____
Lahir di : _____
Jam : _____ pagi / siang / sore / malam / anak yang ke : I II III IV V VI VII *)
Yang melaporkan ayahnya atau wakil / kuasa nama *) _____
Umur _____ tahun. Pekerjaan : _____
Alamat : _____

_____ 19 ____

(_____)

SAKSI I

N a m a : _____
Umur : _____
Jabatan : _____
Alamat : _____

Tanda tangan,

(_____)

SAKSI II

N a m a : _____
Umur : _____
Jabatan : _____
Alamat : _____

Tanda tangan,

(_____)

*) Coret yang tidak perlu

SYARAT - SYARAT DISPENSASI

1. SURAT KELAHIRAN DARI KELURAHAN YANG ASLI
2. FOTO COPY KTP YANG BERSANGKUTAN / ORANG TUA YANG MENGURUS
3. FOTO COPY IJASAH DILEGALISIR
4. FOTO COPY KARTU KELUARGA DILEGALISIR
5. FOTO COPY SURAT NIKAH / AKTA PERKAWINAN DILEGALISIR
6. HARUS DIURUS SENDIRI TIDAK BOLEH DIWAKILKAN / DIKUASAKAN
7. MENGHADIRKAN 2 [DUA] ORANG SAKSI YANG BERUMUR 10 TAHUN LEBIH TUA DARI YANG DIURUS DAN MELAMPIRKAN KTP YANG MASIH BERLAKU
8. SURAT KELAHIRAN DARI BIDAN / DUKUN / DOKTER ASLI

SYARAT - SYARAT AKTA TERLAMBAT

1. Foto Copy Surat Nikah / Akta Perkawinan orang tua yang dilegalisir KUA / Catatan Sipil [2 lembar]
2. Foto Kopy Kartu Susunan Keluarga dilegalisir [2 lembar]
3. Surat Kelahiran / Keterangan Kelahiran dari Kelurahan / Desa [Aslinya] ditambah 1 lembar Foto copynya.
4. Surat Kelahiran Dari Dokter/Bidan /Dukun (Aslinya) ditambah satu lembar Foto copynya.
5. Foto Copy KTP Orang Tua yang masih berlaku dilegalisir 2 lembar
6. Foto Copy KTP 2 orang saksi yang masih berlaku masing-masing - 2 lembar dilegalisir
7. Blanko permohonan dan surat pengantar dari Kelurahan yang sudah diisi agar difoto copy masing - masing 1 lembar.

CATATAN : HARUS DIURUS SENDIRI OLEH ORANG TUANYA

BIROKRASI PELAYANAN MASYARAKAT

Konteks Sosiologis dan Aneka Gaya Negoisasi
Petugas Birokrasi Garis-Depan dengan Warga Masyarakat Kota

Oleh:
SOEDARMO

ABSTRACT

Using an interpretive sociological perspective, this study asks two main questions. How do the structural, procedural, and awareness context shape the regularity of interaction between street-level bureaucrats and urban people? What style of negotiations are to be patterned in that interaction? Due to the role-conflict, physical and psychological pressure, and limitation of resources they encounter, the street-level bureaucrats simplify their task through routinizing, sorting, and labeling procedure based on their definition of public service activities. There are styles of negotiation patterned in that interaction. They are intimidation, collusion, compensation, conning, hustling, compromise, and cooperation.

Aneka pandangan dan pemikiran telah diajukan terhadap kinerja dan gejala birokrasi. Ketika Rourke (1992) menggagas pemerintahan pasca birokrasi (postbureaucratic government), Heckscher dan Donnellon (1994) menawarkan organisasi pasca birokrasi (postbureaucratic organization), Osborne dan Gaebler (1993) mendesak perumusan kembali pemerintah (reinventing government), Evers (1987) malah menengarai bahwa bangsa-bangsa sedang berkembang tidak hanya masih kesulitan mewujudkan gagasan birokrasi rasional Weberian, tetapi juga menghadapi gejala birokratisasi Parkinsonian dan Orwellian.

Kalau Robinson (1986), menyatakan bahwa birokrasi lebih tampak sebagai majikan daripada pelayan, Kartasasmita (1995) menengarai gejala patologis dalam birokrasi masa kini. Sifat patologis ini tercermin dalam kecenderungan birokrasi mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan status quo, cenderung menolak perubahan, serta memusatkan kekuasaan

Mengapa birokrasi dikesan lebih tampil sebagai majikan daripada pelayan, lebih berpaling kepada diri sendiri daripada khalayak, lebih memetingkan prosedur daripada substansi, dan lebih mempertahankan status quo daripada menggerakkan perubahan?

Menurut Surbakti (1994), betapa pun indah dan mulia rumusan tujuan, tugas dan pengabdian pemerintah, citra pemerintah lebih banyak ditentukan oleh perilaku dan tindakan birokrasi garis-depan (street-level bureaucracy). Menurut Lipsky (1978: 135), mereka ini adalah "...those men and women who, in their face-to-face encounters with citizen, 'represent government to the people...'".

Mengacu pada peran penting perilaku pelayanan masyarakat oleh birokrasi garis depan dalam membentuk kesan tentang pemerintah, kapada ini mengajukan dua pertanyaan. Pertama, bagaimanakah konteks struktural, konteks meso dan konteks kesadaran yang ikut membentuk fenomena tertib sosial antara birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat? Gaya-gaya negosiasi apa saja yang muncul dan mempola dalam interaksi birokrasi garis-depan dengan warga masyarakat?

A. Orientasi Teoretis dan Metodologis

Kajian ini bertolak dari prinsip dasar teori interaksionisme simbolis. Menurut teori ini, tindakan manusia bukan sekedar sebagai tanggapan dia terhadap sesuatu di luar dirinya, tetapi merupakan implikasi dari pemaknaan dan penafsiran mereka terhadap sesuatu tersebut (Ritzer, 1988: 201).

Manusia adalah subjek yang kurang lebih bersifat otonom, serta memiliki kebebasan kehendak (*free will*). Karena itu, seorang pejabat birokrasi tidak hanya mereproduksi peran (*role reproducing*), melainkan mengambill peran (*role taking*). Jadi, pengambillan peran hanya mungkin berlangsung setelah para pelaku saling mempertimbangkan diri sendiri dan orang lain (Ritzer, 1988: 179).

Karena pengakuannya terhadap otonomi dan kebebasan kehendak manusia, maka determinisme struktural (*structural determinism*) harus ditolak. Struktur dan tertib sosial tidak lebih sebagai suatu konstruksi sosial (Berger and Luckman, 1967). Bertolak dari pemikiran ini, otonomi dan daya-cipta individu serta keenceran tertib sosial telah mentradisi sebagai pusat perhatian kajian para penganut teori interaksi simbolis.

Kajian tentang *negotiated-order* antara para petugas keamanan dan nara pidana di penjara (Thomas, 1984), serta kajian tentang *a fleeting relationship* sopir taksi dengan penumpangnya (Usman, 1995), merupakan contoh penelitian herdasar perspektif teoretis ini. Selaras dengan temuan-temuan kajian pada lembaga total seperti penjara paling ketat (Thomas, 1984) dan rumah sakit jiwa (Goffman, 1961), tampak bahwa dalam situasi tertekan secara struktural pun, manusia tetap mampu bertindak sebagai pencipta dan bukan hamba struktur normatif.

Mengacu pada pemikiran dasar dan hasil-hasil kajiannya, telah diperkenalkan dan dikembangkan konsep dan pendekatan *negotiated-order* (Burrell dan Morgan, 1978: 271). Selain mampu menajarkan pemahaman terhadap gejala tertib sosial dalam kehidupan nyata, konsep dan pendekatan ini juga peka terhadap sejumlah gaya negosiasi yang digunakan oleh para pelaku interaksi sosial.

Walaupun konteks struktural organisasi bisa sangat birokratis, realitas sosial yang muncul sehi-

narnya merupakan hasil negosiasi dan dipelihara secara sosial (Burrell and Morgan, 1978: 271). Paling tidak, melalui kajian-kajian tersebut, sejumlah bukti bahwa empiris bahwa muncul dan bertahannya suatu tertib sosial bukan disebabkan struktur sosial normatif, tetapi oleh interaksi para pelakunya.

Dalam situasi sangat longgar dan sukarela seperti dalam hubungan sekilas sopir dengan penumpangnya, bisa disimpulkan bahwa interaksi para sopir taksi dengan penumpangnya herorientasi pada tujuan merupa tip (Usman, 1995). Sedangkan dalam situasi sangat ketat dan terpaksa seperti hubungan para petugas dengan narapidana (Thomas, 1984), berhasil dikenali sejumlah gaya negosiasi yang dilakukan oleh para partisipannya. Karena itu, mereka pun mengartikan tertib sosial sebagai saling pengertian dan kesepakatan yang cair dan mengalir karena interaksi sehari-hari (Zanden, 1990: 111).

Secara metodologis, perspektif teoretis tersebut menuntut suatu pendekatan yang kontekstual dan mendalam terhadap substansi kekinian. Karena itu, menggunakan konsepsi Yin (1982), penelitian ini memilih rancangan studi multi-kasus terpancang (*embedded multi-cases study*).

Kasus-kasus ini menunjuk pada beberapa unit kerja pelayanan masyarakat oleh instansi pemerintah daerah sebuah kota sedang. Data lapangan dikumpulkan selama lebih dari 6 (enam) bulan, dengan teknik dokumenter, pengamatan, dan wawancara. Sedangkan analisis, dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu: penyandian terbuka (*open coding*) sepanjang pengumpulan data, penyandian aksial (*axial coding*) serta penyandian terpilih (*selective coding*) selama dan sesudah pengumpulan data (Strauss, 1990).

B. Konteks Interaksi

Konteks struktural birokrasi pelayanan masyarakat mencakup kontradiksi peran, ketertekanan fisik dan psikologis, serta keterbatasan sumberdaya untuk melaksanakan kegiatan. Para petugas sebenarnya menghadapi semacam kebingungan dalam mengambill peran, apakah mereka berperanan sebagai pelayan masyarakat, sebagai hawahan, atau sebagai aparat negara. Dalam konteks ketertekanan fisik dan psikologis, tampak bahwa semakin rendah jabatan,

semakin rendah pula kewenangannya, dan semakin sempit pula ruang, waktu, informasi, dan bantuan teknis yang bisa mereka gunakan. Karena keterbatasan kewenangan, para pegawai pun tidak memiliki keberanian untuk mengambil keputusan sendiri.

Dalam konteks struktural tersebut, muncul struktur meso dimana aneka ragam mekanisme sebagai strategi untuk mengakomodasi dan menanggapi berbagai kondisi struktural. Karena ada perbedaan penekanan tujuan antara para petugas dengan warga masyarakat, interaksi pelayanan berlangsung melalui sebuah sistem tawar-menawar yang rumit.

Dalam menghadapi permasalahan yang kompleks, para petugas mengembangkan mekanisme birokratis agar tugas bisa dilakukan dengan mudah dan aman. Paling tidak, ada tiga mekanisme yang dipilih birokrasi garis depan untuk mempermudah tugasnya. Masing-masing adalah penyederhanaan, perutinan, dan pemilahan.

Dengan penyederhanaan dan perutinan, para petugas birokrasi bisa dengan cepat mengambil keputusan, mengurangi tekanan dan menyiasati keterbatasan sumberdaya. Penetapan jam pelayanan secara ketat dan pembatasan minimal berapa berkas yang bisa diajukan ke atasan untuk ditandangani, merupakan bentuk perutinan dan penyederhanaan agar bisa bekerja lebih efisien, dan menjadi alasan utama menghadapi desakan warga masyarakat.

Mekanisme pemilahan terhadap berkas-berkas yang diajukan oleh masyarakat juga digunakan sebagai siasat mengakomodasi keterbatasan. Tolok ukur pemilahan didasarkan pada kelengkapan dan kebenaran data, dan asal-usul berkas. Bila berkas yang harus diproses berasal dari atas, maka dengan segera akan dilayani.

Melalui mekanisme pelabelan, yang dilakukan dengan memberi tanda-tanda tertentu, para petugas bisa mengambil keputusan tentang prioritas secara lebih mudah. Pelabelan tidak hanya dilakukan terhadap berkas-berkas, tetapi juga terhadap individu warga masyarakat yang dilayani. Konteks kesadaran menunjuk pada aspek fenomenologis interaksi yang mengacu pada penafsiran para pelaku, petugas dan warga masyarakat, terhadap objek pelayanan dan pasangan interaksi. Cara petugas memberikan pemaknaan terhadap objek pelayanan ikut membentuk

perilaku mereka. Secara umum, ada tiga pola pemaknaan petugas terhadap kegiatan pelayanan, yaitu: (1) pemaknaan sebagai pelaksanaan peraturan, (2) pemaknaan sebagai pelaksanaan tugas dari atasan, dan (3) sebagai sarana mencari keuntungan ekonomi. Petugas yang memaknai pelayanan sebagai tugas dari atasan, cenderung terpaku pada petunjuk atasan. Bahkan ketika sudah ada ketentuan tentang prosedur pelayanan, mereka masih lebih patuh terhadap petunjuk dari atasan daripada kepada prosedur yang telah ditetapkan.

Petugas yang memaknai pelayanan sebagai pelaksanaan peraturan cenderung patuh terhadap ketentuan dan peraturan tertulis. Seandainya atasan berkeberatan terhadap apa yang mereka lakukan, mereka masih membela kepentingan warga masyarakat yang dia nilai telah mengikuti prosedur.

Mereka yang memaknai pelayanan sebagai cara pemenuhan kepentingan pribadi, bisa menekankan pada keuntungan ekonomis atau pemenuhan kebutuhan akan prestise sosial. Petugas berorientasi keuntungan ekonomi, memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang berhubungan dengan kepentingan pribadi mereka. Sedangkan mereka yang menekankan kebutuhan akan prestise sosial cenderung menilai tinggi jabatannya.

Secara umum, warga masyarakat memiliki tiga pola penafsiran pelayanan masyarakat, yaitu: sebagai semata kewajiban warga masyarakat, sebagai semata hak warga masyarakat, dan sebagai jasa terbeli. Warga yang memaknai pelayanan sebagai hak, cenderung bertolak dari pikiran bahwa sebenarnya secara pribadi mereka tidak membutuhkan pelayanan seperti itu. Mereka ini merasa tidak senang bila mereka tidak memperoleh pelayanan secepat dan selancar mungkin.

Warga yang memaknai pelayanan sebagai kewajiban, bertolak dari pikiran bahwa memiliki berbagai surat memang mereka butuhkan. Mereka lebih menekankan nilai guna surat-surat yang mereka perlukan daripada mempersoalkan asal-usul keharusan memiliki surat-surat tersebut. Tidak jarang mereka ini mau mengeluarkan biaya atau tenaga ekstra untuk mendapatkannya.

Warga yang memaknai pelayanan sebagai jasa terbeli, cenderung menggunakan kekuatan uang untuk memperoleh pelayanan secepat dan semudah

mungkin. Bagi mereka, apa pun bisa dibeli. Bila mereka merasa mampu membeli atasan pegawai yang melayani, mereka dengan berani akan mengintimidasi pegawai yang bersangkutan. Mereka ini pula yang menjadi kelompok potensial bagi jalinan hubungan kolusi dengan para pegawai.

C. Aneka Gaya Negosiasi

Keteraturan yang berlangsung dalam interaksi pelaku birokrasi garis depan dengan warga masyarakat terjadi karena sejumlah gaya negosiasi para pelakunya. Berdasarkan pihak mana yang lebih dominan, dikenali beberapa tiga kategori pokok gaya negosiasi. Masing-masing adalah gaya negosiasi yang: (1) relatif berpusat pada petugas, mencakup intimidasi, kolusi, dan kompensasi, (2) relatif berpusat pada warga masyarakat, mencakup kecurangan dan perkecokan, dan (3) bersifat interaktif, mencakup pertukaran, kompromi dan kerjasama.

Gaya korupsi sebagai segala kegiatan yang secara keorganisasian tidak disetujui dan tidak sah, mencakup tindak persekongkolan, penyuapan dan pemberian imbalan. Karena petugas bisa mengendalikan baik peraturan maupun warga masyarakat, dalam gaya ini pengambilan keputusan dan keuntungan lebih dimiliki petugas.

Lazimnya, gaya kompensasi lebih bisa diterima secara kultural. Baik pejabat maupun petugas birokrasi garis depan, mengakui bahwa kompensasi pada dasarnya merupakan ungkapan terimakasih yang tidak pantas untuk mereka tolak. Dalam gaya kompensasi, petugas tidak mengendalikan, tetapi mena-war peraturan resmi.

Intimidasi menunjuk pada usaha menciptakan rasa takut demi pencapaian tujuan. Intimidasi bisa dilakukan oleh petugas maupun warga masyarakat. Kalau intimidasi oleh petugas didasarkan pada kewenangan dan kedudukan, intimidasi oleh warga masyarakat didasarkan pada keberdayaan mereka dalam mengontrol nasib petugas.

Gaya kecurangan sebagai segala kegiatan pencapaian tujuan melalui penipuan, dilakukan dengan memanipulasi data. Karena itu, gaya ini menuntut keberanian para pelakunya. Gaya kecurangan cende-

rungan, diprakarsai warga masyarakat. Selain bertujuan mempercepat proses pelayanan, gaya ini juga bertujuan memperoleh keuntungan setelah hasil pelayanan mereka dimanfaatkan.

Gaya perkecokan menunjuk pada perilaku provokatif kecil yang bertujuan mendorong, mengganggu, dan bahkan memaksa orang lain. Bila orang yang terganggu tersebut memilih jalan penyelesaian yang paling pintas dengan menuruti kemauannya, berarti perkecokan telah berhasil menciptakan suatu tertib sosial yang bersifat khas. Perkecokan bisa terjadi sebagai rentetan dari kegagalan strategi negosiasi sebelumnya dan sebagai tanggapan terhadap kelambanan pada prosedur normal atau gaya kerjasama.

Gaya kompromi mengacu pada penghindaran atau penyelesaian perbedaan melalui kesepakatan saling menguntungkan. Sedangkan gaya pertukaran mengacu pada mengacu pada cara penyelesaian konflik melalui tawar-menawar atau semacam jual-beli atas dasar penilaian yang setara. Dalam gaya ini, siapa pun bisa mengambil prakarsa. Salah satu prinsip yang dipegang oleh partisipan kompromi adalah kehendak untuk saling memudahkan, atau paling tidak sama-sama tidak menyulitkan, baik petugas maupun warga masyarakat.

Gaya pertukaran terjadi bila masing-masing pihak merasa herkedudukan setara. Gaya ini juga bisa terjadi apabila seorang warga masyarakat tidak melengkapi seluruh persyaratan. Walaupun dengan sengaja menunjukkan kekurangan tersebut kepada warga masyarakat, tidak berarti bahwa petugas menghendaki warga masyarakat melengkapinya, melainkan menawarkan diri untuk mengabaikan atau mencari jalan keluarnya.

Gaya kerjasama menunjuk pada cara penyelesaian perbedaan dengan menghindari konflik dan saling menguntungkan. Berbeda dengan kompromi yang mengabaikan aspek struktural peraturan, kerjasama berlangsung dalam kerangka struktur normatif. Dari segi khalayak, kerjasama menunjuk pada upaya mereka memperoleh pelayanan sebagai mestinya. Sedangkan dari segi petugas, kerjasama berarti juga menunjuk pada prosedur pelayanan normal yang mengacu pada keberlakuan peraturan formal.

D. Implikasi Teoretik dan Kebijakan

Hasil penelitian ini mendorong perdebatan teoretis tentang konsep tertib-sosial. Sebab, penelitian ini menemukan bahwa setiap tertib-sosial berlangsung secara dinamis dan sangat cair. Walaupun struktur sosial bisa sangat mengendala sekaligus memberdayakan; penampakan dan kekuatan pengaruhnya sangat ditentukan kesadaran para pelaku interaksi.

Satuan kerja birokrasi bisa saja melengkapi diri dengan, dan secara ketat memberlakukan, seperangkat peraturan perundang-undangan. Namun demikian, apa yang berlangsung di lapangan adalah tanggapan aktif dari para birokrat berdasarkan hasil penafsiran mereka sendiri. Pada tataran lebih tinggi, gejala ganti pejabat ganti pula kebijakan birokrasi membuktikan betapa penafsiran pejabat terhadap peraturan perundang-undangan sangat mempengaruhi apa yang sebenarnya berlangsung dalam organisasi formal seperti birokrasi.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan aneka gaya negosiasi, yang sebagian justru mengaburkan kedudukan dan pengaruh peraturan dalam interaksi birokrasi gasis-depan dengan warga masyarakat. Implikasi kebijakannya, tanpa pemberdayaan warga kota, agak mustahil untuk mewujudkan suatu birokrasi kota yang bersih, berwihawa dan bersandar pada peraturan perundang-undangan. Sebab, birokrasi kota demikian hanya mungkin terjadi bila warga kota telah menetapkannya sebagai tuntutan mereka.

Kepustakaan

- Albrow, Martin, 1970, *Bureaucracy*, Praeger Publisher, New York.
- Ali, Fachry, 1986, *Refleksi Paham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern*, Gramedia, Jakarta.
- Andreski, Stanilav, 1989 *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi Agama*, Tiara Wacana, Jakarta.
- Bendix, Reinhardt, 1977, *Bureaucracy, International Encyclopedia of the Social Sciences*, Free Press, New York.

- Bogdan, Robert C. and Steven J. Taylor, 1975, *Introduction to Qualitative Research Method*, John Wiley & Sons, Boston.
- Brouwer, M.A.W. dan Koentjaraningrat, 1983, *Indonesia Negara Pegawai*, Leppenas, Jakarta.
- Buchori, Mochtar, 1982, Pola Tingkah laku Birokrasi sebagai Akibat Pengaruh Kebudayaan, dalam *Prisma* 6, Juni 1982: 70-85.
- Castle, Lance, 1983, Birokrasi dan Masyarakat: Indonesia dalam Lance Castle, Suyanto dan Nurhadiantomo, *Birokrasi, Kepemimpinan dan Revolusi Sosial*, Hapsara, Surakarta.
- Cuzzori dan King, (Mulyadi Guntur Waseso, Pen.), 1987, *Kekuasaan Birokrasi, Harta dan Agama di Mata Max Weber dan Emile Durkheim*, Hanindita, Yogyakarta.
- Durkheim, Emile, 1966, *Suicide: A Study in Sociolog*, New York: The Free Press.
- Gordon, Scott, 1991, *The History and Philosophy of Social Science*, Routledge, London.
- Hardjowirogo, Marbangun, 1983, *Manusia Jawa*, Yayasan Idayu, Jakarta.
- Heckscher, C., 1994, Defining the Post - Bureaucratic Type, dalam Heckscher, C., and A Donnellon, eds., *The Post Bureaucratic Organization*, Sage Publications, Thousands Oaks.
- Hill, L.B., 1992, Taking Bureaucracy Seriously, dalam L.B. Hill, et al., eds., *the State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe, Inc., New York.
- Kartasmita, Ginandjar, 1995, *Pembangunan Menuju Bangsa yang Maju dan Mandiri*, Pidato Ilmiah Penerimaan Gelar Dr. H.C. dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gadjah Mada, 15 April 1995
- Koentjoro-Jakti, Dorojatun, 1980, Bureaucracy in the third World: Instrument of the People. Instrument of the Rulers or the Ruler?, dalam *Prisma*, Edisi Bahasa Inggris, No. 19, Desember 1980.
- Kuntowijoyo, 1994, *Demokrasi & Budaya Birokrasi*, Benteng Budaya, Yogyakarta.
- Nordholt, Nico Sculte, 19887, *Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan Pedesaan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Santoso, P.B., 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soedarmo, 1993, *Pergeseran Paradigma Penyelidikan dalam Nirwana Perkembangan Ilmu Pengetahuan*, Institut Teknologi Nasional Malang.
- Thoha, Mistah, 1994, *Birokrasi, Kelas Menengah dan Demokrasi*, Makalah Seri Dialog Pembahasan Politik ke-8, CIDES, Jakarta 19 Juli 1994.
- Thoha, Mistah, tanpa tahun, *model, Birokrasi Pemerintah, Makalah Lepas*.
- Yates, Douglas, 1982, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Harvard University Press., Cambridge.

