

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.Latar Belakang Penelitian

*Governance* disini diartikan sebagai mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance* pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu sebagai aktor yang menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk aktif melakukan upaya tersebut.<sup>1</sup>

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, sebuah konsep baru yang semula diperkenalkan lembaga-lembaga donor internasional, yaitu konsep tata kelola pemerintahan yang baik, sekarang menjadi salah satu kata kunci dalam wacana untuk membenahi sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Lembaga internasional yang mengawali mempopulerkan istilah *governance* adalah Bank Dunia melalui publikasinya yang diterbitkan Tahun 1992 berjudul *Governance and Development*. Definisi *governance* menurut Bank Dunia adalah “*the manner in which power is exercised in the management of a country’s social and economic resources for development*”.

---

<sup>1</sup>Inovasi, Partisipasi , dan Good Governance 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia, Hetifah Sj. Sumarto, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 1-2

Berikutnya adalah Asian Development Bank (ADB) yang sejak tahun 1995 telah memiliki policy paper bertajuk *Governance: Sound Development Management*. Kebijakan ADB yang mengartikulasi empat elemen esensial dari Good Governance yaitu *accountability, participation, predictability, dan transparency*. UNDP kemudian membuat definisi yang lebih ekspansif, *governance* meliputi pemerintah, sektor swasta, dan *civil society* serta interaksi antar ketiga elemen tersebut (lihat UNDP, *Reconceptualising Governance: Discussion Paper No. 2:1997*). Dalam dokumen kebijakannya UNDP lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance*, yaitu mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, social dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>2</sup>

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjiwai setiap langkah *governance*.

*Good governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-per-orang atau

---

<sup>2</sup>Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance. 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia, Hetifah Sj. Sumarto, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 2

kelompok/organisasi tertentu.

Pengadaan barang/jasa merupakan salah satu proses tata kelola pemerintahan yang sangat penting. Proses pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah telah diatur secara terperinci dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai perubahan keempat dari Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010. Praktek pengadaan barang/jasa pemerintahan belum pada tataran melaksanakan prinsip-prinsip *Good Procurement Governance* yang berbasis pada asas partisipasi, transparansi, efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, dan keadilan.

Penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan umum pemerintah dalam pengadaan barang/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/jasa nasional pada perdagangan internasional.

Sistem pengadaan barang/jasa pemerintah yang efektif sangat penting dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan tata kelola 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. Ketidak beresan sistem pengadaan barang/jasa juga membuka peluang korupsi, menimbulkan banyak protes dan kecurigaan terhadap integritas proses pengadaan.

Langkah-langkah penunjang kesuksesan tata kelola pengadaan barang/jasa pemerintah dengan penambahan jumlah praktisi pengadaan dan pelaksanaan pelatihan tingkat dasar dan ujian untuk mendapatkan sertifikat bagi praktisi pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan inisiatif yang penting. Keahlian pengadaan hanya terbatas pada sekelompok kecil individu

dalam jajaran lembaga tertentu. Tidak ada kader praktisi pengadaan, dan tidak ada jalur karir atau sistem insentif yang jelas baik untuk manajemen proyek maupun manajemen pengadaan, pimpinan proyek dan kelompok kerja unit layanan pengadaan kembali menduduki posisi mereka sebelumnya setelah proyek selesai dilaksanakan. Hal ini telah menimbulkan fragmentasi dalam menghimpun pengalaman pengadaan di kalangan Pegawai Negeri Sipil.

Sebagai faktor penunjang berikutnya perlunya standar operasional prosedur sebagai acuan dan tata cara kerja yang baik, standar dan transparan sehingga kebutuhan untuk memperkuat pengawasan internal terutama kapasitas penegakan aturan dalam lembaga pemerintahan, termasuk pelaksanaan sanksi yang ketat dan tegas jika terjadi penyalahgunaan dan kinerja yang tidak baik. Sementara Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai perubahan keempat dari Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 memungkinkan untuk mengikuti prosedur tersebut. Dalam perkembangannya instansi pemerintah mulai berbenah dengan membentuk unit kepatuhan internal sebagai unit yang mengedepankan upaya-upaya preventif untuk menghindari terjadinya malpraktik dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Selain itu pemerintah juga telah membentuk lembaga-lembaga komisioner yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah ini sangat berperan penting terkait dengan penanganan keluhan terhadap isu korupsi yang menjadi tugas KPK dan persaingan yang tidak adil yang menjadi wewenang KPPU.

Disamping hal tersebut di atas, komitmen pimpinan unit organisasi yang membidangi dan berkaitan langsung untuk terlaksananya tata kelola pengadaan barang/jasa yang baik haruslah turut berperan serta aktif. Sehingga semua proses dari tahap-tahap pelaksanaan pengadaan barang/jasa dapat dikawal sesuai dengan norma dan aturan yang berlaku.

Begitu juga halnya penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengadaan barang/jasa dilakukan dengan berpedoman pada Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai perubahan keempat dari Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010. Mencermati kondisi pengadaan barang/jasa pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara saat ini juga belum menunjukkan hasil yang maksimal, hal ini disebabkan belum tersedianya unit layanan pengadaan yang independen sehingga harapan untuk terselenggaranya proses pengadaan yang baik, transparan dan akuntabel masih belum dapat diwujudkan dengan lebih baik. Perlu segera adanya perbaikan peraturan terkait pembentukan unit layanan pengadaan.

Kondisi unit layanan pengadaan yang ada saat ini masih dimungkinkan terjadinya intervensi dari berbagai pihak serta masih rawan terjadinya *conflict of interest*. Kelemahan sistem pengadaan barang/jasa pemerintah baik dari segi substansi hukum maupun budaya birokrasi organisasi dan aparatur yang belum menunjang terlaksananya pengadaan barang/jasa dengan baik, sehingga mengakibatkan timbulnya berbagai masalah yang akhir-akhir ini sering muncul dalam temuan aparat Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan maupun oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Unit Layanan Pengadaan Independen sebagai salah satu aktor penting yang berperan serta aktif dalam penyelenggaraan tata kelola pengadaan barang/jasa tersebut sudah selayaknya segera untuk diwujudkan pembentukannya, sehingga cita-cita untuk terciptanya *good procurement governance* pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan dapat segera terwujud dan terjamin pelaksanaannya. Apalagi pada saat ini Kementerian Keuangan dengan peraturannya nomor 13/PMK.01/2014 tentang Pengadaan Langsung Secara Elektronik dan nomor 233/PMK.01/2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Secara Elektronik sangat mendukung program pemerintah terkait percepatan

pengadaan barang/jasa pemerintah.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang penelitian sebagaimana diuraikan di atas, maka rumusan permasalahan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana Kondisi Unit Layanan Pengadaan yang saat ini telah dibentuk oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan?
- b. Bagaimana Implementasi Kebijakan dalam Pembentukan Unit Layanan Pengadaan pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan?
- c. Bagaimana Tahap-tahap Implementasi Kebijakan dalam Pembentukan Unit Layanan Pengadaan pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan dapat terpenuhi dan dilaksanakan dengan baik?
- d. Permasalahan apa saja yang berdampak langsung maupun tidak langsung menghambat Pelaksanaan Kinerja Unit Layanan Pengadaan pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan?
- e. Bagaimana Gambaran Unit Layanan Pengadaan Independen yang akan diwujudkan pembentukannya oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan?

## **1.3. Batasan Masalah**

Berdasarkan pada identifikasi masalah tersebut sebagaimana diuraikan di atas, peran Unit Layanan Pengadaan yang saat ini tersedia pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan didapati masih belum mencerminkan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini tercermin dari masih terdapatnya temuan-temuan aparat pengawas baik dari Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan maupun Badan Pemeriksa Keuangan yang mengindikasikan masih terdapatnya permasalahan-permasalahan dampak dari penyelenggaraan

pengadaan barang/jasa yang belum independen.

Penelitian ini dibatasi pada lingkup permasalahan *Analisis Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan*.

#### **1.4. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan identifikasi permasalahan tersebut maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah isi Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan ?
2. Apakah sumber daya manusia baik secara kuantitas maupun kualitas berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan ?
3. Apakah standar operasional prosedur yang baku dan terintegrasi untuk pelaksanaan layanan pengadaan yang baik berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan ?
4. Apakah struktur organisasi berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan ?

#### **1.5. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. Isi Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan.
2. Pengaruh sumber daya manusia baik secara kuantitas maupun kualitas terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan

- Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan.
3. Pengaruh standar operasional prosedur yang baku dan terintegrasi untuk pelaksanaan layanan pengadaan yang baik terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan.
  4. Pengaruh struktur organisasi terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan.

#### **1.6. Manfaat Penelitian**

Pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat positif baik secara teoritis maupun secara praktis. Secara teoritis diharapkan dapat menjadi tambahan pengetahuan baru serta menjadi salah satu terobosan dalam Implementasi Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan seberapa besar hubungan antara variabel bebas dengan variabel terikat.

Sedangkan manfaat secara praktis diharapkan dapat menjadi salah satu rekomendasi untuk Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan dalam rangka perwujudan *good governance* terkait perumusan kebijakan pembentukan Unit Layanan Pengadaan Independen sebagai salah satu peran aktif penyelenggaraan pengadaan barang/jasa pemerintah.