

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan dirumuskan sebagai proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang dinilai lebih tinggi (Katz, dalam Moeljarto 1995). Pembangunan nasional merupakan serangkaian pembangunan multidimensional yang mencakup bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya dalam upaya pencapaian tujuan bangsa dan negara. Dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditetapkan, suatu negara berupaya menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan di seluruh segi kehidupan masyarakat.

Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan pembangunan, diperlukan sistem administrasi dan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) memuat ketentuan yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan penegakkan hukum terhadap tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme yang ditujukan kepada para penyelenggara negara dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Agar Undang-Undang ini

dapat mencapai sasarnya secara efektif, diatur pembentukkan komisi pemeriksa yang bertugas dan berwenang melakukan pemeriksaan harta kekayaan pejabat negara sebelum, selama dan setelah menjabat.

Korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) merupakan suatu tindakan penyimpangan kekuasaan yang dilakukan oleh pejabat publik guna memperkaya dan menguntungkan dirinya sendiri atau suatu golongan. Korupsi ibarat kanker yang mengganggu proses pembangunan. Korupsi mengakibatkan anggaran negara yang sumbernya sudah langka menjauh dari pembangunan. Korupsi menghambat investasi dengan meningkatkan berbagai resiko bagi investor yang berasal dari dalam negeri maupun mancanegara karena perilaku bisnis bekerja dan berurusan dalam lingkungan masyarakat korup dengan banyak waktu yang terbuang dan menggunakan uang dalam berurusan dengan pegawai pemerintah yang korup (Juni Sjafrien Jahja, 2012). Jelas sekali bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan atau perekonomian negara serta menghambat proses pembangunan nasional, oleh karena itu tindak pidana korupsi perlu diberantas dan dicegah penyebarannya dalam rangka mewujudkan amanah Undang-Undang Dasar 1945 yaitu masyarakat adil dan makmur.

Sistem pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) akan menciptakan proses penyelenggaraan negara menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih dari praktik KKN melalui penerapan asas-asas umum penyelenggara negara sehingga berdampak pada keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Adapun asas-asas umum penyelenggara negara yang disusun sesuai Pasal 3 Undang-

Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 yaitu: (1) asas-asas kepastian hukum; (2) asas tertib penyelenggara negara; (3) asas kepentingan umum; (4) asas keterbukaan; (5) asas proporsionalitas; (6) asas profesionalitas; dan (7) asas akuntabilitas.

Adanya penerapan asas-asas umum penyelenggara negara di atas dapat menjadikan proses penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berjalan dengan baik. Proses penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dilaksanakan oleh birokrasi-birokrasi pemerintah yang bertugas melayani masyarakat. Sejauh ini, birokrasi menunjuk pada empat pengertian, yaitu: pertama, menunjuk pada kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro. Kedua, menunjuk pada metode khusus untuk pengalokasian sumber daya dalam suatu organisasi besar. Ketiga, menunjuk pada “kebiroan” atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjuk pada sifat-sifat statis organisasi. Keempat, sebagai kelompok orang, yakni orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan (Eko dan Moh. Waspa, 2009). Birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang digaji untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam pemerintahan perlu dipahami sebagai suatu *mindset* para birokrat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Birokrasi publik menjadi ujung tombak pelaksanaan program-program pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, birokrasi berperan penting dalam keberhasilan suatu program yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Sistem pemerintahan dan lingkungan birokrasi publik yang bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) akan menciptakan situasi dan kondisi pemerintahan yang kondusif serta meningkatkan kepuasan masyarakat

atas pelayanan publik yang berkualitas. Sebaliknya, jika sistem pemerintahan dan lingkungan birokrasi publik memburuk, maka akan menciptakan pasar bagi terjadinya transaksi korupsi. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi pada sistem pemerintahan dan lingkungan birokrasi perlu dilakukan. Upaya yang dapat dilakukan yaitu dengan reformasi administrasi untuk menciptakan birokrasi yang transparan dan akuntabel. Menurut Zauhar (2007:4), reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah: (a) struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional atau kelembagaan), (b) sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Reformasi administrasi dilakukan untuk merespon perubahan, masalah dan tantangan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Salah satu pemerintah daerah di Indonesia yang sedang melakukan reformasi administrasi dalam rangka memperbaiki penyelenggaraan pemerintahannya yaitu pemerintah daerah kota Metro. Pemerintah kota Metro melakukan upaya-upaya perbaikan dalam rangka menyikapi hasil Survei Indeks Integritas Nasional untuk layanan publik di daerah yang dilaksanakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Tahun 2011 yang menyatakan bahwa indeks integritas nasional pelayanan publik di kota Metro bernilai buruk, di urutan terbawah dari 60 kota yang disurvei. Nilai indeks integritas nasional kota Metro pada tahun 2011 yaitu 3,15 yang terdiri dari nilai pengalaman integritas sebesar 2,59 dan nilai potensi integritas sebesar 4,29, nilai yang diperoleh kota Metro tersebut merupakan nilai terendah dari 60 kota yang disurvei.

Penilaian indeks integritas yaitu dengan variabel pengalaman integritas dan potensi integritas. Variabel pengalaman integritas memiliki indikator yaitu pengalaman korupsi dan cara pandang terhadap korupsi, serta sub indikator yang meliputi jumlah atau besaran gratifikasi, frekuensi pemberian gratifikasi, waktu pemberian gratifikasi, arti pemberian gratifikasi dan tujuan pemberian gratifikasi. Variabel potensi integritas memiliki indikator yaitu lingkungan kerja, sistem administrasi, perilaku individu dan pencegahan korupsi, serta sub indikator yang meliputi kebiasaan pemberian gratifikasi, kebutuhan pertemuan di luar prosedur, keterlibatan calo, fasilitas di sekitar lingkungan pelayanan, suasana atau kondisi di sekitar pelayanan, kepraktisan Standar Operasional Pelayanan (SOP), keterbukaan informasi, pemanfaatan teknologi informasi, keadilan dalam layanan, ekspektasi petugas terhadap gratifikasi, perilaku pengguna layanan, tingkat upaya anti korupsi dan mekanisme pengaduan masyarakat.

Berdasarkan pada penilaian indeks integritas nasional untuk layanan publik di daerah yang diperoleh kota Metro tersebut, pemerintah kota Metro melakukan upaya-upaya perbaikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mewujudkan kota Metro sebagai kota yang berintegritas tinggi. Upaya-upaya yang dilakukan antara lain dengan melakukan perbaikan kualitas pelayanan publik menjadi lebih mudah dan cepat, membangun komitmen integritas di lingkungan pemerintah kota Metro, pencanangan wilayah menuju bebas korupsi dan sebagainya. Penandatanganan surat perjanjian antikorupsi berdasarkan surat Nomor 498/III.15/HK/2012 tentang penetapan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kota Metro sebagai zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi (Harian Lampost, 5 Juni 2012). Zona menuju bebas

korupsi merupakan suatu program yang dicanangkan oleh pemerintah kota Metro agar kota Metro bersih dari korupsi. Penganangan zona menuju bebas korupsi di Metro sejak 4 Juni 2012 lalu merupakan yang pertama di Lampung dan sebagian kecil kota-kota di Indonesia. Penganangan dihadiri oleh wakil dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan dan RB), serta Komisi Ombudsman Nasional (Harian Lampost, 4 Juni 2012).

Pemerintah provinsi Lampung mengapresiasi penganangan zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi oleh pemerintah kota Metro. Metro menjadi satu-satunya daerah di Lampung yang telah mencanangkannya sehingga pemerintah provinsi Lampung berharap kabupaten dan kota lainnya untuk dapat segera menyusul mencanangkan program tersebut (<http://lampung.tribunnews.com/2012/06/04/pemprov-dukung-metro-zona-bebas-korupsi> diakses 28 November 2012). Pemerintah Kota Metro telah berupaya melakukan langkah perbaikan terhadap pelayanan publik, sekaligus melakukan kampanye dan sosialisasi antikorupsi kepada masyarakat, dan penindakan terhadap pemberi pelayanan publik yang menerima suap atau gratifikasi. Sosialisasi kepada masyarakat digencarkan. Baliho antikorupsi ada di setiap kecamatan dan kelurahan. Semua Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dilibatkan dalam sosialisasi ini. Semua pejabat eselon II, III, IV di Kota Metro menandatangani Pakta Integritas antikorupsi. Pemerintah Daerah Kota Metro juga telah berupaya menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan KPK dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik, pasca-survei Indeks Integritas Nasional tahun 2011 lalu. Kota Metro berupaya menjadi kota berintegritas tinggi

yang mampu melayani warganya dengan baik, dan dapat mengelola anggaran publik, serta melaksanakan pembangunan kota ini secara akuntabel dan transparan terpercaya (*Sumber/Bahan: Bappeda Kota Metro. <http://www.antaralampung.com/print/264416/metro-menuju-kota-berintegritas-tinggi> diakses 19 April 2013*).

Pemerintah Kota Metro yang mendapat nilai terendah indeks integritas tahun 2011 dapat menerima penilaian tersebut secara positif. Walikota Metro, Lukman Hakim mengapresiasi KPK yang telah membuka mata publik, terutama aparatur pemerintah daerah, tentang pentingnya perbaikan sektor layanan publik guna menciptakan pelayanan publik yang berkualitas dan berintegritas. Bahkan, Walikota Metro datang ke KPK mendengarkan ekspos dan berdialog tentang survei tersebut. Pemerintah kota Metro juga menindaklanjutinya dengan mengundang Direktur Penelitian dan Pengembangan (Litbang) KPK datang ke Metro untuk menjelaskan dan berdialog langsung dengan jajaran pemerintah daerah untuk memperoleh masukan lebih lanjut dalam perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik.

Upaya perbaikan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Metro dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mewujudkan kota Metro sebagai kota yang berintegritas tinggi ternyata membuahkan hasil. Nilai indeks integritas nasional untuk pelayanan publik di daerah kota Metro tahun 2012 meningkat signifikan dengan peningkatan skor lebih dari 2 poin, sehingga total skor nilai integritas yang diperoleh yaitu 5,31. Berdasarkan hasil survei tersebut, Metro berada pada urutan ke-4 nasional yang skor indeks integritasnya mengalami kenaikan signifikan, dari semula 3,15 menjadi 5,31. Meskipun nilai indeks

integritas yang diperoleh kota Metro pada tahun 2012 sudah mengalami kenaikan, namun nilai tersebut masih belum maksimal. Nilai indeks integritas yang seharusnya dapat dicapai oleh pemerintah kota Metro yaitu nilai 6,00 sebagai standar nilai indeks integritas nasional atau bahkan lebih dari nilai 6,00. Oleh karenanya, pemerintah kota Metro perlu meningkatkan upayanya agar tahun 2013 nilai indeks integritas nasional kota Metro dapat naik kembali.

Peneliti tertarik untuk meneliti strategi pemerintah kota Metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi karena langkah-langkah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Metro untuk memperbaiki pelayanan publik dan meningkatkan nilai integritas nasional layanan publik cukup berhasil. Peningkatan prestasi indeks integritas nasional dalam pelayanan publik tahun 2011 dari skor 3,15 mengalami kenaikan yang signifikan urutan keempat nasional pada tahun 2012 dengan perolehan skor sebesar 5,31 dengan kenaikan skor lebih dari 2 poin dari tahun sebelumnya. Meskipun nilai yang diperoleh kota Metro belum mencapai nilai 6 sebagai standar indeks integritas nasional, tetapi dengan adanya hasil peningkatan prestasi tersebut, maka upaya perbaikan Pemerintah Kota Metro dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mewujudkan kota Metro sebagai kota yang berintegritas tinggi tersebut diharapkan dapat memberikan informasi terkait upaya perbaikan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Metro sehingga Kabupaten atau Kota lainnya dapat menerapkan upaya-upaya tersebut untuk meningkatkan prestasinya masing-masing.



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan strategi Pemerintah Kota Metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pelaksanaan strategi yang dilakukan Pemerintah Kota Metro dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam mewujudkan kota yang berintegritas tinggi.

## **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, informasi dan penambahan ilmu pengetahuan dalam khasanah perkembangan ilmu administrasi negara, khususnya yang berkaitan dengan reformasi administrasi.

## 2. Secara praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan-masukan bagi para *stakeholder* Kabupaten atau Kota lain dalam memperbaiki sistem pemerintahan dan lingkungan birokrasi publik yang bebas dari KKN yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan meningkatkan nilai integritas nasional.