

**IMPLEMENTASI PRINSIP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN YANG
BAIK (*GOOD GOVERNANCE*) PADA BADAN PENGAWASAN
DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN**

*THE IMPLEMENTATION OF TRANSPARENCY AND
ACCOUNTABILITY PRINCIPLES IN THE EFFORT TO APPLY
THE GOOD GOVERNANCE AT REGIONAL CONTROL
BOARD SOUTH SULAWESI PROVINCE*

SRI LESTARI



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2008

**IMPLEMENTASI PRINSIP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM
RANGKA MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD
GOVERNANCE*) PADA BADAN PENGAWASAN DAERAH PROVINSI
SULAWESI SELATAN**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh

SRI LESTARI

kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

TESIS

IMPLEMENTASI PRINSIP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM RANGKA MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*) PADA BADAN PENGAWASAN DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN

Disusun dan diajukan oleh

SRI LESTARI

Nomor Pokok PO 906206501

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 12 Desember 2008
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Mengetahui
Komisi Penasehat,

Prof. Dr. Muh. Guntur Hamzah, SH, MH.
Ketua

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Dr. Anshori Ilyas, SH, MH
Anggota

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. Muzakkir, SH, MH.

Prof. Dr. dr. A. Razak Thaha, M.Sc

PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas perkenan-Nyalah penulis dapat dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya. Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu syarat dalam rangka penyelesaian studi Ilmu Hukum Kajian Hukum Tata Pemerintahan Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berpartisipasi memberi dukungan moril maupun bantuan materiil. Ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. DR. Muh. Guntur Hamzah, SH, MH sebagai ketua komisi pembimbing dalam penyusunan tesis ini atas segala budi, jasa, informasi dan penuh kesabaran melayani penulis selama penulisan tesis ini dan kepada Bapak DR. Anshori Ilyas, SH, MH selaku anggota komisi pembimbing yang telah memberikan masukan dan motivasi selama penulis berkonsultasi sehingga penulisan tesis ini berjalan dengan baik dan lancar.
2. Bapak Prof. DR. Syamsul Bachri, SH, MH, Bapak Prof. DR. Aminuddin Ilmar, SH, MH dan Bapak Prof. DR. Faisal Abdullah, SH, MH, selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan dan arahan sehingga membuka cakrawala berpikir bagi penulis.

3. Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Sulawesi Selatan yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu pengetahuan.
4. Kepala Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian dan pejabat struktural beserta staf yang telah banyak membantu penulis selama pengumpulan data /keterangan.
5. Teman-teman angkatan V kelas kerjasama Dep. Hukum dan HAM R.I yang turut memberikan masukan, bantuan dan dukungan yang sangat berarti bagi penulis, terutama kepada Linda, Ellen, Rita Nahumury, dan Ana Gafriana yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian penulisan ini.

Teristimewa kepada suami penulis yang telah memberikan motivasi dan pengertiannya mulai dari awal perkuliahan sampai pada penyelesaian tesis ini, serta terima kasih kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Penulis tidak dapat membalas semua jasa yang telah penulis terima, hanya doa yang dapat penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa semoga tetap memberkati kita semua.

Akhirnya segala kritik dan saran pemikiran yang mengarah ke penyempurnaan tesis ini akan penulis terima dengan senang hati. Harapan penulis semoga tesis ini dapat bermanfaat.

Makassar, Desember 2008

Penulis,

ABSTRAK

SRI LESTARI, P0906206501, Implementasi Prinsip Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Rangka Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) Pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan (dibimbing oleh Muh. Guntur Hamzah dan Anshori Ilyas)

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi prinsip Transparansi dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan sejauhmana faktor sumber daya manusia dan sarana prasarana mempengaruhi implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini dilakukan di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan kuesioner. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi prinsip transparansi pada Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan belum optimal karena arus informasi yang masih terbatas, akses masyarakat yang belum mudah/terbatas dan sarana pengaduan yang belum banyak diketahui oleh masyarakat. Implementasi prinsip akuntabilitas pada Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan belum optimal karena kurangnya koordinasi dengan obyek pemeriksaan, adanya aparatur yang kurang memahami tanggungjawabnya, dan terlambatnya laporan hasil pengawasan. Faktor sumber daya manusia yang kurang optimal dan sarana prasarana yang kurang memadai dapat menghambat implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas pada Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan

ABSTRACT

SRI LESTARI, P0906206501. The Implementation of Transparency and Accountability Principles in the Effort to Apply the Good Governance at Regional Control Board South Sulawesi Province (Supervised by Muh. Guntur Hamzah and Anshori Illyas).

The aim of this research was to know the implementation of transparency and accountability principles in the effort to Apply the good governance of Regional Control Board South Sulawesi Province and how far did the human resources and infrastructure influence towards the implementation of transparency and accountability principles at Regional Control Board South Sulawesi Province.

This research was carried out in Province of South Sulawesi. Method used to collect data were interview and questionnaire. The obtained data then were analyzed by using the qualitative analysis and presented descriptively.

The results showed that the implementation of transparency at Regional Control Board South Sulawesi Province has not yet optimal due to the limited information, the restricted access for community and the complain media that has not yet known by the public. The implementation of accountability principle of Regional Control Board South Sulawesi Province had not yet optimal due to the less coordination with the supervising object, there were still the apparatur who did not understand their responsibility and the late report of supervising results. The human resources factors that still less optimal and the inadequate infrastructure all can barrier the implementation of transparency and accountability principle of Regional Control Board South Sulawesi Province.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGANTAR	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Konsep Negara Hukum	10
B. Konsep <i>Good Governance</i>	14
1. Pengertian <i>Good Governance</i>	14
2. Prinsip <i>Good Governance</i>	18
C. Konsep Pengawasan	29
D. Pengawasan Fungsional	35
E. Otonomi Daerah dan Desentralisasi dalam	

perspektif teori	40
F. Kerangka Konseptual	47
G. Definisi Operasional	50
BAB III METODE PENELITIAN	54
A. Tipe dan Sifat Penelitian	54
B. Lokasi Penelitian	54
F. Populasi dan Sampel	55
G. Jenis dan Sumber Data	56
H. Teknik Pengumpulan Data	56
I. Teknik Analisis Data	57
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	58
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	58
B. Implementasi prinsip transparansi dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (<i>Good Governance</i>) pada Badan Pengawasn Daerah Provinsi Sulawesi Selatan	63
1. Arus Informasi Jelas	65
2. Akses Masyarakat	68
3. Mekanisme Pengaduan	73
C. Implementasi prinsip Akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (<i>Good Governance</i>) pada Badan Pengawasn Daerah Provinsi Sulawesi Selatan	79
1. Koordinasi	84
2. Pemahaman Tanggung Jawab	89
3. Laporan Periodik	93

D. Faktor yang mempengaruhi implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas	100
1. Sumber daya manusia	100
2. Sarana dan prasarana	102
BAB V. PENUTUP	106
A. KESIMPULAN	106
B. SARAN	107
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1.	Pandangan Responden Terhadap Penyediaan Informasi Mengenai Pengawasan	65
2.	Pandangan Responden Terhadap Kemudahan Akses Masyarakat Untuk Mendapatkan Informasi Mengenai Pengawasan	70
3.	Pandangan Responden Terhadap Penanganan Pengaduan Masyarakat	74
4.	Tingkat Pengetahuan Responden Terhadap Sarana Pengaduan yang disediakan oleh BAWASDA Provinsi Sulawesi Selatan	76
5.	Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BAWASDA Provinsi Sulawesi Selatan Terhadap Pengaduan Masyarakat Lingkup Provinsi Sulawesi Selatan	77
6.	Pendapat Responden Tentang Pemahaman tanggung Jawab Aparat Pengawas Fungsional BAWASDA Provinsi Sulawesi Selatan	90
7.	Data Data Mengenai Tindak Lanjut Temuan BAWASDA Provinsi Sulawesi Selatan SKPD Lingkup Sulawesi Selatan	97
8.	Pendapat Responden Tentang Pelaksanaan Pengawasan oleh BAWASDA Provinsi Sulawesi Selatan	98
9.	Tingkat Pendidikan Formal Aparat BAWASDA Provinsi Sulawesi Selatan	101
10.	Pendapat Responden Terhadap Sarana dan Prasarana yang ada dikantor BAWASDA Provinsi Sulawesi Selatan	104

DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
1.	Bagan Kerangka Pikir	49

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan suatu sistem pemerintahan yang baik dan responsive selalu menjadi dambaan dan cita-cita semua negara di seluruh dunia. Tipologi Negara yang baik dan responsive merupakan tujuan atau cita-cita yang mendukung terciptanya suatu tatanan masyarakat yang mencapai kesejahteraan. Tipe masyarakat sejahtera dimaksud dewasa ini adalah terarah pada masyarakat madani atau *civil society*.

Dalam masyarakat madani atau *civil society* tatanan kehidupan politik pemerintahan merefleksikan ide-ide tipologi pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan responsive. Pencapaian tipologi masyarakat tersebut dibutuhkan sebagai sarana untuk membangun tatanan masyarakat yang partisipatif, transparan dan akuntabel untuk mencapai tujuan pembangunan yaitu masyarakat sejahtera yang berkeadilan.

Faktor-faktor yang melatarbelakangi pentingnya penerapan konsep *good governance* dan *clean government* dalam kehidupan negara menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (2002: 24) adalah sebagai berikut :

Pertama, dari dimensi politik dapat dikatakan bahwa penerapan *good governance* dan *clean government* adalah merupakan kebutuhan mutlak mayoritas rakyat demi terciptanya suatu sistem politik pemerintahan yang lebih berpihak kepada kepentingan rakyat sesuai

dengan prinsip-prinsip demokrasi secara universal. Hal ini dapat pula menjadi faktor pendorong terwujudnya *political governance* yang menghendaki bahwa berbagai proses pemerintahan baik itu dari segi proses perumusan kebijakan publik, penyelenggaraan pembangunan, pelaksanaan pemerintahan agar berjalan secara transparan, efektif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kedua, urgensi penerapan *good governance* dan *clean government* disebabkan oleh karena kedua hal tersebut kenyataannya merupakan salah satu prasyarat penting bagi program pemberian bantuan dana dari lembaga-lembaga Internasional (seperti World Bank, IMF, dsb) untuk negara-negara di berbagai kawasan dunia dalam usahanya memperbaiki dan memajukan sistem perekonomian, pembangunan nasional dan penyelenggaraan pemerintahan di negara-negara tersebut. Penerapan *good governance* dan *clean government* memiliki pengaruh signifikan bagi suatu negara (pemerintah) agar tidak tenggelam oleh arus globalisasi ekonomi yang mencerminkan iklim kompetisi (*competition*) antar bangsa dalam rangka persaingan dan perdagangan bebas (*free trade and trade liberalization*) sehingga terwujudnya *economic government*.

Ketiga, di dalam perspektif ideologis, penerapan *good governance* dapat dijadikan sebagai bagian dari upaya untuk melaksanakan asas-asas demokrasi dan demokratisasi, yang merefleksikan dijunjung tingginya aspek pemenuhan hak-hak rakyat oleh penguasa, ditegakkannya nilai-nilai keadilan dan solidaritas sosial, serta adanya penegakan HAM dalam

berbagai aspek kehidupan negara, misalnya dengan menegakkan prinsip *Rule of law* atau supremasi hukum dalam berbagai aspek kehidupan negara. *Good governance* juga dapat dipandang sebagai suatu konsep ideologi politik yang memuat kaidah-kaidah pokok atau prinsip-prinsip umum pemerintahan yang harus dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan kehidupan negara.

Berkaitan dengan tuntutan reformasi yang saat ini terus bergulir, maka sasaran utama dari *good governance* antara lain adalah mewujudkan tatanan pemerintahan yang bersih dan bebas dari berbagai praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (*clean government*), karena hal-hal tersebut telah menyebabkan kehancuran sistem, kemiskinan struktural, ketidakadilan, dan kesewenang-wenangan bagi mayoritas rakyat.

Keempat, di dalam perpektif Otonomi Daerah; khususnya di Indonesia, penerapan *good governance* dan *clean government* merupakan suatu urgensitas dalam upaya mewujudkan pemerintahan daerah atau *local governance* yang efektif, efisien, mandiri serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Hal ini didukung pula dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang akan memberikan peluang lebih besar bagi terlaksananya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan; serta prinsip-prinsip otonomi daerah sehingga pemerintah daerah mampu menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat

(public services) secara optimal dan tidak terlalu bergantung sepenuhnya kepada Pemerintah Pusat (sentralistik) sebagaimana era pemerintahan sebelumnya.

Dengan adanya otonomi daerah, terutama pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah harus mampu mengurus rumah tangganya sendiri sebagai konsekuensi penyelenggaraan otonomi daerah, terutama pemanfaatan berbagai potensi yang ditunjang dengan pengawasan atas pelaksanaan pembangunan. Hal ini dimaksudkan agar pembangunan di daerah sesuai kebutuhan serta terciptanya administrasi yang baik, yang pada akhirnya dapat mengurangi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme terhadap berbagai aspek pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu faktor yang terpenting dalam menggerakkan roda pembangunan di daerah adalah menyangkut masalah pemanfaatan potensi yang tersedia dengan dibarengi tingkat pengawasan yang efektif untuk lebih menjamin terwujudnya pemerintahan yang baik, yang ditandai 3 (tiga) pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu sama lainnya yaitu transparansi, partisipatif dan akuntabilitas.

Transparansi yakni adanya kebijakan yang terbuka bagi pengawasan dan akses informasi atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai dalam melakukan pengawasan. Akuntabilitas yaitu

bahwa birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelayan harus bertanggungjawab terhadap apa yang menjadi sikap, perilakunya kepada masyarakat dalam kerangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya (Faisal Abdullah, 2005:125) serta partisipasi yaitu bahwa masyarakat dilibatkan sebagai salah satu komponen yang harus mengontrol perkembangan dan perilaku pemerintahan (birokrasi).

Konsep pembinaan dan pengawasan dalam pemerintahan daerah sebagaimana tersebut pasal 217 sampai dengan pasal 223 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat aspek pengawasan sebagai salah satu penyelenggaraan pemerintahan di daerah (*lokal governance*). Pengawasan dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu dalam sektor pengawasan pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menjadi acuan bagi kepala daerah dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengawasan tersebut berfungsi untuk mencegah terjadinya kebocoran dan pemborosan serta memperlancar pelaksanaan program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Di dalam pelaksanaan pemerintahan saat ini telah terjadi berbagai penyimpangan dari tujuan administrasi negara akibat tidak efektifnya pelaksanaan pengawasan di lingkungan pemerintahan. Anggota Komisi III DPR RI dari Fraksi PDI Perjuangan Gayus Lumbun menilai Instansi-instansi dibidang pengawasan seperti Inspektorat jenderal (di pusat) maupun Bawasda (di daerah) berkarakter pasif dalam mengungkapkan kasus korupsi di kalangan pejabat pusat hingga daerah. Hal ini terkait kurangnya temuan dan laporan dari inspektorat Jenderal maupun Badan Pengawasan Daerah (Bawasda), mengingat selama ini laporan kasus korupsi lebih banyak berasal dari pengaduan masyarakat Hal senada disampaikan oleh Imam Anshori Saleh, anggota DPR RI dari Fraksi PKB bahwa agar Bawasda khususnya jangan cuma jadi alat legitimasi kebijakan para pejabat didaerah. (Antara. co.id. tgl. 29 Maret 2008. akses 25 Mei 2008).

Aspek-aspek yang non birokratik (administratif) pun masih sering terjadi. Misalnya, hubungan keluarga, hubungan primordial (suku, agama, keturunan, dan sebagainya), golongan atau keterkaitan politik. Keadaan seperti ini cenderung mempersulit birokrasi pemerintahan untuk bertindak dan bekerja secara objektif dan rasional, serta menurut aturan hukum yang berlaku. Bahkan orientasi birokrasi yang seharusnya untuk kepentingan negara dan masyarakat, dapat diganti menjadi untuk kepentingan kelompok dan/atau keluarganya. Hal ini pada akhirnya membawa birokrasi tidak dapat melaksanakan perannya sebagai abdi

negara dan abdi masyarakat serta menimbulkan krisis kepercayaan kepada aparaturnya.

Untuk menunjang tugas dan fungsi Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sebagai lembaga pengawas fungsional dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas, maka diperlukan pegawai (aparatur pengawasan) yang mempunyai kinerja dan komitmen yang tinggi, memiliki tanggung jawab dan produktivitas yang tinggi, sehingga visi dan misi Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan dapat terwujud, apalagi dengan pergantian nama menjadi Inspektorat Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah Dan Lembaga Lain Provinsi Sulawesi Selatan yang disahkan pada tanggal 21 Juli 2008, lembaga pengawasan ini dituntut untuk dapat mewujudkan pengawasan yang objektif, efisien dan efektifitas di dalam setiap tugas pengawasan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi prinsip Transparansi dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan ?
2. Bagaimanakah implementasi prinsip Akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan ?

3. Bagaimana pengaruh faktor Sumber Daya Manusia, serta Sarana dan Prasarana dalam implementasi prinsip Transparansi dan Akuntabilitas pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji bagaimanakah implementasi prinsip Transparansi dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan ?
2. Untuk mengetahui dan mengkaji bagaimanakah implementasi prinsip Akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan ?
3. Untuk mengetahui sejauhmana faktor Sumber Daya Manusia, dan Sarana Prasarana mempengaruhi implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas pada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan *Teoretis*, yaitu diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di dalam bidang ilmu hukum tata negara dan administrasi negara.
2. Kegunaan *Praktis*, yaitu diharapkan dapat memberikan informasi kepada Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam

melaksanakan tugas berdasarkan prinsip Transparansi, Akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Hukum

Negara hukum adalah suatu tipologi negara yang dalam penyelenggaraan pemerintahan negara selalu berdasarkan hukum (*reschtsstaat*). Menurut Ridwan (2002:1) bahwa sejarah dan pertumbuhan dari perkembangan pemikiran umat manusia yang sejalan dengan perkembangan kesejahteraan manusia itu sendiri. Oleh sebab itu, asumsi dari muncul dan berkembangnya suatu negara hukum didasarkan pada tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Maka konsep negara hukum berlaku secara universal, karena disesuaikan dengan kondisi kesejahteraan masyarakat. Itulah sebabnya konsep dan persepsi negara muncul dengan berbagai model dan tipologinya.

Konsep tentang negara hukum, untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian dikembangkan dan dipertegas kembali oleh Aristoteles. Pada buku Plato, berjudul, *Politeia*, dikemukakan betapa penguasa di masa itu, masa Plato hidup (429 SM - 346 SM) penguasa sangatlah tirani, haus dan gila akan kekuasaan serta sewenang-wenang dan sama sekali tidak memperdulikan nasib rakyatnya. Dalam uraiannya di buku tersebut, Plato dengan gamblang menyampaikan pesan moral, agar penguasa berbuat adil, menjunjung

tinggi nilai Kesusilaan dan kebijaksanaan dan senantiasa memperhatikan kepentingan/nasib rakyatnya.

Plato dalam bukunya yang berjudul *Politicos*, memaparkan suatu konsep agar suatu negara dikelola dan dijalankan atas dasar hukum (*rule of the game*), demi warga negara yang bersangkutan. Sedangkan buku ketiga dari Plato yang berjudul *Nomoi*, lebih menekankan pada para penyelenggara negara agar senantiasa diatur dan dibatasi kewenangannya dengan hukum agar tidak bertindak sekehendak hatinya.

Kemudian muncullah Aristoteles yang merumuskan negara hukum dengan mengaitkannya dengan konsep "polis" (S.F. Marbun, 2001:1). Dalam pemikiran Aristoteles ditemukan makna substantif negara hukum yang menyatakan bahwa dalam negara hukum yang memerintah bukanlah manusia, melainkan pemikiran yang adil, dan kesusilaan. Jika kondisi tersebut telah terpenuhi, maka terwujudlah suatu negara hukum. Hal ini perlu diwujudkan karena tujuan negara pada prinsipnya adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Untuk pencapaian hal tersebut, hukum difungsikan sebagai sarana untuk memuluskan jalan mencapai tujuan negara. Hukum memberikan kepada setiap manusia apa yang sebenarnya berhak diterima dan memberikan balasan bagi setiap pelanggar hak-hak seseorang dengan sanksi pelanggarannya. Dalam perkembangannya kemudian mulai abad ke-19, dikenal konsep negara hukum yakni suatu konsep negara yang kemudian

diidentifikasi sebagai konsep negara hukum Eropa Kontinental (*rechtstaat*) dan konsep negara hukum Anglo Saxon (*rule of law*).

Menurut Satjipto Rahardjo, (2000:235), bahwa di dunia ini tidak dijumpai satu sistem hukum saja, melainkan terdapat lebih dari satu bentuk sistem hukum. Dalam kaitan itulah dikenal sistem hukum Eropa Kontinental (sistem hukum Romawi Jerman, *civil law system*) dan sistem hukum Inggris (*common law*). Selanjutnya sebagai akibat negara kita Indonesia pernah menjadi koloni Belanda, maka dengan serta merta pula sistem hukum yang berlaku di Indonesia adalah sistem hukum yang sama berlaku di negara Belanda yang kebetulan berada di Benua Eropa yang dikenal dengan sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law System*.

Pada saat yang hampir bersamaan, muncul pula suatu konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum *Anglo Saxon*. (Ridwan HR, 2007:3)

AV. Dicey mengemukakan Unsur-unsur negara hukum (*rule of law*) sebagai berikut :

- a. *Supremacy of the law* (Supremasi hukum) ;
- b. *Equality before the law* (Kesetaraan didalam hukum)
- c. *Constitution based on individual right* (konstitusi yang didasarkan kepada hak-hak perorangan).

Di dalam kaitan dengan konsep negara hukum tersebut, Freiderich Julius Stahl, merumuskan arah tujuan pembentukan Negara :

“ Negara harus menjadi Negara hokum, itulah semboyan dan sebenarnya menjadi pendorong perkembangan zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatan sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan negara menurut hukum itu dan harus menjamin

suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi Negara, juga secara langsung tidak lebih jauh dari pada seharusnya menurut suasana hukum (S.F. Marbun, 2001:7-16) .

Pengertian dan arah Negara tersebut menunjukkan bahwa dalam negara hukum, Negara harus memberikan jaminan perlindungan hukum kepada warganya tanpa ada tekanan (ditembus) oleh warga. Dari arah konsep tersebut, dapat dipahami bahwa dalam rangka penyelenggaraan Negara setiap aparat Negara harus memberikan ruang kepada warganya. Negara berkewajiban memaksakan kehendaknya melalui instrument-instrumen hukum (administrasi negara) untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warganya, khususnya praktik penyelenggaraan Negara. Adapun ciri-ciri Negara hukum menurut Julius Stahl adalah : (a). adanya jaminan terhadap hak asasi manusia, (b). ada pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*), (c). pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wetmatigheid van bestuur*), (d). adanya peradilan administrasi Negara atau disebut *administratief rechtspraak*.

Banyak rumusan negara hukum dikemukakan para ahli hukum tata negara pada prinsipnya mengandung satu esensi bahwa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selalu dalam kontrol hukum. Kontrol hukum yang dimaksud bukan saja dalam arti formal, akan tetapi kontrol hukum dapat diartikan kontrol publik. Kedua cara untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan sangat erat kaitannya dengan upaya

menciptakan penyelenggara negara mencapai suatu pemerintahan yang baik (*good governance*).

Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat sebagai bagian dari perwujudan negara hukum. Di dalam desentralisasi secara substansial terdapat pembatasan kekuasaan terhadap Pemerintah Pusat, berarti dalam desentralisasi terdapat pembatasan wewenang dan kewenangan terhadap Pemerintah Pusat. Bila demikian dengan desentralisasi, demokrasi menjadi sesuatu yang lebih memungkinkan.

B. Konsep Good Governance

1. Pengertian *Good Governance*

Munculnya konsep *Good Governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan. (Hafifah, 2003:5).

Good Governance telah menjadi ideologi baru negara-negara dan lembaga-lembaga donor internasional dalam mendorong negara-negara anggotanya menghormati prinsip-prinsip ekonomi pasar dan demokrasi

sebagai prasyarat dalam pergaulan internasional. Istilah *good governance* mulai mengemuka di Indonesia pada akhir tahun 1990-an, seiring dengan interaksi antara pemerintah Indonesia dengan negara-negara luar dan lembaga-lembaga donor yang menyoroti kondisi obyektif situasi perkembangan ekonomi dan politik dalam negeri Indonesia. Ditinjau dari sisi semantik kebahasaan *governance* berarti tata pemerintahan dan *good governance* bermakna tata pemerintahan yang baik.

Secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman : Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan tersebut (Sedarmayanti, 2004:3)

Gonie Rochman (Sadjijo, 2005:179) mengartikan *good governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Dalam pengelolaan dimaksud tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara, akan tetapi juga peran berbagai sektor diluar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan ditentukan adanya pelibatan beberapa unsur sebagai *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah atau negara saja, akan tetapi juga unsur non pemerintah dan masyarakat. Sehingga pemerintahan (*governance*) dapat tercipta dengan baik apabila unsur-unsur dimaksud sebagai kekuatan yang sinergi dan saling mendukung serta memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Menurut bank dunia yang dimaksud *good governance* (Sadjiyono, 2005:185) adalah :

“Pelayanan publik yang efisien, sitem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab pada publik”

United Nation Development Programe (UNDP) (Sadjiyono, 2005:185) menyebutkan bahwa :

“*Good Governance* adalah suatu hubungan sinergi antara Negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik yaitu : partisipasi, rule of law, transparansi, sikap responsif, berorientasi consensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategis”.

Good governance merupakan suatu konsep tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang sesuai dengan cita terbentuknya suatu masyarakat madani, mengingat dimasyarakat terdapat banyak pusat pengambilan yang bekerja pada tingkat yang berbeda, maka pembicaraan menyangkut *good governance* tidak semata-mata terfokus pada unsur negara saja, tetapi juga elemen masyarakat lainnya.

Governance didefinisikan pula oleh Mustoppadidjaja (1997:14) sebagai pelaksanaan otoritas politik, ekonomi dan administrasi untuk mengatur urusan-urusan negara, yang memiliki mekanisme, proses, hubungan, serta kelembagaan yang kompleks dimana warga negara dan berbagai kelompok mengartikulasikan kepentingan mereka. Dengan demikian *governance* menekankan pada interaksi antar pilar yaitu pemerintah, *civil society* dan pelaku bisnis.

Mencermati pengertian dari good governance yang dikemukakan oleh para pakar sangatlah variatif . namun jika pengertian adalah suatu jembatan untuk memaknai terhadap suatu istilah (obyek), dan pengertian adalah merupakan isi pikiran yang dimunculkan oleh sebuah perkataan tertentu jika sebuah obyek atau seseorang pribadi memperoleh sebuah nama. Maka pengertian adalah apa yang timbul dari pikiran kita sebagai arti dari perkataan mengingat menunjukkan itu pada obyek atau orang tertentu. Oleh karena itu pengertian *good governance* dapat digunakan sebagai pijakan untuk mengembangkan pemikiran terhadap karakteristik atau indikator-indikator dari *good governance*.

Berkenaan pengertian tersebut dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pada dasarnya *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa. Oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*), dengan mengaktualisasikan secara efektif asas-asas umum pemerintahan

yang baik, yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan. atau alat perlengkapan negara untuk mewujudkan suatu konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut, karena tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut walaupun secara teoritik bersifat netral, akan tetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk disalahgunakan, digunakan dengan sewenang-wenang dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum.

2. Prinsip Good Governance

Dalam teori tentang asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik terdapat banyak konsep tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Secara konseptual, *good governance* belum memiliki landasan teoritik yang menjadi dasar acuan. Pemahaman atas prinsip-prinsip *good governance* sangat diperlukan dalam rangka memahami makna *good governance* itu sendiri, karena akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan . Baik buruknya suatu pemerintahan dapat dinilai apabila telah bersinggungan dengan semua unsur-unsur prinsip-prinsip *good governance*.

Di Indonesia sebagai negara hukum, asas-asas atau prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan terdapat dalam dua produk undang-undang R.I yaitu Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN telah ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang mencakup : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas, dan dalam Undang-undang R.I Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah . Dalam pasal 20 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat sembilan asas umum penyelenggaraan negara terdiri atas : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas efektifitas.

Berkaitan dengan upaya pengelolaan pemerintahan yang baik atau upaya mewujudkan *good governance* sebagai faktor dominan pendukung keberhasilan otonomi daerah, menurut Feisal Tamin, Mantan Menpan R.I, 2003, minimal ada enam elemen yang menunjukkan bahwa suatu pemerintahan memenuhi kriteria *good governance*, yaitu :

1. *Competence*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilakukan dengan mengedepankan profesionalitas dan kompetensi birokrasi. Untuk itu setiap pejabat yang dipilih dan ditunjuk untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan daerah harus benar-benar orang yang memiliki kompetensi dilihat dari semua aspek penilaian, baik dari segi pendidikan / keahlian, pengalaman, moralitas, dedikasi, maupun aspek-aspek lainnya.

2. *Transparency*

Proses pengambilan kebijakan publik dan pelaksanaan seluruh fungsi pemerintahan harus diimplementasikan dengan mengacu pada prinsip keterbukaan. Kemudahan akses terhadap informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi daerah merupakan hak yang harus dijunjung tinggi.

3. *Accountability*

Setiap tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah harus diselenggarakan dengan cara yang baik dengan pemanfaatan sumber daya yang efisien demi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena setiap kebijakan dan tindakan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan ke hadapan publik maupun dari kacamata hukum.

4. *Participation*

Adanya otonomi daerah, maka magnitude dan intensitas kegiatan pada masing-masing daerah menjadi sedemikian besar. Apabila hal tersebut dihadapkan pada kemampuan sumber daya masing-masing daerah, maka mau tidak mau harus ada perpaduan antara upaya pemerintah daerah dengan masyarakat. Dengan demikian pemerintah daerah harus mampu mendorong prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat dalam setiap upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan keberhasilan pembangunan.

5. *Rule of law*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus disandarkan pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang jelas. Untuk itu perlu dijamin adanya kepastian dan penegakkan hukum yang merupakan prasarat keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

6. *Social Justice*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam implementasinya harus menjamin penerapan prinsip kesetaraan dan keadilan bagi setiap anggota masyarakat. Tanpa adanya hal tersebut masyarakat tidak akan turut mendukung kebijakan dan program pemerintah daerah.

Gambir Bhatta (Sedarmayanti, 2004:5) mengemukakan bahwa unsur *good governance* yaitu: akuntabilitas, transparansi, keterbukaan

dan aturan hukum ditambah dengan kompetensi manajemen dan hak asasi manusia.

Robert Hass (Sadjjono, 2005:195) juga memberikan indikator tentang *good governance*, yang rumusannya meliputi lima indikator, antara lain :

1. Melaksanakan hak asasi manusia
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggungjawab kepada masyarakat
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Dari rumusan prinsip umum pemerintahan yang baik yang berbeda-beda tersebut sedikit banyak dapat memberi gambaran dan pemahaman bagi aparatur pemerintah, komunitas masyarakat dan lembaga non pemerintah untuk digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan, dan sebagai etika dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Aplikasi terhadap asas-asas dimaksud, bukanlah suatu tindakan yang mudah dan cepat dapat terpenuhi, akan tetapi banyak faktor yang dapat berpengaruh, baik dari hubungan lembaga yang satu dengan yang lain, sumber daya manusia, maupun sistem pengawasan yang dilakukan.

United Nation Development Programme (UNDP) merumuskan karakteristik *good governance* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara LAN (Sadjjono, 2005:189) meliputi :

1. Partisipasi (*Participation*)
Setiap warga Negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga Negara ini dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.
2. Penegakkan Hukum (*Rule of law*)
Good Governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakkan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*soft ware*), perangkat lunak (*hard ware*) maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*).
3. Transparansi (*Transparancy*)
Keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteristik *good governance* terutama adanya semangat zaman serba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua kepentingan publik.
4. Daya Tanggap (*Responsivenees*)
Responsivenees sebagai konsekwensi logis dari keterbukaan, oleh sebab itu setiap komponen yang terlibat dalam proses pembanguann *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*.
5. Orientasi pada consensus (*Consensus Orientation*)
Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. Keadilan (*Equity*)
Semua warga Negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan.
7. Efektif dan efisien (*Effectivenees and Efficiency*)
Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga stakeholders. Akuntabilitas itu tergantung kepada organisasi tersebut untuk kepentingan internal dan eksternal organisasi.

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Apa yang dikemukakan oleh *UNDP* tersebut penekanannya adalah bahwa pemerintahan yang baik dapat terwujud apabila penyelenggaraan pemerintahan dijalankan dengan efektif dan efisien, bertanggung jawab kepada publik, menjaga hubungan yang seimbang antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, dan menjaga soliditas pemerintah.

Walaupun Prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari masing-masing institusi dan masing-masing pakar, namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap melandasi *good governance*. Adapun uraian beberapa prinsip utama *good governance* yang menjadi acuan dalam penelitian ini adalah transparansi dan akuntabilitas ;

a. Prinsip Transparansi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang menggunakan prinsip transparansi.

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Transparansi oleh Joko Widodo (2001:25) diartikan “kebebasan seseorang memperoleh informasi”. Dalam konsep ini dapat ditarik suatu prinsip bahwa setiap orang bebas untuk menerima arus informasi. Prinsip ini sangat penting dalam kerangka penyelenggaraan pemerintah. Sebab penyelenggaraan pemerintah dengan kewenangan yang dimilikinya senantiasa lupa akan tanggungjawabnya, sebagaimana logika kekuasaan. Dalam logika kekuasaan, penyelenggara negara terkadang melampaui kewenangannya sehingga merugikan masyarakat. Masuknya prinsip transparansi sehingga rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutupi tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya. Dengan kata lain, segala kebijakan dan implementasi kebijakan harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

Konsep transparan terkait pula dengan konsep keterbukaan, yaitu suatu konsep yang mengandung makna bahwa setiap orang terbuka kesempatan untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintahan yang dinilainya tidak transparan. Oleh sebab itu, pemerintah yang baik adalah pemerintah yang bersifat terbuka dan transparan dalam

memberikan data dan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan.

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 (Bapenas dan Depdagri, dalam Lola LaloLo Krina,2003:18)

Setiap proses pengambilan keputusan tidak dibolehkan ada pemaksaan kehendak atau intimidasi. Setiap keputusan harus berdasarkan argumentasi yang demokratis terhadap setiap perbedaan pendapat yang muncul. Oleh sebab itu, pengambilan suara (*voting*) untuk menetapkan suatu keputusan akibat terjadinya perbedaan pendapat bukan hal yang tabu sepanjang keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat kepada setiap orang.

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

Wujud nyata prinsip transparansi antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh

data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.

b. Prinsip Akuntabilitas.

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

Menurut Joko Widodo (2001:26) bahwa akuntabilitas adalah semua pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Disini berarti bahwa prinsip penyelenggara pemerintahan harus bertanggung jawab terhadap semua tindakannya. Prinsip ini mengandung filosofi bahwa penyelenggara pemerintah harus mempertanggungjawabkan semua tindakannya kepada publik karena publiklah yang memberikan mandat untuk bertindak atas namanya, dalam perkembangannya akuntabilitas digunakan juga bagi penyelenggara pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi program ekonomi. Akuntabilitas administrasi publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Strategi untuk mengendalikan harapan-harapan dari akuntabilitas administrasi publik tadi akan melibatkan dua factor kritis,

yaitu (1) Bagaimana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan (kontrol) harapan-harapan yang diselenggarakan (dilakukan) oleh keseluruhan lembaga khusus di dalam atau di luar organisasi. (2) Derajat kontrol keseluruhan terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para agen tadi (Joko Widodo, 2001:27)

Prof. Miriam Budiardjo (1998:7) mendefinisikan akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*chek and balance system*).

Menurut F. Master (Sidik Sunaryo, 2004:36) terdapat 2 (dua) macam akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu :

1. Obyektif *Accountability*, yakni pertanggungjawaban kepada atasan mengenai kinerja yang dilakukan dalam organisasi, hal ini dilakukan untuk menilai apakah yang dilakukan telah sesuai dengan hukum yang melandasi atau belum dan untuk waktu yang akan datang.
2. Subyek *Accountability*, yakni mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada siapapun diluar organisasi yang layak diberi pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban seperti ini diberikan dalam rangka demokrasi dan membuka partisipasi control masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas publik.

Akuntabilitas menurut UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme adalah :

”Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Secara garis besar dapat disimpulkan akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari instansi pemerintah maupun dari aparat yang bekerja didalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat, karena pemerintah bertanggungjawab baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasilnya. Akuntabilitas internal harus dilengkapi akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

Prinsip akuntabilitas publik 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 mengandung relevansi yang baik dalam rangka memperbaiki birokrasi publik untuk mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk mewujudkannya, tampaknya bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik didalam mendefinisikan dan mengelola harapan-harapan publik, tapi juga tergantung pada kemampuan publik dalam melakukan kontrol atas harapan-harapannya. Itulah sebabnya dalam *good governance* diperlukan kontrol terhadap birokrasi publik agar dapat akuntabel. Selain itu akuntabilitas dapat menjadi sarana untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya

dari suatu kebijakan publik yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan bersama melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik. Dengan menggunakan berbagai prinsip-prinsip yang dianut dalam *good governance* penyelenggaraan pemerintahan dalam negara hukum segera dapat membantu membentuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagaimana yang didambakan negara dan masyarakat. Terbentuknya penyelenggara yang bersih dan baik akan mempercepat evolusi tipologi negara kesejahteraan yang menjadi dambaan masyarakat di Indonesia.

C. Konsep Pengawasan

Di dalam setiap literatur tentang manajemen dan administrasi dapat ditemui rumusan tentang pengawasan. Perumusan mungkin tidak sama antara satu dengan lainnya, tetapi pada umumnya pengertian tersebut tidak mengandung perbedaan yang prinsipil. Di samping itu, di dalam berbagai literatur tampak adanya kesamaan yakni fungsi pengawasan ditempatkan pada bagian akhir diantara semua fungsi administrasi/manajemen. Fungsi yang dimaksud, adalah:

1. Fungsi perencanaan (*Planning*);
2. Fungsi pelaksanaan yang memuat:
 - a. Pengorganisasian (*Organizing*)
 - b. Pemberian perintah (*Commanding*)
 - c. Pengarahan (*Directing*)

d. Pembiayaan (*Budgeting*).

3. Fungsi pengawasan.

Menurut Hadari Nawawi (1995:6), penempatan fungsi pengawasan pada urutan terakhir tidak mengisyaratkan bahwa kegiatan pengawasan juga menempati urutan terakhir karena fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat baik sebelum, selama atau sesudah proses berlangsung.

Robert J. Mockler (Ni'matul Huda, 2007:34) memberikan pengertian bahwa pengawasan adalah :

” Suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber data yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan”.

Pengawasan menurut Viktor M.Situmorang dan Jusuf Juhir (1998: 21) :

“ Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai”.

Dalam Definisi diatas tersebut terdiri dari dua bagian yaitu menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan dan menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut. Istilah dari ketentuan dalam defini diatas mengandung arti yaitu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan arti

sasaran yang hendak dicapai adalah yaitu sesuai dengan rencana yang sudah ditentukan dan memenuhi prinsip daya guna dan prinsip hasil guna. Pengawasan tersebut dapat diterapkan terhadap kegiatan atau pekerjaan yang sedang berjalan juga terhadap pekerjaan atau kegiatan yang telah selesai.

Soekarno K (Viktor M.Situmorang dan Jusuf Juhir,1998: 20-21)

lebih lanjut menegaskan :

“ Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana”.

Definisi pengawasan dari Soekarno K tersebut diatas penekanannya adalah bahwa pengawasan sebagai proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan.

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah didefinisikan oleh Marbun dkk (2001:267) bahwa arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan ada 2, yaitu:

- a. Mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan yang telah ditetapkan dan menindak atau memperbaiki penyimpangan;
- b. Pengawasan berfungsi untuk memberi pengaruh dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara (*direktif*), membina ke arah kesatuan bangsa (*integratif*), pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (*stabilitatif*) dan penyempurnaan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun menjaga tindakan warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat (*perspektif*), upaya yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan (*korektif*).

Pengawasan harus mengukur apa yang telah dicapai, menilai pelaksanaan serta mengadakan tindakan perbaikan dan penyesuaian jika dipandang perlu. Secara langsung, pengawasan bertujuan untuk menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana kebijakan dan perintah, menertibkan koordinasi kegiatan, mencegah pemborosan dan penyelewengan, menjamin kepuasan masyarakat, membina kepercayaan masyarakat.

Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotuhung (1993:26-27), kontrol dapat dibedakan dua jenis yaitu kontrol A-Priori dan Kontrol A-Posteriori. Dikatakan kontrol A-Priori bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol tersebut, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Sedangkan kontrol A-Posteriori bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan disini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Menurut Irfan Fachruruddin (Ni'matul Huda, 2007:35-36), apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa

pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya : *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggaran kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, Tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum materiil maupun hukum formil, serta manfaatnya bagi kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan, *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan, *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisplinkan pelaku kekeliruan itu.

Orientasi pengawasan untuk setiap jenis kegiatan lebih banyak dilakukan dalam bentuk pengawasan melekat. Namun saat ini telah terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya peran aktif dari seluruh masyarakat. Oleh sebab itu selain pengawasan yang dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk, juga dilaksanakan oleh masyarakat.

Pengawasan melekat sesungguhnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, dan pengertian pengawasan melekat

sesuai dengan Intruksi Presiden No. 1 tahun 1999 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, dijelaskan bahwa pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang dilakukan secara terus menerus oleh atasan langsung terhadap bawahannya.

Dalam Pasal 217 ss/d Pasal 223 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah diatur mengenai pembinaan dan pengawasan berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam Pasal 217 ayat (1) Undang Undang tersebut dijelaskan bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah meliputi :

1. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan ;
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan ;
3. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan ;
4. Pendidikan dan pelatihan ;
5. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan ;

Selanjutnya dalam Pasal 218 Undang -undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa :

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi :
 1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di daerah ;

2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah

(2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi, setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan, keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin dapat ditingkatkan dan diwujudkan dalam pelaksanaan manajemen dan administrasi berikutnya dilingkungan suatu unit kerja/organisasi tertentu. Sebaliknya setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya, baik dalam penyusunan perencanaan maupun dalam pelaksanaannya.

D. Pengawasan Fungsional

Dalam pengawasan dikenal pula istilah pengawasan fungsional.

Pengawasan fungsional menurut Muchsan (1992:43), adalah :

” Pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggungjawabnya”.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka aparat pengawasan fungsional adalah aparat yang diadakan khusus dan diberi tugas pokok

membantu pimpinan (manager) melakukan pengawasan dilingkungan organisasi yang merupakan tanggungjawab yang bersangkutan.

Hadari Nawawi (1994:75) mengemukakan bahwa :

“Pengawasan fungsional adalah pengawasan oleh aparatur pengawasan terhadap aparatur pemerintah di bidang lain yang pada dasarnya bersifat ekstern”.

Istilah pengawasan fungsional digunakan secara resmi untuk perama kalinya dalam intruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan dengan mengistilahkan aparat yang ditunjuk secara khusus. Dalam Pasal 4 Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 disebutkan bahwa pelaksanaan pengawasan fungsional oleh beberapa aparat dilakukan oleh:

- a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
- b. Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Non Departemen/Instansi Pemerintah lainnya;
- c. Inspektorat Wilayah Provinsi;
- d. Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Kota.

Dalam otonomi daerah, aparat pengawasan fungsional dalam pelaksanaannya terlibat langsung dengan kewenangan otonomi daerah yang dalam pelaksanaannya disandarkan pada UU No. 32 Tahun 2004. Implikasi dari Undang-Undang Otonomi Daerah adalah ditetapkannya beberapa peraturan pemerintah yang terlibat dalam pengawasan fungsional yaitu PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman dan

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Adapun tugas dalam pengawasan fungsional adalah, sebagai berikut:

- a. Pengujian adalah salah satu kegiatan pengawasan fungsional yang dilakukan dengan cara meneliti kebenaran, mutu, jumlah, dokumen atau barang dengan kriteria yang ditetapkan;
- b. Pengusutan adalah kegiatan pengawasan fungsional untuk mencari bahan-bahan bukti adanya dugaan tindak pidana;
- c. Penilaian adalah salah satu kegiatan pengawasan fungsional untuk menetapkan tingkat keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan.

Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota kepada gubernur selaku wakil pemerintah daerah sesuai perundang-undangan.

Pengawasan fungsional lebih lanjut diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 74 tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada Pasal 5 sampai 7 dijelaskan bahwa menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen melakukan pengawasan fungsional sesuai dengan bidang kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengawasan yang dimaksud dilakukan oleh Inspektur Jenderal Departemen, Pimpinan Badan/Unit yang diberi tugas melaksanakan pengawasan, gubernur selaku Kepala daerah Otonom melakukan

pengawasan fungsional atas kegiatan pemerintahan provinsi, gubernur selaku wakil pemerintah melakukan pengawasan fungsional dan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota dengan kewenangan yang dilimpahkan, yang dilaksanakan oleh Badan/Lembaga Pengawasan Provinsi, Bupati dan wali kota melakukan pengawasan atas kegiatan pemerintah kabupaten dan kota yang dilaksanakan oleh Badan/Lembaga Pengawasan daerah Kabupaten dan Kota.

Pengawasan fungsional menurut S.H Sarundayang (2001:4) adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian. Pengawasan fungsional adalah setiap upaya yang dilaksanakan oleh aparat yang ditunjuk khusus untuk melakukan audit secara independen terhadap obyek yang diawasinya. Aparat pengawasan fungsional pemerintah tidak hanya bertugas sebagai pemeriksa, akan tetapi juga melakukan tugas lain seperti verifikasi, konfirmasi, survey, penilaian (assessment), dan audit atau bahkan melakukan pemantauan (monitoring) atas sesuatu yang sedang dalam pengawasan.

Selanjutnya pengertian pengawasan intern dan pengawasan ekstern menurut Safri Nugrahara, dkk (2007:392-393) adalah :

A. Pengawasan Intern.

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (built control). Pengawasan jenis ini dilakukan oleh unit pengawas intern organisasi yang diawasi dimana tugasnya adalah membantu fungsi pengawasan pimpinan organisasi serta membantu penyusunan laporan pelaksanaan kegiatan organisasi. Pengawasan ini lazimnya dilakukan instansi pemerintah dengan membentuk suatu organisasi khusus yang menangani secara menyeluruh pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran Negara. Konsep pengawasan ini dibutuhkan dengan maksud agar penyimpangan pelaksanaan anggaran lebih cepat diatasi oleh unit intern yang dekat dengan organisasi tersebut.

Dewasa ini pengawasan intern dilakukan oleh Inspektorat Jenderal setiap departemen dan Badan Pendawas Daerah (BAWASDA) untuk setiap daerah yang ada di Indonesia dengan menempatkan di bawah pengawasan Departemen Dalam Negeri. Dalam pelaksanaannya koordinasinya sejak 1988-1997, pengawasan intern dilakukan oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, dan Industri dan Pengawasan Pembangunan (Menko Ekuin dan Wasbang). Selain itu terdapat Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan

pelaksana teknis operasional pengawasan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 31 Tahun 1983.

B. Pengawasan Ekstern

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada diluar lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dilakukan oleh suatu badan yang ditetapkan oleh Pasal 23E UUD NRI 1945, yang menyatakan, “untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pamariksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat“.

Ketentuan tersebut diubah dengan Pasal 23E ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyatakan, “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”.

E. Otonomi Daerah dan Desentralisasi dalam perspektif teori

Arti kata otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang bearti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan (S.H. Sarundajang, 2002:33). Selanjutnya Sarundajang juga mengartikan otonomi berarti 'pemerintahan sendiri' (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoeven dibagi atas *zelwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrehtspraak* (mengadili

sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Namun demikian, walaupun otonomi itu sebagai *self government*, *self sufficiency* dan *actual independency*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah.

Jadi otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan tugas-tugas yang ditugaskan kepadanya. Pemberian otonomi kepada daerah adalah mengutamakan kepentingan rakyat di daerah tetapi juga memperhatikan kepentingan seluruh rakyat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi pemberian otonomi daerah bertujuan untuk pengembangan daerah berupa peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah dalam rangka pembangunan kesejahteraan rakyat seluruh Indonesia. Dari pemahaman otonomi daerah tersebut maka dapat dikatakan bahwa pada intinya otonomi daerah, adalah :

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonomi. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah yang diserahkan kepada daerah.
- b. Di dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.

- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri bukan merupakan sub ordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Indonesia sebagai negara kesatuan yang memiliki wilayah demikian luas dengan keanekaragaman yang sangat kompleks, pemberian otonomi kepada daerah merupakan sesuatu yang mutlak. Kesadaran akan mutlaknya otonomi daerah tersebut dimulai oleh para pendiri dan pembentuk Republik ini sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian diikuti dengan berbagai undang-undang yang sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi masyarakat/negara pada waktu tersebut.

Untuk itu pengertian otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Sedangkan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah "Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Dari apa yang diuraikan di atas, maka dapat dikatakan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidak-tidaknya meliputi empat aspek, sebagai berikut :

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat sehingga makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya.
- d. Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.

Oleh karena itu pemberian otonomi mengandung makna mendorong daerah untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri

yang dapat membangkitkan aktivitas dan mempertinggi rasa harga diri daerah dalam arti yang sebaik-baiknya.

Didalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa :

“Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Istilah otonomi tersebut adalah pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangganya tanpa mengesampingkan posisi pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintah pusat, dalam mengatur dan mengurus negara yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam lingkaran Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi Negara Indonesia adalah Negara kesatuan Republik Indonesia.

Asas Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu (Kansil, 2002:3). Dengan demikian prakarsa, wewenang dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai

segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

Tidak ada definisi tunggal dan universal mengenai arti kata desentralisasi. Dari akar kata bahasa latinnya, desentralisasi berarti “jauh dari pusat” (*away from center*), JHA Mathur (Abdul Gafar Karim, 2003:75). Menurut Koesoemahatinadja (Pipin Syarifin, 2005:97) istilah desentralisasi berasal dari kata latin “de” berarti lepas dan “centrum” artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi sebab kata “de” maksudnya untuk menolak kata sebelumnya. Berdasarkan asal katanya, desentralisasi ialah melepaskan dari pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 Desentralisasi adalah :

”Penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dari pengertian desentralisasi tersebut diatas terlihat secara nyata adanya kehendak untuk memuat jarak yang lebih dekat pemerintahan kepada masyarakat sehingga lebih bermanfaat bagi masyarakat. Dalam hubungan ini pemerintah daerah akan memiliki tingkat akuntabilitas dan daya tanggap yang tinggi dalam menyikapi perkembangan masyarakat. Pemerintah daerah juga dapat memberikan pelayanan pemerintahan dalam substansinya.

Berdasarkan pendapat yang telah dikemukakan di atas, maka penerapan desentralisasi sebagai sendi negara kesatuan Republik

Indonesia merupakan kebutuhan primer untuk menjawab dan menyelesaikan berbagai masalah yang akan timbul. Namun pengembangan dan pelaksanaannya tetap disesuaikan dengan ideologi dan sistem perundang-undangan yang berlaku.

Menurut pendapat klasik G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Abdul Gafar Karim, 2003:76-77), ada empat bentuk pokok dari desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi atau debirokratisasi :

1. Dekonsentrasi
Pengalihan beberapa wewenang atau tanggung jawab administrasi didalam (internal) suatu kementerian atau jawatan. Disini tidak ada transfer kewenangan yang nyata bawahan menjalankan kewenangan atas namanya dan bertanggungjawab kepada atasannya.
2. Delegasi
Transfer (pelimpahan) tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi-organisasi diluar struktur birokrasi pemerintah dan kontrol tidak secara langsung oleh pemerintah pusat.
3. Devolusi
Pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintah ditingkat lokal pemerintah pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja.
4. Privatisasi/debirokratisasi
Pelepasan semua tanggungjawab fungsi-fungsi kepada organisasi-organisasi pemerintah atau perusahaan-perusahaan swasta

Berangkat dari pengertian desentralisasi yang luas, A.H Hanson menyebut devolusi (devolution) sebagai desentralisasi politik (*political decentralization*), ini karena wewenang yang diserahkan oleh pemerintah

pusat kepada pemerintah daerah adalah wewenang untuk mengambil keputusan politik. Yang mana devolusi sering pula disebut sebagai *democratic decentralization* karena terjadi penyerahan wewenang/kekuasaan kepada lembaga perwakilan rakyat daerah yang dipilih atas dasar pemilihan, Hanson (Abdul Gafar Karim, 2003:77).

Desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat ditingkat lokal. Dengan demikian akan dapat berkembang suatu cara pengelolaan kewenangan dan sumber daya dapat memberikan kemudahan bagi pelaksanaan aktivitas yang berlingkup nasional dan juga secara bersamaan akan secara nyata mengakomodasikan aspirasi pada tingkat lokal/daerah.

F. Kerangka Konseptual

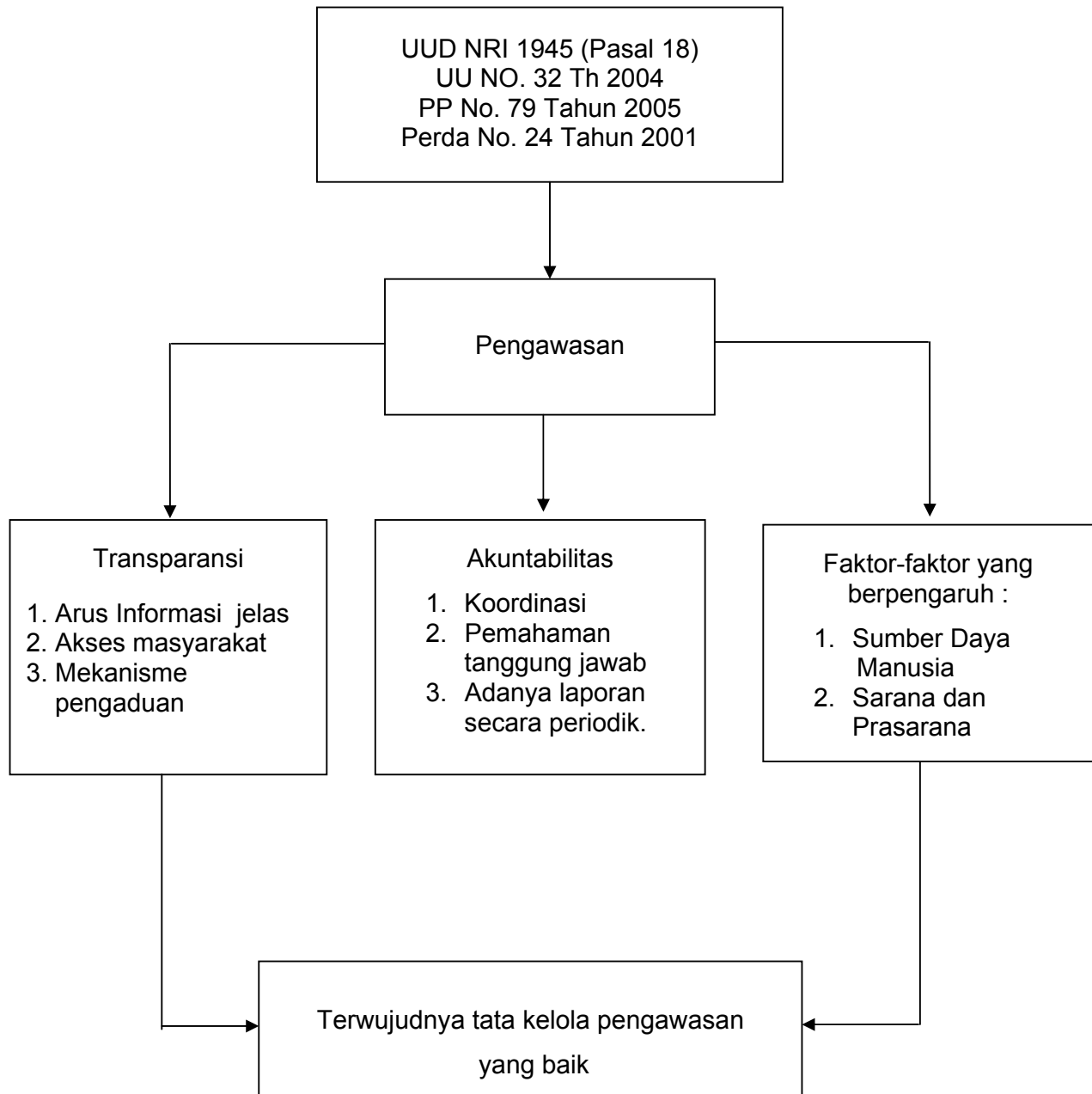
Pengawasan berfungsi untuk mencegah terjadinya kebocoran dan pemborosan serta memperlancar pelaksanaan program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Agar pengawasan dapat berjalan efektif, maka perlu diterapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat mengetahui tentang hasil dari kinerja dari Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi selatan. Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi selatan juga harus menyampaikan informasi tentang kebijakan, pelaksanaan dan hasil-hasil yang dicapainya

sebagai bentuk transparansi kepada publik dan harus mempertanggungjawabkan terhadap apa yang menjadi sikap, perilakunya kepada masyarakat dalam kerangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, karena dengan adanya transparansi memungkinkan adanya kontrol dari masyarakat yang dapat menjadi acuan untuk meningkatkan kinerja Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan dengan akuntabilitas maka Badan Pengawasan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan akan dapat menjalankan tugasnya dengan baik sehingga penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam pemerintahan daerah dapat diminimalisir dalam upaya menciptakan pemerintahan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan yang bebas dari Korupsi, kolusi dan nepotisme serta dalam rangka mewujudkan *good governance*.

Dari uraian diatas secara sistematis dibuat kerangka pikir penelitian dalam suatu diagram atau bagan seperti nampak di bawah ini :

Gambar : Bagan Kerangka Pikir

G. Definisi Operasional Variabel

1. Pemerintahan yang baik adalah merupakan konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintah yang disesuaikan dengan kehendak/cita terbentuknya suatu masyarakat madani.
2. Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan tugas dan fungsi Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan. Adapun indikator yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :
 - Tersedianya arus informasi yang jelas mengenai penyelenggaraan tugas dan fungsi Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan.
 - Kemudahan akses bagi masyarakat untuk mengetahui penyelenggaraan tugas dan fungsi Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan.
 - Adanya mekanisme pengaduan yang disediakan oleh Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan.
3. Akuntabilitas adalah pemahaman aparat terhadap tanggung jawab, dalam bentuk adanya keseimbangan antara kewajiban dengan tanggung jawab, koordinasi, ketepatan penggunaan dana publik, adanya pelaporan secara periodik, serta adanya instrumen yang jelas untuk mewujudkan keinginan publik.

Adapun indikator yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- Adanya Koordinasi yang dilakukan oleh Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan
 - Pemahaman tanggungjawab oleh aparatur pemerintah Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan dalam melaksanakan tugas.
 - Adanya laporan secara periodik mengenai hasil pelaksanaan tugas oleh Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan.
4. Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.
 5. BAWASDA adalah Lembaga Pengawasan Fungsional Daerah.
 6. Arus Informasi jelas yaitu tersedianya informasi yang jelas mengenai kebijakan yang dilakukan oleh Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan .
 7. Akses masyarakat yaitu kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai kebijakan Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan .
 8. Mekanisme pengaduan yaitu tata cara/ prosedur pelaksanaan pengaduan yang disediakan oleh Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan.
 9. Pemahaman tanggung jawab adalah sikap dan perilaku aparat pada Bawasda Provinsi Sulawesi Selatan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasannya.
 10. Koordinasi adalah mekanisme pelaksanaan tugas oleh aparat yang menyertakan seluruh unsur yang terkait dengan pengawasan.

11. Laporan secara periodik adalah laporan mengenai hasil pelaksanaan tugas yang dilakukan secara berkala.
12. SDM Aparatur adalah potensi sumber daya manusia aparatur yang ada di Bawasda.
13. Sarana dan prasarana adalah Penunjang yang dipergunakan dalam pelaksanaan tugas Bawasda.
14. Terwujudnya Tata kelola pengawasan yang baik adalah terwujudnya pengawasan yang dilandasi dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas dengan mengurangi hambatan yang ada.