



**REVITALISASI FUNGSI PENGAWASAN DALAM RANGKA
MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERSIH
DAN BERWIBAWA
(Studi Di Inspektorat Kota Salatiga)**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

Armayawati, SH.

11010110401005

PEMBIMBING :

Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH.,M.Hum.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2012**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Aparatur pemerintahan mempunyai tugas pokok untuk melaksanakan tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan. Tugas umum pemerintahan adalah tugas-tugas yang sejak dahulu dilaksanakan oleh pemerintah di mana saja dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, seperti pemeliharaan keamanan dan ketertiban, penyelenggaraan pendidikan, pelayanan kesehatan, dll. Sedangkan tugas pembangunan adalah tugas-tugas dalam rangka pelaksanaan program pembangunan, yang umumnya dilaksanakan melalui proyek-proyek pembangunan. Apabila dikaitkan dengan tujuan diselenggarakannya administrasi negara, tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan nasional atau negara dan dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam alinea ke empat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perencanaan, pelaksanaan pengawasan dan pengendalian merupakan fungsi manajemen yang harus diemban atau dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sebagai penyelenggara Negara. Pengawasan merupakan fungsi manajemen untuk mengendalikan

jalannya organisasi agar tujuan yang efektif, efisien dan ekonomis sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya pengawasan, dapat diperoleh masukan bagi pengambil keputusan untuk menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, mencegah terulangnya kembali kesalahan yang sama dan mendapat cara-cara yang baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi dan misi organisasi.

Proses pengendalian yang efektif dan efisien diperlukan oleh Negara sebagai satu organisasi besar untuk mencapai tujuan atau cita-cita bangsa. Administrasi atau manajemen pemerintahan harus diwujudkan dalam rangka terlaksananya tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan terhadap aparat pemerintah dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif. Pengawasan secara preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum aparat yang bersangkutan melakukan tindakan hukum tertentu, sedangkan pengawasan represif adalah suatu pengawasan yang dilakukan setelah aparat yang bersangkutan telah melakukan perbuatan yang tendensinya merugikan pihak lawan berbuat.

Pengawasan dan pengendalian serta pembinaan merupakan 2 (dua) fungsi yang tidak dapat dipisahkan. Pengawasan mendorong agar obyek pemeriksaan dapat mengoptimalkan pencapaian target, sedangkan pengendalian diarahkan agar obyek pemeriksaan

senantiasa melakukan penyempurnaan atas sistem pengendalian manajemennya dalam proses pembinaan organisasi jangka panjang. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemeriksaan dan pengawasan memang berbeda, tetapi mempunyai kesamaan. Perbedaannya terletak pada sasaran, sedangkan kesamaannya yaitu untuk mencapai kondisi yang lebih baik, minimal sesuai dengan peraturan atau rencana serta peraturan yang lebih tinggi.¹

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yaitu urusan wajib dan urusan pilihan, kecuali urusan pemerintahan yang dalam peraturan perundang-undangan ditentukan menjadi urusan pemerintah yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter atau fiskal nasional, dan agama. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah diluar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan tugas pembantuan.

Dalam suatu negara, terlebih dalam negara yang sedang membangun, pengawasan itu sangat penting, baik pengawasan secara vertikal, horizontal, eksternal, preventif maupun represif agar maksud dan tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Lemahnya

¹ Su mardjo, 2001, *Menyikapi Fungsi Pengawasan dan Temuan*, Jakarta, BP Panca Usaha, hal.1

pengawasan berarti mendekatkannya kepada pelaksanaan kerja yang tidak sempurna, sehingga menjauhkannya dari tujuan yang hendak dicapai dan semakin banyak peluang untuk penyalahgunaan kekuasaan. Tetapi sebaliknya, kuatnya kontrol atau ketatnya pengawasan semakin sempurna pelaksanaannya kerja sehingga tujuan dapat diraih dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan, yang pada akhirnya hak asasi rakyat dapat terwujud.

Dalam negara demokrasi, rakyatlah yang menentukan tujuan dan rakyat pula yang menjadi tujuan, administrasi Negara hanyalah alat untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat yang menjadi tujuan. Pengawasan yang dilakukan bukan hanya pada eselon tertinggi, tetapi harus berlangsung terus sampai dengan eselon yang terendah. Jadi pengawasan bersifat menyeluruh dan bukan parsial.

Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan kegiatan-kegiatan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna, sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya, hal ini sesuai dengan pendapat Handyaningrat yang mengatakan bahwa "Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya".²

Pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan kerja sesuai dengan yang direncanakan, apakah segala

² Soewarno Handyaningrat, 1996, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta, Gunung Agung, hal.143

instruksi telah dilaksanakan dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan pendapat Soekarno sebagai berikut :

Tujuan pengawasan adalah :³

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah digariskan;
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan dengan instruksi serta azas-azas yang telah diinstruksikan;
3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam pekerjaan;
4. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan efisien;
5. Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan atau kegagalan kearah perbaikan”.

Abdurrahman mengemukakan secara terperinci beberapa aspek yang menjadi tujuan pengawasan yaitu :⁴

- a. Mencegah penyimpangan;
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan dan kelemahan;
- c. Mendinamisir organisasi serta segenap kegiatan manajemen yang lain;
- d. Mempertebal rasa tanggung jawab;
- e. Mendidik tenaga kerja”.

³ Soekarno, 1986, *Dasar-Dasar Manajemen, Cetakan XIV*, Jakarta, Miswar, hal.105

⁴ Abdurrahman, 1979, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Bandung, Alumni, hal. 99

Dari ketiga pendapat para ahli diatas mengenai tujuan pengawasan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan pengawasan adalah untuk menemukan dan memperbaiki kelemahan, penyimpangan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa terlebih dahulu harus diusahakan terwujudnya aparat yang baik, jujur serta berwibawa. Hal ini dapat tercipta apabila proses pengawasan serta pengendalian terhadap aparat tersebut bersifat kontinu dan berbobot. Pengawasan atas penyelenggaraan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara umum pemerintahan yang baik adalah proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan stake holder yang luas dalam bidang ekonomi, sosial, politik pada suatu negara dan pendayagunaan sumber daya alam, keuangan dan manusia menurut kepentingan semua pihak dengan cara-cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas

Inspektorat Kota Salatiga sebagai salah satu lembaga pengawas intern pemerintah mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah

dan melaksanakan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam melakukan pemeriksaan terhadap perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga, aspek yang diperiksa meliputi tugas pokok dan fungsi organisasi, pengelolaan sumber daya manusia, keuangan serta pengelolaan sarana dan prasarana. Selain melaksanakan pemeriksaan secara reguler, yaitu pemeriksaan sesuai dengan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), Inspektorat Kota Salatiga juga melakukan pemeriksaan diluar PKPT, yaitu pemeriksaan khusus dan/atau kasus.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan amanat dari ketentuan Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan:

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi :
 - a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah
 - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pengawasan dan pembinaan oleh Inspektorat terhadap perangkat daerah lingkungan pemerintah Kota Salatiga dimaksudkan agar tujuan organisasi sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menghindari temuan terhadap kesalahan yang berulang, juga dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dalam melaksanakan pengawasan dan pembinaan tersebut di atas, Inspektorat Kota Salatiga mendapatkan peran mengawasi, menjaga rambu-rambu peraturan perundang-undangan agar dipatuhi oleh Pegawai Negeri Sipil di wilayah Pemerintah Kota Salatiga. Untuk itu setiap Pegawai Negeri Sipil harus menguasai lingkup tugas dan kewajibannya, mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dibekali moral yang tinggi dan mental yang kuat sehingga dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan optimal. Selama menjalankan fungsinya Inspektorat Kota Salatiga telah mendapatkan temuan-temuan pelanggaran beserta rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh Kepala Satuan Kerja yang hasilnya dilaporkan kepada Kepala Daerah selaku atasan langsung.

Inspektorat Kota Salatiga perlu dimaksimalkan perannya dengan selalu membina keahlian dan moral serta mental aparatnya guna melandasi kinerjanya. Diharapkan keberadaan Inspektorat Kota Salatiga akan dihormati dan disegani oleh seluruh Perangkat Daerah di wilayah Kota Salatiga sehingga akan tercipta pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa, didukung oleh semua warga atau masyarakat karena melindungi dan mendorong melaksanakan aktifitasnya dengan rasa aman dan nyaman.

Optimalisasi pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah belum terlaksana sebagaimana seharusnya, karena faktor diantaranya ketersediaan sumber daya manusia, faktor anggaran dan faktor komitmen (*political will*) Gubernur, bupati/walikota selaku atasan langsung yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Komitmen Kepala Daerah sangat penting dan menentukan untuk mewujudkan optimalisasi fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena secara organisatoris Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota adalah lembaga perangkat daerah yang dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Sehingga akan sulit bagi Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan tugas dan fungsi

pengawasan dengan optimal apabila tidak didukung oleh Kepala Daerah

B. Perumusan masalah

1. Bagaimanakah fungsi pengawasan dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa?
3. Bagaimanakah upaya penguatan/revitalisasi fungsi pengawasan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa?

C. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian adalah :

1. Mengetahui dan mengkaji fungsi pengawasan dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa
2. Mengidentifikasi sebab timbulnya kendala dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa di Pemerintah Kota Salatiga
3. Mengetahui upaya penguatan/revitalisasi fungsi pengawasan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa di Kota Salatiga

D. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

1. Khalayak pembaca sebagai bahan informasi dan penambah perbendaharaan pengetahuan tentang fungsi pengawasan dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa
2. Penentu kebijakan di Pemerintah Kota Salatiga yaitu dapat memberikan gambaran dan masukan dalam mengambil atau menentukan kebijakan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa

E. Kerangka pemikiran

1. Kerangka Konseptual

Konsep pemerintahan dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas dan interaksi sosial dalam masyarakat.

Dalam konsep ini, para pelaku dalam interaksi pemerintahan terdiri dari unsur sektor publik (pemerintah) yang berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta yang menciptakan pekerjaan dan pendapatan bagi masyarakat, dan masyarakat madani (*civil*

society) yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik, menggerakkan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, sosial dan politik.

Birokrasi adalah institusi pelayanan publik yang tidak pernah mengenal pilih kasih dalam melaksanakan kewajibannya. Sebagai organisasi yang rasional dan mengedepankan efisiensi administrative, birokrasi perlu dipelihara dan dipertahankan eksistensinya, terutama dalam mewujudkan demokrasi.⁵ Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.⁶

Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan

⁵ Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, 2004, *Birokrasi Dalam Polemik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset, hal. 133

⁶ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hal.1

pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.⁷

Menurut Pasal 1 angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota yang masing-masing berkedudukan sebagai kepala daerah dan perangkat pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 120 Ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa, perangkat pemerintah daerah provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, dan kabupaten / kota terdiri atas; sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi

⁷ Inu Kencana Syafei, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hal. 85-86.

merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memancarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.⁸

Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanyalah penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen, nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai

⁸ Mustamin DG. Matutu dkk, 1999, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, hal. 24 - 26

kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.⁹

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kepemerintahan yang baik menuntut adanya koordinasi yang baik dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi. Agar pemerintahan yang baik menjadi realita dan berhasil diwujudkan, diperlukan komitmen dari semua pihak, pemerintah dan masyarakat.

Wujud pemerintahan yang baik adalah terciptanya penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien dan efektif dengan menjaga menyinergikan interaksi yang konstruktif diantara negara, sektor swasta dan masyarakat.

Kepemerintahan yang baik mungkin sudah berjalan di Negara maju, tetapi di Negara lain terutama Negara berkembang hal ini masih merupakan suatu proses. Di Indonesia tekad dan komitmen pemerintah untuk melaksanakan pemerintahan yang

⁹ Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomni Daerah*, Yogyakarta, FSH UII Press, hal.102

baik perlu terus ditingkatkan. Sudah mulai dilakukan tindakan perampingan organisasi administrasi publik dan desentralisasi (otonomi) serta debirokratisasi yang merupakan bagian dari pemerintahan yang baik¹⁰

Tugas pengawasan sebenarnya merupakan tugas yang terberat karena memerlukan energi dan banyak waktu. Perencanaan dan pengorganisasian dapat dibuat satu kali, tetapi pengawasan tidak cukup satu kali melainkan terus menerus sampai perencanaan selesai. Pengawasan dalam administrasi negara diantaranya meliputi :

1. Pengawasan anggaran (budgeting control);
2. Pengawasan barang inventaris (inventory control);
3. Pengawasan pemeliharaan (maintenance control);
4. Pengawasan kualitas hasil kerja (quality control);
5. Pengawasan jumlah hasil kerja (quantity control);
6. Pengawasan gaji pegawai (salary control);
7. Pengawasan biaya (cost control);

Pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dapat dilakukan oleh sesama aparat pemerintah dan atau aparat lain diluar tubuh eksekutif secara fungsional, dapat pula dilakukan oleh

¹⁰ Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV, 2008, *Etika Kepemimpinan Aparatur*, Jakarta, LAN RI, hal.29-30

kekuasaan kehakiman. Adapun unsur-unsur yang diperlukan untuk adanya tindakan pengawasan yaitu :¹¹

1. adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
2. adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
3. tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
4. tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukur; dan
5. tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administrasi maupun yuridis.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹².

Aparat pengawasan fungsional yang paling rendah tingkatannya adalah Inspektorat Kabupaten/Kota yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada

¹¹ Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Liberty, hal.38-39

¹² Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV, 2008, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Jakarta, LAN RI, hal.115

bupati/walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah kabupaten/kota. Inspektorat kabupaten/kota mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

2. Kerangka Teori

- Ir. Suyamto, menyatakan “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”¹³
- Dr. SP. Siagian, MPA, menyatakan “pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan”.¹⁴
- Henry Fayol, menyatakan “*control consist in verving wheter everything accur in comformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to reactivity then and*

¹³ Ibid, hal.37

¹⁴ Ibid hal.37

prevent recurrence” (pengawasan hakekatnya adalah suatu tindakan menilai atau menguji apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang pada akhirnya akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali).

- George R Terry, menyatakan “*control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan*” (pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana)
- Bintoro Tjokroamidjojo, menyatakan bahwa pemerintahan yang baik lebih dapat berjalan dalam suatu sistem politik yang demokratis, dalam masyarakat yang berkesadaran hukum, tegaknya hukum untuk semua secara sama dan dalam ekonomi dimana berjalan mekanisme pasar secara sehat.¹⁵
- JB Kristiadi, menyatakan bahwa pemerintahan yang baik dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat antara fungsi pasar dengan fungsi organisasi, termasuk organisasi publik

¹⁵ Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV, 2008, *Dasar-Dasar Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta, LAN RI, hal.53

sehingga dicapai transaksi-transaksi dengan biaya paling rendah.¹⁶

- Gambir Bhatta mengungkapkan bahwa unsur-unsur utama pemerintahan yaitu : akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan adanya aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*). Selanjutnya terdapat 4 (empat) unsur utama administrasi publik yang bercirikan pemerintahan yang baik :

1) Akuntabilitas, mengandung arti adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang telah ditetapkan.

2) Transparansi, pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi dalam proses perumusan kebijakan publik dan tindakan pelaksanaannya. Segala tindakan dan kebijakan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

¹⁶ opcid hal. 54

- 3) Keterbukaan. Prinsip ini menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan dan terbuka akan memberikan informasi atau data yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan
- 4) Aturan Hukum (*rule of law*), prinsip ini mengandung arti bahwa pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh. Oleh karena itu setiap kebijakan dan peraturan perundang-undangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang sudah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris, karena hukum dalam hal ini dipandang bukan saja sebagai seperangkat kaidah yang bersifat yuridis normatif, dan juga melihat bagaimana implementasinya di masyarakat sehingga dengan demikian penelitian ini merupakan jenis penelitian yang memadukan antara pendekatan yuridis normatif dan pendekatan

empiris. Artinya disamping mengkaji peraturan hukum dan teori hukum juga melihat langsung apa yang terjadi di lapangan.

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu penelitian yang berupaya menggambarkan dalam suatu paparan terhadap suatu secara rinci hal-hal yang berkaitan penguatan/revitalisasi fungsi pengawasan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa.

2. Jenis Data

- a. Data primer adalah data hasil observasi dan wawancara.
- b. Data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder.

Data yang digunakan dalam penelitian ini lebih ditekankan pada data primer, sedangkan data sekunder hanya digunakan sebagai data penunjang.

- Bahan Hukum Primer merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah baru atau mutakhir, atau pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan, bahan hukum primer terdiri dari :

- (1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- (2). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN
- (3). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya
- (4). Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi
- (5). UU No. 8 Tahun 1974 jo UU No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- (6). Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- (7). Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- (8). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- (9). Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- (10). Peraturan Perundang-undangan tentang pengawasan yaitu:

- a). Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- b). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- c). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.
- d). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota

(11).Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Salatiga

- c. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang mempunyai kaitan erat dengan bahan hukum Primer dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer, bahan hukum sekunder terdiri dari :
- (1). Buku-buku hasil karya para sarjana
 - (2). Hasil-hasil Penelitian
 - (3). Berbagai hasil seminar atau kegiatan ilmiah lainnya yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas

3. Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan data meliputi :

- a. Study Bahan Dokumenter, yakni dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang berkaitan pengawasan dan perwujudan pemerintahan yang baik yang sesuai dengan pokok permasalahan, yakni mengenai fungsi pengawasan dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa; mengapa terjadi kendala-kendala yang dialami oleh Inspektorat Kota Salatiga dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa; dan upaya penguatan/revitalisasi fungsi pengawasan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa
- b. Metode Wawancara merupakan metode pengumpulan data melalui tanya jawab kepada pihak yang dapat

memberikan keterangan yang diperlukan dan dapat dipertanggungjawabkan. Wawancara akan dilakukan terhadap aparat Inspektorat Kota Salatiga yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik di lingkungan sekretariat maupun inspektur pembantu wilayah.

Wawancara penelitian ini akan dilakukan terhadap Sekretaris, dan Inspektur Pembantu Wilayah pada Inspektorat Kota Salatiga. Hasil wawancara diharapkan dapat memperjelas dan memberikan gambaran yang komprehensif tentang revitalisasi fungsi pengawasan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa, khususnya di Pemerintah Kota Salatiga.

4. Metode Analisa Data

Analisa data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif normatif (analisis data hasil penelitian dengan memberikan makna dan interpretasi berdasarkan sumber-sumber ilmu hukum)

G. Sistematika Penulisan

Bab I : Pada intinya berisikan dan menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritik, metode penelitian yang meliputi; metode pendekatan, objek, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisa data.

Bab II : Dalam bab ini diuraikan hal-hal yang berkaitan dengan bab selanjutnya yang berupa tinjauan pustaka atau kerangka teoritik. Dalam bab ini menguraikan pendapat ahli dan peraturan perundang-undangan tentang pengawasan dan pemerintahan yang baik.

Bab III : Bab ini merupakan hasil penelitian dan analisis, pada bab ini diuraikan tentang fungsi pengawasan dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa; kendala-kendala yang dialami oleh Inspektorat Kota Salatiga dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa; dan upaya/revitalisasi pengawasan untuk melaksanakan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa

Bab IV : Merupakan penutup yang berisikan simpulan dari hasil penelitian dan juga saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang konsep pengawasan

Terwujudnya Good Governance, merupakan syarat bagi Pemerintah untuk mewujudkan aspirasi rakyat dalam rangka mencapai tujuan dan cita-cita bangsa bernegara. Good Governance terkandung persyaratan yaitu pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, serta bebas KKN. Hal tersebut juga telah ditetapkan dalam TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN (Good Governance dan Clean Governance) harus diantisipasi secara optimal oleh aparat pengawas, terutama untuk memenuhi tuntutan yang menghendaki mutu pelayanan prima kepada masyarakat. Sistem pengawasan merupakan unsur manajemen pemerintah yang penting dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Adanya berbagai jenis kegiatan pembangunan di lingkungan pemerintah menuntut penanganan yang lebih serius agar tidak terjadi pemborosan dan penyelewengan yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan pada Negara. Untuk menghindari hal tersebut maka diperlukan suatu sistem

pengawasan yang tepat. Ini bertujuan untuk menjaga kemungkinan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik.

Pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengandalkan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Karena itu bukanlah dimaksudkan untuk mencari siapa yang salah satu yang benar tetapi lebih diarahkan kepada upaya untuk melakukan koresi terhadap hasil kegiatan. Dengan demikian jika terjadi kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan yang tidak sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai, maka segera diambil langkah-langkah yang dapat meluruskan kegiatan berikutnya sehingga terarah pelaksanaannya

Untuk mewujudkan sistem pengawasan yang optimal maka harus ditetapkan pendekatan terstruktur dan terintegrasi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan tindak lanjut hasil pengawasan oleh semua pihak dan unit kerja yang berkepentingan.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan

¹⁷ Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV, 2008, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Jakarta, LAN RI, hal.115

hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).¹⁸

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata "*controlling*" yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pengawasan.

Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar¹⁹

Siagian mendefinisikan bahwa pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang

¹⁸ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo, hal. 312.

¹⁹ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah (cetakan II)*, Jakarta, Rineka Cipta, hal 18.

dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya”.²⁰

Soekarno mendefinisikan pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana”.²¹

Dari rumusan tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa pengertian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Menurut definisi tersebut tidak disajikan tujuan proses pengamatan, melainkan tujuan akhir dari pengawasan itu sendiri, yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Dalam bukunya yang berjudul dasar-dasar manajemen, Manulang mengutip pendapat beberapa penulis asing tentang definisi pengawasan, sebagaimana dikutip oleh Sujamto. Pendapat-pendapat tersebut adalah sebagai berikut :²²

Goerge R. Terry mendefinisikan : “Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed result in keeping with the plan. (Pengawasan adalah untuk

²⁰ Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan (cetakan II)*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal 14.

²¹ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah (cetakan II)*, Jakarta, Rineka Cipta, hal 20.

²² Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan (cetakan II)*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal 17-18.

menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana)".

Newman mendefinisikan "Control is assurance that the performance to plan. (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana)".

Sedangkan Henry Fayol mendefinisikan sebagai berikut :

"Control consist in verifying whether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectify them and prevent recurrence. (Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menemukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali)".

Atas dasar pendapat atau definisi tersebut, Manulang memberikan definisi mengenai pengawasan sebagai berikut :

"Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula".

Ir. Suyamto, menyatakan “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”²³

Pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, juncto Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007. Pasal 1 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, menyatakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2007 menyebutkan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian pengawasan penyelenggaraan daerah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun

²³ Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV, 2008, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Jakarta, LAN RI, hal.37

2007 pada dasarnya tidak ada perbedaan, karena Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut merupakan ketentuan teknis operasional dari Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 yang mengatur mengenai tata cara pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya pengawasan adalah proses kegiatan yang diadakan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sejalan dengan rencana yang telah ditetapkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan adalah sarana/alat yang digunakan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku.

Dari berbagai definisi/pengertian pengawasan, baik yang didefinisikan oleh para sarjana, maupun yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pada dasarnya saling melengkapi. Karena hakekat dari pengawasan adalah untuk menjamin agar suatu kegiatan atau pekerjaan terlaksana atau terselenggara sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, jelas bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diorientasikan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mencapai (*mewujudkan*) kesejahteraan masyarakat.

Pengawasan atas suatu pekerjaan atau kegiatan dilakukan dengan maksud agar kegiatan tersebut dilaksanakan dan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Demikian juga supaya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah direncanakan dapat terlaksana, maka perlu pengawasan. Dengan pengawasan akan diketahui apakah tujuan yang akan dicapai telah dilakukan dengan berpedoman pada rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu atau tidak. oleh karena itu pengawasan diadakan dengan maksud :²⁴

- (1) Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- (2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama, atau timbul kesalahan baru;
- (3) Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
- (4) Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak;
- (5) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning.

²⁴ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, Op.Cit., hal. 22.

Tujuan pengawasan menurut Soekarno adalah sebagai berikut :²⁵

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah digariskan;
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan dengan instruksi serta azas-azas yang telah diinstruksikan;
3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam pekerjaan;
4. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan efisien;
5. Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan atau kegagalan ke arah perbaikan”.

Maksud pengawasan menurut Leonard D. White adalah :²⁶

- (1) Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat;
- (2) Untuk melindungi Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan.

Arifin Abdul Rachman mengatakan, maksud diadakan pengawasan adalah :

- (1) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- (2) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.

²⁵ Soekarno, 1986, *Dasar-Dasar Manajemen, Cetakan XIV*, Jakarta, Miswar, hal.105

²⁶ Ibid, hal. 22.

- (3) Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- (4) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari berbagai rumusan mengenai maksud pengawasan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan adalah instrumen atau alat yang diadakan atau dilaksanakan dengan maksud untuk mengetahui kendala, hambatan, serta untuk menghindari kesalahan-kesalahan, kecurangan-kecurangan, dan kelalaian-kelalaian dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga maksud dan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan sungguh-sungguh dapat diwujudkan.

Berdasarkan penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*),

Selain itu, pengawasan internal pemerintah diharapkan juga dapat mendorong instansi pemerintah meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja yang tinggi, serta pembangunan nasional berjalan sebagaimana mestinya, termasuk pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah, dan sumber dayanya demi mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat, yang bebas KKN²⁷

Tugas pengawasan sebenarnya merupakan tugas yang terberat karena memerlukan energi dan banyak waktu. Perencanaan dan pengorganisasian dapat dibuat satu kali, tetapi pengawasan tidak cukup satu kali melainkan terus menerus sampai perencanaan selesai. Pengawasan dalam administrasi negara diantaranya meliputi :

1. Pengawasan anggaran (budgeting control);
2. Pengawasan barang inventaris (inventory control);
3. Pengawasan pemeliharaan (maintenance control);
4. Pengawasan kualitas hasil kerja (quality control);
5. Pengawasan jumlah hasil kerja (quantity control);
6. Pengawasan gaji pegawai (salary control);
7. Pengawasan biaya (cost control);

²⁷ Pontas R. Siahaan, Op.Cit. hal, 13.

Ruang lingkup pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2007, yang menyatakan :

(1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi :

- a. Administrasi umum pemerintahan; dan
- b. Urusan pemerintahan.

(2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan terhadap :

- a. Kebijakan daerah;
- b. Kelembagaan;
- c. Pegawai daerah;
- d. Keuangan daerah; dan
- e. Barang daerah.

(3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan terhadap :

- a. Urusan wajib;
- b. Urusan pilihan;
- c. Dana Dekonsentrasi;

Dari ketentuan Pasal 2 tersebut dapat diketahui bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pengawasan terhadap administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan. Administrasi umum pemerintahan meliputi

kebijakan daerah, kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, dan barang daerah. Sedangkan urusan pemerintahan meliputi urusan wajib, urusan pilihan, serta dana dekonsentrasi.

Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara antara lain perlindungan hak konstitusional, perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah seperti antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata

B. Tinjauan tentang pemerintahan daerah

Konsep pemerintahan dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas dan interaksi sosial dalam masyarakat.

Dalam konsep ini, para pelaku dalam interaksi pemerintahan terdiri dari unsur sektor publik (pemerintah) yang berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta yang menciptakan pekerjaan dan pendapatan bagi masyarakat, dan masyarakat madani (*civil society*) yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik, menggerakkan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, sosial dan politik.

Fenomena demokrasi dan globalisasi berdampak pada reformasi politik di Indonesia, khususnya pada sistem pemerintahan yang mengalami transformasi dari sistem sentralistik menjadi desentralistik. Sistem pemerintahan desentralistik menuntut adanya pendelegasian wewenang dari Pemerintah ke Pemerintah Daerah, dan selanjutnya kebijakan desentralisasi ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan desentralisasi dengan wujud otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemerataan pembangunan, peningkatkan daya saing daerah, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah merupakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah dalam rangka pelayanan umum, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan otonomi daerah memiliki konsekuensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu secara politik, desentralisasi merupakan langkah menuju demokratisasi, karena Pemerintah lebih dekat dengan rakyat, sehingga kehadiran pemerintah lebih dirasakan oleh rakyat dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan dan pemerintahan semakin nyata. Secara sosial, desentralisasi akan mendorong masyarakat ke arah swakelola dengan memfungsikan pranata sosial yang merupakan modal sosial dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat. Secara ekonomi, desentralisasi diyakini dapat mencegah eksploitasi Pemerintah Pusat terhadap daerah, serta dapat menumbuhkan inovasi masyarakat dan mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif. Secara administrasi, desentralisasi akan mampu meningkatkan kemampuan daerah

dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, meningkatkan akuntabilitas atau pertanggung jawaban publik.

Penyelenggaraan otonomi daerah secara faktual memberikan dampak yang positif, khususnya dalam rangka pemerataan dan peningkatan pembangunan di daerah, akan tetapi pada kenyataannya otonomi belum mampu untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat. Disisi lain beberapa fakta menunjukkan otonomi daerah juga menjadi sumber rasa ketidakadilan rakyat karena tindakan kesewenang-wenangan dan penyelewengan para penguasa di daerah.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Tinjauan tentang pemerintahan yang bersih dan berwibawa

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah landasan bagi penyusunan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi. Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, sementara fenomena globalisasi ditandai dengan saling ketergantungan antara bangsa, terutama

dalam pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi dan aktivitas dunia usaha. Kedua fenomena tersebut, baik demokratisasi maupun globalisasi, menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat mengalami pergeseran peran dari posisi yang serba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator. Dunia usaha dan pemilik modal, yang sebelumnya berupaya mengurangi otoritas negara yang dinilai cenderung menghambat aktivitas bisnis, harus mulai menyadari pentingnya regulasi yang melindungi kepentingan publik. Sebaliknya, masyarakat yang sebelumnya ditempatkan sebagai penerima manfaat (*beneficiaries*), mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan yang juga berfungsi sebagai pelaku²⁸.

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*), sekarang menjadi salah satu kata kunci dalam wacana untuk membenahi sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Konsep ini pertama diusulkan oleh Bank Dunia (World Bank), United Nations Development Program (UNDP), Asian Development Bank (ADB), dan kemudian banyak pakar di Negara-negara berkembang bekerja keras untuk mewujudkan gagasan-gagasan

²⁸ Lalolo Krina, 2003 *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*. Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Keperintahan yang Baik, BAPPENAS. hal. 1

baik menyangkut tata pemerintahan tersebut berdasarkan kondisi lokal dengan mengutamakan unsur-unsur kearifan loka.²⁹

Tata pemerintahan yang baik dalam dokumen UNDP adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara warga dan kelompok masyarakat.³⁰

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*, yang berdasarkan pada adanya tanggung jawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjiwai setiap langkah *governance*. *Good governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh

²⁹ Agus Dwiyanto. 2006, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Public*, Yogyakarta UGM Press, Hal.78

³⁰ Lalolo Krina, *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*, hal.4.

pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-perorang atau kelompok tertentu.³¹

Konsep *good governance* adalah sebuah *ideal type of governance*, yang dirumuskan oleh banyak pakar untuk kepentingan praktis dalam rangka membangun relasi negara-masyarakat-pasar yang baik. Beberapa pendapat malah tidak setuju dengan konsep *good governance*, karena dinilai terlalu bermuatan nilai-nilai ideologis. Meutia Ganie Rachman menyebutkan *good governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda.³²

Purwo Santoso dengan keyakinan bahwa konsep *governance* yang lebih ideal adalah *Democratic Governance*, yaitu

³¹ Lalolo Karina, *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*, hal.5

³² Meuthia Ganie-Rochman dalam artikel berjudul “*Good governance : Prinsip, Komponen dan Penerapannya*”, yang dimuat dalam buku HAM : Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, Komnas HAM, Jakarta. 2000

suatu tata pemerintahan yang berasal dari masyarakat (partisipasi), yang dikelola oleh rakyat (institusi demokrasi yang legitimate, akuntabel dan transparan), serta dimanfaatkan (responsif) untuk kepentingan masyarakat. Pada prinsipnya konsep ini secara substantif tidak berbeda jauh dengan konsep *Good Governance*, hanya saja tidak memasukkan dimensi pasar.³³

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya, dan bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik. Penilaian terhadap baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila telah bersinggungan dengan unsur prinsip-prinsip *good governance*. Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) mengemukakan prinsip-prinsip *good governance* adalah sebagai berikut:³⁴

a. Partisipasi Masyarakat, Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

³³ Purwo Santoso, Makalah “*Institusi Lokal Dalam Perspektif Good Governance*”, IRE, Yogyakarta, 2002

³⁴ Masyarakat Transparansi Indonesia, *Prinsip-Prinsip Good Governance*, MTI, Jakarta. 2008

- b. Tegaknya Supremasi Hukum, Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
- c. Transparansi, Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
- d. Peduli pada Stakeholder, Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
- e. Berorientasi pada Konsensus, Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu consensus menyeluruh dan yang terbaik bagi kelompok masyarakat, dan terutama dalam kebijakan dan prosedur.
- f. Kesetaraan, Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
- g. Efektifitas dan Efisiensi, Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

- h. Akuntabilitas, Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.
- i. Visi Strategis, Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan untuk mewujudkannya, harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Prinsip-prinsip yang melandasi konsep tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai landasan *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Selain itu juga, *Good Governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi dari ketiga pilar yaitu pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. Dalam teori dan praktek pemerintahan modern

diajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance*, terlebih dahulu perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan.³⁵

Demokratisasi dan otonomisasi berpengaruh linear terhadap terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan meningkatnya kualitas kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia saat ini diyakini bisa menjamin segera terwujudnya *good local governance*, karena pelaksanaan otonomi daerah memiliki justifikasi politik dan moral yang lebih kuat. Tetapi dari semua itu, yang harus diperhatikan adalah bagaimana format penyelenggaraan otonomi daerah yang diimplementasikan dan bisa diandalkan untuk mewujudkan *good local governance*.³⁶

Mewujudkan *good local governance* hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing-masing, dimana Pemerintahan Daerah (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memainkan peran menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *local governance*. Dunia usaha berperan dalam penciptaan lapangan kerja dan pendapatan di daerah. Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi dan politik di daerah.

³⁵ Riyadi Soeprapto, 2004, *Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah menuju Good Governance*, Jakarta, Habibie Center, hal.5

³⁶ Agus Dwiyanto, 2006, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Public*, Yogyakarta UGM Press, Hal.90

Ketiga unsur tersebut dalam memainkan perannya sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.

Penerapan tata pemerintahan yang baik di lingkungan pemerintahan tidak terlepas dari penerapan sistem manajemen pemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen (*planning, organizing, actuallyting, dan controlling*) yang dilaksanakan secara profesional dan konsisten. Penerapan system manajemen tersebut mampu menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, instansi pemerintah dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Dalam upaya mewujudkan *good governance* dan *good local governance*, pemerintah telah menetapkan agenda penciptaan tata pemerintahan yang baik di Indonesia, agenda tersebut setidaknya memiliki 5 (lima) sasaran, yaitu:³⁷

- a. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi kolusi dan nepotisme di birokrasi, yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas;
- b. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan Pemerintah yang efisien, efektif dan profesional transparan dan akuntabel;

³⁷ Bappenas. 2004, *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik*. Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional TataKepemerintahan yang Baik, BAPPENAS, hal. 15

- c. Terhapusnya peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga;
- d. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
- e. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance*.³⁸ Ganie-Rochman sebagaimana dikutip Joko Widodo menyebutkan bahwa konsep “*governance*” lebih inklusif daripada “*government*”. Konsep “*government*” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara tapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang

³⁸ Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung, Fokus Media, hal. 23

melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.³⁹

UNDP dalam Lalolo Krina menjelaskan bahwa *Governance* diterjemahkan menjadi tata pemerintahan yaitu penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.⁴⁰ .Pengertian *governance* yang dikemukakan UNDP ini didukung tiga pilar yakni politik, ekonomi dan administrasi. *Pilar pertama* yaitu tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi-birokrasi bersama politisi. *Pilar kedua*, yaitu tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses-proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Sedangkan *Pilar ketiga* yaitu tata pemerintahan di bidang

³⁹ Joko Widodo, 200, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*, Surabaya, Insan Cendekia, hal. 18

⁴⁰ Lalolo Karina, *Op.Cit.* Hal, 6

administrasi ,adalah berisi implementasi proses, kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.⁴¹

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public good* dan *service*. LAN menegaskan dilihat dari *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.⁴² *Good* dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian. *Pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. *Kedua*, aspek aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua hal yaitu, *Pertama* orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan *Kedua* aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya

⁴¹ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas Dan Good Governance*” Jakarta, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, hal.5

⁴² Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Op.Cit.Hal.5

untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Selanjutnya berdasarkan uraian tersebut LAN menyimpulkan bahwa *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah.⁴³

Esensi dari konsep *good governance* sebagaimana diuraikan di atas adalah kekuatan konsep *governance* terletak pada keaktifan sektor negara, masyarakat dan pasar untuk berinteraksi. Karena itu, *good governance*, sebagai suatu proyek sosial, harus melihat kondisi sektor-sektor di luar negara, sehingga terjalin suatu interkoneksi antara sector-sector yang merangkai *governance*. UNDP menganggap bahwa *good governance* dapat diukur dan dibangun dari indikator-indikator yang kompleks dan masing-masing

⁴³ Lalolo Karina. Op.Cit. Hal. 7

menunjukkan tujuannya. Tata Pemerintahan yang baik (*good governance*) memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Mengikutsertakan semua;
- b. Transparan dan bertanggung jawab;
- c. Efektif dan adil;
- d. Menjamin adanya supremasi hukum;
- e. Menjamin prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan konsensus masyarakat;
- f. Memperhatikan kepentingan masyarakat yang paling miskin dan lemah dalam pengambilan keputusan menyangkut alokasi pembangunan.

Dari beberapa pengertian dan karakteristik *good governance*, Joko Widodo menyimpulkan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam prakteknya telah merugikan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut. Sebagai perwujudan konkrit dari implementasi *good governance* di daerah adalah:⁴⁴

⁴⁴ Joko Widodo, 2001, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*, Surabaya, Insan Cendekia, hal. 30

- a. Pemerintah daerah administrasi publik diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat;
- b. Pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma dan etika moralitas pemerintahan yang berkeadilan;
- c. Aparatur pemerintah daerah mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat;
- d. Pemerintah daerah memiliki daya tanggap terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat.

Konsep *good governance* secara eksplisit maupun implisit sudah masuk dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pada bagian kedua tentang Azas Penyelenggaraan Pemerintahan secara jelas memuat prinsip tentang *good governance*.

Pasal 20

(1) Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum

Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- 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.

(2) Asas Umum Penyelenggaraan Negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas.

Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 diberikan pengertian Asas Umum Penyelenggaraan Negara sebagai berikut :

Pasal 3

- a. Yang dimaksud dengan Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara
- b. Yang dimaksud dengan Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Yang dimaksud dengan Asas Kepentingan Umum adalah yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

- d. Yang dimaksud dengan 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. Yang dimaksud dengan Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara
- f. Yang dimaksud dengan Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Upaya mewujudkan *good local governance* idealnya dimulai dengan mewujudkan *good governance* pada Pemerintah Pusat sebagai *pilots* pemerintahan. Selain itu format kebijakan otonomi daerah saat ini perlu dievaluasi, untuk mengetahui apakah penyelenggaraan otonomi daerah saat ini dapat menunjang terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN.

Supaya pemerintahan yang bersih dapat terwujud, maka pemerintahan seharusnya diselenggarakan atau dilaksanakan dengan prinsi-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut UNDP, karakteristik atau prinsip yang dianut

dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi⁴⁵

1. **"Participation"** (partisipasi). Setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. **"Rule of Law"** (Aturan Hukum). Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.
3. **"Transparency"** (Transparansi). Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. **"Responsiveness"** (Daya Tanggap). Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholders).
5. **"Consensus Orientation"** (berorientasi Konsensus). Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diperlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

⁴⁵ Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*, Bandung, Mandar Maju, hal. 247 -248

6. **“Equity”** (Berkeadilan). Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7. **“Effectiveness and Efficiency”** (efektivitas dan efisiensi). Setiap proses kegiatan dan lembaga diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang sesuai kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaikbaiknya berbagi sumber yang tersedia.

8. **“Accountability”** (Akuntabilitas). Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders).

9. **“Strategic Vision”** (Visi Strategis). Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Asas-asas umum penyelenggaraan Negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas

keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas.

Asas-asas umum penyelenggaraan negara tersebut merupakan kaedah atau norma yang memang seharusnya diketahui dan dipahami oleh aparatur pemerintah untuk diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pemerintahan diselenggarakan dengan benar sesuai dengan prinsip-prinsip, kaedah dan norma yang berlaku.