

Pemahaman Aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung Terhadap Prinsip-Prinsip Utama *Good Governance*

Oleh: Yahnu Wiguno Sanyoto *

Abstract

Problem in this research is to know a comprehension government of Bandar Lampung City about good governance principles and then have a capacity reconstruction reinventing government concept as a way or tool to goal to a welfare state in meaning abstract-conseptual or teknique-operational. Primary focus in this research is not about a how to manage a market and citizen, but how to manage a government interaction with market and citizen of aparature understanding about good governance principles. This research survey method approach is used interview, observation, documentation and quetioner has done to the respondent as government in Bandar Lampung City. The result of analysis a combain qualitative and quantitative methods to use in this research have a validity and reliabilities to compatible result. The result this research showed the aparature understanding about accountability principle is 23% understand, 38% not more understand, and 39% not understand. And than the understanding about participation principle is 30% understand, 60% not more understand, and 10% not understand. So finnaly, the understanding about transparency principle from this research showed 37% understand, 55% not more understand and 8% not understand. The generate of understanding in kognitif-conseptual, government of Bandar Lampung City about good governance principles very low like of result in this research are showed only have 23% aparature also understand, anything else 36% not more understand, and 41% not understand. The understanding of participation and transparency principle is better than a understanding about principle accountability.

Keywords: *Good governance, reinventing government, welfare state, public service, accountabiliy, participation, transparency.*

Pendahuluan

Konsep *good governance* (tata pemerintahan yang baik) terlahir sejak adanya konsolidasi pemerintahan demokratis (dari, oleh, dan untuk rakyat) pada era abad XX yang kemudian diikuti oleh kuatnya peranan pemerintah pasca Perang Dunia I. Negara berperan sebagai *public service* (pelayan publik) untuk menuju *welfare state* (negara kesejahteraan) seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Pada tahap berikutnya (1960-1970) konsep *welfare state* bergeser ke negara-negara dunia III (negara berkembang/negara-negara selatan) melalui pendalaman kapitalisme dengan alasan bahwa modernisasi dan pembangunan ekonomi akan mendorong birokrasi yang semakin rasional, partisipasi politik semakin meningkat dan demokrasi semakin tumbuh berkembang.

Seiring dengan terjadinya krisis ekonomi pada 1980-an, pemerintah dianggap sebagai akar masalah bukannya pemecah masalah, sehingga peran negara menjadi minimal dan memaksimalkan peran pasar dan swasta. Dalam perkembangan selanjutnya (1990-an), muncul pandangan yang baru terhadap pemerintahan yaitu bergesernya konsep *government* ke *governance* (pemerintah ke pemerintahan).

* Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Baturaja, Sedang Studi di MIP FISIP UNILA

Penyelenggaraan *good governance* menjadi agenda utama di Indonesia dewasa ini. Penentuan agenda ini didahului oleh krisis moneter (ekonomi, sosial dan politik) pada tahun 1997 yang meluas menjadi krisis moral (budaya, identitas dan hukum). Krisis tersebut telah mendorong arus balik yang luas yang menuntut perbaikan ekonomi negara, penciptaan *good corporate governance* (mewira-swastakan pemerintahan) di sektor swasta, dan perbaikan pemerintahan negara.

Bangsa Indonesia memulai semua itu dengan mendesak suksesi kepemimpinan nasional dari Presiden Soeharto ke Presiden Habibie (1998). Tentu saja, suksesi tidak cukup sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat. Reformasi politik akhirnya melebar: berkembangnya sistem multi partai, penyelenggaraan pemilihan umum oleh lembaga yang independen (1999), pembentukan lembaga perwakilan yang lebih representatif dan lebih berdaya dalam mengawasi Pemerintah (eksekutif), pengurangan dan bahkan penghilangan intervensi militer dalam kehidupan politik dan pemerintahan di luar bidang mereka, peningkatan profesionalisme dan independensi lembaga peradilan, dan lain-lain.

Seperti kita ketahui bersama bahwa tujuan dari reformasi pada awalnya adalah: *pertama*, perubahan sistem politik ke arah sistem yang demokratis, partisipatif dan egaliter, *kedua*, reformasi kedudukan kelembagaan militer, *ketiga* yaitu reformasi administrasi negara yang diarahkan pada peningkatan profesionalisme aparatur dalam menjalankan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. *Keempat*, reformasi sistem penyelenggaraan pemerintahan dari yang sentralistik menjadi desentralistik, dan yang *kelima*, reformasi pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih melalui pemberantasan KKN, disiplin pelaksanaan APBN/APBD serta peningkatan akuntabilitas publik para penyelenggara negara.

Wacana *good governance* dijawantahkan dengan pengimplementasian Otonomi Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. Perubahan yang paling mendasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah berkurangnya secara signifikan campur tangan Pusat terhadap Daerah. Daerah mempunyai diskresi yang sangat tinggi, “bahkan dituding keablasan” dalam berbagai aspek Pemerintahan daerah yaitu dalam aspek distribusi kewenangan, diskresi kelembagaan dan personil, serta pengelolaan keuangan daerah.

Semangat reformasi membawa bangsa Indonesia pada suasana yang penuh dengan “asa”, tidak terkecuali di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung sebagai ibukota Provinsi Lampung yang merupakan pintu gerbang Pulau Sumatera. Tujuan utama dari reformasi adalah terciptanya aparat pemerintah baik yang berada di Pusat maupun Daerah. Rakyat mengharapkan lahirnya *good governance* dan mereka paham jika pemerintahan yang baik itu antara lain dapat terwujud dengan adanya aparat pemerintahan yang profesional. Akan tetapi, di dalam perjalanannya kedua undang-undang ini sangat menyimpang dari cita-cita awal reformasi.

Realitasnya, pelaksanaan kedua UU Otonomi Daerah tersebut sudah melangkahi agenda reformasi yang salah satunya adalah memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme. Di Daerah justru muncul “raja-raja kecil” yang menggantikan posisi Pemerintah di Daerah, yang pada akhirnya direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Sebagai contoh saja, kasus korupsi yang dilakukan oleh anggota DPRD di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (dugaan penyelewengan dana APBD tahun 2002 senilai Rp.5.600.000.000,00), Jawa Tengah (dugaan korupsi bagi-bagi uang APBD 2001 senilai Rp.490.000.000 dan *mark up* dana APBD 2003), Jawa Barat (kasus dugaan

penggelapan dana anggaran tahun 2003 Rp.9.572.000.000,00 oleh DPRD Kota Bogor), Jawa Timur (kasus dugaan korupsi uang saku *workshop*/lokakarya sosialisasi pemilu anggota DPRD Banyuwangi sebanyak Rp.225.000.000,00 yang dianggarkan tahun 2004), termasuk Provinsi Lampung (penyalahgunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2002 senilai lebih dari Rp.3.700.000.000,00 di DPRD Bandar Lampung), dan masih banyak lagi penyimpangan yang lainnya.

Berdasarkan kondisi tersebut muncul kebutuhan yang sangat mendesak bagi sektor publik di Daerah. *Like or dislike* (suka tidak suka) melibatkan sektor swasta dan masyarakat menjadi kebutuhan yang sangat mendesak bagi Pemerintah Daerah untuk memenuhi pelayanan yang semakin meningkat dalam kondisi keuangan Daerah yang terpuruk. Hal ini seiring dengan argumen Osborne dan Gaebler yang menganjurkan pemerintah untuk lebih berperan dalam mengendalikan (*steering*) dibandingkan menangani langsung (*rowing*). Pemerintah harus mampu menjadi katalisator bagi keterlibatan pihak swasta dan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan publik.

Rumusan *good governance* merupakan *control of life* bagi aparatur negara, yang dapat diterjemahkan sebagai aturan main atau tata cara hidup berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat melalui upaya dan usaha kerja, yang di dalamnya juga sarat dengan nilai-nilai etika pemerintahan. Walaupun secara empirik Pemerintah belum berubah, seiring dengan beberapa pengurangan peran negara seperti *demokratisasi* (pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan), *desentralisasi* (penyerahan sebagian kewenangan kepada Daerah), *debirokratisasi* (pemangkasan alur birokrasi), *deregulasi* (pembuatan peraturan perundang-undangan), *reformasi birokrasi*, *privatisasi* (penyerahan pengelolaan sektor publik dari pemerintah kepada non-pemerintah), *reinventing government* (pengembalian peran pemerintah), dan lain-lain. Munculnya *good governance* tidak lantas menjadikan Pemerintah sebagai lembaga, melainkan juga pemerintahan sebagai suatu proses yang multi arah, yang melibatkan elemen-elemen pengambilan kebijakan di luar Pemerintah seperti masyarakat dan swasta. Melalui *good governance* akan terjadi proses *co-guilding* (membangun), *co-steering* (mengarahkan), dan *co-managing* (mengatur). Dengan adanya maksimalisasi peran dari ketiga elemen tersebut maka akan terwujud tata pemerintahan yang baik, yang berbasis pada rakyat.

Governance dari sudut penyelenggara negara diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola urusan-urusan bangsa, mengelola mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks antarwarga negara dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya (yang menghendaki agar hak dan kewajibannya terlaksana) dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka. Jadi, yang terpenting adalah bagaimana caranya dengan struktur yang ramping dapat melaksanakan fungsi-fungsinya secara efektif.

Terkait dengan hal itu semua, maka sudah sepatutnyalah setiap aparatur Pemerintah Daerah, termasuk Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam hal ini harus memiliki pemahaman yang mencukupi tentang prinsip-prinsip *good governance* guna menindaklanjuti segala tindakannya yang tidak lain adalah melayani dan mengatur kehidupan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* tersebut sesuai dengan visi Pemerintah Kota Bandar Lampung yang fokus dan searah dengan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu: "Terwujudnya peningkatan pelayanan masyarakat Kota Bandar Lampung melalui pembangunan yang bertumpu pada masyarakat dalam mencapai kesejahteraan yang berkeadilan melalui pelayanan prima, partisipasi publik, kesejahteraan yang berkeadilan", sebagai *derivasi* Visi Indonesia 2020 yaitu: "Terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam

penyelenggaraan negara. Pada akhirnya hal ini akan berimplikasi terhadap peran dan kinerja dari aparatur pemerintah daerah itu sendiri yaitu sebagai pemikir, perencana, pelaksana sekaligus pengawas jalannya kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat atas nama kepala daerah.

Di dalam lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung terdiri dari 13 (tiga belas) Kecamatan dan 98 (delapan puluh delapan) Kelurahan. Pelaksanaan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Kota Bandar Lampung didukung oleh Pegawai Negeri Sipil Daerah yang berjumlah 10.521 orang, yang terdiri dari Pegawai Kecamatan 930 orang, Pegawai Dinas 8.909 orang, Pegawai Badan/Kantor 450 orang, dan Pegawai Sekretariat sebanyak 232 orang. (BKD Kota Bandar Lampung, 2005). Tingkat pendidikan pegawai di Pemerintah Kota Bandar Lampung yaitu SLTA/ sederajat dan Diploma sebanyak 87% atau 9.135 orang, S-1 sebanyak 12%, atau 1.303 orang, S-2 sebanyak 1% atau 83 orang.

Aparatur yang baik adalah yang mampu memberi kepada masyarakat apa yang mereka butuhkan, bahkan sebelum masyarakat itu sendiri memintanya. Hati nurani aparatur pemerintah adalah hati nurani dari masyarakat itu sendiri. Pengalaman yang ada selama ini, yaitu ketika aparatur pemerintah dan masyarakat saling berhadapan-hadapan satu sama lain kiranya dapat diakhiri melalui keberadaan aparatur pemerintah yang selain profesional, juga memiliki hati nurani yang peka terhadap aspirasi masyarakat yang menginginkan peningkatan pelayanan publik. Artinya aparatur benar-benar menjadi abdi rakyat (*me-reinventing* dirinya).

Hukum yang melandasi *good governance* idealnya menjadi landasan dalam berperilaku, bukan hanya bagi rakyat, tetapi juga bagi pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya. Untuk itu hubungan antara komponen-komponen *good governance* perlu dilengkapi dengan komponen moral sebagai faktor utama yang dapat mengontrol sikap, perbuatan dan perilaku dari setiap individu maupun sistem dari ketiga komponen *good governance*.

Pemerintah Kota Bandar Lampung memiliki banyak permasalahan yang terkait dalam bidang pelayanan umum, diantaranya masih terjadi pelayanan sipil yang masih buruk yaitu biaya tinggi dan waktunya lama, pengurusan surat-surat keterangan penduduk masih tersentralisir di kota, budaya pemerintahan yang masih buruk, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi rendah, sekalipun sistem pemerintahan lebih demokratis, sudah ada Keputusan Menteri dan Peraturan Daerah tentang pelayanan prima bagi masyarakat, diterapkannya model penyusunan APBD berbasis masyarakat, jumlah masyarakat terdidik dan akses terhadap media massa semakin meningkat.

Penelitian ini berupaya untuk mengkaji fenomena-fenomena/gejala-gejala pemerintahan dalam perspektif *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Dengan demikian dapat dijadikan acuan analisis terhadap situasi sosial politik yang berkembang di masyarakat baik secara akademis-konseptual maupun teknis-operasional.

Selain itu, hasil dari penelitian ini diharapkan akan menjadi rekomendasi bagi aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk dapat memahami prinsip-prinsip *good governance* yang dapat diimplementasikan dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari sebagai *public service*. Sehingga tercipta hubungan yang sinergis, baik secara horizontal, vertikal maupun diagonal antara pemerintah-swasta-masyarakat sebagai elemen-elemen *good governance*. Pemerintah berfungsi pembuat kebijakan, pengendalian, dan pengawasan. Swasta berfungsi penggerak aktifitas ekonomi. Rakyat merupakan obyek dan subyek berperan serta dalam sektor swasta dan pemerintahan.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Pada penelitian ini, setelah peneliti mengumpulkan data dalam bentuk hasil wawancara, dokumentasi, dan observasi maka untuk selanjutnya data tersebut akan dianalisis lebih mendalam lagi sehingga membentuk suatu kesimpulan ilmiah-alamiah yang dapat diterima oleh berbagai kalangan, terutama dalam hal ini adalah Pemerintah Kota Bandar Lampung itu sendiri sebagai obyek penelitian dalam Jurnal Penelitian ini. Data tersebut juga diperkuat dengan hasil analisis kuesioner yang disebarakan pada masyarakat sebagai *customer* (pihak yang dilayani) sekaligus *citizen* (rakyat) dan aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung sebagai *public service* (pelayan masyarakat).

Beberapa alasan memilih metode ini yaitu: *pertama*, menyesuaikan metode ini lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan jamak (kompleks/heterogen). *Kedua*, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan. Dan yang *ketiga*, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi. (Moleong, 2004:10).

Metode ini juga dapat menggambarkan abstraksi dari berbagai macam pemahaman aparatur pemerintah di daerah secara teoritis – kritis dan obyektif. Alasan lain dari dipilihnya metode ini dikarenakan pemahaman seseorang lebih bersifat kualitatif yang didasarkan pada persepsi, eksplorasi pemikiran, penjelasan dan pengembangan konsep.

Selain itu, pemilihan metode ini juga didasarkan pada pendapat yang dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1996:393) yaitu :

“Untuk mengkombinasikan pengukuran kuantitatif dengan evaluasi kualitatif, Manajer yang baik dapat memperoleh pandangan yang besar dalam kinerja dengan memperhatikan angka-angka yang relevan, tetapi mereka dapat memperoleh pandangan yang sama nilainya dengan menggunakan waktunya untuk mengamati program, perwakilan atau pemberi jasa, berbincang-bincang dengan para pekerja dan mendengarkan pelanggan”.

Berbicara metode penelitian kualitatif berarti berbicara pada proses dalam rangka pencapaian suatu tujuan (hasil akhir) yang diinginkan, bukan berbicara pada *output* (keluaran/hasil akhir), membatasi studi dengan fokus yang jelas, dan hasilnya dapat disepakati oleh kedua belah pihak (peneliti dan subyek penelitian).

Dalam penelitian ini, informan yang dijadikan sebagai sumber informasi adalah aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung seperti Kepala Kelurahan, Kepala Sub Bagian Kepegawaian Badan Kepegawaian Daerah, Kepala Sub Bagian PSDM Dinas Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Staf Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bandar Lampung, Staf Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandar Lampung. Teknik penentuan informan dilakukan secara *purposive random sampling*.

Menurut Sanapiah Faisal (1997: 67) teknik pengambilan sampel *purposive* adalah sampel ditetapkan secara sengaja oleh peneliti, dalam hubungan ini lazimnya dinyatakan atas kriteria-kriteria atau pertimbangan-pertimbangan tertentu, jadi tidak melalui proses pemilihan sebagaimana yang dilakukan dalam teknik *random*.

Menurut Spreadley dan Faisal (1990), agar memperoleh informasi yang lebih terbukti, terdapat beberapa kriteria yang perlu dipertimbangkan antara lain: 1) Subyek yang lama dan intensif dengan suatu kegiatan atau aktivitas yang menjadi sasaran atau perhatian penelitian; 2) Subyek yang masih terkait secara penuh dan aktif pada lingkungan atau kegiatan yang menjadi

sasaran atau perhatian penelitian; 3) Subyek yang mempunyai cukup banyak informasi, banyak waktu dan kesempatan untuk dimintai keterangan, dan; 4) Subyek yang berada atau tinggal pada sasaran yang mendapat perlakuan yang mengetahui kejadian tersebut.

Kriteria yang ditentukan oleh penulis dalam menentukan informan berdasarkan pertimbangan di atas, yaitu: 1) Bekerja di dalam lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung; 2) Bekerja di dalam lembaga teknis/koordinasi yang menyelenggarakan pelayanan umum dalam keseharian tugasnya; 3) Bekerja di dalam lembaga teknis/koordinasi yang melaksanakan prinsip-prinsip *good governance*, dan; 4) Memahami tentang tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis adalah melalui wawancara, dokumentasi, observasi dan kuesioner. Wawancara dilakukan terhadap 5 orang informan dari berbagai jenis unit kerja, misalnya Kelurahan, Kecamatan, Dinas dan Badan. Sedangkan untuk kuesioner, ditujukan pada 90 orang aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung yang tersebar di Kelurahan Kampung Baru, Kelurahan Sawah Brebes, Kelurahan Jaga Baya III, Kecamatan Kedaton, Kecamatan Tanjung Karang Timur, Dinas Kesehatan, Dinas Keindahan dan Kebersihan, Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Kependudukan, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Pasar, Dinas Kesatuan Bangsa dan Pelindungan Masyarakat dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Birokrasi dan *Good Governance*

Pola hubungan aparatur/birokrasi dengan kecenderungan sikap mereka terhadap “clients” atau masyarakat dan kelompok dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu: “*service orientation*” dan “*social control orientation*”. Birokrasi dengan “*service orientation*” memberikan pelayanan dengan orang – orang yang berhubungan dengannya, dengan sikap pelayanan yang profesional yang bertujuan menjamin kepuasan pihak yang dilayani. Sedangkan birokrasi dengan “*social control orientation*” lebih menekankan pada pengendalian atau pengawasan karena ia menjalankan suatu peraturan guna memelihara ketertiban masyarakat.

Aparatur merupakan suatu komunitas individu-individu yang memiliki tugas dan fungsi yang terlembagakan untuk melayani rakyat diartikan secara singkat sebagai pemikir, perencana, pelaksana sekaligus pengawas jalannya kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat atas nama kepala daerah (Sarundajang, 2002:164). Dalam konteks pemerintahan yang baik, salah satu kunci sukses terpenting dari adanya perubahan dalam proses *governance* terletak pada individu-individu yang ada di dalam proses *governance* itu sendiri. Individu-individu adalah mereka yang menciptakan dan memelihara perubahan. Wilson dan Rosenfeld mengemukakan 4 (empat) alasan resistensi individu terhadap perubahan yaitu: kepentingan pribadi, rendahnya tingkat kepercayaan, perbedaan pandangan/penilaian, rendahnya toleransi terhadap perubahan. (Sumarto, 2004: 11).

Aparatur pemerintah Pusat maupun Daerah harus mengubah posisi dan peran dalam memberikan pelayanan publik yaitu: 1) Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani; 2) Dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel, kolaboratis dan dialogis, dan; 3) Dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis. (Widodo, 2001: 32).

Secara mendasar perubahan sikap aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat sangat terkait dengan program-program penyempurnaan pendayagunaan aparatur pemerintah daerah. Pemerintah Daerah merupakan organisasi pelayanan masyarakat. Dengan demikian harus memberikan citra yang baik dengan kinerja yang baik pula.

Secara umum, aparatur merupakan perangkat pemerintah yang memiliki sistem aturan dan terstruktur, yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di tingkat Pusat atau Daerah. (Nurcholis, 2005: 117).

Aparatur secara sempit diartikan juga sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non-departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, instansi vertikal di daerah provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. (Sumarto, 2004: 11).

Jadi aparatur pemerintah merupakan pengatur sekaligus pelayan masyarakat yang memberikan pelayanan secara profesional, jujur, adil dan merata, bekerja secara efektif, efisien dan ekonomis dalam rangka penyelenggaraan tugas negara untuk mencapai tujuan negara yang secara kontekstual juga ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kepuasan masyarakat sebagai pihak yang dilayani (*provider*).

Maka dari itu ketika aparatur telah memiliki pemahaman yang komprehensif dan dia memegang teguh prinsip-prinsip *good governance* secara konsisten maka akan terwujud *clean and good governance*, sehingga mereka mampu bekerja dalam "*super-tim*" (kekuatan tim kerja) bukan "*super-man*" (kekuatan individu) karena sebagai negara yang sedang berkembang aparatur pemerintah di Pemerintah Daerah di Indonesia menganggap dirinya sebagai "yang serba tahu". Stereotip ini muncul ketika masyarakat akan mengurus perizinan misalnya, mereka tidak punya pilihan selain membuatnya di kantor pemerintah.

Birokrasi merupakan suatu organisasi pemerintahan yang terdiri dari sub-sub struktur yang memiliki hubungan satu dengan yang lain, yang memiliki fungsi, peran, dan kewenangan dalam melaksanakan pemerintahan, dalam rangka mencapai suatu visi, misi, tujuan, dan program yang telah ditetapkan. Fungsi dan peran birokrasi meliputi hal-hal sebagai berikut: (1) melaksanakan pelayanan publik; (2) pelaksana pembangunan yang profesional (*merit system*); (3) perencana, pelaksanan, dan pengawas kebijakan (manajemen pemerintahan); (4) alat pemerintah untuk melayani kepentingan (abdi) masyarakat dan negara yang netral dan bukan merupakan bagian dari kekuatan atau mesin politik (netralitas birokrasi).

Membangun birokrasi yang benar-benar memiliki ciri-ciri *good governance* sampai saat ini sepertinya masih jauh dari harapan. Hal ini dikarenakan birokrasi yang demikian haruslah birokrasi yang memiliki legitimasi, akuntabilitas dalam kebebasan pers, pembuatan keputusan yang transparan, mekanisme pertanggungjawaban pemerintah yang jelas, serta memiliki kompetensi untuk membuat dan melaksanakan kebijakan, penghormatan pemerintah pada HAM dan *rule of law* (perlindungan atas hak individu dan kelompok, kerangka kegiatan ekonomi dan sosial, serta partisipasi publik).

Birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang mampu memelihara dan meningkatkan kinerja produktif sehingga dapat memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Langkah konkret dan utama yang dibutuhkan itu, menurutnya, adalah mendorong semangat kerja di lingkungan birokrasi dan meningkatkan kapasitas aparatur birokrasi agar memiliki pengetahuan manajemen pemerintahan yang memadai serta memiliki *performance* yang andal, karena dalam keseharian saat ini birokrasi cenderung dipersepsikan dalam makna yang kurang bagus karena identik dengan prosedur yang berbelit-belit, tidak efisien, lamban, menghambat,

mengisap, korup, dan sebagainya. Struktur dan orientasi birokrasi demikian merupakan implikasi dari penerapan prinsip-prinsip model birokrasi rasional versi Max Weber.

Di lingkungan Pemerintah Bandar Lampung, pada umumnya birokrasi pemerintahan daerahnya cenderung sulit berubah ke arah yang lebih baik karena mereka masih berada pada posisi yang kurang atau tidak stabil dan belum menentukan pola kerja yang baik. Maka dari itu Pemerintah Kota Bandar Lampung secara bertahap harus membangun kepercayaan masyarakat dan mampu memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai landasan berpikir dan perilaku pemerintah. Banyaknya aksi demonstrasi oleh mahasiswa dan *pressure group* (kelompok-kelompok penekan) terhadap pemerintah daerah merupakan salah satu bentuk dari ketidakpuasan dan juga ketidakpercayaan pada pemerintah. Aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung sebaiknya jangan memposisikan dirinya sebagai yang *paling tahu* (lebih mengetahui diantara yang mengetahui), *paling mampu*, dan *paling berkuasa* karena ketiga hal inilah yang mengakibatkan aparatur pemerintah dinilai negatif di mata masyarakat.

Apabila prinsip-prinsip *good governance* telah terinternalisasi di dalam tubuh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung, maka hal-hal di atas tidak perlu terjadi, karena ketika *good governance* telah diterapkan sedemikian rupa maka fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan seperti pembangunan, pelayanan umum dan pemberdayaan masyarakat akan berjalan semestinya dan akan membawa masyarakat Kota Bandar Lampung pada keadilan dan kesejahteraan sosial.

Good Governance dan Pelayanan Umum di Pemerintah Kota Bandar Lampung

Implementasi otonomi daerah diasumsikan oleh berbagai pihak akan membawa suatu perubahan yang sangat signifikan terhadap pola manajemen pemerintahan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi utama pemerintahan yaitu pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Pergeseran wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah memberikan dampak yang sangat luas dalam segala aspek kehidupan. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan memberikan dampak yang nyata terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.

Pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan umum dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang Pemerintah daerah untuk mampu berpikir inovatif yang berdasarkan pada efisiensi dan efektivitas, akuntabilitas, transparansi dan pelibatan masyarakat di dalam pengambilan setiap kebijakan daerah yang semuanya bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan keuangan daerah (PAD), sumber daya yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mampu mengoptimalkan potensi yang ada.

Kebijakan untuk mewujudkan birokrasi yang netral dalam penyelenggaraan administrasi dan pemerintahan negara, ternyata dalam praktiknya banyak menghadapi rintangan. Padahal di tengah rintangan itu, masyarakat sangat merindukan pelayanan publik yang baik, dalam arti proporsional dengan kepentingan (kebutuhan), yaitu birokrasi yang berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara kekuasaan (*power*) yang dimiliki dengan tanggung jawab (*accountability*) yang mesti diberikan kepada masyarakat yang dilayani.

Setiap daerah memiliki keunikan sendiri-sendiri, baik dari segi kependudukan maupun dari geografisnya. Akibat dari hal itu maka pemberian otonomi daerah juga akan berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, disesuaikan dengan kebutuhan. Analisis terhadap kebutuhan masyarakat merupakan suatu hal yang mutlak dilaksanakan sebelum

suatu urusan diserahkan kepada daerah otonom untuk menghindari kejadian seperti kasus pada alinea di atas. Kelemahan dalam mencetak aparatur yang handal dan profesional beberapa tahun belakangan ini mengakibatkan semakin banyaknya protes dari masyarakat dan hal itu merupakan indikator dari gagalnya pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat.

Pemerintahan daerah baru hasil pilihan langsung rakyat punya peluang membangun tradisi pelayanan publik yang ideal. Melalui mekanisme *good governance* Pemerintah Kota Bandar Lampung, dalam era informasi yang bersendikan demokratisasi dituntut untuk mampu menggalang partisipasi, mengedepankan transparansi dan akuntabilitas dalam menyelenggarakan pelayanan umum dalam rangka mensejahterakan masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam hal ini akan terlihat esensi dari *good governance* sebagai salah satu proses sektor publik, swasta dan masyarakat untuk menangani persoalan-persoalan publik yang tidak mungkin lagi diurus oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Ketiga aktor *good governance* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat harus terlibat di dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penyelenggaraan pelayanan umum untuk membentuk kepekaan yang berkesinambungan (*sense of belonging*) masyarakat atas kebijakan-kebijakan di daerahnya masing-masing karena apabila semua elemen tidak dilibatkan dalam pengambilan kebijakan maka tingkat ketidakpuasan masyarakat akan semakin tinggi dan berbanding terbalik dengan harapan masyarakat.

Tabel 1.
Perbandingan Harapan dan Tanggapan Masyarakat Terhadap Pelayanan Aparatur Pemkot BDL

| No. | Kategori | | Frekuensi | | Prosentase (%) | |
|-----|---------------------|------------------|-----------|-----------|----------------|------------|
| | HM | TM | HM | TM | HM | TM |
| 1. | P (penting) | P (puas) | 15 | 9 | 50 | 30 |
| 2. | KP (kurang penting) | KP (kurang puas) | 6 | 13 | 20 | 43 |
| 3. | TP (tidak penting) | TP (tidak puas) | 9 | 8 | 30 | 27 |
| | Jumlah | | 30 | 30 | 100 | 100 |

Sumber : Yahnu Wiguno Sanyoto, 2006.

Dari tabel di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa frekuensi harapan masyarakat dan tanggapan masyarakat terhadap pelayanan umum yang dilakukan oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung bertolak belakang. Masyarakat mengharapkan pemerintah Kota Bandar Lampung mampu mengupayakan aspek ketepatan waktu, aspek aksesibilitas, aspek disiplin pegawai, ketepatan waktu, keramahtamahan aparat dalam melakukan pelayanan, kejelasan prosedur, keamanan, kapabilitas (kompetensi) aparat. Masyarakat menganggap hal-hal tersebut sangat penting keberadaannya dikarenakan aspek-aspek tersebut akan mempengaruhi kualitas pelayanan umum yang dilakukan oleh aparat Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Sebanyak 50% responden mengatakan aspek-aspek tersebut penting (P) dan yang menganggapnya kurang penting (KP) sebanyak 20% dan tidak penting (TP) 30%. Sebagian masyarakat yang menganggap aspek-aspek di atas menjadi kurang penting disebabkan sudah terbiasanya mereka dengan hal-hal yang demikian. Mereka sudah tidak heran lagi dengan mekanisme pelayanan umum yang dilakukan oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Selain itu, *stereotip* (anggapan negatif) yang sampai saat ini masih ditujukan kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung sangat susah sekali dihilangkan dari persepsi masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat pada tanggapan masyarakat terhadap pelayanan yang dilakukan oleh

aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung. Masih banyaknya masyarakat yang mengeluhkan kualitas pelayanan yang diberikan, dapat dilihat pada tabel perbandingan di atas. Sebanyak 43% atau 13 orang dari 30 responden menyatakan kurang puas terhadap pelayanan umum yang dilakukan oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam kerangka aspek-aspek ketepatan waktu, aspek aksesibilitas, aspek disiplin pegawai, ketepatan waktu, keramahan aparat dalam melakukan pelayanan, kejelasan prosedur, keamanan, kapabilitas (kompetensi) aparat. Sedangkan yang mengatakan tidak puas sebanyak 8 orang atau 27%. Akan tetapi di lain pihak ada masyarakat yang dipuaskan oleh pelayanan umum yang dilakukan oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung, yaitu sebesar 30% atau sebanyak 9 orang responden.

Ketidakpuasan terhadap pelayanan umum yang dilakukan oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung lebih disebabkan oleh faktor kesengajaan, misalnya ketika waktu sudah menunjukkan jam mulai bekerja atas habis waktu istirahat, tetapi aparat yang bersangkutan tidak ada ditempat sementara yang menunggu sudah banyak. (Pengamatan di Kantor Pajak Kota Bandar Lampung). Kemudian aparat bekerja sambil berdiskusi dengan rekan kerjanya sehingga berakibat lambatnya pelayanan. Perilaku tersebut di atas dapat disebabkan oleh beberapa hal, antara lain kurang adanya kesadaran terhadap tugas (kewajiban) yang menjadi tanggung jawabnya, prosedur pelayanan yang tidak proporsional sehingga terlalu banyak jalur yang harus dilalui oleh masyarakat dalam mengurus kepentingannya, dan pendapatan aparatur yang tidak mencukupi sehingga aparat kurang profesional dalam menyelesaikan pekerjaannya.

Pemahaman Aparatur Pemerintah Bandar Lampung Terhadap Prinsip Akuntabilitas

Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Pengambilan keputusan didalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (constituency) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator, serta para pelaksana di lapangan.

Di dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah rule of law. Sedangkan publik accountability didefinisikan sebagai adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi.

Oleh karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari

masyarakat. Prinsip akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut.

Akuntabilitas menjadi kunci dari semua prinsip good governance. Prinsip ini menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas*) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, ke mana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.

Aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung dari tingkat Kelurahan (Desa) sampai Kota pada dasarnya kurang atau bahkan tidak memahami prinsip akuntabilitas. Mereka tidak mampu mengimplementasikannya seoptimal mungkin baik dalam tataran kognitif maupun pada tataran afektif dan psikomotorik. Hal tersebut dapat dilihat dari Tabel 2. di bawah ini.

Tabel 2.
Pemahaman Aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung Terhadap Prinsip Akuntabilitas

| No. | Kategori | Frekuensi | Prosentase (%) |
|-----|---------------|-----------|----------------|
| 1. | Paham | 21 | 23 |
| 2. | Kurang Paham | 34 | 38 |
| 3. | Tidak Paham | 35 | 39 |
| | Jumlah | 90 | 100 |

Sumber : Yahnu Wiguno Sanyoto, 2006.

Jika kita melihat tampilan tabel di atas, maka dapat kita jelaskan bahwa dari 90 orang aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung yang dijadikan responden secara rasional maupun emosional sadar bahwa tingkat pemahaman mereka terhadap prinsip akuntabilitas dalam menyelenggarakan pelayanan umum lebih dominan berada pada tingkat tidak paham (39%) dan kurang paham (38%), dan yang paham sebesar 23%.

Bisa dibayangkan bagaimana jika pemerintah daerah tidak mampu mempertanggungjawabkan kinerjanya sesuai dengan realitas yang ada di lapangan. Ini akan berdampak pada menyurutnya kepercayaan rakyat kepada pemerintah daerah, yang dalam hal ini ditujukan kepada Walikota. Dampak secara politis jika Walikota mencalonkan diri untuk yang kedua kalinya maka ia tidak akan terpilih kembali, karena rakyat merasa telah dibohongi.

Pemahaman Aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung Terhadap Prinsip Partisipasi Masyarakat

Partisipasi adalah prinsip dimana setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung. Di dalam prinsip partisipasi termanifestasikan prinsip transparansi yang bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya.

Ketersediaan informasi seperti ini yang membuat masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi

masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Dalam rangka penguatan partisipasi masyarakat, beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah: 1) Mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat; 2) Menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari *stakeholders* termasuk aktivitas warga negara dalam kegiatan publik, dan; 3) Mendelegasikan otoritas tertentu kepada pengguna jasa layanan publik seperti proses perencanaan dan penyediaan panduan bagi kegiatan masyarakat dan layanan publik. Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut atau mendapatkan bagian yang adil dari manfaat pembangunan.

Di dalam lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung, ternyata masih banyak yang tidak memahami konsep ideal dari partisipasi masyarakat baik dalam bidang pelayanan umum maupun pembangunan daerah. Padahal Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung telah mengaturnya di dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandar Lampung sebagai salah satu upaya di dalam mengakomodir aspirasi masyarakat dalam pembangunan menuju kesejahteraan rakyat, khususnya masyarakat Kota Bandar Lampung dan Provinsi Lampung pada umumnya. Hal tersebut seperti tergambar dalam Tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3.
Pemahaman Aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung
Terhadap Prinsip Utama Partisipasi Masyarakat

| No. | Kategori | Frekuensi | Prosentase (%) |
|-----|---------------|-----------|----------------|
| 1. | Paham | 27 | 30 |
| 2. | Kurang Paham | 54 | 60 |
| 3. | Tidak Paham | 9 | 10 |
| | Jumlah | 90 | 100 |

Sumber : Yahnu Wiguno Sanyoto, 2006.

Terkait dengan peran serta masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan, tingkat pemahaman aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung terhadap prinsip partisipasi dalam menyelenggarakan pelayanan umum, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat sebagai tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah lebih dominan berada pada tingkat kurang paham (60%) dan urutan kedua sebanyak 30% responden menyatakan paham terhadap pentingnya keberadaan prinsip partisipasi masyarakat sedangkan yang lainnya sebesar 10% adalah tidak paham.

Pemahaman Terhadap Prinsip Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Komunikasi publik menuntut usaha tindak lanjut dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang

mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Peran media massa juga sangat penting bagi transparansi pemerintah, baik sebagai sebuah kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai “*watchdog*” (pengawas) atas berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari para aparat birokrasi. Media massa tidak akan dapat melakukan tugas ini tanpa adanya kebebasan pers, bebas dari intervensi pemerintah maupun pengaruh kepentingan bisnis.

Keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebih-lebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa. Karena itu, kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan.

Transparansi publik mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban membuka ruang partisipasi kepada masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik (khususnya menyangkut dengan pengelolaan sumber daya publik) dengan membuka akses dan memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif, baik diminta maupun tidak diminta oleh masyarakat.

Proses ini dimaknai sebagai sebuah kerja birokrasi yang tidak melakukan upaya-upaya untuk memanipulasi kebutuhan rakyat artinya proses *checks and balances* tersebut terbuka untuk masyarakat dan media massa adalah sarana yang tepat untuk melakukan proses transparansi artinya kerja-kerja birokrasi pemerintah harus menyentuh semua lapisan masyarakat secara informatif.

Tabel 4.
Pemahaman Aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung Terhadap Prinsip Transparansi

| No. | Kategori | Frekuensi | Prosentase (%) |
|-----|---------------|-----------|----------------|
| 1. | Paham | 33 | 37 |
| 2. | Kurang Paham | 50 | 55 |
| 3. | Tidak Paham | 7 | 8 |
| | Jumlah | 90 | 100 |

Sumber : Yahnu Wiguno Sanyoto, 2006.

Tingkat pemahaman aparatur terhadap prinsip transparansi dalam menyelenggarakan pelayanan umum yang pada dasarnya telah memiliki Standar Operasional dan Prosedural (SOP) lebih dominan berada pada tingkat kurang paham (55%) dan paham (37%), sedangkan yang tidak paham relatif kecil yaitu hanya 8%

Pemahaman Aparatur Terhadap Prinsip-Prinsip Utama *Good Governance* dalam Konteks Etika Pemerintahan

Sebagian besar aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung sudah banyak mengetahui tugas pokok dan fungsinya masing-masing, akan tetapi karena kurangnya kesadaran yang datang dari dalam diri si aparatur itu sendiri maka tugas pokok dan fungsinya tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini berarti faktor etika pemerintahan memainkan peranan

yang sangat penting, karena menyangkut kekuatan normatif yang bergerak dari dalam diri aparat sendiri untuk mengendalikan perilaku seseorang ataupun sekelompok orang.

Etika dalam keadaan seperti itu diwujudkan dalam bentuk sikap yang toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif, dan berbagai tindakan yang tidak baik lainnya, sehingga kebijakan pemerintahan yang dihasilkan akan berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan rakyat, bukan berorientasi pada kehendak atau keinginan penguasa.

Etika akan memperlihatkan tradisi kerja sebagai ciri dari profesionalisme aparatur. Adapun ciri-ciri tersebut yaitu:

1. Berdasarkan etika, jika seorang aparatur tidak mempunyai kontribusi yang nyata, maka seorang aparatur akan berprinsip bahwa biarpun posisinya hanya sebagai “baut kecil” namun keberadaannya dapat mempengaruhi sistem atau mempengaruhi keseimbangan. Mereka yang tergolong dalam kelompok ini disebut dengan kelompok Kecanduan Kerja atau *Work Addicts*, yaitu aparatur yang gila kerja karena dengan bisa merasa berbuat, apapun juga yang akan dikerjakannya, sekecil apapun kontribusinya akan mendapatkan kepuasan kerja. Bahkan mereka akan merasa berdosa jika tidak bisa hadir atau masuk kerja. Mereka memiliki sifat yang ingin selalu dimotivasi dalam lingkungan kerjanya, dalam menyeimbangkan antara kerja dan keluarga, masih fluktuatif, kondisional, tergantung pada kebijakan yang dibuat;
2. Berdasarkan etika, jika seorang aparatur hanya sekedar memberikan sumbang kata maka seorang aparatur akan bermotto kalau bisa dan kalau perlu memberi warna pada sistem. Aparat yang tergolong dalam kelompok dengan ciri seperti ini disebut dengan kelompok Bersemangat Kerja atau *Work Enthusiasts*, yaitu aparatur yang gila kerja, sangat bersemangat terhadap pekerjaan mereka. Mereka memiliki sifat moderat dan masih peduli pada dimensi keseimbangan kerja dengan keluarga, mampu membentuk keakraban dan solidaritas dengan tim kerja, *inklusif*. Jika aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung berada dalam kelompok ini, maka mekanisme *reward and punishment* akan berjalan secara efektif;
3. Berdasarkan etika, jika tidak bisa memberikan yang terbaik dari ukuran daya pikir, waktu, sistematika kerja, maka seorang aparatur akan berasaskan bahwa mereka selalu akan berorientasi pada proses dan hasil. Aparat yang tergolong dalam kelompok dengan ciri seperti ini disebut dengan kelompok Pecandu Bersemangat atau *Enthusiastic Addicts*, yaitu aparatur yang gila kerja karena dampak dari posisi sebagai penentu kebijakan. Mereka diposisikan dalam kondisi seolah-olah tidak ada pilihan antara kerja dan keluarga.

Kemungkinan-kemungkinan yang ada dan dapat terjadi pada pemahaman aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung terhadap prinsip-prinsip *good governance* yaitu (1) aparatur tahu karena dia memang tahu, (2) aparatur tahu tapi seolah-olah dia tidak tahu, (3) aparatur tidak tahu karena memang dia tidak tahu, dan (4) aparatur tidak tahu tapi seolah-olah tahu.

Pemahaman secara umum terhadap prinsip-prinsip *good governance* oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung adalah sebagaimana yang diperlihatkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5.
Tingkat Pemahaman Aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung
Terhadap Prinsip-Prinsip Utama *Good Governance* (Akuntabilitas, Partisipasi dan Transparansi)

| No. | Kategori | Frekuensi | Prosentase (%) |
|-----|--------------------|-----------|----------------|
| 1. | P (paham) | 21 | 23 |
| 2. | KP (kurang paham) | 32 | 36 |
| 3. | TP (tidak paham) | 37 | 41 |
| | Jumlah | 90 | 100 |

Sumber : Yahnu Wiguno Sanyoto, 2006.

Terlihat jelas bahwa pemahaman aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung terhadap prinsip-prinsip utama *good governance* dapat dikatakan masih lemah. Tidak heran jika kinerjanya dinilai buruk oleh masyarakat, karena tanpa adanya pemahaman yang integral antara teori dan praktiknya maka aparatur akan menemukan dirinya terombang-ambing diantara perubahan yang terjadi di sekitarnya. Mereka tidak akan mampu untuk mengantisipasi segala masalah dengan cepat dan tanggap, sekalipun tidak semua aparatur demikian. Ingatlah bahwa yang jadi masalah bukan masalah tetapi yang jadi masalah adalah cara kita menyelesaikan masalah.

Dari tabel 5 di atas dapat kita ketahui bahwa pemahaman sebagian besar aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung secara kognitif (pengetahuan) adalah tidak paham (41%) dan kurang paham (36%), sedangkan yang paham sebesar 23%. Jika dilihat lebih spesifik lagi perbandingan antara pemahaman terhadap prinsip akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung adalah sebagai berikut.

Tabel 6. Perbandingan Pemahaman Prinsip Utama *Good Governance*

| No | Kategori | Akuntabilitas | % | Partisipasi Masyarakat | % | Transparansi | % |
|----|---------------|---------------|------------|------------------------|------------|--------------|------------|
| 1 | P | 21 | 23 | 27 | 30 | 33 | 37 |
| 2 | KP | 34 | 38 | 54 | 60 | 50 | 55 |
| 3 | TP | 35 | 39 | 9 | 10 | 7 | 8 |
| | Jumlah | 90 | 100 | 90 | 100 | 90 | 100 |

Sumber : Yahnu Wiguno Sanyoto, 2006.

Evaluasi Pelaksanaan *Good Governance* di Lingkungan Pemkot Bandar Lampung

Evaluasi terhadap penerapan prinsip-prinsip *good governance* di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung harus terus dioptimalkan sehingga akan membentuk birokrasi pemerintahan sebagai mitra kerja masyarakat Kota Bandar Lampung. Oleh karena organisasi pemerintah sebagai organisasi pembelajar membutuhkan suatu awal yang paling mendasar dari berdirinya pemerintahan yang baik, bersih dan mempunyai legitimasi yang kuat, sehingga tidak lagi menyerahkan perumusan kebijakan publik di segelintir tangan yang kadang-kadang merupakan *invisible hands*, dan memecahkan masalah dengan dilandasi pragmatisme yang tinggi, dengan mengabaikan peran diskursus publik dan kontribusi masyarakat sipil.

Kelemahan-kelemahan tersebut akan dengan mudah diselesaikan oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung itu sendiri. Patologi birokrasi yang selama ini terjadi cenderung lebih dikarenakan faktor internal aparatur sendiri (hasrat/keinginan/kehendak) dan

faktor eksternal seperti lingkungan kerja (dorongan teman, adanya kesempatan, kurang adanya kontrol).

Menurut Dr. Andi, penyebab korupsi adalah: (1) Kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin meningkat, (2) Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi, (3) Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien, yang memberikan peluang orang untuk korupsi, (4) Modernisasi pengembangbiakan korupsi. Kesadaran aparatur pemerintahan terhadap tugas-tugasnya serta kesadaran untuk mencari solusi yang inovatif bagi birokrasi di daerahnya merupakan salah satu faktor untuk mereorientasi, merevitalisasi atau mereformasi birokrasi di Daerah, termasuk di Bandar Lampung.

Secara evaluatif, pemahaman terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip utama *good governance* juga masih menunjukkan angka yang memprihatinkan seperti yang diperlihatkan pada Tabel 7. di bawah ini dengan membandingkan pelaksanaan prinsip akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi.

Tabel 7. Perbandingan Realisasi Prinsip Utama *Good Governance*

| No. | Kategori | Akuntabilitas | % | Partisipasi | % | Transparansi | % |
|-----|---------------|---------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|
| 1. | Paham | 22 | 24 | 24 | 27 | 34 | 38 |
| 2. | Kurang Paham | 46 | 52 | 41 | 46 | 33 | 37 |
| 3. | Tidak Paham | 22 | 24 | 25 | 27 | 23 | 25 |
| | Jumlah | 90 | 100 | 90 | 100 | 90 | 100 |

Sumber : Yahnu Wiguno Sanyoto, 2006.

Jika direkapitulasi maka realisasi terhadap pemahaman prinsip-prinsip utama *good governance* oleh aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung adalah sebagaimana yang terlihat pada Tabel 8 di bawah ini.

**Tabel 8.
Rekapitulasi Realisasi Pemahaman Prinsip Utama *Good Governance***

| No | Kategori | Frekuensi | Prosentase (%) |
|----|-------------------|-----------|----------------|
| 1 | Paham (P) | 32 | 35 |
| 2 | Kurang Paham (KP) | 35 | 39 |
| 3 | Tidak Paham (TP) | 23 | 26 |
| | Jumlah | 90 | 100 |

Sumber : Yahnu Wiguno Sanyoto, 2006.

Pemerintah Kota Bandar Lampung harus memiliki inovasi terhadap manajemen pemerintahan, mengubah paradigma lama ke paradigma baru pemerintahan yang didasari pada sikap mental dan niat yang baik serta kebanggaan bahwa aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung bekerja hanya semata-mata untuk meningkatkan kemandirian, kemampuan dan kesejahteraan rakyat dengan azas *SMART* (*Specific*; spesifik, *Measurable*; dapat diukur, *Achievable*; dapat dicapai, *Result-oriented*; berorientasi hasil, *Time-bound*; memiliki batas waktu untuk pencapaian).

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Dari hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa masih kurangnya pemahaman aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung terhadap prinsip-prinsip *good governance* secara kognitif (pengetahuan) yang mencakup kemampuan untuk berpikir, mengetahui dan memecahkan masalah seperti pengetahuan komprehensif, aplikatif, analisis, dan pengetahuan evaluatif. Mereka lebih memahami prinsip tersebut secara afektif-aplikatif.

Akibatnya mereka hanya memiliki pemahaman yang parsial terhadap keberadaan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik tersebut. Pemahaman secara kognitif lebih banyak diperoleh setelah mereka menjadi seorang *public service*, yaitu melalui pendidikan dan latihan kepemimpinan. Pemahaman secara kognitif-konseptual terhadap prinsip partisipasi masyarakat dan transparansi jauh lebih baik daripada pemahaman terhadap prinsip akuntabilitas padahal prinsip akuntabilitas adalah prinsip kunci bagi terciptanya *good governance*.

Akibat dari kekurangpahaman atau bahkan ketidakpahaman terhadap prinsip-prinsip *good governance* mempengaruhi pula kualitas pemahaman pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) personil instansi daerah yang mengakibatkan ketidakjelasan alur kerja terutama dalam hal ini adalah fungsi pelayanan sebagai fungsi utama pemerintahan. Kinerja pelayanan umum yang selama ini diselenggarakan dinilai kaku, monopoli, formalisme, inefisiensi, sentralisasi, inefektifitas, tidak obyektif, tidak mau menerima kritik dari masyarakat, tidak mengabdikan secara maksimal kepada kepentingan masyarakat, dan *government oriented*

Saran-Saran

Berdasarkan uraian singkat pada kesimpulan di atas dan demi tegaknya prinsip-prinsip utama *good governance* (tata pemerintahan yang baik) di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung, adapun saran-saran yang dapat penulis utarakan adalah sebagai berikut:

1. Aspek substansial. Penyiapan sumber daya aparatur profesional memerlukan analisis dan pedoman yang jelas tentang kualifikasi profesionalisme yang ingin dicapai pada berbagai bidang tugas. Pemahaman tentang jenis-jenis kewenangan dan volume tugas yang melekat pada setiap kewenangan menjadi penting karena dengan dasar itu ditetapkan kualifikasi aparatur yang dibutuhkan dalam mendukung terlaksananya kewenangan dan tugas-tugas itu. Umumnya kualifikasi berkenaan dengan aspek keahlian dan perilaku;
2. Aspek keahlian. Penyiapan sumber daya aparatur yang profesional perlu benar-benar dilandaskan pada hasil pengkajian mengenai sumber potensi, kondisi dan kebutuhan nyata Pemerintah Kota Bandar Lampung, serta prospek jangka panjang, artinya sumber daya yang disiapkan jelas pertimbangan penentuan formasinya serta jelas pula prospek pengembangan dan pelayannya.
3. Aspek perilaku. Pengaturan mengenai penyiapan sumber daya aparatur yang profesional perlu semakin diarahkan pada internalisasi prinsip-prinsip moral dan imtak serta etika aparatur yang kemudian akan menjadi landasan terbangunnya akuntabilitas aparatur itu sendiri. Untuk hal ini, aparatur Pemerintah Kota Bandar Lampung perlu terus didorong kemampuannya dalam memahami dan mewujudkan visi dan misi Pemerintah Kota Bandar Lampung dan Pemerintah secara konsisten;

4. Aspek prosedural. Penyiapan sumber daya aparatur yang profesional akan berkaitan dengan jenis dan sifat pendidikan serta pelatihan dan latihan (diklat) yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan substansial. Dalam hal ini perlu diperhatikan kebutuhan organisasi Pemerintah daerah terhadap tenaga-tenaga spesialis dan tenaga-tenaga generalis. Tenaga-tenaga spesialis merupakan aparatur Pemerintah daerah yang memiliki keterampilan dalam pelaksanaan operasional pelayanan publik, sehingga perlu dibekali diklat-diklat teknis dan fungsional yang relevan dengan tuntutan organisasi dan tuntutan masyarakat. Sedangkan tenaga generalis merupakan aparatur yang lebih banyak berperan dibidang kepemimpinan pemerintahan dan sebaiknya dibekali diklat-diklat kepemimpinan yang efektif, visioner, transformasional sesuai bidang tugasnya, yaitu menjamin proses penyelenggaraan Pemerintahan daerah benar-benar bergerak sejalan dengan aspirasi masyarakat dan tidak menyimpang dari prinsip-prinsip etika, hukum dan konstitusi.

Kesemuanya itu haruslah dilakukan dengan menggunakan asas **SMART** yaitu *Specific* (spesifik), *Measurable* (dapat diukur), *Achievable* (dapat dicapai), *Result-oriented* (berorientasi hasil) dan *Time-bound* (ada batas waktu pencapaian)

DAFTAR PUSTAKA

- Dwipayana, Ari. Dkk. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Faisal, dan Sparadley. 1990. *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: Rajawali Perss
- Nawawi, Hadari. 2001. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)* Jilid 1 dan 2. Jakarta: Rineka Cipta
- _____. 2005. *Kybernologi Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo
- Sarundajang. 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*. Bandung: Mandar Maju
- Singarimbun, Masri. 1989. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta: LP3S
- Sumarto, Hetifah. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Thoha, Miftah. 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendekia

Makhya, Syarief. 2004. *Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal (Buku Ajar)*. Bandar Lampung: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung

Miles, Matthew dan Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press

Moleong, Lexy. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: Remaja Rosdakarya

Dokumen dan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Tahun 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik