

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam perkembangannya, konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi *small and less government*, egalitarian dan demokratis, serta transformasi sistem pemerintahan dari yang sentralistik ke desentralistik.

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

Kedua fenomena tersebut, baik demokratisasi maupun globalisasi, menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat mengalami pergeseran peran dari posisi yang serba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator. Dunia usaha dan pemilik modal, yang sebelumnya berupaya

mengurangi otoritas negara yang dinilai cenderung menghambat aktivitas bisnis, harus mulai menyadari pentingnya regulasi yang melindungi kepentingan publik. Sebaliknya, masyarakat yang sebelumnya ditempatkan sebagai penerima manfaat (beneficiaries), mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan yang juga berfungsi sebagai pelaku

Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk. Sehubungan dengan itu, konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*), sekarang menjadi salah satu kata kunci dalam wacana untuk membenahi sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

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

Fenomena demokrasi dan globalisasi berdampak pada reformasi politik di Indonesia, khususnya pada sistem pemerintahan yang mengalami transformasi dari sistem sentralistik menjadi desentralistik. Sistem pemerintahan desentralistik

menuntut adanya pendelegasian wewenang dari Pemerintah ke Pemerintah Daerah, dan selanjutnya kebijakan desentralisasi ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan desentralisasi dengan wujud otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemerataan pembangunan, meningkatkan daya saing daerah, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

Kebijakan otonomi daerah memiliki konsekuensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu secara politik, desentralisasi merupakan langkah menuju demokratisasi, karena Pemerintah lebih dekat dengan rakyat, sehingga kehadiran pemerintah lebih dirasakan oleh rakyat dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan dan pemerintahan semakin nyata. Secara sosial, desentralisasi akan mendorong masyarakat ke arah swakelola dengan memfungsikan pranata sosial yang merupakan modal sosial dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat. Secara ekonomi, desentralisasi

diyakini dapat mencegah eksploitasi Pemerintah Pusat terhadap daerah, serta dapat menumbuhkan inovasi masyarakat dan mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif. Secara administrasi, desentralisasi akan mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, meningkatkan akuntabilitas atau pertanggung jawaban publik.

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

Sehubungan dengan hal itu, dalam rangka pengelolaan keuangan negara, pemerintah dalam hal ini mengambil kebijakan baik dalam kerangka administrasi negara maupun kerangka hukum, kemudian kebijakan tersebut diformulasikan antara lain dalam kebijakan pengadaan nasional yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketujuh Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah dan diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah.

Penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pemerintah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan umum Pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa untuk memberdayakan peran serta masyarakat dan kelompok usaha kecil termasuk koperasi, dengan harapan dapat meningkatkan

penggunaan produksi dalam negeri, rancang bangun dan rekayasa nasional, untuk memperluas lapangan kerja, meningkatkan daya saing barang dan jasa nasional pada perdagangan internasional.

Sistem pengadaan pemerintah yang efektif sangat penting dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Sistem pengadaan yang buruk mengakibatkan biaya-biaya tinggi bagi pemerintah maupun masyarakat. Sistem yang demikian mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan proyek yang selanjutnya memperbesar biaya, menghasilkan kinerja proyek yang buruk dan menunda manfaat proyek bagi masyarakat. Ketidakterbacaan sistem pengadaan juga membuka peluang korupsi, menimbulkan banyak protes dan kecurigaan terhadap integritas proses pengadaan.

Pengadaan barang dan jasa seharusnya dilaksanakan dengan mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), tetapi pada kenyataannya hal tersebut seringkali diabaikan dan terjadi tindak pidana korupsi. Contoh kasusnya adalah korupsi proyek Stadion Hambalang yang mengakibatkan *total loss* atau jumlah kerugian negara mencapai Rp 463,66 miliar. Jumlah kerugian negara yang dimaksud adalah kerugian yang timbul akibat gagalnya proyek yang direncanakan. Uang yang dikeluarkan pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk Hambalang sebesar Rp 1,2 triliun. Dalam pelaksanaannya, uang yang dikeluarkan sebesar Rp 471 miliar. Masih ada sisa Rp 8 miliar, jadi Rp 463 miliar, semua termasuk pengadaan barang-jasa (Sumber: <http://www.tempo.co/read/news/Diakses> 14 Mei 2014).

Kasus korupsi lain dalam pengadaan barang dan jasa adalah pengadaan dua videotron di Sekretariat Kementerian Koperasi Usaha Kecil dan Menengah yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 17 miliar. Kasus tindak pidana korupsi pengadaan videotron semestinya dua barang, namun ternyata hanya satu barang. Itu pun dengan spesifikasi berbeda dengan master plannya. Adapun posisi kasus ini adalah, pada tahun 2012 Sekretariat Kementerian Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah melaksanakan pengadaan dua unit videotron. Lelang proyek ini pun dimenangkan PT Imaje Media Jakarta yang direktornya adalah Hendra Saputra dengan nilai kontrak proyek sebesar Rp 23.410.000.000. Dalam pelaksanaan pengerjaan proyek ini, terdapat dugaan penyimpangan. Antara lain, pemenang lelang dikondisikan, HPS (harga perkiraan sementara) terlalu tinggi nilainya, pekerjaan bertambah kurang sementara tidak dilakukan addendum kontrak. Selain itu, spesifikasi barang tidak sesuai kontrak dan ada sebagian pekerjaan yang fiktif. (Sumber: <http://journalreportase.com/index.php/> Diakses 14 Mei 2014).

Kasus lainnya adalah korupsi pembangunan Gelanggang Olahraga (GOR) Mini Pringsewu. Kejaksaan Tinggi telah melimpahkan berkas perkara empat tersangka ke pengadilan, yakni Imop Sutopo (Ketua Komite Pembangunan GOR), Yunizar Permata Sakti (Bendahara Komite), Daroni (Komisaris PT Berkah Cahaya Mutiara), dan Ahmad Diah (Ketua Panitia Lelang). GOR yang dibangun di Kuncup, Kelurahan Pringsewu Barat, ini terdiri atas dua lantai seluas 21 x 35 meter dengan fasilitas lapangan dan tempat duduk, namun, GOR itu terlihat pendek karena dibangun di tanah yang menurun hingga empat meter dari permukaan tanah. Berdasarkan hasil audit BPKP pada kasus dugaan korupsi

pembangunan GOR yang bersumber dari APBN dana Kementerian Pemuda dan Olahraga ini, negara telah dirugikan Rp1,25 miliar. (Sumber: [http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/hukum-a-kriminal/68859-perkara-gor-pringsewu-masuk-pengadilan/Diakses 12 Juni 2014](http://www.radarlampung.co.id/read/bandarlampung/hukum-a-kriminal/68859-perkara-gor-pringsewu-masuk-pengadilan/Diakses%2012%20Juni%202014)).

Sesuai dengan kasus-kasus tersebut maka diperlukan kerangka hukum dan perundang-undangan tentang pengadaan barang dan jasa untuk pemerintah yang baik, kemajuan dalam pemberlakuan kerangka hukum tersebut adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Perpres tersebut mengatur penerapan prinsip-prinsip dasar dalam proses pengadaan barang dan jasa yang transparan, terbuka, adil, kompetitif, ekonomis, dan efisien.

Salah satu pilar utama dalam upaya Pemerintah untuk memperbaiki penyelenggaraan negara adalah sistem pengadaan pemerintah. Selama ini, Pemerintah Indonesia mengatur sistem pengadaan melalui Keputusan Presiden, Keputusan dan Surat Edaran Menteri dan berbagai keputusan serta instruksi lainnya oleh Gubernur, Walikota dan Bupati. Prosedur dan pelaksanaannya telah berkembang selama bertahun-tahun sebagai jawaban terhadap berbagai upaya untuk meningkatkan kerangka hukum dalam sistem pengadaan tersebut.

Begitu juga halnya penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pada Pemerintah Kabupaten Pringsewu, sebagai salah satu daerah otonomi baru di Provinsi Lampung dan merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengadaan barang dan jasa dilakukan dengan berpedoman pada Perpres Nomor 70

Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Kabupaten Pringsewu berdiri pada Tanggal 29 Oktober 2008 dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Pringsewu di Provinsi Lampung. Kabupaten Pringsewu terdiri atas Sembilan wilayah Kecamatan yaitu Kecamatan Pringsewu, Kecamatan Ambarawa, Kecamatan Pardasuka, Kecamatan Gadingrejo, Kecamatan Sukoharjo, Kecamatan Adiluwih, Kecamatan Banyumas, Kecamatan Pagelaran dan Kecamatan Pagelaran Utara. Sebagai daerah otonom baru, tentunya Pemerintah Kabupaten ini memerlukan ketersediaan barang dan jasa secara memadai.

Pengadaan barang dan jasa oleh Pemerintah Kabupaten Pringsewu merupakan hal yang penting, karena akan mempengaruhi efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan, dan pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja pembangunan dalam mencapai berbagai sasaran dan tujuan pembangunan. Pembangunan diterjemahkan dalam berbagai kebijakan, program, dan proyek-proyek. Proyek adalah satuan investasi terkecil yang terdiri dari sejumlah bagian ataupun kegiatan yang bersifat operasional, termasuk kegiatan pengadaan barang dan jasa, karena itu sistem dan proses pengelolaannya akan secara langsung dan signifikan mempengaruhi tingkat kesuksesan maupun kegagalan pembangunan. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* secara konsisten dalam pengelolaan kebijakan, program, dan proyek pembangunan, termasuk dalam pengelolaan pengadaan barang dan jasa, dimaksudkan untuk menghindarkan kegagalan pembangunan.



Berdasarkan latar belakang masalah, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam pengadaan barang dan jasa pada Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Pringsewu.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: "Bagaimanakah implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam pengadaan barang dan jasa pada Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Pringsewu?"

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam pengadaan barang dan jasa pada Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Pringsewu

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini terdiri dari:

#### 1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai kontribusi pemikiran dalam pengembangan ilmu manajemen pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah.

#### 2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi Pemerintah Kabupaten Pringsewu untuk menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah.