

BAB II

TINJUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum *Collaborative Governance*

1. Pengertian *Collaborative Governance*

Ansell dan Gash mengistilahkan *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik.⁸ Dalam perspektif administrasi publik, kolaborasi merupakan kerja secara bersama atau bisa dikatakan bekerja bersama dengan beberapa pihak yang terkait di dalam suatu kegiatan untuk mencapai tujuan. Untuk mengetahui posisi kolaborasi dalam konteks administrasi publik dilakukan dengan mencermati konsep tersebut dari berbagai perspektif keilmuan. Dalam literatur administrasi publik sering digunakan terminologi *governance* untuk menjelaskan keterkaitan antar organisasi. Pengertian *governance* tidak sekadar pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik. Dalam buku

⁸ Muhammad Noor, Falih Suaedi, & Antun Mardiyanta, 2022, *Collaborative Governance Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik*, BILDUNG, Yogyakarta, hlm. 40.

Collaborative Governance New Era of Public Policy in Australia oleh Janine O'Flynn dan John Wanna dijelaskan bahwa kolaborasi bisa dilakukan pada organisasi pemerintah untuk memecahkan permasalahan yang kompleks serta untuk mencapai tujuan secara efektif dan tepat sasaran.

Uraian terkait makna dari konsep *collaborative governance* di atas memberi suatu pemahaman bahwasannya konsep *collaborative governance* merupakan bentuk kesadaran pemerintah akan keterbatasannya dalam mengeksekusi setiap kebijakan atau program apabila hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki. Keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan inilah yang kemudian mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan.⁹

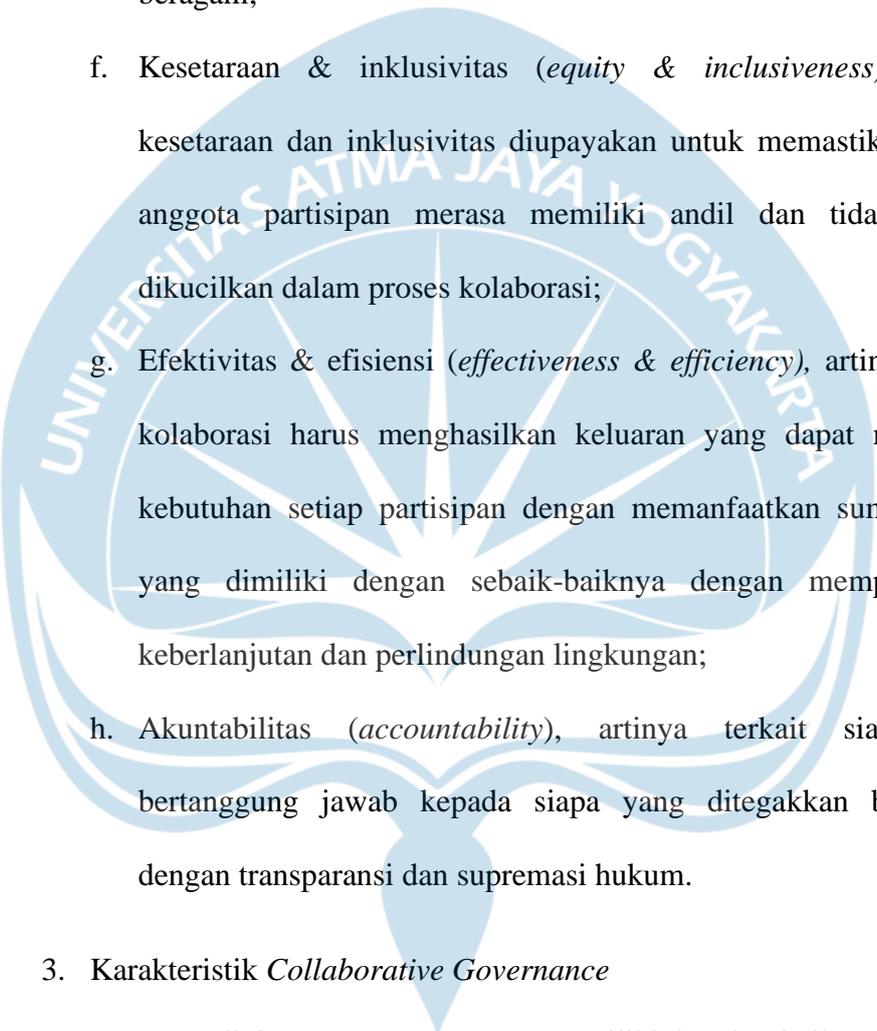
⁹Nurul Dwi Purwanti, 2016, *Collaborative Governance (Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-Isu Kontemporer)*, Center for Policy & Management Studies FISIPOL UGM, Yogyakarta, hlm. 174.

2. Prinsip-Prinsip *Collaborative Governance*

Collaborative Governance dalam perspektif organisasi publik dapat didasarkan pada konsep *good governance*. *United Nation (UN ESCAP)* merumuskan 8 (delapan) prinsip *good governance* sebagai berikut;¹⁰

- a. Partisipasi (*participation*), artinya partisipasi dapat secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan atau perantara yang sah. Partisipasi memberi jaminan adanya kebebasan berserikat dan berekspresi kepada semua pihak yang terlibat dalam kolaborasi dan terorganisasi;
- b. Tegaknya supremasi hukum (*Rule of law*), artinya adanya kerangka penegakan hukum yang adil dan tidak memihak sehingga hak-hak minoritas dapat terjamin;
- c. Transparansi (*Transparency*), artinya adanya ketersediaan informasi secara bebas, mudah diakses secara langsung, mudah dimengerti oleh semua pihak yang akan terpengaruh oleh suatu keputusan dan penegakannya;
- d. Daya tanggap (*responsiveness*), artinya kolaborasi mengharuskan setiap Lembaga dan proses yang ada untuk melayani/memenuhi kebutuhan para stakeholder dalam kerangka waktu yang wajar;

¹⁰I Gede E. Sentanu, Yuniawati A. Tirani, & Gadang S. Pradono, 2023, *Kolaborasi dan Analisis Stakeholder: Teori, Konsep, dan Aplikasi*, UB PRESS, Malang, hlm. 10.

- 
- e. Berorientasi konsensus (*consensus-oriented*), artinya adanya konsensus bersama yang harus dicapai secara bersama oleh setiap stakeholder yang memiliki latar belakang kepentingan yang beragam;
 - f. Kesetaraan & inklusivitas (*equity & inclusiveness*), artinya kesetaraan dan inklusivitas diupayakan untuk memastikan semua anggota partisipan merasa memiliki andil dan tidak merasa dikucilkan dalam proses kolaborasi;
 - g. Efektivitas & efisiensi (*effectiveness & efficiency*), artinya proses kolaborasi harus menghasilkan keluaran yang dapat memenuhi kebutuhan setiap partisipan dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan keberlanjutan dan perlindungan lingkungan;
 - h. Akuntabilitas (*accountability*), artinya terkait siapa yang bertanggung jawab kepada siapa yang ditegakkan bersamaan dengan transparansi dan supremasi hukum.

3. Karakteristik *Collaborative Governance*

Collaborative governance memiliki karakteristik utama yang membedakannya dari pendekatan tata Kelola yang lainnya, yaitu:

- a. Inklusivitas, yaitu melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang berbeda, termasuk pemerintah, sektor swasta dan masyarakat;

- b. Partisipasi aktif, yaitu semua pihak yang terlibat memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan;
- c. Pengambilan keputusan berdasarkan konsensus, yaitu keputusan diambil melalui proses deliberatif yang mengedepankan konsensus daripada mayoritas suara;
- d. Transparansi, yaitu proses pengambilan keputusan dilakukan secara terbuka dan akuntabel;
- e. Kolaborasi, yaitu kerja sama yang erat antara berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan bersama.

B. Tinjauan Umum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

1. Pengertian dan Tujuan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah bertujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagai berikut:

- a. Menghasilkan barang/jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, diukur dari aspek kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi dan penyedia;
- b. Meningkatkan penggunaan produk dalam negeri;

- c. Meningkatkan peran usaha makro, usaha kecil, dan usaha menengah;
- d. Meningkatkan peran perilaku nasional;
- e. Mendukung pelaksanaan penelitian dan pemanfaatan barang/jasa hasil penelitian;
- f. Meningkatkan keikutsertaan industri kreatif;
- g. Mendorong pemerataan ekonomi; dan
- h. Mendorong pengadaan berkelanjutan

2. Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan perjanjian tertulis antara Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)/Pejabat Pembuat Komitmen dengan penyedia barang dan jasa pemerintah.

Jenis kontrak dalam pengadaan barang dan jasa yang dilakukan pemerintah termasuk kontrak pembelanjaan karena menggunakan APBN untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atau disebut dengan *government contract*.¹¹ Adapun klasifikasi dari kontrak pengadaan adalah sebagai berikut:¹²

- a. Berdasarkan objek, yaitu kontrak pengadaan barang, kontrak konstruksi, konsultasi dan jasa lainnya;

¹¹Richo Andi Wibowo (ed), 2021, KONTRAK PEMERINTAH: Konsep, Ragam, Perkembangan, Regulasi dan Kebijakan, Kencana, Jakarta, hlm. 43.

¹²*Ibid.*, hlm. 44.

- b. Berdasarkan cara pembayaran, yaitu *Lump Sum*, *Unit Price* dan *Turn Key*;
- c. Berdasarkan waktu anggaran, yaitu *single year* dan *multi years*.

Kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah menjadi dasar pemerintah bertindak sebagai subyek hukum privat. Pemerintah menggunakan instrumen hukum perdata berupa kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan penyedia barang dan jasa pemerintah setelah melakukan proses pemilihan penyedia barang dan jasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Kebijakan untuk menentukan sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah harus dilakukan melalui perencanaan pengadaan. Perencanaan pengadaan meliputi identifikasi kebutuhan, penetapan barang/jasa, cara, jadwal, dan anggaran pengadaan barang/jasa.¹³ Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dituangkan dalam kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah harus mengatur secara jelas mengenai hak dan kewajiban antara keduanya dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan untuk menetapkan bentuk kontrak dalam kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah ditetapkan pemerintah dengan menyesuaikan dengan kebutuhan pengadaan barang/jasa berdasarkan RUP.¹⁴ Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menetapkan bentuk kontrak nilai

¹³ Riawan Tjandra. *Op., Cit.*, hlm. 52.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 42.

kontrak, jenis barang/jasa, metode pemilihan penyedia dan/atau resiko pekerjaan sesuai ketentuan peraturan perundangan.¹⁵ Bentuk kontrak terdiri atas bukti pembelian/pembayaran, kuitansi, surat perintah kerja (SPK), surat perjanjian, surat pesanan. Jenis kontrak pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 27 angka 1 dan 2 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah terdiri atas: kontrak lump sum, kontrak harga satuan, kontrak gabungan lumpsum dan harga satuan, kontrak terima jadi, dan kontrak payung. Jenis kontrak pengadaan jasa konsultasi terdiri atas; lumpsum,waktu penugasan, dan kontrak payung.

C. Landasan Teori

Teori-teori yang digunakan dalam penelitian tesis ini, meliputi:

1. Teori *Collaborative Governance*

Collaborative Governance adalah suatu pendekatan pengambilan keputusan dalam suatu sistem yang melibatkan berbagai aktor dan pihak yang terlibat secara bersama-sama dalam menghasilkan keputusan keputusan yang efektif dan efisien (Ansell & Gash, 2008).¹⁶

Konsep *Collaborative governance* mengandung nilai-nilai dasar.

Nilai-nilai dasar dari *collaborative governance* yaitu; a) adanya orientasi

¹⁵*Ibid.*, hlm. 142-143.

¹⁶Agus Winana, 2023, *Collaborative Governance: Teori & Praktik Dalam Perspektif Kebijakan Pertahanan*, CV. Aksara Global Akademia, Taronggong Kidul, hlm.13.

konsensus dalam pengambilan keputusan (tujuan); b) adanya kepemimpinan kolektif dalam kelembagaan (struktur); c) adanya komunikasi multiarah dalam hubungan kemanusiaan (interaksi); d) adanya berbagi sumber daya dalam aksi (proses).¹⁷

2. Teori Hukum Kontrak/Perjanjian

Teori hukum kontrak, sebagai berikut:

a. Teori Kontrak Secara Umum

Istilah kontrak berasal dari bahasa Inggris yaitu *contract*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *overeenkomst* (perjanjian). Pengertian kontrak diatur dalam Pasal 1313 KUH Perdata, yaitu “Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu pihak atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.” Definisi ini kemudian dianggap tidak jelas karena semua perbuatan dianggap sebagai perjanjian, tidak tampak asas konsensualisme dan bersifat dualisme.¹⁸ Sebagai bentuk koreksi terhadap definisi perjanjian dalam pasal 1313 KUH Perdata kemudian muncul teori baru terkait pengertian perjanjian yang dikemukakan oleh Van Dunne yaitu:” Perjanjian adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata

¹⁷ Kurniadi, *Op. Cit.*, hlm. 41.

¹⁸ Salim H. Sidik, 2019, HUKUM KONTRAK: Teori & Teknik Penyusunan Kontrak, Sinar Grafika Offset, Jakarta, hlm. 25.

sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.” Artinya, perjanjian harus juga menyangkut perbuatan sebelumnya atau yang mendahuluinya. Oleh karena itu, ada 3 (tiga) tahapan dalam membuat perjanjian, yaitu:¹⁹ “1) tahap *pra-contractual*, yaitu adanya penawaran dan penerimaan; 2) tahap *contractual*, yaitu adanya persesuaian pernyataan kehendak antara para pihak; dan 3) tahap *post-contractual*, yaitu pelaksanaan perjanjian.”

Keabsahan suatu kontrak atau perjanjian ditentukan oleh terpenuhinya syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu; “kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya; kecakapan untuk membuat suatu perikatan; suatu hal tertentu; dan suatu sebab yang halal. Syarat-syarat perjanjian ini meliputi syarat subjektif dan syarat objektif. Perjanjian yang tidak sesuai dengan syarat subjektif yaitu kesepakatan mereka yang mengikatkan diri dan kecakapan untuk membuat suatu perikatan, maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan. Sementara perjanjian yang tidak memenuhi syarat objektif yaitu suatu hal tertentu dan sebab yang halal, maka perjanjian tersebut batal demi hukum.”

Kontrak atau perjanjian juga harus mengandung unsur-unsur, sebagai berikut:²⁰ Unsur esensialia, yaitu unsur yang mutlak

¹⁹*Ibid.*, hlm. 26

²⁰Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 154-155.

harus ada agar perjanjian itu sah. Syarat-syarat adanya atau sahnya perjanjian ialah adanya kata sepakat atau persesuaian kehendak, kecakapan para pihak, objek tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan, dan kausa atau dasar yang halal; Unsur *naturalia*, yaitu unsur yang telah diatur dalam undang-undang sehingga apabila tidak diatur oleh para pihak dalam kontrak, maka undang-undang yang mengaturnya; Unsur *aksidentalia*, yaitu unsur yang nanti ada atau mengikat para pihak jika para pihak memperjanjikannya. Unsur ini merupakan unsur yang harus dimuat atau disebut secara tegas dalam perjanjian.

b. Teori Kontrak Pemerintah

Kontrak pemerintah dapat didefinisikan sebagai kontrak yang dilakukan oleh pejabat badan publik berdasarkan kewenangan dan batasan hukum publik dengan pihak di luar badan publik yang lazimnya adalah swasta.²¹ Definisi di atas menekankan 2 (dua) hal yaitu: *Pertama*, bahwa inti dari kontrak adalah ada satu pihak berjanji dengan pihak lain, atau kedua belah pihak saling berjanji untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu, dimana pihak yang melanggar dapat terkena konsekuensi hukum. Kedua, salah satu pihak adalah pejabat suatu badan publik sebagai representasi

²¹ Richo Andi Wibowo, *Op. Cit.*, hlm. 1

badan publik, dan pihak lainya itu merupakan pihak di luar badan publik itu sendiri.

Pemerintah sebagai subjek hukum mewakili 2 (dua) instansi sekaligus yaitu “jabatan pemerintahan dan badan hukum pemerintahan (*twee petten*).”²² Ruang lingkup kontrak pemerintah meliputi kontrak pengadaan dan kontrak non-pengadaan. “Perbedaan kontrak pemerintah dan kontrak non-pemerintah terletak pada tujuan pembuatan kontrak. Kontrak pengadaan bertujuan untuk pengadaan barang dan jasa, sedangkan pembuatan kontrak non-pengadaan bertujuan untuk pelayanan publik. Selain itu, kontrak pengadaan merupakan suatu kontrak yang bersifat pembelanjaan sedangkan kontrak non-pengadaan membawa penerimaan pendapatan.”²³

Kontrak pemerintah memiliki karakter khusus karena “kontrak pemerintah sejatinya tunduk pada 2 (dua) rezim hukum yaitu hukum publik dan hukum privat sehingga memiliki karakter hibrida. Artinya, meskipun pemerintah melakukan kontrak yang seharusnya tunduk pada hukum privat tetapi pemerintah juga tidak dapat melepaskan kedudukannya sebagai badan hukum publik yang tunduk pada hukum publik. Karakter hibrida dalam kontrak

²² *Ibid.*, hlm. 46

²³ *Ibid.*, 41-42.

pemerintah tidak berarti terjadinya pencampuran hukum (*mix law*). Masuknya hukum publik dalam kontrak pemerintah untuk mencegah timbulnya kerugian negara mengingat hukum kontrak yang diatur dalam Buku III BW memiliki sifat kelonggaran dalam penafsiran normanya (*aanvullend recht*).”²⁴

Kontrak pemerintah pada dasarnya merupakan bentuk tindakan pemerintah (*bestuurhandelingen*) dalam upaya menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik. Unsur-unsur tindakan hukum pemerintah yaitu:²⁵

- 1) Tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah (*bestuursorgaan*);
- 2) Tindakan dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*);
- 3) Tindakan dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*) di bidang hukum administrasi;
- 4) Tindakan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan umum;
- 5) Tindakan dilakukan berdasarkan norma wewenang pemerintah;

²⁴ *Ibid.*, hlm. 45.

²⁵ Anshori. Ilyas, & dkk, *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

- 6) Tindakan tersebut berorientasi pada tujuan tertentu berdasarkan hukum.

D. Batasan Konsep

Batasan konsep dalam penelitian tesis ini, meliputi:

1. *Collaborative* (Kolaborasi)

Kolaborasi adalah adanya pola dan bentuk hubungan yang dilakukan antar individu atau organisasi yang saling berbagi, saling berpartisipasi, dan saling bersepakat untuk melakukan kerjasama dan berbagi informasi, sumber daya, manfaat, tanggung jawab dalam melaksanakan cita-cita untuk tujuan bersama atau menyelesaikan masalah yang dihadapi bersama.

2. *Governance*

Governance adalah proses pembuatan kebijakan yang melibatkan negara (pemerintah), sektor privat maupun masyarakat madani dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan.

3. *Collaborative governance*

Ansell dan Gash mengistilahkan *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik.

4. Barang dan jasa pemerintah

Barang dan jasa adalah “semua bentuk produk dan layanan yang dibutuhkan oleh pengguna barang dan jasa” sebagai diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-08/MBU/12/2019 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara

5. Pengadaan barang dan jasa pemerintah

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah “kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.”

6. Kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah

Kontrak pengadaan barang/jasa yang selanjutnya disebut “kontrak pengadaan adalah perjanjian tertulis antara PA/KPA/PPK dengan penyedia atau pelaksana swakelola.”