

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Tata kelola pemerintahan yang baik merupakan suatu konsep tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif sesuai dengan cita-cita terbentuknya suatu masyarakat madani.<sup>1</sup> Dalam era globalisasi yang terutama dicirikan dengan ketatnya persaingan, tuntutan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dalam seluruh kegiatan pemerintah. *Good Governance* tidak selalu dihubungkan dengan globalisasi, karena ada tidak adanya globalisasi tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) tetap diperlukan.

Krisis multi dimensi di Indonesia yang berlarut-larut diantaranya disebabkan oleh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak profesional dan amanah. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), lemahnya penegakan hukum, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta buruknya kualitas pelayanan publik. Masalah-masalah tersebut juga sebagai penghambat proses pemulihan ekonomi sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat, jumlah penduduk miskin bertambah, tingkat kesehatan menurun, dan bahkan telah menyebabkan munculnya konflik di berbagai daerah karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap

---

<sup>1</sup> Edisi Revisi, 2007, Penerapan *Tata Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional, Tata Pemerintahan yang Baik, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Nasional (Bappenas).

kinerja aparat pemerintah. Efek yang ditakutkan dari hal tersebut adalah dapat mengancam persatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia .

Bersamaan dengan digulirkannya kebijakan tentang desentralisasi dan otonomi daerah, kecenderungan KKN telah terjadi pula di daerah-daerah. Jika hal ini kurang mendapat perhatian serius akan berdampak negatif terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Tingginya penyimpangan-penyimpangan di lingkungan aparatur pemerintah, baik di pusat maupun di daerah antara lain terjadi akibat lemahnya penerapan fungsi manajemen pemerintahan secara konsisten dan bertanggungjawab, rendahnya disiplin dan kinerja aparatur pemerintah, lemahnya sistem dan fungsi pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintah, sistem karir berdasarkan prestasi kerja belum sepenuhnya diterapkan, gaji yang belum memadai untuk hidup layak, dan lemahnya sistem pertanggungjawaban publik yang kemudian berakibat pada rendahnya kualitas pembangunan.<sup>2</sup> Permasalahan tersebut saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain.

Berdasarkan fakta dan kondisi seperti tersebut di atas memunculkan suatu tuntutan bagaimana suatu lembaga pemerintahan daerah dapat menjalankan sistem dan fungsinya dengan baik. Oleh karena itu perlu adanya institusi atau lembaga yang dapat mengawasinya agar sistem pemerintahan tersebut dapat berjalan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Hal tersebut juga dilandaskan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74

---

<sup>2</sup> Edisi Revisi, Ibid, h.2.

tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.<sup>3</sup>

Melihat hal tersebut, Pemerintah daerah Kabupaten Brebes dirasa perlu untuk menunjuk satu lembaga yang bertugas mengawasi jalannya tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah. Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi aparatur pemerintah daerah khususnya di Kabupaten Brebes, telah ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 29 tahun 2000 tentang pembentukan susunan organisasi dan tata kerja lembaga teknis Daerah Kabupaten Brebes pada pasal 14 yaitu Badan Pengawasan Daerah.<sup>4</sup>

Keberadaan Badan Pengawasan Daerah diharapkan mampu mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah baik berkaitan dengan manajemen, administrasi maupun kinerja aparatur daerah. Hal ini dapat dibuktikan pada tahun 2007 Bawasda Kabupaten Brebes telah menerima 38 surat aduan dari masyarakat. Dari 38 aduan tersebut yang layak untuk diperiksa sebanyak 18 aduan yang berkaitan dengan permasalahan penyalahgunaan wewenang 10 aduan, korupsi/pungli 2 aduan, kepegawaian 4 aduan, tatalaksana pemerintahan/birokrasi 1 aduan, dan lain-lain 1 aduan.<sup>5</sup>

Walaupun daerah telah dilengkapi dengan institusi teknis seperti Bawasda yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan

---

<sup>3</sup> Keputusan Bupati Brebes Nomor : 046, 2001, *Uraian Tugas Pejabat struktural Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes*, Brebes .

<sup>4</sup> Ibid, h. 1.

<sup>5</sup> Dikutip: *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)*, Badan Pengawasan Kabupaten Brebes Tahun 2007

pemerintahan daerah, permasalahan-permasalahan penyelenggaraan pemerintahan dan penyimpangan aparat pemerintah masih cukup tinggi.

Dari latar belakang di atas, penulis terdorong untuk meneliti tentang kinerja Badan Pengawasan Daerah di Kabupaten Brebes. Apakah eksistensi Badan Pengawasan Daerah cukup profesional dan optimal dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) di Kabupaten Brebes tahun 2007.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana Kinerja Badan Pengawasan Daerah dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) di Kabupaten Brebes Tahun 2007?

## **C. TUJUAN PENULISAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah :

1. Mengetahui peran, tugas pokok, dan fungsi Badan Pengawasan Daerah di Kabupaten Brebes.
2. Mengetahui dan menganalisis kinerja Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) tahun 2007.

Sedangkan Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Kantor Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes

Mengetahui indikator kinerja dan mengetahui kegiatan-kegiatan untuk meningkatkan kinerja dalam mewujudkan Tata kelola pemerintahan yang baik di Kabupaten Brebes.

2. Bagi Masyarakat

Sebagai sumber referensi kegiatan keilmuan diwaktu yang akan datang. Disamping itu sebagai gambaran bagi masyarakat tentang bagaimana fungsi kinerja Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di Kabupaten Brebes.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan kesempatan bagi penulis untuk menerapkan disiplin ilmu yang diperoleh dibangku kuliah, selain itu menambah wawasan dan pengetahuan tentang bagaimana fungsi kinerja Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di Kabupaten Brebes.

## **D. KERANGKA DASAR TEORI**

### ***1. Good Governance***

*Good Governance* (Tata Kelola yang Baik) merupakan sekumpulan aturan yang menjelaskan hubungan antara seluruh pihak yang mempengaruhi suatu organisasi baik internal ataupun eksternal. Aturan ini

menetapkan apa yang menjadi hak dan kewajiban dari pihak tersebut atau sistem yang mengarahkan dan mengawasi jalannya kegiatan organisasi untuk menciptakan nilai tambah bagi organisasi tersebut.<sup>6</sup>

**a. LAN dan BPK**

Definisi *Good Governance* menurut LAN dan BPK adalah “Penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*)”.<sup>7</sup>

**b. UNDP**

Pengertian *good governance* menurut UNDP (1997) seperti yang dikutip Aagn Ari Dwipayana dan Sutoro Eko yaitu; “*Good Governance* adalah sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga Negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintah dalam sebuah Negara. Hal ini merupakan sebuah dialog yang dapat melibatkan seluruh partisipasi, sehingga setiap orang merasa terlibat dalam urusan pemerintah”.

UNDP mengidentifikasi karakteristik *Good Governance* dalam: “(Transparan dan tanggungjawab, efektif dan berkeadilan, mempromosikan supremasi hukum, memastikan prioritas ekonomi

---

<sup>6</sup>[http://monasfaly.multiply.com/journal/item/6/PENGAWASAN INTERNAL DAN BADAN PENGELOLAAN INTERNAL SUATU KONSEP DALAM GOOD GOVERNANCE DI SEKTOR PUBLIK](http://monasfaly.multiply.com/journal/item/6/PENGAWASAN_INTERNAL_DAN_BADAN_PENGELOLAAN_INTERNAL_SUATU_KONSEP_DALAM_GOOD_GOVERNANCE_DI_SEKTOR_PUBLIK) (diakses, 22-09-2008).

<sup>7</sup><http://209.85.175.104/search?q=cache:RD99V-htBXIJ:rokeu.depperin.go.id/files/161%2520Metodologi%2520Pemetaan%2520GG%2520Nasional.ppt+definisi+good+governance&hl=id&ct=clnk&cd=4&gl=id> (diakses, 22-09-2008)

sosial dan politik didasarkan pada konsensus dalam masyarakat, memastikan bahwa suara penduduk miskin dan rentan didengarkan dalam proses pembuatan keputusan)<sup>8</sup>.

**c. World Bank**

Menurut Bank Dunia *Good Governance* di definisikan sebagai “bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip Suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha”<sup>9</sup>.

**d. Prinsip-prinsip *Good Governance***

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya.<sup>10</sup> Dari prinsip-prinsip tersebut akan didapat tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Namun tolak ukur itu dapat dilihat apabila kinerja suatu pemerintahan telah bersinggungan dengan semua unsur *good governance*. Menyadari pentingnya masalah ini, prinsip-prinsip *good governance* diurai satu persatu sebagai mana tertera di bawah ini :

---

<sup>8</sup> Aang Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE press, Yogyakarta, 2003.

<sup>9</sup> <http://www.transparansi.or.id/?pilih=lihatgoodgovernance&id=2> (diakses, 22-09-2008).

<sup>10</sup> *Ibid*, h.3.

### 1. Partisipasi Masyarakat

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

### 2. Tegaknya Supremasi Hukum

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

### 3. Transparansi

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

### 4. Peduli pada Stakeholder

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan baik itu dari pihak swasta maupun masyarakat.



5. Berorientasi pada Konsensus

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

6. Kesetaraan

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

7. Efektifitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

8. Akuntabilitas

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

## 9. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

### e. **Pilar-Pilar *Good Governance***

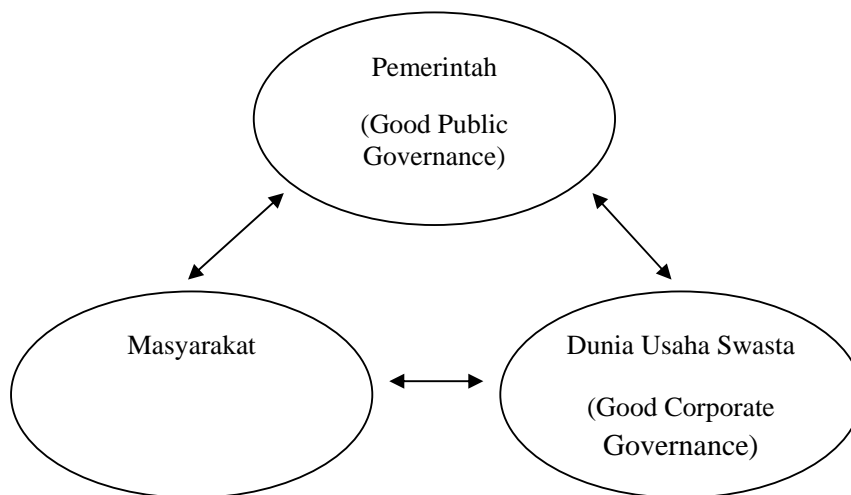
*Good Governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan public.<sup>11</sup> Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut :

1. Negara berperan sebagai :
  - a. Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil;
  - b. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan;
  - c. Menyediakan publik servis yang efektif dan *accountable*.
  - d. Menegakkan HAM;
  - e. Melindungi lingkungan hidup;
  - f. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan Publik.
2. Sektor Swasta berperan sebagai:
  - a. Menjalankan industri;
  - b. Menciptakan lapangan kerja;

---

<sup>11</sup><http://www.transparansi.or.id/>, Ibid, h.4.

- c. Menyediakan insentif bagi karyawan;
  - d. Meningkatkan standar hidup masyarakat;
  - e. Memelihara lingkungan hidup;
  - f. Menaati peraturan;
  - g. Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada Masyarakat;
  - h. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM.
3. Masyarakat Madani berperan sebagai:
- a. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi;
  - b. Mempengaruhi kebijakan publik;
  - c. Sebagai sarana *cheks and balances* pemerintah;
  - d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah;
  - e. Mengembangkan SDM;
  - f. Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.



Gambar 1. 1. Tiga pilar / aktor dalam tata pemerintahan yang baik.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Edisi Revisi, Ibid, h. 1.

## 2. Akuntabilitas

Pertanggungjawaban tentang sifat, sikap, perilaku, dan kebijakan dalam rangka menjalankan tugas dan tanggungjawabnya kepada publik, menurut ilmu administrasi disebut akuntabilitas.<sup>13</sup>

Chandler and Plano mengartikan akuntabilitas sebagai “*refers to the institution of check and balances in a administrative system*”. Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang *check and balances* dalam sistem administrasi.<sup>14</sup>

Profesor Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai “pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu”.<sup>15</sup>

### a. Jenis dan Tipe Akuntabilitas

Akutabilitas dibedakan dalam beberapa macam jenis dan tipe.

Brautigam membedakan akuntabilitas menjadi tiga jenis, antara lain:<sup>16</sup>

1. Akuntabilitas Politik, berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu.
2. Akuntabilitas Ekonomi, artinya adalah bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi.

---

<sup>13</sup>Chaizi Nasucha, 2004, *Reformasi Administrasi Publik (Teori dan Praktik)*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, h.125.

<sup>14</sup>Muchamad Zaenuri, 2006, *Diktat Kuliah I (Good Governance dan Starategi Implementasi Akuntabilitas)*, Yogyakarta, h.31.

<sup>15</sup>Ibid, h.32.

<sup>16</sup>Ibid, h.34.

3. Akuntabilitas Hukum, mengandung arti bahwa rakyat harus memiliki keyakinan bahwa unit-unit pemerintah dapat bertanggung jawab secara hukum atas segala tindakannya.

Ada empat dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain, yaitu:

- a. Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas.
  - b. Kepada siapa dia akan berakuntabilitas.
  - c. Apa standar yang dia gunakan untuk penilaian akuntabilitasnya.
  - d. Nilai akuntabilitasnya itu sendiri.
- b. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap akuntabilitas

Sebagai pendukung dari *good governance* maka perlu dikaji lebih mendalam apa yang menjadi faktor *eksternal* maupun *internal* yang merupakan fakto-faktor yang membentuk, memperkuat, memperlemah efektifitas pertanggungjawaban itu.<sup>17</sup> Diantara faktor-faktor yang relevan dengan akuntabilitas instansi pemerintah antara lain meliputi:

1. Falsafah dan konstitusi Negara.
2. Tujuan dan sasaran pembangunan nasional.
3. Ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Ideologi politik, ekonomi, sosiasal budaya, dan pertahanan keamanan.

---

<sup>17</sup> Muchamad Zaenuri, Ibid, h.43.

5. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur akuntabilitas.
6. Penegakan hukum yang memadai.
7. Tingkat keterbukaan (Tranparansi) pengelolaan pemerintahan.
8. Sistem manajemen birokrasi.
9. Misi, tugas pokok dan fungsi, serta program pembangunan yang terkait.
10. Jangkauan pengendalian dan kompleksitas program instansi.

### 3. Kinerja

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya.<sup>18</sup> Bagi suatu organisasi informasi tentang kinerja dapat berguna untuk menilai sejauh mana kinerja yang dilakukan suatu organisasi untuk mencapai kepuasan dan memenuhi harapan yang ingin dicapai dalam rangka meningkatkan kualitas. Dengan adanya penilaian dan informasi kinerja pada suatu organisasi diharapkan adanya perbaikan yang lebih terarah dan sistematis.

Kata kinerja (*performance*) dalam konteks tugas, sama dengan prestasi kerja. Para pakar banyak memberikan definisi tentang kinerja secara umum, dan dibawah ini disajikan beberapa diantaranya:<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Agus Dwiyanto. dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Pusat kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, h. 45.

<sup>19</sup> [http://www.kmpk.ugm.ac.id/data/SPMKK/6d-INDIKATOR%20KINERJA\(rev%20Feb'03\).doc](http://www.kmpk.ugm.ac.id/data/SPMKK/6d-INDIKATOR%20KINERJA(rev%20Feb'03).doc), (diakses, 24-09-2008 ).

- a. Menurut Bernardin dan Russel, Kinerja didefinisikan sebagai catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama kurun waktu tertentu.
- b. Menurut As'ad, Kinerja didefinisikan sebagai Keberhasilan seseorang dalam melaksanakan suatu pekerjaan.
- c. Menurut Kurb, Kinerja didefinisikan sebagai pekerjaan yang merupakan gabungan dari karakteristik pribadi dan pengorganisasian seseorang.
- d. Menurut Gilbert, Kinerja didefinisikan sebagai apa yang dapat dikerjakan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Rummler dan Brache membagi kinerja pada tiga parameter,yaitu:<sup>20</sup>

1. Tingkat organisasi, dengan variable kinerjanya adalah strategi, tujuan, dan pengukuran organisasi secara luas, struktur organisasi dan penyebaran sumber daya.
2. Tingkat proses, yaitu bagaimana pekerjaan itu dilakukan. Variabel kinerjanya adalah proses pelayananan kebutuhan pelanggan efisien dan efektif, tujuan proses dan pengukuran proses digerakkan oleh kebutuhan pelanggan dan kebutuhan organisasi.
3. Tingkat pekerja atau pelaksana, dengan variable kinerjanya adalah promosi jabatan, pertanggungjawaban pekerja, standar pekerjaan umpan balik, penghargaan dan latihan.

---

<sup>20</sup> Chaizi Nasucha, Ibid, h.24.

James B. Whittaker dalam bukunya “*The Government Performance Result Art of 1993*”, menyebutkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan atau *sasaran (goals and objective)*.<sup>21</sup> Menurut Whittaker, elemen kunci sistem pengukuran kinerja terdiri atas :

1. Perencanaan dan penetapan tujuan;
2. Pengembangan ukuran yang relevan;
3. Pelaporan formal atas hasil;
4. Penggunaan informasi.

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena penilaian tersebut dapat dipakai sebagai ukuran keberhasilan penilaian suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu, bahkan penilaian tersebut dapat menjadi *input* bagi perbaikan dan peningkatan organisasi. Jadi kinerja dapat juga diartikan, kegiatan perencanaan yang dilaksanakan oleh kelompok atau individu untuk mencapai tujuan atau hasil yang diharapkan sesuai dengan perencanaan kinerja yang diraih oleh suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa aspek berikut :<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>Tim Asistensi Pelaporan AKIP, 1999, *Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*, Jakarta, h.5

<sup>22</sup>Ulung Pribadi, *Perubahan Paradigma Organisasi, Perancangan Strategis Manajemen Total Kualitas Dalam Pengembangan Organisasi* (Diktat Mata Kuliah Pengembangan Organisasi Publik), Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas ISIPOL, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.



a. Aspek Produktivitas (*Productivity*)

Aspek ini berkaitan dengan perbandingan antara masukan (input) dan keluaran (output) suatu organisasi. Apabila keluaran atau hasilnya lebih besar dari pada masukannya atau ongkosnya, maka kondisi ini disebut efisien atau produktivitas tinggi. Namun bila keluarannya lebih rendah dari pada masukannya, maka organisasinya tersebut tidak efisien.

b. Aspek Kualitas Pelayanan (*Quality of service*)

Aspek ini bisa dilihat sebagai aspek efektifitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi kepada para konsumennya.

c. Aspek Responsivitas (*Responsiveness*)

Aspek ini dapat diartikan sebagai daya tanggap para pengelola organisasi terhadap kebutuhan dan keinginan dari para klien atau masyarakat sasaran. Daya tanggap disini diartikan sebagai respon terhadap kebutuhan klien dan penerapan peraturan yang benar.

d. Aspek Responsibilitas (*Responsibility*)

Aspek ini dapat diartikan sebagai suatu kondisi administrasi dan kebijakan serta program-program yang baik yang dimiliki oleh para pengelola organisasi. Kondisi administrasi, kebijakan dan program yang baik disini dimaksudkan dalam artian yang luas sebagai kemantapan sistem pekerjaan.

e. Aspek Profesional (*Professionalism*)

Aspek ini merujuk pada sifat dari suatu pekerjaan yang membutuhkan kompetensi atau keahlian teknis. Profesionalisme menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh para pengelola organisasi, karena semakin tumbuhnya kompleksitas masalah-masalah yang ada dalam masyarakat dan semakin canggihnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

f. Aspek Akuntabilitas (*Accountability*)

Aspek ini dapat diartikan sebagai organisasi tentang apa-apa yang telah dilakukan oleh *stake holders* (pihak-pihak yang berkepentingan), konsep ini menganut pada pengertian bahwa segala tindakan organisasi akan dinilai dan dievaluasi oleh kalangan yang terkait dan memiliki kepentingan dengan organisasi itu.

Dari keenam aspek tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai suatu kinerja atau prestasi kerja yang baik maka suatu organisasi dalam hal ini adalah Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes harus dalam keadaan yang seimbang dalam produktivitasnya, baik itu masukan atau keluaran. Sehingga dalam melaksanakan tugasnya para aparatur dapat bekerja secara efektif dan efisien.

#### 4. Pengawasan

Sebagai salah satu fungsi manajemen, George R. Terry menyatakan bahwa :

*“Control is determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan.”*

(Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.).<sup>23</sup>

Henry Fayol mendefinisikan pengawasan dalam pengertiannya sebagai berikut :

*“Control is consist in very vying weather everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles estabilished. It has for object to point out weakness and errors in order 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 tidak terulang kembali).<sup>24</sup>

Berdasarkan pengertian pengawasan yang dikemukakan para ahli di atas, kegiatan pengawasan dimaksudkan untuk mencocokkan apakah

---

<sup>23</sup> Muchsan, *Sistem pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1992, h. 36.

<sup>24</sup> Sujamto, *Beberapa pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, h. 18.

suatu kegiatan telah sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Hal ini bertujuan agar kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi dapat efektif dan mencapai tujuan yang dimaksudkan secara maksimal.

a. Asas-asas Pengawasan

Di dalam sebuah Negara atau dalam pemerintahan, pengawasan yang baik haruslah sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik, diantaranya adalah sebagai berikut :<sup>25</sup>

1. Asas legalitas

Pelaksanaan pengawasan haruslah didasarkan pada kewenangan yang telah diatur dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

2. Asas pengawasan terbatas

Pelaksanaan pengawasan dibatasi pada sasaran-sasaran yang telah dijadikan pedoman pada waktu kewenangan itu diberikan.

3. Asas Motivasi

Alasan-alasan dalam melakukan kegiatan pengawasan haruslah dapat mendukung keputusan yang diambil berdasarkan pengawasan tersebut dan keputusan tersebut harus dimotivasikan kepada masyarakat.

---

<sup>25</sup> Philipus M, Hadjon, *Op Cit*, h. 78.

#### 4. Asas kecermatan

Bahwa pengawasan haruslah dilakukan secara cermat, teliti, dan seksama agar akuntabilitas pengawasan itu sendiri dapat dipertanggungjawabkan.

#### 5. Asas kepercayaan

Pengawasan yang dilakukan secara obyektif dan sesuai peraturan yang ada akan menumbuhkan kepercayaan publik. Sehingga pengakuan publik atas eksistensi dan kredibilitas organisasi akan meningkat.

#### b. Norma Umum Pengawasan

Menurut Sujamto, pengawasan haruslah memiliki norma atau hal-hal yang bersifat membatasi sebagai suatu Negara. Norma pengawasan adalah patokan, kaidah atau aturan yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan agar dicapai mutu pengawasan yang dikehendaki.<sup>26</sup>

Norma umum pengawasan adalah sebagai berikut :

1. Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan pencarian siapa yang salah tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan, supaya dilaporkan sebab-sebab dan bagaimana terjadinya, serta menemukan bagaimana cara menanggulangi atau memperbaikinya.

---

<sup>26</sup> Sujamto, Ibid, h. 20.

2. Pengawasan merupakan proses berlanjut, yaitu dilaksanakan secara terus-menerus sehingga dapat diperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan.
  3. Pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan.
  4. Pengawasan bersifat mendidik dan dinamis, yaitu dapat menimbulkan kegairahan untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan, penyimpangan disamping menjadi pendorong untuk menertibkan dan menyempurnakan kondisi obyek pengawasan.
- c. Macam-macam Pengawasan
1. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan terhadap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok-pokok tertentu yang baru akan berlaku sesudah ada pengarahan dari pejabat yang berwenang.
  2. Pengawasan represif, yaitu penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah oleh pejabat yang berwenang.
  3. Pengawasan umum, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah.

4. Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang langsung melekat pada setiap tugas yang menjadi tanggungjawab setiap pejabat.<sup>27</sup>

## **E. DEFINISI KONSEPSIONAL**

1. Tata Pemerintahan yang Baik atau *Good Governance* adalah kegiatan, proses atau kualitas memerintah yang baik. Bukan hanya tentang struktur pemerintahan melainkan juga tentang proses kebijakan yang dibuat dan efektivitas penerapan kebijakan tersebut.
2. Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan / program / kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi.
3. Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.
4. Badan Pengawasan Daerah adalah aparat pengawasan fungsional yang taktis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab Kepada Bupati melalui Sekretaris daerah.

---

<sup>27</sup> Isharyanto, *Skripsi (Akuntabilitas Kinerja Badan Pengawasan Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Di UPTSA Kabupaten Bantul)*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, h. 17.

## **F. DEFINISI OPERASIONAL**

Berdasarkan judul yang diangkat yaitu : Kinerja Badan Pengawasan Daerah Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) di Kabupaten Brebes Tahun 2007, setelah meninjau tinjauan konsep dan teori yang relevan dengan masalah penelitian, untuk menilai dan mengukur sebuah institusi atau organisasi dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal maka digunakan indikator-indikator sebagai berikut:

1. Aspek Produktivitas
  - a. Usaha-usaha untuk mendapatkan produktivitas yang tinggi.
  - b. Hasil sesuai target.
  - c. Meningkatkan fasilitas.
2. Aspek Kualitas Pelayanan
  - a. Keterampilan yang dimiliki petugas.
  - b. Kredibilitas atau dapat dipercaya.
  - c. Pelayanan yang tepat.
3. Aspek Resposifitas
  - a. Menanggapi kebutuhan dan keinginan masyarakat.
  - b. Kemampuan karyawan dalam memberikan informasi.
  - c. Kemampuan pelayanan dalam melayani permintaan.
4. Aspek Responsibilitas
  - a. Dedikasi dan semangat yang tinggi.
  - b. Program-program dan kegiatan-kegiatan yang menuju pada visi dan misi.



- c. Pembinaan dan pengembangan sarana dan prasarana.
5. Aspek Profesionalisme.
- a. Pengetahuan dan keahlian petugas.
  - b. Kemampuan bekerja sama.
  - c. Disiplin pegawai.
6. Aspek Akuntabilitas
- a. Keterbukaan.
  - b. Bentuk pertanggungjawaban pengelola organisasi.
  - c. Dilaporkannya kegiatan-kegiatan dan hasil-hasilnya kepada lembaga, pengawas, dan masyarakat.

## **G. METODE PENELITIAN**

Agar hasil penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan, maka perlu ditetapkan terlebih dahulu segala rencana yang akan dikerjakan dalam penelitian ini, sesuai dengan cara dan metodologis yang telah diterapkan, masalah metodologis yang perlu diperhatikan dalam penelitian ini adalah:

### **1. Jenis Penelitian**

Sesuai dengan jenis dan tipe penelitian, maka tipe penelitian yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah tipe penelitian Deskriptif-Analisis, yaitu: Berusaha untuk menjelaskan suatu fenomena secara evaluatif untuk dapat melakukan penilaian mengenai gejala atau fenomena yang ada dalam pelaksanaan dan pengaruh otonomi daerah.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Mely .G. Than, *Masalah Perencanaan Pembangunan Penelitian*, Gramedia, Jakarta, h. 8.

## **2. Lokasi Penelitian**

Adapun Lokasi dalam Penelitian ini adalah di Daerah Kabupaten Brebes. Kabupaten Brebes dipilih sebagai lokasi penelitian dikarenakan , sehubungan Pemerintah daerah Kabupaten Brebes dirasa perlu untuk menunjuk satu lembaga yang bertugas mengawasi jalannya tugas pokok, peran dan fungsi pemerintah daerah yaitu oleh Badan Pengawasan Daerah. Maka, peneliti ingin mengetahui bagaimana kinerja dari Badan Pengawasan Daerah.

## **3. Unit analisis**

Unit analisis data penelitian ini adalah Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes. Untuk melengkapi informasi dan mempertajam analisa, penulis akan wawancara dengan:

- a. Kepala Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes
- b. Kepala SUB Bagian Bina Program
- c. Kepala SUB Bagian Evaluasi dan Pelaporan.

## **4. Jenis Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

- a. Data primer

Data yang dikumpulkan dan diambil melalui proses interview (wawancara).

- b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diambil melalui dokumen-dokumen, majalah, buku-buku, dan informasi lain yang relevan dengan

penelitian. Dokumen-dokumen dan informasi diambil dari arsip Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes.

## 5. Teknik pengumpulan data

Data dalam usaha mendapatkan informasi yang diperlukan, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

### a. Observasi

Suatu metode pengumpulan data dengan melalui pengamatan langsung di daerah penelitian terhadap gejala- gejala yang menjadi obyek penelitian. Dengan metode ini memungkinkan penulis dapat mengamati dari dekat, sehingga dapat mengetahui daerah dan masyarakat serta dapat memperoleh data primer dan sekunder.

### b. Wawancara

Suatu proses Tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik. Kegunaannya untuk mengumpulkan data yang ada di daerah penelitian dengan mewawancarai secara langsung. Dalam penelitian ini penulis mewawancarai:

1. Kepala Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes
2. Kepala SUB Bagian Bina Program
3. Kepala SUB Bagian Evaluasi dan Laporan.

### c. Dokumentasi

Dalam mengoperasionalkan teknik ini, peneliti menggunakan bahan-bahan yang dapat diperoleh dari sumber-sumber dokumen seperti LAKIP BAWASDA Tahun 2007, Uraian tugas dan wewenang

BAWASDA dalam Keputusan Bupati Brebes, buku-buku, jurnal, dan laporan penelitian yang relevan dengan penelitian ini. Diharapkan teknik dapat menunjang hasil pengumpulan data primer serta dapat mengumpulkan data-data yang tidak terjaring melalui wawancara.

## **6. Teknik Analisa Data**

Teknik analisa data yang digunakan adalah analisa data kualitatif. Menurut Winarso Surachmad deskriptif yang bersifat kualitatif adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sifat yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.<sup>29</sup>

Berawal dari usaha pengumpulan data-data yang dibutuhkan, yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dokumentasi, selanjutnya dilakukan penilaian data. Penilaian data didasarkan pada prinsip validitas dan reliabilitas. Penafsiran setidaknya adalah penyusunan data, dimasukkan sebagai usaha memilih dan menggolongkan dalam kategori-kategori tertentu. Setelah data tersusun maka dilakukan interpretasi untuk menjelaskan arti yang terkandung dalam data. Interpretasi sebagai langkah untuk mendapatkan kebenaran hakikatnya lebih didasarkan pada pengetahuan atau subjektivitas peneliti.

---

<sup>29</sup> Winarso Surachmad, *Dasar-dasar Teknik Research*, Transito, Bandung, 1978, h. 126.