

TESIS

**PELAKSANAAN FUNGSI BAWASDA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI PROVINSI
AMBON**

**THE IMPLEMENTATION OF THE FUNCTION OF REGIONAL
SUPERVISORY BOARD IN THE REGIONAL GOVERNMENT OF
AMBON PROVINCE**

**FAISAL BASALAMAH
PO906206509**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : FAISAL BASALAMAH
Nomor Mahasiswa : PO906206509
Program Studi : Hukum Tata Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Desember 2008
Yang menyatakan

FAISAL BASALAMAH
PO906206509

TESIS

**PELAKSANAAN FUNGSI BAWASDA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI
PROVINSI AMBON**

FAISAL BASALAMAH



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

**PELAKSANAAN FUNGSI BAWASDA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH
DI PROVINSI AMBON**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Hukum Tata Negara

Disusun dan diajukan oleh :

**FAISAL BASALAMAH
P0906206509**

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Pelaksanaan Fungsi BAWASDA Dalam Penyelenggaraan
Pemerintahan Daerah Di Provinsi Ambon
Nama : Faisal Basalamah, SH
Stambuk : PO 906206505
Program Studi : Hukum Tata Pemerintahan

Menyetujui
Komisi Penasehat

Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH,MH
Ketua

Dr. Ansori Ilyas, SH,MH
Anggota

Mengetahui,
Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Prof. Dr. Musakkir, SH,MH

ABSTRAK

Nama : Faisal Basalamah, SH.

Stambuk : 906206505

Judul : Pelaksanaan Fungsi Bawasda Dalam Penyelenggaraan
Pemerintahan Daerah Di Provinsi Ambon

Dibimbing : Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH,MH & Dr. Ansori Ilyas, SH, MH

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa jauh fungsi Bawasda dalam menjalankan tugasnya dan kewenangannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Ambon.

Data-data yang diperoleh dari responden dengan menggunakan analisis kualitatif.

Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tugas dan wewenang Bawasda belum optimal disebabkan oleh beberapa faktor dan masih rendahnya sumber daya manusia aparat fungsional budaya hukum, sarana dan prasarana serta fasilitas Bawasda yang belum memadai sejak pasca konflik kemanusiaan yang terjadi di Provinsi Ambon.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Allah SWT, atas segala rahmat, taufik dan hidayah – Nya yang telah dianugerahkan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan naskah tesis ini untuk diseminarkan yang merupakan salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar magister hukum pada program pasca sarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Banyak kendala yang dihadapi penulis dalam rangka penyusunan hasil penelitian ini mengingat keterbatasan waktu dan kemampuan penulis sehingga masih banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan. Berkat bantuan berbagai pihak, maka hasil penelitian ini penulis dapat menyelesaikan tepat pada waktunya. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. - Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH, MH.
 - Bapak Dr. Ansori Ilyas, SH, MH.
 - Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH, MH.
 - Bapak Prof. Achmad Ruslan, SH, MH.
 - Bapak Prof. Dr. musakkir, SH, MH.

Sebagai tim penguji yang telah banyak memberikan masukan dan saran kepada penulis selama seminar proposal.

2. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH, MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
3. Bapak Prof. Dr. Achmad Ali, SH, MH.

4. Bapak Prof. Dr. Musakkir, SH, MH, selaku ketua program studi pasca sarjana.
5. Bapak Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, SH, MH, beserta bapak dosen yang lain yang penulis tidak sempat menulis nama satu demi satu, dengan ini penulis sekali lagi mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya dan penghargaan yang semua ini tidak bisa penulis lupakan dan dengan amalan baik bapak-bapak yang telah mendidik dan memberi ilmu pengetahuan kepada kami. Penulis yakin dan percaya kelak di Yaumul Mazyar, bapak-bapak akan menerima amal baik ini dari Allah SWT.

Makassar, Desember 2008

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	6
1. Tujuan Penelitian	6
2. Kegunaan Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	7
A. Pengertian Badan Pengawasan Daerah.....	7
B. Bentuk-bentuk Tugas dan Fungsi Badan Pengawasan Daerah	12
a. Pengawasan Represif.....	14
b. Pengawasan Fungsional.....	16
c. Pengawasan Legislatif.....	17
d. Pengawasan Masyarakat.....	18
C. Apa yang Berpengaruh Terhadap Tugas dan Fungsi BAWASDA.....	19
D. Konsep Negara Hukum dan Konsep Tata Pemerintahan yang Baik (<i>Good governance</i>).....	26
1. Konsep Negara Hukum.....	26
2. Konsep Tata Pemerintahan yang Baik (<i>Good governance</i>)	29
E. Penegakan Hukum dan Upaya Mewujudkan	

	Pemerintahan yang Bersih dan Bertanggungjawab.....	42
	F. Kerangka Pikir	43
	G. Definisi Operasional.....	46
BAB III	METODE PENELITIAN.....	49
	A. Lokasi Penelitian.....	49
	B. Pendekatan, Tipe dan Sifat Penelitian	50
	C. Populasi dan Sampel	50
	D. Jenis dan Sumber Data	51
	E. Teknik Pengumpulan Data.....	51
	F. Metode Pengumpulan Data	52
	G. Analisis Data	53
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	54
	A. Gambaran Umum Bawasda Daerah Provinsi Di Ambon	54
	B. Tugas dan Fungsi Pelaksanaan Bawasda Di Provinsi Ambon	62
	C. Peranan Bawasda Dalam Pelaksanaan Pengawasan Pada Pemerintah Daerah Di Ambon	67
	D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Bawasda Pada Provinsi Maluku	70
	1. Kebijakan Struktur Kelembagaan.....	71
	2. Aspek Sumber Daya	74
	3. Faktor buddaya Hukum (<i>Legal Culture</i>)	76
	4. Sarana dan Prasarana	77
BAB V	PENUTUP	78
	A. Kesimpulan	78
	B. Saran	78

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Formasi Pegawai Bawasda Tahun 2008.....	57
Tabel 2.	Jumlah Pegawai Badan Pengawasan Daerah Berdasarkan Pangkat dan Golongan Tahun 2008	58
Tabel 3.	Jumlah Pegawai Bawasda Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2008	59
Tabel 4.	Sarana dan Prasarana Badan Pengawasan Daerah Provinsi Maluku di Ambon Tahun 2008.....	60
Tabel 5.	Data Mengenai Tindak Lanjut Temuan Bawasda Provinsi Maluku SKPD Lingkup Ambon	61
Tabel 6.	Tugas Pokok dan Fungsi, Tujuan dan Sasaran Bawasda Provinsi Maluku di Ambon Tahun 2008.....	69
Tabel 7.	Pemahaman Responden yang Berkenan dengan isi dan Materi Perda No. 4 Tahun 2007 tentang Bawasda Provinsi Maluku	73
Tabel 8.	Pandangan Responden Terhadap Tingkat Pendidikan Aparat Bawasda.....	74

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah merupakan subsistem dalam penyelenggaraan pemerintah negara Republik Indonesia. Penyelenggaraannya diperlukan adanya upaya sadar dan terencana dalam memberikan pengawasan untuk pencapaian tujuan pembangunan dalam menjaga keutuhan wilayah dan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggungjawab.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Pemerintah daerah merupakan bagian integral dari kedaulatan pemerintah pusat bertujuan untuk tercapainya masyarakat adil dan makmur, materil dan spiritual, serta untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Upaya sadar dan terencana terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan melalui tugas-tugas umum pemerintahan dan tugas-tugas umum pembangunan yang memerlukan suatu sistem administrasi pemerintah di daerah. Administrasi dan aparatur pemerintah daerah dapat

menjamin hubungan yang serasi dengan pemerintah pusat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.79 Tahun 2005 pemerintah pusat dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggara pemerintah daerah kabupaten atau kota kepada gubernur selaku wakil pemerintah daerah. Konsep pengawasan dalam pemerintahan daerah yang sebagaimana dalam Pasal 217 sampai dengan Pasal 233 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, terdapat aspek pengawasan sebagai salah satu isi penyelenggaraan pemerintah di daerah (*local governance*). Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang terkait dengan tulisan ini adalah pengawasan yang terkait dengan pembuat produk hukum daerah (Perda dan Peraturan Kepala Daerah), terutama untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik di daerah (*good local governance*). Oleh sebab itu, fokus analisis implementasi pengawasan tertuju kepada penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu lembaga eksekutif dan legislatif dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan kontrol (intern dan ekstern) di daerah.

Secara teoritis pembinaan adalah kegiatan untuk memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian dengan maksud agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara berdaya guna dan berkembang dengan baik. Sedangkan pengawasan adalah seluruh proses kegiatan penilaian terhadap penyelenggaraan

pemerintahan dengan tujuan agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah melaksanakan fungsinya dengan baik, berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Yayat. M. Herujito bahwa pengawasan atau *controlling* adalah mengamati dan mengalokasikan dengan tepat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi (Yayat. M. Herujito, 2001:242).

Dalam kajian teoritis disebutkan bahwa konsep pengawasan terhadap tindakan pemerintah cukup banyak tipe dan karakteristiknya. Beberapa teori tipe pengawasan terhadap tindakan pemerintah yaitu :

1. Teori Tipe Pengawasan yang menonjol ada dua yakni :
 - a. Pengawasan Represif, yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa peraturan daerah, keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maupun keputusan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah.
 - b. Pengawasan Normatif, yaitu pengawasan yang dilakukan berdasarkan pada aturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Teori Otoritas yang mencakup :
 - a. Keabsahan atau legitimasi yaitu pengawasan dilakukan oleh badan yang diakui dan berwenang.
 - b. Pengawasan dengan menggunakan keahlian atau *deskundikheid*.

- c. Pengawasan yang mendapat kepercayaan atau *geloof*.
 - d. Kesadaran hukum atau *rechtsbeuwsicn*.
3. Teori Komunikasi yaitu proses penyampaian dan penerimaan pesan atau lambang-lambang yang mengandung arti tertentu.
 4. Teori Publisitas yaitu mempublikasikan masalah kepada khalayak ramai yang dapat memberi pengaruh kepada tekanan publik akibat opini publik atau *public opinion*.

Sistem pengawasan untuk pencapaian tujuan pemerintahan melalui sarana pengawasan tidak hanya dilakukan secara sepihak, akan tetapi dilakukan secara kelembagaan tertentu sebagai lembaga pengawasan dan lembaga pembinaan dalam menjalankan tugas pembinaan lembaga-lembaga pengawasan diharapkan untuk membina secara kontinyu dan nyata guna mengefektifkan pelayanan publik. Sebab dapat ditarik suatu asumsi kuat bahwa ada pengawasan dan pembinaan terhadap lembaga penyelenggaraan pelayanan publik dapat dipastikan tidak akan efektif menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dengan baik.

Secara teoritis, konsep pengawasan yang dilakukan terhadap lembaga pemerintah adalah DPRD sebagai konsekuensi dari paham negara hukum. Dalam hukum pemerintahan, pembinaan pengawasan secara umum dilakukan melalui saluran-saluran politik seperti DPRD. Lembaga ini merupakan instrumen politik yang sengaja dibentuk yang salah satu fungsinya adalah mengontrol penyelenggaraan negara. Meskipun demikian,

dalam era reformasi, terbuka peluang untuk melibatkan lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk terlibat dalam menjalankan fungsi kontrol.

Dalam realitasnya tampak bahwa masyarakat pada umumnya masih mengharapkan keterlibatan lembaga-lembaga publik dalam pengawasan (*control*) terutama masyarakat umum dan DPRD. Meskipun demikian DPRD akhir-akhir ini kurang menonjol fungsi pengawasannya, fungsi kontrol DPRD hanya sebatas konfirmasi, klasifikasi dan cenderung mengakomodir kepentingan elit politik tertentu.

Menurut penulis fungsi kontrol DPRD belum terlalu banyak menunjukkan peningkatan yang signifikan sebagaimana yang diharapkan, meskipun demikian tidaklah berarti bahwa fungsi kontrol DPRD tidak ada, akan tetapi fungsi DPRD harus senantiasa proaktif menjalankan fungsi kontrolnya terutama terhadap bidang-bidang pelayanan publik yang masyarakatnya banyak bergantung padanya. Fakta ini dapat diketahui melalui pelaksanaan fungsi kontrol DPRD pada masa lalu.

DPRD kurang mengfungsikan pengawasannya terhadap penyelenggaraan kepentingan publik penyelenggaraan fungsi (eksekutif) sehingga terjadi penyimpangan kewenangan dan tidak sesuai dengan kondisi negara saat ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah sebelumnya, yang menjadi permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Bawasda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Bagaimana pengaruh kelembagaan, sumber daya, budaya hukum, serta sarana dan prasarana terhadap pelaksanaan fungsi Bawasda?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi Bawasda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. Untuk mengetahui pengaruh kelembagaan, sumber daya, budaya hukum, serta sarana dan prasarana terhadap fungsi pelaksanaan Bawasda.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara teoritik, hasil penelitian ini memberikan khasanah ilmu pengetahuan hukum di bidang pemerintahan daerah bersifat umum dan secara khusus bagi para pembaca
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan masukan Bawasda dalam mengambil kebijakan di bidang pengawasan di Provinsi Ambon.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Badan Pengawasan Daerah

Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) adalah unsur pengawasan pemerintah disetiap tingkat pemerintahan daerah baik pada tingkat kabupaten/kota, provinsi sampai pada pemerintah pusat (nasional). Di masa lalu lembaga Bawasda ini hanyalah merupakan pelengkap dari sebuah sistem pemerintahan, keberadaan lembaga Bawasda hanyalah merupakan unsur penunjang di bidang pengawasan.

Tinjauan administrasi pemerintahan negara yang melibatkan berbagai lembaga dikenal adanya jenis dan tingkatan Aparat Pengawas Fungsional (APF) antara lain berupa Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) sebagai Aparat Pengawas Ekstern Pemerintah (APEP), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang tertinggi dan merupakan alat bantu presiden di bidang pengawasan, Inspektorat Jenderal atau (ITJEN) departemen sebagai APIP yang merupakan alat bantu menteri yang bersangkutan, Inspektorat Wilayah Propinsi (ITWILPROP) sebagai APIP yang membantu gubernur dan inspektorat wilayah.

Berdasarkan Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 yang disebut Aparat Pengawas Fungsional adalah Badan Pengawasan Keuangan dan

Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintahan Nondepartemen atau wilayah pemerintah lainnya, Inspektoral Wilayah Propinsi serta Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kota. Penentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan untuk membantu pimpinan (manajer) dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggungjawabnya.

Sejarah BPKP diadakan untuk membantu presiden dalam menjalankan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan serta pengawasan pembangunan yang menjadi tanggung jawab presiden.

Inspektorat Wilayah Propinsi (ITWILPROP) bukanlah aparat daerah otonomi tetapi bukan pula merupakan suborganisasi atau *verlenstuk* Inspektorat Departemen Dalam Negeri, baik dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No.100 Tahun 1972 tentang pembentukan susunan organisasi dan tata kerja inspektorat daerah yang telah dicabut dan diganti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 226 Tahun 1975 tentang susunan organisasi dan tata kerja inspektorat wilayah daerah propinsi maupun dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1979 tentang organisasi dan tata kerja inspektorat wilayah propinsi sebagai pengganti Keputusan

Mendagri No. 226 Tahun 1975 tersebut dan yang masih tetap berlaku sampai saat ini.

Kedudukan aparat WASNAL dengan tegas dinyatakan sebagai aparat yang membantu gubernur dalam kedudukannya selaku kepala wilayah atau wakil pemerintah pusat di daerah. Kedudukan aparat-aparat WASNAL dalam lembaga nondepartemen instansi yang bersangkutan mempunyai kedudukan yang sama dengan Inspektorat Jenderal Departemen dalam lingkungan organisasi departemen masing-masing. Dengan gagasan yang demikian maka BPK termasuk dalam pengertian Pengawas WASNAL. Ia tidak dicantumkan dan tidak terikat pada instruksi presiden tersebut karena Instruksi Presiden No.15 Tahun 1983 hanyalah berlaku bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Semakin banyak aturan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengawasi jalannya roda pemerintahan tidaklah menguatkan hati orang-orang terutama orang-orang yang berada di lembaga legislatif, eksekutif, bahkan sangat ironis lembaga yudikatif dari pusat sampai ke daerah melakukan penyimpangan tanpa merasa bersalah karena memang produk hukum yang dibuat oleh para politikus yang duduk di lembaga legislatif zaman orde baru tidak didasarkan oleh kepentingan golongan dan penguasa orde baru untuk melanggengkan kekuasaan dan segelintir orang-orang yang melahirkan konglomerat-konglomerat yang menopang kekuasaan dan dilindungi oleh penguasa.

Keputusan Presiden (Kepres) No. 74 Tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan pemerintahan daerah ada yang disebut dengan Pengawasan Fungsional yakni kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai fungsi dan tugas melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian.

Berdasarkan keputusan presiden di atas, maka pemerintah daerah kota, dibentuk institusi pemerintah yakni Badan Pengawasan Daerah atau yang disingkat dengan BAWASDA. Badan Pengawasan Daerah unsur penunjang dalam melaksanakan tugas pokok pemerintahan daerah di bidang pengawasan yang berada di bawah tanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Badan Pengawasan Daerah mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.

Badan Pengawasan Daerah mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah baik dalam rangka desentralisasi maupun tugas pembantuan pelaksanaan pengujian dan penilaian atas laporan dari setiap perangkat-perangkat daerah, pelaksanaan pengusutan

terhadap laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas wewenang perangkat daerah, pembinaan terhadap tenaga fungsional, pelaksanaan evaluasi dan laporan pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen sangat diperlukan untuk menjamin terwujudnya pelaksanaan kegiatan atau program sesuai dengan kebijakan daerah dan rencana yang telah ditetapkan serta untuk menjamin tercapainya tujuan dan cita-cita pemerintah daerah, secara efisien dan efektif. Pengawasan menurut Sujamto adalah : Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai keadaan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan kebijakan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak (Sujamto, 1996 : 63). Jelaslah bahwa tujuan pengawasan yang dilakukan BAWASDA pada pemerintah daerah bertujuan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang objek yang diawasi terhadap kinerja pemerintah daerah.

Badan Pengawasan Daerah sebagai organisasi pemerintahan di daerah, mempunyai peran dan fungsi strategis dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan bertanggungjawab. Dengan demikian, Badan Pengawasan Daerah menjalankan fungsi-fungsi organisasi secara efektif sehingga dapat merumuskan perubahan kultur organisasi yang demokratis. Kultur organisasi yang demokratis dapat tercipta jika Badan

Pengawasan Daerah melaksanakan pembinaan organisasi. Menurut Beckhard yang dimaksud dengan pembinaan organisasi adalah :

Pembinaan organisasi adalah suatu usaha terencana meliputi semua aspek yang diatur dari atas, untuk meningkatkan efektivitas dan kesehatan organisasi melalui intervensi yang terencana dalam proses organisasi dan mempergunakan pengetahuan ilmu perilaku (Miftha Thoha, 2003:11).

Pembinaan organisasi yang efektif merupakan jawaban atas setiap perubahan, strategi dalam mewujudkan tujuan dan fungsi organisasi. Berdasarkan pemikiran di atas maka pembinaan organisasi dapat dirumuskan sebagai suatu usaha pembaharuan yang terencana di dalam struktur, kultur organisasi sesuai dengan teori ilmu administrasi.

B. Bentuk-bentuk Tugas dan Fungsi Badan Pengawasan Daerah

Tugas dan fungsi Badan Pengawasan Daerah dan pembinaan bagi pemerintah daerah diperlukan sebagai wujud dan upaya untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam konteks itu sebenarnya penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekosentralisasi dan asas pembantuan.

Asas desentralisasi adalah asas yang menghendaki adanya penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang, tugas, dan fungsi dari pemerintah kepada

gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah dan asas tugas pembantuan adalah penugasan pemerintah kepada daerah dan pemerintah daerah di desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskannya (UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Pemerintah daerah dengan menganut asas-asas pemerintahan di atas dilaksanakan secara otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan sebagai upaya untuk menjamin suatu proses kegiatan pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun bentuk pengawasan daerah yang dimaksud, yaitu:

- a. pengawasan represif
- b. pengawasan fungsional
- c. pengawasan legislatif dan
- d. pengawasan masyarakat.

a. Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun putusan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dan secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah.

Pengawasan represif yang dimaksudkan di atas dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkoordinasi dengan instansi lain atau pemerintah melimpahkan pengawasan represif tersebut kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah terhadap peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah serta keputusan Dewan Perwakilan Daerah serta Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota setelah berkoordinasi dengan instansi lain.

Pengawasan represif dilakukan terhadap semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah. Pengawasan represif terwujud penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan tingkatnya. Penangguhan atau pembatalan itu dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Menurut ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang dimaksud

dengan pejabat yang berwenang adalah Menteri Dalam Negeri, dan Gubernur, Kepala Daerah bagi tingkat Kabupaten dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 145 Undang-undang No. 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau perundang-undangan lainnya.

Penerapan hak pembatalan terhadap Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atas yang bersifat hukum perdata perlu diperhatikan implikasi sosial yang menjadi hukum privat dari penduduk yang dilakukan terhadap keputusan kepala daerah atau peraturan daerah apabila Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah itu telah dilaksanakan di masyarakat.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 dan Keputusan Presiden No. 74 Tahun 2001 secara eksplisit menjelaskan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah tidak saja pada Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, tetapi secara luas berkaitan dengan pengelolaan harta kekayaan negara pada pemerintah daerah.

b. Pengawasan fungsional

Ketentuan umum dalam PP 79 Tahun 2005 pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/ unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian. Pengawasan fungsional atas penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh departemen atau Menteri Dalam Negeri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah. Koordinasi perencanaan itu meliputi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan tidak lanjut hasil pengawasan.

Pengawasan fungsional secara institusional dilakukan oleh lembaga non departemen seperti, badan pengawasan keuangan (BPK) Inspektorat Jenderal Departemen, aparat pengawasan lembaga pemerintah non departemen/instansi pemerintah lainnya, Badan Pengawas Daerah (BAWASDA) tingkat provinsi, BAWASDA tingkat kabupaten dan kota, maka dapat dikatakan pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan (manajer) dalam menjalankan fungsi pengawasan lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh lembaga non departemen diharapkan integritas pengawasannya memiliki sumber daya manusia yang berkualitas. Sebab pengawasan aparat fungsional mempunyai

tugas pokok untuk menyelenggarakan pengawasan terhadap objek sasaran penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh aparat pengawasan fungsional secara keseluruhan harus terjalin dalam sistem pengawasan yang tunggal sebagai sub sistem terhadap sistem administrasi negara yang tunggal.

c. Pengawasan legislatif

Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya. Pengawasan legislatif yang dilakukan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan bentuk pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus yang diatur dalam tata tertib DPRD atau sesuai dengan perundangan yang berlaku. Dalam UU. No. 32 Tahun 2004, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD mencakup: pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, Walikota, pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah, pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.

Kebijakan desentralisasi politik dalam konteks pengawasan legislatif sebenarnya telah membuka ruang politik untuk memperkuat posisi pengawasan DPRD yang sebelumnya tidak berdaya. DPRD harus mampu menyerap dan mengartikulasikan berbagai aspirasi masyarakat sebagai lembaga kontrol untuk mengawasi akuntabilitas proses pelaksanaan pemerintahan daerah sehingga terhindar dari bahaya internal yakni

pelayanan yang tidak objektif, penggunaan wewenang untuk kepentingan pribadi, golongan dan keluarga. Pengawasan legislatif oleh DPRD diwujudkan pemerintah yang bersih, legitimasi, dan dapat mengerakkan partisipasi rakyat dalam pembangunan.

d. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat secara perorangan maupun kelompok atau organisasi masyarakat yang dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan masyarakat dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung baik lisan maupun tertulis berupa permintaan keterangan, pemberian informasi, saran dan pendapat kepada pemerintah, pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan lembaga lainnya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi penting karena secara konstitusional sebagai negara yang berkedaulatan rakyat maka negara dengan segala pembiayaan dan pengelolaan menjadi milik rakyat yang menjadi pedoman rakyat dalam mengawasi kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Pembiayaan negara yang berupa anggaran negara yang dapat berfungsi sebagai alat pengawasan masyarakat dalam mengontrol terhadap kemampuan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Perjanjian internasional

mengenai hak-hak sipil dan politik (*International Convention On civil and Political Rights*) menyatakan secara eksplisit bahwa setiap orang memiliki atas kebangsaan, kewarganegaraan atau *nationality* (Jamal Bake, 2001:38).

Masyarakat demokratis hanya dimungkinkan keberadaannya bilamana hak-hak dasar individu dihargai dan dijamin. Hak-hak itu adalah hak-hak sipil antara lain hak untuk berbicara dan berserikat. Masyarakat sipil yang kuat adalah suatu kumpulan seluruh institusi dan asosiasi sosial non keluarga dalam suatu negara yang mandiri dan mampu secara efektif mempengaruhi dan mengawasi kebijakan publik. Elemen masyarakat sipil (*Civil society*) itu adalah meliputi lembaga-lembaga keagamaan, organisasi bisnis, LSM, unit dagang, kelompok-kelompok warga negara, media, dan sebagainya.

C. Hal-hal yang Berpengaruh Terhadap Pelaksanaan Fungsi BAWASDA

Ada empat (4) hal yang berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi BAWASDA, yaitu (1) struktur kelembagaan, (2) sumber daya manusia, (3) sarana dan prasarana, dan (4) budaya hukum masyarakat. Keempat faktor tersebut merupakan faktor yang perlu dicermati berdasarkan dasar-dasar hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu pengawasan pemerintahan daerah.

Uraian di atas mendukung teori yang dikemukakan oleh Sajali Mahmud (2004:74) yang menjelaskan bahwa suatu penyelenggaraan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah berupa kebijakan-kebijakan yang

bersifat esensial dalam pengawasan pemerintah daerah. Dalam hal ini yang berwenang untuk ditunjuk melaksanakan pengawasan pemerintahan daerah dalam rangka mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara nyata, luas, dan bertanggung jawab.

Hal-hal yang berpengaruh tersebut adalah :

1. Struktur kelembagaan BAWASDA, adalah suatu instansi atau badan yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hukum secara terorganisir sesuai dengan aturan-aturan hukum secara substantif.

Struktur kelembagaan yang dimaksud dalam implementasi pelaksanaannya adalah tata struktur organisasi BAWASDA dalam menempatkan suatu kedudukan aturan hukum berdasarkan tingkat hierarkinya mulai dari undang-undang peraturan pemerintah, peraturan daerah, kebijakan-kebijakan yang merupakan suatu serangkaian hierarki dalam menetapkan suatu hukum yang didasari oleh adanya tingkat pengetahuan, pemahaman, penataan, dan pola perilaku hukum atas aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Menurut Said Syahrani (2000:18) menyatakan bahwa: "Pemahaman struktur hukum adalah pemahaman mengenai tata struktural dalam menetapkan suatu aturan-aturan atau kaidah-kaidah hukum yang mendasari suatu organisasi baik institusi atau lembaga yang memberikan kewenangan dalam melakukan pengabsahan secara legal

untuk memberikan jaminan adanya kepastian hukum yang dapat diakui dan ditaati”.

Secara normatif, struktur hukum dalam aktivitas sehari-hari, biasanya diimplementasikan kepada institusi-institusi atau lembaga-lembaga yang berwenang untuk mengembangkan perundang-undangan atau peraturan-peraturan.

Struktur hukum dalam berbagai tinjauan yang dikemukakan oleh para ahli hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum publik terhadap suatu perundang-undangan, peraturan-peraturan atau kebijakan-kebijakan yang diberikan kewenangan kepada suatu organisasi atau institusi untuk menerapkan peraturan hukum, yang mengikat untuk mengakui dan mentaati aturan tersebut sebagai suatu bentuk itikad baik dari masyarakat yang memahami asas hukum yang berlaku dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat itu sendiri.

Secara konkrit dapat ditemukan bahwa struktur hukum yang dimaksud dalam kaitan dengan pengelolaan perpajakan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah adalah struktur hukum institusi yang berwenang menjalankan undang-undang, peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan dalam mengefektifkan tugas pokok dan fungsi BAWASDA.

2. Sumber daya manusia adalah tingkat intelegensi yang dimiliki oleh aparat untuk mengetahui dan memahami terhadap aturan-aturan substansi

hukum dalam berbagai pelaksanaannya berdasarkan tingkat pengetahuan yang dimilikinya.

Suatu pelaksanaan hukum akan mudah dilaksanakan dengan baik sesuai dengan kepastian hukum yang menjamin suatu pelaksanaan apabila komponen-komponen yang terlibat dalam pelaksanaan hukum memiliki sumber daya yang memahami hukum secara benar dan memiliki itikad yang baik untuk melaksanakan hukum secara murni dan konsekuen.

Menurut Rasyid Sadriah (2002:42) : "Sumber daya dalam hal ini aparat banyak ditentukan oleh adanya pemberian kontribusi dalam pencerahan aparat mengenai hukum. Seyogyanya aparat dapat memberikan berbagai kontribusi hukum dengan secara intensif melakukan penyuluhan hukum, penegakan hukum, memberikan kepastian hukum dan penjaminan hukum sesuai dengan kondisi pemahaman tentang hukum itu sendiri".

Bagi masyarakat, hukum merupakan suatu aturan yang harus diakui dan ditaati untuk dilaksanakan secara konsisten sebagai asas yang harus dijunjung tinggi dalam memberikan jaminan kepastian hukum kepada setiap individu, kelompok, atau masyarakat dalam melaksanakan hukum tersebut secara menyeluruh.

Sumber daya manusia yang dimaksud adalah kontribusi pengajaran atau pemahaman untuk diketahui secara menyeluruh mengenai perundang-undangan, peraturan-peraturan, atau kebijakan-kebijakan yang memiliki kekuatan hukum untuk ditaati sebagai suatu

yang harus dijunjung tinggi keberadaannya dan harus ditegakkan dalam pelaksanaannya untuk memberikan adanya keadilan dan kesejahteraan atas pelaksanaan kepastian hukum.

Penegakan hukum bukan merupakan suatu yang sulit apabila komponen-komponen yang memahami hukum memiliki pengetahuan tentang hukum sesuai dengan kepastian dan penjaminannya untuk penegakan hukum secara adil dan merata tanpa memiliki kepentingan-kepentingan lain selain penegakan hukum secara pasti.

Komponen-komponen yang memahami hukum dalam uraian di atas, tentunya didasari oleh pemahaman mengetahui atau tidak mengetahui perundang-undangan, aturan-aturan, dan kebijakan-kebijakan yang memiliki kepastian hukum yang mengikat produk-produk hukum untuk dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen.

3. Budaya hukum (*legal culture*) adalah nilai-nilai yang dianggap baik sesuai dengan aturan yang berlaku, sehingga dapat membedakan suatu perbuatan yang baik atau buruk, baik secara hukum menurut ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan. Pengertian budaya hukum secara umum adalah suatu kebiasaan yang dilakukan yang sudah mendarah-daging dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam proses aktivitas kehidupannya sehari-hari, sehingga sering disebut sebagai bagian yang telah membudaya dalam kehidupannya.

Pemahaman budaya dalam tinjauan hukum tentu memiliki interpretasi yang berbeda dengan budaya secara umum. Beberapa ahli memberikan pendapat tentang budaya hukum sebagai berikut :

- a. R. Marlang Suntoro (2002:154), budaya hukum adalah aturan atau norma-norma yang harus diakui dan ditaati yang menjunjung hukum sebagai asas yang harus ditegakkan dan dilaksanakan secara adil dan merata.
- b. Serlang Sugiono (1999:67), budaya hukum adalah suatu norma-norma yang harus diindahkan atau ditaati sebagai bagian dari kesepakatan dan telah membudaya menjadi suatu kebiasaan yang harus diikuti dan ditaati dan memiliki sanksi bagi yang melanggar norma-norma budaya yang telah ditetapkan.
- c. Ali Rasyid (2002:89) menyatakan bahwa budaya adalah kebiasaan-kebiasaan yang didalamnya tersosialisasikan adanya norma-norma yang bersifat aturan-aturan, prinsip-prinsip, nilai-nilai atau kaidah-kaidah esensi yang kuat yang ada dalam masyarakat yang harus dijunjung tinggi sesuai dengan penegakannya dan memberikan sanksi atau hukuman bagi orang yang melanggar atau yang tidak mengindahkannya.

Ketiga pendapat yang dikemukakan di atas secara pokok menempatkan pengertian budaya hukum sebagai suatu cara pandang individu yang memiliki kebudayaan untuk melaksanakan kebiasaan-

kebiasaan sesuai dengan norma-norma, nilai-nilai, prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah yang mengatur sesuai dengan kesepakatan yang telah ditetapkan.

4. Sarana dan prasarana hukum yang dimaksud adalah ketersediaan alat dan perlengkapan yang digunakan untuk mendukung, memperlancar, dan mempermudah suatu proses penetapan dan penerapan substansi hukum yang dilakukan dalam suatu struktur hukum yang pasti.

Pengembangan suatu hukum tentu akan eksis apabila ditunjang dan didukung oleh sarana dan prasarana hukum yang tersedia. Sarana dan prasarana hukum yang dimaksud adalah alat perlengkapan, bahan yang digunakan untuk melakukan berbagai aktivitas kemudahan dalam melakukan suatu penyelenggaraan hukum.

Menurut Ramli Marsudi (2001:58) bahwa sarana dan prasarana hukum adalah segala yang berkaitan dengan kemudahan, kecepatan dan kepastian dalam pengembangan hukum, sehingga membantu terselenggaranya penegakan hukum yang berjalan dengan lancar, penegakan yang berjalan dengan peranannya, serta berbagai pengembangan yang memberikan kemudahan dalam menjamin suatu kepastian hukum. Sarana dan prasarana tersebut berupa instansi atau wadah yang digunakan untuk melakukan penegakan hukum, yang dijalankan sesuai penggunaan alat penegak hukum dan kelengkapan hukum lainnya. Secara eksplisit, wadah hukum atau instansi yang

dimaksud adalah pengadilan atau lembaga yang memiliki kewenangan hukum, alat penegak hukum yang dimaksud adalah polisi, jaksa, dan pihak-pihak yang memiliki kewenangan sesuai dengan kaitan kewenangan hukum serta kelengkapan hukum lainnya.

Keempat pemahaman hukum di atas, dianggap sebagai faktor-faktor yang berpengaruh dalam melakukan suatu aktivitas atau kegiatan yang membutuhkan penanganan fungsi BAWASDA, yaitu faktor-faktor tersebut dijadikan sebagai pertimbangan secara eksplisif untuk menentukan efektif, belum efektif, atau tidak efektifnya.

D. Konsep Negara Hukum dan Konsep Tata Pemerintahan yang Baik (*Good governance*)

1. Konsep Negara Hukum

Konsep negara modern saat ini perlu mengadakan penyesuaian dengan iklim globalisasi dan modernitas. Artinya, era globalisasi menuntut terjadinya rekonseptualisasi terhadap konsep negara secara klasik menjadi negara modern. Jika era globalisasi disimbolkan sebagai pemadatan ruang dan waktu dengan mengandalkan teknologi dan komunikasi, maka bisa diartikan bahwa konsep negara modern mengikuti permintaan ruang dan waktu yang global tersebut.

Budiharjo (1981:17), konsep klasik mengenai negara adalah sebagai suatu institusi yang sangat *powerfull* atas kehidupan orang banyak. Pandangan klasik tersebut dapat dilihat pada Roger H. Soltau yang melihat

negara sebagai alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat atau konsep yang agak radikal dari Max Weber bahwa negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah. Dengan sifat institusi yang demikian maka negara diartikan memiliki fungsi yang bersifat *sole provider*, yaitu :

- a. Melaksanakan penertiban (*law and order*)
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
- c. Pertahanan
- d. Menegakkan keadilan.

Kenyataannya, globalisasi dan modernitas ternyata telah melemahkan fungsi negara. Castells (1997) menyebut kondisi ini sebagai kondisi *powerless state* dan terjadi di hampir semua negara baik negara berkembang ataupun maju. Oleh karena itu, konsep negara sebagai *nation state* perlu merekonstruksi filosofis nasionalisme yang selama ini mengandalkan kekuatan historis atas penguasaan teritorial menjadi konsep yang lebih progresif mengikuti tuntutan masyarakat global. Dalam konteks ini, Giddens, telah memberikan ide lebih konstruktif dalam memberi inspirasi atas bentukan negara yang ideal di era global.

Setiap negara pasti mempunyai tujuan tertentu pada umumnya bahwa negara hukum bertujuan untuk mencapai suatu kondisi tertentu yang dalam terminologi administrasi negara sebagai negara kesejahteraan (*welfare*

state). Tujuan suatu negara selalu dikaitkan dengan masalah kesejahteraan masyarakat.

Konsep *empowering state* atau disebut *enabling state* merupakan suatu konsep di mana campur tangan negara sebatas memfasilitasi dan memberdayakan masyarakat, campur tangan negara dibatasi dan hanya ikut mencampuri hal-hal yang belum disepakati oleh rakyat. Dalam tipologi tujuan negara yang menganut konsep *empowering state*, status negara tetap melanjutkan tujuan negara hukum untuk mencapai kesejahteraan dengan melaksanakan fungsi-fungsi yaitu : pertama, sebagai *provider* dalam arti negara bertanggung jawab dan menjamin standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya. Kedua, sebagai regulator, yaitu negara mengadakan aturan-aturan kehidupan bernegara. Yang ketiga, sebagai *interpreneur* yaitu negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik daerah dan menciptakan suasana kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha lainnya. Yang keempat, sebagai wasit (*empire*) yaitu di mana negara menetapkan standar-standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi terutama antara sektor negara dan sektor swasta atau antara bidang-bidang usaha lain. Oleh sebab itu, jika dikaitkan dengan tujuan negara, maka tujuan negara hukum dalam konsep *empowering state* sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* di mana warga masyarakat lebih proaktif (partisipatif) untuk menentukan tujuan negara hukum yang sebelumnya banyak ditentukan oleh negara.

2. Konsep Tata Pemerintahan yang Baik (*Good governance*)

Good governance berkaitan dengan tata pemerintahan yang baik. Sedangkan pemerintahan dapat diartikan secara sempit dan luas. Dalam arti sempit, penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Dalam kaitan ini, di negeri Belanda (yang juga diikuti oleh ahli Hukum Administrasi Negara Indonesia) dikenal sebagai “Prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi yang baik”.

Salah satu pembahasan tentang *good governance* dapat ditelusuri dari tulisan J. S. Endralin (1997), bahwa *good governance* merupakan salah satu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah *government*, yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan (*provider*) kepada *enabler* atau *facilitator*, dan perubahan kepemilikan yaitu dari milik negara menjadi milik rakyat.

Di Indonesia pemerintahan yang baik diistilahkan dengan *good governance*, dalam konteks tersebut maka pemerintah sebagai fasilitator dalam mensinergikan peran swasta, masyarakat dan pemerintah.

Menurut (Masyarakat Transparansi Indonesia, 2002), tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah,

masyarakat madani, dan sektor swasta di mana proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Secara sederhana pengertian *governance* (<http://www.google.co.id>, 2002) mengandung makna proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana keputusan-keputusan tersebut diimplementasikan (atau tidak diimplementasikan). Governance sendiri dapat digunakan dalam beberapa konteks peristilahan antara lain badan hukum pemerintahan, pemerintahan internasional, pemerintahan nasional, dan pemerintahan lokal. Dalam kerangka *governance* difokuskan pada aktor-aktor formal dan informal yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dan penerapan hasil keputusan-keputusan serta struktur formal dan informal yang telah diatur sebagai cara pencapaian dan penerapan keputusan tersebut, contohnya adalah struktur formal pemerintah (*government*) pada umumnya.

Menurut Taylor, *good governance* adalah pemerintahan demokratis yang dipraktekkan dalam negara-negara maju di Eropa Barat dan Amerika sebagai sistem pemerintahan yang baik karena merefleksikan sifat-sifat *good governance* yang secara normatif dituntut kehadirannya sebagai alternatif dari sistem pemerintahan yang totalitarianisme, militerisme, dan komunis (Azumardi Azra, 2003:180).

Berdasarkan definisi *United Nation Development Programmer (UNDP)*, *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu :

- a) *Economic governance*, mencakup proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang mempengaruhi langsung aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya, sehingga berpengaruh terhadap *equity*, *poverty* dan *quality of life*;
- b) *Political Governance*, yaitu setiap proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang *legitimate* dan autoritatif;
- c) *Administrative governance* yaitu sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel dan terbuka.

Prinsip-prinsip *good governance* menurut UNDP (1997), seperti yang dikemukakan di atas dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. *Participation* (partisipasi masyarakat),
- b. *Rule of law* (tegaknya supremasi hukum),
- c. *Transparance* (Keterbukaan),
- d. *Responsiveness* (peduli pada stakeholders),
- e. *Consensus oriented* (berorientasi pada konsensus),
- f. *Equity* (Kesetaraan),
- g. *Effectiveness and efficiency* (efektivitas dan efisiensi),
- h. *Accountability* (Akuntabilitas),
- i. *Strategic Vision* (Visi Strategis).

Penggunaan prinsip *governance* dalam rangka mencapai tujuan negara hukum dilakukan dengan mengontrol aktivitas pada penyelenggaraan pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) mulai dari tahapan perencanaan, proses dan evaluasi hasil kebijakan. Secara teoritis konsepsional di dalam mengontrol birokrasi pemerintah sebagai mesin politik, penyelenggaraan pemerintahan melalui dua cara sebagaimana dikemukakan oleh Peters yaitu pertama, melalui metode organisasi (*organized methods*), kedua metode kontrol politik (*political methods of control*). Pada metode organisasi kontrol birokrasi ditekankan melalui publisitas, disiplin internal, penekanan kelompok dan publik. Dalam kaitan itu, maka kontrol melalui metode organisasi instrumen hukum yang banyak digunakan kaidah-kaidah yang bersifat internal (surat keputusan, surat edaran, dan sebagainya). Kaidah hukum yang bersifat internal biasanya dikeluarkan secara instansional yang diderivasi dari suatu peraturan perundang-undangan (UU) atau PP, Kepres, dan sebagainya. Kaidah internal memuat aspek publisitas (*publicity*), disiplin internal (*internal discipline*), dan kaidah-kaidah penekanan kelompok atau publik. Oleh sebab itu, kontrol melalui kaidah internal merupakan upaya untuk mengontrol proses-proses yang sudah terencana dan terprogram yang menjadi agenda birokrasi dalam rangka pelayanan publik.

Adapun kontrol politik adalah menggunakan lembaga legislatif yang bekerja untuk mengontrol para penyelenggara negara (eksekutif) dalam

pelayanan publik. Oleh sebab itu kaidah hukum yang digunakan adalah kaidah hukum internal berupa undang-undang yang mengatur hubungan fungsional dan horizontal dalam rangka penyelenggaraan negara.

Kontrol politik dilakukan oleh lembaga-lembaga kontrol eksternal, seperti hak konsultasi, hak investigasi pelayanan publik dan post audit. Selain itu, dalam teori administrasi publik masih ada beberapa cara untuk mengontrol para birokrat secara politik yaitu penggunaan lembaga peradilan (*the judiciary*) yang menyandarkan kontrol birokrasi melalui peradilan utama pada peradilan administrasi negara. Dengan melalui peradilan administrasi akan diuji keabsahan putusan para penyelenggara terhadap semua kebijakan yang ditempuh, khususnya yang bersifat final, individual dan konkret (keputusan tata usaha negara).

Adapun kontrol birokrasi lain dapat ditempuh dengan cara kontrol partisipasi (*participatory control*). Model partisipasi tersebut merupakan suatu tuntutan baru yang merespon masyarakat. Oleh karena itu model partisipasi tersebut dapat dikaitkan dengan pendapat Ahmad Ali yang menyatakan bahwa sudah saatnya penyelenggara pemerintahan tidak lagi menggunakan pola-pola hukum lama (*represif*) yang meragukan publik, akan tetapi sudah seharusnya masuk pada kondisi yang ideal dari hukum yaitu menggunakan pola-pola hukum responsif.

Ada dua aspek yang dapat digunakan dalam kontrol pendekatan birokrasi yaitu aspek perilaku prosedural dan aspek substansif. Aspek

perilaku prosedural terkait dengan prosedural aparat dalam pembuatan keputusan. Sedangkan aspek substansif terkait dengan substansi keputusan yang telah diambil perlu melakukan dengan pendapat (*hearing*).

Konsultasi dengan kelompok tertentu, atau dengan kata lain bahwa semua keputusan penyelenggara negara harus sesuai dengan keinginan publik. Cara tersebut jika dikaitkan dengan konsep tujuan negara hukum maka dengan pendekatan kontrol politik tersebut sangat relevan dalam rangka konsep negara hukum. Dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang (*good governance*) dalam konsep negara hukum, masyarakat dalam memberikan masukan, kontrol atas sikap dan tindakan penyelenggara pemerintahan demi tegaknya negara hukum.

Adapun asas-asas pemerintahan yang baik menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme adalah :

a. Asas Kepastian Hukum

Asas yang dalam kerangka negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Dengan asas ini maka ketetapan dan kedudukan tiap individu dalam hukum sangat jelas dan tidak mengganggu aktivitas atau rutinitas semua pihak. Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Demi kepastian

hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam suatu proses peradilan dan ketetapan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas.

b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

c. Asas Kepentingan Umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif. Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsep negara hukum modern yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum warga negaranya. Pada dasarnya pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), tetapi karena ada kelemahan atau kekurangan asas legalitas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

d. Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau, hal tersebut dapat memudahkan bagi masyarakat untuk mengetahui dan mengerti segala tindakan dari aparatur pemerintahan dengan tidak melupakan hak dan kewajiban dalam memberikan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.

e. Asas Proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan kelakuan serta sejalan dengan kepastian hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa yang dilakukan orang yang berbeda yang dikenakan sanksi yang

sama, sesuai dengan kriteria yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f. Asas Profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian dan yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. Asas Akuntabilitas

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

Sedangkan asas penyelenggaraan pemerintahan menurut Pasal 20 Ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi; dan

i. Asas efektivitas.

Asas-asas tersebut di atas merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat yang menuntut penyelenggaraan pemerintahan yang baik, oleh karena itu, asas-asas tersebut harus menjiwai perilaku dari pejabat atau badan administrasi pemerintahan.

Good governance sebagai suatu paradigma pemerintahan dapat terwujud apabila ketiga pilar pendukungnya dapat berfungsi secara baik, yaitu negara (pemerintah), sektor swasta, dan masyarakat. Negara dengan pemerintahannya dituntut untuk merubah pola pelayanan birokrasi yakni dari birokrasi elitis menjadi birokrasi populis. Sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara harus memberikan kontribusi dalam pengelolaan sumber daya tersebut. Masyarakat diharapkan terlibat di dalam berbagai kebijakan publik sebagai kekuatan demokratis.

Good governance mendapat relevansi di Indonesia karena disebabkan oleh, pertama, krisis ekonomi politik yang terus menerus berlangsung, kedua, masih banyak korupsi dalam penyelenggaraan negara, yang ketiga, kebijakan otonomi daerah yang merupakan harapan besar dalam proses demokratisasi.

Untuk mencapai *good governance* di Indonesia maka aspek fundamental yang hendak diwujudkan pada pemerintahan yang bersih yakni:

- 1) Partisipasi, semua warga masyarakat berhak terlibat dalam pengambilan keputusan baik langsung maupun melalui lembaga parlemen. Partisipasi

tersebut dilakukan melalui kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat serta kapasitas berpartisipasi secara konstruktif. Hal ini dijamin oleh Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 24 ayat (1) menjelaskan bahwa setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.

- 2) Penegakan hukum, proses politik dan perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum dalam mewujudkan cita-cita pemerintahan yang bersih dan berwibawa.
- 3) Transparansi, salah satu yang memberikan ruang gerak pemerintahan adalah dengan manajemen pemerintahan yang terbuka dan transparan. Mekanisme pengelolaan negara yang transparan adalah dengan penetapan posisi, jabatan atau kedudukan, kekayaan pejabat publik, pemberian penghargaan, penetapan kelayakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan, kesehatan, moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik, keamanan dan ketertiban, dan kebijakan strategis untuk pencerahan masyarakat dilakukan secara terbuka dan transparan.
- 4) Responsif, yakni pemerintahan yang peka dan tanggap terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sesuai dengan asas responsif maka setiap unsur pemerintah harus memiliki dua etik, yakni etik individual yang menuntut mereka agar memiliki kriteria kapabilitas dan loyalitas profesional. Sedangkan etik sosial menuntut mereka agar memiliki sensitivitas terhadap berbagai kebutuhan publik.

- 5) Konsensus, yakni pengambilan keputusan secara konsensus yang dilakukan melalui proses musyawarah dan semaksimal mungkin berdasar keputusan bersama.
- 6) Kesetaraan, yakni asas equality atau persamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Asas ini dikembangkan berdasarkan bahwa Indonesia adalah negara yang majemuk atau bangsa yang plural dilihat dari segi agama, budaya, dan etnis. Karenanya prinsip equality harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- 7) Efektivitas dan efisiensi, pemerintahan yang baik harus diukur dengan efektivitas dan efisiensi yakni berdaya guna dan berhasil guna. Efektivitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok sosial, sedangkan efisiensi diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat.
- 8) Akuntabilitas, pertanggungjawaban publik terhadap masyarakat yang memberinya delegasi dan kewenangan untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka. Setiap pejabat publik dituntut untuk mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat.
- 9) Visi strategis, yakni pandangan-pandangan strategis untuk mengahdapi masa-masa yang akan datang, kualifikasi ini menjadi penting mengingat terjadinya perubahan dan kemajuan teknologi dalam perubahan global

yang begitu cepat. Maka sensitivitas pejabat harus dapat memprediksikan perubahan-perubahan itu.

Untuk mewujudkan *good governance* dengan asas fundamental di atas, maka setidaknya ada lima aspek prioritas dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, yakni :

- 1) Penguatan fungsi dan peran lembaga perwakilan, lembaga DPRD, harus mampu menyerap dan mengartikulasikan berbagai aspirasi masyarakat dalam bentuk program pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat serta mendelegasikannya kepada eksekutif untuk merancang program-program operasional yang ditetapkan dalam lembaga parlemen.
- 2) Kemandirian lembaga peradilan, dalam menegakkan *role of law* maka dibutuhkan lembaga peradilan yang independen, kuat dan mandiri. Jaksa, hakim dan polisi harus mampu menampilkan dirinya sebagai *the prophet of love*. Tiga aparat pemerintah yang profesional dan penuh integritas, jajaran birokrasi harus diisi orang-orang yang memiliki integritas dan kemampuan profesional, berjiwa demokratis dan memiliki akuntabilitas yang kuat sehingga mampu melegitimasi kebijakan pemerintahan atau disebut dengan kebijakan yang populis.
- 3) *Civil society* yang kuat dan partisipatif, proses pengelolaan negara harus diikuti dan melibatkan komponen masyarakat sipil untuk berpartisipasi,

tidak saja pada sektor ekonomi, politik, hukum akan tetapi perumusan dan keputusan publik yang berkaitan dengan kepentingan umum.

- 4) Penguatan upaya otonomi daerah, yakni dengan memperkuat asas desentralisasi, yakni dengan penguatan sumber daya manusia pemerintahan daerah dan pengelolaan sumber daya alam yang arif dan bijaksana.

Dalam konteks pemikiran di atas, maka instrumen hukum menjadi patokan pelaksanaan pemerintahan yang bersih yakni mewujudkan hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hukum bukanlah pesanan politik dari pemerintahan, tetapi hukum harus ditegakkan sebagai perangkat pemerintahan yang mandiri dan independen.

E. Penegakan Hukum dan Upaya Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Bertanggungjawab

Salah satu agenda reformasi adalah perwujudan pemerintahan yang bersih dan berwibawa itu dilakukan melalui pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi ada yang bersifat umum dalam hal ini yakni tindak pidana yang dilakukan oleh setiap orang.

Dalam Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999 berbunyi : “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling

lama 20 tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000 dan paling banyak Rp. 1.000.000.000.

Rumusan kalimat melakukan perbuatan untuk memperkaya diri adalah merupakan perbuatan melawan hukum. Pengertian melawan hukum dalam pasal ini mencakup perbuatan hukum formil maupun materil yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan namun perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

F. Kerangka Pikir

Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, maka pengawasan adalah pemerintah pusat, dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah di kota Ambon kepada Gubernur selaku wakil pemerintahan daerah.

Implementasi dari Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 maka pemerintah daerah di Ambon membentuk badan pengawasan daerah BAWASDA berdasarkan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2007 tentang Badan Pengawasan Daerah di Ambon telah mencanangkan visi BAWASDA yakni terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang jujur dan bersih serta bertanggungjawab, sedangkan misi BAWASDA yakni melaksanakan pengawasan yang handal dan profesional sehingga terwujudnya efisiensi

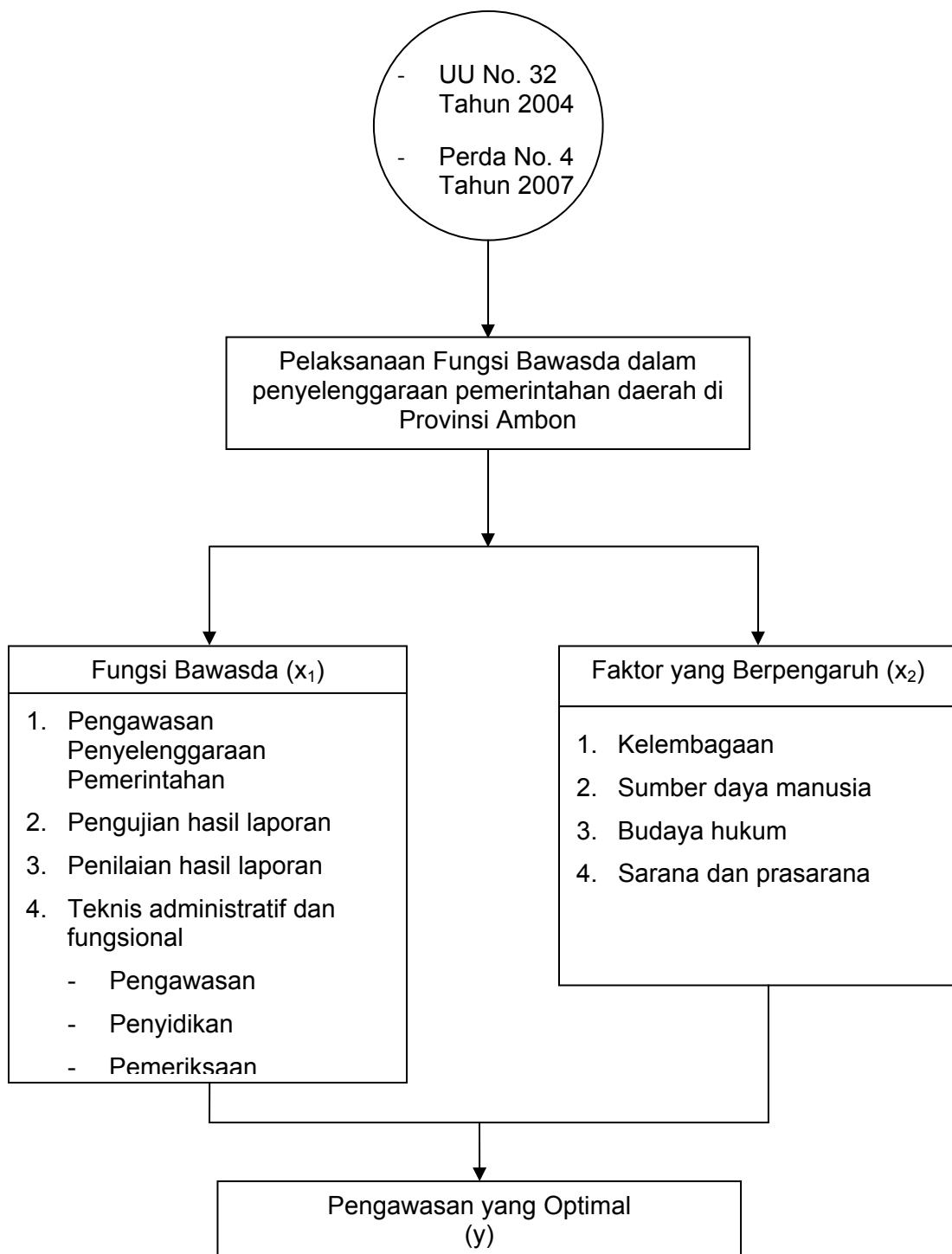
dan peran fungsi *good governance* serta fungsi-fungsi lainnya dapat mengawasi sistem pemerintahan daerah di Ambon.

Realitasnya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Daerah di Ambon serta penerapan fungsi-fungsi *good governance* belum maksimal. Ada beberapa yang perlu diperhatikan dalam pengawasan tersebut, antara lain :

1. Peran BAWASDA, badan pengawasan daerah di Ambon terhadap penerapan fungsi-fungsi *good governance* belum efektif dan maksimal.
2. Sumber daya manusia aparat BAWASDA masih rendah.
3. Sarana dan prasarana pengawasan BAWASDA kurang memadai bagi aparat pengawas fungsional BAWASDA di Ambon.
4. Kultur (Budaya) yakni persepsi pemahaman sikap penerimaan juga merupakan upaya dalam perubahan paradigma pemerintah daerah pada era otonomi.

Untuk dapat berfungsinya kondisi yang kondusif dalam pemberiaan pelayanan maka perlu adanya mekanisme dan prosedur pengawasan. Pengawasan tidak saja dilakukan secara intern, tetapi yang terpenting adalah adanya mekanisme dan prosedur pengawasan partisipatif. Salah satu prinsip penting dalam pelaksanaan tata pemerintahan yang baik adalah partisipasi stakeholder melalui pengawasan partisipatif diharapkan dapat meningkatkan kinerja profesional dan kinerja aparat Pemerintah daerah yang berarti juga meningkatkan citra pemerintah daerah di Ambon.

Diagram Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Berdasarkan Kepres No. 74 Tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dibentuk institusi pemerintah yakni Badan Pengawasan Daerah atau BAWASDA yang merupakan unsur penunjang dalam melaksanakan tugas pokok pemerintahan daerah di bidang pengawasan yang berada di bawah tanggungjawab kepala daerah melalui sekretaris daerah.
2. Badan Pengawasan Daerah mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.
3. Hal-hal yang berpengaruh terhadap tugas dan fungsi BAWASDA adalah merupakan faktor yang perlu dicermati berdasarkan dasar-dasar hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu pengawasan pemerintahan daerah karena dijadikan sebagai pertimbangan secara eksplisif untuk menentukan efektif, belum efektif, atau tidak efektifnya tugas dan fungsi BAWASDA.
4. Pandangan klasik tersebut dapat dilihat pada Roger H. Soltau yang melihat negara sebagai alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat atau konsep yang agak radikal dari Max Weber bahwa negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.

5. Menurut J. S. Endralin (1997), bahwa *good governance* merupakan salah satu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah *government*, yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan (*provider*) kepada *enabler* atau *facilitator*, dan perubahan kepemilikan yaitu dari milik negara menjadi milik rakyat.
6. Prinsip-prinsip *good governance* menurut UNDP (1997), seperti yang dikemukakan di atas dapat diuraikan sebagai berikut : (a) *Participation* (partisipasi masyarakat), (b) *Rule of law* (tegaknya supremasi hukum), (c) *Transparance* (Keterbukaan), (d) *Responsiveness* (peduli pada stakeholders), (e) *Consensus oriented* (berorientasi pada konsensus), (f) *Equity* (Kesetaraan), (g) *Effectiveness and efficiency* (efektivitas dan efisiensi), (h) *Accountability* (Akuntabilitas), (i) *Strategic Vision* (Visi Strategis).
7. Asas-asas pemerintahan yang baik adalah:
 - a. Asas kepastian hukum yaitu Asas yang dalam kerangka negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.

- b. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiatif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian dan yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- h. Asas efisiensi; dan
- i. Asas efektivitas.