

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak reformasi tahun 1998 isu Korupsi menjadi sangat populer di Indonesia yang bergulir sampai saat ini. Walaupun sudah berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah, namun hasilnya belum menggembirakan. Bahkan hasil riset survey *Masyarakat Transparansi Internasional* menempatkan Indonesia masih sebagai salah satu negara terkorup. Krisis nasional yang dihadapi bangsa Indonesia dipenghujung abad 20 tidak lepas dari kegagalan dalam mengembangkan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip *good governance*. Perjuangan untuk melakukan reformasi di segala bidang telah membuahkan dasar-dasar perubahan di bidang manajemen pemerintahan. Hal tersebut diwujudkan dalam ketetapan MPR. RI Nomor XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, yang menegaskan tekad bangsa ini untuk senantiasa bersungguh-sungguh mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*.

Good governance yang diterjemahkan sebagai tata pemerintahan kelola yang baik merupakan tema umum kajian yang populer, baik di pemerintahan, masyarakat maupun dunia swasta. Kepopulerannya adalah akibat semakin kompleksnya permasalahan dan seolah menegaskan tidak adanya iklim pemerintahan yang baik di negeri ini. Paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah terjadi pergeseran dari paradigma "*rule government*" menjadi "*good governance*". Pemerintah dalam menyelenggarakan

pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik menurut paradigma “*rule government*” senantiasa lebih menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbeda dengan paradigma “*good governance*”, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, tapi harus melibatkan seluruh elemen, baik di dalam interen birokrasi maupun di luar birokrasi yaitu publik (masyarakat).

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita – cita bangsa dan negara yang merupakan tuntutan dalam administrasi publik dewasa ini. Hal tersebut sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat serta semakin efektifnya interaksi internasional sebagai bagian dari aspek globalisasi. Oleh karena itu, diperlukan perhatian pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan signifikan menuju kearah penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) serta pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berdaya guna, berhasil guna dan bertanggungjawab serta bebas KKN. Menurut Sedarmayanti, perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk meregulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas parlemen serta tersedianya akses yang sama pada informasi masyarakat luas.

Good governance menunjuk pada cara kekuasaan dan kewenangan yang digunakan. Tata pemerintahan dinilai baik ketika kekuasaan dikelola dan digunakan untuk merespon masalah-masalah publik dengan mengikuti prinsip dan nilai yang selama ini dinilai baik oleh masyarakat. Ketika

kekuasaan digunakan dengan cara-cara yang melanggar nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat dan ketika kekuasaan digunakan untuk kepentingan pribadi, keluarga, dan golongan, suatu pemerintahan akan dinilai buruk. Tata pemerintahan yang baik adalah paradigma dan alternatif pendekatan untuk menata ulang sistem penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa yang berbau manipulatif dan korup, mendeterminasikan keimanan, ketakwaan dan keseimbangan posisi dan peran pemerintah dan masyarakat serta konsistensi dalam mewujudkan nilai dan prinsip *good governance* (Dwiayanto, dkk, 2003).

Dengan memperhatikan begitu vitalnya pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada aparat daerah yang dikenal dengan sebutan *good governance*, tentunya pejabat publik atau aparatur pemerintah daerah, akan memiliki kepentingan untuk melakukan pembaharuan (reformasi) dalam melakukan pelayanan publik. Apalagi sejak munculnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan, kinerja instansi pemerintah semakin menjadi sorotan dan masyarakat mulai banyak menuntut nilai yang diperoleh atas pelaksanaan pemerintahan yang diberikan instansi pemerintah. Kredibilitas mereka sedikit banyak dipengaruhi oleh penilaian warga terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang mereka selenggarakan.

Namun, sampai saat ini tembok penghalang menuju *good governance* masih dihadapkan dengan berbagai pola penyimpangan penyelenggaraan pemerintahan di berbagai daerah. Seperti perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme terlihat masih marak. Kinerja aparat birokrasi yang tidak partisipatif, inefisiensi, tidak akuntabel dan tidak transparansi telah membuat masyarakat kecewa dan apatis dengan konsep *good governance* yang menjanjikan keberhasilan

penyelenggaraan pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat di era otonomi di daerah.

Otonomi daerah merupakan kesempatan emas bagi daerah untuk mengelola pembangunan dengan segala potensi yang dimilikinya. Oleh karena itu, *good governance* pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, bukanlah hal yang mudah seperti membalikkan telapak tangan. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Prinsip otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan melalui inisiatif, prakarsa, dan kreasi sendiri dalam mengelola potensi dan keanekaragaman Daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dari sentralistik ke desentralisasi memberikan peluang dan kesempatan kepada Pemerintah Daerah mengagregasikan secara optimal berbagai potensi Daerah dengan mendorong dan mengarahkan berkembangnya prakarsa, kreatifitas dan inovasi masyarakat dalam proses pembangunan daerah untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk itu dibutuhkan Kelembagaan Pemerintah Daerah yang kuat dan efektif sebagai motivator, fasilitator, dan pengarah dalam mewujudkan pelaksanaan Otonomi Daerah sesuai dengan tujuannya.

Dalam menyelenggarakan kewenangan tersebut maka Pemerintah Daerah akan berhadapan dengan berbagai permasalahan untuk lebih meningkatkan kinerja pemerintah sesuai dengan tuntutan masyarakat, secara khusus dari sisi internal birokrasi, berbagai permasalahan antara lain: pelanggaran disiplin,

penyalahgunaan kewenangan dan masih banyak praktek KKN, rendahnya kinerja sumberdaya manusia dan kelembagaan aparatur, sistem organisasi dan kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan belum memadai, rendahnya efisiensi dan efektifitas kerja, rendahnya kualitas pelayanan umum, rendahnya kesejahteraan PNS, dan banyaknya peraturan perundangan-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan. Dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi (*e-Government*) merupakan tantangan tersendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, baik, dan berwibawa. Hal ini terkait dengan semakin meningkatnya ketidakpastian akibat perubahan faktor lingkungan politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi dengan cepat, makin deras arus informasi dari mancanegara yang dapat menimbulkan infiltrasi budaya dan terjadinya kesenjangan informasi dalam masyarakat (*digital divide*).

Realita seperti ini pada akhirnya memberikan kesan kepada kita bahwa betapa sulitnya membangun pemahaman, persepsi dan tindakan operasional yang sama dalam mengelola aparat pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme dan sesuai dengan nilai-nilai *good governance*. Padahal sudah banyak peraturan perundangan-undangan yang dikeluarkan untuk dijadikan pedoman menuju hal itu.

Kondisi ini tidak disangkal lagi, bahwa beragam penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang kita alami hingga saat ini, sesungguhnya dimulai dari krisis moral dan akhlak bangsa ini sendiri. Kita sibuk membicarakan konsep reformasi birokrasi dan *good governance* namun seolah-olah melupakan pentingnya nilai-nilai etika yang menjadi standar dalam berperilaku. Oleh karena itu faktor yang terpenting dalam menggerakkan roda pembangunan di daerah

adalah menyangkut masalah pemanfaatan potensi yang tersedia dengan dibarengi tingkat pengawasan yang efektif yang lebih menjamin terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), yang ditandai 2 (dua) prinsip yang paling mendasar yaitu transparansi dan akuntabilitas. Kedua prinsip ini saling berkaitan dan tidak dapat berjalan sendiri-sendiri karena terdapat hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi.

Transparansi yaitu adanya keterbukaan kebijakan pemerintah dan akses informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa atau pemerintah harus dapat diakses secara terbuka dengan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas di dalamnya. Akuntabilitas yaitu bahwa birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelayan harus bertanggungjawab terhadap apa yang menjadi sikap, perilakunya kepada masyarakat dalam kerangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan.

Untuk mengawal penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dibutuhkan aparatur yang memiliki kemampuan pengetahuan dan keterampilan yang handal untuk melakukan antisipasi dalam menghadapi tuntutan perubahan, namun dari pandangan manajemen maka Lembaga Pengawasan Internal yang profesional sangat dibutuhkan untuk mengawal pelaksanaan otonomi daerah dimaksud. Berdasarkan Peraturan Inspektur Provinsi Sulawesi Selatan No. 1967.a Tahun 2010 tentang Kode Etik Aparat Pengawasan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan bahwa dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik, diperlukan adanya pengawasan oleh Aparat Pengawasan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Inspektorat sebagai lembaga pengawas internal pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan yang dibentuk berdasarkan Perda No. 9 tahun 2008 berkewajiban mengawal dalam bentuk pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga dapat mendorong semua satuan kerja pemerintah meningkatkan kinerjanya yang berhasil guna dan berdaya guna bagi pembangunan daerah/wilayah dan Nasional dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat, sebagai salah satu faktor pengungkit terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan Indikator yang meliputi: keterbukaan, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, menjunjung tinggi supremasi hukum dan membuka partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sehingga visi dan misi Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dapat terwujud.

Konsep pembinaan dan pengawasan dalam pemerintahan daerah sebagaimana tersebut pasal 217 sampai dengan pasal 223 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, terdapat aspek pengawasan sebagai salah satu penyelenggaraan pemerintahan di daerah (*local governance*). Pengawasan dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang terkait dengan penelitian ini adalah prinsip transparansi dan akuntabilitas terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang diselenggarakan oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sebagai unit kerja pengawasan fungsional

interen pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Tujuan utama dibentuknya lembaga tersebut dapat mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik di daerah (*good local governance*) melalui penerapan prinsip transparansi dan prinsip akuntabilitas. Oleh sebab itu, fokus analisis penelitian ini adalah prinsip transparansi dan akuntabilitas tertuju untuk terwujudnya suatu tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui optimalisasi pengawasan fungsional di daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Lembaga yang dimaksud adalah Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Secara teoritis, Inspektorat menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan pengawasan (intern dan eksteren) di daerah. Tugas dan fungsinya adalah melakukan pengawasan terhadap seluruh proses kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah agar dalam penyelenggaraan berfungsi dengan baik sehingga berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan menurut ketentuan perundang-undangan. Dalam PP No. 79 tahun 2005 diatur bahwa Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan, Pemerintahan Daerah kabupaten/kota, pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota.

Paradigma baru fungsi pengawasan di lingkungan pemerintahan daerah membuka suatu cakrawala baru bahwa peran dan fungsi auditor Inspektorat tidak hanya dimaksudkan untuk mencari kelemahan-kelemahan yang berhasil dijumpai atau diidentifikasi, melainkan juga berperan sebagai mitra kerja pemerintah daerah untuk memudahkan setiap satuan kerja perangkat daerah di unit kerja masing-masing agar dapat mencapai tujuan dan sasaran kegiatan operasionalnya dengan efektif dan efisien. Begitu pula, ukuran keberhasilan

setiap pekerjaan audit tidak hanya tergantung dari banyaknya temuan audit atau dapat dilaksanakannya seluruh rencana audit tahunan yang telah ditetapkan, melainkan lebih ditekankan pada bagaimana rekomendasi perbaikan yang disampaikan dapat ditindaklanjuti dengan baik dan berhasil.

Fungsi auditor internal tidak hanya sekedar mendeteksi kesalahan (*detective control*), melainkan juga untuk membantu mencegah kemungkinan terjadinya kesalahan (*preventive control*), serta mengarahkan atau mempertajam (*directive control*) aktivitas operasional untuk mencapai tujuan atau target dan sasaran yang telah ditetapkan. Auditor internal harus mampu memberikan nilai tambah bagi organisasi, serta mampu mendorong terciptanya *Good Governance*, pengelolaan risiko yang efektif, dan penciptaan lingkungan pengendalian yang memadai. Keberadaan para auditor merupakan salah satu faktor kunci keberhasilan pemerintahan daerah karena mereka merupakan lini terdepan dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan dan gugus terdepan sebagai deteksi awal jika terjadi penyimpangan.

Fenomena belum efisien dan efektifnya peranan pengawasan fungsional pemerintah tidak hanya bersifat umum, namun juga bersifat khusus di lingkungan Pemerintah Daerah, sehingga dirasakan kebutuhan akan pentingnya suatu bentuk koordinasi yang tepat, dan komitmen yang tinggi dalam upaya efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan. Fungsi pengawasan pemerintahan daerah memiliki kewenangan berjenjang, dan terintegrasi dalam mekanisme pengawasan dan pemeriksaan, sedangkan sasaran pengawasan, adalah ditemukannya penyimpangan atas rencana atau target. Tindakan yang dilakukan antara lain, adalah mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan, menyarankan agar ditekan adanya pemborosan, mengoptimalkan pekerjaan

untuk mencapai sasaran sesuai dengan rencana, menilai kinerja aparat pemerintah, sebagai institusi pelatihan dan *clearing house* serta pemberian masukan kepada *Top Management*, tentang kondisi dan solusi distorsi birokrasi. Intinya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pengawasan berlangsung sinergis baik di pusat maupun daerah (Renstra Inspektorat Prov. Sul Sel 2008-2013).

Maraknya pemberitaan media massa tentang kasus-kasus yang melibatkan eksekutif, dan legislatif menggambarkan betapa lemahnya fungsi pengawasan yang dilakukan. Perilaku birokrasi dalam menjalankan tugas pokok, dan fungsinya cenderung berorientasi proyek, dalam arti volume beban kerja yang ada ditentukan oleh seberapa besar nilai proyek yang dibiayai oleh anggaran belanja yang ada. Beberapa fakta yang dikemukakan di atas, sesungguhnya menggambarkan tindakan pengawasan yang dilakukan belum efektif. Untuk itulah pentingnya prinsip transparansi dan akuntabilitas dijadikan tolak ukur untuk menentukan suatu lembaga pelayanan publik yang profesional, transparan dan akuntabel yang akan mendukung optimalisasi pengawasan fungsional agar tercapai penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Berdasarkan isu dalam penelitian tersebut, maka ruang lingkup penelitian tesis ini diarahkan pada: *pertama*, prinsip transparansi pada keterbukaan informasi, dengan indikator yang diteliti meliputi: arus informasi, akses masyarakat dan mekanisme pengaduan. *Kedua*, prinsip akuntabilitas pada pertanggungjawaban kinerja, dengan indikator yang diteliti meliputi: mekanisme pertanggungjawaban, hasil pertanggungjawaban dan penanganan pengaduan. Ruang lingkup penelitian tesis ini diarahkan pada terwujudnya pelaksanaan pengawasan fungsional yang menerapkan prinsip-prinsip *good governance*

sehingga pengawasan fungsional dapat optimal dan mampu mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada pemerintahan daerah oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Berdasarkan ruang lingkup penelitian di atas, maka dianggap perlu pengkajian dan penelitian lebih jauh lagi tentang penerapan prinsip-prinsip *good governance*, yaitu prinsip transparansi dan prinsip akuntabilitas sebagai tolak ukur untuk mengawal pelaksanaan pengawasan fungsional sebagai salah satu upaya pencegahan segala kegiatan penyelewengan penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan guna mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

B. Fokus Permasalahan

Dalam penelitian ini, fokus permasalahan penelitian adalah “Bagaimanakah Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Rangka Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis (Akademik)

Diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi khususnya ilmu administrasi publik, terutama melalui identifikasi dan pengujian prinsip *good governance*.

2. Manfaat Praktis

- a) Diharapkan dapat memberikan informasi, saran dan rekomendasi bagi Kepala Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam melaksanakan tugas dan menetapkan kebijakan berdasarkan transparansi dan akuntabilitas dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme yang hingga kini masih terjadi.
- b) Menjadi acuan dan referensi bagi yang berminat melakukan penelitian atau pengkajian lebih lanjut yang serupa dalam aksentuasi (perspektif) yang berbeda berkenaan dengan pengujian transparansi dan akuntabilitas di Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Konsep Negara Hukum

Negara hukum adalah suatu tipologi negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara selalu berdasarkan hukum (*reschsstaat*). Konsep negara hukum di Indonesia sedikit banyak tidak lepas dari pengaruh perkembangan konsep negara hukum di dunia, terutama *rechtsstaat* dan *the rule of law*.

Hukum sebagai alat rekayasa dan sebagai sarana kontrol publik merupakan dua cara yang dapat dijadikan sebagai sarana untuk menggiring dan mengontrol para penyelenggara negara sebagai upaya untuk mencapai tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam negara hukum. Perlunya kontrol publik terhadap para penyelenggara negara dalam negara hukum terkait dengan konsep demokratisasi sebagai salah satu ciri negara hukum. Dalam kaitan itu, maka kontrol terhadapnya merupakan hak yang berdaulat dari rakyat banyak. Dalam konsep negara, kedaulatan ada di tangan rakyat, itu berarti masyarakat mempunyai hak untuk mengontrol para penyelenggara negara terutama melalui sarana hukum yang dibentuk.

Adapun tipologi negara hukum menurut Ridwan (2011: 1) adalah:

Negara hukum menurut Al-Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep Anglo-Saxon (*rule of law*), konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.

Berdasarkan konsep tersebut di atas, maka perlu dilakukan upaya mendidik manusia untuk selalu bersikap baik, adil dan bersusila. Jika kondisi tersebut telah terpenuhi, maka terwujudlah suatu negara hukum. Hal ini perlu

diwujudkan karena tujuan negara pada prinsipnya adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Keadilanlah yang memerintah yang harus diwujudkan oleh negara. Untuk mencapai hal tersebut, hukum difungsikan sebagai sarana untuk memuluskan jalan mencapai tujuan negara. Hukum memberikan kepada setiap negara apa yang sebenarnya berhak diterima dan memberikan balasan bagi setiap pelanggar hak-hak seseorang dengan sanksi sesuai dengan pelanggarannya.

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika menulis *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya, sementara dalam dua tulisan pertama, *Politeria* dan *Politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskan dalam buku *Politica*.

Ide negara hukum secara substantif berawal dari konstruksi pemikiran Aristoteles yang menempatkan keadilan sebagai tujuan utama negara. Konsep keadilan menurut Aristoteles (Ali, 2002: 259) ada dua, yaitu:

Pertama, keadilan distributif yaitu suatu keadilan dimana pembagian barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan statusnya dalam masyarakat. *Kedua*, peradilan korektif yaitu keadilan yang ditetapkan berdasarkan kriteria dalam melaksanakan hukum sehari-hari, memiliki standar hukum sebagai akibat dari tindakan hukum kepada pihak lain guna memulihkan keadaan dalam hubungannya dengan orang lain.

Oleh karena itu dapat dikatakan konsekuensi logis dari konstruksi berpikir Aristoteles adalah hukum bukanlah apa yang dibuat semata-mata pembuat undang-undang negara, akan tetapi hukum termasuk apa yang secara etis mendukung perasaan keadilan warganya.

Aristoteles (Ridwan, 2011: 1) mengungkapkan bahwa: “suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum”.

Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi yaitu:

Pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan, tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotick. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles menyatakan, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu Negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur Negara menurut aturan-aturan tersebut.

Makna negara hukum sebagaimana yang berdasarkan paham Aristoteles jika dikaitkan dengan *good governance* tampaknya memiliki benang merah yang erat dalam kerangka pembentukan aparatur pemerintahan sesuai dengan ide dan cita-cita negara hukum. Bahkan dalam kerangka negara hukum prinsip-prinsip *good governance* mendapat peluang yang lebih besar. Atau dengan kata lain negara hukum memberikan ruang berlakunya prinsip-prinsip *good governance* sebagai pendukung terwujudnya penyelenggaraan negara yang baik dan bersih sesuai dengan cita-cita negara hukum.

Dalam konteks ini, Mahfud MD (2010: 52) menyebutkan bahwa konsep negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum di dalam *rechtsstaat* sekaligus prinsip rasa keadilan di dalam *rule of law* serta nilai spritual dari hukum agama.

Adapun konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey (Ridwan, 2011: 3), dengan unsur-unsur sebagai berikut:

Pertama, supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), Tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar

hukum. *Kedua*, kedudukan yang sama dalam menghadi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat. *Ketiga*, terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar), serta keputusan-keputusan pengadilan.

Di dalam kajian ilmu hukum, khususnya hukum tata negara konsep negara hukum memiliki ciri-ciri atau indikator yang dapat dijadikan parameter ada tidaknya suatu negara hukum. Menurut Freidrich Julius Stahl (Marbun, dkk, 2001:

7) merumuskan tujuan pembentukan negara hukum, yaitu:

Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya menjadi pendorong perkembangan zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatan sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum.

Pengertian tersebut di atas menunjukkan bahwa di dalam negara hukum, negara harus memberikan jaminan perlindungan hukum kepada setiap warganya tanpa ada tekanan (ditembus) oleh negara. Dari konsep arah negara tersebut, dapat dipahami bahwa dalam kerangka penyelenggaraan negara setiap aparat negara harus memberikan ruang kepada warganya, suasana penuh akhlak yang dapat diterjemahkan sebagai rasa keadilan. Negara berkewajiban memaksakan kehendak melalui instrumen-instrumen hukum (administrasi negara) untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warganya, khususnya praktek penyelenggaraan negara.

Adapun ciri-ciri negara hukum, menurut Freidrich Julius Stahl (Marbun, dkk, 2001: 16), antara lain:

Pertama, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia. *Kedua*, Ada pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*). *Ketiga*, Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van bestuur*). *Keempat*, Adanya peradilan administarsi negara atau disebut *adminiestratief reshtspraak*.

Selanjutnya, banyak rumusan tentang negara hukum dikemukakan para ahli hukum tata negara yang pada prinsipnya mengandung satu esensi bahwa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selalu dalam pengawasan (*control*) hukum. Pengawasan (*control*) hukum merupakan cara untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan sangat erat kaitannya dengan upaya menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Perlunya pengawasan (*control*) publik terhadap para penyelenggara negara dalam negara hukum terkait dengan konsep demokratisasi sebagai salah satu ciri negara hukum. Berkaitan dengan itu, maka pengawasan (*control*) terhadapnya merupakan hak yang berdaulat dari rakyat banyak. Dalam konsep negara, kedaulatan ada di tangan rakyat, itu berarti masyarakat mempunyai hak untuk mengawasi para penyelenggara negara terutama melalui sarana hukum yang dibentuk. Menurut Widodo (2001: 147), bahwa:

Sudah sewajarnya, manakala pemegang kekuasaan yang telah menggunakan kekuasaan dan sumber daya keuangan yang berasal dari rakyat, harus mempertanggungjawabkan kepada publik (rakyat).

Pertanggungjawaban tersebut terkait dengan sifat, sikap, perilaku dan kebijakannya selama dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, pertanggungjawaban para penyelenggara negara yang diawasi (*control*) oleh publik dalam terminologi administrasi negara disebut sebagai konsep akuntabilitas (*accountability*). Masuknya pengawasan (*control*) publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam wujud akuntabilitas sangat sesuai dengan negara hukum sebagaimana pandangan Hughes (Widodo, 2001: 240), bahwa: '*Government organization are created by the public, or the public and need to be accountable to it*'.

2. Konsep Administrasi Pemerintahan

Secara etimologi kata administrasi (Inggris, *administration*) berasal dari bahasa latin, *ad-* dan *ministrare* (*to serve*, melayani). Prefiks *ad-* berfungsi mengidentifikasi kata kerja *ministrare*. Kata *ministrare* berkaitan dengan kata *minister* (Ensiklopedi Britanika: *Minister is a person who authorized to conduct a religious worship: a clergyman: pastor*), dan *ministry* (*the service, function or profession of a minister of religion*). Akar kata *minister* mengandung serabutkata *minis-* artinya *less-*, kurang; kata *miss*

Ilmu administrasi pemerintahan merupakan kajian yang sistematis dan tidak hanya sekedar lukisan abstrak, akan tetapi memuat perencanaan realitas dari segala upaya dalam menata pemerintahan menjadi tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Ilmu administrasi pemerintahan berkewajiban dan bertanggungjawab memberikan kontribusi positif terhadap terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk memperoleh pengertian yang lebih terarah, berikut disampaikan perumusan-perumusan oleh beberapa pakar sesuai dengan perkembangan paradigma.

Menurut Nawawi (2009: 35), administrasi adalah

Proses rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang secara dinamis dalam kerja sama dengan pola pembagian kerja untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu yang rasional, efektif dan efisien.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi sebagai kegiatan kerja sama yang didasarkan atas esensi eksistensi manusia dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui keteraturan. Keteraturan sebagai fungsi yang memberi arahan mulai dari cara berfikir, konfigurasi hasil cara berfikir sampai kepada evaluasi terhadap hasil yang dicapai yang senantiasa akan melibatkan guna dan nilai sehingga berjalan secara efektif dan efisien.

Jika dikaitkan dengan *good governance* tampaknya memiliki keterikatan yang erat dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang merumuskan bahwa ilmu administrasi merupakan kajian yang sistematis dan tidak hanya sekedar lukisan abstrak akan tetapi memuat perencanaan realitas dari segala upaya dalam menata pemerintahan menjadi tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) yang merupakan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

Sedangkan administrasi menurut Ali (2011: 23) adalah “kerja sama yang didasarkan pada esensi eksistensi manusia yang dilandasi moral atau etika dalam mencapai tujuan bersama”.

Penjelasan tersebut menyimpulkan bahwa administrasi mempunyai komponen yang meliputi sekelompok orang, kerjasama, pembagian kerja dan tujuan yang didasari asas persamaan, sehingga menumbuhkan rasa kebersamaan dalam memajukan institusi, kemampuan partisipasi aktif sehingga memungkinkan dan terbuka jalan ke arah perluasan keahlian serta keterampilan. Manusia dalam kerja sama demikian itu tentunya menghendaki adanya saling memberi dan saling menerima, saling bekerja yang dirumuskan dalam saling ketergantungan, saling adanya keterikatan sehingga tercipta adanya hubungan yang teratur. Adanya saling ketergantungan dan keterikatan dapat terjadi secara kontinu jika didasarkan pada keteraturan yang dikehendaki bersama melalui kerja sama

Menurut Siagian (Syafiie, 2009: 5), administrasi adalah:

Keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pada prinsipnya administrasi merupakan suatu sistem pengetahuan yang melibatkan beberapa orang yang secara teratur bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien.

Selanjutnya pengertian administrasi yang dikemukakan oleh Nawawi (Makmur, 2009: 8), bahwa: "Administrasi berarti rangkaian kegiatan atau proses pengendalian acara atau sistem kerja sama sejumlah orang, agar berlangsung efektif dan efisien dalam mewujudkan tujuan bersama".

Berdasarkan pemikiran Nawawi dapat dikatakan bahwa betapa pentingnya ajaran moralitas dan ajaran etika administrasi dalam kehidupan manusia, karena administrasi ajarannya berada di seluruh lini kehidupan, mulai dari kehidupan berumah tangga sampai kepada kehidupan bernegara, mulai dari masyarakat tradisional sampai kepada masyarakat modern, mulai dari rakyat jelata (biasa) sampai kepada pejabat negara. Kesemuanya memerlukan pengaturan dan keteraturan yang diajarkan secara moralitas serta ketentuan perundang-undangan dalam administrasi.

Handyaningrat (1983: 5), berpendapat bahwa administrasi dibagi menjadi dua konsep, yaitu:

Pertama sebagai tugas politik, ialah menetapkan kebijaksanaan politik pemerintah. Aparatur pemerintah yang bertugas ialah pejabat negara yang duduk dalam pemerintah yang disebut administrator dalam politik (*political administrator*). *Kedua*, sebagai tugas administrasi, ialah merumuskan kebijaksanaan pelaksanaan yang telah ditetapkan. Aparatur pemerintah yang bertugas ialah pejabat pemerintah profesional yang disebut administrator profesi (*professional administrator*).

Dari kedua konsep, dapat dilihat pemisahan antara suatu pembentukan keputusan politik dengan administrasi. Politik menjalankan pemerintahan dan menetapkan undang-undang, secara singkat mengeluarkan perintah-perintah, dan mengatur arah. Sedangkan administrasi yang juga diartikan sebagai

pemerintahan mengurus pelaksanaan, mengurus perintah/tugas-tugas. Dengan kata lain, pemerintahan mengabdikan pada kekuasaan politik.

Kemudian Sadly (makalah SANKRI), mengungkapkan bahwa:

Pertama, administrasi dalam arti sempit yaitu sebagai tata usaha berkaitan dengan penyusunan, pencatatan data dan informasi secara sistematis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi. *Kedua*, administrasi dalam arti luas yaitu sebagai kerjasama dan upaya yang bersifat sistematis, rasional yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. *Ketiga*, administrasi dalam arti seni merupakan praktek dari kegiatan manusia yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. *Keempat*, administrasi dalam arti ilmu (*science*), merupakan bidang studi yang mempelajari atau menelaah fenomena kerjasama manusia secara organisasional dan bersifat universal.

Dalam buku petunjuk administrasi terbitan Universitas Gadjah Mada (Syafie, 2009: 6), administrasi disebutkan sebagai berikut:

Pertama, suatu aktifitas yang terutama bersangkutan dengan cara untuk menyelenggarakan tujuan yang telah ditentukan semula. *Kedua*, suatu proses yang lazim terdapat dalam segenap usaha bersama, baik usaha pemerintahan maupun usaha swasta, baik usaha sipil maupun usaha militer, baik usaha berskala besar maupun usaha kecil-kecilan.

Selanjutnya Brasz (Labolo, 2008: 9), merumuskan ilmu pemerintahan sebagai 'ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum disusun dan difungsikan terhadap warga negara, baik secara internal maupun secara eksternal'.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa ada dua cara pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan fungsional yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan, dan pendekatan struktural yang menelaah lembaga-lembaga dan orang-orang yang melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut. Pendekatan pertama menghasilkan pemahaman tentang memerintah, pendekatan kedua menghasilkan pemahaman tentang pemerintah.

Administrasi menurut Robbins (Nawawi, 2009:35) adalah 'keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien melalui orang lain'.

Wilson (Thoha, 2005: 11), berpendapat bahwa 'administrasi merupakan suatu bidang usaha (*a field of business*) dan harus dipisahkan dari politik, White kemudian menjawabnya dengan berargumentasi bahwa ilmu administrasi hanya dapat dijalankan secara efektif jika dikawinkan dengan teori pemerintahan'.

Dari kedua pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa setiap pertimbangan apa pun mengenai administrasi tidak bisa dimulai tanpa membicarakan politik. Menurut silsilah keluarga, ilmu administrasi diturunkan dari ibu administrasi dan ayah politik.

Pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti pemerintahan umum atau pemerintahan negara. Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian, yaitu "*pertama* sebagai fungsi memerintah (kegiatan memerintah), *kedua* sebagai organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan)".

Berdasarkan Pasal 1. 1 RUU Administrasi Pemerintahan, Draft XI B, 6 Januari 2006, administrasi pemerintahan adalah

Semua tindakan hukum dan tindakan materil administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh instansi pemerintah dan pejabat administrasi pemerintahan serta badan hukum lain yang diberi wewenang untuk melaksanakan semua fungsi atau tugas pemerintahan, termasuk memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Instansi pemerintah menurut Pasal 1. 2 RUU Administrasi Pemerintahan, Draft IV (MENPAN), 5 April 2005 adalah "semua organisasi milik pemerintah

yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan administrasi pemerintah baik di pusat maupun daerah”.

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa dibutuhkan ketentuan hukum dalam mengatur proses penyelenggaraan pemerintahan oleh instansi dalam melaksanakan fungsi atau tugas administrasi di lingkungan eksekutif baik di pusat maupun di daerah untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Gie (Sukidin, 2009: 25) menegaskan bahwa ‘setiap petugas administrasi pemerintahan wajib memiliki sikap menatal dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi dan asas etis.’

Penjelasan yang diuraikan Gie menegaskan bahwa setiap petugas dalam administrasi pemerintahan wajib mengembangkan diri sehingga sungguh-sungguh memahami, menghayati dan menerapkan berbagai asas etis yang bersumber pada kebijakan-kebijakan moral (khususnya keadilan) dalam tindakan jabatan. Tanpa asas-asas ini, seseorang petugas (aparatus) pemerintahan tidak mungkin membina suatu kehidupan bangsa dan keadaan masyarakat yang tentram dan sejahtera. Oleh karena itu, setiap petugas administrasi pemerintahan wajib memahami asas-asas etis yang bersumber pada berbagai kebijakan moral, kemudian membina diri sehingga sungguh-sungguh menghayati asas-asas etis itu.

Menurut Thoha (2011: 51) administrasi diartikan sebagai “administrasi publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat”. Dari definisi ini dapat dipahami bahwa segala sesuatu yang menjadi dan dibuat kebijakannya oleh pemerintah bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan untuk kepentingan rakyat atau masyarakat. Proses dimana rakyat memegang

peranan utamanya dalam menata pemerintahan. Pelayanan terbaik kepada rakyat menjadi sesuatu yang tidak bisa dihindari.

Pada kenyataannya dalam pengimplementasian administrasi pemerintahan, etika menjadi satu hal yang amat diletakkan dengan birokrasi. Alasannya karena pemerintah yang mempunyai kekuasaan dan yang membuat keputusan-keputusan atau kebijakan yang akan mempengaruhi publik secara keseluruhan. Etika menurut Chandler dan Plano 1982 (Sukidin, 2009: 22) merupakan 'ketentuan atau standar yang mengatur perilaku moral anggota organisasi dan profesi'.

Dari rumusan ini terlihat bahwa, etika senantiasa dihubungkan dengan soal nilai yang mengatur perilaku manusia, benar atau salahnya sesuatu tindakan dan pada baik buruknya motif dan tujuan tindakan yang dilakukan diperoleh melalui proses penalaran.

3. Konsep Good Governance

a. Pengertian Good Governance

Konsep tata pemerintahan menurut Dwiyanto, dkk (2003: 3) pada awalnya banyak digunakan oleh lembaga donor internasional untuk menjelaskan mengenai masalah yang mereka hadapi, terutama dalam penyelenggaraan berbagai program mereka di negara-negara dunia ketiga (UNDP, 2002). Banyak program yang dibiayai oleh lembaga donor dan keuangan internasional yang kemudian mengalami kegagalan karena ternyata negara-negara tersebut memiliki praktik penyelenggaraan pemerintahan yang buruk. Berbagai praktik korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan lainnya yang banyak terjadi di negara-negara dunia ketiga menjadi salah satu sebab kegagalan program-program tersebut. Untuk mengurangi tingkat kegagalan dari program-programnya,

beberapa lembaga donor dan keuangan internasional mendorong negara-negara dunia ketiga untuk melakukan reformasi tata pemerintahan.

Secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut Ali (2011: 165) mengandung dua pemahaman, yaitu "*Pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat. *Kedua*, aspek-aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya".

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa, *good*, berorientasi negara nasional dan pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Sedangkan *governance*, berorientasi pada pencapaian tujuan, konstituennya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *securing of human right, autonomy and devolution of power*, dan *assurance of cililian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai kompetensi, dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.

Menurut World Bank (Manggaukang, 2006: 81), bahwa, *Governance* diartikan sebagai '*the way state power is use in managing economical and social resources for development society*'. Ini berarti *governance* adalah cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk pembangunan masyarakat.

Sedangkan Thoha (2011: 62) merumuskan, "istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya".

Dengan demikian istilah *governance* menunjukkan bahwa, suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi dan untuk kesejahteraan rakyatnya.

Dan ditegaskan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN & BPKP, 2000: 1), bahwa '*Governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. Praktek terbaiknya disebut *good governance* (kepemerintahan yang baik)'.

Berdasarkan pengertian di atas LAN (2008: 8) kemudian mengemukakan bahwa:

Good governance berorientasi pada, yaitu: *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Secara umum penyelenggaraan pemerintah yang dimaksud dalam *good governance* itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik dan sebagainya. Untuk memahami dan mewujudkan pemahaman tentang *good governance* sebenarnya cukup pelik dan kompleks, tidak hanya menyangkut transparansi dan akuntabilitas. Secara konseptual dapat dipahami bahwa yang menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya.

Menurut Bank Dunia yang dimaksud *good governance* (Sadjijono, 2005: 185) adalah 'Pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggung jawab pada publik'.

Robert Charlick (Santosa, 2008: 130) mengartikan *good governance* sebagai 'pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui

pembuatan peraturan dan/atau kebijakan yang absah demi untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan’.

Sedangkan Ridwan dan Juniarso (2010: 18) mengungkapkan bahwa:

Secara konseptual dapat dipahami bahwa *good governance* menyatukan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi serta sumber sosial dan politiknya. Tidak hanya sekedar digunakan untuk pembangunan tetapi juga untuk menciptakan perintegrasi bagi kesejahteraan rakyat.

Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 (Sedarmayanti, 2004: 4)

merumuskan:

Good governance sebagai pemerintahan yang mengemban akan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Dalam Rencana strategis LAN 2000-2004, disebutkan perlunya pendekatan baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*Good governance*) yakni:

...proses pengelolaan pemerintahan yang demokratis, profesional, menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia, desentralistik, partisipatif, transparan, keadilan, bersih dan akuntabel, selain berdaya guna, berhasil guna dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa.

Untuk mewujudkan *good governance*, diperlukan manajemen penyelenggaraan pemerintah yang baik dan handal, yakni manajemen yang kondusif, responsif dan adaptif. Berkaitan dengan hal tersebut, maka karakteristik *good governance*, diharapkan dapat diwujudkan dengan cara melakukan pembangunan kualitas manusia berkualitas termaksud adalah dengan membangun sistem manajemen kinerja guna meningkatkan produktivitas menuju pemerintahan yang baik (*good governance*).

Menurut Sedarmayanti (2004: 9), pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang mengormati kedaulatan rakyat, memiliki tugas pokok yang mencakup:

Pertama, Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. *Kedua*, Memajukan kesejahteraan umum. *Ketiga*, Mencerdaskan kehidupan bangsa. *Keempat*, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sedangkan pada bab IV butir 9 (Sedarmayanti, 2004: 10) ditegaskan bahwa baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara adalah mencakup:

Pertama, terwujudnya penyelenggaraan negara yang profesional, transparan, akuntabel, memiliki kredibilitas dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. *Kedua*, terbentuknya penyelenggaraan negara yang peka dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi rakyat di seluruh wilayah negara, berkembangnya transparansi dalam budaya dan perilaku serta aktivitas politik dan pemerintahan. *Ketiga*, terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang baik, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari Korupsi, Kolusi dan nepotisme

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, terukur dan absah, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari KKN. Penyelenggaraan pemerintahan tersebut memerlukan pertanggungjawaban sebagai wujud komitmen pemerintah untuk bersikap transparan dengan mengungkapkan pelaksanaan mandat/amanah yang telah diterimanya. Akuntabilitas merupakan salah satu jawaban untuk mewujudkan pertanggungjawaban tersebut.

b. Prinsip Good Governance

United Nations Development Program (UNDP) (SANKRI, 2003: 47)

merumuskan prinsip-prinsip *good governance* yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi:

Pertama, partisipasi (*participation*) dalam berbagai kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan. *Kedua*, aturan hukum (*rule of law*), dalam arti pelaksanaan hukum secara adil. *Ketiga*, transparansi (*transparency*), dalam arti masyarakat tidak hanya dapat mengakses suatu kebijakan tetapi juga ikut berperan aktif dalam proses perumusannya. *Keempat*, daya tanggap (*responsiveness*), memberikan pelayanan terbaik kepada setiap *stakeholders*. *Kelima*, berorientasi konsensus (*consensus orientation*), pilihan terhadap kepentingan yang lebih luas dalam kebijakan dan prosedur. *Keenam*, berkeadilan (*equity*), setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam memelihara dan meningkatkan kesejahteraan. *Ketujuh*, efektivitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), penggunaan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin. *Kedelapan*, akuntabilitas (*accountability*), kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya. *Kesembilan*, visi strategis (*strategic vision*), dalam arti pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif yang luas dan jauh ke depan.

Implementasi kesemuanya sangat dibutuhkan sebagai syarat bagi terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun, *United Nations Development Program (UNDP) (Sedarmayanti, 2004: 5)*, menyimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu:

Pertama, akuntabilitas (*accountability*), adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya. *Kedua*, transparansi (*transparency*), pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah. *Ketiga*, keterbukaan (*openness*), menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan. *Keempat*, aturan hukum (*rule of law*), pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Selanjutnya Gambir Bhatta (Sedarmayanti: 2004: 5), mengungkapkan bahwa unsur utama *governance*, yaitu akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*).

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

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

c. Komponen-Komponen *Good Governance*

Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*Good governance*) adalah suatu aktivitas sebagai konsep penyelenggaraan pemerintahan yang mempunyai 3 (tiga) komponen utama . Komponen utama (domain) *good governance* menurut UNDP (Thoha, 2011:63) dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen, terdiri dari tiga macam yaitu 'pemerintah (*the state*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta'.

1) Negara (*The State*)

Menurut Abdullah (2009: 74), komponen negara (*state*) dalam konsep *good governance* sebagai

Suatu konsep yang di dalamnya pada masa depan yang diciptakan oleh lingkungan politik (*political environment*) adalah mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan (*sustainable human development*) dengan meredefinisi peran dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan”.

Sedangkan Ali (2011: 164) berpendapat bahwa negara merupakan “salah satu unsur *governance*, yang di dalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik”.

Negara berkewajiban memberikan layanan kepada masyarakat dengan menyediakan kesempatan yang sama dan tidak bertindak diskriminatif sosial, ekonomi dan politik. Oleh sebab itu, penyelenggara pemerintahan dengan fungsi mencapai tujuan menyiapkan instrumen-instrumen yuridis yang dapat menjamin tidak diskriminatifnya pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya sosial, ekonomi dan politik. Pemberdayaan hanya dapat terjadi dalam suatu lingkungan institusi yang kondusif dengan sistem yang mantap dan membuat standarisasi pelayanan dalam bidang-bidang sosial, ekonomi dan politik. Dengan demikian keberadaan negara (penyelenggara negara) dalam konsep *good governance* tidaklah sendiri dalam pengelolaan pemerintahan, tetapi membuka peluang kepada komponen-komponen lainnya untuk ikut berperan dalam mencapai tujuan negara.

Institusi *state* (negara atau pemerintah) berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* (sektor usaha) menciptakan pekerjaan dan pendapatan.

2) Swasta (*The Private Sector*)

Komponen kedua dari *good governance* adalah swasta. Komponen ini jika dikaji dalam kaitannya negara hukum baik pada konsep negara hukum materil dan formil dan sampai pada konsep negara hukum modern yang disebut *empowering state*, belum menjadi salah satu unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, komponen swasta dalam konsep *good governance* merupakan komponen yang baru yang menjadi salah satu pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam negara hukum. Sektor swasta memiliki kekuatan-kekuatan ekonomi yang dapat menjadi mitra mitra pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sektor informal lain di pasar. Ada anggapan bahwa sektor swasta adalah bagian dari masyarakat. Namun demikian, sektor swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar (penciptaan kondisi di mata produksi barang dan jasa) dan perusahaan-perusahaan itu sendiri. peran sektor swasta (*business*) sangat mendukung terciptanya proses keseimbangan kekuasaan yang berlangsung dalam tata pemerintahan yang baik.

3) Masyarakat (*civil society*)

Masyarakat (*civil society*) menurut UNDP (Jurnal Administrasi Negara Vol. 17) merupakan:

Wadah yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik yang dapat memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas sosial, ekonomi dan politik sekaligus melakukan *check*

and balance terhadap kekuasaan pemerintah dan memberikan kontribusi yang memperkuat unsur (komponen) lainnya.

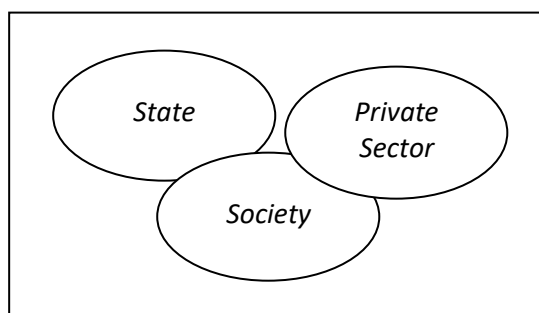
Civil Society merupakan Interaksi individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain. *Civil society* juga merupakan penyalur partisipasi masyarakat di dalam aktivitas sosial dan ekonomi kemudian mengorganisir mereka ke dalam suatu profesionalitas, akuntabilitas dan transparansi.

Dalam negara hukum, masyarakat atau rakyat menurut Abdullah (2009: 79) merupakan “salah satu kelompok masyarakat yang memiliki kedaulatan terhadap negara. Konsep kedaulatan di tangan rakyat berdasarkan pada doktrin bahwa negara dibentuk oleh warganya melalui suatu kontrak sosial”. Dari doktrin itulah sehingga rakyat atau masyarakat menjadi pemegang kedaulatan.

Oleh karena itu dalam konsep *good governance* menempatkan masyarakat sebagai salah satu aktor atau komponennya. Posisi masyarakat sebagai komponen dalam *good governance* berdasarkan pada doktrin bahwa masyarakat pemegang kedaulatan. Peran masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan manusia dalam negara hukum merupakan sesuatu yang sangat penting dan prinsipil. Hal ini bila dikaitkan dengan tugas dan fungsi penyelenggara pemerintah semakin hari semakin luas. Maka sangat relevan jika masyarakat dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan masyarakat dimaksud adalah keterlibatan sebagai sarana kontrol melalui cara-cara tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Di dalam tatanan pemerintahan yang baik, komponen rakyat (*civil society*) harus memperoleh peran yang utama. Hal ini didorong oleh suatu kenyataan bahwa dalam sistem yang demokratis kekuasaan tidak lagi berada di penguasa, melainkan di tangan rakyat. Dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, peran rakyat oleh administrasi publik difasilitasi berada pada posisi yang menentukan dalam konstelasi keseimbangan tersebut.

Pemerintah akan memiliki peran penting dalam menciptakan lingkungan politik pemerintahan yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan sedangkan masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan publik termasuk dalam interaksi sosial, ekonomi dan publik termasuk pengembangan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial, ekonomi dan publik. Dengan demikian, perkembangan paradigma *good governance* menekankan antar sektor secara sinergi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat sebagai bentuk partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hubungan ketiga komponen tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan (*good governance*) digambarkan oleh LAN dan BPKP (Muskita, 2011: 219) sebagai berikut:



Sumber: LAN dan BPKP (2000: 6)

Gambar 1: Hubungan Antar Stakeholders Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Dari ketiga pilar atau komponen *good governance* sebagaimana disebutkan, yaitu negara, sektor swasta dan masyarakat sebenarnya semuanya memiliki proporsi yang seimbang, namun mengingat negara memiliki beberapa fungsi pengaturan yang memfasilitasi sektor swasta dan masyarakat serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintah maka dalam konteks ini dikatakan bahwa negara/pemerintah merupakan pemegang peranan paling penting dalam mewujudkan *good governance*.

Ketiga komponen tersebut mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Kesamaan derajat ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik. Jika kesamaan derajat itu tidak sebanding, atau tidak terbukti maka akan terjadi pembiasan dari tata pemerintahan yang baik tersebut.

Upaya untuk menyeimbangkan ketiga komponen tersebut merupakan peran yang harus dimainkan oleh ilmu administrasi pemerintahan. Jika peran yang dimainkan tidak mampu menjamin adanya kongruensi antara ketiganya, maka akan terjadi ketidakseimbangan, karena adanya kemungkinan satu komponen mempengaruhi bahkan menguasai komponen lainnya.

Dengan demikian ilmu administrasi pemerintahan ikut berperan dalam mengkaji dan mewujudkan program aksi dari tata pemerintahan yang demokratis dan berjalan secara baik. Proses keseimbangan inilah yang dijaga oleh praktik administrasi pemerintahan agar tidak berhenti sampai ke sketsa.

Jika dikaitkan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas, maka ditemukan adanya hubungan yang sangat mengikat dalam ketiga komponen-komponen *good governance* tersebut. Akuntabilitas adalah persyaratan kunci dalam *good governance*, dimana tidak hanya berlaku bagi institusi pemerintah,

tetapi juga sektor privat dan organisasi dari masyarakat sipil dituntut untuk akuntabel ke publik dan kepada *stakeholder* lainnya. Sedangkan mengenai transparansi, secara garis besar ketiga komponen (pemerintah, sektor swasta dan masyarakat) saling berinteraksi didasarkan oleh berbagai kepentingan, yang kemudian berbenturan dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan publik. Interaksi antar kepentingan ini didasarkan pada kualitas dan kuantitas informasi yang beragam diantara komponen. Interaksi yang berkembang akan menjadi bentuk negosiasi yang menghasilkan kesepakatan mengenai mekanisme penyelenggaraan negara. Atau sebaliknya dapat memicu konflik jika tidak dikelola dengan baik dan tepat.

Menurut Utomo (2007: 212), *governance* sebagai 'tata pemerintahan yang demokratis, menghendaki tidak adanya lagi pemain atau agen tunggal, tetapi komparabilitas antara berbagai *stakeholders* ialah pemerintahan sendiri, masyarakat dan pihak swasta'. Birokrasi sebagai alat atau wadah pemerintahan yang menjadi bagian dari pencapaian tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Birokrasi yang tidak hanya membawa aspirasi diri sendiri (pemerintahan saja) tetapi merupakan birokrasi yang membawa kebijaksanaan, keputusan, peraturan yang dihasilkan oleh kesepakatan bersama *stakeholder* dalam pemerintahan. Jadi tidak lagi sebagai birokrasi pembawa aspirasi tunggal yakni dari pihak atau komponen pemerintah saja. Dalam hal ini pasti diperlukan perubahan *mindset* dari semua komponen, tidak hanya tuntutan kepada pemerintah untuk berubah tetapi pihak swasta dan masyarakat pun dibutuhkan keikutsertaannya menjadi bagian dari tata pemerintahan (*governance*).

Dalam menciptakan tata pemerintah yang baik (*good governance*) penyakit yang senantiasa merusak dan mengerogoti ialah korupsi, kolusi dan

nepotisme. Ketiga penyakit *good governance* ini sangat perlu ditanggulangi dengan mengajukan satu komponen lagi yakni komponen moral. Komponen moral ini harus menyinari ketiga komponen lainnya. kedudukan moral diantara ketiga komponen tata pemerintahan yang baik (*good governance*) berada di tengah-tengah yang akan menghubungkan ketiga komponen lainnya.

Moral menurut Thoha (2011: 73) merupakan

Operasionalisasi dari keyakinan agama yang dipeluk dan diyakini oleh masing-masing orang yang berada di masing-masing komponen yang harus menjadi pertimbangan bagi setiap transaksi dan kerjasama diantara ketiganya.

Dengan melaksanakan masing-masing agama sesuai dengan keyakinan masing-masing komponen maka pelaku akan berperan besar dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

4. Konsep Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

a. Prinsip Transparansi

Prinsip transparansi memiliki kedudukan yang penting dalam mengimplementasikan konsep *good governance*. Menurut Minogue dan Peter (Krina, 2003: 9), transparansi merupakan 'prinsip yang menjamin keterbukaan atau kebebasan akses bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah, mencakup beberapa indikator, yaitu:

- 1) Memenuhi permintaan informasi khusus melalui arus informasi yang mudah dan jelas.
- 2) Adanya penyebarluasan (diseminasi) informasi secara aktif kepada seluruh komponen masyarakat dengan membuka akses masyarakat.
- 3) Tersedianya prosedur-prosedur untuk mengeluh dan mengadu jika ada penyelewengan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan menurut Mardiasmo (2004: 30), transparansi berarti:

Keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan dipergunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Keterbukaan mengacu kepada terbukanya kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang bersifat terbuka dan transparan dalam memberikan data dan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan.

Transparansi menurut Rakhmat (2009: 36) merupakan “prinsip yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi melalui mekanisme kelembagaan dan dapat dipahami dan diterima bagi yang membutuhkan”.

Pemerintah yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya. Informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik. Dengan ketersediaan informasi seperti itu, masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat, serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu masyarakat saja secara tidak proporsional.

Rahman (2000: 151), mengungkapkan bahwa:

Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik.

Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.

Pemerintah yang transparan (terbuka) adalah suatu pemerintahan memiliki wujud yang nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara teoritis dikatakan bahwa makna transparansi berkaitan dengan ketersediaan informasi yang cukup dan akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses. Setiap proses pengambilan keputusan tidak dibolehkan ada pemaksaan kehendak atau intimidasi. Setiap keputusan harus berdasarakan argumentasi yang demokratis terhadap setiap perbedaan pendapat yang muncul. Oleh karena itu, pengambilan suara (*voting*) untuk menetapkan suatu keputusan akibat terjadinya perbedaan pendapat bukan hal yang tabu sepanjang keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat kepada setiap orang.

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

Abdullah (2009: 157) mengartikan “transparansi menunjukkan bahwa dalam transparansi terdapat pelaksanaan atau aktivitas penyelenggaraan pemerintah yang perlu penilaian atau evaluasi langsung dari masyarakat”.

Sedangkan transparansi menurut Santosa (2008: 131), adalah:

Adanya ruang kebebasan untuk memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur dalam undang-undang). Ada ketegasan antara rahasia negara dengan informasi yang terbuka untuk publik.

Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait, seperti berbagai peraturan dan

perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi dan politik yang andal (*realible*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggungjawab). Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan untuk kemudian dapat dipantau. Transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebarluasan berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan terlihatnya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Undang-Undang No. 28 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, transparansi mengartikan sebagai

Asas keterbukaan (transparansi) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas untuk membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintah daerah dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara”.

Transparansi merupakan suatu keadaan atau sifat yang mudah dilihat dengan jelas, suatu kondisi dimana masyarakat mengetahui apa-apa yang terjadi dan dilakukan oleh pemerintah termasuk berbagai prosedur serta keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam pelaksanaan urusan publik. Dalam hal ini peran pemerintah adalah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk

memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan.

Transparansi merupakan salah satu cara untuk mewujudkan pertanggungjawaban pemerintah terhadap warganya. Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui apa-apa yang terjadi dalam pemerintahan, termasuk diantaranya kebijakan yang akan atau telah diambil oleh pemerintah serta implementasi kebijakan tersebut. Adanya keterbukaan (*openness*) dalam penyelenggaraan urusan publik akan memudahkan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Pengawasan dari masyarakat dapat mencegah terjadinya mis alokasi sumber daya maupun berbagai pelanggaran dalam kegiatan pemerintahan seperti korupsi.

Rendahnya tingkat transparansi dalam bentuk kurangnya sosialisasi terhadap berbagai produk hukum akan membuat pelanggaran hukum meningkat karena masyarakat tidak mengetahui berbagai peraturan perundangan yang mengatur kehidupan mereka. Melalui transparansi akan tercipta kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat karena masyarakat mengetahui segala sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah. Kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah merupakan modal yang penting bagi pemerintah untuk menjalankan segala bentuk proses pengimplementasian pemerintahan. Tingkat kepercayaan masyarakat akan melahirkan dukungan penuh kepada pemerintah dalam menjalankan program-programnya sebagai suatu apresiasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 Tentang penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Abdullah, 2009: 157), transparansi

diartikan sebagai “keterbukaan (*openness*) implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dilaksanakan oleh pemerintah”.

Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya. Dengan kata lain, segala kebijakan dan implementasi kebijakan baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

Transparansi (keterbukaan) merupakan salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintah sebagaimana diatur dalam undang-undang otonomi daerah. Prinsip keterbukaan secara teoritis merupakan prinsip yang dianut dalam konsep *good governance*. Oleh karena itu, setiap penyelenggaraan pemerintahan memerlukan keterbukaan agar penyelenggaraan pemerintah dapat berjalan sesuai dengan tujuannya. Dalam kaitannya dengan pelayanan publik sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintah dibutuhkan informasi secara langsung dari informan tentang apakah prinsip transparansi telah terimplementasi dengan baik dalam bidang pelayanan publik dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

b. Prinsip Akuntabilitas

Salah satu prinsip utama dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik adalah akuntabilitas (*accountability*). Secara etimologi pertanggungjawaban menurut Setiawan (2011: 48) berasal dari kata “tanggung jawab”. Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan tanggung jawab sebagai “keadaan wajib menanggung segala sesuatunya”.

Akuntabilitas menurut Peters (2000: 299) adalah 'prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban”.

Peters menyebutkan aspek-aspek pertanggungjawaban, antara lain:

- 1) Adanya mekanisme pertanggungjawaban sebagai prosedur kerja terhadap penerima wewenang untuk melakukan tugas dan fungsinya.
- 2) Adanya hasil pertanggungjawaban dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program.
- 3) Diterapkannya penanganan pengaduan dan keluhan sebagai tanggungjawab kinerja aparat. Tentunya dibutuhkan kerjasama dengan tim kerja dan berbagai lembaga pemeriksa dan penyidik, sehingga setiap pengaduan yang berindikasi penyelewengan dan tindak pidana dapat segera ditindaklanjuti.

Menurut Widodo (2001: 148) bahwa:

Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (*accountability*) merupakan suatu yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal.

Prinsip ini mengandung filosofi bahwa penyelenggara pemerintah harus mempertanggungjawabkan semua tindakan kepada publik karena publiklah yang memberikan mandat untuk bertindak atas namanya, dalam perkembangan akuntabilitas digunakan juga untuk penyelenggara pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi program ekonomi.

Akuntabilitas menurut Santosa (2008: 131), merupakan:

Suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya. Implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, yang akan mengakomodasi perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan

perubahan tersebut, sebagai antisipasi terhadap tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan.

Pertanggungjawaban diperlukan untuk mengkomunikasikan hasil-hasil yang telah dicapai atas tugas pokok dan fungsi suatu organisasi. Pertanggungjawaban diperlukan untuk mengurangi kesenjangan informasi yang terjadi antara pihak pelaksana dengan pihak yang menugaskan. Pertanggungjawaban pemerintah yang diharapkan bukanlah hanya formalitas belaka, namun pada perwujudan semangat pemerintah untuk bersikap transparan dengan mengungkapkan pelaksanaan amanah yang telah diterimanya. Bentuk formal memang diperlukan, akan tetapi semangat untuk menjadi pihak yang penuh dengan tanggungjawab tentunya lebih diharapkan oleh masyarakat. Akuntabilitas timbul karena adanya kekuasaan yang merupakan amanah yang diberikan oleh orang atau pihak tertentu untuk menjalankan tugasnya dalam rangka mencapai tujuan tertentu dengan menggunakan sarana pendukung yang ada. Hal tersebut juga menyiratkan bahwa pihak yang diberikan amanah harus memberikan pertanggungjawaban atas tugas yang telah dipercayakan kepadanya dengan mengungkapkan segala sesuatu yang dilakukan, dilihat, dirasakan baik yang mencerminkan keberhasilan maupun kegagalan. Dengan kata lain pertanggungjawaban bukan hanya sekedar laporan kepatuhan dan kewajaran pelaksana tugas sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tetapi juga termasuk kinerja manajemen yang mampu menjawab pertanyaan mendasar tentang apa yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini sipenerima amanah harus dapat dan berani mengungkapkan dalam laporannya mengenai semua keberhasilan maupun kegagalan yang terjadi berkaitan dengan kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pihak yang lebih tinggi

atau pucuk kepemimpinan. Akuntabilitas juga merupakan instrumen untuk kontrol dalam pencapaian hasil pelayanan publik.

Sedarmayanti (2004: 12) mendefinisikan akuntabilitas sebagai:

Suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi melalui koordinasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya, keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi instansi/organisasi dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik. Dengan demikian semua lembaga negara, instansi pemerintah, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota harus memahami lingkup akuntabilitasnya.

Media pertanggungjawaban menjadi alat evaluasi oleh pihak yang memberikan kewenangan untuk menilai kinerja pejabat yang memperoleh mandat harus dibuat secara tertulis dalam bentuk laporan yang bersifat periodik. Media pertanggungjawaban dalam konsep akuntabilitas tidak terbatas pada laporan pertanggungjawaban, juga mencakup praktek-praktek kemudahan mendapatkan informasi baik secara langsung maupun tidak langsung dan secara lisan maupun tidak lisan.

Menurut SANKRI (2005: 304), pertanggungjawaban lisan adalah 'pertanggungjawaban yang diselenggarakan secara langsung dan bersifat tidak formal, tidak mempunyai bentuk tertentu dan dilakukan dalam waktu yang juga tidak terstandar'.

Pertanggungjawaban secara lisan belum merupakan pertanggungjawaban, tidak dapat dijadikan sebagai dokumen dan secara umum belum mempunyai kekuatan untuk mengikat. Oleh karena itu pertanggungjawaban lisan harus diikuti dengan pertanggungjawaban tertulis yang dapat diakses oleh pihak-pihak tertentu.

Sedangkan pertanggungjawaban tertulis SANKRI (2005: 304) merupakan:

Pertanggungjawaban yang menjadi kewajiban bagi pihak penerima amanah kepada mereka yang telah mempercayainya untuk mengelola sumberdaya dalam mencapai kinerja yang diinginkan. Apabila pertanggungjawaban tertulis belum diselenggarakan, kewajiban belum berakhir dan dianggap bahwa kinerja belum disetujui oleh pemberi amanah.

Dari pemikiran di atas, maka pihak yang menerima amanah harus memberikan pertanggungjawaban atas tugas yang telah dipercayakan kepadanya dengan mengungkapkan segala sesuatu yang dilakukan, dilihat dan dirasakan, baik yang mencerminkan keberhasilan maupun kegagalan. Dalam hal ini penerima amanah harus berani mengungkapkan semua keberhasilan maupun kegagalan yang terjadi terkait dengan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pihak yang lebih tinggi. Akuntabilitas juga merupakan instrumen pengawasan/pengendalian, terutama dalam hal pencapaian hasil pelayanan publik. Pertanggungjawaban bukan hanya sesuai dengan kebutuhan pihak yang memerlukan akan tetapi mengikuti pola kauntabilitas sehingga dapat memberi dukungan kepada pengguna untuk mengambil keputusan yang optimal.

Selanjutnya LAN-RI (Manggaukang, 2006: 27), menyatakan bahwa:

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berwenang untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Pertanggungjawaban pemerintah bukan hanya sekedar formalitas saja, namun merupakan perwujudan semangat bagi pemerintah untuk mampu bersikap secara transparan dengan mengungkapkan segala pelaksanaan kepercayaan yang telah diterimanya. Bentuk formal memang sangat penting akan tetapi semangat untuk menjadi pihak yang penuh dengan tanggung jawab penuh tentunya lebih diharapkan oleh pemerintah untuk mendapatkan atau menciptakan adanya rasa kepercayaan kepada pemerintah.

Menurut *The Oxford Advance Learner's Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara, akuntabilitas diartikan sebagai "*required or expected to give an explanation for one action*" Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban dapat dilakukan baik secara lisan maupun tertulis. Pertanggungjawaban lisan menurut SANKRI (2005: 303) adalah "pertanggungjawaban yang diselenggarakan secara langsung dan bersifat tidak formal, tidak mempunyai bentuk tertentu dan dilakukan dalam waktu yang tidak terstandar". Sedangkan pertanggungjawaban tertulis merupakan "pertanggungjawaban yang menjadi kewajiban bagi pihak yang menerima amanah kepada mereka yang telah mencapainya untuk mengelola sumberdaya dalam mencapai kinerja yang diinginkan".

Selanjutnya menurut Widodo (Rakhmat, 2009: 44), 'birokrasi publik dikatakan akuntabel manakala mereka dinilai secara objektif oleh masyarakat

dan dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatannya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangannya yang dimiliki itu berasal'.

Berdasarkan pemahaman tersebut maka dapat dikatakan bahwa akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Publik mempunyai hak untuk mengetahui sumber daya alam dan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pihak yang mereka beri kepercayaan. Sumber daya dalam hal ini merupakan sarana pendukung yang diberikan kepada seseorang atau unit organisasi dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas yang telah dibebankan kepadanya.

Mahsun (2006: 84) juga membedakan akuntabilitas dari arti sempit dan arti luas, yaitu:

Akuntabilitas dalam pengertian sempit dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada setiap organisasi atau pekerja individu bertanggungjawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab. Sedangkan akuntabilitas dalam arti luas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*age*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawab kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

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

Pertama, objektif accountability, yakni pertanggungjawaban kepada atasan mengenai kinerja yang dilakukan dalam organisasi, hal ini dilakukan untuk menilai apakah yang dilakukan telah sesuai dengan hukum yang melandasi atau belum dan untuk waktu yang akan datang. *Kedua, subject accountability*, yakni mempertanggungjawabkan kinerja kepada siapapun di luar organisasi yang layak diberi pertanggungjawaban, pertanggungjawaban seperti ini diberikan dalam rangka demokrasi dan membuka partisipasi kontrol masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas publik.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan pertanggungjawaban yaitu mencerminkan nilai-nilai demokratis serta dapat pula menjadi cara menuju pengembangan organisasi yang lebih efektif dan efisien. Para politisi serta pegawai negeri sipil memiliki kekuasaan yang besar melalui hukum dan aturan yang mereka terapkan, sumber daya yang mereka kendalikan serta organisasi yang mereka kelola. Pertanggungjawaban adalah kunci untuk menjamin bahwa kekuasaan ini digunakan secara layak dan sesuai dengan kepentingan publik. Pertanggungjawaban memerlukan kejelasan tentang siapa yang bertanggungjawab pada siapa, untuk apa dan bahwa pegawai negeri sipil, organisasi serta para politisi harus mempertanggungjawabkan keputusan serta kerja mereka.

Pertanggungjawaban dapat diperkuat melalui persyaratan pelaporan formal dan pengawasan eksternal, seperti lembaga audit yang mandiri, ombudsman dan lain-lain. Pertanggungjawaban demokratis, sebagaimana yang dicerminkan oleh pertanggungjawaban para menteri dan parlemen, serta parlemen pada rakyat, dapat dipandang sebagai tujuan demokrasi, namun juga dapat memperkuat mekanisme pertanggungjawaban secara umum.

Akuntabilitas menurut UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) adalah:

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

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari instansi pemerintah maupun dari aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai

dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat, karena pemerintah bertanggungjawab baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga hasilnya. Dari penjelasan tersebut diperlukan suatu sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan *legitimate*, yang dapat menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari unsur-unsur korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dalam SANKRI (2005: 302), pertanggungjawaban mempunyai tujuan untuk:

Memotivasi individu/organisasi untuk mencapai kinerja tinggi, menilai kekuatan dan kelemahan organisasi, mengetahui posisi pencapaian kinerja organisasi, menilai kemampuan organisasi dalam mencapai visi dan misi organisasi, menjadikan organisasi lebih transparan, mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dan mendorong tercapainya *good governance*.

Membangun akuntabilitas merupakan salah satu upaya penting yang harus didukung dengan upaya penerapan manajemen kinerja (*performance management*) di seluruh instansi penyelenggara pemerintahan negara. Akuntabilitas didasarkan pada klasifikasi tanggung jawab manajerial pada tiap tingkatan pada organisasi untuk mendukung pelaksanaan kegiatan pada tiap bagian, secara efektif dan efisien. Masing-masing individu pada jajaran aparatur memiliki tanggung jawab atas setiap kegiatan yang dilaksanakan.

Berdasarkan SANKRI (2005: 307) akuntabilitas yang diatur dalam pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 dimana setiap kegiatan dan akhir kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dapat diwujudkan dari beberapa bentuk, yaitu:

1) Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan Negara

Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan, baik pusat maupun di daerah pada hakikatnya merupakan perwujudan akuntabilitas publik sebagai prasyarat mendasar bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan (eksekutif) dalam sistem demokrasi perwakilan yang dianut banyak negara, pada umumnya dilakukan melalui media pelaporan pertanggungjawaban pihak eksekutif pemerintahan dihadapan lembaga perwakilan rakyat (legislatif). Mekanisme akuntabilitas publik Kepala Pemerintahan seperti ini dikenal dengan mekanisme *check and balance*, dimana lembaga perwakilan rakyat melaksanakan fungsi kontrol terhadap Kepala Pemerintahan atas penyelenggaraan kewenangan pemerintahan negara yang dipercayakan rakyat kepada eksekutif agar tidak digunakan sewenang-wenang untuk kepentingan eksekutif sendiri dan atau kelompok-kelompok tertentu dengan cara yang merugikan atau memarjinalkan kelompok masyarakat lainnya. mekanisme keseimbangan dan kontrol (*check and balance*) ini merupakan salah satu ciri umum terselenggaranya sistem pemerintahan yang demokratis dan akuntabel.

Akuntabilitas Kepala Pemerintahan dalam sistem demokrasi, harus dilandasi dengan keyakinan bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara memiliki hak untuk mengetahui (*the right to know*) dan memperoleh informasi serta fakta yang diungkap secara terbuka dan rinci atas segala sesuatu yang telah dilaksanakan dan akan dilaksanakan oleh pemerintah, sehingga dapat dikaji, dibahas dan diperdebatkan oleh masyarakat juga oleh perwakilan mereka di MPR/DPR/DPRD dalam rangka pengawasan terhadap

penyelenggaraan tugas-tugas Kepala Pemerintahan beserta seluruh jajarannya.

2) Akuntabilitas Kinerja Legislatif (Dewan perwakilan Rakyat/Daerah).

Dalam pasal 20A ayat (1) UUD 1945, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan; ayat (2) dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD 1945, DPR mempunyai hak interpensi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Dengan lahirnya UU No. 20 Tahun 2003 serta UU NO. 32 Tahun 2004 telah memberi petunjuk kuat bahwa kalangan legislatif harus mempertanggungjawabkan setiap tugas dan wewenang serta kewajiban yang diamanatkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Untuk dapat mewujudkan harapan-harapan publik dalam rangka memperbaiki birokrasi publik, tampaknya bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik mendefinisikan dan mengelola harapan-harapan publik, tapi juga tergantung pada kemampuan publik dalam melakukan kontrol terhadap harapan-harapan yang ingin dicapai. Itulah sebabnya dalam *good governance* diperlukan kontrol terhadap birokrasi publik agar dapat akuntabel. Selain itu akuntabilitas dapat pula menjadi sarana untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dari suatu kebijakan publik yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan bersama melalui sebuah media pertanggungjawaban secara periodik. Dengan menggunakan berbagai prinsip-prinsip yang dianut dalam *good governance* penyelenggaraan pemerintah dalam negara hukum akan segera dapat membantu membentuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagaimana yang di dambakan negara dan masyarakat. Terbentknya

penyelenggaraan negara yang bersih dan baik akan mempercepat evolusi tipologi negara kesejahteraan yang menjadi dambaan masyarakat di Indonesia.

c. Konsep Manajemen

Dalam bahasa Inggris, manajemen berasal dari kata kerja “*to manage*” yang dalam bahasa Indonesia dapat berarti mengurus, mengemudikan, mengelola, menjalankan, membina dan memimpin. Sama halnya dengan administrasi, kata manajemen juga berasal dari kata latin, yaitu dari asal kata “*mantis*” yang berarti tangan dan “*agere*” yang berarti melakukan. Kata-kata itu digabung menjadi kata kerja *manager* yang artinya menangani. *Managere* diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dalam bentuk kata kerja *to manage*, dengan kata benda *management*, dan *manager* untuk orang yang melakukan kegiatan manajemen. Akhirnya, *management* diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi manajemen atau pengelolaan.

George R. Terry (Manullang, 2006 :1) mengatakan bahwa ‘manajemen adalah pencapaian tujuan yang ditetapkan terlebih dahulu dengan mempergunakan kegiatan orang lain’.

Pfiffner dalam buku *Public Administration* (Sukarna: 1992: 2), mengemukakan bahwa:

Management is concerned with the direction of these individuals and function to achieve ends previously determined (manajemen bertalian dengan pembimbingan orang-orang dan fungsi-fungsi untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya).

Dari definisi di atas, maka tampak bahwa ada tiga pokok penting dalam definisi-definisi tersebut, yaitu: pertama, adanya tujuan yang ingin dicapai. Kedua, tujuan dicapai dengan mempergunakan kegiatan orang-orang lain. Dan ketiga, kegiatan-kegiatan orang lain itu harus dibimbing dan diawasi.

Oleh para ahli (Wijayanti: 2008: 1), definisi manajemen adalah sebagai berikut:

Pertama, Mary Parker Pollet, manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. *Kedua*, Stoner, manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumberdaya-sumberdaya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. *Ketiga*, Luther Gulick, manajemen sebagai suatu bidang ilmu pengetahuan (*science*) yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan. *Keempat*, Edger H. Scein, manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional.

Dari pengertian manajemen yang diberikan oleh para pakar tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup manajemen itu sangat luas, artinya manajemen bisa terjadi di setiap jenis organisasi baik formal (dalam bentuk hukum) maupun informal seperti keluarga dan juga bisa terjadi dalam organisasi privat maupun organisasi publik. Dari pengertian manajemen itu pula dapat ditarik unsur-unsur manajemen, yaitu adanya kerjasama antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses, adanya perbedaan kedudukan para pihak (pihak yang menggerakkan dan pihak yang digerakkan), adanya tujuan yang hendak dicapai, tujuan itu telah ditentukan sebelumnya dan pencapaian tujuan itu mempergunakan orang lain.

Rumi (Arsyad: 2003: 5) menulis bahwa:

Dalam Islam, pengertian manajemen dapat disimpulkan sebagai suatu aktivitas manajerial untuk mentransformasikan suatu gagasan yang berlandaskan niat mencari keridhaan Allah SWT, untuk mencapai tujuan-tujuan yang juga diridhai-Nya. Sumber manajemen dalam Islam adalah Al-Qur'an dan al-Sunnah dan asasnya adalah akidah, *syara'* dan akhlak.

Dilihat dari kaca mata agama, melakukan aktivitas manajerial berarti usaha untuk menggerakkan orang guna melakukan yang baik-baik, yang "*ma'ruf*" dan "*shalih*" serta mencegah orang melakukan kemungkaran, sesuatu yang tidak

mendukung tujuan kehidupan baik di dunia maupun di akhirat kelak, yakni memperoleh “*alfalah*” dan keridhaan Allah SWT yang patokannya adalah surat “*Ali Imran 104*” dengan penjelasan yang tidak sempit.

Sedangkan Manajemen menurut Makmur (2009: 6) bahwa:

Secara kronologis pengertian manajemen berasal dari kemampuan membangkitkan kesungguhan yang diistilahkan dengan *knowing* dan kemampuan membangkitkan penalaran yang diistilahkan dengan *knower*. keduanya akan berproses menghasilkan pengetahuan yang diistilahkan dengan *knowledge*.

Kemudian Brantas (2009: 4), menyatakan bahwa:

Manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Manajemen adalah suatu kegiatan, pelaksanaannya adalah “*managing*” pengelolaan, sedang pelaksanaannya disebut manajer atau pengelola.

Seorang yang menjadi manajer mengambil alih kewajiban-kewajiban baru, yang seluruhnya bersifat “manajerial”. Yang penting diantaranya adalah meniadakan kecenderungan untuk melaksanakan sendiri semua urusan. Tugas-tugas operasional dicapai melalui usaha kerja para bawahan sang manajer. Pada hakikatnya, tugas manajer adalah menggunakan usaha para bawahan secara berdayaguna.

Adapun fungsi manajemen menurut Arsyad (2003: 19) sebagai berikut:

Pertama, perencanaan (*planning*), yaitu proses penyusunan dan penetapan tujuan dan bagaimana menempuhnya atau proses identifikasi tujuan dan cara menempuhnya. *Kedua*, organisasi (*organizing*), yaitu proses menetapkan cara memilah dan memecah pekerjaan yang ada menjadi unit-unit yang dapat dikelola dengan baik. *Ketiga*, penyusunan (*staffing*), yaitu proses memilih orang-orang yang berkualifikasi untuk melakukan pekerjaan yang dibutuhkan. *Keempat*, pengarahan (*directing*), yaitu proses bagaimana cara menuntun manusia melakukan pekerjaan yang diinginkan. *Kelima*, pengawasan (*controlling*), yaitu alat untuk mengukur dan menilai hasil rencana yang dicanangkan pada fungsi pertama, memberikan imbalan kepada staff sesuai kinerja yang ditunjukkan, dan merancang serta merencanakan kembali sambil memperbaiki hal-hal yang belum sempurna.

Kelima fungsi manajemen tersebut merupakan suatu siklus yang berulang-ulang dalam proses manajemen untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

d. Konsep Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah “pengawasan” dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.

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

- 1) Fungsi perencanaan (*Planning*);
- 2) Fungsi Pelaksanaan (*Implementation*) yang memuat:
 - a) Pengorganisasian (*Organizing*)
 - b) Pemberian perintah (*Commanding*)
 - c) Pengarahan (*Directing*)
 - d) Pembiayaan (*Budgeting*)
- 3) Fungsi Pengawasan (*Controlling*).

George R. Terry menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan (Fachruddin, 2004: 88), artinya adalah:

Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan. (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).

Muchsan (1992: 37) berpendapat, bahwa:

Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.

Selanjutnya menurut Henry Fayol (Fachruddin, 2004: 89), pengawasan adalah 'segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak'.

Henry Fayol, mengemukakan bahwa:

Control consist in verivying weather everything accur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weakness and errors in ordrer to rectivy then 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.

Pengawasan merupakan bagian dari seluruh kegiatan pemerintah yang bertujuan mengusahakan tercapainya kebijaksanaan yang telah digariskan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pengawasan bukanlah yang dimaksudkan untuk mencari-cari siapa yang salah melainkan untuk menentukan apa yang salah. Pengawasan yang dilakukan oleh instansi pemerintah merupakan salah satu fungsi manajemen fungsi manajemen yang menilai apakah pelaksanaan suatu kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dilaksanakan secara berdaya guna serta mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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

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

Selanjutnya pengertian pengawasan juga dibahas dalam buku pengawasan dan pengendalian (LAN Republik Indonesia, 2000: 2) yang menjelaskan, bahwa:

Pengawasan adalah suatu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Selanjutnya pengendalian adalah suatu usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikehendaki serta sesuai pula dengan segala ketentuan dan kebijaksanaan yang berlaku.

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

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

Dalam melakukan suatu bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan aktivitas pemerintahan, menurut Makmur (2009: 179) bahwa:

Keberhasilan pelaksanaan kegiatan atau aktivitas pemerintahan sebenarnya bukan hanya ditentukan oleh kualitas maupun kuantitas pengawasan yang dilakukan, tetapi banyak variabel yang ikut menentukannya, misalnya: kejelasan peraturan perundang-undangan, standar yang baku terhadap penyelenggaraan pengawasan, berat atau

ringannya suatu sanksi yang diganjarkan kepada seseorang yang melakukan penyimpangan, jalinan hubungan kemanusiaan yang harmonis, dan lain sebagainya.

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

Pengawasan menurut SANKRI (2003: 220) adalah “suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan/kegiatan telah dilakukan sesuai dengan rencana semula.”

Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya terjadi. Jika ternyata ditemukan adanya penyimpangan/hambatan segera diambil tindakan koreksi agar dapat efektif mencapai tujuannya.

Adapun Mulyadi dan Setiawan (1999: 63) merumuskan batasan pengawasan sebagai “segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak”.

Di dalam organisasi modern termasuk organisasi pemerintahan daerah, fungsi pengawasan sebenarnya bermaksud baik yaitu untuk menjamin bahwa apa yang telah ditetapkan sebagai tujuan dapat dicapai dengan semestinya.

Kemudian Makmur (2009: 178) mengungkapkan bahwa:

Pemanfaatan atau penggunaan suatu pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah adalah untuk mengetahui kekurangan,

hambatan-hambatan, kelemahan, kesalahan, ataupun kegagalan suatu kegiatan pemerintahan, sehingga memudahkan untuk mencari solusi atau teknik mengatasinya.

Selanjutnya dalam setiap pengawasan pejabat yang disertai tugas mempunyai tanggung jawab besar dan ditujukan bukan untuk mencari kesalahan tetapi memahami apa yang salah guna perbaikan. Handayani (2008: 44), menyebutkan fungsi/tugas pengawasan adalah sebagai berikut:

Pertama, mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan. *Kedua*, mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. *Ketiga*, mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian dan kelemahan, agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

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

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

Pertama, koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan. *Kedua*, pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan. *Ketiga*, pemberian bimbingan, supervise, dan konsultasi

pelaksanaan urusan pemerintahan. *Keempat*, pendidikan dan pelatihan. *Kelima*, perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

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

Pertama, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. *Kedua*, pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Menurut Henry Fayol, seorang perintis Ilmu Manajemen (Harahap, 2000:

10) mengemukakan bahwa:

Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan perintis yang dianut. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya di kemudian hari'.

Senada dengan itu pengawasan menurut SANKR (2004: 489) adalah:

Salah satu fungsi organik manajemen yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, instruksi dan ketentuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggungjawab disetiap tingkat manapun. Hakikat pengawasan yakni untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Kegiatan pengawasan sebagai bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin dapat ditingkatkan dan

diwujudkan dalam pelaksanaan manajemen dan administrasi berikutnya di lingkungan suatu unit kerja/organisasi tertentu.

Oleh karena itu, pengawasan pengawasan akan bermakna jika diikuti dengan langkah-langkah tindak lanjut yang nyata dan tepat. Dengan kata lain, tanpa tindak lanjut pengawasan sama sekali tidak ada artinya. Berbagai jenis pengawasan menurut SANKRI (2004: 490) yang diperlukan dalam mendorong terciptanya akuntabilitas antara lain “pengawasan Melekat, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat”

Pertama, pengawasan melekat (*waskat*) sesungguhnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, dan pengertian pengawasan melekat sesuai dengan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan pengawasan melekat, dijelaskan bahwa pengawasan melekat adalah:

Serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pengawasan melekat, pelaku pengawasan adalah atasan yang dianggap memiliki kekuasaan (*power*) dan dapat bertindak bebas dari konflik kepentingan (*conflict of interest*). Dalam konsep pengawasan ini, para pelaku pengawasan lainnya seperti bawahan, orang lain, sistem dan masyarakat kurang diperhatikan dengan asumsi bahwa atasan dapat menjalankan kekuasaannya sehingga dapat secara independen mengawasi bawahannya.

Orientasi pengawasan untuk setiap jenis kegiatan lebih banyak dilakukan dalam bentuk pengawasan melekat. Namun saat ini telah terjadi perubahan yang mendasar dalam system penyelenggaraan pemerintahan,

yaitu adanya peran aktif dari seluruh masyarakat. Oleh sebab itu, selain pengawasan yang dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk, juga dilaksanakan oleh masyarakat. Pengawasan melekat dimaksudkan agar tujuan dan sasaran kegiatan usaha unit-unit pemerintah dapat tercapai secara berdaya guna dan berhasil guna, dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok, fungsi, rencana atau programnya.

Pengawasan melekat diarahkan kepada pembentukan suatu sistem yang mampu mengarahkan dan membimbing bawahan dalam pelaksanaan tugasnya mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang ditetapkan, serta mampu mencegah terjadinya penyimpangan, kebocoran dan pemborosan sumber-sumber kekayaan negara.

Kedua, berdasarkan UUD 1945, DPR berkewajiban melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Pengawasan legislatif merupakan pengawasan politik terhadap pemerintah. Untuk dapat melaksanakan fungsi pengawasan legislatif berdasarkan Pasal 27 dan 30 UU No. 22 Tahun 2003 yang dikutip (SANKRI, 2004: 493), DPR mempunyai beberapa hak, yaitu “mengajukan RUU, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protekoler dan keuangan dan administratif”.

Sedangkan pengawasan masyarakat (wasmas) atau kontrol sosial menurut SANKRI (2004: 494) adalah “pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan melalui tiga jalur yaitu, pengawasan langsung oleh masyarakat, pemberitaan media massa dan pengawasan legal berdasarkan UU yang dilakukan oleh DPD/DPRD”.

Pengawasan masyarakat atau kontrol sosial sangat diperlukan dalam hal pemutusan akan kebijakan-kebijakan oleh pemerintah. Pengawasan pemerintah dilakukan secara informal oleh publik atau masyarakat secara lebih luas misalnya organisasi asosiasi, LSM dan kelompok lain yang berkepentingan.

Dengan jumlah lembaga pengawasan yang aktif melakukan pengawasan, maka secara formal praktis tertutup setiap celah bagi penyelewengan dan penyalahgunaan keuangan dan kekuasaan negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintahan. Namun masih sering terdengar bahwa banyaknya lembaga pengawasan juga dapat menyebabkan terjadinya tumpang-tindih dalam pelaksanaan pengawasan besar sekali kemungkinannya. Yang dimaksud dengan tumpang-tindih dalam pengawasan ialah, apabila dalam suatu waktu yang bersamaan, dua aparat pengawasan tersebut ataupun lebih melakukan pemeriksaan terhadap instansi/proyek tertentu dengan sasaran yang sama misalnya pemeriksaan kas. Tidak dapat dikatakan tumpang-tindih, apabila sasaran pemeriksaan berbeda, walaupun kedua aparat pengawasan tersebut datang bersamaan waktunya. Akan tetapi hal tersebut oleh pemimpin instansi yang bersangkutan sering dirasakan sebagai tumpang-tindih, karena dalam waktu yang bersamaan dia harus menghadapi dua aparat pengawas.

e. Pengawasan Fungsional

Dalam pengawasan dikenal pula istilah pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional menurut Muchsan (1999: 43), adalah:

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

Pengawasan menurut Situmorang dan Juhir (1998: 33), adalah:

Pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Istilah pengawasan fungsional digunakan secara resmi untuk pertama kalinya dalam Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan dengan mengistilahkan aparat yang ditunjuk secara khusus. Berdasarkan Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tersebut dapatlah disimpulkan bahwa, pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggungjawabnya.

Para aparat itulah yang dinamakan aparat pengawasan fungsional. Dalam Pasal 4, Ayat 4 instruksi Presiden No. 15 tahun 1983 disebutkan bahwa pelaksanaan pengawasan fungsional oleh beberapa aparat dilakukan oleh:

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

Oleh Sarundajang (2001: 4) dikatakan bahwa pengawasan fungsional itu sendiri adalah:

Setiap upaya yang dilaksanakan oleh aparat yang ditunjuk khusus (*exclusively assigned*) untuk melakukan audit secara independen terhadap objek yang diawasinya. Aparat pengawasan fungsional pemerintah tidak

hanya bertugas sebagai pemeriksa, akan tetapi juga melakukan tugas lain seperti verifikasi, konfirmasi, survei, penilaian (*assessment*), dan audit atau bahkan melakukan pemantauan (*monitoring*) atas sesuatu yang sedang dalam pengawasan.

Pengawasan fungsional secara operasional dilakukan dengan mengadakan pemeriksaan oleh aparat pengawasan fungsional kepada objek pemeriksaan (objek). Pemeriksaan adalah terjemahan dari bahasa Inggris "*audit*".

Mardiasmo (2002, 213) menyatakan bahwa:

Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kinerja yang ada.

Kemudian Mardiasmo (2002: 151) mempertegas pelaku audit internal adalah:

Audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang merupakan bagian dari organisasi yang diawasi. Yang termasuk audit internal adalah audit yang dilakukan oleh Inspektorat Jendral Departemen, Satuan Pengawasan Intern (SPIT di lingkungan lembaga negara dan BUMN/BUMD, Inspektorat Wilayah Provinsi (Itwilprov), Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota (Itwilkab/Itwilko), dan Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan (BPKP)).

Sedangkan audit eksternal adalah:

Audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang berada di luar organisasi yang diperiksa lembaga pemeriksa eksternal tersebut merupakan lembaga pemeriksa yang independen. Dalam hal ini bertindak sebagai auditor eksternal pemerintah adalah BPK, karena BPK merupakan lembaga independen dan merupakan *supreme auditor*.

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

2005 tentang Pedoman dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Adapun tugas dalam pengawasan fungsional adalah, sebagai berikut:

Pertama, pengujian adalah salah satu kegiatan fungsional yang dilakukan dengan cara meneliti kebenaran, mutu, jumlah, dokumen atau barang dengan kriteria yang ditetapkan. *Kedua*, pengusutan adalah kegiatan pengawasan fungsional untuk mencari bahan-bahan bukti adanya dugaan tindak pidana. *Ketiga*, penilaian adalah salah satu kegiatan pengawasan fungsional untuk menetapkan tingkat keberhasilan penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan.

Adapun pengawasan fungsional menurut SANKRI (2004: 491), yaitu “pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya khusus melakukan pengawasan dan hanya bersifat intern”.

Pada dasarnya aparat pengawasan fungsional hanyalah membantu pimpinan agar dapat melakukan manajemen, melakukan pengawasan fungsional atau pengendaliannya dengan baik. Oleh karena itu aparat pengawasan atas nama pimpinan. Berbeda dengan pengawasan melekat, aparat pengawasan fungsional tidak berwenang mengambil tindakan lanjut sendiri. Untuk hal-hal yang bersifat teknis dan tidak prinsipal, aparat pengawasan fungsional dapat langsung memberikan petunjuk-petunjuk perbaikan. Tetapi untuk hal-hal yang bersifat prinsipal, aparat pengawasan fungsional hanya berkewajiban melaporkan temuannya kepada pimpinan disertai saran-saran tindak lanjutnya. Tindakan lanjut merupakan wewenang pimpinan. Oleh karena itu pengawasan fungsional bukan pengendalian.

Pengawasan fungsional lebih lanjut diatur dalam Keputusan Presiden No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pada Pasal 5 sampai 7 dijelaskan bahwa:

Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pengawasan fungsional. Pengawasan dilakukan oleh Inspektur Jenderal Departemen, Pimpinan Badan/Unit yang diberi tugas melaksanakan pengawasan. Gubernur selaku Kepala Daerah Otonom

melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan Pemerintah Provinsi. Gubernur selaku Wakil Pemerintah melakukan pengawasan fungsional penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten dan kota. Pengawasan dilaksanakan oleh Badan/Lembaga Pengawasan Daerah Provinsi. Bupati dan Walikota melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan Pemerintahan Kabupaten dan Kota. Pengawasan dilaksanakan oleh Badan/Lembaga Pengawasan Daerah Kabupaten/Kota.

Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan, keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin dapat ditingkatkan dan diwujudkan dalam pelaksanaan manajemen dan administrasi berikutnya di lingkungan suatu unit kerja/organisasi tertentu. Sebaliknya, setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya, baik dalam penyusunan perencanaan maupun dalam pelaksanaannya. Untuk itulah fungsi pengawasan khususnya fungsi pengawasan fungsional perlu dilaksanakan sendiri, agar diperoleh umpan balik (*feedback*).

Selanjutnya pengawasan intern dan pengawasan ekstern menurut Nugrahara, dkk (2007: 392-393) memiliki pengertian sebagai berikut:

a) Pengawasan Internal

Menurut Situmorang dan Juhir (1998: 28):

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri, akan tetapi dalam praktek hal ini tidak selalu mungkin dilakukan. Oleh karena itu, setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara internal sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh unsur pengawasan intern terhadap objek pengawasan itu sendiri. Dalam pengertian bahwa jika sasaran pengawasan adalah departemen, maka unsure

pengawasan internalnya adalah inspektorat jenderal departemennya. Jika yang menjadi objek pengawasan adalah pemerintah, maka pengawasan intern dilaksanakan oleh BPKP dan Inspektorat Jenderal, tetapi kalau yang menjadi objek pengawasan adalah Negara, maka BPKP juga termasuk unsur pengawas intern terhadap pemerintah daerah.

Keberadaan pengawas internal (*internal auditor*) adalah untuk menjembatani hubungan antara pimpinan tertinggi dengan para manajer dan staf dalam rangka memperkecil ketimpangan informasi yang berkembang di antara mereka. Untuk itu peran internal auditor menurut SANKRI (2003: 223) meliputi:

Pertama, peningkatan kualitas keandalan dan ketetapan waktu informasi pertanggungjawaban pengelolaan organisasi. *Kedua*, pemastian terwujudnya kehematan, efisiensi dan efektivitas pengelolaan organisasi.

Pengawasan internal menekankan pada pemberian bantuan pada manajemen dalam mengidentifikasi sekaligus memberikan rekomendasi masalah efisiensi maupun potensi kegagalan sistem dan program, bahkan pengawasan internal merupakan suatu penilaian yang sistematis dan objektif oleh internal auditor atas operasi dan pengendalian yang bermacam-macam dalam suatu organisasi/instansi untuk menentukan:

Pertama, apakah informasi keuangan dan operasi tepat dan dapat dipercaya. *Kedua*, menentukan resiko organisasi diidentifikasi dan diminimalisir. *Ketiga*, menentukan peraturan eksternal dan kebijakan procedural internal dapat diterima dan ditaati/diikuti.

Nawawi (1994: 4) mengemukakan bahwa:

Pengawasan internal bukan hanya berfungsi untuk melakukan pemeriksaan-pemeriksaan, akan tetapi juga sebagai mitra manajemen

dalam upaya mencapai kinerja organisasi sebagaimana yang diharapkan.

Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengawas internal bukan hanya berfungsi untuk melakukan pemeriksaan-pemeriksaan akan tetapi sebagai mitra manajemen dalam upaya mencapai kinerja organisasi sebagaimana yang diharapkan. Peran pengawasan internal tidak terbatas pada kegiatan verifikasi akan kebenaran angka-angka, tetapi juga meliputi penilaian terhadap ketaatan atas kebijakan yang telah ditetapkan, penilaian terhadap pengamanan harta kekayaan organisasi, dan penilaian atas penggunaan sumber-sumber yang dikuasai dan dikelola oleh organisasi, dan evaluasi pencapaian kinerja

b) Pengawasan Eksternal

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

f. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Menurut Sarundajang (2002: 33), arti kata otonomi *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti ‘sendiri’ dan *nomos* yang berarti ‘hukum atau peraturan’. Selanjutnya Sarundajang juga mengartikan otonomi berarti ‘pemerintahan sendiri’ (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoeven dibagi atas *zelwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan

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

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

Pertama, hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonomi. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah.

Kedua, di dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.

Ketiga, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.

Keempat, otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

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

Untuk itu pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah “Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah “Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia”.

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

Pertama, dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah.

Kedua, dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah terutama dalam memberikan

pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

Ketiga, dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat sehingga makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya.

Keempat, dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.

Oleh karena itu pemberian otonomi mengandung makna mendorong daerah untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang dapat membangkitkan aktivitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.

Di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pada Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa:

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

Kemudian Ndraha (2000: 18) menjelaskan bahwa "otonomi adalah hak bawaan suatu masyarakat, bukan pemberian pemerintah. Hak adalah bagian integral kedaulatan, sedangkan kewenangan bagian integral dari kekuasaan".

Oleh karena itu, otonomi daerah seharusnya dikembalikan kepada posisinya sebagai hak. Dikarenakan otonomi adalah hak bawaan, maka pemerintah harus bertanggungjawab kepada masyarakat, memberi pelayanan dan memenuhi tuntutan, bukan sebaliknya bahwa masyarakat yang bertanggungjawab dan melayani pemerintah.

Menurut Solthan (2011: 15), dalam konteks sistem penyelenggaraan pemerintahan menyatakan bahwa:

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi sering digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Secara akademik kedua istilah ini dapat dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konsep desentralisasi.

Hubungan antara otonomi daerah dan desentralisasi juga dijelaskan oleh Mahfud MD (2000: 66), menurutnya desentralisasi merupakan:

Penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi, sedang otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi”.

Sejalan dengan itu, Saragih (Solthan, 2011: 16) mengemukakan bahwa: ‘desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dan pemerintah pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah bersangkutan’.

Desentralisasi mempersoalkan pembagian wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari instansi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada instansi/lembaga bawahannya sehingga yang disertai wewenang kekuasaan tersebut berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu.

Menurut Kansil (2002: 3), asas desentralisasi adalah:

Asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.

Dengan demikian prakarsa, wewenang dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah

itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

Menurut Mathur (Karim, 2003: 75), desentralisasi berarti 'jauh dari pusat'. Dan menurut Sarundajang (2002: 46), desentralisasi sendiri berasal dari bahasa latin yaitu "*de*" yang berarti lepas dan "*centrum*" yang berarti pusat. Dengan demikian maka desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pusat. Sedangkan menurut Koesoemahatmadja (Syarifin, 2005: 97), desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi, sebab kata "*de*" maksudnya untuk menolak kata sebelumnya. Berdasarkan asal katanya, desentralisasi ialah melepaskan dari pusat.

Menurut Koentjoro (2004: 31) mengemukakan bahwa "desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan republik Indonesia".

Dengan demikian, wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah baik secara teritorial maupun secara fungsional. Satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahi dan dibiarkan mengatur dan menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Sedangkan Koesoemahatmadja (1979: 39), mengemukakan bahwa desentralisasi adalah "Peralihan kewenangan dari lingkungan pemerintah pusat ke lingkungan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya".

Dalam Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa, “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

B. Model Berpikir

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

Kriteria atau unsur-unsur yang dikemukakan di atas, menyimpulkan bahwa transparansi dan akuntabilitas merupakan dua kriteria pokok yang selalu ada dalam *good governance*. Akuntabilitas sangat terkait dengan transparansi, dapat dikatakan bahwa tidak ada akuntabilitas tanpa adanya transparansi. Menurut penjelasan Pasal 3 angka 4 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), transparansi diartikan sebagai 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. Sedangkan akuntabilitas adalah setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Prinsip akuntabilitas yang dilaksanakan dilingkungan pemerintahan berdasarkan TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998, kemudian disusul dengan Undang-Undang No. 28 tahun 1999, Instruksi Presiden No. 7 tahun 1999. Dalam inpres tersebut diatur tentang kewajiban instansi pemerintah untuk menerapkan sistem akuntabilitas kinerja. Sistem ini tidak lain merupakan suatu tatanan, instrumen, metode pertanggungjawaban dan Keputusan Kepala LAN No. 589/IX/6/Y/99 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas/pertanggungjawaban Kinerja Instansi Pemerintah, adalah payung kebijaksanaan untuk membangun sistem akuntabilitas di Indonesia. Akuntabilitas sebagai salah satu prinsip *good governance* yang dewasa ini boleh dikatakan sebagai harga mati yang harus dilakukan atau diterapkan oleh pemerintah. Prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) harus *predictable*, terbuka dan proses pengambilan kebijaksanaannya bebas dari kecurigaan.

Begitupun akan pengawasan, agar dapat berjalan efektif, maka perlu diterapkan prinsip transparansi akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat mengetahui tentang hasil dari keterbukaan informasi dan mekanisme pertanggungjawaban kinerja dari Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Inspektorat Provinsi Selatan juga harus menyampaikan informasi tentang kebijakan, pelaksanaan dan hasil-hasil yang dicapainya

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

Untuk lebih memahami sub variabel penelitian, terlebih dahulu peneliti memberikan penjelasan normatif dari sub variabel dengan indikator-indikator penelitian tentang keterbukaan informasi dan pertanggungjawaban kinerja.

1. Menurut Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pasal 4 dijelaskan bahwa keterbukaan informasi adalah hak masyarakat sebagai pemohon atau pengguna informasi publik untuk memperoleh, mengetahui, melihat, menghadiri, mendapatkan dan menyebarkan informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap permohonan informasi harus disertai dengan alasan yang jelas dan diajukan secara lisan maupun tertulis. Setiap informasi yang diperoleh oleh masyarakat harus dipergunakan dengan sebaik-baiknya menurut peraturan perundang-undangan.

Adapun indikator keterbukaan informasi adalah:

- a) Arus informasi adalah mekanisme pengaksesan informasi ke masyarakat mengenai proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, acuan pelayanan, mekanisme pengaduan, dan hasil-hasil yang dicapai oleh aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi selatan.
- b) Akses masyarakat adalah fasilitas atau saluran yang disediakan oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan untuk membantu masyarakat yang ingin mendapatkan atau memperoleh informasi yang dapat diakses dengan berbagai cara, baik dengan mendatangi langsung untuk mengakses

informasi atau secara tidak langsung dengan menggunakan media elektronik (akses website dsb) yang menyediakan informasi dan dokumen-dokumen atas berbagai peristiwa penting maupun penjelasan lainnya mengenai Inspektorat dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sulawesi Selatan.

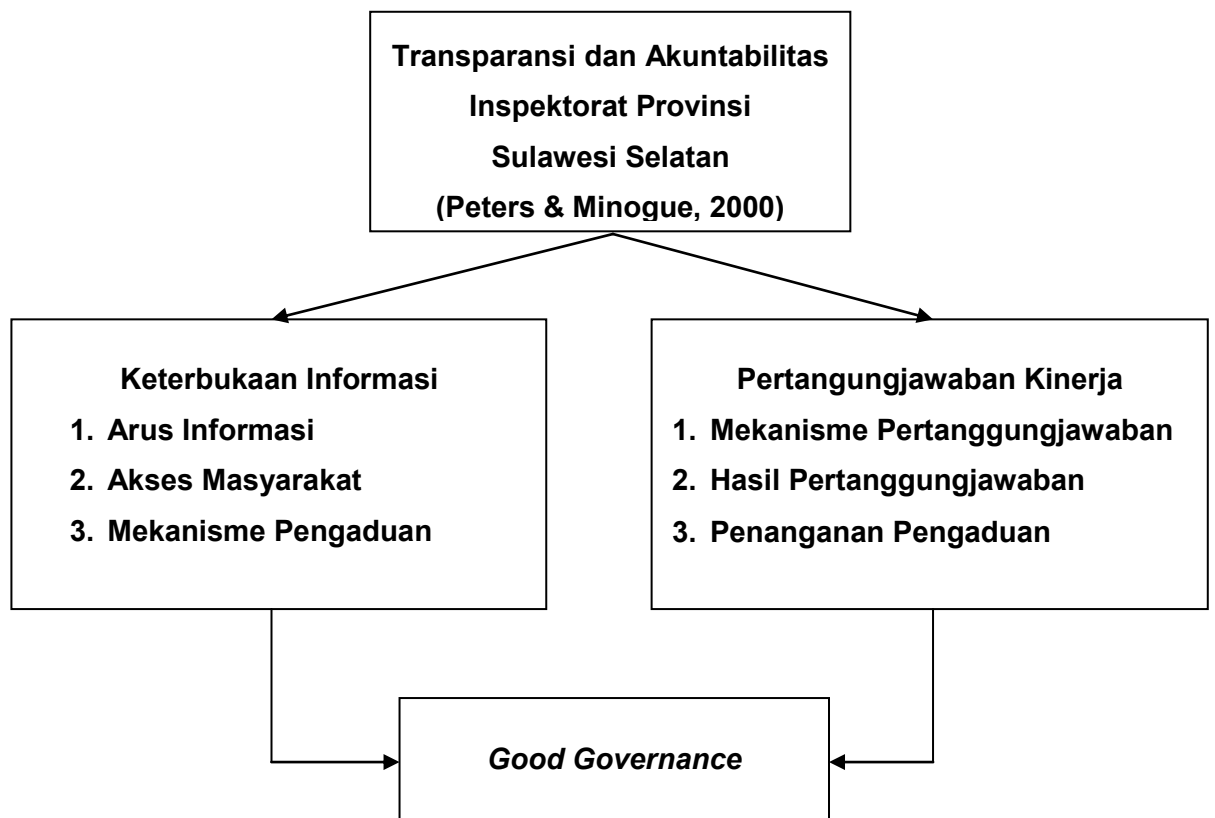
- c) Mekanisme pengaduan, menurut Keputusan Menteri RI No. 256 Tahun 2003 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Pengaduan Masyarakat Pasal 1, pengaduan masyarakat merupakan alur pengaduan yang dilakukan oleh masyarakat pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan secara individual, kolektif dan atau institutional berupa pemberian informasi, penyampaian pendapat dan saran terhadap perbaikan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan baik melalui surat, telepon, faksimill maupun media massa.
2. Pertanggungjawaban kinerja (*Performance Accountability*) adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan, yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur, dengan sasaran /target kinerja yang telah ditetapkan melalui laporan.

Adapun indikator mekanisme pertanggungjawaban kinerja adalah:

- a) Mekanisme Pertanggungjawaban adalah prosedur mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sesuai peraturan perundang-undangan.
- b) Hasil pertanggungjawaban adalah ukuran seberapa jauh capaian kinerja aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat (publik).

c) Penanganan Pengaduan adalah bentuk pertanggungjawaban kinerja aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam menangani penyelesaian pengaduan masyarakat melalui mekanisme penanganan pengaduan. Karakteristik yang terpenting dalam penanganan pengaduan adalah perlunya kepastian dari berkas pengaduan untuk kemudian ditindak lanjuti.

Dari uraian di atas secara sistematis dibuat model berpikir sebagai berikut:



Gambar 2: Model Berpikir Transparansi dan Akuntabilitas Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan

C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, tinjauan teori, dan kerangka pikir, maka dirumuskan dan ditetapkan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana keterbukaan informasi pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana pertanggungjawaban kinerja pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan?

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu berupaya untuk mendiskripsikan dengan cara menguraikan, memaparkan menyajikan dan dan menggambarkan dalam bentuk naratif hasil penelitian secara lengkap sesuai dengan permasalahan yang diteliti mengenai pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sebagai lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi pengawasan fungsional dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik, yang selanjutnya akan di bahas dan dianalisa dari berbagai teori dan pendapat yang pada akhirnya dapat mengambil sebuah kesimpulan.

B. Unit Analisis

Untuk dapat memperoleh informasi yang lebih jelas mengenai masalah penelitian yang sedang dibahas, maka dalam penelitian ini peneliti menggunakan informan. Informan adalah orang yang benar-benar dianggap mengetahui dengan baik terhadap suatu persoalan atau permasalahan yang diteliti dan bersedia untuk memberikan informasi yang jelas, akurat dan dipercaya baik berupa pernyataan-pernyataan, keterangan atau data-data yang dapat membantu dalam memahami persoalan atau permasalahan kepada peneliti. Dalam penelitian kualitatif posisi narasumber atau informan sebagai individu yang sangat penting. Informan merupakan tumpuan pengumpulan data bagi peneliti dalam mengungkap permasalahan yang diteliti.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan informan kunci (*key informant*) dan informan biasa (*usual informant*).

1. Informan kunci (*key informant*) adalah informan yang mengetahui secara mendalam atau ahli tentang permasalahan yang sedang diteliti mengenai unsur-unsur kebijakan, transparansi dan akuntabilitas dan pengawasan yang ingin diketahui. Dengan demikian, penulis menetapkan pihak-pihak yang menjadi informan kunci (*key informant*) pada penelitian ini secara sengaja berdasarkan pertimbangan tertentu (*purposive*). Adapun informan kunci dalam penelitian ini adalah:

Kepala Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

2. Informan biasa (*usual informant*) adalah informan yang ditentukan dengan dasar pertimbangan mengetahui dan berhubungan dengan permasalahan saja mengenai unsur-unsur kebijakan dan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang ingin diketahui. Adapun yang menjadi informan biasa dalam penelitian ini, yang ditetapkan secara sengaja berdasarkan pertimbangan tertentu (*purposive*) antara lain:

a) Sekretaris Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

b) Inspektur Pembantu Wilayah I Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

c) Kepala Sub Bagian Perencanaan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

d) Kepala Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

e) Kepala Sub Bagian Administrasi dan Umum Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

f) Pengawas Fungsional Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

g) Masyarakat, sebanyak 4 orang

Jadi jumlah informan dalam penelitian ini adalah sebanyak 11 orang informan.

C. Teknik Pengumpulan Data

Tahap ini dilakukan untuk mengambil data yang relevan dan akurat dengan cara terjun langsung ke lokus penelitian sesuai dengan tujuan penelitian dengan melakukan teknik wawancara (*interview*), observasi (*observation*) dan pencatatan dokumen (*document record*).

1. Teknik Wawancara (*interview technique*), menurut Moleong (2002: 135) adalah “percakapan yang dilakukan dengan maksud tertentu dan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban pertanyaan”. Wawancara yang digunakan adalah wawancara mendalam (*indepth interview*) yang ditujukan kepada informan kunci dan informan biasa. Wawancara dilakukan melalui tatap muka secara langsung dengan cara tanya jawab kepada informan yang dianggap kompeten untuk mendapatkan data primer tentang prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Sebelum melakukan proses wawancara, terlebih dahulu peneliti menyiapkan pedoman wawancara atau pertanyaan-pertanyaan secara sistematis sesuai dengan fokus permasalahan yang diteliti sebelum berada dilokasi penelitian. Wawancara tersebut merupakan pedoman terhadap informan yang sesuai dengan tujuan penelitian dengan menggunakan alat bantu berupa tape recorder (*tape recording*). Wawancara ini difokuskan untuk menggali informasi mengenai penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Pertanyaan-

pertanyaan tersebut dapat berkembang bahkan dapat diluar dari daftar pertanyaan dengan maksud untuk lebih mengetahui secara jelas jawaban yang dibutuhkan, namun tetap mengacu pada pokok permasalahannya. Wawancara dilakukan langsung pada objek penelitian, yakni wawancara pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

2. Observasi (*observation technique*) menurut Arikunto (2002:146) adalah “kegiatan yang meliputi pemusatan terhadap objek yang menggunakan seluruh aspek indera”. Dari pengertian ini dapat diambil suatu kesimpulan bahwa, observasi merupakan pengamatan secara langsung oleh peneliti terhadap aktivitas dilapangan. Dalam penelitian ini observasi yang dilakukan adalah mengenai prinsip transparansi akuntabilitas pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Adapun caranya adalah peneliti terjun langsung ke lokasi atau objek penelitian untuk mengambil data yang ada dilapangan. Observasi dilakukan peneliti dengan cara mencatat secara sistematis, mengenai fenomena yang diamati, tetapi peneliti tidak ikut ambil bagian dalam kegiatan yang dilakukan oleh para subjek yang diobservasi atau dapat juga disebut observasi sistematis atau berstruktur. Menurut Kartono (1996: 162) observasi sistematis atau berstruktur yaitu “teknik observasi yang mempunyai struktur atau kerangka yang jelas, didalamnya berisikan semua faktor yang diperlukan dan juga dikelompokkan dalam kategori tertentu”.

Adapun observasi yang dilakukan oleh peneliti secara langsung di objek penelitian, yakni observasi pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

3. Dokumentasi (*document technique*) menurut Arikunto (2002: 202) yaitu “teknik penelitian yang dilakukan dengan cara mencatat dan mengumpulkan data

yang bersumber dari arsip dan dokumen yang isinya berhubungan dengan masalah dan tujuan penelitian”. Peneliti melakukan kajian secara mendalam atas dokumen-dokumen yang berwujud laporan. Dengan kata lain dokumentasi merupakan pengumpulan data sekunder yang relevan dengan penelitian mengenai prinsip transparansi dan akuntabilitas pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan terkait dengan keterbukaan Informasi dan pertanggungjawaban kinerja.

D. Instrumen Pengumpulan Data

1. Pedoman Wawancara (*interview guide*), digunakan untuk mendapatkan data primer tentang prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Wawancara dilakukan pada informan penelitian yang dianggap kompeten dalam memberikan informasi mengenai fokus permasalahan yang diteliti sesuai dengan gejala dan fakta yang ada. Instrumen ini akan mampu memberikan informasi secara valid akan gejala dan fakta yang ada di lapangan sesuai dengan fokus permasalahan yang diteliti pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Pedoman Observasi (*observation guide*), digunakan untuk melakukan pengamatan langsung ke lapangan tentang prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Observasi yang dilakukan adalah pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian, yakni observasi secara langsung pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

3. Pedoman Dokumentasi (*document guide*) yaitu pengumpulan data sekunder yang berkaitan dengan penelitian yang akan memberikan informasi tertulis tentang prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Dokumentasi berupa dokumen-dokumen yang berwujud laporan tentang transparansi dan akuntabilitas pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan yang sesuai dengan fokus permasalahan yang diteliti. Dokumen-dokumen sebagai literatur atau bahan pustaka diperoleh dari instansi yang relevan dengan penelitian, yakni dokumen dari Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

E. Prosedur Pengolahan dan Analisis Data

1. Prosedur Pengolahan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan prosedur pengolahan data dengan dua cara, antara lain:

- a) Teknik Pengumpulan Data Primer (*primary data*) yaitu data yang diperoleh melalui kegiatan langsung ke lokasi penelitian (*field research*) untuk mencari data yang lengkap dan berkaitan dengan masalah yang diteliti. Penelitian lapangan yang ditujukan untuk mendapatkan data primer dilakukan sebagai bahan rujukan dan pelengkap. Hal ini dilakukan dalam bentuk:

- (1) Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung kepada pihak-pihak yang terkait yang dianggap mengerti atau kompeten mengenai permasalahan yang diteliti yakni:

- (a) Kepala Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

- (b) Sekretaris Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
- (c) Inspektur Pembantu Wilayah I Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
- (d) Kepala Sub Bagian Perencanaan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
- (e) Kepala Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
- (f) Kepala Sub Bagian Administrasi dan Umum Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
- (g) Pengawas Fungsional Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.
- (h) Masyarakat

(2) Pengamatan atau observasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan pengamatan langsung terhadap sejumlah acuan yang berkenaan dengan topik penelitian. Observasi dilakukan langsung pada objek penelitian pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

2) Teknik pengumpulan data sekunder (*secondary data*) yaitu data yang diperlukan untuk mendukung data primer. Dalam penelitian ini data-data sekunder yang diperlukan antara lain literatur yang relevan dengan judul penelitian seperti buku-buku, artikel, makalah, peraturan-peraturan, struktur organisasi, jadwal, waktu, petunjuk pelaksana, petunjuk teknis, dokumen arsip institusi terkait dan lain-lain yang memiliki relevansi dengan masalah yang diteliti.

2. Analisis Data

Patton (Moleong, 2002: 103) mengatakan bahwa analisis data adalah “proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori

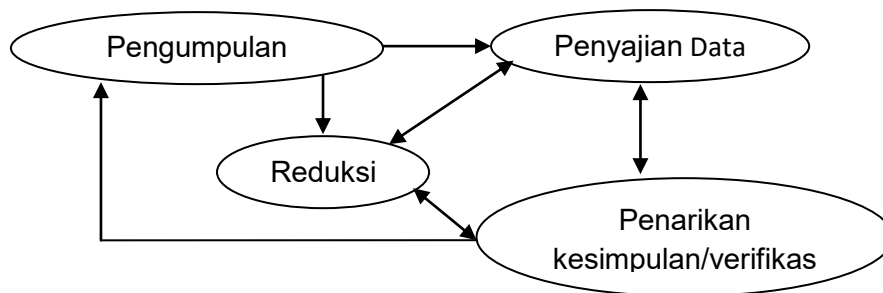
dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan kesimpulan seperti yang disarankan oleh data”.

Teknik analisa data (*analyse data*) yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa data kualitatif, yakni dengan menyajikan data-data yang diperoleh dari lapangan lalu dilakukan analisis terhadap permasalahan yang telah dilakukan sebelumnya.

Data dari hasil wawancara baik dari informan kunci (*key informant*) dan (*usual informant*), data dari hasil observasi dan data dari hasil dokumentasi akan diuraikan berdasarkan klasifikasi dan pengelompokan. Data-data yang diperoleh kemudian dianalisis berdasarkan kemampuan nalar dalam menghubungkan fakta-fakta, data dan informasi sehingga diperoleh gambaran yang jelas tentang objek yang diteliti kemudian diambil kesimpulan dari peneliti.

Langkah-langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini mengikuti teknis analisis mengalir dan interaktif. Miles dan Huberman (idrus, 2007: 180) menyatakan bahwa ‘analisis mengalir terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi’.

Ketiga komponen analisis yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi dilakukan dalam bentuk interaktif dengan proses siklus agar lebih jelas. Dalam bentuk analisis ini peneliti tetap bergerak dalam empat komponen yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan atau verifikasi. Adapun kegiatannya adalah sebagai berikut:



Gambar 3. Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman (Idrus, 2007)

a) Reduksi Data

Reduksi data adalah proses menyeleksi, memfokuskan dan mengabstraksikan data “kasar” yang telah diperoleh dari laporan penelitian. Reduksi data acapkali tampak pada saat sebelum peneliti memutuskan kerangka konseptual wilayah atau lokus penelitian, permasalahan penelitian dan pengumpulan data yang dipilih dan tahap ini berlangsung terus sampai laporan akhir lengkap tersusun. Sebagai bagian dari analisis, maka proses menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data merupakan hal yang sangat penting dilakukan, sehingga akan mempermudah dalam menarik dan memverifikasikan kesimpulan akhir.

Setelah mendapatkan data dari hasil penelitian berupa hasil wawancara, terdapat beberapa data yang dibuang karena terdapat data yang lebih kompeten sehingga peneliti hanya menggunakan data hasil penelitian yang dianggap perlu dalam proses penyajian data.

b) Penyajian Data

Penyajian data adalah sekumpulan informasi yang tersusun memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini dapat membantu peneliti dalam memahami

apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Penyajian informasi ini dalam bentuk grafik atau bagan yang tersusun secara terpadu sehingga memudahkan peneliti dalam menentukan langkah selanjutnya yang harus dilakukan. Kegiatan penyajian data disamping sebagai kegiatan analisis juga merupakan kegiatan reduksi data.

Penyajian data dilakukan dengan membuat triangulasi data dengan tujuan untuk mengetahui validitas data dari hasil penelitian yang telah dilakukan. Setelah itu data disajikan dalam bentuk deskripsi hasil penelitian.

c) Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Kesimpulan akhir merupakan keadaan yang belum jelas kemudian meningkat sampai pada pernyataan yang telah memiliki landasan yang kuat dari proses analisis terhadap gejala yang ada atau dari beberapa permasalahan, mengolah semua data yang telah dikumpulkan yang akhirnya melahirkan sebuah kesimpulan. Jika ada data baru yang kemudian akan merubah kesimpulan sementara, segera melakukan perbaikan melalui data yang diperoleh selanjutnya.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. GAMBARAN UMUM LOKASI/OBJEK PENELITIAN

1. Visi, Misi dan Nilai

a. Visi

Visi sebagai gambaran abstrak masa depan yang ingin diwujudkan dalam jangka waktu tertentu atau **Periode Tahun 2008-2013** adalah; **"MENJADI LEMBAGA PENGAWASAN YANG PROFESIONAL DAN RESPONSIF UNTUK MENDORONG TERWUJUDNYA TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK"**

Makna profesional adalah suatu upaya untuk menghasilkan kinerja maksimal, dari sebuah organisasi yang dinamis dengan dukungan sumber daya aparatur yang mempunyai kompetensi baik dalam menjalankan fungsi pengawasan dalam mendorong Tata Kelola Pemerintahan yang baik dalam mengawal Visi, Misi, dan Program-Program strategi Gubernur/Wakil Gubernur Periode 2008-2013, sedangkan makna Responsif adalah suatu upaya organisasi untuk senantiasa tanggap terhadap kondisi lingkungan yang berpengaruh.

b. Misi

Untuk mewujudkan visi tersebut di atas, maka berdasarkan tugas pokok dan fungsi Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, maka dapat dirumuskan misi sebagai berikut :

- a. Meningkatkan kualitas pengawasan dan pembinaan terhadap urusan serta penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

- b. Meningkatkan pengetahuan, kemampuan teknis dan etika pengawas agar dapat mandiri melaksanakan tugas pengawasan urusan dan penyelenggaraan pemerintahan Daerah.
- c. Mendorong peningkatan kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi aparat pemerintah daerah serta meningkatkan kepatuhan peraturan perundang-undangan yang berlaku melalui pembinaan dan pengawasan.
- d. Mencegah secara dini terjadinya penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, kebocoran, dan tindakan KKN melalui pembinaan dan pengawasan.
- e. Mendorong Peran serta masyarakat terhadap pelaksanaan pengawasan pelayanan publik dan kegiatan pembangunan.

c. Nilai

Nilai-nilai yang perlu diterapkan untuk mendukung pencapaian Sasaran dan Tujuan Organisasi/Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sesuai dengan visi dan misi yang telah ditempuh. Nilai-nilai tersebut adalah:

- a. Transparansi/keterbukaan
- b. Inovatif
- c. Profesionalisme
- d. Responsif
- e. Akuntabel
- f. Kreatif
- g. Nilai-nilai Lokal; Lempu, Adatongeng, Sipakatau, Tamappasilengeng, dan Abbulosibatang.

Dengan demikian baik nilai-nilai umum dalam pemerintahan (Prinsip-Prinsip *Good Governance*), maupun nilai-nilai Lokal (Kearifan Lokal) menjadi

dasar mengantar pencapaian tujuan Misi dan Visi Organisasi/Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

2. Tujuan dan Sasaran

a. Tujuan

- 1) Meningkatkan kualitas hasil pembinaan dan pengawasan kepada SKPD Provinsi. Sulawesi Selatan.
- 2) Meningkatkan kualitas hasil pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota.

b. Sasaran

- 1) Meningkatnya kinerja SKPD Provinsi Sulawesi Selatan.
- 2) Meningkatnya kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota
- 3) Berkurangnya penyimpangan Aparat
- 4) *Good governance* dapat tercapai.

3. Analisis Lingkungan Stratejik

Lingkungan Internal dan eksternal merupakan variabel yang mempengaruhi strategi lembaga Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam mewujudkan visi dan misi yang akan dicapai. Lingkungan Internal yang berpengaruh umumnya masih dapat dikendalikan secara langsung, sedangkan lingkungan eksternal merupakan faktor yang berpengaruh kinerja Inspektorat Provinsi tetapi diluar kendali, sehingga dibutuhkan analisis untuk menciptakan strategi dalam mengatasi tantangan yang ada.

1) Lingkungan Eksternal

a) Peluang (*Opportunities*)

- (1) Tuntutan terhadap penerapan Tata kelola Pemerintahan yang baik khususnya transparansi, akuntabilitas, dan penegakan supremasi

hukum yang merupakan peluang untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

- (2) Meningkatnya perkembangan di bidang informasi, teknologi dan komunikasi merupakan peluang dalam mengakses berbagai perkembangan ilmu pengetahuan, Teknologi informasi dan komunikasi.
- (3) Komitmen Politik untuk pelaksanaan Otonomi Daerah merupakan peluang untuk untuk mengembangkan inisiatif, prakarsa, kreatifitas dan inovasi dalam mengelola potensi Daerah.
- (4) Komitmen pemerintah untuk percepatan pemberantasan korupsi yang merupakan domain kegiatan pengawasan, dapat berdampak pada meningkatnya kualitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik, bersih dan akuntabel.

b) Tantangan (*Threats*)

- (1) Adanya hasil riset berbagai lembaga antara lain Survey Masyarakat Transparansi Internasional yang menempatkan Indonesia masih sebagai salah satu negara terkorup.
- (2) Kemampuan Pembiayaan pemerintah daerah masih terbatas sehingga kegiatan pengawasan belum menjadi prioritas memperoleh porsi anggaran dibandingkan dengan untuk kebutuhan dasar antara lain , pendidikan, kesehatan dan pertanian serta sektor lainnya.
- (3) Masih banyaknya perilaku menyimpang (*Moral Hazard*) pelaksana kegiatan pada SKPD.

2) Lingkungan Internal

a) Kekuatan (*Strengths*)

- (1) Adanya dukungan kebijakan pengawasan yang mendukung tupoksi Inspektorat antara lain :Peraturan Pemerintah RI Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Perda Nomor 9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, SK. Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 41 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan Fungsional atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- (2) Tersedianya dukungan biaya dalam APBD.
- (3) Tersedianya tenaga Pemeriksa dan Aparatur pengawasan untuk melaksanakan fungsi pengawasan.

b) Kelemahan (*Weakness*)

- (1) Standar dan kode etik pemeriksaan yang belum tertata dengan baik.
- (2) Kompetensi Auditor yang masih perlu ditingkatkan.

4. Struktur Organisasi

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga lain Provinsi Sulawesi Selatan bahwa Inspektorat mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan dibidang pengawasan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dalam penyusunan Perda tersebut, mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007

tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam menyelenggarakan tugas, Inspektorat provinsi mempunyai fungsi :

- a. Menyusun perencanaan program pengawasan;
- b. Melakukan perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan;
- c. Melaksanakan pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan; dan
- d. Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

Susunan struktur Organisasi Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan terdiri dari :

- a. Inspektur, mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan bidang pengawasan berdasarkan asas desentralisasi deksentrasi dan tugas pembantuan.
- b. Sekretaris, mempunyai tugas menyiapkan bahan koordinasi pengawasan dan memberikan pelayanan administrasi dan fungsional kepada semua unsur di lingkungan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dan kabupaten/kota. Sekretaris membawahi :

- 1) Sub Bagian Perencanaan, yang bertugas menyiapkan bahan penyusunan dan pengendalian rencana/program kerja pengawasan, menghimpun dan menyiapkan rancangan perundang-undangan, dokumentasi, dan pengolahan data pengawasan.
- 2) Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan, mempunyai tugas menyiapkan bahan penyusunan, menghimpun, mengelola, menilai dan menyimpan laporan hasil pengawasan aparat pengawas fungsional, dan melakukan

administrasi pengaduan masyarakat serta menyusun laporan kegiatan pengawasan.

- 3) Sub Bagian Administrasi Umum, mempunyai tugas melakukan urusan kepegawaian, keuangan, dan penatausahaan surat menyurat dan urusan rumah tangga.
- c. Inspektur Pembantu, mempunyai tugas melaksanakan pengawasan terhadap urusan pemerintahan daerah dan kasus pengaduan. Inspektur pembantu wilayah membawahi wilayah kerja pembinaan dan pengawasan pada instansi/satuan kerja lingkungan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten/Kota.
- d. Masing-masing Inspektur Wilayah membawahi:
- 1) Seksi Pengawas Pemerintah bidang Pembangunan;
 - 2) Seksi Pengawas Pemerintah bidang Pemerintahan;
 - 3) Seksi Pengawas Pemerintah bidang Kemasyarakatan.

Seksi Pengawas (Pembangunan, Pemerintahan, dan Kemasyarakatan) mempunyai tugas melaksanakan pengawasan terhadap urusan pemerintahan daerah dan kasus pengaduan sesuai dengan bidang tugasnya, dengan uraian tugas sebagai berikut :

- (a) Pengusulan program pengawasan di wilayah kerja sesuai bidang tugasnya;
- (b) Pengoordinasian pelaksanaan pengawasan sesuai bidang tugasnya;
- (c) Pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sesuai bidang tugasnya; dan
- (d) Pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan sesuai bidangnya.

e. Kelompok Jabatan Fungsional.

Kelompok jabatan fungsional terdiri atas Pejabat Fungsional Auditor dan jabatan fungsional lainnya yang mempunyai tugas melakukan kegiatan sesuai dengan bidang tenaga fungsional masing-masing serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sampai dengan kondisi tahun 2008 jabatan struktural untuk eselon II , III dan IV masih menggunakan struktur lama , jabatan untuk struktur baru belum dilaksanakan, kondisi tersebut tentunya tidak terlalu berpengaruh karena tugas pokok inspektorat stuktur baru dan struktur hampir sama dan kekuatan pengawasan berada pada fungsi lini yang dijalankan oleh Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

B. Analisis Hasil Penelitian

Pelaksanaan tugas dan fungsi Inspektorat sebagai lembaga pengawasan fungsional dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Semua tugas fungsi dan pengawasan fungsional oleh aparat dilakukan sebagai upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Penyelenggaraan pemerintahan publik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat banyak tidak dilaksanakan secara maksimal tanpa melalui suatu organisasi yang profesional, transparan dan akuntabel. Pengorganisasian urusan-urusan pemerintahan dimaksudkan agar semua urusan publik dapat dilaksanakan secara optimal sehingga tujuan pembangunan nasional dapat tercapai secara merata di seluruh Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, dewasa ini bukan saja pembentukan lembaga pelayanan publik dan aparaturnya yang menjalankan organisasi diisi menurut kebutuhan, akan tetapi pengisian

jabatan publik membutuhkan sumber daya manusia yang handal. Sebab, saat ini muncul tuntutan baru bagi organisasi pelayanan publik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara akuntabel dan transparan sehingga tujuan pelayanan publik lebih optimal sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Oleh karena itu dalam beberapa uraian berikut akan dianalisis dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas sebagai variabel penelitian untuk diterapkan pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dan sumber daya manusianya yang dijadikan tolak ukur untuk menentukan suatu lembaga pelayanan publik yang profesional, transparan dan akuntabel yang akan mendukung optimalisasi pengawasan fungsional agar tercapai penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Prinsip transparansi memiliki tujuan untuk menilai keterbukaan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu bagaimana keterbukaan (kebebasan) informasi bagi masyarakat (publik) tentang penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan? Sedangkan prinsip akuntabilitas memiliki tujuan untuk menilai pertanggungjawaban kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu bagaimana pertanggungjawaban kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan tentang penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan?

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan baik berupa dokumen atau laporan-laporan, hasil observasi dan hasil wawancara, maka selanjutnya data tersebut di analisis sesuai klasifikasi data dengan pertanyaan penelitian dengan tujuan untuk memberikan deskripsi mengenai prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*)

pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan mengenai keterbukaan informasi dan pertanggungjawaban kinerja.

Pertanggungjawaban dan keterbukaan merupakan bagian dari ciri demokratisasi sebagaimana yang dicerminkan oleh pertanggungjawaban para menteri kepada parlemen, serta parlemen pada rakyat begitupun Inspektorat atas penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan kepada masyarakat (publik).

Prinsip transparansi dalam kerangka *good governance* pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan adalah prinsip yang menjamin keterbukaan atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai. Prinsip transparansi ini memiliki dua aspek yaitu komunikasi atau keterbukaan (*openness*) dan hak masyarakat terhadap akses informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau masyarakat. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pihak Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi.

Indikator transparansi adalah munculnya kesadaran manajemen pemerintah birokrasi untuk mampu mempertanggungjawabkan bentuk-bentuk perilaku manajemennya, metode yang dipakai dalam pelaksanaan kegiatan sehingga penjelasan secara transparan dapat diketahui oleh publik tentang apa yang telah dilakukan oleh birokrasi dan berapa besar anggaran yang telah dimanfaatkan serta apa kontinuitas yang berkesinambungan karena proses pengawasan adalah suatu kegiatan yang dapat menemukan adanya penyimpangan dan hal-

hal yang tidak wajar dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan harus dapat memberikan umpan balik untuk perbaikan pelaksanaan pekerjaan dan akan memberikan transparansi atas segala aktivitas yang akan dan yang telah berlangsung.

Adapun hasil analisis data berdasarkan pertanyaan penelitian sebagaimana dijelaskan di bawah ini:

1. Keterbukaan Informasi

Prinsip transparansi sebagai salah satu prinsip *good governance* dapat pula dipadankan dengan nilai-nilai kearifan lokal yang ada di daerah Sulawesi Selatan, misalnya nilai, prinsip atau sikap "*lempu*" atau "*lambusu*" atau "*ada tongeng*" yang dapat dimaknai sebagai prinsip atau sikap yang jujur atau adil. Keterbukaan pada dasarnya juga dapat dimaknai sebagai sikap jujur tidak menutup-nutupi atau menyembunyikan kebenaran. Seperti yang dikemukakan oleh Sedarmayanti bahwa segala bentuk kegagalan dan keberhasilan hasil kegiatan penyelenggaraan harus diungkap ke publik sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Dengan demikian, idealnya prinsip transparansi dalam pelaksanaan pengawasan fungsional oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan pada pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Selatan tidak menemui kendala, mengingat nilai-nilai yang sama maknanya sudah ada sejak turun temurun dari nenek moyang yang telah hidup dan berkembang sebagai budaya lokal di tengah-tengah masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan.

keterbukaan informasi adalah hak masyarakat sebagai pemohon atau pengguna informasi publik untuk memperoleh, mengetahui, melihat, menghadiri, mendapatkan dan menyebarkan informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keterbukaan informasi diharapkan akan

menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.

Penerapan prinsip transparansi pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam penelitian ini diarahkan pada sub variabel keterbukaan informasi, yang memiliki indikator-indikator, antara lain: arus informasi, akses masyarakat dan mekanisme pengaduan. Indikator-indikator tersebut akan dianalisis dengan menggunakan salah satu dari prinsip *good governance* yaitu prinsip transparansi untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaannya di lingkungan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Melalui hasil penelitian ini akan dapat diketahui sejauhmana koneksitas antara perlunya perubahan paradigma kelembagaan dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* sehingga dapat diketahui apakah ada pengaruh menurut pandangan para informan.

Adapun beberapa indikator dari keterbukaan informasi adalah, sebagai berikut:

a. Arus Informasi

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sebagai Lembaga Pengawasan Fungsional harus menyediakan dan menyampaikan informasi yang cukup, akurat dan jelas tentang proses penyelenggaraan pemerintahan dengan mendayagunakan jalur komunikasi dan komunikasi secara timbal balik seperti *annual reports*, brosur, *leaflet*, pusat informasi, telepon bebas pulsa, liputan media, iklan layanan masyarakat, *website*, papan pengumuman, radio atau koran lokal.

Arus informasi adalah pengaksesan informasi oleh masyarakat (publik). Sedangkan Informasi merupakan suatu kebutuhan penting bagi masyarakat

(publik) untuk mengetahui tentang tanggungjawab, keterbukaan dan adanya akses publik terhadap segala sesuatu yang terkait dengan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Berkaitan dengan itu, Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan harus proaktif dalam memberikan informasi yang akurat atau lengkap kepada masyarakat (publik) tentang pengaturan, penganggaran, tata cara pengaduan, mekanisme pemeriksaan dan informasi-informasi yang sifatnya eksternal secara transparan dan akuntabel.

Informasi tentang pengawasan oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan seyogyanya dapat dengan mudah diketahui oleh masyarakat, karena masyarakat sebagai pemegang kedaulatan negara sehingga masyarakat dapat ikut mengontrol apabila terjadi hal-hal yang bertentangan dengan perturan perundang-undangan.

Untuk mengetahui pandangan informan terhadap arus informasi dapat dilihat pada hasil wawancara berikut ini:

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Surahmanto, S.Sos., M. Si, selaku Kepala Sub Bagian Administrasi dan Umum inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Jumlah kunjungan (share) masyarakat di *website* kami dari hari ke hari semakin meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat mudah untuk mengakses. Adapun layanan yang dipublikasikan adalah layanan pengaduan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah seperti: berita terkini kegiatan Inspektorat, artikel, konsultasi dan peraturan-peraturan perundang-undangan yang terkait.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam keikutsertaannya mengikuti kegiatan penyelenggaraan pemerintah semakin meningkat. Hal ini ditunjang oleh karena masyarakat mudah untuk mengakses.

Kemudian wawancara dengan Bapak Dr. Azikin Solthan, M., Si, selaku Kepala Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 29 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Hal-hal yang bersifat rahasia, kami tidak akan mungkin menginformasikan, karena itu dalam melaksanakan fungsi Inspektorat ada hal-hal yang tidak dipublikasikan. Suatu prinsip PNS bahwa pada saat dilantik harus menjalankan perintah, rahasia negara tidak bisa dipublikasikan.

Fungsi Inspektorat sebagai Lembaga Pengawasan Internal yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2008, tidak memiliki kebebasan untuk membuka informasi yang sifatnya internal (rahasia) dan tidak memiliki kewenangan untuk memberikan opini terhadap hasil dari kegiatan pemeriksaan yang ditemukan di instansi/SKPD terkait ke ranah publik (masyarakat). Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1975 tentang Sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil, menjadi suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sebagai PNS dalam menjalankan perintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya ditegaskan oleh Bapak Syafruddin Kitta, ST., M. Si, selaku Sekretaris Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 2 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Informasi yang dipublikasikan kepada masyarakat (publik) adalah informasi tentang pelayanan pengaduan, tanya jawab sebagai balai konsultasi. Kami juga mempersilahkan kalo masyarakat mau langsung datang ke Inspektorat, silahkan ke sini/ hal ini merupakan insepri komunikasi langsung. Sedangkan dokumentasi hasil pemeriksaan Inspektorat tidak dapat diakses secara bebas, harus melalui persetujuan dari Gubernur.

Dari wawancara tersebut dapat diketahui bahwa hasil pengawasan bersifat rahasia sehingga masyarakat tidak bisa mendapatkan informasi mengenai hasil

pengawasan/pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Sedangkan wawancara dengan Bapak Sudirman Ibrahim, selaku masyarakat (tanggal 19 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Selama ini yang saya lihat, informasi-informasi yang dipublikasikan oleh Inspektorat hanya informasi yang umum yang sifatnya makro. Inspektorat masih kurang menyalurkan informasi kepada publik terkait hasil-hasil pemeriksaannya. Hal ini menunjukkan bahwa informasi penyelenggaraan pemerintah daerah masih sulit dan tidak up to date.

Hal ini menunjukkan bahwa, masih banyak masyarakat yang tidak memahami fungsi Inspektorat sebagai Lembaga Pengawasan yang Internal. Dalam pelaksanaan pengawasan Inspektorat tidak bebas membuka informasi kepada publik tentang hasil-hasil yang diperoleh dari pelaksanaan pengawasannya. Dan berdasarkan hasil wawancara saya dengan Bapak Surahmanto, bahwa informasi yang dipublikasikan ke publik adalah terkait dengan berita-berita terkini kegiatan Inspektot Provinsi Sulawesi, artikel, konsultasi-konsultasi, dan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, berdasarkan observasi saya sejauh ini telah membuka *website* Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, pihak Inspektorat tidak memberikan informasi yang akurat dan *up to date* tentang berita-berita terkini mengenai kegiatan-kegiatan yang dilakukan, konsultasi seputar pelayanan publik dsb serta peraturan perundang-undangan yang terkait secara lengkap. Informasi yang saya peroleh hanya berupa artikel-artikel dan peraturan perundang-undangan terkait namun tidak lengkap.

Tidak dipublikasikannya hasil pengawasan menurut aparat Inspektorat bahwa Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan adalah pengawas internal pemerintah daerah, sehingga hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat

pengawas fungsional adalah komoditas intern pemerintah daerah. Oleh karena itu, sebagai birokrasi publik seharusnya mempertanggungjawabkan apa yang menjadi tugas, fungsi dan wewenang yang diamanahkan kepadanya. Semua informasi-informasi yang memang harus diketahui oleh masyarakat (publik) merupakan hak bagi publik untuk mengetahui baik atau buruknya tanggungjawab yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah dan memberikan informasi kepada publik merupakan suatu kewajiban terhadap masyarakat yang ikut berperan dalam mengawasi proses penyelenggaraan pemerintah sebagai pertimbangan pemerintah dalam merumuskan suatu kebijakan dan sebagai pemegang kedaulatan. Selain itu, informasi yang menjadi kebutuhan masyarakat (publik) dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Untuk menciptakan terwujudnya prinsip transparansi pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan seharusnya membuat mekanisme yang menjamin keterbukaan informasi atas berbagai aspek pelayanan publik, yang pada akhirnya akan membuat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan akan bertanggungjawab kepada semua *stakeholder* yang berkepentingan dalam kegiatan sektor publik. Prinsip transparansi akan menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan berbagai informasi yang akurat dan memadai.

Komunikasi publik menuntut usaha *affirmatif* dari Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan untuk membuka dan mendiseminasikan informasi yang sifatnya eksternal. Arus informasi harus seimbang, jelas dan akurat mengenai pelaksanaan kebijakan, dan laporan kegiatan pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Tidak transparansinya Inspektorat dalam penyelenggaraan pemerintah akan berdampak pada citra dan wibawa pemerintahan di mata rakyat, yang pada gilirannya akan bermuara pada terciptanya *bud trust society* (kepercayaan masyarakat yang buruk) terhadap pemerintahan. Ketika hal tersebut terjadi, maka upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada pemerintahan akan sulit tercapai.

b. Akses Masyarakat

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Isu reformasi sangat mempengaruhi citra lembaga pengawasan untuk menjadi lebih baik. Seiring dengan tuntutan masyarakat diperlukan perubahan terhadap sistem pengawasan dan audit pemerintah.

Sejalan dengan kebijakan otonomi daerah dan tuntutan penataan administrasi pemerintah yang baik (*good governance*), pemerintah bertekad untuk melakukan perbaikan sistem pengawasan dan audit sektor publik, dengan maksud untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Dalam konteks tersebut perlu dikembangkan satu sistem yang dapat menjadi alat dalam pelaksanaan pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat diakses baik di tingkat pusat maupun daerah.

Berdasarkan latar belakang inilah Inspektorat membangun suatu sistem informasi berbasis teknologi web (www.inspektoratsulsel.org), suatu informasi mekanisme pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sistem informasi untuk menangani mekanisme pengawasan yang dapat diakses secara *online* baik melalui lokal *Area Network* (LAN) ataupun internet.

Mengenai akses masyarakat menurut *Transparency international*, Undang-Undang *Freedom of Information* (FOI) bukan hanya mengatur tentang hak publik untuk mengakses informasi tetapi juga menekankan pada obligasi pemerintah untuk memfasilitasi akses tersebut. Undang-undang ini memuat aturan bahwa sebuah kantor pemerintahan harus mempublikasikan informasi yang berhubungan dengan:

1. Struktur, fungsi dan operasi
2. Kinerja yang dihasilkan oleh organisasi tersebut
3. Rancangan akses
4. Prosedur internal yang digunakan oleh kantor tersebut dalam melakukan pelayanan (Krina P, 2003: 16)

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa instansi pemerintah harus mempublikasikan apa yang menjadi tanggungjawabnya kepada masyarakat dan memberikan fasilitas kepada masyarakat untuk mengakses informasi yang ada pada instansi pemerintah tersebut. Akan tetapi, Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan telah memberi keterbukaan prosedur, akan tetapi belum secara aktif memberikan informasi-informasi yang sifatnya rahasia.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Drs. Eddy Pappang, M. Si, selaku Inspektur Pembantu Wilayah I Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Temuan-temuan yang bisa dipublikasikan dan bisa diakses oleh masyarakat (publik) adalah temuan-temuan yang sifatnya telah diberi izin oleh Gubernur selaku atasan kepala Inspektorat. Dan informasi-informasi yang boleh dipublikasikan adalah informasi yang sifatnya makro, antara lain: total nilai temuan yang sifatnya finansial, administrasi dan jumlah pegawai dalam lingkup pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan yang terkena hukuman disiplin. Sedangkan informasi yang tidak dapat dipublikasikan yaitu personil-personil yang terlibat dalam pelanggaran peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan yang tidak dapat

dipublikasikan adalah personil-personil yang terlibat dalam pelanggaran peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan untuk memperoleh (mengakses) informasi mengenai hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, dalam wawancara dengan Bapak Syafruddin Kitta, ST., M. Si, selaku Sekretaris Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 2 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan mempublikasikan informasi mengenai hasil pemeriksaan harus meminta izin terlebih dahulu kepada Gubernur, yang kemudian bisa diakses. Setelah Gubernur mengizinkan barulah pihak Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan boleh memberikan informasi mengenai hasil pemeriksaan sesuai dengan surat yang diberikan oleh Gubernur. Diharuskannya izin terlebih dahulu kepada Gubernur menunjukkan bahwa Inspektorat dalam pelaksanaan tugas pengawasan bertanggungjawab langsung kepada Gubernur (Pasal 25 Undang-Undang No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah). Kalau peran media massa dalam meliput informasi/berita dari Inspektorat cukup baik, biasanya media meliput berita pada awal tahun dan di akhir tahun”.

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sebagai Lembaga Pengawasan Internal tidak bebas memberikan akses kepada masyarakat (publik) mengenai hasil-hasil dari pemeriksaan. Inspektorat hanya bisa mempublikasikannya, jika telah mendapatkan izin dari Gubernur. Begitu juga dengan pihak yang ingin mengetahui hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat fungsional harus mendapatkan ijin terlebih dahulu kepada Gubernur.

Begitu juga yang disampaikan oleh Bapak Surahmanto, S.Sos., M. Si, selaku Kepala Sub Bagian Administrasi dan Umum dalam wawancara tanggal 2 Mei 2012, mengatakan bahwa:

Informasi-informasi dari Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dapat diakses oleh masyarakat (publik) melalui *website*, stiker, Baliho, biasa juga diliput oleh TVRI, media cetak/surat kabar (Fajar, Tribun Timur).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa sejauh ini Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan telah mengupayakan sarana atau jalur komunikasi yang bisa diakses oleh masyarakat (publik) dengan menyediakan *website* (www.inspektoratsulsel.org), media cetak maupun elektronik dan sarana lainnya. akan tetapi pelaksanaannya belum maksimal. Berdasarkan hasil observasi saya, menunjukkan bahwa hasil pemeriksaan di Inspektorat yang diliput media massa baik di media cetak maupun elektronik biasanya diliput di awal tahun dan di akhir tahun. Itupun karena temuan tersebut sudah dituangkan ke ranah hukum (pihak kepolisian), di mana pada saat diadili pers ikut dipersidangan sehingga ada waktu untuk meliput berita yang kemudian akan diwartakan di televisi dan koran lokal.

Aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan seharusnya lebih transparan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dikatakan transparan apabila dilakukan melalui keterbukaan prosedur dalam berkoordinasi dengan membuka akses yang aktif dalam memberikan informasi secara langsung kepada pihak yang membutuhkan.

Perkembangan teknologi informasi dan teknologi elektronik yang sangat pesat dapat memudahkan penyelesaian administrasi dengan baik, termasuk jika didukung oleh system informasi manajemen yang baik sehingga pihak pengambil kebijakan dapat dengan segera memperoleh informasi untuk mengambil suatu keputusan. Kondisi sarana dimaksud di Inspektorat masih perlu ditingkatkan khususnya jika untuk meningkatkan kinerja pembinaan dan pengawasan termasuk untuk dukungan pelayanan administrasi dari sisi internal Inspektorat.

Dengan kata lain, dalam rangka mewujudkan transparansi, Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan seharusnya mempublikasikan informasi yang non

internal secara aktif dan tepat waktu, lebih meningkatkan kerjasama dengan media, atau melalui website, brosur, *leaflet*, liputan media massa, papan pengumuman, radio, televisi lokal koran lokal dsb sebagai sarana untuk kemudahan kepada masyarakat untuk mengakses informasi yang sifatnya terbuka. Peran media sangat penting bagi transparansi Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, baik sebagai kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai pengontrol atas aksi pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan perilaku menyimpang dari para aparat birokrasi.

Komunikasi menjelaskan banyak fenomena yang berkaitan dengan sistem pengawasan, termasuk ke dalam persoalan ini adalah masyarakat (dalam pengertian luas) dan media yang membuat komentar atau kritik. Peran media berada pada posisi yang strategis yaitu sejauhmana media mampu mendekatkan sistem pengawasan dengan sentimen yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebih-lebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa. Karena itu, kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan.

Berdasarkan tanggapan informan di atas, maka dapat dikatakan bahwa penerapan prinsip keterbukaan, khususnya dalam kaitannya dengan akses masyarakat mutlak dilakukan mengingat bahwa masyarakat (publik) sangat perlu untuk mengetahui segala seluk beluk penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, niscaya fungsi pengawasan akan berjalan dengan optimal.

Keterbukaan prosedur atau dapatnya diakses oleh publik merupakan pelaksanaan pengawasan yang transparan dan pelibatan konsultasi publik merupakan pelaksanaan pelayanan yang partisipatif kepada masyarakat (publik) karena semua kebijakan yang terkait dengannya bersumber dari kedaulatan rakyat.

Sedangkan dampak dari tidak diterapkannya prinsip transparansi dalam pelaksanaan pengawasan/pemeriksaan adalah munculnya kecurigaan dari masyarakat terhadap aparat pengawas fungsional oleh karena masyarakat tidak dapat mengakses informasi tentang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah oleh inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, sehingga masyarakat tidak mengetahui seperti apa sebenarnya pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan.

c. Mekanisme Pengaduan

Indikator berikutnya untuk mengetahui tingkat penerapan prinsip Transparansi di inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan adalah adanya mekanisme pengaduan yang jelas jika ada keluhan-keluhan atau pengaduan dari masyarakat (publik) terhadap penyimpangan-penyimpangan oleh aparat pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Pengaduan Masyarakat adalah laporan dari masyarakat mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh aparat pemerintah dan atau aparat pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Syarat pengaduan masyarakat yang dapat melalui proses pemeriksaan adalah: (1) Identitas pelapor jelas meliputi nama, alamat, pekerjaan, Kab/Kota/Provinsi dan kategori pelapor (LSM/masyarakat), (2) Identitas terlapor jelas meliputi nama, NIP/NRP, alamat, jabatan instansi terlapor dan kategori instansi, (3) Pengaduan berkadar pengawasan dengan substansi

materi/pengaduan logis dan didukung dengan bukti awal. Materi pengaduan masyarakat dikategorikan berdasarkan jenis penyimpangan meliputi pengaduan terhadap indikasi penyalahgunaan wewenang, pelayanan masyarakat, korupsi/pungutan liar, kepegawaian/ketenagakerjaan, pertanahan/perumahan, hukum/peradilan dan HAM, kewaspadaan nasional, tatalaksana/regulasi, lingkungan hidup dan umum. Pengaduan masyarakat tersebut bersumber dari Lembaga-Lembaga Negara; Badan/Lembaga/Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah; Badan Hukum; Partai Politik; Organisasi Masyarakat; Media Massa; dan Perorangan. Pemeriksaan atas pengaduan masyarakat dikenal dengan pemeriksaan khusus.

Sarana ini memfasilitasi apabila terjadi penyimpangan tindakan aparat publik, karena pemberdayaan yang hakiki dalam paradigma otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, artinya otonomi akan berhasil apabila masyarakat mengambil bagian dari pengawasan. Hal ini secara signifikan akan berpengaruh pada daya kritis masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Untuk itu setiap kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat, perorangan maupun LSM harus disikapi dengan cepat dan tepat agar tidak menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Mansyur Sohopi, SE., MM, selaku Kepala Sub Bagian Administrasi dan Umum (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Pengaduan masyarakat merupakan salah satu upaya peningkatan peran serta masyarakat, oleh karena itu pengaduan masyarakat merupakan salah satu komponen pertimbangan dalam perumusan kebijakan. Dasar hukum yang menjadi acuan prosedur pengaduan yang ada di inspektorat adalah: Permendagri No. 25 Tahun 2007, Permen PAN

No. PER/05/M.PAN/4/2009, Peraturan Inspektur Provinsi Sulawesi Selatan No. 188/2212.b/A.2/Itprov.

Pengaduan masyarakat atau "*social controlling*" merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam mengawasi segala tindak tanduk penyelenggaraan pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Pengawasan masyarakat (wasmas) merupakan objek bagi pemerintah dalam merumuskan suatu kebijakan. Oleh karena itu mekanisme/prosedur pengaduan harus disosialisasikan secara aktif.

Sedangkan hasil wawancara dengan Bapak Surahmanto, S.Sos., M. Si, selaku Kepala Sub Bagian Administrasi dan Umum (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan telah membuka kotak pos, email, SMS dan juga telah menunjuk petugas khusus untuk menangani secara administratif setiap pengaduan atau keluhan dari masyarakat. Tugas-tugas penyelesaian pengaduan diproses berdasarkan jenjang/hierarki kewenangan serta tanggungjawab dengan mempertimbangkan muatan masalah dan objek pelaporan. Jenis penyimpangan yang biasanya dilaporkan/diadukan masyarakat ke Inspektorat seperti perselingkuhan pegawai negeri sipil (PNS), masalah tender pengadaan barang/jasa, masalah layanan publik pemerintah Provinsi, Kab/Kota. Dan hal-hal yang mendasari mereka menyampaikan pengaduannya ke Inspektorat karena merasa tidak dilayani dengan baik sesuai haknya dan merasa ada unsur KKN dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Secara administratif, Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam melayani masyarakat telah menyediakan sarana pengaduan atau keluhan bagi publik (masyarakat), seperti: kotak pos, email, sms, website (www.inspektoratsulsel.org) dan menunjuk petugas khusus. Berdasarkan wawancara dan observasi yang saya lakukan, pengaduan terbanyak (mayoritas) tentang pelayanan publik yang secara umum masyarakat menyampaikan pengaduan karena merasa kurang mendapatkan pelayanan publik yang maksimal. Penyelesaian pengaduan diselesaikan berdasarkan muatan masalah dan objek pelaporan. Jika muatan

masalahnya tidak sesuai dengan tempat pelaporannya, maka aparat Inspektorat yang berwenang tidak melakukan pemeriksaan terhadap pengaduan tersebut. Begitupun jika objek pelaporan yang tidak jelas pelaporannya dan tidak memenuhi kriteria pelaporan.

Selanjutnya wawancara dengan Bapak Sudirman Ibrahim, selaku masyarakat (tanggal 19 Mei 2012), menyatakan bahwa:

Selama ini memang sosialisasi kurang dilaksanakan oleh pihak Inspektorat kepada masyarakat (publik) tentang bagaimana mekanisme atau prosedur pelibatan masyarakat (publik), terlebih lagi himbauan untuk mengajak masyarakat (publik) untuk ikut berperan aktif dalam mengawasi aparat pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Selatan baik secara langsung maupun melalui media cetak maupun media elektronik.

Dari hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa pihak Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan telah mengupayakan partisipasi atau keikutsertaan masyarakat untuk ikut terlibat dalam menyampaikan segala aspirasi atau keluhannya akan penyalahgunaan pemerintahan. Hal ini merupakan usaha memperdayakan partisipasi masyarakat khususnya di bidang pengawasan dan intensifikasi penanganan pengaduan atau keluhan masyarakat, sehingga hasil ini menunjukkan bahwa prosedur pengaduan atau keluhan di Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sudah optimal, akan tetapi berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Sudirman Ibrahim, aparat yang berwenang perlu melakukan sosialisasi yang lebih efektif lagi mengenai mekanisme pengaduan atau keluhan kepada masyarakat, sehingga masyarakat nantinya akan lebih mudah untuk mengadukan segala kegiatan-kegiatan penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Mengingat bahwa, pelibatan masyarakat untuk meningkatkan kinerja pengawasan adalah suatu keharusan karena Inspektorat mempunyai banyak keterbatasan khususnya sumber daya untuk mengawasi seluruh proses

pelaksanaan kegiatan pemerintahan maupun pembangunan oleh (Satuan Kerja Perangkat Daerah) SKPD, informasi-informasi seputar pelaksanaan dan hasil pengawasan/pemeriksaan harus lebih banyak disebarluaskan kepada masyarakat (publik) melalui media massa atau sarana lain, seperti Baliho, papan pengumuman, media cetak atau elektronik, menjaring kerjasama dengan LSM yang ada, forum lintas pelaku, pertemuan masyarakat (mimbar rakyat} karena pada dasarnya transparansi bertujuan meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi. Transparansi diharapkan mampu menciptakan tekanan atas segala bentuk-bentuk penyimpangan maupun penyelewengan, bahkan diharapkan mampu meningkatkan tertib administrasi dan kedisiplinan kerja (etos kerja).

Dari semua pandangan informan di atas mengenai keterbukaan informasi, dapat dikatakan bahwa penerapan prinsip transparansi pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sudah terlaksana tetapi secara keseluruhan pelaksanaan prinsip transparansi masih belum optimal. Pengawasan yang berbasis *good governance* masih harus lebih ditingkatkan lagi. Informasi-informasi seputar prosedur, pelaksanaan hasil pengawasan harus lebih banyak disebarluaskan kepada masyarakat baik melalui media massa atau sarana lain, karena pada dasarnya transparansi diharapkan mampu menciptakan tekanan atas segala bentuk-bentuk penyimpangan maupun penyelewengan, bahkan diharapkan mampu meningkatkan ketertiban administrasi dan kedisiplinan kerja (etos kerja).

Adanya batasan ketebukaan informasi atau kurang diterapkannya prinsip transparansi perihal kegiatan penyelenggaraan pemerintah oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan akan menimbulkan kondisi yang menciptakan kesan dan persepsi yang bermacam-macam di masyarakat terhadap aktivitas, kinerja

dan profesionalisme aparat pengawasan fungsional. Kondisi demikian tidak menutup kemungkinan akan bermuara pada munculnya spekulasi dan krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah oleh karena institusi pengawasan merupakan institusi pemerintah. Jika demikian, maka realitas yang demikian akan memunculkan sikap yang apatis dari warga masyarakat, sehingga bantuan masyarakat dalam bentuk partisipasi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional sama sekali tidak optimal bahkan tidak ada, sehingga upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada pemerintahan daerah akan semakin jauh dari harapan.

Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang bagaimana cara aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan mampu memahami tanggungjawabnya akan keterbukaan informasi sebagai bentuk implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Indikator transparansi adalah munculnya kesadaran manajemen pemerintahan birokrasi untuk mampu mempertanggungjawabkan bentuk-bentuk perilaku manajemennya, metode yang dipakai dalam pelaksanaan kegiatan sehingga penjelasan secara transparan dapat diketahui oleh publik tentang apa yang telah dilakukan oleh birokrasi dan berapa besar anggaran yang telah dimanfaatkan, karena proses pengawasan adalah suatu kegiatan yang dapat menemukan adanya penyimpangan dan hal-hal yang tidak wajar dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan harus dapat memberikan umpan balik untuk perbaikan pelaksanaan tugas dan fungsi serta akan memberikan transparansi atas segala aktivitas yang telah dilaksanakan.

2. Pertanggungjawaban Kinerja

Penerapan prinsip akuntabilitas pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam penelitian ini diarahkan pada variabel pertanggungjawaban kinerja, yang memiliki indikator-indikator, antara lain: mekanisme pertanggungjawaban, hasil pertanggungjawaban dan penanganan pengaduan. Indikator-indikator tersebut akan dianalisis dengan menggunakan salah satu dari prinsip *good governance* yaitu prinsip akuntabilitas untuk mengetahui sejauhmana penerapannya di lingkungan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Pertanggungjawaban adalah kunci untuk menjamin bahwa kekuasaan ini digunakan secara layak dan sesuai dengan kepentingan publik. Pertanggungjawaban memerlukan kejelasan tentang siapa yang bertanggungjawab pada siapa, untuk apa dan bahwa pegawai negeri sipil, organisasi serta partai politisi harus mempertanggungjawabkan keputusan kerja mereka. Akuntabilitas kinerja dalam Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan untuk memperlihatkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, seluruh pegawai Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan pada semua tingkatan harus memahami bahwa mereka harus mempertanggungjawabkan hasil kerja kepada masyarakat (publik). Untuk mengukur kinerja petugas sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

Prinsip akuntabilitas sebagai salah satu prinsip *good governance* dapat dimaknai sebagai tanggung jawab. Pada dasarnya prinsip akuntabilitas dapat dipadankan dengan nilai-nilai kearifan lokal di daerah Sulawesi Selatan, misalnya nilai, prinsip atau sikap "*gettang*" atau "*ulu ada*" atau "*taro ada, taro*

gau” yang dapat dimaknai sebagai sikap konsisten yakni sesuai kata dengan perbuatan. Oleh karena itu, penerapan prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaan pengawasan fungsional pada pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Selatan dapat dengan mudah dilakukan, mengingat prinsip akuntabilitas tersebut telah lama ada di tengah-tengah masyarakat Sulawesi Selatan sehingga bukan merupakan suatu nilai yang sama sekali baru dan tidak dipahami oleh masyarakat apalagi bagi aparat pemerintah daerah Sulawesi Selatan.

Untuk mengetahui sejauhman keberhasilan prinsip akuntabilitas pada pertanggungjawaban kinerja akan dikemukakan berikut ini:

a. Mekanisme Pertanggungjawaban

Pelaksanaan pengawasan fungsional yang dilakukan oleh instansi pengawasan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan merupakan suatu badan pengawasan yang diberi tugas untuk memeriksa seluruh aspek yang ditugaskan untuk memonitoring penyelenggaraan pemerintahan agar tetap sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pertanggungjawaban dapat diperkuat melalui persyaratan mekanisme pertanggungjawaban dalam bentuk koordinasi. Akuntabilitas atau pertanggungjawaban diperlukan dalam kaitannya dengan aparat adalah pembentukan suatu komitmen bersama untuk mencegah setiap penyimpangan berpotensi dilakukan oleh aparat penyelenggara negara. Tahapan atau mekanisme pertanggungjawaban aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan diatur dalam Peraturan Daerah No. 9 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Lain Provinsi Sulawesi Selatan.

Pelaksanaan mekanisme pertanggungjawaban sebagai tugas kelembagaan tidak dapat dilepaskan dari sumber daya aparat pengawasan fungsional. Pelaksanaan mekanisme pertanggungjawaban yang akuntabel jika aparat memahami secara baik akan tanggungjawabannya yang dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga tahap evaluasi. Pelaksanaan tugas dan fungsi secara akuntabel jika sesuai dengan mekanisme dan prosedur pertanggungjawaban yang telah ditetapkan oleh Inspektorat Provinsi Selatan.

Inspektorat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya memiliki prosedur atau mekanisme tersendiri untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang senantiasa melalui beberapa tahap dalam bentuk koordinasi eksternal sebagai acuan dalam menentukan efektivitas pelaksanaan pengawasan/pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Koordinasi eksternal merupakan koordinasi yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional Provinsi Sulawesi Selatan dalam melaksanakan kegiatan pengawasan. Secara teoritik, tujuan utama koordinasi eksternal adalah *pertama*: mematangkan pembagian tugas kerja sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. *Kedua*: penentuan kriteria bersama objek yang diperiksa dan *ketiga*: kesatuan gerak pelaksanaan agar tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan tugas pengawasan.

Inspektorat Provinsi Sulawesi selatan sebagai aparat pengawasan daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara otomatis melakukan koordinasi dengan beberapa instansi /SKPD terkait sebagai objek pemeriksaannya (objek). Pelaksanaan koordinasi tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan kegiatan pemeriksaan, namun terkadang masih mendapatkan kendala-kendala. Hal ini tampak, pada saat melakukan kunjungan ke objek pemeriksaan dengan

alasan auditan belum siap untuk diperiksa dan meminta waktu guna mempersiapkan berkas yang diperlukan pada saat pemeriksaan.

Adapun mekanisme pertanggungjawaban yang dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan terdiri dari beberapa tahap, antara lain sebagai berikut:

Pertama, tahap koordinasi perencanaan yang bertujuan untuk membahas mekanisme penyusunan perencanaan yang dimulai dengan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) merupakan tahap dimana semua program kerja (projek) atau rencana kerja seluruh aparat pengawas fungsional sebagai program kerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan yang harus diselesaikan dalam satu tahun. Dalam program kerja pengawasan tahunan dimuat semua instansi/proyek yang akan diperiksa oleh masing-masing aparat pengawasan fungsional serta jadwal pemeriksaannya. Dalam penyusunan PKPT ini harus dijaga jangan sampai ada instansi/proyek yang diperiksa lebih dari satu aparat pengawasan yang tumpang tindih.

Menurut ketentuan Pasal 5 Permendagri Nomor 5 Tahun 2007, penyusunan rencana pengawasan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota dikoordinasikan oleh Inspektur Provinsi. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 5 ayat (3) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, dalam penyusunan PKPT didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.

Kedua, tahap koordinasi pelaksanaan yaitu melakukan pemeriksaan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Kabupaten/Kota sesuai dengan pedoman kerja pengawasan/pemeriksaan yang harus dilaksanakan. Hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh auditor pada objek-objek yang diperiksa sesuai dengan pedoman kerja wajib dituangkan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP) yang merupakan kumpulan kasus-kasus yang selanjutnya akan dievaluasi. koordinasi tindak lanjut merupakan koordinasi penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan aparat pengawas fungsional termasuk kasus-kasus pengaduan masyarakat. Hasil pemuktakhiran data pada tingkat Provinsi Sulawesi Selatan dilanjutkan pembahasannya pada tingkat regional masing-masing wilayah

Ketiga, tahap koordinasi evaluasi yaitu setelah aparat pengawas menemukan kesimpulan objek yang diperiksa, auditor membuat Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) sebagai hasil temuan auditor yang kemudian akan disampaikan kepada Bupati/Walikota, pimpinan unit kerja, Gubernur, Inspektorat Provinsi dan BPK/BPKP. Dalam Naskah Hasil Pemeriksaan (NHP) memuat temuan sementara untuk dipersiapkan diekspose, ekspose temuan objek pemeriksaan dikoordinasikan oleh tim kerja, pemutakhiran dan tim pemeriksa di SKPD dan hasil dari notulen ekspose menjadi suatu rekomendasi.

Selanjutnya untuk mengetahui apakah aparat Inspektorat akuntabel dalam proses pelaksanaan pertanggungjawabannya? Berikut beberapa tanggapan informan:

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Mansyur Sohopi, SE., MM, selaku Kepala Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Perencanaan disusun berdasarkan tugas pokok dan kebutuhan organisasi, khusus untuk bagian evaluasi, mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan dan evaluasi dilakukan melalui pelaporan perkembangan tindak lanjut pertriwulan, semester dan tahunan. Koordinasi pelaksanaan ekspose antara tim pemeriksa dan tim pemutakhiran dimulai saat tim pemeriksa selesai menyusun naskah hasil pemeriksaan selanjutnya menjadi LHP yang diolah bagian evaluasi menjadi kompilasi kemudian dimutakhirkan secara periodik.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa bentuk koordinasi Inspektorat dalam menjalankan tugas dan fungsinya melalui beberapa mekanisme/prosedur yang dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan tahap evaluasi. Agar fungsi ketiganya berjalan dengan baik, maka ketiganya harus dikoordinasikan secara efektif dan efisien serta dilaksanakan sesuai dengan pedoman kerja secara berjenjang.

Sedangkan hasil wawancara dengan Bapak Benyamin Sila, SE., M. Si, selaku Kepala Sub Bagian Perencanaan (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Setiap pedoman kerja atau perencanaan pasti dibahas bersama dengan atasan secara berjenjang. Mekanisme pertanggungjawaban pada instansi pemerintah khususnya eselon II dilaporkan secara berjenjang melalui laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada setiap akhir tahun anggaran.

Setiap kegiatan dilakukan berdasarkan pedoman kerja yang selalu di bahas dengan atasan secara berjenjang. Seperti pelaksanaan yang dilakukan oleh eselon empat kepada stafnya, eselon tiga kepada bawahannya dan eselon dua kepada bawahannya. Hal ini dilakukan agar sistem perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi berjalan dengan baik pula.

Kemudian wawancara dengan Bapak Syafruddin Kitta, ST., M. Si, selaku sekretaris Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 2 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Salah satu kelemahan penting yang sangat menonjol dalam perencanaan adalah belum mampunya Inspektorat menyerap semua dana dalam kegiatan dalam setiap tahun anggarannya, hampir setiap akhir tahun terdapat beberapa kegiatan yang tidak terealisasi.

Gambaran tersebut di atas menunjukkan kelemahan elemen perencanaan untuk mengantisipasi elemen yang berpengaruh lainnya. Koordinasi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi antara tim kerja, pemutakhiran dan tim pemeriksa berjalan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Akan tetapi, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun ekspose koordinasinya tidak sepenuhnya terbuka baik kepada pihak/instansi unit kerja yang menjadi objek pemeriksaan maupun kepada masyarakat (publik) yang berkepentingan.

Seperti hasil wawancara yang diungkapkan oleh Bapak Sudirman Ibrahim, selaku masyarakat (tanggal 19 Mei 2012), menyatakan bahwa:

Sosialisasi penyampaian belum maksimal, kita saja pegawai SKPD belum mengetahui mekanisme pengawasan yang sebenarnya. Kami hanya mengetahuinya berdasarkan pengalaman dari mereka. Padahal standar-standar yang dilakukan sebenarnya kami belum paham, mereka hanya selalu menyampaikan ini merupakan pembinaan. Walaupun sebenarnya sudah ada penyampaian yang disampaikan secara langsung kepada pimpinan.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa, pelaksanaan mekanisme perencanaan di Inspektorat Provinsi telah berjalan dengan baik namun masih perlu dioptimalkan dengan alasan bahwa aparat Inspektorat Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam proses pelaksanaan pengawasan tidak sepenuhnya terbuka kepada pihak/instansi unit kerja yang menjadi objek pemeriksaan dan masyarakat (publik) yang berkepentingan terhadap hasil pemeriksaan tersebut. Perencanaan adalah awal

dari pelaksanaan kegiatan dari suatu siklus manajemen . Perencanaan yang baik akan mudah pada tahap implementasi dan akan menghasilkan output yang baik. perencanaan yang baik akan memberikan hasil yang tidak terlalu jauh dari output yang direncanakan dengan catatan asumsi-asumsi dalam kebijakan terpenuhi.

Oleh karena itu, disampaikan oleh Bapak Dr. Azikin Solthan, M., Si, selaku Kepala Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 29 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Agar koordinasi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi berjalan dengan baik, maka ketiga unsur ini harus dilakukan dalam sistem pengawasan internal secara berjenjang, ada namanya SPIP atau Sistem Pengawasan Internal Pemerintah, seperti pelaksanaan yang dilakukan oleh eselon empat kepada staffnya, eselon tiga kepada bawahan dan eselon dua kepada bawahannya. Jika hal ini dilakukan, maka sistem perencanaan sampai dengan evaluasi akan berjalan baik dan itu merupakan fungsi manajemen. Manager untuk mengetahui dia punya fungsi-fungsi kalau mulai dari perencanaan sampai evaluasi dikerjakan dengan baik dan tak kalah pentingnya adalah evaluasi, evaluasi itu mencocokkan antara perencanaan dan pelaksanaan. Kalau evaluasinya berjalan dengan baik akan sulit ditemukan temuan dan penyimpangan pada suatu unit yang ada, oleh karena itu SPIP harus diperketat pelaksanaannya.

Kemudian wawancara dengan Bapak Indrawan, selaku masyarakat (tanggal 23 Mei 2012), menyatakan bahwa:

Inspektorat adalah salah satu Satuan kerja Perangkat Daerah yang berfungsi untuk melakukan pengawasan dan pembinaan pada suatu Daerah/Kota/Provinsi. Dan menurut saya, Inspektorat saat ini belum melaksanakan fungsinya dengan baik karena Inspektorat masih berada di bawah Kepala Daerah sehingga Inspektorat akan sangat mudah untuk mendapatkan intervensi dari Kepala Daerah.

Tanggapan terhadap belum diterapkannya prinsip akuntabilitas oleh aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan menjadi suatu bukti bahwa aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan masih menggunakan paradigma lama dalam pelaksanaannya. Selain prinsip akuntabilitas, dalam pelaksanaan mekanisme pertanggungjawaban harus transparan dalam melaksanakan tugas

dan fungsinya. Suatu mekanisme pertanggungjawaban yang transparan apabila dilakukan dengan prosedur terbuka, dapat diakses oleh masyarakat (publik) dan para aparat pejabat dalam melaksanakan mekanisme pertanggungjawaban memberikan informasi secara langsung kepada pihak yang membutuhkan informasi.

Berikut adalah data mengenai tindak lanjut kasus temuan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan lingkup Provinsi Sulawesi Selatan.

Tabel 5. Data mengenai tindak lanjut temuan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan SKPD Lingkup Sulawesi Selatan

Tahun	Jumlah Temuan	Jumlah Rekomendasi	Kategori Tindak Lanjut		
			Selesai	Dalam Proses	Belum
1	2	3	4	5	6
2010	818	840	318 (37,85%)	93 (11%)	429 (51%)
2011	544	628	312 (49,7%)	94 (15%)	222 (35,4%)

Sumber: Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, 2012

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa, pada tahun 2010 terdapat 818 kasus dengan 840 rekomendasi, 318 atau 37,85% kasus yang selesai ditindak lanjuti, 93 atau 11% kasus yang masih dalam proses dan 429 atau 51% kasus yang belum ditindak lanjuti. Sedangkan pada tahun 2011 terdapat 544 kasus dengan 628 rekomendasi, 312 atau 49,7% kasus selesai ditindak lanjuti, 94 atau (15%) kasus yang masih dalam proses dan 222 atau 35,4% kasus yang belum ditindak lanjuti. Tabel di atas menunjukkan bahwa, jumlah kasus dari tahun 2010 hingga 2011 mengalami penurunan, akan tetapi dilain sisi jumlah kasus kategori berat mengalami peningkatan

Dari tabel 6, terlihat bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan belum efektif karena masih banyak temuan yang belum ditindak lanjuti. walaupun mereka umumnya telah mengikuti jenjang pendidikan auditor. Kelemahan yang paling mendasar adalah fenomena hasil pemeriksaan pada umumnya tidak tepat waktu dalam pelaporan sehingga hasil yang diharapkan untuk mendukung pihak manajemen dalam pengambilan keputusan, manfaatnya menjadi berkurang karena rekomendasi yang dikeluarkan telah kehilangan momen. Demikian juga dengan pra pemeriksaan yang tidak direncanakan dengan baik padahal salah satu standar audit adalah pemeriksaan/audit harus direncanakan.

Dalam upaya menegakkan fungsi pengawasan, tindak lanjut memegang peranan yang sangat penting dan bahkan tahap ini sering tidak mendapat perhatian yang serius. Pengawasan yang tidak diikuti tindak lanjut hanya merupakan pemborosan, tetapi lebih dari itu justru akan merusak citra pengawasan itu sendiri, dilain pihak justru mendorong dan menyuburkan tindak penyimpangan dan penyelewengan.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Mansyur Sohopi, SE., MM, selaku Kepala Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan (tanggal 29 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Kasus yang belum ditindak lanjuti karena perhatian pimpinan di instansi/SKPD terkait terhadap penyelesaian tindak lanjut belum maksimal, adanya temuan rekanan (pihak ketiga) yang tidak diketahui karena alamat/tempat tidak lengkap, terkait dengan pihak lain yang penyelesaian tindak lanjutnya memerlukan koordinasi dan waktu.

Tindak lanjut mutlak harus dilaksanakan demi keberhasilan upaya pengawasan dan tetap tegaknya organisasi. Namun kenyataannya menunjukkan bahwa masalah tindak lanjut pengawasan juga merupakan salah satu titik lemah

dalam pengawasan yang masih cukup memprihatinkan, disebabkan oleh beberapa karena tidak ada aturan teknis yang mendukung adanya koordinai eksternal yang dapat dijadikan acuan untuk menilai kinerja objek pemeriksaan. Aturan yang ada hanya bersifat umum yaitu mencantumkan sanksi kepada setiap objek pemeriksaan jika tidak melakukan koordinasi lanjut hasil temuan pemeriksaan.

Paradigma baru fungsi pengawasan di lingkungan pemerintahan daerah membawa peran dan fungsi auditor Inspektorat tidak hanya dimaksudkan untuk mencari kelemahan-kelemahan yang berhasil dijumpai atau diidentifikasi, melainkan juga berperan sebagai mitra kerja pemerintah daerah untuk memudahkan setiap satuan kerja perangkat daerah dapat mencapai tujuan dan sasaran dengan efektif dan efisien.

Berubahnya paradigma pengawasan yang di dalamnya mewajibkan aparat pengawasan internal selain fungsi wacht dog ditambah fungsi katalis atau konsultan yang lebih menekankan pada fungsi pembinaan mengharuskan Inspektorat berbenah untuk lebih meningkatkan kinerjanya. Ukuran keberhasilan tidak hanya tergantung dari banyaknya temuan melainkan lebih ditekankan pada bagaimana rekomendasi perbaikan yang disampaikan dapat ditindaklanjuti dengan baik dan berhasil.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa, pelaksanaan pengawasan belum berjalan maksimal. Hal ini disebabkan karena beberapa faktor sebagaimana telah dikemukakan di atas. Tidak maksimalnya pelaksanaan pengawasan akan sangat berpengaruh terhadap kinerja aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan terutama dalam upaya mewujudkan prinsip-prinsip *good governance*. Kondisi yang demikian, dimana prinsip-prinsip *good*

governance tidak diterapkan jika dibiarkan berlanjut, maka pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional pada pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan tidak akan berjalan optimal dan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik *good governance* di Provinsi Sulawesi Selatan akan sulit terwujud.

b. Hasil Pertanggungjawaban

Di dalam kajian teoritik tentang administrasi pembangunan terdapat korelasi positif antara hasil pertanggungjawaban dengan *outcome* dan *benefit*. Salah satu aspek penting yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan pengawasan fungsional adalah hasil pertanggungjawaban aparat pengawas fungsional atau disingkat dengan APF.

Secara teoritik standar hasil pertanggungjawaban kinerja adalah patokan yang digunakan untuk menentukan kapasitas dan kapabilitas. Hasil pertanggungjawaban yang maksimal sangat dibutuhkan karena beban tugas dan fungsi mengharuskan kualifikasi seorang auditor untuk menghasilkan *outcome* dan *benefit* yang hendak dicapai. Dengan demikian hasil pertanggungjawaban yang dicapai bagi seorang aparat pengawas fungsional terkait dalam pelaksanaan tugas dan pengawasannya. Semakin tinggi beban tugas dan fungsi pengawasan, semakin tinggi pula daya kerja aparat sehingga dapat mencapai kinerja yang tinggi.

Hasil pertanggungjawaban pada hakikatnya merupakan unsur dari pertanggungjawaban kinerja aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan yang terkait langsung dengan publik yang disebut sebagai faktor interen pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan yang menjadi salah satu indikator dari prinsip akuntabilitas. Hal ini sangat penting mengingat bahwa praktek penyelenggaraan pemerintahan dalam hal ini pengawasan membutuhkan *output*

dan *benefit* sebagai bagian dari prinsip akuntabilitas atau pertanggungjawaban aparat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Drs. Eddy Pappang, M. Si, selaku Inspektur Pembantu Wilayah I Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 10 Mei 2012), menyatakan bahwa:

Upaya-upaya yang telah dilakukan Inspektorat Provinsi mampu memberikan keyakinan yang memadai atas penerapan peraturan perundang-undangan pada pengelola pemerintahan daerah serta mampu memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektifitas resiko dan penyelesaian tugas instansi pemerintahan daerah. Independensi dan objektivitas auditor diterapkan, memperbaiki manajemen tata kelola auditor dan pola hubungan kinerja dengan auditan. Pengembangan kompetensi dan multi SDM terutama pada rekrutmen dan pola karier.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa upaya-upaya Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) secara lembaga mampu menerpakan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan pemerintahan daerah dan memperbaiki fungsi-fungsi instansi/SKPD terkait yang memiliki permasalahan-permasalahan internal melalui fungsi pembinaan. Dan secara individual Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan mampu menumbuhkan independensi, memiliki sikap netral serta tidak memiliki kepentingan pribadi atau kelompok, objektivitas sebagai unsur integritas aparat dan pengembangan kompetensi guna memenuhi profesionalisme dalam melaksanakan pengawasan atau pemeriksaan.

Selanjutnya wawancara dengan Bapak Benyamin Sila, SE., M. Si, selaku Kepala Sub Bagian Perencanaan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 10 Mei 2012), menyatakan bahwa:

Progran dan strategi inspektorat untuk mendukung kegiatan pembangunan menuju tata pemerintahan yang baik yaitu dengan peningkatan kapasitas SDM melalui pendidikan dan pelatihan, sedangkan

peningkatan kapasitas dan integritas pengawasan internal dan pengendalian pelaksanaan kebijakan kepala daerah melalui pengawasan internal (pemeriksaan). Dan upaya untuk meningkatkan disiplin aparatur dan kinerja aparat daerah menuju tata pemerintahan yang baik salah satunya yaitu dengan pemberian kompensasi melalui tunjangan pengawasan.

Berdasarkan wawancara di atas, terlihat bahwa Inspektorat telah meningkatkan kapasitas SDM nya melalui pendidikan dan pelatihan (jenjang pendidikan auditor), akan tetapi jika dihubungkan dengan penanganan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang masih rendah realisasinya menunjukkan bahwa tujuan-tujuan yang telah ditetapkan untuk mencapai output dan benefit juga rendah (kurang efektif). Tindak lanjut yang rendah tersebut dapat berdampak terhadap sikap dan perilaku pimpinan SKPD/unit kerja lainnya serta staff cenderung selalu melakukan penyimpangan prosedur dan administrasi dalam pelaksanaan kegiatan. Hal ini akan berkorelasi pada pencapaian *outcome* dan *benefit* secara efektif.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas akan outcome dan benefit yang telah ditetapkan/ditentukan belum maksimal. Sehingga, untuk mengatasinya monitoring dan evaluasi harus ditingkatkan untuk meyakinkan bahwa setiap kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh organisasi telah mencapai tujuannya, khususnya terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan, sehingga hasil pemeriksaan mempunyai nilai manfaat bagi organisasi.

Standar hasil pertanggungjawaban yang akuntabel apabila aparat mampu meningkatkan atau mencapai *output* dan *benefit* yang telah ditetapkan. Standar hasil pertanggungjawaban yang transparan apabila dalam pencapaian *output* dan *benefit* yang dicapai dapat diakses oleh masyarakat (publik) dan keterbukaan informasi bagi masyarakat (publik). Penetapan hasil pertanggungjawaban bagi aparat dapat berpengaruh terhadap optimalisasi

pelaksanaan tugas dan fungsi aparat pengawasan fungsional. Untuk itulah, dengan adanya hasil pertanggungjawaban yang dilaporkan bagi aparat dalam penelitian ini menjadi salah satu indikator prinsip akuntabilitas pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Salah satu aspek penting dalam administrasi pembangunan adalah kedisiplinan aparat. Secara teoritik, ditemukan bahwa organisasi yang memiliki aparat yang disiplin dan berdedikasi yang tinggi akan menghasilkan *outcome* yang optimal, demikian pula sebaliknya. Asumsi tersebut dilatarbelakangi oleh suatu filosofi bahwa pekerjaan yang ditangani oleh orang-orang yang memiliki disiplin yang tangguh akan menghasilkan suatu kinerja yang tangguh pula. Oleh karena itu, aparat fungsional yang akuntabel adalah aparat yang menjalankan tugas dan fungsinya yang menyeimbangkan antara kewajiban dengan tanggungjawabnya dan aparat yang memberikan informasi kepada publik tentang apa yang telah dilakukan, apa yang telah dicapai serta memberikan peluang kepada masyarakat (publik) untuk berkonsultasi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. *Output* dan *benefit* yang merupakan hasil dari pertanggungjawaban seharusnya diinformasikan kepada masyarakat karena rakyat berhak mengetahui sikap, perilaku aparat dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta kewenangan yang diberikan kepadanya. Bahkan sikap tersebut seharusnya mendongkrak peningkatan *output* dan *benefit* yang tinggi sehingga mampu mendukung optimalisasi pengawasan fungsional dalam mendukung terwujudnya suatu tatanan pemerintahan yang baik (*good governance*) pada Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

c. Penanganan Pengaduan

Penanganan pengaduan adalah proses kegiatan yang meliputi pengujian, pemeriksaan, pemeriksaan, pelaporan, dan tindak lanjut. Adapun prinsip penanganan pengaduan ini merupakan nilai dasar yang wajib dipedomani dalam penanganan pengaduan masyarakat. Prinsip tersebut antara lain: objektivitas, koordinasi, efektifitas, akuntabilitas, kerahasiaan dan transparan.

Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan pemeriksaan atas pengaduan masyarakat, berpedoman pada Permendagri Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen Dalam Negeri. Menurut Permendagri tersebut pengaduan masyarakat secara umum terdiri atas ruang lingkup pengaduan, dan sumber pengaduan. Adapun materi pengaduan masyarakat dikategorikan berdasarkan jenis penyimpangan meliputi pengaduan terhadap indikasi penyalahgunaan wewenang, pelayanan masyarakat, korupsi/pungutan liar, kepegawaian/ketenagakerjaan, pertanahan/perumahan, hukum/peradilan dan HAM, kewaspadaan nasional, tatalaksana/regulasi, lingkungan hidup dan umum.

Prosedur penanganan pengaduan melalui beberapa kegiatan, antara lain:

1. Pengujian

Pengujian merupakan menelaah keabsahan dan kebenaran data atau berkas pengaduan yang masuk serta menguji bukti temuan/pemeriksaan yang dikumpulkan. Pengujian bukti dimaksudkan untuk menilai kesahihan bukti yang dikumpulkan selama pekerjaan audit. Auditor investigatif menguji bukti yang telah dikumpulkan untuk menilai kesesuaian bukti dengan hipotesis. Bukti diuji dengan memperhatikan urutan proses kejadian (*sequences*) dan kerangka waktu kejadian (*time frame*) yang dijabarkan dalam bentuk bagan

arus kejadian (*flow chart*) atau narasi. Teknik-teknik yang dapat digunakan untuk menguji bukti antara lain inspeksi, observasi, wawancara, konfirmasi, analisis, perbandingan, rekonsiliasi dan penelusuran kembali.

Pelaksanaan pengumpulan dan evaluasi bukti harus difokuskan pada upaya pengujian hipotesis untuk mengungkapkan:

- a) Fakta-fakta dan proses kejadian (modus operandi).
- b) Sebab dan dampak penyimpangan.
- c) Pihak-pihak yang diduga terlibat/bertanggung jawab atas kerugian keuangan negara/daerah.

Auditor investigatif harus mengumpulkan bukti audit yang cukup, kompeten dan relevan. Bukti yang dikumpulkan oleh auditor akan digunakan untuk mendukung kesimpulan dan temuan audit. Tujuan pengumpulan bukti adalah untuk menentukan apakah informasi awal yang diterima dapat diandalkan atau menyesatkan.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Mansyur Sohopy, SE., M.M, selaku Kepala Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Pengaduan masyarakat memenuhi kriteria jika: substansi/materi pengaduan logis dan memadai, identitas pelapor jelas serta didukung bukti awal. Penanganan pengaduan masyarakat diproses pada saat berkas diterima sesuai SOP penanganan pengaduan masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa pengaduan dari masyarakat diperiksa oleh aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi selatan jika pengaduan/keluhan yang disampaikan memenuhi kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi selatan. Hal ini dibentuk sebagai standarisasi bagi aparat inspektorat dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengaduan/keluhan yang tidak jelas, baik itu dari masyarakat biasa

atau dari masyarakat yang notabenehnya adalah pegawai negeri sipil (PNS). Adapun penanganan pengaduan/keluhan masyarakat diproses berdasarkan standar operasional dan prosedur (SOP) penanganan pengaduan yang telah dibentuk oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Sedangkan wawancara dengan Bapak Surahmanto, S.Sos., M. Si, selaku Kepala Sub Bagian Administrasi dan Umum (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Semua pengaduan masyarakat yang masuk akan ditelaah terlebih dahulu oleh tim pengaduan masyarakat yang telah dibentuk, kalau bukti awal dan identitas pelapor jelasakan ditindak lanjuti dan dikoordinasikan dengan Kab/Kota atau instansi terkait.

2. Pemeriksaan

Tugas pokok aparat pengawasan fungsional Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan menurut peraturan perundang-undangan adalah melakukan pemeriksaan terhadap objek pemeriksaan dalam lingkup pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Berdasarkan Peraturan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan Pasal 1 tentang Kode etik Aparat Pengawasan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, pemeriksaan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh aparat pengawasan Inspektorat Provinsi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Provinsi, Kabupaten/Kota untuk menguji dan menilai apakah pelaksanaan tugasnya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam Instruksi Gubernur No.3 Tahun 2004 Tentang Optimalisasi Peran Pengawasan Fungsional dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Provinsi Sulawesi Selatan dalam Rangka Percepatan Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme disebutkan secara tegas dan fungsi aparat pengawasan fungsional. Tugas dan fungsi pemeriksaan oleh aparat

pengawas fungsional adalah: (1) secara berkala melakukan pemeriksaan atas upaya pencegahan dan pemberantasan KKN yang dilakukan oleh pimpinan unit organisasi/satuan organisasi di lingkup Provinsi Sulawesi Selatan, (2) membantu komisi pemberantasan korupsi dalam rangka penyelenggaraan pelaporan, pendaftaran, pengumuman dan pemeriksaan harta kekayaan penyelenggara negara di Provinsi Sulawesi Selatan, (3) merespon secara cepat dan tepat setiap informasi reaksi dari masyarakat terhadap tindakan penyimpangan dan KKN, (4) melakukan sosialisasi dan pembudayaan pengawasan di kalangan aparat Provinsi dan Kabupaten/Kota, (5) merumuskan rekomendasi hasil pemeriksaan secara cermat, cepat, tepat kepada pimpinan dan atau langsung pimpinan unit organisasi/satuan kerja yang diperiksa dan (6) melakukan monitoring, pemantauan serta pengujian secara terus menerus atas penyelesaian rekomendasi tindak lanjut temuan hasil pemeriksaan fungsional. Keenam hal tersebut merupakan tugas rutin aparat pengawasan fungsional untuk dilakukan secara terus menerus dan akuntabel.

Tabel 6
Mekanisme Pemeriksaan

No	Tahapan	Uraian
1	2	3
1	Tahap I	<p>Persiapan Pemeriksaan</p> <p>a. Koordinasi Rencana Pemeriksaan.</p> <p>Sebelum memprogramkan pemeriksaan terlebih dahulu dilakukan koordinasi dengan Kepala Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan mengenai</p>

		<p>waktu dan obyek yang akan diperiksa</p> <p>b. Pengumpulan dan Penelaahan Informasi Umum Mengenai Obyek yang Diperiksa.</p> <p>1) Menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan obyek yang diperiksa antara lain :</p> <p>a) Peraturan perundang-undnagan.</p> <p>b) Data umum obyek yang diperiksa.</p> <p>c) Laporan pelaksanaan program/kegiatan dari obyek yang akan diperiksa.</p> <p>d) Laporan Hasil Pemeriksaan Aparat Pengawasan sebelumnya.</p> <p>e) Sumber informasi lain yang dapat memberi kejelasan mengenai pelaksanaan program/kegiatan obyek yang akan diperiksa.</p> <p>1) Menelaah data dan informasi yang dikumpulkan untuk bahan pemeriksaan.</p> <p>c. Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan (PKP). Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan meliputi kegiatan:</p> <p>1) Penentuan personil.</p> <p>2) Penentuan Jadwal Waktu Pemeriksaan.</p> <p>3)Penentuan Obyek, Sasaran dan Ruang Lingkup Pemeriksaan.</p> <p>4) Menyusun Langkah-langkah Pemeriksaan.</p>
2	Tahap II	Pelaksanaan Pemeriksaan

		<p>a. Pertemuan awal (<i>Entry Briefing</i>).</p> <p>Tim Pemeriksa bertemu dengan Kepala Daerah atau yang mewakili, Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/ yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan.</p> <p>b. Kegiatan Pemeriksaan.</p> <p>1) Tim Pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek-obyek yang akan diperiksa sesuai dengan program kerja pemeriksaan.</p> <p>2) Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP).</p> <p>a) Setiap Auditor wajib menuangkan hasil pemeriksaan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP).</p> <p>b) KKP direview secara berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali Teknis dan Inspektur Wilayah dengan memberikan paraf pada KKP yang direview dan dilakukan pemberkasan.</p> <p>c) Kertas Kerja Pemeriksaan disusun dalam satu berkas diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk diarsipkan</p> <p>3) Konfirmasi Temuan Hasil Pemeriksaan.</p> <p>Temuan hasil pemeriksaan harus dikonfirmasi kepada pimpinan obyek yang diperiksa untuk meminta tanggapan. Hasil</p>
--	--	---

		<p>konfirmasi harus ditandatangani oleh kedua belah pihak.</p> <p>4) Penyusunan Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP).</p> <p>Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui oleh Inspektur Wilayah.</p> <p>c. Pertemuan Akhir (<i>Exit Briefing</i>).</p> <p>Tim Pemeriksa bertemu dengan Kepala Daerah atau yang mewakili, Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/ yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan.</p>
3	Tahap III	<p>Pelaporan hasil pemeriksaan.</p> <p>a. Ekspose Hasil Pemeriksaan</p> <p>1) Selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib melakukan ekspose hasil pemeriksaan.</p> <p>2) Inspektur Wilayah menyerahkan Konsep Laporan</p>

		<p>Hasil Pemeriksaan (LHP) 3 (tiga) hari sebelum dilaksanakan kegiatan ekspose kepada Sekretaris Inspektorat Jenderal.</p> <p>3) Ekspose konsep laporan hasil pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa dipimpin Inspektur Wilayah dengan penyanggah terdiri dari para Pejabat Pengawas Pemerintah, kelompok kerja bidang pengawasan, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian terkait.</p> <p>4) Penyanggah dalam ekspose harus memenuhi kuorum (50 % + 1), bila tidak memenuhi kuorum ekspose ditunda pada kesempatan berikutnya dengan maksimal penundaan 2 (dua) kali.</p> <p>5) Bagian Evaluasi Laporan Pengawasan membuat notulen ekspose sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa.</p> <p>b. Penyusunan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP).</p> <p>Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib menyelesaikan laporan hasil pemeriksaan yang telah diperbaiki sesuai hasil ekspose beserta Nota Dinas Inspektur Wilayah kepada Inspektur Provinsi.</p>
--	--	---

Sumber: Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, 2012

Berdasarkan tabel tersebut diatas dapat dilihat, bahwa *tahap pertama* dalam pemeriksaan diawali dengan persiapan pemeriksaan, yang meliputi koordinasi rencana pemeriksaan, pengumpulan dan penelaahan informasi umum mengenai obyek yang diperiksa, dan penyusunan Program Kerja Pemeriksaan (PKP). Sebelum memprogramkan pemeriksaan terlebih dahulu dilakukan koordinasi dengan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan mengenai waktu dan obyek yang akan diperiksa. Setelah koordinasi rencana pemeriksaan dilakukan, maka langkah berikutnya adalah pengumpulan dan penelaahan informasi umum mengenai obyek yang diperiksa, yang dilakukan dengan menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan obyek yang diperiksa, antara lain meliputi peraturan perundang-undangan, data umum obyek yang diperiksa, laporan pelaksanaan program/kegiatan dari obyek yang akan diperiksa, Laporan Hasil Pemeriksaan aparat pengawasan sebelumnya, sumber informasi lain yang dapat memberi kejelasan mengenai pelaksanaan program/kegiatan obyek yang akan diperiksa. Setelah data tersebut terhimpun maka Pejabat Pengawas Pemerintah akan menelaah data dan informasi yang dikumpulkan untuk bahan pemeriksaan.

Setelah pengumpulan dan Penelaahan Informasi Umum Mengenai Obyek yang diperiksa dilakukan, maka disusun Program Kerja Pemeriksaan (PKP). Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan meliputi kegiatan penentuan personil; penentuan Jadwal waktu pemeriksaan; penentuan obyek, sasaran dan ruang lingkup pemeriksaan; dan menyusun langkah-langkah pemeriksaan.

Setelah persiapan pemeriksaan dilakukan, tahapan berikutnya atau *tahap kedua* adalah pelaksanaan pemeriksaan. Pelaksanaan pemeriksaan

dilakukan dengan pertemuan awal (*entry briefing*). Tim Pemeriksa bertemu dengan Kepala/Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan. Setelah dilakukan pertemuan awal maka tim pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek-obyek yang akan diperiksa sesuai dengan Program Kerja Pemeriksaan (PKP). Hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh auditor, wajib dituangkan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP). KKP direview secara berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali Teknis dan Inspektur Wilayah dengan memberikan paraf pada KKP yang direview dan dilakukan pemberkasan. Kertas Kerja Pemeriksaan disusun dalam satu berkas yang diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk diarsipkan. Temuan hasil pemeriksaan harus dikonfirmasi kepada pimpinan unit satuan kerja (Satker) yang diperiksa atau “obyek yang diperiksa untuk meminta tanggapan. Hasil konfirmasi harus ditandatangani oleh kedua belah pihak. Setelah konfirmasi dilakukan maka akan disusun Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP). Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui oleh Inspektur Wilayah.

Setelah Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan disusun, dan sebagai pertemuan akhir (*exit briefing*), maka tim Pemeriksa menyampaikan pokok-pokok hasil pemeriksaan kepada Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/yang mewakili. Apabila yang diperiksa adalah kepala dinas, badan,

dan kantor maka pokok-pokok hasil pemeriksaan disampaikan kepada kepala dinas, badan, dan kantor tersebut.

Pelaporan hasil pemeriksaan dilakukan dengan ekspose hasil pemeriksaan, yang dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib melakukan ekspose hasil pemeriksaan. Inspektur Wilayah menyerahkan Konsep Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 3 (tiga) hari sebelum dilaksanakan kegiatan ekspose kepada Sekretaris Inspektorat Provinsi. Ekspose konsep laporan hasil pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa dipimpin Inspektur Wilayah dengan penyanggah terdiri dari para Pejabat Pengawas Pemerintah, kelompok kerja bidang pengawasan, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian terkait. Penyanggah dalam ekspose harus memenuhi kuorum (50 % + 1), bila tidak memenuhi kuorum ekspose ditunda pada kesempatan berikutnya dengan maksimal penundaan 2 (dua) kali. Bagian evaluasi laporan pengawasan membuat notulen ekspose sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa.

Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib menyelesaikan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang telah diperbaiki sesuai hasil ekspose beserta Nota Dinas Inspektur Wilayah kepada Inspektur Jenderal, dalam hal ini dari Inspektur wilayah kepada Inspektur Provinsi.

Laporan Hasil Pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah terdiri dari laporan bentuk surat dan laporan bentuk bab. Laporan bentuk surat memuat hal-hal yang bersifat strategis dan mendesak untuk segera ditindaklanjuti. Sedangkan Laporan Hasil Pemeriksaan dalam bentuk bab terdiri atas

beberapa bab yang maksudnya untuk melaporkan hasil pemeriksaan secara menyeluruh, dengan sistematika. Bab I berisi simpulan dan rekomendasi yang terdiri atas simpulan hasil pemeriksaan dan rekomendasi. Bab II adalah uraian Hasil Pemeriksaan yang terdiri atas data umum, hasil pemeriksaan, temuan dan rekomendasi, sedangkan bab III adalah penutup.

Pemeriksaan yang akuntabel adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat secara bertanggungjawab, terbuka dan melibatkan forum konsultasi publik pada semua temuan dan menurut tata cara atau mekanisme sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Benyamun Sila, SE., M. Si, selaku Kepala Sub Bagian Perencanaan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Jika ada pelanggaran pada saat melakukan pemeriksaan, akan mendapatkan sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku yang diatur dalam kode etik di Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa pengawas fungsional (*fungsional auditor*) dalam melaksanakan fungsinya di topang oleh Peraturan Inspektur Provinsi Sulawesi Selatan No. 1967. a Tahun 2010 tentang Kode Etik Aparat Pengawasan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, dengan maksud untuk membentuk aparat pengawas Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan yang independen, integritas dan profesionalisme.

Jawaban yang sama dikatakan oleh bapak Drs. Eddy Pappang, M. Si, se;aku Inspektur Pembantu Wilayah I Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Ada pemberian sanksi, jika auditor melakukan pelanggaran pada saat melakukan pemeriksaan/pengawasan yaitu dilakukan hukuman disiplin PNS sesuai dengan aturan penegakan disiplin terhadap PNS. Perpres 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil (PNS).

Dalam mengawasi pelaksanaan kegiatan pengawasan, aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi selatan diberikan sanksi jika ada auditor yang melakukan pelanggaran yang di atur dalam Peraturan Presiden 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS), melalui pemberian sanksi akan mampu mencegah terjadinya penyimpangan yang bisa dimanfaatkan oleh auditor (pemeriksa) pada saat melakukan pemeriksaan. Sehingga pemeriksaan yang dijalankan, baik itu pemeriksaan terhadap penanganan pengaduan atau pemeriksaan terhadap temuan-temuan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan akan berjalan dengan baik.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Ilham S. Arief, ST, selaku auditor (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Kendala yang ditemukan auditor pada saat melaksanakan kegiatan pemeriksaan adalah data-data terkait dengan pelaksanaan pengawasan yang tidak lengkap. Hal lain yang juga menjadi kendala adalah pihak-pihak yang terkait pada suatu auditan tidak dapat ditemui dengan berbagai alasan.

Pengawas fungsional (auditor) terkadang menemui kendala-kendala pada saat melakukan pemeriksaan, seperti data-data yang dibutuhkan pada instansi/SKPD terkait tidak lengkap dan auditan tidak bisa ditemui. Kendala seperti ini berakibat pada tidak efektifnya dan efisiennya pelaksanaan pemeriksaan, sehingga dana, sarana dan prasarana yang telah dipakai atau digunakan tidak berfungsi dengan baik dan tidak menutup kemungkinan terjadi pemborosan.

Sedangkan wawancara dengan Bapak Drs. Eddy Pappang, M. Si, selaku Inspektur Pembantu Wilayah I (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Kendala-kendala yang ditemui fungsional audit pada saat melakukan pemeriksaan melalui dua kendala yaitu kendala internal menyangkut kualitas individu auditor yang sedang diberi pengawasan dan kendala eksternal yaitu sifat kooperatif dari auditan yang diperiksa.

Tidak dipungkiri bahwa terdapat banyak faktor penyebab sehingga aparat pengawas fungsional menemui hambatan di dalam melaksanakan pemeriksaan, terutama kurangnya tenaga profesional, dana dan prasarana yang memadai sehingga aparat pengawas fungsional mengalami kesulitan dalam menjalankan pemeriksaannya. Sehingga banyak temuan atau rekomendasi tidak ditindak lanjuti.

Prinsip akuntabilitas masih kurang diterapkan oleh aparat fungsional dalam melaksanakan pemeriksaan, menunjukkan bahwa pemeriksaan oleh aparat pengawas fungsional belum optimal. Meskipun demikian, tidak terlaksananya pemeriksaan oleh aparat pengawas fungsional yang kurang optimal akan berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik oleh penyelenggara pemerintahan daerah di Sulawesi Selatan dan dapat menjadi faktor penghambat pelayanan publik. Oleh karena itu penerapan prinsip akuntabilitas oleh aparat pengawas fungsional Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan mutlak dilakukan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sehingga dengan menerapkan prinsip akuntabilitas maka diharapkan pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional dapat optimal dan mampu mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Selain prinsip akuntabilitas, pemeriksaan oleh aparat pengawas fungsional harus transparan dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang dilakukan melalui keterbukaan prosedur dan akses dalam memeriksa, karena pentingnya prinsip transparansi terhadap hasil pemeriksaan. Terlaksananya pemeriksaan oleh aparat pengawas fungsional yang akuntabel dan transparan

tidak dapat dilepaskan dari lingkungan dimana pemeriksaan tersebut dilaksanakan. Suatu pemeriksaan yang baik adalah pemeriksaan yang dilaksanakan berdasarkan prinsip transparansi, prinsip akuntabilitas dan mengikutsertakan masyarakat, sehingga membuka peluang akses bagi masyarakat dan keterlibatan masyarakat melalui adanya dialog publik, konsultasi publik atau publikasi kepada publik tentang proses pelaksanaan pemerintah berupa proses pelaksanaan kebijakan, laporan kegiatan publik dan hasil-hasil yang dicapai.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa tampaknya pelaksanaan pemeriksaan oleh aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan selama ini cenderung bersifat eksklusif dan tertutup, sehingga publik tidak dapat mengakses informasi tentang kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Sebagai konsekuensi dari tidak diterapkannya prinsip transparansi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi aparat pengawas fungsional akan berimplikasi pada tidak akuntabelnya inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan akan menimbulkan ketidakpuasan masyarakat dan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan daerah oleh institusi pengawasan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan.

3. Laporan

Selain melaksanakan pemeriksaan secara reguler/berkala, Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan juga melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi. Hasil monitoring dan evaluasi dituangkan dalam bentuk laporan. Menurut Permendagri Nomor 23 tahun 2007, maksud dan tujuan pelaporan adalah untuk menyampaikan hasil monitoring dan evaluasi kepada

pejabat/pihak yang berwenang, sebagai bahan masukan dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sehubungan pembuatan laporan periodik mengenai pelaksanaan tugas, Sekretaris Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, Syafruddin Kitta, SE., M. Si dalam wawancara (tanggal 2 Mei 2012), mengemukakan bahwa:

Dalam rangka terselenggaranya pemerintahan yang bertanggungjawab dan bebas dari pengaruh KKN maka pemerintah wajib menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) berdasarkan Inpres No. 7 Tahun 1999 dengan mengacu pada pedoman penyusunan LAKIP yang diterbitkan oleh LAN RI dengan surat Keputusan No. 239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Berdasarkan kajian terhadap hasil pengukuran kinerja terhadap 10 program yang terdiri dari 25 kegiatan yang ditetapkan pada tahun 2011 rata-rata mencapai hasil yang baik, sehingga diharapkan pada waktu mendatang kinerja Aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dapat tetap dipertahankan bahkan lebih ditingkatkan.

Laporan hasil pemeriksaan dibuat setelah selesai melaksanakan pemeriksaan terhadap objek pemeriksaan. Laporan dibuat paling lambat 15 hari setelah selesai melakukan pemeriksaan, seperti wawancara dengan Bapak Ilham. S. Arief, ST, selaku auditor (tanggal 10 Mei 2012), menyatakan bahwa:

Waktu yang diberikan dibedakan berdasarkan jenis penugasan, tetapi berdasarkan standar audit maka laporan harus telah disusun paling lambat 15 (lima belas) hari setelah waktu penugasan berakhir.

Akan tetapi pada kenyataannya laporan dibuat melebihi ketentuan. Sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak Andi Sultan, S. Kom, selaku masyarakat (tanggal 10 Mei 2012), mengatakan bahwa:

Laporan hasil pemeriksaan kadang tidak tepat waktu, menurut aturan laporan dibuat paling lambat 15 hari setelah selesai melakukan pemeriksaan, tetapi kadang sampai 3 minggu baru dapat diselesaikan karena masih ada kekurangan-kekurangan yang harus dilengkapi.

Kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan belum berjalan dengan maksimal, disebabkan karena laporan pemeriksaan belum diselesaikan sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, perlu adanya pembenahan melalui koordinasi yang lebih efektif, terutama pada tahap evaluasi dan monitoring.

4. Tindak lanjut

Menurut ketentuan Pasal 17 ayat (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah terhadap pelaksanaan administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan, wajib ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sesuai dengan rekomendasi.

Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan merupakan tahapan atau “siklus” penting dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena berhasil atau tidaknya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diketahui dari tingkat kepatuhan pemerintah daerah dalam melaksanakan rekomendasi hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Dengan menindaklanjuti laporan Hasil Pemeriksaan tersebut, berarti pemerintahan daerah memiliki komitmen untuk memperbaiki kekeliruan maupun kesalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Salah satu indikator sehingga pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional dapat dikatakan optimal jika terhadap hasil temuan pengawasan telah ditindaklanjuti. Hasil pemeriksaan dan tindak lanjut dan Pasal 115 Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dinyatakan bahwa “pemeriksa menyusun laporan hasil pemeriksaan, setelah pemeriksaan selesai dilakukan”. Bahkan, ayat

selanjutnya menegaskan bahwa “diharapkan pemeriksa dapat menyusun laporan interen pemeriksaan”. Laporan interen dimaksud adalah suatu laporan yang memuat isi tentang keseluruhan hasil pemeriksaan dengan tujuan untuk segera dilakukan tindakan pengamatan dan atau mencegah bertambahnya kerugian negar (penjelasan Pasal 15 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Ilham. S. Arief, ST, selaku auditor (tanggal 12 Mei 2012), menyatakan bahwa:

Tindak lanjut pemeriksaan efektif jika SKPD/unit kerja/personil yang terkait dengan hasil pemeriksaan telah dilaksanakan atau tuntas ditindak lanjuti.

Tindak lanjut terhadap temuan pengawaan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi aparat pengawas fungsional adalah suatu tahap dalam sistem pengawasan untuk menentukan posisi temuan dan pihak-pihak aparat pengawasan fungsional mana yang berwenang untuk menangani secara lebih detail semua temuan aparat pengawas fungsional tersebut. Suatu tindak lanjut hasil temuan pengawasan fungsional dikatakan akuntabel apabila aparat dapat melaksanakan atau tuntas menindaklanjuti temuan dan pengaduan serta membuat suatu laporan secara periodik.

Akan tetapi, berdasarkan hasil Renstra Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan (2010-2013), menyatakan bahwa:

Monitoring dan evaluasi masih perlu ditingkatkan khususnya terhadap penanganan tindak lanjut hasil pemeriksaan karena masih rendahnya realisasi tindak lanjut. Tindak lanjut yang rendah tersebut dapat berdampak terhadap sikap dan perilaku para pimpinan SKPD/unit kerja lainnya serta stafnya cenderung selalu melakukan penyimpangan prosedur dan administrasi dalam pelaksanaan kegiatan.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, jika dianalisis dalam perspektif *good governance* tampak bahwa Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan sebagai

lembaga publik belum optimal menerapkan prinsip akuntabilitas dalam arti upaya tindak lanjut sebagai kewajiban hukumnya tidak belum dipenuhi secara optimal dan konsisten. Diketahui bahwa, tahap tindak lanjut merupakan tahapan tertinggi pemeriksaan oleh aparat pengawas fungsional Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara disebutkan bahwa pemeriksa menyusun laporan hasil pemeriksaan setelah pemeriksaan selesai.

Berikut ini data mengenai pengaduan masyarakat yang telah diterima dan diperiksa oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 7. Tindak lanjut hasil pemeriksaan pengaduan masyarakat Lingkup Sulawesi Selatan

Tahun	Jumlah Objek Pengaduan Masyarakat	Pengaduan Masyarakat yang diperiksa	Kategori Tindak Lanjut		
			selesai	Dalam Proses	Belum
1	2	3	4	5	6
2009	14	14	14	-	-
2010	71	28	28	-	43
2011	77	25	25	-	52

Sumber: Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, 2012

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui, jumlah objek pengaduan masyarakat pada tahun 2009 sebanyak 14 pengaduan, semua pengaduan telah selesai diperiksa. Pada tahun 2010 jumlah objek pengaduan masyarakat sebanyak 71 pengaduan, selesai diperiksa sebanyak 28 pengaduan, selesai

ditindak lanjuti sebanyak 28 pengaduan, belum ditindak lanjuti sebanyak 43 pengaduan. Sedangkan pada tahun 2011 jumlah objek pengaduan masyarakat sebanyak 77 pengaduan, selesai diperiksa sebanyak 25 pengaduan, selesai ditindak lanjuti sebanyak 25 pengaduan, belum ditindak lanjuti sebanyak 52 pengaduan. Hal ini disebabkan karena terdapat beberapa kasus yang pemeriksaannya belum dituangkan dalam LHP.

Berdasarkan data di atas, dari tahun ketahun, memperlihatkan bahwa disatu sisi tingkat kepedulian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan cukup baik, hal itu nampak dari banyaknya pengaduan masyarakat yang masuk dan yang telah ditangani oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Namun disisi lain, angka pengaduan masyarakat dari tahun ke tahun juga mengalami peningkatan. Hal ini menunjukkan bahwa tindak penyelewengan pemerintah juga meningkat. Banyaknya pengaduan masyarakat yang belum diperiksa dan ditindaklanjuti memperlihatkan bahwa penanganan pengaduan masyarakat belum akuntabel.

Semakin banyak temuan atau pengaduan, semakin menurun kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam melakukan pengawasan dan pembinaan. Begitupun sebaliknya, semakin sedikit temuan atau pengaduan, semakin baik kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam melakukan pengawasan dan pembinaan. Oleh karena itu, aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan harus lebih meningkatkan kinerjanya dalam menindaklanjuti dan melakukan pembinaan terhadap objek pemeriksaan yang belum dan atau yang masih dalam proses pemeriksaan dengan memperbaiki fungsi manajemennya melalui perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi yang baik pula.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan pada bab IV, maka dapat ditarik beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Keterbukaan informasi adalah hak masyarakat sebagai pemohon atau pengguna informasi publik untuk memperoleh, mengetahui, melihat, menghadiri, mendapatkan dan menyebarkan informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik. Keterbukaan informasi sudah transparan, namun belum maksimal. Hal ini disebabkan karena pihak Inspektorat tidak memberikan informasi yang akurat dan *up to date* tentang berita-berita terkini mengenai kegiatan-kegiatan yang dilakukan, konsultasi seputar pelayanan publik dsb serta peraturan perundang-undangan yang terkait secara lengkap. Sehingga arus informasi dikategorikan belum efektif dan akses masyarakat masih terbatas. Selain itu sarana pengaduan pelaksanaannya juga belum maksimal, disebabkan karena masih kurangnya sosialisasi Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam menyampaikan tata cara pelaksanaan pengaduan kepada masyarakat (publik).
2. Pertanggungjawaban kinerja (*Performance Accountability*) adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan, yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur, dengan sasaran /target kinerja yang telah

ditetapkan melalui laporan. Pertanggungjawaban kinerja belum akuntabel, hal ini ditunjukkan oleh mekanisme pertanggungjawaban telah berjalan dengan baik, namun masih perlu dioptimalkan dengan alasan bahwa aparat Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam proses pelaksanaan pengawasan kurang mengkoordinasikan kepada instansi/SKPD yang menjadi objek pemeriksaan (objek). Sedangkan hasil pertanggungjawaban yaitu *outcome* dan *benefit* belum tercapai, sedangkan penanganan pengaduan dimana pengaduan masyarakat masih banyak yang belum diperiksa dan ditindaklanjuti. Semakin meningkatnya penanganan pengaduan dari masyarakat (publik) dan temuan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, menunjukkan kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan semakin menurun dalam melakukan pengawasan dan pembinaan. Begitupun sebaliknya, semakin sedikit (berkurangnya) penanganan pengaduan dari masyarakat (publik) dan temuan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, semakin baik kinerja Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dalam melakukan pengawasan dan pembinaan.

B. Saran

1. Idealnya dalam mewujudkan *good governance* pada Pemerintahan Daerah, Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan hendaknya menerapkan prinsip transparansi terhadap kegiatan pengawasan dengan cara: membuka ruang akses yang luas bagi masyarakat (publik) untuk dapat berpartisipasi dalam mengawasi pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan dengan melalui forum dialog dan forum konsultasi publik secara periodik paling tidak dengan lembaga yang memiliki kepedulian (kones) terhadap pengawasan pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Selatan,

senantiasa berupaya mengakomodir rekomendasi publik yang ada, serta berupaya merealisasikan nilai-nilai kearifan lokal Sulawesi Selatan kedalam prinsi transparansi yaitu nilai/prinsip atau sikap “lemu” atau “lambusu” atau “ada tongeng” yang dimaknai sebagai sikap “jujur” dan “adil”, sehingga pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dapat optimal dan mampu mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

2. Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan hendaknya menerapkan prinsip transparansi terhadap kegiatan pengawasan dengan cara: peningkatan koordinasi dengan objek pemeriksaan, meningkatkan hasil pertanggungjawaban, meningkatkan penanganan pengaduan dari masyarakat (publik) dan temuan Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan, serta berupaya merealisasikan nilai-nilai kearifan lokal Sulawesi Selatan kedalam prinsi akuntabilitas yaitu nilai/prinsip atau sikap “getteng” (ulu ada) atau “toddopuli” atau “battu” atau “taro ada taro gau” yang dapat dimaknai sebagai sikap konsisten dan bertanggungjawab, sehingga pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan dapat optimal dan mampu mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).