

## MENELISIK POLA PEMBAGIAN KERJA KEPALA DAERAH : STUDI DESKRIPTIF AGENDA HARIAN GUBERNUR LAMPUNG

### *STUDYING THE DIVISION OF REGIONAL HEAD OF WORK: DESCRIPTIVE STUDY OF DAILY GOVERNOR AGENDA OF LAMPUNG*

Adi Asmariadi Budi<sup>1)</sup>, Dian Sera Fauzela<sup>2)</sup>, dan Tabrani<sup>3)</sup>

Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Lampung

E-mail: adi.asmariadi@gmail.com

Dikirim 14 Oktober 2019; Direvisi 01 November 2019; Disetujui 27 November 2019

**Abstrak:** Penerapan otonomi daerah di Indonesia telah berhasil menumbuhkan kepemimpinan daerah yang lebih berkualitas dan terdesentralisasi. Kemunculan kepala daerah-kepala daerah inovatif merupakan salah satu indikator keberhasilan tersebut. Namun di sisi lain, kepala daerah juga dituntut untuk menerapkan pola administrasi publik yang baik dan benar. *Good Governance* merupakan salah satu konsep administrasi publik yang mulai dikenal sejak tahun 1990 hingga sekarang. Pola pembagian peran kepemimpinan seperti apakah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di era otonomi? Dan juga dalam penerapan good governance dalam kepemimpinan tersebut? Pertanyaan tersebut menghantarkan riset ini yang memiliki tujuan untuk menelisik pola pembagian peran kepemimpinan antara Gubernur, Wakil Gubernur dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah. Studi deskriptif dengan pendekatan kualitatif digunakan sebagai metode dalam penelitian ini. Agenda harian Gubernur Lampung selama durasi tiga bulan digunakan sebagai data primer. Hasil dari penelitian adalah adanya pola pembagian peran dalam penyelenggaraan pemerintah pada Provinsi Lampung di era otonomi daerah antara Gubernur, Wakil Gubernur dan Organisasi Perangkat Daerah. Rincian peran masing masing adalah: (1) Gubernur berperan dalam membangun jejaring eksekutif dalam upaya untuk membangun kinerja pemerintahannya; (2) Wakil Gubernur berperan dalam membangun publisitas dan kepercayaan publik terhadap pemerintahannya; dan (3) Kepala OPD berperan dalam membangun kinerja birokrasi secara profesional. Prinsip *participation* dan *consensus orientation* dalam konsep *good governance* merupakan dua prinsip yang paling dominan dalam penerapan pembagian peran tersebut.

**Kata kunci:** otonomi daerah, *good governance*, kepemimpinan daerah, pembagian peran kepemimpinan.

**Abstract:** *The implementation of regional autonomy in Indonesia has grown more qualified and desentralized regional leadership. The emergence of innovative regional leaders is one of indicators of that successfulness. But in the other side, regional leader also pushed to implement public administration in good and right way. Good governance is one of public administration concept that has been known since 1990 until now. What kind of leadership roles division pattern in regional autonomy? And also the implementation of good governance on that leadership? Those questions delivered this research into its research purpose to probe leadership roles division pattern between governor, vice governor, and regional structural organization (OPD) in organizing regional government in regional autonomy era. A descriptive study with qualitative approach was used as a method in this research. Daily agenda of Lampung Governor in three months duration were used as primary data. The results of this research was found that there is a pattern on leadership roles division in organizing government in Lampung Province in regional autonomy era between governor, vice governor, and OPD. Details of that leadership roles are: (1) Governor has a role on building executive network in an attempt of building their government performance; (2) Vice governor has a role on building publicity and public trust on their government; and (3) Head of OPD has a role on building bureaucracy performace professionally. The principal of participation and consensus orientation in good governance concept are two dominant principals in implementation of that leadership roles division..*

**Keywords:** *regional autonomy, good governance, regional leadership, leadership roles division.*

## PENDAHULUAN

Otonomi daerah telah membangun pola kepemimpinan daerah yang tidak terpusat layaknya era sentralisasi. Munculnya kepala daerah-kepala daerah inovatif di Indonesia merupakan salah satu bukti terbangunnya kualitas kepemimpinan daerah di era desentralisasi. Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu langkah yang dianggap strategis. Otonomi daerah dianggap sebagai jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumber daya masyarakat. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari sumber pembiayaan pembangunan yang lain tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan pembagian dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek besar. Menurut Firman (2009) dampak dari berjalannya otonomi daerah adalah:

- Perubahan kondisi politik dan sosio ekonomi Negara;
- Pemerintah daerah menjadi lebih responsif;
- Pemerintah daerah dapat mememanajemen aspirasi dan potensi daerahnya masing-masing;
- Pelayanan publik menjadi lebih efektif;
- Pemimpin politik menjadi lebih dekat dengan konstituennya.

Di sisi lain, daerah otonom juga harus memenuhi pola administrasi publik agar sistem pemerintahan di daerah dapat

terselenggara dengan baik. Untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya, penyelenggara Negara memerlukan proses manajemen, sehingga lahirlah konsep-konsep administrasi publik, mulai dari administrasi publik model klasik, *New Public Management* (NPM), hingga *Good Governance* yang mulai muncul sejak tahun 1990 (Kurniawan, 2007). Keberadaan konsep klasik ditandai dengan adanya konsep Negara bangsa, prinsip permasalahan moral dan kehidupan politik, kebutuhan organisasi penegakan hukum, adanya empat belas prinsip organisasi Fayol sebagai dasar ilmu organisasi serta pemisahan antara birokrasi dan politik. Pada tahapan selanjutnya yaitu, *New Public Management* ditandai dengan pelayanan terhadap masyarakat yang efektif dan efisien dan pengaplikasian ide sektor privat pada sektor publik. Konsep NPM memiliki beberapa prinsip dasar yaitu: penanganan manajemen yang profesional, keberadaan standar dan ukuran kinerja, kompetisi dalam pelayanan publik, penekanan pada gaya sektor privat dan menekankan pada pentingnya sumber daya manusia dan teknologi. Selanjutnya konsep yang berkembang adalah *Good Governance*. *Good Governance* menurut Sumodiningrat (1999: 251) didefinisikan sebagai upaya pemerintahan yang amanah dan untuk menciptakan *good governance* pemerintahan perlu melaksanakan desentralisasi dan menyelenggarakan pemerintahan yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Pada pelaksanaan *good governance* terdapat beberapa prinsip yang harus dipatuhi antara lain adalah profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, partisipasi dan supremasi hukum. Dalam penyelenggaraan *good governance* terdapat tiga unsur yang terlibat yaitu: pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Pemerintah di sektor publik tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam pengambilan kebijakan. Pemerintah membutuhkan campur tangan swasta dan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan.

Keberadaan sektor publik memiliki tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, salah satu konsep yang muncul adalah otonomi daerah. Konsep ini berlaku sebagai dampak berakhirnya pemerintahan orde baru. Konsep ini mulai dijalankan pada tahun 1999 melalui undang-undang otonomi daerah. Dasar hukum yang mengatur otonomi daerah adalah Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Berdasarkan beberapa dampak otonomi daerah diatas, kepala daerah menjadi lebih dekat dengan masyarakat yang telah memilihnya secara langsung dan dapat menampung aspirasi langsung dari masyarakat. Namun di sisi lain kepala daerah juga harus mampu menunjukkan kinerja pemerintahannya melalui konsep administrasi publik secara benar dan baik. Pola profesionalitas pemerintah daerah dan juga pembangunan simpati masyarakat menjadi menarik untuk ditelisik melalui riset ini. Penyelenggaraan pemerintah seperti apakah? Hingga pembagian peran kepemimpinan seperti apakah di era desentralisasi dan otonomi daerah saat ini? Riset ini menggali tersebut.

## RUMUSAN MASALAH

- a. Bagaimana pola pembagian peran kepemimpinan pemerintah daerah di era otonomi daerah berdasar kasus di Pemerintah Daerah Provinsi Lampung?
- b. Bagaimanakah implementasi pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui sudut pandang kepemimpinan daerah?

## TUJUAN

Menelisik pola pembagian peran kepemimpinan antara Gubernur, Wakil Gubernur dan Organisasi Perangkat Daerah dalam penyelenggaraan

pemerintahan daerah di era otonomi daerah.

## Ruang Lingkup

Kepemimpinan daerah yang ditelisik dalam riset ini dilakukan melalui data agenda kerja harian Gubernur Lampung dalam kurun waktu Juli 2019-September 2019.

## TINJAUAN PUSTAKA

### (1) Birokrasi

Administrasi Publik menurut Barton dan Chappel dalam Keban (2008:5) dinyatakan sebagai pekerjaan yang dilakukan pemerintah atau "*the work of government*". Pada pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut harus merujuk pada birokrasi. Birokrasi mutlak diperlukan untuk memfasilitasi fungsi pemerintahan dan demokratisasi. Tidak ada Negara, tidak ada pemerintah dan tidak ada demokrasi yang berfungsi tanpa suatu birokrasi (Friedrich, 1950:57). Max Weber menyatakan bahwa birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk pelaksanaan kontrol imperatif atas tindakan manusia dan dapat mencapai derajat efisiensi teknis yang tertinggi (Weber, 1947:337). Secara ideal birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk pelaksanaan kontrol imperatif atas manusia. Birokrasi rasional karena bersandar pada otoritas legal-rasional yang berisikan lima prinsip dasar berikut : (1) standardisasi dan formalisasi; (2) pembagian kerja dan spesialisasi; (3) hierarki otoritas; (4) profesionalisasi dan (5) dokumentasi tertulis (Weber, 1947:332).

### (1). Standardisasi dan Formalisasi

Pembahasan standardisasi menurut Max Weber merujuk kepada standardisasi proses kerja dan standardisasi keterampilan pekerja sebagai metode yang rasional untuk mengkoordinasikan dan mengontrol aktivitas kerja. Sedangkan formalisasi adalah tingkat sejauh mana peraturan dan komunikasi ditulis (Robbins,

1994:103). Pada organisasi pemerintah, formalisasi ada dalam bentuk pedoman kebijakan, kerangka acuan kerja, petunjuk teknis evaluasi dan peninjauan kembali program (Alavi dkk, 2010:87).

#### (2) Pembagian Kerja dan Spesialisasi

Pembagian kerja didefinisikan sebagai perincian tugas-tugas ke dalam komponen-komponen sederhana yang dapat dilaksanakan berdasarkan suatu basis yang berulang-ulang (Robbins & Barnwell, 2002:36-37). Spesialisasi memungkinkan pekerja menjadi ahli di bidangnya, meskipun pekerjaannya mungkin hanya satu bagian kecil dari keseluruhan organisasi (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 :17). Max Weber mengadopsi prinsip pembagian kerja dan spesialisasi ke dalam tipe ideal birokrasi. Dalam birokrasi pembagian kerja mengacu pada era yurisdiksi resmi dari pejabat. Pembagian kerja merupakan kontras dari tugas-tugas yang samar dan tidak sistematis dalam sistem-sistem patrimonial. Pada konsep administrasi publik klasik pembagian kerja dan spesialisasi memiliki peranan yang penting sebagai salah satu prinsip administrasi.

#### (3). Hierarki otoritas

Max Weber (1947:333) menyatakan bahwa anggota organisasi mentaati otoritas pejabat hanyalah dalam kapasitasnya sebagai anggota organisasi dan yang dipatuhinya semata-mata adalah hukum.

#### (4). Profesionalisasi

Profesionalisasi adalah pengembangan tipe dan level pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk perilaku profesional (Yates, 2009:88-90).

#### (5). Dokumentasi Tertulis

Dokumentasi tertulis yang ada secara terus-menerus dibutuhkan dalam mendukung keberadaan birokrasi. Dokumen tertulis menurut Tompkins (2005:52) adalah pencatatan keputusan-

keputusan administratif dalam tulisan yang membantu operasional.

Pada kenyataannya, konsep birokrasi Max Weber di Indonesia baru sebatas sketsa semata dan belum berada pada tahap pengaplikasian secara menyeluruh di organisasi pemerintah. Sehingga butuh upaya dari segala pihak untuk melakukan sinergitas dalam menciptakan birokrasi yang baik dan bermuara pada kesejahteraan masyarakat.

#### (6). *Good Governance*

*Good Governance* didefinisikan oleh Sumodiningrat (1999: 251) sebagai upaya pemerintahan yang amanah dan untuk menciptakan *good governance* pemerintahan perlu melaksanakan desentralisasi dan menyelenggarakan pemerintahan yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Dalam upaya pelaksanaan *good governance*, UNDP sebagaimana telah dikutip Lembaga Administrasi Negara (2000 :7) mengajukan prinsip-prinsip *good governance* sebagai berikut:

##### a. *Participation*

Setiap warga negara memiliki hak suara dalam membuat keputusan baik langsung maupun secara tidak langsung. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara.

##### b. *Rule of Law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa memandang setiap perbedaan yang ada terutama hal-hal yang menyangkut hak asasi manusia.

##### c. *Transparency*

Transparansi dibangun berdasarkan kebebasan arus informasi. Arus informasi dapat diterima langsung oleh mereka yang membutuhkan, tetapi juga dapat diawasi perkembangannya.

##### d. *Responsiveness*

Lembaga-lembaga harus memiliki sifat yang mau memberikan pelayanan yang terbaik.

e. *Consensus Orientation*

*Good governance* mampu menjadi titik temu antara perbedaan-perbedaan yang ada dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

f. *Equity*

Semua warga negara baik perempuan ataupun laki-laki memiliki kesempatan yang sama dalam meningkatkan kesejahteraan.

g. *Effectiveness and Efficiency*

Proses-proses yang terjadi di lembaga-lembaga sebaiknya menghasilkan *output* yang sesuai.

h. *Accountability*

Para pembuat keputusan baik pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dapat mempertanggungjawabkan hasil keputusan kepada masyarakat.

i. *Strategic Vision*

Pemimpin publik harus memiliki pandangan ke depan mengenai *good governance* dalam menunjang proses pembangunan.

Dalam penyelenggaraan *Good Governance* terdapat tiga unsur yang terlibat yaitu: pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Semua unsur yang terlibat dalam *good governance* merupakan pilar utama *good governance* yang memiliki tujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (Sedarmayanti, 2009:280).

(7). Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan

kewenangan (Haris, 2007:4). Menurut Josef Riwo Kaho (1997:12), tujuan desentralisasi adalah: (a) mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan, (b) dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat, (c) dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan, (d) dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah, (e) mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat, (f) dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, bahwa desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Menurut Haris (2007:4), otonomi daerah merupakan “Kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang –undangan”.

Pemerintah Republik Indonesia mengakomodir keberadaan otonomi daerah melalui keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sumodiningrat (1999:255) mengemukakan bahwa hakikat otonomi adalah meletakkan landasan pembangunan yang tumbuh

berkembang dari rakyat, diselenggarakan secara sadar dan mandiri oleh rakyat. Isu otonomi daerah diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan mengembangkan paradigma pembangunan manusia yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku pembangunan.

Penyandingan antara pembagian peran penyelenggaraan pemerintahan dalam birokrasi, proses partisipasi dalam *good governance*, hingga pola kepemimpinan dalam pemerintahan terdesentralisasi merupakan titik posisi dimana riset ini berdiri. Penelidikan pembagian peran dalam kepemimpinan daerah dan juga penerapan *good governance* pada pola kepemimpinan daerah menjadi celah dalam peninjauan pustaka dan juga dasar dari pelaksanaan riset ini.

## METODE PENELITIAN

Untuk memperoleh hasil penelitian yang akurat mengenai Menelisis Pola Pembagian Peran Kerja Daerah: Studi Deskriptif Agenda Harian Gubernur Lampung, maka diuraikan metodologi penelitian sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif. Menurut Bogdan dan Biklen (1992:21-22) penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. Pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan dan atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, dan atau organisasi tertentu dalam suatu konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif dan holistik. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang sifatnya umum terhadap kenyataan sosial dan perspektif partisipan. Pemahaman tersebut tidak ditentukan lebih dahulu, tetapi didapat setelah melakukan analisis

terhadap kenyataan sosial yang menjadi fokus penelitian. Studi deskriptif dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan deskripsi akurat dari manusia, kejadian ataupun situasi (Saunders & Lewis, 2012). Kualitatif deskriptif merupakan metode yang dapat digunakan untuk memahami secara komprehensif kejadian harian dari suatu sampel riset yang dianalisis (Magilvy & Thomas, 2009).

### 2. Waktu dan Lokasi

Pemerintah Daerah Provinsi Lampung merupakan lokasi dimana penelitian ini dilaksanakan yang dilakukan pada September hingga November 2019.

### 3. Sumber Data

Menurut Arikunto (2002 :133) penelitian kualitatif memiliki sumber data utama yang bersumber dari kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan yang bersumber dokumen dan lain-lain. Pada penelitian ini sumber data yang digunakan adalah data primer berupa agenda kerja harian Gubernur Lampung mulai dari Juli 2019- September 2019 dengan triangulasi data menggunakan media sosial Gubernur, Wakil Gubernur dan Humas Provinsi Lampung.

Agenda harian Gubernur Lampung merupakan data primer yang digunakan dalam penelitian ini untuk menelisis pembagian peran kerja antara Gubernur, Wakil Gubernur, dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berada di bawahnya. Agenda Harian Gubernur Lampung tersebut bersumber dari Biro Humas dan Protokol Provinsi Lampung yang disebarkan melalui Bagian Protokol. Data agenda harian tersebut dalam penelitian ini diambil mulai dari bulan Juli 2019 hingga September 2019, atau selama 3 bulan kepemimpinan. Agenda harian tersebut berupa tabel dalam satu halaman dengan kop Pemerintah Daerah Provinsi dan dilegalkan oleh Kepala Bagian Protokol dan Kepala Biro Humas dan Protokol. Tabel dalam agenda harian tersebut

terdapat beberapa kolom yang diantaranya berisi: nomor, jam, acara, tempat, pakaian, dan keterangan. Pada kolom keterangan diisi dengan jabatan pejabat yang bertanggungjawab atau menghadiri acara tersebut.

Proses validasi dilakukan melalui metode triangulasi dengan menggunakan data sekunder berupa sosial media kepala daerah, dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung. Informasi-informasi yang dipublikasikan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur disesuaikan dengan agenda harian, sehingga proses triangulasi dapat terwujud.

### HASIL DAN PEMBAHASAN

Data agenda harian Gubernur Lampung dalam periode waktu kepemimpinan selama tiga bulan yang diambil sebagai sampel dalam penelitian kualitatif deskriptif ini menjadi data utama riset. Proses analisis dilakukan dengan menggunakan pengolah data Microsoft Excel. Data-data inti dalam agenda harian Gubernur Lampung dikumpulkan dan direkapitulasi dalam elemen-elemen data diantaranya: tanggal, tema/topik acara, lokasi acara, pejabat utama, jenis acara, hadirin acara (*audience1*, *audience2*, dan *audience3*).

Tabel 1. Model tabel untuk proses rekapitulasi data

Tgl	Tema/topik acara	Pejabat utama	Jenis Acara	Audience 1	Audience 2	Audience 3
1 Juli 2019	Audien si KPK	aki l Gu ber nur	eneri ma kunjun gan	Pej abat eksekuti f	PD intern al	-
...	..	.	..	...	..	..

Berikut adalah penjelasan tentang elemen-elemen data dalam kolom tersebut:

- Tanggal merupakan tanggal dimana agenda acara akan dilaksanakan;
- Tema/topik acara merupakan informasi tentang acara yang dihadiri oleh pejabat utama;
- Pejabat utama diklasifikasikan dalam tiga pejabat utama yaitu Gubernur, Wakil Gubernur, dan Kepala OPD;
- Jenis acara merupakan tema acara yang dikategorikan ke dalam beberapa kategori, berdasar rekapitulasi dihasilkan tujuh kategori jenis acara yaitu: menerima kunjungan, menghadiri undangan, rapat/koordinasi, acara rutin, pelantikan, kesepakatan, dan kampanye/sosialisasi;
- Hadirin acara merupakan peserta acara dalam acara yang dihadiri oleh pejabat utama, hadirin acara dibagi ke dalam 3 jenis hadirin yaitu: *audience1* sebagai hadirin utama, dan *audience2* & *audience3* sebagai hadirin pendamping.

Proses validasi dilakukan melalui metode triangulasi media sosial para pejabat utama, yaitu Gubernur Lampung, Wakil Gubernur Lampung, dan OPD. Media sosial Instagram digunakan dalam penelitian ini, dan setiap pejabat utama dalam riset ini memiliki Instagramnya masing-masing. Untuk OPD, Instagram dikelola oleh Sekretariatnya masing-masing. Berdasarkan penelusuran media sosial tersebut, data-data yang tercatat dalam Agenda Harian Gubernur Lampung dapat tervalidasi.

Proses selanjutnya setelah rekapitulasi data agenda harian Gubernur Lampung dilakukan adalah analisis deskriptif terhadap pola pembagian peran antara Gubernur, Wakil Gubernur, dan Kepala

OPD. Proses analisis dilakukan melalui dua jenis analisis yaitu dengan melihat pola jenis acara dan pola hadirin (*audience*) acara yang hadir dalam acara yang dihadiri oleh pejabat utama. Analisis pertama adalah analisis jenis acara digunakan untuk mengetahui kegiatan apa saja yang dilakukan oleh para pejabat utama, dan membandingkan pembagian kerja diantara mereka. Analisis kedua adalah analisis hadirin (*audience*) yang hadir yang digunakan untuk mengetahui dan membandingkan jenis-jenis *audience* yang hadir pada acara pejabat utama.

### Analisis Jenis Acara

Tiap-tiap pejabat utama dalam melaksanakan agenda harian memiliki prioritas acaranya masing-masing, seperti menerima kunjungan ataupun melakukan rapat/koordinasi. Dalam durasi waktu pengambilan data ini, prioritas agenda harian tiap pejabat utama dijumlahkan dan diurutkan dalam sebuah grafik dengan tujuan untuk mengetahui pola dominasi jenis acara yang dihadiri oleh tiap pejabat utama.

Berdasar pada hasil penelusuran dan klasifikasi data, terdapat tujuh klasifikasi jenis acara yang dihadiri atau dilaksanakan oleh pejabat utama. Klasifikasi jenis acara dimaksud diantaranya:

1. Menerima kunjungan, contoh: Menerima audiensi Kepala Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Lampung;
2. Menghadiri undangan, contoh: Memberi sambutan acara konferensi PMII Lampung;
3. Rapat/koordinasi, contoh: Rapat pelaksanaan pelatihan guru PAUD;
4. Acara rutin, contoh: senam bersama;
5. Pelantikan, contoh: Pelantikan pejabat fungsional;

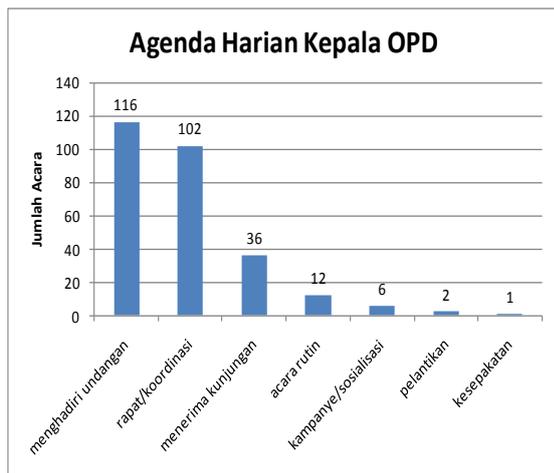
6. Kesepakatan, contoh: Penandatanganan MoU kerjasama;
7. dan kampanye/sosialisasi, contoh: Acara gerakan menanam mangrove.



Gambar 1. Rekapitulasi jenis acara yang dihadiri atau dilaksanakan oleh Gubernur Lampung



Gambar 2. Rekapitulasi jenis acara yang dihadiri atau dilaksanakan oleh Wakil Gubernur Lampung



Gambar 3. Rekapitulasi jenis acara yang dihadiri atau dilaksanakan oleh Kepala OPD

Gambar 1 sampai Gambar 3 menunjukkan hasil analisis urutan jenis acara dimulai dari acara yang paling sering dihadiri. Berdasar pada analisis grafik, setiap pejabat utama memiliki pola agenda jenis acara dominannya masing-masing. Berikut adalah urutan tiga jenis acara teratas dari masing-masing pejabat utama:

1. Gubernur:
  - Menerima kunjungan
  - Menghadiri undangan
  - Rapat/koordinasi
2. Wakil Gubernur:
  - Menghadiri undangan
  - Menerima kunjungan
  - Rapat/koordinasi
3. Kepala OPD:
  - Menghadiri undangan
  - Rapat/koordinasi
  - Menerima kunjungan.

Hasil urutan tiga teratas tersebut menunjukkan pola bahwa Gubernur lebih dominan dalam acara menerima kunjungan, sehingga dalam hal ini Gubernur lebih banyak berperan secara *in house* (tuan rumah) sebagai representasi utama dari pemerintah daerah dalam pelayanan publik. Wakil Gubernur dari hasil riset diketahui lebih dominan dalam acara menghadiri undangan, sehingga dapat dikatakan

bahwa Wakil Gubernur berperan dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat keluar (*out house activity*). Kegiatan kepala OPD berdasar grafik lebih dominan pada kegiatan menghadiri rapat. Namun berdasar pada penelusuran data, kepala OPD paling banyak menghadiri rapat yang diselenggarakan oleh OP (Organisasi Perangkat) eksternal. Kondisi tersebut dalam analisis ini dapat dikategorikan sebagai rapat/koordinasi dengan OP eksternal. Hal ini bersesuaian dengan urutan kedua agenda acara kepala OPD yaitu rapat/koordinasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa kepala OPD lebih dominan dalam acara rapat/koordinasi. Rangkuman yang didapat dari hasil analisis jenis acara didapatkan pola pembagian peran kepala daerah, yaitu Gubernur berperan sebagai representasi pemerintah daerah di dalam (*in house government*) dan Wakil Gubernur sebagai representasi pemerintah daerah di luar (*out house government*). Sedangkan para kepala OPD berperan sebagai koordinator pemerintahan melalui kegiatan-kegiatan yang lebih spesifik atau teknis.

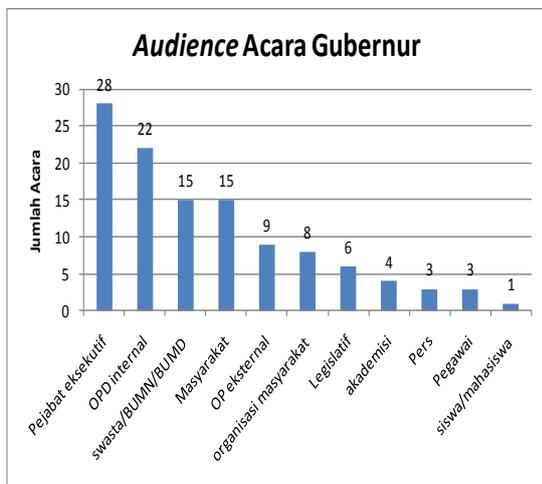
#### Analisis Hadirin (*audience*) yang Hadir

Jenis *audience* yang hadir dalam kegiatan-kegiatan pejabat utama dianalisis secara deskriptif melalui data agenda harian Gubernur untuk mengetahui pola dan jenis *audience* yang hadir bersama pejabat utama. Hasil rekapitulasi didapatkan 11 klasifikasi jenis *audience*, diantaranya:

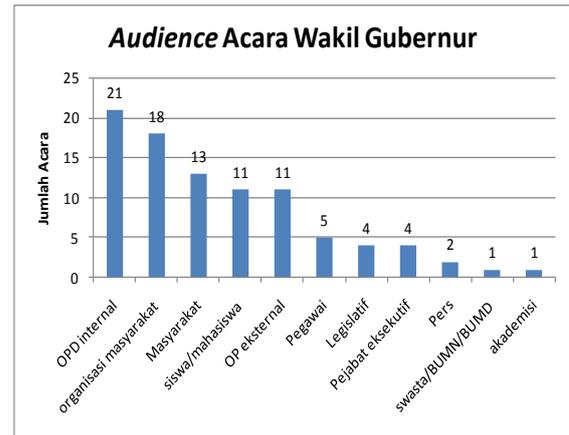
1. Pejabat eksekutif: pejabat dari sektor eksekutif di luar Pemerintah Provinsi Lampung
2. OPD internal: OPD di bawah Pemerintah Provinsi Lampung
3. OP eksternal: OP selain atau di luar Pemerintah Provinsi Lampung
4. Swasta/BUMN/BUMD: perusahaan swasta atau perusahaan milik Negara/daerah

5. Legislatif: institusi legislatif/dewan perwakilan rakyat
6. Masyarakat: masyarakat/publik
7. Organisasi masyarakat: organisasi masyarakat/lembaga swadaya masyarakat/organisasi profesi
8. Pegawai: pegawai di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung
9. Akademisi: akademisi di perguruan tinggi atau lembaga penelitian
10. Pers: wartawan, redaktur, dll.
11. Siswa/Mahasiswa: pelajar sekolah atau mahasiswa perguruan tinggi.

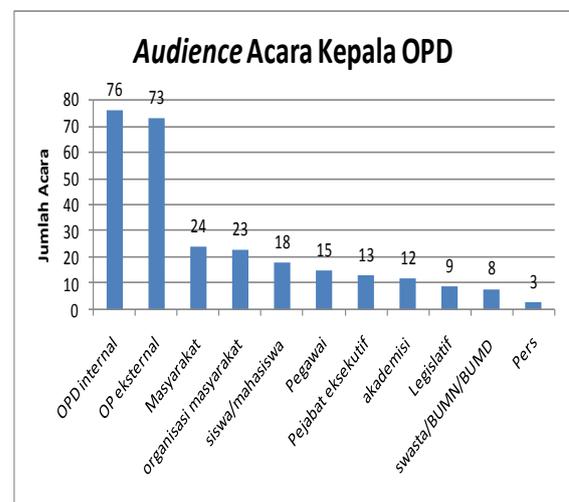
*Audience* yang digunakan dalam analisis data riset ini adalah *audiencel* yaitu sebagai hadirin utama. Hal itu dilakukan karena hadirin utama duduk sebagai orang yang berkepentingan secara langsung terhadap acara yang dihadapinya dan juga dihadiri oleh pejabat utama.



Gambar 4. Peserta/*audience* acara Gubernur



Gambar 5. Peserta/*audience* acara Wakil Gubernur



Gambar 6. Peserta/*audience* acara Kepala OPD

Tiap pejabat utama ternyata memiliki pola *audience* yang berbeda-beda. Berikut adalah urutan tiga terbesar *audience* tiap pejabat utama:

1. Gubernur:
  - Pejabat eksekutif
  - OPD internal
  - Swasta/BUMN/BUMD
2. Wakil Gubernur:
  - OPD internal
  - Organisasi masyarakat
  - Masyarakat
3. Kepala OPD:
  - OPD internal
  - OP eksternal
  - Masyarakat.

Hasil urutan tersebut memperlihatkan pola yang menarik dari *audience* tiap pejabat utama. *Audience* acara Gubernur lebih dominan para pejabat eksekutif, dengan agenda yang paling sering adalah menerima kunjungan. Hal ini dapat dianalisis bahwa Gubernur lebih banyak menerima kunjungan dari para pejabat eksekutif. *Audience* Wakil Gubernur dan juga kepala OPD berdasar pada urutan teratas adalah OPD internal. Namun berdasar pada analisis jenis acara yang dihadiri antara Wakil Gubernur dengan OPD internal dan juga Kepala OPD dengan OPD internal, acara yang paling dominan dan sering dilaksanakan adalah rapat/koordinasi, hal itu pun juga dilakukan oleh Gubernur. Maka berkaitan dengan hal tersebut, *audience* OPD internal dapat dihilangkan dalam proses analisis ini dengan tujuan untuk mendapatkan perbedaan peran mendasar diantara ketiga pejabat utama. Setelah proses penghilangan OPD internal dari urutan *audience*, maka akan terlihat bahwa *audience* dominan dari Wakil Gubernur adalah organisasi masyarakat, dan *audience* dominan dari kepala OPD adalah OP eksternal.

Pembagian peran penyelenggaraan pemerintah antar pejabat utama berdasar pada analisis jenis acara dan analisis *audience* dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Gubernur berperan dalam membangun kinerja pemerintah dengan menjalin keeratan hubungan antar pejabat eksekutif di luar pemerintahannya;
- Wakil Gubernur berperan dalam membangun kepercayaan pemerintah melalui kerja-kerja yang dilakukan diantara organisasi masyarakat yang merupakan representasi dari sektor publik. Publikitas ini dapat dikaitkan pula

- dengan kerja politik dalam membangun suara dari masyarakat;
- Kepala OPD berperan dalam membangun kinerja birokrasi profesional, hal ini terlihat melalui jalinan kerja dengan OP eksternal yang merupakan instansi/lembaga lain diluar Pemerintah Provinsi Lampung sebagai rekan kerja dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terhadap jenis acara dan hadirin yang telah dilakukan, terlihat bahwasanya konsep birokrasi tetap menjadi kebutuhan dalam memfasilitasi fungsi pemerintah. Prinsip dasar birokrasi yang sampai saat ini tetap harus dipakai adalah standarisasi dan formalisasi, pembagian kerja, hierarki otoritas serta dokumentasi tertulis.

Prinsip standarisasi dan formalisasi menjadi hal yang penting mengingat semua kegiatan yang dilaksanakan oleh Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD merupakan representasi dari pemerintah daerah. **Standardisasi** menurut Max Weber merujuk kepada standarisasi proses kerja dan metode rasional yang digunakan untuk mengontrol aktivitas kerja. Keberadaan standarisasi menjadi penting mengingat setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD, dalam hal ini merujuk pada jenis acara dan hadirin yang menghadiri. Prinsip birokrasi selanjutnya yang harus dilakukan adalah **pembagian kerja**. Pembagian kerja didefinisikan sebagai perincian tugas-tugas ke dalam komponen-komponen sederhana yang dapat dilaksanakan secara berulang-ulang. Pada analisis yang telah dilakukan yaitu analisis jenis acara dan analisis hadirin yang telah dilakukan. Pembagian kerja berupa merincikan tugas-tugas dalam komponen-komponen yang lebih kecil. Upaya tersebut menjadi mutlak mengingat

banyaknya acara yang harus dihadiri oleh Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD serta banyaknya jenis *audience* yang harus bertemu dengan Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD. Pembagian kerja menjadi hal yang wajib untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pekerjaan.

Selanjutnya kegiatan yang dihadiri oleh Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD akan menghasilkan setiap output kegiatan yang terdokumentasi secara baik dalam dokumen tertulis. **Dokumentasi tertulis** didefinisikan menjadi pencatatan keputusan-keputusan administratif dalam tulisan-tulisan yang membantu operasional (Tompkins, 2005:52). Dokumentasi tertulis harus ada secara terus-menerus untuk mendukung keberadaan birokrasi. Dokumen tertulis tersebut pada akhirnya akan bermuara pada keputusan-keputusan administratif yang diambil untuk mendukung pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Keputusan-keputusan administratif yang telah diputuskan akan mengalami **formalisasi** dalam bentuk pedoman kebijakan ataupun petunjuk teknis evaluasi. Banyaknya kegiatan yang dilaksanakan oleh Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD menuntut adanya **hierarki otoritas**. Hierarki otoritas yang paling ditaati oleh anggota organisasi adalah hukum.

Berdasarkan analisis jenis acara dan audien yang hadir pada setiap kegiatan yang dilakukan oleh Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD, upaya pelaksanaan otonomi daerah telah dilakukan di Provinsi Lampung. Otonomi daerah sendiri didefinisikan sebagai peletakan landasan pembangunan yang tumbuh berkembang dari rakyat, diselenggarakan secara sadar dan mandiri oleh rakyat (Sumodiningrat, 1999:255). Untuk mencapai tujuan tersebut, pelibatan rakyat menjadi hal yang mutlak dilakukan. Pelibatan rakyat diwujudkan dalam bentuk banyaknya audiensi yang dilakukan oleh

Wakil Gubernur dan Kepala OPD. Audiensi yang dilakukan untuk menampung semua aspirasi dari masyarakat secara umum, melihat semua potensi yang dimiliki daerah dari sudut pandang swasta dan masyarakat serta menyiapkan strategi meningkatkan kemampuan daerah. Hal ini akan mampu mengembangkan kemampuan SDM lokal di Provinsi Lampung dan pada akhirnya menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Masyarakat sebagai unsur yang terlibat dalam pembangunan merupakan bagian yang berusaha untuk dirangkul oleh Wakil Gubernur dan Kepala OPD berdasarkan hasil analisis jenis acara dan hadirin yang dilaksanakan dalam kurun waktu 3 bulan. Hal ini ditunjukkan melalui audiensi dan banyaknya kegiatan kunjungan ke luar yang dilakukan oleh Wakil Gubernur dan Kepala OPD, Sedangkan Gubernur lebih banyak berhubungan dengan unsur pemerintah dan menerima kunjungan dari luar baik dari sektor swasta atau pemerintah lainnya.

Sinergitas antara Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD dalam merangkul semua unsur dalam penyelenggaraan pemerintah yaitu : unsur pemerintah, swasta dan masyarakat akan menciptakan pemerintahan yang demokratis. Tujuan akhir yang ingin dicapai adalah pemerintahan yang baik (*good governance*). Pada prakteknya diharapkan setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah adalah kebijakan yang memiliki nilai dengan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasar pada ekonomi, efisiensi dan efektifitas.

## KESIMPULAN

Pola pembagian peran penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan melalui studi deskriptif pada kasus Pemerintah Provinsi Lampung menghasilkan beberapa temuan menarik dalam penyelenggaraan pemerintah di era otonomi daerah. Agenda

Harian Gubernur Lampung sebagai data primer dalam riset ini memberikan pembagian peran yang terpola berdasar pada hasil rekapitulasi data selama durasi waktu tiga bulan agenda harian.

Menurut studi deskriptif, peran kepemimpinan terbagi dalam tiga pembagian peran utama yaitu antara Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD. Hasil analisis data, setiap unsur kepemimpinan daerah tersebut memiliki pola peran kepemimpinan yang dapat ditemukan sebagai berikut:

1. Gubernur berperan dalam membangun jejaring eksekutif dalam upaya untuk membangun kinerja pemerintahannya;
2. Wakil Gubernur berperan dalam membangun publisitas dan kepercayaan publik terhadap pemerintahannya; dan
3. Kepala OPD berperan dalam membangun kinerja birokrasi secara profesional.

Pada strategi mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), dilakukan upaya pembagian peran Gubernur, Wakil Gubernur dan Kepala OPD. Masing-masing peran saling bersinergi untuk merangkul tiga unsur yang menopang penyelenggaraan yaitu: pemerintah, swasta dan masyarakat. Sinergitas ketiga unsur tersebut menjadi penting dalam mengambil kebijakan pemerintah. Sehingga apabila dikaitkan dengan penerapan *good governance* dalam pola pembagian peran kepemimpinan tersebut, maka prinsip *participation* dan *consensus orientation* merupakan dua prinsip yang paling dominan dalam penerapan pembagian peran tersebut. Pembangunan kepercayaan publik merupakan bagian dari *participation* dan pembangunan jaringan sinergi merupakan bagian dari *consensus orientation*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alavi, M.M., Almashaqba., Z.M.S., Al-Qeed, M.A.N., 2010. *The Classical Theory Organisation and it's Relevance*. International Research Journal of Finance and Economics. Issue 41.87.
- Arikunto, S. 2002. *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta. PT. Rineka Jaya. 133.
- Bogdan, R dan S. Biklen. 1992. *Qualitative Ressearch for Education*. Boston. MA: Allyn and Bacon. 21 -22.
- Firman, T. 2009. *Local Government Proliferation In Indonesia : Toward A Fragmentation of Regional Development*. Review of urban & regional development studies, 21(2/3), 143-157
- Friedrich, Carl J. 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Ginn and Company. Boston. U.S.A. 57.
- Kaho, J.R. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada. 12
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik (Konsep, Teori, dan Isu)*. Yogyakarta: Gava Media. 5.
- Kurniawan, T. (2007). Pergeseran Paradigma Administrasi Publik : dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke *Good Governance*. *Jurnal Ilmu Negara*, 7, 52-70.
- Lembaga Administrasi Negara. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta. Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan. 5-7
- Magilvy, J. K., & Thomas, E. (2009). A first qualitative project: Qualitative descriptive design for novice Researchers: Scientific inquiry.

- Journal for Specialists in Pediatric Nursing*, 14(4), 298–300.  
<https://doi.org/10.1111/j.1744-6155.2009.00212.x>
- Robbins, S.P., 1994. *Teori Organisasi : Struktur, Desain & Aplikasi*. Jakarta. Penerbit Arcan.103.
- Robbins, S.P., & Barnwell N. 2002. *Organisation Theory : Concepts and Cases*. Fourth Edition Australia : Pearson Education Australia Pty Ltd. 36-37.
- Rosenbloom, D.H and Robert S. Kravchuk. 2005. *Public Administration : Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. Boston. Mc Graw Hill. 17
- Saunders, M., & Lewis, P. (2012). *IN BUSINESS & An Essential Guide to Planning Your Project*. Trans-Atlanti.
- Sedarmayanti, 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Refomasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*. Bandung. Refika Aditama. 280.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat & JPS*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama. p. 251
- Tompkins, Jonathan R., 2005. *Organization Theory and Public Management*. Belmont: Thomson Wadsworth.52.
- Weber, Max. 1947. *From Max Weber : Essays in Sociology*. Edited by H.H. Gerth and C. Wright Mills. New York. Oxford: Oxford University Press.332.
- Yates, Shirley M. 2009. Professional Competencies : Perspectives dan Challenges for the Tertiary Sector, *in International Perspectives on Competence in the Workplace : Implication for Research, Policy and Practice*. Edited by Christine R. Velde. London: Springer Science Business Media B.V., 87-100.
- Haris, Samsudin. 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta. LIPPI pres. 52