

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara dalam mencapai cita-cita perjuangan bangsa Indonesia mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945 membutuhkan peran serta seluruh komponen negara dalam penyelenggaraan negara melalui fungsi dan perannya masing-masing.

Indonesia adalah negara yang sedang berusaha menyelenggarakan proses pembangunan di segala bidang, terutama pembangunan di bidang ekonomi yang bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya secara menyeluruh.

Pemerintahan sebagai penyelenggara negara mempunyai peran yang signifikan dalam mencapai cita-cita luhur bangsa Indonesia. Pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) merupakan salah satu prasyarat dalam menciptakan *good goverment* dan *clear goverment* sehingga dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada penyelenggaraan pemerintahan dalam mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pasal 1 ayat (2) disebutkan sebagai berikut:

"Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari

praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya".<sup>1</sup>

Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyelenggara negara harus mematuhi asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi :

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara;
3. Asas proporsionalitas;
4. Asas profesionalitas dan;
5. Asas akuntabilitas.

Upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme tidak terlepas dari komitmen dan upaya pemerintah dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Upaya pencegahan tersebut dapat dilakukan melalui pengelolaan administrasi keuangan pemerintah yang akuntabel dan transparan, peningkatan integritas dan kapasitas Penyelenggara Negara, serta harmonisasi peraturan perundang-undangan khususnya terkait dengan perizinan dalam rangka peningkatan pelayanan publik, pembangunan, penyelenggaraan roda pemerintahan serta penegakan hukum (*law enforcement*) yang berkeadilan.

Akuntabilitas Penyelenggara Negara diukur melalui parameter kinerja sesuai jenjang dan fungsinya kelembagaan dalam melaksanakan tugas dan

---

<sup>1</sup> *Himpunan Peraturan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*, (Slawi: Bagian Hukum Setda Kabupaten Tegal, 2000).

kewenangan berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Menurut Undang-undang nomor 28 Tahun 1999 pasal 1 ayat (2) disebutkan sebagai berikut:

"Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lainnya yang fungsi dan pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku".<sup>2</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan dan pembangunan oleh Penyelenggara Negara baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak terlepas dari tata kelola keuangan negara/daerah melalui tata pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai suatu mekanisme dasar dalam manajemen keuangan negara. Struktur APBN dari sisi belanja mempunyai klasifikasi (1) belanja pegawai, (2) belanja barang dan jasa, (3) belanja modal, (4) pembayaran bunga, (5) subsidi, (6) belanja hibah, (7) bantuan sosial, dan belanja lain-lain.<sup>3</sup> Semua jenis belanja kecuali belanja pegawai dilakukan melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa yang berpengaruh langsung terhadap penyerapan anggaran untuk penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan. Jenis belanja modal terdiri atas belanja modal untuk (1) tanah, (2) peralatan dan mesin, (3) gedung dan bangunan, (4) jalan, (5) irigasi dan jaringan, Pemeliharaan Yang Dikapitalisasi, dan Fisik Lainnya.

Dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), belanja dikelompokkan berdasarkan kelompok belanja langsung dan belanja

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Jakarta: Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2006).

tidak langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun anggaran sebagai konsekuensi dari kewajiban pemerintah daerah secara periodik kepada pegawai yang bersifat tetap (pembayaran gaji dan tunjangan) dan/atau kewajiban untuk pengeluaran belanja lainnya yang umumnya diperlukan secara periodik. Adapun belanja langsung adalah belanja yang penganggarannya dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan berupa belanja pegawai (honorarium/upah) untuk melaksanakan program/kegiatan; belanja barang dan jasa ; dan belanja modal.

Pelaksanaan belanja daerah harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dapat dipertanggungjawabkan dalam wujud laporan akuntansi pemerintah yang akuntabel<sup>4</sup>.

Dalam tata kelola pemerintahan, pemerintahan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintahan di pusat dalam sinergitas pembangunan nasional yang adil dan merata. Dalam Undang-undang Dasar 1945 melalui amandemen kedua disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) disebutkan sebagai berikut:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Sedangkan dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan sebagai berikut:

---

<sup>4</sup> Ibid.

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Pemerintahan daerah menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (2) disebutkan sebagai berikut:

"Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".<sup>5</sup>

Pemerintah daerah merupakan institusi penting dalam pelaksanaan kehidupan bernegara. Sesuai peraturan perundang-undangan Indonesia, Pemerintah daerah merupakan pelaksana asas desentralisasi di mana pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusannya kepada daerah untuk dikelola secara mandiri. Dalam konteks ini Pemerintah daerah diberi kebebasan untuk mengatur dirinya sendiri dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga keberadaan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan mengedepankan prinsip-prinsip akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan, memberikan pelayanan dan melakukan pembangunan di segala bidang sesuai dengan kewenangannya membutuhkan tata pengelolaan keuangan daerah

---

<sup>5</sup> *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014*, (Slawi: Bagian Hukum Setda Kabupaten Tegal, 2015).

yang akuntabel yang dapat dipertanggungjawabkan baik kepada lembaga negara lain maupun kepada masyarakat secara umum. Tugas dan fungsi pemerintah daerah dapat dijalankan secara baik melalui pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan tertib sesuai peraturan perundang-undangan.

APBD, adalah rencana tahunan keuangan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan. Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja barang dan jasa pemerintah yang dibiayai oleh dana APBD dan dana hibah dari luar negeri harus benar-benar dipastikan secara tepat penganggaran meliputi input, output, outcome dan indikator kerjanya sehingga adanya transparansi dalam aspek pengelolaan APBD yang jauh dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Dari sisi belanja daerah, pemerintah daerah menyusun rencana kerja tahunan masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang dijabarkan melalui program dan kegiatan sesuai visi dan misi pemerintahan daerah. Program dan kegiatan mempunyai anggaran pembiayaan yang terformulasikan dalam APBD setiap tahunnya dan dalam pelaksanaan APBD tersebut membutuhkan mekanisme pengadaan barang dan jasa secara tertib baik secara administrasi maupun teknik pelaksanaannya.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah di daerah merupakan salah satu mekanisme dalam pelaksanaan APBD sebagai sarana untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, pelayanan kepada masyarakat dan proses pembangunan baik yang bersifat fisik maupun non fisik menuju kesejahteraan masyarakat di daerah.

Sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah pasal 1 ayat (1) disebutkan sebagai berikut:

"pengadaan barang dan jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan Barang dan jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa".<sup>6</sup>

Secara spesifik dalam rangkaian proses pengadaan barang dan jasa , tujuan dan sasaran pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah:

1. Barang dengan spesifikasi yang tepat sesuai dengan kebutuhan (right product);
2. Jumlah yang tepat sesuai rencana alokasi kebutuhan (right quantity);
3. Kualitas terbaik dengan sistem penyimpanan yang ideal (right quality);
4. Proses transportasi dan distribusi yang terencana dengan baik (right place);
5. Diserahterimakan tepat waktu sesuai jadwal dan rencana (right time);

---

<sup>6</sup> *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/jasa Pemerintah*, (Jakarta: SL Media, 2011).

6. Harga perolehan terbaik untuk barang terbaik dari penyedia terbaik (right price).<sup>7</sup>

Pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah merupakan tugas pokok pemerintah bukan untuk menghasilkan barang dan jasa yang bertujuan profit oriented, tetapi lebih bersifat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, pemerintah membutuhkan barang dan jasa dalam rangka meningkatkan pelayanan publik atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis, mengikuti prinsip dan etika serta berdasarkan metode dan proses pengadaan yang berlaku.

Proses pengadaan barang dan jasa tidak terlepas dari birokrasi pelaksana pengadaan barang dan jasa pemerintah. Organisasi pengadaan barang dan jasa terdiri dari:

1. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
2. Pejabat Pembuat Komitmen;
3. Unit Layanan Pengadaan/Pejabat Pengadaan; dan
4. Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan.<sup>8</sup>

Dinamika pembangunan daerah semakin meningkat setiap tahunnya seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks untuk mewujudkan pembangunan yang merata. Hal ini mempunyai konsekuensi logis terhadap alokasi anggaran untuk biaya pembangunan yang semakin besar pula. Dengan bertambah besar dana yang diperlukan untuk pengadaan barang dan jasa pemerintah, hal ini memerlukan perhatian dan penanganan

---

<sup>7</sup> *Supply chain management*, (Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, 2015), hlm. 2.

<sup>8</sup> Ibid

yang sungguh-sungguh dari Pemerintah daerah untuk menghindari kerugian bagi Negara. Kerugian tersebut antara lain, akan diperolehnya barang yang keliru, kurang baik kualitasnya, kurang sesuai kuantitasnya, kurang terpenuhi persyaratan teknis lainnya, terlambatnya pelaksanaan pengadaan serta penyerahan barang dan jasa yang diperlukan, sehingga tertundanya pemanfaatan barang dan jasa yang diperlukan, terhambatnya tingkat daya serap dana.

Semakin kompleksnya permasalahan dalam dunia pengadaan barang dan jasa seperti adanya perubahan regulasi di tengah-tengah tahun anggaran, persaingan pasar bebas, kemajuan informasi dan teknologi, semakin kuatnya persaingan antar penyedia barang dan jasa serta tingginya tingkat partisipasi masyarakat menjadikan proses pengadaan barang dan jasa tolak ukur dalam penilaian transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dapat digambarkan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dan evaluasi/laporan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui mekanisme peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah Kabupaten Tegal sebagai bagian dari struktur kekuasaan negara di daerah dengan semangat membangun masyarakatnya yang lebih sejahtera baik materiil maupun immateriil telah menyelenggarakan proses pengadaan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan pembangunan di

daerah dengan berpedoman pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Melihat kondisi tersebut diatas, penulis tertarik dengan mengadakan penelitian dalam bentuk tesis mengenai keterkaitan antara implementasi peraturan mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan akuntabilitas pemerintah daerah, dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah Terhadap Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Tegal”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat diambil suatu rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah beserta perubahannya?
2. Bagaimanakah implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Tegal?
3. Bagaimana keterkaitan implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Tegal?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tata pengelolaan pengadaan barang dan jasa pemerintah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah;
2. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Tegal;
3. Untuk membuktikan keterkaitan implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Tegal.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan sebagai masukan untuk perbaikan regulasi tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah sehingga tercipta tata pengelolaan pengadaan barang dan jasa guna menciptakan good government.
  - b. Penelitian ini diharapkan sebagai bahan kajian untuk pembaharuan implementasi kebijakan pengelolaan pengadaan barang dan jasa pemerintah guna mendukung terwujudnya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Tegal;

2. Secara praktis
  - a. Hasil penelitian ini dapat juga dijadikan bahan masukan bagi Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah (LKPP) sebagai regulator sekaligus operator bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah;
  - b. Di samping itu, hasil penelitian ini dapat juga dijadikan bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Tegal dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku;
  - c. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

## **E. Kerangka Konseptual Tesis**

### **1. Pengelolaan Pengadaan Barang dan Jasa**

Proses pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan seluruh proses pengadaan barang dan jasa oleh institusi atau lembaga pemerintah yang pembiayaannya baik sebagian maupun menyeluruh bersumber dari APBN/APBD.

Beberapa regulasi telah dibuat dan ditetapkan sebagai ketentuan yang harus ditaati dalam proses pengadaan barang dan jasa yang transparan dan mudah diawasi diantaranya Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah yang telah diubah keempat kalinya dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015.

Pengelolaan pengadaan barang dan jasa pemerintah di selenggarakan melalui tahapan-tahapan yang sistematis yaitu sebagai berikut:

- a. Tahap persiapan meliputi perencanaan umum terdiri dari identifikasi kebutuhan, anggaran, pemaketan pekerjaan, penyusunan organisasi pengadaan dan penyusunan Kerangka Acuan Kerja secara rinci.
- b. Tahap Pelaksanaan Pemilihan meliputi proses pengumuman dan pemasukan dokumen kualifikasi, evaluasi dokumen kualifikasi, pengumuman hasil kualifikasi, penyampaian undangan atau pengumuman pemasukan penawaran, penjelasan pemilihan, pemasukan dan pembukaan dokumen penawaran, evaluasi penawaran dan pembuktian kualifikasi (untuk pasca kualifikasi) dan penetapan pemenang, pengumuman dan sanggah.
- c. Tahap Penandatanganan dan Pelaksanaan Kontrak meliputi penunjukan penyedia barang dan jasa , penandatanganan kontrak, pengendalian pekerjaan, serah terima hasil pekerjaan, pelaporan dan penyerahan barang dan jasa kepada pengguna anggaran/pengguna akhir.

Sistem pengelolaan pengadaan barang dan jasa pemerintah juga terkait erat dengan para pihak yang terlibat dalam proses pelaksanaannya. Para pihak ini disebut organisasi pengadaan barang dan jasa sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 pasal 7 ayat (1) terdiri atas:

- a. Pengguna Anggaran / Kuasa Pengguna Anggaran;

- b. Pejabat Pembuat Komitmen;
- c. Unit Layanan Pengadaan (ULP) / Pejabat Pengadaan;
- d. Panitia / Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan.

Masing-masing organisasi pengadaan barang dan jasa harus memenuhi persyaratan akademik dan persyaratan kompetensi serta mempunyai tugas dan kewenangan sesuai yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta perubahannya.

## **2. Kebijakan**

Pengadaan Barang dan jasa oleh pemerintah melibatkan dana yang sangat besar melalui APBD/APBN setiap tahunnya sehingga pemerintah mempunyai tanggung jawab besar agar kebijakan dalam bidang pengadaan barang dan jasa yang mampu mendukung tujuan pembangunan nasional melalui sistem pengadaan yang tidak saja efisien dan efektif tetapi juga berorientasi pada perlindungan keamanan publik (*public safety*). Dalam rangka Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi dalam belanja pemerintah, maka pelaksanaan pengadaan barang/jasa wajib menggunakan sistem elektronik (*E-Procurement*).

Bentuk pengadaan barang dan jasa pemerintah dibagi dalam 5 (lima)

kategori, yaitu :

- a) Pengadaan barang;
- b) Pengadaan pekerjaan konstruksi;
- c) Pengadaan jasa konsultasi;
- d) Pengadaan jasa lainnya;

e) Pengadaan barang dan jasa dengan cara swakelola

Implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah di fokuskan pada terbentuknya pengadaan barang dan jasa yang bersih bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sebagai wujud akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pengadaan barang dan jasa yang bersih terbangun diawali dari komitmen dari pimpinan daerah dan organisasi pengadaan yang berperilaku anti korupsi dan mengantisipasi terjadinya penyimpangan dalam proses pengadaan. Untuk mewujudkan pengadaan barang dan jasa yang bersih dapat dilakukan 3 (tiga) proses yaitu:

1. Manajemen etika dan prinsip pengadaan;
2. Mempelajari modus dan Perilaku korupsi dalam pengadaan;
3. Identifikasi risiko pengadaan.

### **3. Pemerintah Daerah**

Kata Pemerintah dari perkataan inggris “government” dan Pernacis adalah “gouverment” yang kedua-duany berasal dari perkataan latinyang artinya kemudi. Secara Etimolog atau dalam bahas Indonesia pemerintah merupakan kata subyek yang berdiri sendiri. Sebagai subyek pemerintah adalah melakukan tugas atau kegiatan. Untuk menunjuk adanya subyek tertentu maka di belakang kata sambunnganya misalnya pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lain sebagainya.

Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara

Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi, asas dekosentrasi dan asas tugas pembantuan diwujudkan dalam fungsi-fungsi. diantaranya adalah fungsi otonom. Dengan adanya asas desentralisasi maka terbentuklah daerah otonom. Atau dengan kata lain merupakan pelaksanaan asas desentralisas.

Mengenai Pemerintah Daerah disebutkan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (setelah amandemen keempat) :

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesai dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintah daerah propinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintah Daerah propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

- d. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- f. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Definisi Pemerintahan Daerah di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 1, adalah sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan diatas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-

masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

#### **4. Akuntabilitas**

Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjaban yang dilaksanakan secara periodik<sup>9</sup>.

Akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah mencakup akuntabilitas administratif dan akuntabilitas profesional.<sup>10</sup> Akuntabilitas administratif dapat dilihat dari ketaatan terhadap standar operasional dan prosedur yang telah ditetapkan dalam ketentuan formal oleh Unit Layanan Pengadaan (ULP) maupu Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) dalam menyelenggarakan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Akuntabilitas profesional dapat dilihat dari kompetensi dan

---

<sup>9</sup> *Akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui sistem e-procurement*, Jurnal Adiministrasi Publik (JAP), Vol. 2, No. 2, Hal 344-349.

<sup>10</sup> ibid

keahlian para penyelenggara pengadaan barang dan jasa pemerintah. Bagi pejabat pembuat komitmen, pejabat pengadaan dan Pokja ULP harus mempunyai sertifikat keahlian yang merupakan tanda bukti pengakuan dari pemerintah atas kompetensi dan kemampuan profesional dibidang pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Akuntabilitas administrasi dan profesional menunjukkan pertanggungjawaban dari proses pengadaan barang dan jasa yang taat aturan, etika, keahlian, transparansi dan dapat dipertanggungjawabkan secara publik.

#### **F. Metode Penelitian**

Dalam melakukan suatu penelitian untuk mencapai tujuan yang diharapkan, umumnya diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, sehingga tujuan dapat tercapai secara utuh dan menyeluruh. Demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam penelitian ini, diperlukan suatu metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin di jangkau di dalam suatu penelitian dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya<sup>11</sup>.

Dalam penyusunan tesis yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Terhadap Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Tegal” penulis menggunakan beberapa metode dan langkah-langkah penelitian supaya

---

<sup>11</sup> Ronny Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Bandung: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 137-142.

diperoleh hasil yang optimal. Metode dan langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis sosiologis disebut pula penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan dimasyarakat.<sup>12</sup> Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.<sup>13</sup>

#### 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan yaitu penelitian deskriptif analisis yang mengandung pengertian bahwa penulis berusaha memberikan gambaran dan pembahasan mengenai peran dan tanggungjawab birokrasi, kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah Kabupaten Tegal.

Metode deskriptif analisis ini juga bertujuan untuk memberikan gambaran, gejala dan peristiwa yang terjadi dan memaparkan obyek

---

15. <sup>12</sup> Bambang waluyo, *Penelitian hukum dalam praktek*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2002), hlm.

16. <sup>13</sup> Bambang waluyo, *Penelitian hukum dalam praktek*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2002), hlm.

penelitian berdasarkan kenyataan secara kronologis dan sistematis kemudian diadakan penganalisaan tentang realitas tersebut yang dihubungkan dengan peraturan hukum yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

### 3. Sumber Data

Di dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan beberapa sumber data yang berkaitan ketentuan-ketentuan dalam pengadaan barang dan jasa dan implementasinya untuk mewujudkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Tegal yaitu :

#### a. Data primer

Data primer merupakan data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknis yang digunakan melalui wawancara dengan Personil Unit Layanan Pengadaan (ULP) dan Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) di Kabupaten Tegal.

#### b. Data sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.<sup>14</sup> Data sekunder ini mencakup:

1. Bahan Hukum Primer terdiri dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah

---

<sup>14</sup> Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm.173.

diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah beserta perubahannya serta Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP);

2. Bahan hukum sekunder dalam hal ini adalah yang memberikan penjelasan dan tafsiran terhadap sumber bahan primer, seperti buku ilmu hukum, jurnal hukum, media cetak dan elektronik, pendapat ahli bidang pengadaan barang dan jasa.

c. Data tersier

Data tersier adalah data yang memberikan informasi atau petunjuk tentang data primer dan data sekunder seperti abstrak, buku petunjuk, buku pedoman penulisan skripsi/tesis, indeks majalah dan lain-lain. Data tersebut diperoleh melalui:

1. Perpustakaan;
2. Bagian Hukum Setda Kabupaten Tegal;
3. RSUD dr. Soeselo Slawi Kabupaten Tegal;
4. Unit Layanan Pengadaan Kabupaten Tegal;
5. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Wawancara (*interview*)

Menurut Muhadjir *interview* ialah teknik pengumpulan data menggunakan pedoman berupa pertanyaan yang diajukan langsung kepada subyek untuk mendapatkan respon secara langsung.<sup>15</sup> Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara langsung dengan narasumber. Yang menjadi narasumber disini adalah Anggota Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan Kabupaten Tegal. Metode wawancara (*interview*) yang dipergunakan adalah wawancara (*interview*) bebas terpimpin yaitu dengan menggunakan daftar pertanyaan mengenai pokok-pokok yang akan ditanyakan dengan jawaban terbuka, hasil dari wawancara digunakan untuk melengkapi bahan hukum primer.

Dalam wawancara ini penulis akan menggali permasalahan yang menyangkut ketentuan-ketentuan dibidang pengadaan barang dan jasa pemerintah dan implemetasinya di Kabupaten Tegal , diantaranya:

1. Bagaimana tata pengelolaan pengadaan barang dan jasa pemerintah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah;
2. Bagaimana implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Tegal;

---

<sup>15</sup> Muhajir, Noeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1997), hlm. 104.

3. Bagaimana keterkaitan pelaksanaan kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah terhadap akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Tegal.

b. Studi kepustakaan

Yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mencari data dan informasi dengan bantuan macam-macam materi yang terdapat di perpustakaan, misalnya beberapa buku, majalah, naskah, produk undang-undang, catatan dan lain-lain.<sup>16</sup> Metode kepustakaan ini diambil karena dalam hal ini penulis mencoba untuk menelusuri peraturan perundang-undang yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dalam melaksanakan studi kepustakaan ini perlu ketelitian dan kejelian dalam mendalami undang-undang tersebut, sehingga diperlukan membaca dan memahami literatur-literatur yang ada kaitannya dengan judul. Lalu dengan melalui metode ini pula data-data tersebut penulis susun menjadi karya ilmiah.

5. Metode Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian lapangan yang merupakan data sekunder dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan asas-asas hukum atau konsep-konsep hukum, teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Analisis kualitatif yaitu analisis

---

<sup>16</sup> Kartono, Kartini, *Pengantar Metode Riset Sosial*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), hlm. 33.

terhadap data yang tidak bisa diukur atau dinilai dengan angka secara langsung.<sup>17</sup>

Data yang diperoleh dalam penelitian, kemudian diolah melalui proses editing, yaitu proses memeriksa dan meneliti data sekunder untuk mendapatkan data yang benar dan disusun secara sistematis dan terperinci. Data kualitatif disajikan dalam bentuk uraian hasil penelitian dan disusun dalam bentuk penulisan tesis.

Matthew B. Miles dan Michel Huberman menyatakan bahwa analisis data kualitatif dilakukan dengan tiga tahap yaitu: reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan/verifikasi.<sup>18</sup>

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan, pengabstraksian, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data dilakukan sebelum pengumpulan data, selama pengumpulan data dan sesudah pengumpulan data. Reduksi data sebelum pengumpulan data dilakukan ketika peneliti telah memutuskan kerangka konseptual wilayah penelitian, permasalahan peneliti dan pendekatan pengumpulan data yang akan diperolehnya. Reduksi data selama pengumpulan data adalah dengan cara membuat ringkasan, mengkode, menelusuri tema, membuat gugus-gugus, membuat partisi dan membuat memo. Reduksi data

---

<sup>17</sup> Moleong, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2001), hlm. 2.

<sup>18</sup> Miles, Matthew B. dan Michel Huberman Miles, *Analisis Data Kualitatif*, Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi. (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1992) hlm. 16-19

dilanjutkan terus sesudah penelitian lapangan, sampai laporan akhir lengkap tersusun.

Penyajian data adalah penyampaian informasi berdasarkan data yang diperoleh peneliti dari informan dan catatan dari literatur yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Penyampaian informasi ini disusun secara sistematis, runtut, mudah dibaca dan dipahami. Penyajian data disampaikan dalam bentuk narasi.

Sedangkan menarik kesimpulan/verifikasi adalah peninjauan ulang catatan-catatan lapangan dengan tukar pikiran untuk mengembangkan kesepakatan inter subyektif atau upaya yang luas untuk menempatkan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain. Atau secara singkat yaitu memunculkan makna-makna dari data yang harus diuji kebenarannya, kekokohnya dan kecocokannya yang merupakan validitasnya dalam penelitian ini.

#### **G. Sistematika Penulisan Tesis**

Suatu penulisan yang baik harus disusun secara runtut dan sistematis agar mudah dipahami isinya oleh pembaca, sehingga tujuan dari penulisan dapat tercapai. Hal tersebut berlaku pula dalam penyusunan tesis sebagai suatu karya final. Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, dimana ada keterkaitan antara bab satu dengan yang lainnya. Sistematika penulisan ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan. yang berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian,

kerangka konseptual tesis, metode penelitian dan sistematika penelitian tesis.

**Bab II** : Tinjauan Pustaka. Yang berisi tentang Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan pengadaan barang dan jasa dalam perspektif Islam.

**Bab III** : Hasil Penelitian dan Pembahasan. Berisi tentang Kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah, implementasi Pengelolaan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Tegal dan Korelasi Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah terhadap Akuntabilitas Pemerintah Kabupaten Tegal.

**Bab V** : adalah penutup, yang berisi kesimpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang bekepentingan.