

BAB II

TINJAUAN TEORI TENTANG PENGAWASAN, OTONOMI DAERAH, *GOOD AND CLEAN GOVERNANCE*

A. Pengawasan

1. Pengertian pengawasan dan unsur-unsur pengawasan

Berbicara mengenai pengawasan sebenarnya merupakan hal yang baru, namun keberadaannya semula memang berbasis ilmu manajemen, dan dalam kenyataan empiris di lapangan pengawasan seringkali dipersamakan dengan istilah pengendalian (*Controlling*).

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia karangan W.J.S. Poendarminta, kata "awas" antara lain diartikan sebagai dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada dan lain-lain. Kata mengawasi antara lain diartikan sebagai melihat dan memperhatikan. Sedangkan kata kendali berarti kekang, pengendalian berarti pengekangan dan kata pengendali diberi arti pemimpin atau orang yang mengendalikan.

George R Terry telah mendefinisikan mengenai pengawasan adalah :³⁴

Controlling can be defined as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard, what is being accomplished that is the performance, evaluating the performance, and if necessary applying

³⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2009, hlm. 131.

corrective measure so that performance takes place according to plans, that is conformity with the standard (Pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar).

Sarwoto secara sederhana mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.³⁵ Sujamto mendefinisikan secara limitatif bahwa 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.³⁶

Sedangkan Prajudi, memberikan definisi bahwa pengawasan adalah :³⁷

Proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, pengawasan dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi, (2) yuridis (hukurn), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas, (3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, (4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (moral=*morels*; moril=*morale*).

³⁵ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 93.

³⁶ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Cet. Kedua Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 19.

³⁷ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlrn. 84. Lihat juga dalam Ni,matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 104.

Muchsan memberikan definisi secara singkat bahwa pengawasan adalah tindakan korektif terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.³⁸ Mendasarkan pada beberapa definisi pengawasan di atas, dengan demikian penulis dapat menyimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu proses kegiatan sistematis yang dilakukan suatu unit lembaga khusus tertentu untuk membantu pimpinan (manajer) guna melakukan penilaian terhadap pelaksanaan suatu kegiatan secara obyektif berdasar kriteria atau standar tertentu yang ditetapkan kemudian melaporkan hasilnya kepada pihak berkompeten.

Riawan Tjandra seperti yang disampaikan oleh Muchsan menyimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :³⁹

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang akan dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta dicocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif maupun secara yuridis.

³⁸ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradolan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 36.

³⁹ Riawan Tjandra. *Hukum Keuangan*, *Op.Cit.*, hlm. 132-133.

2. Fungsi Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen disamping fungsi-fungsi manajemen lainnya, yaitu fungsi staf dan perencanaan dan fungsi pelaksanaan. Pengawasan adalah merupakan proses dari serangkaian kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan.

Mengenai fungsi dan kewenangan Inspektorat dalam Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Aparat pengawas intern pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui:

- a. pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- b. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
- c. pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit satuan kerja;
- d. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
- e. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan;

f. monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

Mendasarkan penjelasan di atas, maka fungsi dan kewenangan Inspektorat sangatlah luas tidak hanya melakukan kegiatan pengawasan atas pengelolaan keuangan semata, namun juga memiliki kewenangan untuk melakukan kegiatan pengawasan atau pemeriksaan dilingkup ketugasan pemerintahan yang bersifat non keuangan.

Salah satu wujud pelaksanaan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah dalam fungsi pelayanan terhadap masyarakat. Dalam keadaan tertentu fungsi pelayanan tersebut sangkutkan pula dengan fungsi pengawasan atau kendali. Fungsi pengawasan dan kendali bersangkutan erat dengan fungsi tradisional pemerintah sebagai penjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*).⁴⁰

Pengawasan merupakan suatu proses yang terus-menerus yang dilaksanakan dengan jalan mengulangi secara teliti dan periodik. Di dalam melakukan pengawasan haruslah diutamakan adanya kerjasama dan dipeliharanya rasa kepercayaan.

Jaminan tercapainya tujuan dengan mengetahui perbedaan-perbedaan antara rencana dan pelaksanaan dalam waktu yang tepat sehingga dapat diadakan perbaikan-perbaikan dengan segera dan mencegah berlarut-

⁴⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 252-254.

larutnya kesalahan. Dalam melakukan pengawasan diperlukan pandangan yang jauh ke muka untuk dapat mencegah terulang-ulangnya kekurangan-kekurangan dari rencana yang sekarang terhadap rencana berikutnya.⁴¹

3. Tujuan Pengawasan

Mengupas mengenai lembaga pengawasan khususnya lembaga pengawasan fungsional internal dilingkup sistem pemerintahan di Indonesia dahulu mengacu pada Pedoman Pengawasan seperti yang terhiang dalam Inpres Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan yang dalam Lampirannya antara lain ditetapkan sebagai berikut:

- a. Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.
- b. Dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - 1) Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.

⁴¹ Josef Riwo Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 193.

- 2) Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah serta perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
- 3) Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
- 4) Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur perundang-undangan yang berlaku yang tertib, bersih, benvibawa, berhasil guna, dan berdaya guna.⁴²

Pengawasan harus dapat memilah/memisahkan setiap permasalahan yang ditemukan di dalam suatu SKPD dalam setiap pelaksanaan kegiatan yang bersumber dari implementasi asas desentralisasi, dekonsentrasi dan atau tugas pembantuan.

Josef Riwu Kaho memberikan rumusan mengenai tujuan pengawasan yakni :⁴³

⁴² Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, Mei 1996, hlm. 18.

⁴³ Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan pemerintah Pusat*, *Op.Cit.*, hlm. 193.

Untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atautidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan. Dengan adanya pengawasan maka tugas pelaksanaan dapatlah diperingan oleh karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan-kesibukan sehari-hari. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi justru untuk memperbaiki kesalahan.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat atau dengan Pemerintah Daerah Tingkat atasnya, merupakan hubungan pengawasan, bukan merupakan hubungan antara bawahan dengan atasan atau hubungan menjalankan pemerintahan seperti halnya hubungan antara pemerintah di daerah yang bersifat administratif atau Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah otonom dan oleh pemerintah Pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.⁴⁴

Berkaitan dengan pengawasan urusan pemerintahan sebagaimana diatur PP No. 79 Tahun 2005, Basuki menyatakan bahwa:

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah meliputi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, kabupaten/kota, dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

⁴⁴ Soehino, *Perkembangan Permerintah di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm.

- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi terdiri dari urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan menurut dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota terdiri dari urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan.
- c. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan dapat pula dirinci menjadi beberapa aspek antara lain aspek tugas pokok, fungsi dan kinerja pemerintah daerah termasuk satuan kerja perangkat daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di daerah, aspek administrasi umum, kepegawaian, dan aspek pengelolaan keuangan daerah.⁴⁵

4. Jenis Pengawasan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 ditentukan bahwa jenis pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan meliputi:

- a. Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (fungsional) terdiri dari: Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota..
- b. Pengawasan oleh Menteri Gubernur (pengawasan represif) terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
- c. Pengawasan DPRD (pengawasan legislatif) melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah di dalam wilayah kerjanya

⁴⁵ Basuki, Pengelolaan Keuangan Daerah, Edisi Kedua (revisi), Kreasi Wacana Yogyakarta, Februari 2008, hlm. 231-232

sesuai dengan peraturan perundang-undangan namun berupa pengawasan kebijakan dan bukan pengawasan teknis.

- d. Pengawasan masyarakat merupakan social control diperlukan dalam mewujudkan partisipasi masyarakat guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Selanjutnya mengenai pengawasan dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis yakni: Pertama, pengawasan administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional dan kedua, pengawasan oleh kekuasaan kehakiman baik secara keperdataan maupun secara administratif.⁴⁶

5. Mekanisme Pengawasan

Menyangkut mekanisme pengawasan, Bagir Manan mengatakan bahwa:⁴⁷

Sistem pengawasan akan menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik, baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu, hal-hal seperti memberlakukan "prinsip pengawasan umum" pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah.

Selanjutnya, dikatakan bahwa:

Tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan 2 (dua)

⁴⁶Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 39.

⁴⁷D. Darumurti-Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 107.

sisi dari 1 (satu) lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.

Sebagaimana telah kita maklumi, pokok-pokok mekanisme pengawasan adalah terdiri dari serangkaian tindakan yang hakekatnya meliputi 4 (empat) kegiatan pokok, yaitu: menentukan standar atau tolok ukur pengawasan, menilai atau mengukur kenyataan yang sebenarnya (melalui pemeriksaan) terhadap pekerjaan yang menjadi obyek pengawasan, membandingkan fakta (temuan) yang dijumpai dengan standar yang telah ditetapkan dan akhirnya melaporkan kepada pimpinan disertai kesimpulan dan saran mengenai tindakan perbaikan yang perlu diadakan, untuk jelasnya sebagai berikut:

a. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan

Yang dimaksud dengan standar pengawasan adalah ukuran atau patokan untuk membandingkan dan menilai apakah kegiatan atau pekerjaan yang diawasi itu berjalan sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

b. Pengamatan fakta di lapangan

Fase kegiatan ini adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam keseluruhan proses. pengawasan karena masukan yang akan diperoleh merupakan dasar pengambilan tindakan perbaikan serta penentuan kebijaksanaan lebih lanjut sangat tergantung dari kegiatan ini. Dan keberhasilan kegiatan ini sangat tergantung dari faktor

manusianya, yaitu para petugas pengawasan itu sendiri.

c. Perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan

Meskipun proses ini digambarkan secara tersendiri tetapi dalam praktek pengawasan proses ini sebenarnya telah mulai dilakukan pula pada saat kegiatan pengamatan terhadap obyek pengawasan. Pada saat seorang pegawai memeriksa atau mengamati obyek di lapangan secara otomatis setiap kali ia melihat suatu fakta, pikirannya pasti akan melayang pada standar pengawasan yang berhubungan dengan fakta yang dilihat itu. Dan secara otomatis pula ia akan menarik kesimpulan apakah fakta itu sesuai atau tidak dengan yang semestinya, yaitu standar pengawasan yang bersangkutan.

Proses pemandirian ini dilakukan secara lebih mendalam dan sistematis pada saat pengawas tersebut menyusun laporan hasil pemeriksaan di mana perlu dipelajari lagi secara lebih cermat standar-standar yang bersangkutan. Dalam hal tertentu proses perbandingan ini dilanjutkan lagi dengan mendengarkan pendapat pihak-pihak lain melalui forum *expose* setiap kali suatu tim selesai melakukan tugas pemeriksaan.

Dari proses perbandingan ini akan diperoleh kesimpulan-kesimpulan tentang kesesuaian atau ketidaksesuaian antara fakta atau realisasi dengan standar. Dan apabila terjadi kelainan atau penyimpangan akan diketahui pula seberapa jauh penyimpangan itu, apa sebab-sebab penyimpangan itu

dan bagaimana usaha untuk mengatasinya.⁴⁸

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Pengertian Istilah otonomi daerah" terdiri dari dua kata yaitu "otonomi" dan daerah". Secara harfiah, otonomi atau *atonomy* berasal dari bahasa Yunani, yang terdiri dari dua suku kata, yaitu "*auto*" dan "*nomos*". *Auto* yang berarti sendiri dan *Nomos* yang berarti hukum atau peraturan.⁴⁹ Dalam literatur lainnya, disebutkan bahwa otonomi berasal dari "*autos*" dan "*omos*". Kata "sendiri" dan kata kedua berarti "perintah". Dari dua kata pertama berarti tersebut otonomi mengandung pengertian "memerintah sendiri". Sedangkan menurut Syahda Guruh Langkah Samudra, istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yang berasal dari kata *tautonomos/autonomia* yang berarti keputusan sendiri" (*self rulling*).⁵⁰

Dari terjemahan-terjemahan tersebut, dapat ditemukan suatu kesimpulan bahwa otonomi mengandung beberapa pengertian, kesimpulan bahwa Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk "tidak dikontrol" oleh pihak lain atau kekuasaan liar. Kedua, Otonomi adalah sebagai bentuk pemerintahan sendiri (*self government*), yaitu hak untuk memerintah dan menentukan nasib sendiri (*the right of self government; self determination*).

⁴⁸ Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indoensia*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, Mei 1996, hlm. 77-83.

⁴⁹ I. Nyoman Sumaryadi, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, CV Citra Utama, Jakarta, 2005, hlm. 39.

⁵⁰ Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi vs Federal*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 173.

Dalam perkembangannya, menurut Siswanto Sunarso konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelf wetgeving* (membuat perundang-undangan sendiri), juga mencakup tentang pemerintahan sendiri. Kewenangan daerah otonomi mencakup (*regeling*) dan pengaturan tugas tugas pemerintahan (*bestuur*).⁵¹

Secara konseptual otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Mengenai konsep tersebut terdapat beberapa pendapat mengenai konsepsi ini antara lain dikemukakan oleh Syarif Saleh yang mendefinisikan otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, hak yang mana dari pemerintah pusat.⁵² Wajong J. berpendapat bahwa konsep otonomi daerah adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintah sendiri.⁵³

Sementara itu, Ateng Syafrudin mengemukakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan⁵⁴.

⁵¹ Siswanto Sunarso, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif Dan Eksekutif Di Daerah Mandar Maju*, Bandung, 2005, hlm. 30.

⁵² Syarif Saleh, *Otonomi Dan Daerah Otonom*, Penerbit Endang, Jakarta, 1963, hlm. 12.

⁵³ Wajong J, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Djembatan, Jakarta, 1979, hlm. 16.

⁵⁴ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 23.

Pendapat lainnya disampaikan oleh Ni'matul Huda yang mengartikan Otonomi adalah sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab untuk mengatur dan pemerintahan antara pusat dan daerah. Lebih lanjut, beliau mengurus urusan menegaskan salah satu penjelmaan pembagian tersebut ialah daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁵⁵

Menurut S.H. Sarundajang, hakikat otonomi daerah ini adalah.⁵⁶

- a. Otonomi adalah hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom.
- b. Otonomi merupakan suatu kebebasan menjalankan hak mengurus dan akan tetapi rumah sendiri, tidak dapat mengatur Langga daerah menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas wilayah daerahnya.
- c. Otonomi tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya. dan,
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri daerah lain.

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Dikta Kuliah Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2007, hlm. 85-86.

⁵⁶ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pasar ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hm. 34.

Dalam tataran yuridis, definisi otonomi daerah dapat ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Bagir Manan, prinsip otonomi, yang menyangkut hubungan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu bentuk otonomi terbatas atau luas.⁵⁷ Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Konsekuensi dari otonomi ini adalah, memungkinkan daerah bebas untuk berimprovisasi, mengekspresikan dan mengapresiasi kemampuan

⁵⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 37.

dan potensi yang dimiliki, mempunyai kebebasan berpikir dan bertindak, sehingga bisa berkarya sesuai dengan kebebasan daerah masing-masing.⁵⁸

2. Sistem Otonomi

Dalam berbagai literatur, pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi dikenal dengan beberapa istilah. Antara lain: R. Tresna menyebut dengan istilah "kewenangan mengatur rumah tangga".⁵⁹ Bagir Manan menyebut dengan istilah "sistem rumah tangga daerah". Josef Riwu Kaho memberi istilah "sistem".⁶⁰ Sedangkan Moh. Mahfud MD. menggunakan istilah "asas otonomi".⁶¹

Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, tetapi mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

Menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud MD terdapat beberapa sistem/rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Namun, selain tiga sistem rumah tangga sebagaimana disebutkan oleh Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud tersebut, menurut Josef Riwu Kaho

⁵⁸ Ni' Matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 83.

⁵⁹ R. Tresna, *Bertamasya Ke Taman Ketatanegaraan*, Penerbit Dibya, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 152-154.

⁶⁰ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Indonesia*, Edisi I, Cetakan I, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 15-19.

⁶¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan I, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 96-98.

masih ada Sistem Rumah Tangga Sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab.⁶²

Menurut S.H. Sarundajang, setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia. Yaitu:⁶³

1. Otonomi Organik (rumah tangga organik)

Yang dimaksud dengan otonomi organik menurut S.H. Sarundajang di sini adalah keseluruhan urusan yang menentukan mati hidupnya badan atau otonomi atau daerah otonom. Dengan kata lain, urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan dengan organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan hidup matinya manusia. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat jika tidak berdayanya atau "matinya" daerah.⁶⁴

2. Otonomi Formal (rumah tangga formal)

3. Otonomi Material (rumah tangga material substantif)

4. Otonomi Riil (rumah tangga riil), dan

5. Otonomi Nyata, dinamis, dan bertanggungjawab.

a. Sistem Rumah Tangga Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara terperinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada

⁶² Josep Riwu Kaho, *Loc. Cit.*,

⁶³ S.H Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 76-82.

⁶⁴ *Ibid.*,

perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintah tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Pertimbangan daya guna (dan hasil guna) merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab tersebut.⁶⁵

Dalam sistem rumah tangga formal tidak secara apriori ditetapkan apa yang termasuk kewenangan rumah tangga daerah itu. Tugas dari daerah-daerah tidak dirinci secara normatif di dalam undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumus umum saja. Rumus umum ini hanya mengandung asas-asas saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi tergantung kepada keadaan, waktu dan tempat.

Secara teoritik rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah: " bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dengan undang-undang

⁶⁵ RDH. Kesoemahatmaja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979, hlm. 18.

c.q peraturan daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila pihak yang lebih tinggi mengatur apa yang tadinya diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.⁶⁶

b. Sistem Rumah Tangga Materil

Dalam sistem rumah tangga materil ada pembagian wewenang tugas, dan tanggungjawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga materil berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang mempunyai pemerintahan tersendiri yang secara ruang lingkup urusan material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan suatu pemerintahan.

Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan secara prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan.

⁶⁶ R. Tresna, *Op. Cit*, hlm. 32-36.

Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah.⁶⁷

Sistem rumah tangga material sebenarnya berpangkal tolak pada dasar pemikiran yang keliru yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah. Memang dalam hal-hal tertentu tampak sifat atau misalnya menyangkut pemerintahan yang karakter suatu urusan kepentingan dan ketertiban seluruh negara seperti urusan pertahanan, keamanan, urusan luar negeri, dan urusan moneter tertentu. Tetapi cukup banyak urusan pemerintahan yang menampakkan sifat atau karakter ganda.

Dari kenyataan-kenyataan di atas, sangatlah sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing satuan pemerintahan. Lebih lanjut, sistem rumah tangga material tidak memberikan peluang untuk secara cepat menyesuaikan suatu urusan pemerintahan dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Suatu urusan pemerintahan yang semula dianggap sebagai sesuatu yang bersifat setempat atau lokal, karena perkembangan dapat berubah menjadi suatu urusan yang bercorak nasional, sehingga perlu diatur dan diurus secara nasional.⁶⁸

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Dalam sistem ini penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas

⁶⁷ Josef Riwu Kaho, *Op. Cit.* hlm. 15.

⁶⁸ Bagir manan, *Hubungan....., Op.Cit.*, hlm 29.

dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintahan pusat dapat diserahkan kepada pemerintahan daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah. Pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali dari daerah.⁶⁹

Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata otonomi riil. Disebut "nyata", karena isi rumah tangga daerah atau didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. R. Tresna menyebut sistem ini mengambil jalan tengah. Tentu yang dimaksud jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.

Wewenang yang dirumuskan secara umum pada sistem rumah tangga formal memberikan landasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian dalam rumah tangga. Di pihak lain, kelemahan sistem rumah tangga material akan merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan *spanning* hubungan antara pusat dan daerah.⁷⁰

d. Sistem Rumah Tangga Sisa (Residu)

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintahan pusat. Sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikan sistem ini

⁶⁹ Josef riwu Kaho, *Op.Cit.*, hlm. 17.

⁷⁰ Bagir manan, *Hubungan....., Op.Cit.*, hlm. 30.

terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintahan daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam berbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.⁷¹

e. Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis, dan Bertanggung Jawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi *riil*. Esensi otonomi yang nyata (*riil*) dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor. Perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.⁷²

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui para wakil dalam penyelenggaraan (DPRD) pemerintahan mereka turut serta berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi.

⁷¹ Josef Riwu Kaho, *Op. Cit.*, hal. 15.

⁷² *Ibid*, hlm. 19.

Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Menurut Laica Marzuki tidak beralasan, karena dengan wujud otonomi daerah yang seluas-luasnya rakyat cenderung menahan diri membayangkan negara federal. Otonomi daerah yang seluas-luasnya tiada lain dari wujud negara bagian federal dalam format daerah otonom, kecuali antara lain beberapa kewenangan yang perlu dirumuskan secara limitatif. Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya membendung ide negara federal.⁷³

3. Desentralisasi

Dalam membicarakan otonomi daerah, tidak lepas dari kajian tentang konsep dan teori desentralisasi. Terdapat hubungan yang saling menentukan dan bergantung antara desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi yang melandasi suatu daerah dapat dikatakan otonom.

Desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Menurut Haris, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

⁷³ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Rumah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi, Ctk Kedua, Sekretariat Jendral & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 163.

Kewenangan otonomi daerah ini dapat dibedakan menjadi 2 yaitu otonomi luas dan otonomi terbatas. Kewenangan Otonomi luas menurut Haris adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.⁷⁴

C. *Good and Clean Governance*

1. *Good and Clean Governance*

Istilah *Good Governance* merupakan wacana baru dalam kosa kata ilmu politik. Ia muncul pada awal 1990-an. Secara umum istilah *good and clean governance* memiliki pengertian akan segala hal yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari. Dalam konteks ini, pengertian *good governance* tidak sebatas pengelolaan lembaga pemerintah semata, tetapi menyangkut semua lembaga baik pemerintah maupun non-pemerintah (lembaga swadaya masyarakat) dengan istilah *good corporate*. Bahkan prinsip-prinsip *good governance* dapat pula diterapkan dalam pengelolaan lembaga sosial dan kemahasiswaan dari yang paling sederhana hingga yang berskala besar,

⁷⁴ Syamsuddin haris, *Desentralisasi dan otonomi daerah*. Jakarta. LIPPI pres, 2007, hlm. 39-51.

seperti arisan, pengajian, perkumpulan olah raga ditingkat Rukun Tetangga (RT), organisasi kelas, hingga organisasi di atasnya.⁷⁵

Menurut Andi Faisal Bakti, dalam pemaknaanya istilah *good governance* memiliki pengertian nilai-nilai luhur dalam mengarahkan warga negara (*citizens*) kepada masyarakat dan pemerintahan yang berkeadaban melalui wujud pemerintahan yang suci dan damai. Dalam konteks Indonesia substansi wacana *good governance* dapat dipadankan dengan istilah pemerintahan yang baik, bersih dan beribawah. Lebih jauh Bakti menyatakan bahwa pemerinthan yang baik adalah sikap dimana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur oleh berbagai level pemerintah negara yang berkaitan dengan sumber-sumber sosial, budaya, politik, serta ekonomi. Dalam praktiknya pemerintahan yang bersih (*clean goverment*), lanjut Bakti, adalah model pemerintahan yang efektif, efesien, jujur, transparan dan bertanggung jawab, sebagaimana akan dijelaskan lebih lanjut.

Istilah *Clean & Good Governance* (pengelolaan atau tata pemerintahan yang bersih dan baik) merupakan wacana yang mengiringi gerakan reformasi. Wacana *clean & good governance* seringkali dikaitkan dengan tuntutan akan pengelolaan pemerintah yang profesional, akuntabel dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Sebuah kritik terhadap

⁷⁵ Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 224.

pengelolaan pemerintahan Orde Baru yang sarat dengan KKN yang berakhir dengan krisis ekonomi berkepanjangan. Isu dan perdebatan *clean & good governance* merupakan bagian penting dari wacana umum demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani yang diusung oleh gerakan reformasi.⁷⁶ *Good and clean governance* dapat terwujud secara maksimal apabila unsur negara dan masyarakat madani (yang di dalamnya terdapat sektor swasta) saling terkait. Syarat atau ketentuan agar pemerintahan bisa berjalan dengan baik yaitu : bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan atau berlawanan dan mendapat dukungan dari rakyat, pembangunan dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam hal biaya dan waktu.⁷⁷

2. Prinsip-prinsip Pokok *Good and Clean Governance*

Untuk merealisasikan pemerintahan yang profesional dan akuntabel yang bersandar pada prinsip-prinsip *good governance*, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merumuskan sembilan asas dalam *good governance* yang harus diperhatikan, yaitu:⁷⁸

1. Partisipasi

Asas partisipasi adalah bentuk keikutsertaan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Bentuk

⁷⁶ Komaruddin Hidayat dan Azyumardi Azra, MA, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta; ICCE UIN Syarif Hidayatullah). 2000. hlm. 215-216.

⁷⁷ <http://higheststartika.blogspot.com/2013/04/tata-kelola-pemerintahan-yang-baik-dan.html>. Diakses Tanggal 26 Juli 2019.

⁷⁸ Komaruddin Hidayat dan Azyumardi Azra. *Op. Cit*, hlm. 161-165.

partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan prinsip demokrasi yakni kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat secara konstruktif.

2. penegakan hukum

Asas penegakan hukum adalah pengelolaan pemerintah yang profesional harus didukung oleh penegakan hukum yang berwibawa. Tanpa ditopang oleh sebuah aturan hukum dan penegakannya secara konsekuen, partisipasi publik dapat berubah menjadi tindakan publik yang anarkis. Publik membutuhkan ketegasan dan kepastian hukum. Tanpa kepastian dan aturan hukum, proses politik tidak akan berjalan dan tertata dengan baik.

3. Transparansi

Asas transparansi adalah unsur lain yang menopang terwujudnya *good and clean governance*. Akibat tidak adanya prinsip transparansi ini, menurut banyak ahli, Indonesia telah terjerebab ke dalam kubangan korupsi yang sangat parah. Untuk tidak mengulangi pengalaman masa lalu dalam pengelolaan kebijakan publik, khususnya bidang ekonomi, pemerintah di semua tingkatan harus menerapkan prinsip transparansi dalam proses kebijakan publik.

4. Responsif

Asas responsif adalah dalam pelaksanaan prinsip-prinsip *good and clean governance* bahwa pemerintahan harus tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat. Pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakatnya, bukan menunggu mereka menyampaikan keinginan-keinginannya, tetapi pemerintah harus proaktif mempelajari dan menganalisis kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

5. Konsensus

Asas konsensus adalah bahwa keputusan apa pun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsensus. Cara pengambilan keputusan konsensus, selain dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak, cara ini akan mengikat sebagian besar komponen yang bermusyawarah dan memiliki kekuatan memaksa (*coersive power*) terhadap semua yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut.

6. Kesetaraan

Asas kesetaraan (*equity*) adalah kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan publik. Asas kesetaraan ini mengharuskan setiap pelaksanaan pemerintah untuk bersikap dan berperilaku adil dalam hal pelayanan publik tanpa mengenal perbedaan keyakinan, suku, jenis kelamin, dan kelas sosial.

7. Efektivitas dan Efisiensi

Untuk menunjang asas-asas yang telah disebutkan di atas, pemerintahan yang baik dan bersih juga harus memenuhi kriteria efektif dan efisien, yakni berdaya guna dan berhasil guna. Kriteria efektivitas biasanya diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Sedangkan, asas efisiensi umumnya diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat. Semakin kecil biaya yang terpakai untuk kepentingan yang terbesar, maka pemerintahan tersebut termasuk dalam kategori pemerintahan yang efisien.

8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Setiap pejabat publik dituntut untuk mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat. Inilah yang dituntut dalam asas akuntabilitas dalam upaya menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

9. Visi strategis

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Kualifikasi ini menjadi penting dalam rangka realisasi *good and clean governance*. Dengan kata lain, kebijakan apa pun yang akan diambil saat ini, harus diperhitungkan akibatnya pada sepuluh atau dua puluh tahun ke depan. Tidak sekadar memiliki agenda strategis untuk masa yang akan datang, seorang yang menempati jabatan publik atau lembaga profesional lainnya harus mempunyai kemampuan menganalisis persoalan dan tantangan yang akan dihadapi oleh lembaga yang dipimpinnya.

Berdasarkan sembilan prinsip *good governance* di atas, transparansi memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan ciri-ciri tata pemerintahan yang baik lainnya. Transparansi juga memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap perwujudan tata pemerintahan yang baik, maka transparansi pemerintahan menjadi satu aspek yang strategis untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Indonesia. Keberhasilan dan kegagalan untuk mewujudkan transparansi akan sangat besar artinya bagi upaya memperbaiki pemerintahan dan pengelolaan kekuasaan di Indonesia.

