

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Implementasi

Menurut Grindle dalam Wahab (2001: 59):

Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Di dalam “cara” terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan diukur. Di dalam cara inilah komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan.

Menurut Wibawa (2002: 15):

Cara ini biasa disebut implementasi, yaitu sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Fadillah (2001: 139):

Implementasi kebijakan adalah keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Intinya implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program.

Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan (*spillover/negatif effects*).

Menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 2001: 71-81):

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan, antara lain: kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana; tersedia waktu dan sumber daya; keterpaduan sumber daya yang diperlukan; implementasi didasarkan pada hubungan kausalitas yang handal; hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung; hubungan ketergantungan harus dapat diminimalkan; kesamaan persepsi dan kesepakatan terhadap tujuan; tugas-tugas diperinci dan diurutkan secara sistematis; komunikasi dan koordinasi yang baik; Pihak-pihak yang berwenang dapat menuntut kepatuhan pihak lain.

Peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi berbagai aspek yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada proses implementasi. Untuk dapat meng-implementasikan kebijakan atau program secara sempurna tidaklah sesederhana yang dibayangkan, akan tetapi masih dihadapkan pada berbagai kesukaran-kesukaran seperti kesukaran teknis, perilaku kelompok sasaran, kejelasan alokasi sumber daya, koordinasi, kondisi ekonomi, politik dan sosial.

B. Tinjauan Tentang *Good governance*

Menurut Meutia Gani dan Rochman (2000: 7):

Governance yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, 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 kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka

Istilah *governance* menunjukkan 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 rakyat. Dengan demikian, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahan di mana pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan masyarakat.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (2000: 6):

Good governance adalah sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada dua hal pokok, yakni: *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, scuring of human right, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control*; *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* tergantung pada pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Menurut Keban (2000: 52), konsep *good governance* memiliki antara lain:

- 1) Demokrasi, desentralisasi dan peningkatan kemampuan pemerintah;
- 2) Hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku;
- 3) Partisipasi rakyat;
- 4) Efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik;
- 5) Pengurangan anggaran militer;
- 6) Tata ekonomi yang berorientasi pasar.

Wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid yang bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang positif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Sebagai fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi, maka prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan agar supaya memungkinkan terjadinya partisipasi efektif.

Sementara itu menurut Keban (2000: 52), beberapa ciri *good governance* meliputi:

1. Kemampuan, yaitu kemampuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk sistem administrasi publik efektif dan responsif;
2. Akuntabilitas dalam kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan keputusan;
3. Partisipasi dalam proses demokrasi, dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan dari swasta
4. Perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan;
5. Komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pasar.

Good governance mensyaratkan bagi siapa saja yang terlibat dalam pembuatan keputusan, baik itu pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat, harus bertanggung jawab kepada publik serta kepada institusi *stakeholders*. Selain itu, institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, memberikan fasilitas dan peluang ketimbang melakukan kontrol serta melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Thoha (2000: 13-14), *good governance* memiliki beberapa karakteristik, yaitu sebagai berikut:

1. *Participation*; Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun secara intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar keabsahan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*; Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. *Transparency*; Transparansi dibangun atas dasar keabsahan arus informasi. Proses-proses, lembaga dan informasi yang secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan.
4. *Responsive*; Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. *Consensus Orientation*; *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*; Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. *Effectiveness and efficiency*; Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*; Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*; Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Nilai yang terkandung dari pengertian beserta karakteristik *good governance* tersebut merupakan nilai-nilai universal dan karenanya diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna. Kondisi semacam ini perlu adanya akuntabilitas dan tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas.

1. Prinsip Akuntabilitas

Menurut Mardiasmo (2003: 26-27):

Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggungjawabkan semua tindakan dan kebijakan yang telah ditempuh. Prinsip ini mengandung makna meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami kebijakan yang diambil harus dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah

pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas. Akuntabilitas dapat meningkatkan kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah, tumbuhnya kesadaran masyarakat, meningkatnya keterwakilan berdasarkan pilihan dan kepentingan masyarakat, dan berkurangnya kasus-kasus KKN.

Prinsip akuntabilitas menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas*) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut. Akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Pengambilan keputusan di dalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil

kesepakatan antara warga pemilih (*constituency*) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator dan para pelaksana di lapangan. Sedangkan dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law*. Sedangkan *public accountability* didefinisikan sebagai adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat. Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut.

Kerangka hukum yang menjamin prinsip-prinsip akuntabilitas adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal 3 ayat (7) menjelaskan bahwa asas penyelenggaraan negara adalah akuntabilitas.
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 30 dan 31 mengisyaratkan bahwa akuntabilitas keuangan negara berorientasi pada hasil.
- c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 22 ayat (1) dan (2) mengisyaratkan harus diadakan uji publik terhadap setiap Rancangan Undang-Undang.
- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 184 ayat (2) dan (3) menegaskan bahwa akuntabilitas keuangan daerah berorientasi pada hasil.
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4 ayat (8) menegaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara bertanggungjawab.

2. Prinsip Partisipasi

Menurut Loina Lalolo Krina (2007):

Prinsip partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Menurut Jewell dan Siegall partisipasi adalah keterlibatan anggota organisasi di dalam semua kegiatan organisasi. Di lain pihak Handoko menyatakan partisipasi merupakan tindakan ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan di dalam organisasi

Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

Instrumen dasar partisipasi adalah peraturan yang menjamin hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah pedoman-pedoman pemerintahan partisipatif yang mengakomodasi hak penyampaian pendapat dalam segala proses perumusan kebijakan dan peraturan, proses penyusunan strategi pembangunan, tata-ruang, program pembangunan, penganggaran, pengadaan dan pemantauan.

Menurut Jeff dan Shah *good governance* digunakan untuk melihat partisipasi melalui Tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, tingkat kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah dan terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.

Kerangka hukum yang menjamin prinsip-prinsip partisipasi adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal 8 menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih.
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 53 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 139 ayat (1) menerangkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.
- d. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, di dalam Pasal 2 ayat (4) huruf d, Pasal 5 ayat (3), Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 ayat (2), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16 ayat (2), dan Pasal 22 mengisyaratkan bahwa penyusunan rencana kerja pembangunan wajib mengikut sertakan masyarakat dalam penyelenggaraan negara.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pasal 18 ayat (1) dan (2) mengisyaratkan bahwa masyarakat secara perorangan maupun kelompok dan atau organisasi masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah baik langsung maupun tidak langsung.

3. Prinsip Transparansi

Menurut Keban (2000: 51):

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Transparansi menuntut usaha kongkrit dari pemerintah untuk membuka dan menyebarluaskan informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Dengan kata lain transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

Menurut Meutia Gani dan Rochman (2000: 7):

Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan dan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip ini memiliki dua aspek, yaitu (1) penyebaran informasi mengenai keuangan publik oleh pemerintah, (2) tersedianya hak masyarakat terhadap akses informasi, (3) adanya forum untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat untuk menyampaikan informasi mengenai keuangan publik (4) akomodasi kepentingan masyarakat dalam penyusunan anggaran publik. Hal-hal tersebut menuntut pemerintah untuk memperbaiki kinerjanya, sebagai titik awal yang baik dari pelaksanaan transparansi.

Transparansi mengandung makna adanya informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat yang meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada

setiap jenis/objek belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

Beberapa dasar hukum yang menjamin prinsip-prinsip transparansi dalam penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal 3 ayat (4) menjelaskan bahwa asas penyelenggaraan negara adalah keterbukaan. Kemudian di Pasal 9 dijelaskan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara diwujudkan dalam bentuk hak mencari dan memperoleh informasi, serta hak menyampaikan saran dan pendapat terhadap kebijakan penyelenggaraan negara.
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1) ditegaskan bahwa keuangan negara dikelola secara transparan. Pengelolaan keuangan negara yang transparan akan membuka ruang terdistribusinya anggaran untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 5 huruf g menyatakan bahwa Pembentukan Undang-Undang menganut asas keterbukaan. Dengan asas keterbukaan maka akan membuka ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan undang-undang, sehingga dapat melahirkan produk undang-undang yang lebih berpihak kepada masyarakat.
- 4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 23 ayat (2) menyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara transparan dan akuntabel. Dalam Pasal 137 butir g juga disebutkan bahwa pembentukan

Peraturan Daerah (Perda) menganut asas keterbukaan, dan Pasal 178 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa pengelolaan barang daerah dilaksanakan secara transparan.

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, Pasal 2 ayat (1) huruf (a) menegaskan bahwa masyarakat memiliki hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4 secara tegas menerangkan bahwa keuangan daerah dikelola secara transparan.
- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4 ayat (7) menjelaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara transparan berdasarkan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

4. Prinsip Kepastian Hukum

Menurut Meutia Gani dan Rochman (2000: 12-13):

Hukum merupakan faktor penting dalam penegakan *good governance*. Kekurangan atau kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dapat dipastikan, *good governance* tidak akan berjalan mulus di atas sistem hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya *good governance*.

Penegakan hukum adalah pelaksanaan semua ketentuan hukum dengan konsisten tanpa memandang subjek dari hukum itu. Prinsip penegakan hukum mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa kecuali, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Berdasarkan kewenangannya, pemerintah daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang-undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Instrumen dasar penegakan hukum adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik terhadap penegakan hukum maupun keterpaduan dari sistem yuridis (kepolisian, pengadilan dan kejaksaan), sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah penyuluhan dan fasilitas

Kerangka hukum yang menjamin prinsip-prinsip kepastian hukum adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal 3 ayat (1) menjelaskan bahwa asas penyelenggaraan negara adalah kepastian hukum.
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib dan taat pada peraturan perundang-undangan.
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 182 yang menegaskan bahwa penyusunan APBD dan dokumen pelaksanaan anggaran diatur dalam Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib dan taat pada peraturan perundang-undangan.

C. Tinjauan Tentang Pengadaan Barang dan Jasa

Menurut Ikak G. Triatomo (2011: 3):

Pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metoda dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya. Pengadaan barang/jasa melibatkan beberapa pihak, yaitu Pihak Pembeli atau Pengguna dan Pihak Penjual atau Penyedia Barang dan Jasa. Pembeli atau Pengguna Barang dan Jasa adalah pihak yang membutuhkan barang/jasa.

Dalam pelaksanaan pengadaan, pihak pengguna adalah pihak yang meminta atau memberi tugas kepada pihak penyedia untuk memasok atau membuat barang atau melaksanakan pekerjaan tertentu. Pengguna barang dan jasa dapat merupakan suatu lembaga/organisasi dan dapat pula orang perseorangan. Yang tergolong lembaga antara lain, Instansi Pemerintah (Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota), Badan Usaha (BUMN, BUMD, Swasta), dan organisasi masyarakat, golongan perseorangan adalah individu atau orang yang membutuhkan barang dan jasa.

Menurut Organisasi untuk Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi (*Organization for Economic Cooperation and Development*) sebagaimana dikutip Ikak G.

Triatomo (2011: 4):

Tender (*procurement*) adalah proses (1) mengidentifikasi kebutuhan; (2) menentukan siapa orang atau perusahaan terbaik untuk menyediakan kebutuhan ini; dan (3) memastikan kebutuhan tersebut sampai di tempat yang benar, pada saat yang tepat, dengan harga terbaik dan semua ini terlaksana secara jujur dan terbuka.

Tender dapat dilakukan oleh pemerintah, perusahaan swasta, atau individu. Tender menggunakan kontrak rinci secara khusus jika melibatkan pesanan dalam jumlah besar dan mahal. Untuk membantu pengguna barang dalam melaksanakan pengadaan dapat dibentuk Panitia Pengadaan. Lingkup tugas panitia dapat melaksanakan seluruh proses pengadaan mulai dari penyusunan dokumen pengadaan, menyeleksi dan memilih para calon penyedia barang dan jasa, meminta penawaran dan mengevaluasi penawaran, mengusulkan calon penyedia barang dan jasa dan membantu pengguna dalam menyiapkan dokumen kontrak, atau sebagian dari tugas tersebut. Mempertimbangkan begitu kompleksnya kepentingan dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa, maka Pemerintah menerapkan peraturan sebagai dasar untuk melindungi berbagai kepentingan dalam proses pengadaan pemerintah dari nilai-nilai atau norma-norma yang menyimpang dan mengakibatkan kerugian para pihak dalam pengadaan.

Pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak, yaitu Pihak Pembeli atau Pengguna dan Pihak Penjual atau Penyedia Barang dan Jasa. Pembeli atau Pengguna Barang dan Jasa adalah pihak yang membutuhkan barang/jasa. Dalam pelaksanaan pengadaan, pihak pengguna adalah pihak yang meminta atau memberi tugas kepada pihak penyedia untuk memasok atau membuat barang atau melaksanakan pekerjaan tertentu. Pengguna barang dan jasa dapat merupakan suatu lembaga/organisasi atau perseorangan. Yang tergolong lembaga antara lain : Instansi pemerintah (Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Kota), badan usaha (BUMN, BUMD, Swasta), dan organisasi masyarakat. Sedangkan yang tergolong orang perseorangan adalah individu atau orang yang membutuhkan barang dan jasa.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pengertian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa.

D. Kemitraan Pemerintah dan Swasta dalam Pengadaan Barang dan Jasa

1. Pengertian Kemitraan

Menurut Dwiyanto dkk (2008: 261-261):

Konsep kemitraan antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha (swasta) merupakan pendekatan yang perlu dilakukan dalam pengembangan pelayanan publik. Berbagai bentuk kerja sama dalam penyelenggaraan pelayanan publik antara pemerintah dengan masyarakat bisa dikembangkan untuk mendorong perubahan praktik pelayanan publik di Indonesia. Selama ini penyelenggaraan pelayanan publik sering dilaksanakan secara sendirian oleh pemerintah dan masyarakat ditempatkan sebagai konsumen yang pasif.

Pola hubungan antara pemerintah dan masyarakat dalam praktik pelayanan publik yang seperti ini perlu ditinjau kembali. Masyarakat sesungguhnya memiliki potensi yang amat besar untuk diberdayakan sebagai produsen pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari partisipasi aktif anggota masyarakat daerah, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah, karena secara prinsip

penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah.

Menurut Joseph Riwo Kaho (2001: 108-109):

Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam era otonomi adalah partisipasi dalam proses pembuatan keputusan. Setiap proses penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan (pembuatan keputusan politik). Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendasar sekali karena menyangkut nasib mereka secara keseluruhan. Dalam keadaan yang paling ideal keikutsertaan masyarakat untuk membuat putusan politik yang menyangkut nasib mereka adalah ukuran partisipasi rakyat. Semakin besar kemampuan untuk menentukan nasib sendiri, maka akan semakin besar partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa kemitraan antara pemerintah dengan pihak swasta adalah suatu keadaan di mana pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan mengembangkan kerja sama dengan pihak swasta dalam berbagai aktivitas perencanaan program pemerintahan. Kemitraan dengan pihak swasta diimplementasikan dengan pertimbangan bahwa kompleksitas kebutuhan masyarakat tidak lagi dapat dipenuhi oleh pemerintah semata, sehingga diperlukan adanya kerja sama yang dengan pihak swasta, sehingga penyelenggaraan pelayanan publik bukan lagi menjadi tanggung jawab pemerintah melainkan juga tanggung jawab masyarakat secara keseluruhan.

Kemitaan pemerintahan dengan pihak swasta merupakan implementasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini sesuai dengan pendapat Thoha (2005: 12):

Istilah *governance* menunjukkan 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 rakyat. Dengan

demikian, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahan di mana pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan masyarakat.

Nilai yang terkandung dari pengertian beserta karakteristik *good governance* tersebut merupakan nilai-nilai universal dan karenanya diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna. Kondisi semacam ini perlu adanya akuntabilitas dan tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas.

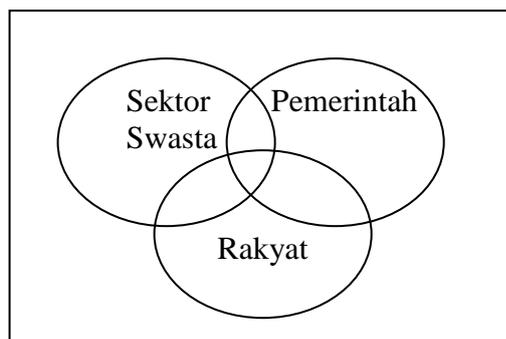
Menurut Abdullah Rozali (1999: 26):

Good governance adalah sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada dua hal pokok, yakni: *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituenya, seperti *legitimacy, accountability, scuring of human right, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control*; *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* tergantung pada pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirangkum bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid yang bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang positif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

2. Kemitraan dalam Konteks *Good governance*

Menurut UNDP dalam Miftah Thoha (2005: 65), kemitraan antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dalam konteks *good governance* adalah model keseimbangan tiga komponen, sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 1. Keseimbangan Tiga Komponen

Sumber: Miftah Thoha (2005: 65)

Berdasarkan gambar di atas dapat dinyatakan bahwa sebagai fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi, maka prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan agar supaya memungkinkan terjadinya partisipasi efektif. Kondisi semacam ini mensyaratkan bagi siapa saja yang terlibat dalam pembuatan keputusan, baik itu pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat, harus bertanggung jawab kepada publik serta kepada institusi *stakeholders*. Selain itu, institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsinya, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, memberikan fasilitas dan peluang ketimbang melakukan kontrol serta melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hubungan antara ketiga komponen dalam model di atas adalah hubungan yang bersifat saling menguntungkan dan saling membutuhkan, adapun uraiannya adalah sebagai berikut:

a. Hubungan pemerintah dengan pihak swasta

Hubungan pemerintah dengan pihak swasta terletak pada berbagai kebijakan yang akan diberlakukan pemerintah dalam dunia usaha, berbagai regulasi dalam kehidupan dunia usaha tidak bisa ditentukan secara sepihak oleh pemerintah daerah, melainkan harus berkoordinasi yang baik. Keuntungan adanya regulasi dan birokrasi yang tidak menyulitkan pihak swasta adalah semakin terbukanya kesempatan bagi swasta menanamkan investasi dan mengembangkan usaha di daerah. Hal ini akan membawa keuntungan bagi pemerintah daerah, yaitu dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor swasta, melalui perolehan pajak, retribusi dan sumbangan pihak swasta kepada daerah.

b. Hubungan pemerintah dengan masyarakat

Hubungan pemerintah dengan masyarakat terletak pada berbagai kebijakan yang akan ditetapkan pemerintah kepada masyarakat. Masyarakat merupakan pihak yang secara langsung akan merasakan kebijakan yang ditetapkan pemerintah. Keuntungan masyarakat adalah berbagai kebijakan yang ditetapkan pemerintah akan lebih tepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sementara itu keuntungan bagi pemerintah adalah kebijakan yang ditetapkan tersebut secara langsung telah mendapatkan legitimasi dari masyarakat.

c. Hubungan swasta dengan masyarakat

Hubungan swasta dengan masyarakat terletak pada keadaan saling membutuhkan dan saling ketergantungan. Pihak swasta membutuhkan masyarakat sebagai sasaran atau segmen pasar potensial dalam usaha mereka, sementara masyarakat membutuhkan pihak swasta sebagai institusi ekonomi yang menyediakan berbagai barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dalam hidup.

Menurut Manullang (1986: 7):

Kemitraan sebagai kerjasama usaha yang telah dipilih oleh pemerintah untuk dijadikan pola untuk memberdayakan usaha kecil, melibatkan beberapa pihak yaitu : (1) Pemrakarsa adalah pengusaha besar baik swasta maupun BUMN yang bersedia menjalin kemitraan dengan pengusaha kecil. (2) Mitra Usaha yaitu pengusaha kecil termasuk koperasi dapat dipertimbangkan menjadi peserta dalam kemitraan usaha nasional dengan mempertimbangkan kesediaan menjalin kemitraan dengan pengusaha besar dan b) mempunyai kinerja yang baik. (3) Pemerintah berperan dalam koordinasi, fasilitasi, dan pengawasan bagi kemitraanusaha nasional.

Menurut Manullang (1986: 8-12), beberapa peranan pemerintah dalam kemitraan dengan pihak swasta adalah sebagai berikut:

a. Koordinasi

Pada dasarnya lembaga yang melakukan koordinasi sebenarnya tidak hanya dari unsur instansi pemerintah tetapi juga meliputi dunia usaha, perguruan tinggi dan tokoh masyarakat. Dalam melakukan koordinasi ruang lingkupnya meliputi kegiatan dalam hal penyusunan kebijakan dan program pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi serta pengendalian umum terhadap pelaksanaan kemitraan usaha nasional

b. Fasilitasi

Peran fasilitasi dari pemerintah hendaknya dilaksanakan semaksimal mungkin, terutama dalam mengupayakan penyediaan dan pemberian fasilitas baik modal, teknologi dan jaringan pasar dalam dan luar negeri, sehingga masyarakat dapat menikmati dan menggunakan peluang yang sama. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi keketimpangan sosial di dalam masyarakat karena ada sekelompok kecil masyarakat yang sangat

mudah mendapat peluang, sementara sebagian besar masyarakat lainnya sulit mendapatkannya.

c. Pengawasan

Pemerintah berperan dalam melakukan pengawasan pengendalian kemitraan dengan beberapa aspek kegiatan kebijakan hukum yaitu: *Formulating, Executing, Controlling*. Ketiga tahap kebijakan di bidang kemitraan tersebut, tentunya tidak bisa berjalan sendiri-sendiri, dan kesemuanya menjadi variabel pengaruh (*independent variable*) dan sekaligus variabel terpengaruh (*dependent variable*). Fungsi formulasi tentunya sangat ditentukan dengan model pelaksanaan (*executing*) ataupun model pengawasan (*controlling*) yang akan dijalankan dan demikian pula sebaliknya. Khusus yang berkaitan dengan masalah *controlling* dapat diartikan sebagai pengawasan, namun pada sisi yang lainnya dapat pula diartikan sebagai pengendalian, fungsi pengawasan lebih menekankan kepada kegiatan yang tidak aktif, sedangkan pengendalian sebenarnya merupakan pengawasan dalam bentuk kegiatan yang aktif. Fungsi-fungsi pengawasan dan atau pengendalian ini dilakukan dalam beberapa tahapan proses gabungan antara pengawasan dan pengendalian yang dalam

3. Model-Model Kemitraan Pemerintah dan Swasta

Menurut Caroline Pascarina (2007: 11):

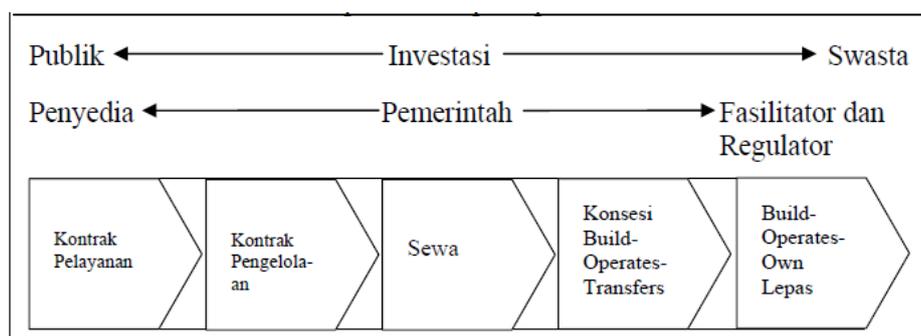
Kemitraan antara pemerintah dan swasta dikenal dengan istilah *Public and Private Partnership* (PPP) yaitu merupakan pengaturan antara pemerintah dan sektor swasta untuk menyediakan berbagai jenis pelayanan publik, seperti pembangunan infrastruktur, penyediaan fasilitas-fasilitas komunitas, dan berbagai jenis pelayanan lainnya. PPP bercirikan adanya pembagian investasi, risiko, pertanggungjawaban, dan penghargaan antara pemerintah dengan sektorswasta yang menjadi mitranya.

Alasan yang melatarbelakangi lahirnya model tersebut umumnya berkaitan dengan pembiayaan, perancangan, konstruksi, operasionalisasi, dan pemeliharaan pelayanan infrastruktur. Dengan adanya kemitraan, maka kelebihan yang dimiliki oleh pemerintah maupun sektor swasta dapat dipadukan. Peran dan pertanggung jawaban dari kemitraan bisa beragam, bisa jadi peran pemerintah lebih banyak atau sebaliknya, peran swasta yang lebih banyak dalam suatu bentuk kemitraan. Namun, peran pemerintah yang kuat dan efektif tetap diperlukan dalam

pembuatan kebijakan. Pemerintah tetap menjadi pihak yang bertanggung jawab dan akuntabel untuk menjamin kualitas pelayanan publik.

Pada prinsipnya dalam PPP, terdapat dua pelaku yang terlibat, yakni pemerintah dan swasta. Keduanya bekerjasama sebagai mitra, dalam hal ini tidak ada pihak yang bersifat membawahi pihak lain. Dalam PPP ada tujuan bersama berdasarkan komitmen yang hendak dicapai, dan berdasarkan komitmen tanggungjawab sendiri. Setiap pihak memberikan *input* finansial atau sumber daya lainnya. Kedua belah pihak bersedia menanggung risiko dan pembagian keuntungan berdasarkan pertimbangan *input* yang diberikan (*share*) dalam kesepakatan perjanjian. Terdapat sejumlah tipe PPP yang didasarkan pada derajat risiko yang ditanggung kedua belah pihak; jumlah keahlian yang diperlukan dari setiap pihak untuk menegosiasikan perjanjian; serta implikasi yang muncul dari hubungan tersebut.

Secara umum ada lima model PPP yang diklasifikasikan berdasarkan spektrum investasi dan peran pemerintah, yaitu sebagai berikut:



Sumber: Caroline Pascarina (2007: 13)

Gambar 2
Model-Model Kemitraan Pemerintah dan Pihak Swasta

Bentuk kontrak pelayanan (*servicecontract*) merupakan bentuk PPP yang lebih banyak menitikberatkan pada peran pemerintah, baik dari sisi investasi maupun penyediaan jasa layanan. Sebaliknya, model *build operatesown* secara lepas merupakan bentuk PPP yang menitikberatkan investasi dan penyediaan pelayanan pada sektor swasta. Pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator dan regulator.

Menurut Caroline Pasarina (2007: 14-15) Selain kelima model tersebut, terdapat beberapa varian lain dari model PPP, antara lain seperti dikemukakan oleh *Ministry of Municipal Affairs* (1999) yang mengklasifikasikan tipe PPP ke dalam 10 varian yang didasarkan pada pembagian peran di antara pihak-pihak yang bermitra serta jenis pelayanan yang cocok untuk masing-masing tipe, yaitu sebagai berikut:

- 1) *Operations and maintenance* (Operasionalisasi dan Pemeliharaan)
Model ini didasari oleh kontrak antara pemerintah dan swasta untuk mengoperasikan dan memelihara fasilitas publik.
- 2) *Design-build* (Perencanaan dan Pengembangan)
Didasari oleh kontrak pemerintah dan swasta untuk merencanakan dan mengembangkan fasilitas yang memenuhi standar dan prasyarat kinerja pemerintah. Ketika fasilitas itu telah dibentuk, maka pemerintah akan menjadi pemilik yang bertanggung jawab terhadap penggunaan fasilitas tersebut
- 3) *Turnkey operation* (Pengoperasian)
Pemerintah menyediakan dana untuk melaksanakan kegiatan, tapi melibarkan sektor swasta untuk mendesain, membangun, dan mengoperasikan fasilitas untuk jangka waktu tertentu. Sasaran kinerja ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah yang menjadi pemilik dari fasilitas tersebut
- 4) *Wrap around addition* (Penambahan dalam Fasilitas yang Sudah Ada)
Pihak swasta membiayai dan membangun fasilitas tambahan pada fasilitas yang sudah ada. Selanjutnya, pihak swasta dapat mengoperasikan fasilitas tambahan ini untuk jangka waktu tertentu sampai dapat mengembalikan investasi dan keuntungan dari investasi tersebut

- 5) *Lease-purchase* (Sewa-Beli)
Kontrak pemerintah dengan pihak swasta untuk mendesain, membiayai, dan membangun fasilitas pelayanan publik. Pihak swasta kemudian menyewakan fasilitas tersebut pada pemerintah untuk jangka waktu tertentu. Setelah jangka waktu itu habis, maka fasilitas akan menjadi milik pemerintah. Model ini dapat diterapkan bila pemerintah memerlukan suatu fasilitas tapi tidak punya cukup biaya untuk membangunnya
- 6) *Temporary privatization* (Privatisasi Sementara)
Kepemilikan fasilitas publik yang sudah ada diberikan pada pihak swasta untuk meningkatkan dan/atau mengembangkan fasilitas. Fasilitas itu kemudian dimiliki dan dioperasikan oleh pihak swasta dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam kontrak atau sampai pihak swasta sudah dapat mengembalikan modal investasi ditambah keuntungannya
- 7) *Lease-developoperate or buy-develop-operate* (Sewa-Pengembangan-Operasionalisasi Atau Beli Pengembangan Operasionalisasi)

Mitra swasta menyewa atau membeli sebuah fasilitas dari pemerintah, kemudian mengembangkan atau memodernisasikannya, selanjutnya mengoperasikannya sesuai dengan kontrak yang dibuat bersama pemerintah.
Pihak swasta diharapkan untuk berinvestasi dalam pengembangan fasilitas dan diberi jangka waktu yang pasti untuk mengembalikan dan memperoleh keuntungan dari investasi tersebut
- 8) *Build-Transfer-Operate* (Pembangunan-Pengalihan-Pengoperasian)
Didasari kontrak pemerintah dengan swasta untuk membiayai dan membangun fasilitas, di mana setelah fasilitas itu selesai dibangun, maka pihak swasta mengalihkan kepemilikan fasilitas itu pada pemerintah. Pemerintah kemudian menyewakan fasilitas itu lagi kepada swasta berdasarkan sewa jangka panjang yang memungkinkan swasta mengembalikan investasi dan memperoleh keuntungan
- 9) *Build-Own-Operate-Transfer* (Pembangunan-Kepemilikan-Pengoperasian Pengalihan)

Pihak pengembang swasta memperoleh hak *franchise* secara eksklusif untuk membiayai, membangun, mengoperasikan, memelihara, mengelola, dan mengumpulkan biaya pungutan selama periode tertentu untuk mengembalikan investasi. Di akhir hak *franchise*, kepemilikan dialihkan kembali pada pemerintah.
- 10) *Build-Own-Operate* (Pembangunan-Kepemilikan-Pengoperasian)
Pemerintah dapat mengalihkan kepemilikan dan tanggung jawab atas suatu fasilitas yang sudah ada, atau mengadakan kontrak dengan swasta untuk membangun, memiliki, dan mengoperasikan fasilitas yang baru dibangun. Pihak swasta menyediakan dana untuk pembangunan fasilitas tersebut

E. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antartingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 Ayat (1) dan (2) bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembagian.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 Ayat (1), urusan pemerintah yang menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan
- 6) Penyelenggaraan pendidikan
- 7) Penanggulangan masalah sosial
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- 10) Pengendalian lingkungan hidup
- 11) Pelayanan pertanahan
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Menurut Affan Gaffar (2006: 34), daerah otonomi adalah wilayah administrasi pemerintahan dan kependudukan yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian jenjang daerah otonom ada dua bagian, walau titik berat pelaksanaan otonomi daerah dilimpahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Adapun daerah provinsi, berotonomi secara terbatas yakni menyangkut koordinasi antar/lintas kabupaten/kota, serta kewenangan pusat yang dilimpahkan pada

provinsi, dan kewenangan kabupaten/kota yang belum mampu dilaksanakan maka diambil alih oleh provinsi. Secara konsepsional, jika dicermati berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, maka memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Disisi lain, pemerintah kabupaten/kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggungjawab di masa mendatang.

Menurut Affan Gaffar (2006: 36-37), Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten/daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.

- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah
- g. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah.
- h. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Menurut Rumajar Jeferson (2007: 37-43), asas-asas yang dianut dalam pelaksanaan otonomi daerah oleh pemerintah daerah meliputi:

a) Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan desentralisasi adalah pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat serta melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri

Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaan pada daerah otonom atau negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (Sesuai Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Bidang kewenangan yang mewarnai fenomena desentralisasi adalah bidang kepegawaian, budget kepegawaian dan penyesuaian berbagai rupa kebijaksanaan umum. Hal ini tertuang dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 2 dan dipertegas dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

- (1) Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana pada Ayat (1), Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisia, moneter dan fiskal serta agama.

b) Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau pada instansi vertikal di wilayah tertentu. Perbedaannya terletak pada titik laju menjauhi titik pusat. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang

diberikan kepada pemerintah di bawahnya yang selanjutnya urusan yang diberikan akan menjadi urusan rumah tangga daerah, jadi bukan pada perorangan seperti dalam asas dekonsentrasi (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

c) Asas Tugas Perbantuan

Apabila semua urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, maka ditinjau dari segi daya dan hasil guna kurang dapat dipertanggung jawabkan karena memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar. Asas tugas perbantuan yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi pada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam hal penyelenggaraan asas tugas perbantuan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuannya. Selanjutnya tugas perbantuan bukanlah sebagai asas pengganti dari asas desentralisasi dari urusan pemerintah pusat yang ditugaskan pada Pemerintah Daerah. Daerah yang mendapatkan tugas pembantuan wajib melaporkan dan mempertanggung jawabkan pada pemerintah pusat sesudah tugas dilaksanakan (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

F. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu dengan kajian yang relevan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Muhammad Arifin Siregar (2008)

Tesisnya berjudul: *Penerapan Tata Pemerintahan Yang Baik dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintahan Provinsi Bengkulu*. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Pengadaan Pengadaan barang dan Jasa pada Pemerintah Provinsi Bengkulu berdasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 95 tahun 2007 tentang perubahan ketujuh Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang pedoman pengadaan barang dan jasa pemerintah, yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Gubernur Bengkulu Nomor 910/20.b/B.4 Perihal Petunjuk Umum Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu Tahun Anggaran 2008.

Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dalam pengadaan barang dan jasa pada Pemerintah Provinsi Bengkulu belum dapat dilakukan dengan baik, karena kerangka hukum pengadaan yang tumpang tindih, peraturan yang mengatur berbagai aspek pengadaan pemerintah menjadi salah satu sumber kesimpang siuran, ketidak jelasan interpretasi, dan kesenjangan antara kebijakan pokok dengan pelaksanaannya, keterbatasan sumber daya manusia, sarana dan prasarana yang tidak dapat mendukung untuk melakukan pengadaan pemerintah dengan baik. Dalam upaya untuk mewujudkan pengadaan pemerintah yang baik, Pemerintah Provinsi Bengkulu melakukan beberapa program kegiatan yaitu, peningkatan kualitas sumber daya manusia, penetapan anggaran kegiatan pengadaan barang dan jasa berdasarkan ukuran kinerja, peningkatan sarana dan prasarana teknologi dan informasi yang mendukung terlaksananya layanan E-Procurement. Disimpulkan bahwa

penerapan tata pemerintahan yang baik dalam pengadaan barang dan jasa pada pemerintah provinsi Bengkulu belum sesuai dengan pedoman pengadaan barang dan jasa pemerintah.

2. Kodar Udoyono (2010)

Tesisnya berjudul: *E-Procurement dalam Pengadaan Barang dan Jasa untuk Mewujudkan Akuntabilitas di Kota Yogyakarta*. Tesis ini mengkaji tentang implementasi pengadaan barang dan jasa secara elektronik. E-Procurement merupakan terobosan dalam pelayanan publik untuk mewujudkan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Objek penelitian ini adalah pengadaan barang dan jasa secara elektronik di Kota Yogyakarta Tahun 2009. Metode yang digunakan dalam tesis ini yaitu studi kasus. Data penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam dan observasi dokumen. Temuan dari tesis ini adalah Pertama, dimensi fisibilitas dalam pengadaan barang dan jasa secara elektronik di Kota Yogyakarta tahun 2009 meliputi regulatif, teknokratis dan administratif, politik, dan kebutuhan masyarakat. Kedua, dimensi akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa secara elektronik di Kota Yogyakarta tahun 2009 meliputi meliputi regulatif, politik, dan keuangan. Dengan demikian, implementasi E-Procurement di Kota Yogyakarta tahun 2009 fisibel tapi tidak akuntabel.

G. Kerangka Pikir

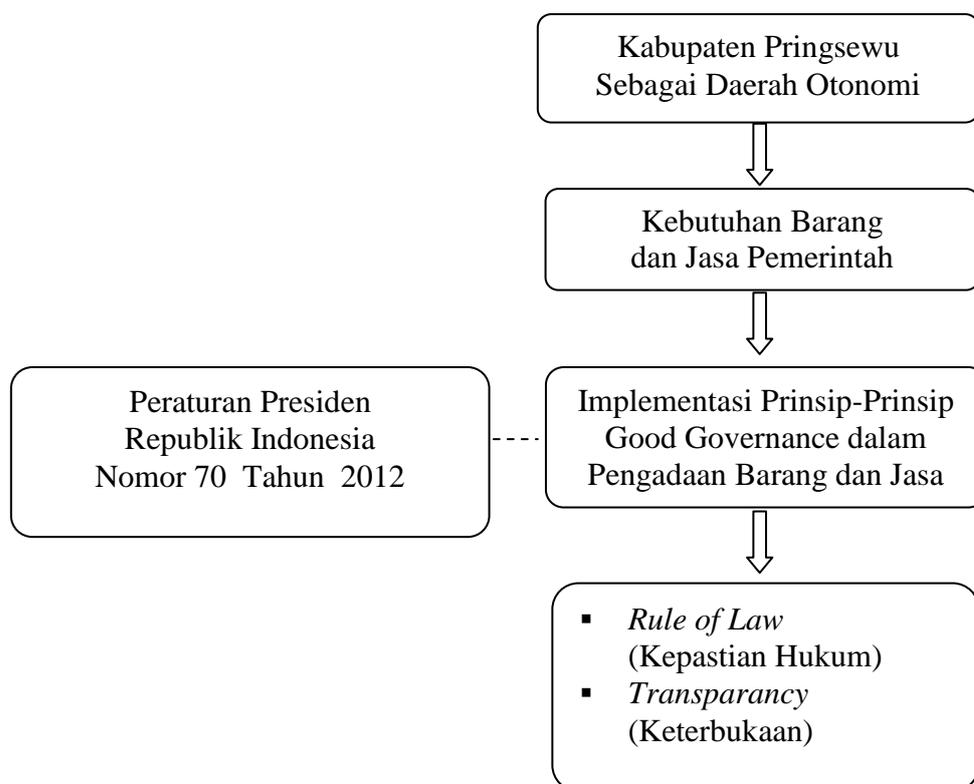
Kabupaten Pringsewu sebagai daerah otonom baru, memerlukan ketersediaan barang dan jasa secara memadai. Pengadaan barang dan jasa oleh Pemerintah Kabupaten Pringsewu merupakan hal yang penting, karena akan mempengaruhi

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.

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.

Penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pada Pemerintah Kabupaten Pringsewu dilakukan dengan berpedoman pada Perpres Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Kerangka pikir penelitian mengenai implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam pengadaan barang dan jasa pada Bagian Perlengkapan Sekretariat Daerah Kabupaten Pringsewu, yang mengacu pada pendapat Thoha (2000: 13-14), di antaranya *Rule of Law* dan *Transparancy*, sebagaimana dapat dilihat pada bagan sebagai berikut:



Gambar 2.
Bagan Kerangka Pikir Penelitian