**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Setiap pengelola anggaran yang dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA) untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, akan berhadapan dengan proses implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa untuk instansi pemerintah dan hanya sebagian kecil yang tidak melalui proses pengadaan barang/jasa yaitu pembayaran gaji pegawai. Mulai pengadaan keperluan sehari-hari perkantoran berupa alat tulis kantor sampai pembangunan jembatan Surabaya-Madura (Suramadu), didahului oleh proses pengadaan sebelum barang/ jasa digunakan/diserahterimakan. Implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa belum berjalan efektif, dengan fakta yang terjadi saat ini kasus tindak pidana korupsi yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kurun waktu tiga tahun terakhir adalah 64% terkait pengadaan barang/jasa pemerintah. Fakta lain ada beberapa kasus kerusakan infrastruktur jauh di bawah umur rencana, hal ini juga menunjukan bahwa, kualitas barang/jasa yang dihasilkan belum berkualitas baik sesuai dengan spesifikasinya.

Pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkan dengan

menggunakan metode dan proses tertentu untuk dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya.

Agar hakekat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik- baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan kepada filosofi pengadaan barang/jasa dan kebijakan, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku.

Kegiatan pelayanan publik dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi setiap Kementerian/Lembaga Non Kementerian/Pemerintah Daerah/ Institusi (K/L/D/I) diperlukan tersedianya sarana prasarana berupa barang/jasa. Kebutuhan barang/jasa tersebut untuk setiap tahun anggaran pada umumnya direncanakan dalam rencana kerja dan kegiatan masing-masing K/L/D/I yang penyusunannya dilaksanakan menjelang tahun anggaran baru. Kebutuhan terhadap ketersediaan barang/jasa sebagai unsur penunjang bagi berjalannya suatu proses kegiatan dalam rangka pelaksanaan kegiatan atau program program yang telah digariskan pada umumnya dianggarkan pada pos/beban anggaran pengeluaran belanja barang dan jasa. Untuk merealisasikan rencana belanja barang/jasa tersebut dilaksanakan melalui suatu proses atau beberapa tahapan kegiatan yang keseluruhannya disebut sebagai kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Ketentuan dan peraturan mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah relatif sangat dinamis dan berkembang responsif terhadap berbagai macam keadaan, seperti percepatan penyerapan anggaran dalam rangka menggerakan sektor *riil*, keperluan untuk penanganan darurat bencana alam, keperluan rahasia pemerintah sampai pemenuhan alat utama sistem senjata (*Alutsista*) Tentara Nasional Indonesia (untuk selanjutnya disebut TNI) serta Kepolisian Republik Indonesia. Sesuatu yang sangat populer saat ini adalah upaya untuk mengurangi peluang adanya pemborosan atau bahkan praktik korupsi kolusi dan nepotisme (untuk selanjutnya disebut KKN) yang rupanya sampai saat ini seolah merupakan sesuatu yang melekat dengannya.

Perkembangan dan dinamisnya bidang pengadaan barang dan jasa ditandai dengan adanya delapan kali revisi terhadap Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 (untuk selanjutnya disebut Keppres No. 80 Tahun 2003) sampai akhirnya Keputusan Presiden inipun dicabut dan tidak berlaku lagi sejak tanggal 1 Januari 2011. Sebagai gantinya adalah ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 (untuk selanjutnya disebut Perpres No. 54 Tahun 2010) Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada tanggal 6 Agustus 2010 di Bogor. Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang relatif lebih komprehensif diharapkan mampu untuk mengatur ketertiban dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa Pemerintah. Pemerintah memberi peluang seluas-luasnya kepada usaha kecil, usaha mikro dan koperasi untuk mengikuti tender paket pekerjaan pengadaan barang/jasa. Peraturan ini pun mengalami revisi lagi tentang ketentuan penunjukkan langsung penyedia jasa konsultasi pada Pasal 44 ayat (2) yang diubah dengan Perpres No. 35 Tahun 2011. Pada tanggal 31 Juli 2012 ditetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Latar belakang dikeluarkannya perubahan kedua Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tersebut dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah perlu didukung oleh percepatan pelaksanaan belanja Negara, yang dilaksanakan melalui Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Namun, evaluasi yang dilaksanakan terhadap Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 menunjukkan bahwa implementasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah masih menemui kendala yang disebabkan oleh keterlambatan dan rendahnya penyerapan belanja modal. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan penyempurnaan kembali terhadap Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 dimaksud, yang ditekankan kepada upaya untuk memperlancar pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (*de-bottleceking*), dan menghilangkan multitafsir yang menimbulkan ketidakjelasan bagi para pelaku dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dengan demikian, pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dapat dilaksanakan secara lebih efisien, dengan didukung oleh percepatan penyerapan anggaran.

Perundangan lain yang mengatur mengenai pengadaan barang/jasa adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa konstruksi yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi serta terakhir dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2000.

Kemudian perundangan lain yang mengatur mengenai pengadaan barang dalam tender adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (untuk selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999) melarang perbuatan pelaku usaha yang bertujuan menghambat atau bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, antara lain seperti pembatasan akses pasar, kolusi, dan tindakan lain yang bertujuan untuk menghilangkan persaingan. Tindakan lain yang dapat berakibat kepada terjadinya persaingan usaha tidak sehat adalah tindakan persekongkolan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sebagaimana diatur oleh Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

Pengaturan pemenang tender tersebut banyak ditemukan pada pelaksanaan pengadaan barang dan atau jasa yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah (*government procurement*), BUMN, dan perusahaan swasta. Untuk itu Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tidak hanya mencakup kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh Pemerintah, tetapi juga kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh perusahaan negara (BUMN/BUMD) dan perusahaan swasta. Berdasarkan Penjelasan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Dalam hal ini tidak disebut jumlah yang mengajukan penawaran (oleh beberapa atau oleh satu pelaku usaha dalam hal penunjukan/pemilihan langsung).

Salah satu bentuk tindakan yang dapat mengakibatkan persaingan tidak sehat adalah persekongkolan dalam tender, yang merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang oleh UU No. 5 Tahun 1999. Prinsip-prinsip umum yang perlu diperhatikan dalam tender adalah transparansi, penghargaan atas uang, kompetisi yang efektif dan terbuka, negosiasi yang adil, akuntabilitas dan proses penilaian, dan non-diskriminatif. Sejalan dengan hal tersebut, UU No. 5 Tahun 1999 juga mengatur tentang larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana digariskan pada Pasal 22. Persekongkolan tender (atau kolusi tender) terjadi ketika pelaku usaha, yang seharusnya bersaing secara tertutup, bersekongkol untuk menaikkan harga atau menurunkan kualitas barang atau jasa untuk para pembeli yang ingin memperoleh produk atau jasa melalui suatu proses pengadaan. Organisasi publik dan swasta sering bergantung kepada suatu proses yang kompetitif untuk memperoleh hasil terbaik dengan dana yang tersedia.

Harga rendah dan/atau produk yang lebih baik diinginkan karena mereka menghasilkan sumber daya yang dihemat atau dikurangi untuk digunakan pada barang dan jasa lainnya. Proses yang kompetitif dapat menghasilkan harga yang lebih rendah atau kualitas dan inovasi yang lebih baik, hanya ketika para perusahaan tersebut bersaing murni (sebagai contoh, menetapkan persyaratan dan kondisi secara jujur dan berdiri sendiri). Persekongkolan dalam tender dapat menjadi merusak apabila ia mempengaruhi pengadaan publik. Persekongkolan tersebut mengambil sumber daya dari para pembeli dan pembayar pajak, mengurangi kepercayaan publik dalam proses yang kompetitif, dan mengurangi manfaat suatu pasar yang kompetitif. Persekongkolan usaha bukan sekedar menimbulkan kerugian negara. Memang berbagai kondisi itu diduga menjadi penyebab tingginya tingkat korupsi dan kolusi, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa proyek pemerintah. Keadaan yang demikian menyebabkan hilangnya persaingan dan mengakibatkan penggunaan sumber daya yang tidak efisien serta menimbulkan pengaruh yang merugikan bagi kinerja industri dan perkembangan ekonomi.

Upaya yang ditempuh untuk menyelesaikan persoalan-persoalan dalam implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah dengan diwajibkannya pelaksanaan lelang dengan menggunakan Sistem Pelelangan Secara Elektronik (SPSE). Dengan sistem tersebut persekongkolan dalam proses pengadaan barang/jasa Pemerintah dapat ditekan sekecil-kecilnya.

Tata pemerintahan yang baik dan bersih (*Good Governance and Clean Government*) adalah seluruh aspek yang terkait dengan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan yang dimiliki Pemerintah dalam menjalankan fungsinya melalui institusi formal dan informal. Untuk melaksanakan prinsip *Good Governance and Clean Government,* maka Pemerintah harus melaksanakan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya secara efisien, serta mewujudkannya dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak *(independen*), serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak terkait (*stakeholders*) secara adil, transparan, profesional, dan akuntabel.

Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses Pengadaan Barang/Jasa

Pemerintah, diperlukan upaya untuk menciptakan keterbukaan, transparansi, akuntabilitas serta prinsip persaingan/kompetisi yang sehat dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dibiayai APBN/APBD, sehingga diperoleh barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggung-jawabkan baik dari segi fisik, keuangan, maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas Pemerintah dan pelayanan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ini dimaksudkan untuk memberikan pedoman pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang/Jasa yang sederhana, jelas dan komprehensif, sesuai dengan tata kelola yang baik.

Pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Peraturan Presiden ini diharapkan dapat meningkatkan iklim investasi yang kondusif, efisiensi belanja negara, dan percepatan pelaksanaan APBN/ APBD. Selain itu, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang berpedoman pada Peraturan Presiden ini ditujukan untuk meningkatkan keberpihakan terhadap industri nasional dan usaha usaha kecil, serta menumbuhkan industri kreatif, inovasi, dan kemandirian bangsa dengan mengutamakan penggunaan industri strategis dalam negeri. Selanjutnya, ketentuan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 diarahkan untuk meningkatkan ownership Pemerintah Daerah terhadap proyek/kegiatan yang pelaksanaannya dilakukan melalui skema pembiayaan bersama (cofinancing) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kebijakan umum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bertujuan untuk mensinergikan ketentuan Pengadaan Barang/Jasa dengan kebijakan-kebijakan disektor lainnya. Langkah-langkah kebijakan yang akan ditempuh Pemerintah dalam Pengadaan Barang/Jasa sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ini, meliputi:

1. peningkatan penggunaan produksi Barang/Jasa dalam negeri yang sasarannya untuk memperluas kesempatan kerja dan basis industri dalam negeri dalam rangka meningkatkan ketahanan ekonomi dan daya saing nasional;
2. kemandirian industri pertahanan, industri alat utama sistem senjata (Alutsista) dan industri alat material khusus (Almatsus) dalam negeri;
3. peningkatan peran serta Usaha Mikro, Usaha Kecil, koperasi kecil dan kelompok masyarakat dalam Pengadaan Barang/Jasa;
4. Perhatian terhadap aspek pemanfaatan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup secara arif untuk menjamin terlaksananya

pembangunan berkelanjutan;

1. Peningkatan penggunaan teknologi informasi dan transaksi elektronik;
2. Penyederhanaan ketentuan dan tata cara untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam Pengadaan Barang/Jasa;
3. Peningkatan profesionalisme, kemandirian, dan tanggung jawab para

pihak yang terlibat dalam perencanaan dan proses Pengadaan Barang /Jasa;

1. Peningkatan penerimaan negara melalui sektor perpajakan;
2. Penumbuhkembangan peran usaha nasional;
3. Penumbuhkembangan industri kreatif inovatif, budaya dan hasil penelitian laboratorium atau institusi pendidikan dalam negeri;
4. Memanfaatkan sarana/prasarana penelitian dan pengembangan dalam negeri;
5. Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk di Kantor Perwakilan Republik Indonesia; dan
6. Pengumuman secara terbuka rencana dan pelaksanaan Pengadaan Barang /Jasa di masing-masing Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Pemerintah Daerah/Institusi lainnya kepada masyarakat luas.

Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJ) merupakan bagian dari kebijakan publik. Tujuan dari pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna dalam hal ini adalah instansi pemerintah untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkan dengan menggunakan metode dan proses tertentu untuk mendapatkan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya dengan mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metoda dan proses pengadaan yang baku.

Permasalahan yang dapat diidentifikasi dalam implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa antara lain :

1. Masih adanya keluhan dari pengguna barang/jasa mengenai kualitas barang yang dilelangkan.
2. Harga barang yang ditawarkan belum mencerminkan harga pasar
3. Belum adanya persaingan yang ketat dalam proses pelelangan yang diindikasikan dengan jumlah peserta yang terbatas dan sebagian besar adalah para pemain lama.
4. Masih sering terjadi penyedia barang yang ditunjuk sebagai pemenang lelang tidak mampu melaksanakan pekerjaan sesuai kontrak yang disepakati.
5. Adanya perbedaan interpretasi diantara para pemangku kepentingan, maupun para implementator itu sendiri.
6. Adanya ketentuan yang inkonsisten dan tidak jelas.
7. Konflik kepentingan antar daerah
8. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, masih tinggi
9. Profesionalisme para pelaku pengadaan rendah.

Uraian permasalahan di atas menunjukkan bahwa, implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah yang diatur dengan Keppres 80/2003 kemudian diganti dengan peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 yang terakhir dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012, dalam perjalanannya masih ditemukan banyak sekali permasalahan untuk mencapai hasil pengadaan yang diinginkan. Permasalahan umum terjadi secara nasional, yaitu : (i). Hampir setiap pengadaan yang dilakukan oleh instansi pemerintah, kualitas tidak mencerminkan harga pasar dan (ii) terjadi perbedaan pemahaman antara para pelaksana kebijakan dengan para auditor dan para penegak hukum, (iii) pengadaan barang/jasa dilakukan adalah aman dari segi prosedur agar terbebas dari tuduhan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) tanpa memikirkan kualitas dari barang/jasa yang dihasilkan.

Kurang efektifnya implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa akan mengakibatkan barang/jasa yang dihasilkan tidak berkualitas baik seperti yang diharapkan. Sejalan dengan meningkatnya tuntutan masyarakat akan perluasan cakupan, kualitas hasil maupun tertib pembangunan telah membawa konsekuensi meningkatnya kompleksitas pekerjaan konstruksi, tuntutan efisiensi, tertib penyelenggaraan, dan kualitas hasil pekerjaan konstruksi masih jauh dari harapan. Permasalahan-permasalahan secara umum dan lingkupnya nasional yang telah diuraikan di atas, khususnya implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa yang belum efektif dan efisien terjadi secara spesifik dihampir seluruh instansi pemerintah, termasuk pada Balai Besar Wilayah Sungai Citarum, Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum.

Infrastruktur, yang sering disebut pula prasarana dan sarana fisik, di samping memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan kesejahteraan sosial dan kualitas lingkungan juga terhadap proses pertumbuhan ekonomi suatu wilayah atau region. Hal tersebut dapat ditunjukkan dengan indikasi bahwa wilayah yang memiliki kelengkapan sistem infrastruktur yang berfungsi lebih baik dibandingkan dengan wilayah lainnya mempunyai tingkat kesejahteraan sosial dan kualitas lingkungan serta pertumbuhan ekonomi yang lebih baik pula. Sebaliknya, keberadaan infrastruktur yang kurang berfungsi dengan baik mengakibatkan problem sosial dan lingkungan.

Pada kontek ekonomi, infrastruktur merupakan modal sosial masyarakat (*social overhead capital*) yaitu barang-barang modal esensial sebagai tempat bergantung bagi perkembangan ekonomi.dan merupakan prasyarat agar berbagai aktivitas masyarakat dapat berlangsung. Dengan kata lain, infrastruktur khusunya irigasi dalam pencapaian swasembada pangan merupakan katalisator di antara proses produksi, pasar dan konsumsi akhir. Keberadaan infrastruktur memberikan gambaran tentang kemampuan berproduksi masyarakat dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak mungkin dicapai apabila tidak ada ketersediaan infrastruktur yang memadai atau dengan kata lain infrastruktur adalah *basic determinant* atau kunci bagi perkembangan ekonomi.

Secara tidak langsung, pembangunan infrastruktur Pekerjaan Umum akan mendukung produktivitas sektor ekonomi lainnya sehingga mendorong peningkatan kondisi sosial-budaya kehidupan masyarakat. Sedangkan secara langsung terkait sektor konstruksi, infrastruktur Pekerjaan Umum juga akan menciptakan kesempatan kerja dan usaha. Beberapa studi menunjukkan adanya kaitan antara pembangunan infrastruktur terhadap Pendapat Domestik Bruto. Selajutnya dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1.

Pembiayaan Infrastruktur terhadap PDB dan APBN



Sumber : Renstra (2010-2014) Kementerian Pekerjaan Umum

Dari Tabel 1.1. di atas, jika pengeluaran pemerintah untuk pembangunan infrastruktur meningkat 40% maka dampak terhadap pertumbuhan PDB akan mencapai 2%. Namun, dampak pembangunan infrastruktur Pekerjaan Umum tidak semata-mata hanya dapat dianalisis secara kuantitatif mengingat kegiatan pembangunan infrastruktur Pekerjaan Umum tidak dalam wujud pembangunan fisik tetapi juga diarahkan untuk pengembangan masyarakat termasuk upaya untuk mengurangi tingkat kemiskinan serta kelestarian lingkungan yang tidak terlalu dapat dilihat dalam wujud fisik.

Pembangunan berbagai infrastruktur secara mikro dapat memberikan dampak ekonomi baik secara langsung maupun tidak langsung di sekitar lokasi pembangunan, dan secara makro juga dapat memberikan dampak bagi kawasan-kawasan lain yang menyediakan kebutuhan bagi pembangunan infrastruktur tersebut.

Walaupun secara konseptual stok kapital bersama-sama dengan produktivitas tenaga kerja sektor Pekerjaan Umum memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi, namun hal ini tidak berarti pembangunan yang tidak langsung terkait dengan penambahan stok kapital diabaikan begitu saja. Artinya program yang menyangkut pengentasan kemiskinan, pengelolaan lingkungan yang terkait dengan program pembangunan infrastruktur Pekerjaan Umum tetap perlu mendapat perhatian.

Pembangunan infrastruktur Pekerjaan Umum tidak semata-mata ditujukan terhadap penambahan kuantitas stok kapital, tetapi juga kualitas dari infrastruktur itu sendiri. Peningkatan kualitas infrastruktur akan memberikan dampak yang tidak kalah besar dibandingkan dengan stok kapital yang secara kuantitas lebih besar. Pilihan antara kualitas dan kuantitas stok kapital seyogyanya memperhatikan kondisi wilayah serta tujuan pembangunan infrastruktur Pekerjaan Umum itu sendiri.

Kementerian Pekerjaan Umum merupakan kementerian teknis yang bertanggungjawab untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan infrastruktur bidang Pekerjaan Umum antara lain : jalan dan jembatan, irigasi serta bangunan gedung. Berbagai bidang tersebut dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari persiapan konstruksi. Proses pembangunan dalam rangka penyediaan prasarana dan sarana fisik yang menjadi tugas pokok Departemen Pekerjaan Umum menyangkut pelaksanaan pembangunan infrastruktur yaitu Sumber Daya Air (Irigasi), Jalan dan Jembatan serta ke Cipta Karyaan.

Dalam pembangunan nasional, pembangunan infrastruktur, khususnya Irigasi mempunyai peranan penting dan strategis mengingat infrastruktur irigasi menghasilkan produk akhir berupa bangunan atau bentuk fisik lainnya, baik yang berupa prasarana maupun sarana yang berfungsi mendukung pertumbuhan dan perkembangan berbagai bidang, terutama bidang pertanian, sosial, dan budaya untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik materil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dewasa ini, pembangunan infrastruktur irigasi dimana termasuk salah satu jasa konstruksi merupakan bidang usaha yang banyak diminati oleh anggota masyarakat di berbagai tingkatan sebagaimana terlihat dari makin besarnya jumlah perusahaan yang bergerak di bidang usaha jasa konstruksi.

Sejalan dengan meningkatnya tuntutan masyarakat akan perluasan cakupan, kualitas hasil maupun tertib pembangunan telah membawa konsekuensi meningkatnya kompleksitas pekerjaan konstruksi, tuntutan efisiensi, tertib penyelenggaraan, dan kualitas hasil pekerjaan konstruksi.

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **”Kajian Efisiensi dan Efektivitas Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dalam Penyediaan Infrastruktur Irigasi (Studi kasus pada Balai Besar Wilayah Sungai Citarum)**

Fokus penelitian adalah meneliti kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah dengan pendekatan berfikir serba sistem, menggunakan piranti model simpal kausal tentang karakteristik masalah, karakteristik kebijakan dan lingkungan kebijakan.

* 1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan di atas, pernyataan masalah (*problem statement*) dalam peneltian ini yaitu : Efektivitas Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dalam Rangka Penyediaan Infrastruktur Sumber Daya Air Yang Berkualitas masih rendah. Mengacu pada pernyataan masalah tersebut, maka dapat diidentifikasi masalah penelitian sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah belum efektif?
2. Bagaimana model implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah ditinjau dari aspek Pengadaan Barang/Jasa sebagai sistem?
3. Apa yang menjadi variabel pengungkit pada Sistem Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah?
   1. **Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Dengan fokus pengkajian efektivitas implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur sumber daya air yang berkualitas (Studi Kasus pada Balai Besar Wilayah Sungai Citarum Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum), penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan pokok seperti diuraikan di atas dengan mempelajari serta mendalami beberapa variabel karakteristik masalah, karakteristik kebijakan serta karakteristik lingkungan kebijakan secara model berfikir serba sistem dalam implementasi kebijakan yaitu :

1. Efektif tidaknya implementasi pengadaan barang/jasa.
2. Kemampuan untuk mengembangkan suatu model yang rasional dan realistik dengan kenyataan dalam implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah.
3. Mendapatkan variabel pengungkit *(leverage)* dari Karakteristik Masalah, Karakteristik Kebijakan dan Karakteristik Lingkungan bagi penyempurnaan perumusan kebijakan pengadaan barang/jasa yang lebih efektif.

Kegunaan hasil penelitian ini mencakup dua aspek, yakni aspek pengembangan konsep atau teoritik implementasi kebijakan dan aspek guna laksana atau penerapan, yaitu :

1. Pengembangan ilmu dan atau memperkaya khasanah ilmu administrasi dalam implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah dengan menggunakan model berfikir serba sistem.
2. Guna laksana, penerapan atau kegunaan praktis berupa sumbangan pemikiran yang diharapkan bermanfaat bagi : (a) Pemahaman akan faktor-faktor yang berpengaruh dalam kajian implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa dalam rangka penyediaan infrastruktur Sumber Daya Air di Indonesia, khususnya pada Balai Besar Wilayah Sungai Citarum; (b) Implikasi manfaat praktis sebagai sumbangan pemikiran ataupun umpan balik bagi para pengambil keputusan kebijakan dan para implementor dalam mengkaji startegi baik kekuatan maupun kelemahan dalam implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah, agar dapat mewujudkan peningkatan kinerja pengadaan barang/jasa pemerintah yang kredibel dapat mensejahterakan bangsa.

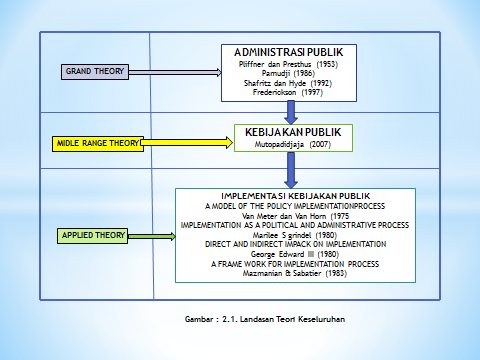
**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

**2.1. Kajian Pustaka**

Secara konseptual, kebijakan publik dipelajari oleh dua disiplin ilmu yaitu ilmu politik dan ilmu administrasi publik. Masing-masing disiplin ilmu tersebut memiliki sudut pandang yang berbeda-beda terhadap Kebijakan Publik. Hal ini dikarenakan masing-masing disiplin ilmu itu memiliki lokus dan fokus yang berbeda. Lokus ilmu politik adalah organisasi dan manajemen, sedangkan fokus ilmu administrasi negara adalah efektifitas dan efisiensi. Menurut konsep ilmu administrasi negara, kebijakan publik itu berasal dan dibuat oleh pemerintah (manajemen) sebagai fungsi dinamis dari negara (organisasi) yang ditujukan untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan.

Hubungan antara landasan Teori Umum *(Grand Theory)*, yaitu Administrasi Publik *(Public Administration)* yang memiliki keterkaitan dengan Teori Antara *(Middle Range Theory)* Kebijakan Publik *(Public Policy).* Teori Antara tersebut tidak lain merupakan induk keilmuan dari teori aplikasi *(Applied Theory)* yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu Implementasi Kebijakan Publik. Keterkaitan baik antara teori umum dengan teori antara, maupun keterkaitan antar variabel dalam teori aplikasi digambarkan dalam Gambar 2.1., sebagai berikut :



Gambar 2.1.

Landasan Teori Keseluruhan

**2.1.1. Lingkup Administrasi Publik**

Administrasi dan manajemen dalam suatu organisasi harus bergerak ditempat yang serba terbatas. Oleh karena itu, administrasi memiliki arti yang sangat luas. Definisi administrasi menurut Siagian (1997:3) yaitu “Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Atmosudirdjo (1986:46) menyebutkan bahwa “administrasi adalah penyelenggaraan bersama atau proses kerja sama antara sekelompok orang-orang secara tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan dan direncanakan sebelumnya”. Pendapat dari Simon (1996:3) yaitu “*Administration as the activities of group cooperating to accomplish common goals*”. Sedangkan pendapat White (1994:11) yaitu “*Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or militery, large scale or small scale etc*”.

Pendapat administrasi dari Siagian (1997:3), Simon (1996:3) dan White (1994:11) bahwa, administrasi mengandung faktor-faktor sebagai berikut :

1. Ada kelompok orang-orang yang terdiri dari dua orang atau lebih
2. Ada kerjasama diantara orang-orang tersebut
3. Ada tujuan yang hendak dicapai
4. Ada kegiatan yang diproses sebagai suatu sistem

Faktor-faktor tersebut merupakan keseluruhan yang tidak terpisahkan dalam kerangka mencapai tujuan bersama. Fungsi administrasi dan manajemen menurut Siagian (1997:103) yaitu "Fungsi-fungsi organik" dan “Fungsi-fungsi pelengkap". Keduanya memiliki kesamaan kepentingan dan saling mendukung dalam aktivitas kerja secara operasional.

**Fungsi organik yaitu seluruh fungsi yang mutlak harus dijalankan administrasi dan manajemen. Ketidakmampuan untuk menjalankan fungsi organik akan mengakibatkan kematian organisasi. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pelengkap adalah fungsi yang walaupun tidak mutlak harus ada, tetapi sangat berpengaruh terhadap kelancaran dalam pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan dengan secara efektif dan efisien.**

Pendapat di atas menjelaskan bahwa fungsi pelengkap ini meliputi sistem kerja, prosedur kerja dan tata kerja. Definisi ketiga unsur tersebut menurut LAN RI (1997:247) yaitu :

1. **Sistem kerja adalah rangkaian pekerjaan yang meliputi langkah-­langkah pekerjaan yang meliputi langkah-langkah pekerjaan yang berkaitan dalam bentuk prosedur kerja dan tata kerja secara tertib dan teratur.**
2. **Prosedur kerja adalah urutan langkah-langkah pekerjaan keterampilan yang berkaitan satu sama lain, dilakukan oleh lebih dari satu orang pekerjaan yang membentuk cara-cara pencapaian tujuan secara bertahap dari suatu kegiatan.**
3. **Tata kerja adalah pekerjaan yang berkaitan satu sama lain sehingga adanya suatu urutan tahap demi tahap serta jalan yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu bidang tugas.**

Sistem kerja, prosedur kerja dan tata kerja tersebut memaknai kelancaran dalam bekerja untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Administrasi merupakan kegiatan yang sangat luas dalam penyelenggaraan negara sebagaimana dikemukakan Soedjadi (1997:17) yaitu :

**Penyelenggaraan administrasi dalam suatu organisasi harus menjadi satu kesatuan dengan penyelenggara manajemen. Penyelenggara administrasi sering disebut dengan administrator dan penyelenggara manajemen sering disebut manajer. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena administrasi memiliki peran sebagai proses dan manajemen memiliki peran sebagai alat yang harus bergerak dalam satu wadah yaitu organisasi.**

Pencapaian tujuan organisasi memiliki tugas yang sangat luas. Karena harus bergerak dalam berbagai bidang yang berhubungan dengan proses kerjasama untuk mencapai tujuan organisasi. Salah satu tugas yang sangat penting dengan menentukan terhadap keberhasilan dengan mencapai tujuan.

Proses kerja yang harus dilakukan setiap organisasi menjadi berbagai bentuk kegiatan, sebagaimana menurut Tjokroamidjojo (1996:16) yaitu "Ditinjau dari segi perkembangan, administrasi dapat dibagi atas dua bagian besar, yaitu : (1) Administrasi negara (*Public Administration)* dan (2) Administrasi niaga *(Bussiness Administration)".* Secara khusus, administrasi negara terbagi ke dalam tiga unsur besar sebagaimana dikemukakan Tjokroamidjojo (1996:19) yaitu :

**Unsur administrasi negara adalah (a) Administrasi Keuangan, (b) Administrasi Kepegawaian, (c) Administrasi Material dan ketiga unsur administrasi tersebut memiliki tugas yang sama yaitu bertugas untuk mendapatkan, menggunakan dan mengendalikan.**

Administrasi publik (*public administration)* yang lebih dikenal di Indonesia dengan istilah administrasi negara, adalah salah satu aspek dari kegiatan pemerintah. Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan perumusan berbagai kebijakan negara Administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula pada tingkat implementasi kebijakan, karena memang adminstrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan politik.

Peranan administrasi negara dalam mewujudkan kebijakan-kebijakan politik serta mewujudkan rasa aman dan kesejahteraan masyarakat, melalui kegiatan yang bersifat rutin maupun pembangunan. Pemerintah memerlukan administrasi negara yang berdaya guna dan berhasil guna. Peran administrasi negara atau administrasi publik merupakan proses dalam perumusan kebijakan sebagaimana pendapat Nigro dan Nigro (1983:18) yaitu *"Public Administration has an important role formulating of public policy and thus a part of the political process".* Administrasi negara mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.

Pendapat Presthus (1975:3) administrasi negara mempunyai arti :

***Public administration may be defines as the art and science* of *design and carrying out public policy. As the scale and complex* of *government uncreased, civil sevants assumed a large role in policy making, in addition to their traditional and still mayor role of implementing polities designed by the elected master.* (Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai seni dan ilmu pengetahuan mendesain dan melaksanakan kebijakan publik. Skala dan kompleksitas dari urusan pemerintah yang semakin bertambah, asumsi pelayanan sipil merupakan pengaturan yang besar dalam pembuatan kebijakan, peran dari implementasi kebijakan untuk melengkapi kebiasaan yang didesain melalui pilihan mereka).**

Pendapat di atas diasumsikan bahwa administrasi publik mempunyai peranan penting di dalam pembuatan kebijakan publik. Pendapat lain mengenai administrasi negara yaitu menurut Pfiffner (1975:4) sebagai berikut : *Public administration involves the implementation of public which has been determine by representative political bodies.*

Definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan proses dari kebijakan-kebijakan pemerintah dalam kerangka mencapai tujuan publik. Lebih jauh Pfiffner (1975:6) menjelaskan sebagai berikut : *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policied, encompassing innumerable skills an techniques large numbers of people.*

Kegiatan yang dilaksanakan administrasi publik begitu luas dan spesifik dengan harapan agar tujuan dapat berjalan secara efektif dan efesien. Secara khusus administrasi negara untuk Indonesia telah didefinisikan LAN RI (1997:87), yaitu :

**Administrasi Negara Republik Indonesia adalah seluruh penyelenggaraan kekuasaan Pemerintah Negara Indonesia dengan memanfaatkan segala kemampuan aparatur negara serta segenap dana dan daya demi tercapainya tujuan Negara Indonesia dan terlaksananya tugas Pemerintah Republik Indonesia seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.**

Penyelenggaraan administrasi negara dapat berlangsung dengan efektif diimbangi dengan sumber-sumber yang lengkap dan tepat. Sumber manajemen, menurut Hasibuan (1997:27) sebagai berikut :

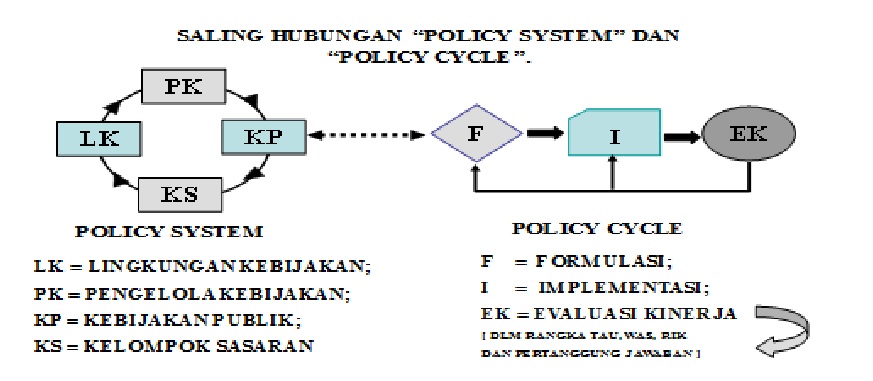
1. ***Man* (sumber daya manusia dengan keahlian tertentu sesuai dengan kebutuhan organisasi dalam mencapai tujuan).**
2. ***Money* (modal dalam bentuk uang untuk berbagai bentuk biaya, baik penggajian, penyediaan sarana dan prasarana dll).**
3. ***Materials* (alat untuk melaksanakan pekerjaan sebagai media yang digunakan untuk melakukan semua kegiatan oleh manusia).**
4. ***Minute* (waktu pelaksanaan pekerjaan, disesuaikan dengan target dan input lainnya untuk mewujudkan output yang ditentukan dalam rencana).**
5. ***Methods* (cara kerja yang digunakan untuk kelangsungan pekerjaan yang tertib dan teratur).**

Sumber-sumber tersebut tidak lain adalah untuk mengukur pelaksanaan dari administrasi negara baik dalam bentuk sumber daya, modal, alat, waktu pelaksanaan dan cara kerja agar berlangsung secara efektif.

**2.1.2. Lingkup Kebijakan Publik**

Sistem kebijakan menurut Mustopadidjaja (2007:7) adalah **“tatanan kelembagaan yang berperan atau merupakan wahana dalam penyelenggaraan sebagian atau keseluruhan proses kebijakan (formulasi, implementasi dan evaluasi) yang mengakomodasikan kegiatan teknis maupun sosiopolitis serta saling berhubungan atau interaksi antar empat factor dinamik, yaitu : (i) lingkungan kebijakan, (ii) pembuat dan pelaksana kebijakan, (iii) kebijakan itu sendiri, dan (iv) kelompok sasaran kebijakan”.**

Interaksi dan Proses Kebijakan dapat digambarkan berikut ini :



Gambar 2.2.

Interaksi Hubungan dan Interaksi Kebijakan Mustopadidjaja

Kebijakan publik adalah kebijakan suatu pemerintah untuk mengatur dan mengawasi aktivitas kepentingan umum. Menurut Mustopadidjaja, cetakan kelima (2007:5) dirumuskan sebagai berikut :

**Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas umum pemerintahan negara dan pembangunan**.

Dalam kehidupan administrasi negara, secara formal keputusan tersebut lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Kebijakan publik tidak lain adalah sebagai keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Pemahaman lainnya tentang kebijakan public disampaikan oleh Kartasasmita (1997 : 42) berikut ini :

**Kebijakan public merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (i) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (ii) apa yang menyebabkan atau apa yang mempengaruhinya, dan (iii) apa pengaruh dan dampaknya dari kebijakan publik tersebut.**

Dengan demikian pemerintah tidak melakukan sesuatupun adalah suatu kebijakan. Sebagai contoh apabila mekanisme pasar dimana ada keseimbangan antara kebutuhan dengan pasokan sehingga pasar menjadi stabil dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat lapisan bawah, maka pemerintah tidak perlu melakukan operasi pasar.

Menurut Wahab (2004 : 61) “**kebijakan dalam maknanya merupakan suatu deklarasi mengenai dasar pedoman bertindak , arah tindakan dan program mengenai aktivitas tertentu atau rencana**”. Sebuah aktivitas kelembagaan, hubungan antara kebijakan publik dan pemerintah sangat tertutup dan lebih tegasnya sebuah kebijakan tidak menjadi kebijakan publik sampai kebijakan tersebut diadopsi, diimplementasikan dan didukung oleh beberapa lembaga pemerintah. Jadi suatu kebijakan tidak dapat menjadi sebuah kebijakan publik apabila belum di implementasikan.

Kebijakan publik adalah suatu *Causal Loop Diagram* yang terdiri dari formulasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Dalam proses kebijakan selalu terdapat kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang nyata terjadi atau dapat dicapai dari implementasi atau pelaksanaan kebijakan. Menurut Winardi (1999:181) “**menegaskan bahwa *gap* adalah penyimpangan antara *Das Sollen* (standar) dengan *Das Sein* (situasi kenyataan yang diperoleh”** atau *a problem is a deviation from a standar )or from certain objectives to be reacted).*

Proses selanjutnya kita perlu memahami hubungan antara kebijakan publik dan kebijakan negara yang pada unsurnya dapat dilihat dari fungsinya. Menurut Silalahi (1989: 21) tingkat perumusan haluan negara meliputi:

1. **Tingkat kelembagaannya, sedangkan perumusan adalah mencanangkan dan menetapkan lembaga yang berperan sebagai perumusan kebijakan yang meliputi hal-hal sebagai berikut:**
   1. **Mempunyai wewenang untuk menetapkan atau menentukan kebijakan yang harus diikuti oleh pemerintah;**
   2. **Mempunyai wewenang untuk menyatakan kehendak publik dalam bentuk hukum;**
   3. **Secara penuh memegang *political authority.***
2. **Tingkat pelaksanaan haluan negara dalam pengertian administrasi negara mencakup tingkat pelaksanaan haluan negara dan sering disebut sebagai tingkat administrasi**.

Tingkat administrasi adalah berbentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden untuk dapat melaksanakan suatu haluan Negara. Adapun Undang-undang adalah menjadi kewenangan legislatif.

Dengan demikian dalam konsep demokrasi modern, menurut pemahaman Islamy (1994: 10) dikatakan sebagai berikut:

**Kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik *(public opinion)* juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara. Oleh karena itulah, maka kebijakan negara harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik.**

Uraian di atas dapat diartikan bahwa kebijakan publik merupakan produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah , mempunyai tujuan tertentu dan ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang adil, damai dan sejahtera.

**2.1.3. Lingkup Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan publik adalah tahapan yang sangat penting dalam  keseluruhan proses rangkaian kegiatan kebijakan publik, yaitu formulasi kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan.  Untuk mencermati proses implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu dipahami beberapa konsep tentang implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho (2003:158) **” pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya“.** Pada dasarnya ada 2(dua) jenis kebijakan publik adalah :(i) kebijakan publik yang dapat langsung dilaksanakan seperti : Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, dan lain-lain, (ii) kebijakan publik yang memerlukan turunannya atau peraturan di bawahnya atau memerlukan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan.

Pengertian implementasi menurut Shafritz, Russell dan Borick (2007:55) mengatakan bahwa :

***Implementation is the process of putting a government program into effect; it is the total process of translating a legal mandate, wheter an excutive under or an enacted statute, into appropriate program directives and structures that provide service or create goods* (implementasi adalah proses penempatan program pemerintah dalam proses pengejawantahan mandat berbentuk peraturan-perundangan yang menjadi program dan arahan terstruktur dalam menyediakan suatu layanan atau penyediaan barang/jasa)**.

Secara bahasa implementasi adalah penerapan atau pelaksanaan. Kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Keempat (2008:190) **“adalah rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan”**. Kebijakan memuat tiga elemen yaitu : (1) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai ; (2) Strategi dan taktik dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan ; (3) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk mempengaruhi atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana implementasi melibatkan organisasi yang berfungsi sebagai implementator.

William Dunn (2000:132) mendefiniskan implementasi kebijakan “**adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu”**. Implementasi kebijakan publik dalam upaya pencapaian hasilnya selalu menimbulkan berbagai kemungkinan sebagai akibat dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh administrator. Hasil yang dicapai dapat memenuhi harapan dari tujuan yang ingin dicapai dan sebaliknya dapat pula tidak berhasil mancapai apa yang diharapkan. Kondisi dimana implementasi suatu kebijakan mengalami kegagalan dikenal dengan istilah *implementation gap* yaitu suatu keadaan dimana proses kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh banyak faktor/variabel dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Mazmanian dan Sabatier (1983:20-21) telah merumuskan proses implementasi kebijakan dengan lebih rinci, adalah :

***Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decision. Ideally, that decision indentifies the problem(s) to addressed, stipulates the objective(s) to be pursued,and, in the variety of ways,”structures” the implementation process. The process normally runs throught a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementating agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impact-both intended and unintended-of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute***

Implementasi adalah melaksanakan keputusan kebijakan dasar berupa undang-undang, bentuk adalah peraturan yang dibuat oleh eksekutif. Idealnya, keputusan itu mampu mengidentifikasi berbagai masalah serta menetapkan tujuan yang ingin dicapai. Proses ini biasanya berjalan dengan beberapa tahapan dimulai dengan pengesahan undang-undang, diikuti oleh keputusan dari lembaga implementating dalam hal ini Peraturan Presiden. Agar tahap implementasi berjalan baik maka hendaknya dilakukan sosialisasi terlebih dahulu, sehingga kepatuhan kelompok sasaran dapat diidentifikasi dan bilamana diperlukan dapat pula merevisi kebijakan itu sendiri bilamana diperlukan.

Menurut Grindle (1980: 9-11) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi *(contents)* dan lingkungan *(contexts)* pelaksanaan kebijakan. Grindle menyatakan:

***The content of various policies also dictates the site of implementation…. The content of public programs and policies is an important factor in determining the outcome of implementation initiatives….Policy or program content is often a critical factor because of the real or potential impact it may have on given social, political, and economic setting. Therefore, it is necessary to consider the context or environment in which administrative action pursued.***

Pendapat ini didasarkan pada asumsi bahwa setelah suatu kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun program individu dan biaya telah disediakan maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi hal ini sering tidak berjalan mulus tergantung pada kemampuan pelaksanaan program yang dilihat dari isi dan konteks kebijakan. Isi kebijakan dalam konteks implementasi kebijakan mencakup: (1) *interests affected* (kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan);(2) *type of benefits* (jenis manfaat yang dihasilkan);(3) *extent of change envisioned* (derajat perubahan yang diinginkan);(4) *site of decision making* (kedudukan pembuat kebijakan);(5) *program implementers* (siapa pelaksana program); dan (6) *resources committed* (sumber daya yang dikerahkan).

Sedangkan kontek kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program adalah kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang mencakup: (1) *power, interest, and strategies of actors involved* (kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor terlibat); (2) *institution and regime characteristics* (karakteristik lembaga dan penguasa); dan (3) *complience and responsiveness* (kepatuhan serta daya tanggap pelaksana).

Implementasi kebijakan memerlukan berbagai kegiatan operasional yang rinci (detail), melekat, dan terintegrasikan dalam kehidupan administrasi sehari-hari (*every day administration life*) sehingga dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan kegiatan yang bersifat kompleks *(complicated)* sekaligus kritis *(critical)*. Oleh karena itu diperlukan kesadaran dan pemahaman oleh para pelaku/pelaksana kebijakan, terhadap kompleksitas pelaksanaan kebijakan sehingga dapat dirumuskan dan dilaksanakan upaya sistematis dan terencana.

Implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetisi dan berwawasan pemberdayaan. Hal ini dinyatakan oleh Wahab dalam Putra (2001:80) sebagai berikut:

**Implementasi suatu kebijakan publik biasanya terjadi interaksi antara lingkungan yang satu dengan yang lainnya melalui komunikasi dan saling pengertian dari para pelaku (aktor) yang terlibat. Kegagalan komunikasi biasanya terjadi karena pesan yang disampaikan tidak jelas, sehingga membingungkan penerima pesan. Kesalahan interpretasi menyebabkan perbedaan persepsi bahkan mempengaruhi pengertian masyarakat yang karena kebijakan.**

Komunikasi adalah kata kunci dalam rangka implementasi kebijakan. Komunikasi harus dilakukan dengan semua pemangku kepentingan, termasuk dengan kelompok-kelompok yang menentang suatu kebijakan dibuat. Cara persuasive perlu dilakukan sehingga tidak ada kesan pemaksaan suatu kebijakan yang akan merugikan kepentingan yang lebih besar.

Terjadinya proses saling pengertian dalam implementasi kebijakan publik, menurut Anderson dalam Putra (2001: 113) adalah: "**tergantung bagaimana usaha pemerintah dalam membangkitkan kepercayaan masyarakat secara psikologis dalam proses sosialisasi kebijakan tersebut”.** Pada dasarnya pemikiran ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat tercipta atas dasar usaha sosialisasi pemerintah dalam menciptakan kepercayaan atau akuntabilitas masyarakat .

John dalam Putra (2001: 164) mengemukakan bahwa **“implementasi kebijakan bersifat saling mempengaruhi dengan kebijakan-kebijakan yang mendahuluinya”.** Implementasi kebijakan publik merupakan kegiatan pengoperasian program yang mempunyai tiga pilar kegiatan, antara lain:

1. Organisasi, yaitu penataan sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program tersebut dapat berjalan.
2. Interpretasi, yakni penafsiran program agar menjadi rencana yang tepat sehingga dapat diterima dan dilaksanakan.
3. Penerapan, yaitu pelayanan sesuai dengan tujuan.

Pandangan tentang adanya output sebagai pengejawantahan dari implementasi kebijakan sebagai bentuk manivestasi dari proses fenomena di masyarakat. Hal ini dipertegas oleh pendapat ahli Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, (2002: 102) membatasi implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:

**Sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mecapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencangkup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.**

Perlu ditekankan di sini bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dari sekian tahap kebijakan publik. Hal ini berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan salah satu kriteria penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan di dalam memecahkan persoalan-persoalan publik.

Lineberry dalam Putra (2001: 81) menyatakan bahwa proses implementasi setidak-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

**(1) Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana; (2) Penjabaran tujuan keberhasilan aturan pelaksana (*Standar Operating Procedures/* SOP); (3) Koordinasi sebagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; (4) Pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana; (5) Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.**

Implementasi kebijakan dimaksud untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan dan dilaksanakan, serta apa dampak yang ditimbulkannya. Di samping itu, implementasi kebijakan tidak hanya terkait pada persoalan birokrasi administratif saja melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan, seperti Organisasi Kemasyarakatan. Hal ini untuk menghindari pertentangan dalam pelaksanaan antar-*implementers* (antara unit birokrasi dan non birokrasi) yang berpengaruh pada proses implementasi kebijakan.

Model-model implementasi kebijakan menurut Wayne Parsons dalam Tachjan cetakan kedua (2008:60), membagi garis besar perkembangan model implementasi kebijakan menjadi empat tahapan, yaitu :

1. ***The analysis of failure: Derthick (1972); Presman and Widavsky (1973);Bardach (1977)***
2. ***Rational (top-down) model to indetity factors which make for successful implementatition: Van Meter and Van Horn (1975);Hood (1976); Sabatier and Mazmanian (1979).***
3. ***Bottom-up critiques of the top-down model in term of the importance of other actors and organizational instructions. Lipsky (1971); Elmore (1978,1979); Hjern at al (1978)***
4. ***Hybrid theory implementation as : evolution (Megore and Wildavsky,1978); as learning (browne and Wildavsky,1984) as a policy-action continuum (Lewis and Flyinn,1978,1979); Berrett and Fudge,1981); inter-organizational analysis (Hjern,1982); (Hjern and Porter,1981); and policy type (Ripley and Franklin,1982);as part of policy sub system (Sabatier,1986); as a public sector management (Hughes,1994).***

Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Tachjan (2008:39) disebut sebagai *A model of the policy implementation process.* Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variable bebas saling berkaitan, yaitu :

* + - 1. Standar dan sasaran kebijakan
      2. Sumber daya
      3. Karakteristik lembaga pelaksana
      4. Komunikasi antar organisasi terkait dan aktivitas pelaksanaan,
      5. Sikap para pelaksana kebijakan
      6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Model (modifikasi) tersebut disajikan pada gambar di bawah ini.



Gambar 2.3.

Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn

Model implementasi kebijakan menurut kerangka pemikiran George Edwards III (1980:10), menyatakan bahwa, **“keberhasilan implementasi kebijakan public dipengaruhi oleh faktor-faktor : (a) komunikasi; (b) sumberdaya; (c) sikap implementor *(disposisions);* dan (d) struktur birokrasi pelaksana**”. Masing-masing faktor tersebut saling pengaruh mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan. Model implementasi kebijakan tersebut disajikan dalam gambar di bawah ini .



Sumber : George Edwards III (1980:148)

Gambar 2.4.

*Direct and Direct Impact on Implementation*

Model implementasi kebijakan, menurut Grindle (1980: 8 - 12). Kerangka pemikirannya adalah keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan *(content of policy)* dan konteks kebijakan *(context of policy)*. Isi kebijakan mencakup (a) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (b) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (c) derajat perubahan yang akan diinginkan, (d) kedudukan pembuat kebijakan, (e) siapa pelaksana program, dan (f) sumberdaya yang dikerahkan. Sedang konteks kebijakan mencakup : (a) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (b) karakteristik lembaga dan penguasa, dan (c) kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan. Di sini kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi,

pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Model (dimodifikasi) tersebut disajikan dalam gambar berikut :



Sumber : Marilee S. Grindle (1980:11)

Gambar 2.5.

*Implementation as a Political and Implementaiton*

Model kerangka analisis implementasi (*A framework for implementation analysis)*, disampaikan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983:22) dengan variabel yang lebih lengkap dibandingkan dengan model-model implementasi kebijakan yang disampaikan oleh para ahli lainnya, digambarkan di bawah ini :

**Tractability Problem**

* **Technical Dificulties**
* **Diversity Of Target group behavior**
* **Target group as a percentage on the poputation**
* **Extent of behavioral charge required**

**Ablity of statute to structure implementation**

* **Clear and consistent objectives**
* **Incorporation of adequate casual theory**
* **Initial allocation of financial resources**
* **Hierarchical Integration within and among implementing institutions**
* **Decision rulers of implementing agencies**
* **Reclulment of implementing officials**
* **Formsl access by out siders**

**Nonstatutory variables affecting implementation**

* **Socioeconomic conditions and technology**
* **Public support**
* **Attitudes and resources of constituency groups**
* **Support from sovereigns**
* **Commitment and lead crship skill of implelnting officials**

**Stage ( Dependent Variables) In the Implementation Proces**

**Policy Outpute of**

**Implementing**

**Agencies**

**Compliance**

**With police**

**Out by**

**Target groups**

**Actual**

**Impact**

**Of policy**

**outputs**

**Major revision**

**In statute**

**Percivord**

**Impacts**

**Of policy**

**Outputs**

Sumber : Sabatier dan Mazmanian (1983: 22)

Gambar 2.6.

*Variable involved in the implementation process*

Dari gambar di atas dapat diketahui bahwa bahwa variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan dalam proses implementasi kebijakan adalah : (1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan ( Karakteristik Masalah); (2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya (Karakteristik Kebijakan); (3) Pengaruh langsung berbagai variabel lingkungan terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakkan tersebut (Variabel Lingkungan).

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier (1983:32-38) menyebutkan karakteristik masalah yang mempengaruhi implementasi kebijakan dibagi menjadi beberapa parameter atau variabel-variabel , yaitu :

* + - 1. Tingkat Kesulitan Teknis dari masalah

Tingkat kesulitan teknis masalah akan mempengaruhi proses pencapaian tujuan dari suatu kebijakan. Suatu kebijakan memiliki tingkat kesulitan teknis (permasalahan ) yang berbeda-beda. Ada kebijakan yang secara teknis memiliki masalah yang mudah untuk dilaksanakan tetapi ada juga kebijakan yang secara teknis sulit untuk  dipecahkan (memiliki permasalahan kompleks).

* + - 1. Keragaman perilaku kelompok sasaran kebijakan

Hal ini menyangkut kelompok sasaran dari pembuatan suatu kebijakan atau dapat dikatakan masyarakat setempat yang dapat bersifat homogen ataupun heterogen. Kondisi masyarakat yang homogen tentunya akan lebih memudahkan suatu program ataupun kebijakan diimplementasikan, sementara itu dengan kondisi masyarakat yang lebih heterogen akan lebih sulit.

* + - 1. Prosentase kelompok sasaran terhadap total populasi

Dalam artian bahwa suatu program atau kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan ketika sasarannya hanyalah sekelompok orang tertentu atau hanya sebagian kecil dari semua populasi yang ada ketimbang kelompok sasarannya menyangkut seluruh populasi itu sendiri.

* + - 1. Cakupan perubahan budaya kerja.

Kebijakan bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan lebih mudah diimplementasikan dari pada kebijakan yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin sukar memperoleh implementasi yang berhasil. Perubahan perilaku ini sangat penting dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan mengingat beberapa teori mengatakan aspek perilaku lebih dominan berpengaruh dari aspek keterampilan.

Karakteristik kebijakan dibagi menjadi beberapa parameter yaitu :

1). Kejelasan isi kebijakan

     Kejelasan isi suatu kebijakan akan memudahkan kebijakan tersebut diimplementasikan. Isi kebijakan yang kurang jelas akan menimbulkan interpretasi berbeda dari para implementator sehingga hal ini akan menghambat implementasi suatu kebijakan. Disamping kejelasan isi suatu kebijakan harus sejalan dengan kebijakan diatasnya. sehingga tidak menimbulkan pertentangan antara kebijakan yang lebih tinggi dengan kebijakan dibawahnya.

2). Digunakannya teori kausal yang memadai

Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji. Namun,karena konteks dalam pembuatan kebijakan adalah menyangkut masalah sosial yang meskipun secara umum terlihat sama disetiap daerah, akan tetapi sebenarnya terdapat hal-hal yang sedikit banyak berbeda sehingga untuk mengatasi hal ini dapat dilakukan modifikasi.

3). Konsistensi aturan yang ada pada lembaga pelaksana

     Kebijakan teknis yang dibuat pelaksana seyogyanya selaras dengan kebijakan yang ada diatasnya apabila tidak terjadi maka penyebab terjadinya gap antara harapan dan output kebijakan yang salah dibawahnya.

4). Ketepatan alokasi dana

     Sumber daya keuangan adalah faktor tertentu untuk setiap program yang akan dilaksanakan sebagai penjabaran dari suatu kebijakan. Setiap program juga memerlukan dukungan pelaksana untuk melakukan pekerjaaan-pekerjaan administrasi dan teknis serta memonitor program.

5).Keterpaduan lembaga pelaksana.

Kegagalan program sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. Koordinasi akan menjembatani kemungkinan terjadinya *gap* antara kenyataan dan harapan.

6). Komitmen aparat pelaksana terhadap tujuan kebijakan

    Suatu kebijakan tidak ada artinya walaupun telah didukung secara ilmiah apabila dalam pelaksanaannya para implementator tidak mempunyai keterampilan dan komitmen. Keterampilan sangat penting dalam keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang ditunjukkan dengan kualitas pelaksanaan dan kemauan mengevaluasi hasil pelaksanaan.

    7). Keterbukaan/Akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi

    Dalam implementasi kebijakan suatu program memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat. Suatu kebijakan akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada diwilayahnya.

Mazmanian dan Sabatier (1983:30) juga menjelaskan bahwa peranan variabel lingkungan atau variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi kebijakan dibagi menjadi beberapa parameter yaitu :

1). Kondisi sosial, ekonomi dan teknologi

  Kondisi sosial ekonomi masyarakat dapat mempengaruhi pandangan mengenai kadar pentingnya suatu kebijakan tersebut  untuk dilaksanakan. Masyarakat yang sudah terbuka dan berpendidikan akan relatif lebih mudah menerima program-program pembaharuan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga kemajuan teknologi dapat membantu dalam proses keberhasilan implementasi program karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi informasi.

2). Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan

Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat disinsentif akan kurang mendapat dukungan publik. Dukungan publik biasanya terjadi dalam bentuk keterlibatan publik secara aktif dalam kegiatan.

1. Sikap dari kelompok-kelompok masyarakat

    Kelompok dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui beberapa cara antara lain :

    a. Kelompok masyarakat dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui  berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan.

    b.Kelompok masyarakat dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan pelaksana dan membuat pernyataan yang ditujukan kapada badan legislatif.

1. Dukungan dari badan-badan/lembaga-lembaga atasan yang berwenang.

Lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana dapat memberikan dukungan terhadap tujuan-tujuan undang-undang melalui jumlah dan arah pengawasan, penyediaan sumber-sumber keuangan, banyaknya tugas-tugas yang baru saling bertentangan dengan tugas yang lama.

* + - 1. Komitmen dan Keterampilan  Implementator.

     Tingkat keterampilan pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Aparat pelaksana harus memiliki keterampilan dan kompetensi yang cukup untuk mengimplementasikan kebijakan. Kurangnya keterampilan dan rendahnya tingkat pendidikan menyebabkan hasil kerja tidak akan maksimal.

Selanjutnya Sabatier dan Mazmanian (1983:39) mengatakan bahwa, implementasi adalah merupakan suatu proses yang dinamis**,** ditunjukan dalam gambar di bawah ini.



Sumber : Sabatier dan Mazmanian (1983: 40)

Gambar 2.7.

Diagram Alur Variable dan Tahapan Implementasi Kebijakan

Untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat, antara lain yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmnian (1983 :41) mengatakan :

1. ***The enabling legislation or other legal directive mandates policy objectives which are clear and consistent or at least provides substantive criteria for resolving goal conflicts.***
2. ***The enabling legislation incorporates a sound theory identifying the principal factors and causal linkages affecting policy objectives and gives implementing officials sufficient jurisdiction over target groups and other points of leverage to attain, at leastpotentially , the desired goals .***
3. ***The enabling legislation structures the implementation process so as to maximize the probability that implementing officials and target groups will perform as desired. This involves assignment to sympathetic agencies with adequate hierarchical integration , supportive decision rules , sufficient financial resource and adequate access to supporters .***
4. ***The leaders of the implementing agency process substantial managerial and political skill and are committed to statutory goals .***
5. ***The program is actively supported by organized constituency groups and by a few key legislators ( or a chief executive ) throughout the implementation process with the courts being neutral or supportive.***
6. ***The relative priority of statutory objectives is not undermined over time by the offergence of comflicting public policies or by changes in relevant socioeconomic conditions which weaken the statute’s causal theory or poltical support.***

Dari pandangan di atas terdapat 6 (enam) kondisi yang harus terpenuhi agar

implementasi berjalan efektif, yaitu :

1. Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal dan sumber daya;
2. Teori kausal yang memadai yang dapat memastikan bahwa suatu kebijakan didasarkan kepada teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan;
3. Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan;
4. Para pelaksana implementasi yang ahli dan memiliki komitmen;
5. Dukungan dari kelompok pemangku kepentingan dan penguasa di legislatif dan eksekutif;
6. Perubahan sosial ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan.

**2.1.4. Efesiensi dan Efektivitas Implementasi Kebijakan**

Penggunaan kata Efisiensi dan Efektif, jika ditinjau dari Oxford Advance Learner’s Dictionary of Current English, karangan A.S. Hornby adalah sebagai berikut:

Efesiensi adalah kemampuan untuk menghasilkan sesuatu dengan baik, menghasilkan sesuatu yang diperlukan dengan hasil yang memuaskan. (*Efficiency is capable, Abilities to perform duties well, producing a desired or satisfaction result).* Efektif adalah kemampuan untuk menghasilkan sesuatu yang diinginkan. (walaupun mengalami suatu tekanan/ akibat yang ada). (*Effective is having an effect; able to bring about result intended)*

Dilihat dari pengertian diatas, efisiensi adalah merupakan proses dalam menghasilkan sesuatu *output*, proses itu dapat dikatakan efisien jika dapat menghasilkan sesuatu dengan baik. Untuk itu diperlukan suatu tolak ukur tertentu untuk menentukan apakah proses tersebut sudah berjalan secara efisien atau tidak. Tolak ukur yang lazim digunakan adalah biaya (*cost*) dan waktu. (*time*). Contoh: biaya yang rendah, waktu yang singkat. Sedangkan pengertian efektif, lebih mengarah kepada hasil yang dicapai apakah hasilnya tepat sasaran atau tidak.

Menurut Mardiasmo (2009 : 4-5) efisiensi adalah pencapian output yang maksimum dengan input tertentu atau dengan penggunaan input yang terendah untuk mencapai output terentu. Efisiensi merupakan perbandingan output/input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output. Agar lebih jelas pemahaman mengenai efisiensi dan efektivitas dapat dilihat pada gambar berikut :

EFEKTIFITAS

EKONOMI

EFISIENSI

OUTCOME

NILAI INPUT

INPUT

OUTPUT

Sumber : Mardiasmo, 2009 : 5

Gambar 2.8.

Skema *Value for Money*

Pada dasarnya pengertian efektifitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektifitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara *input* dan *output*nya.

Istilah efektif *(effective)* dan efisien *(efficient)* merupakan dua istilah yang saling berkaitan dan patut dihayati dalam upaya untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Tentang arti dari efektif maupun efisien terdapat beberapa pendapat. Menurut Chester I. Barnard dalam Kebijakan Kinerja Karyawan (Prawirosentono, 1999 : 27), menjelaskan bahwa arti efektif dan efisien adalah sebagai berikut :

***When a specific desired end is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequences of the action are more important than the attainment of the desired end and are dissatisfactory,effective action, we shall say, it is inefficient. When the unsought consequences are unimportant or trivial, the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it specific objective aim. It is efficient if it satisfies the motives of the aim, whatever it is effective or not.* (Bila suatu tujuan tertentu akhirnya dapat dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut adalah efektif. Tetapi bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan mempunyai nilai yang lebih penting dibandingkan dengan hasil yang dicapai, sehingga mengakibatkan ketidakpuasan walaupun efektif, hal ini disebut tidak efisien. Sebaliknya bila akibat yang tidak dicari-cari, tidak penting atau remeh, maka kegiatan tersebut efisien. Sehubungan dengan itu, kita dapat mengatakan sesuatu efektif bila mencapai tujuan tertentu. Dikatakan efisien bila hal itu memuaskan sebagai pendorong mencapai tujuan, terlepas apakah efektif atau tidak).**

Disamping itu, menurut Chester Barnard, dalam Kebijakan Kinerja Karyawan (Prawirosentono, 1999 : 28), pengertian efektif dan efisien dikaitkan dengan sistem kerjasama seperti dalam organisasi perusahaan atau lembaga pemerintahan, sebagai berikut : *“Effectiveness of cooperative effort relates to accomplishment of an objective of the system and it is determined with a view to the system’s requirement. The efficiency of a cooperative system is the resultant of the efficiency of the individuals furnishing the constituent effort, that is, as viewed by them”.* (Efektifitas dari usaha kerjasama (antar individu) berhubungan dengan pelaksanaan yang dapat mencapai suatu tujuan dalam suatu sistem, dan hal itu ditentukan dengan suatu pandangan dapat memenuhi kebutuhan sistem itu sendiri. Sedangkan efisiensi dari suatu kerjasama dalam suatu sistem (antar individu) adalah hasil gabungan efisiensi dari upaya yang dipilih masing-masing individu).

Dalam bahasa dan kalimat yang mudah hal tersebut dapat dijelaskan bahwa : efektifitas dari kelompok (organisasi perusahaan) adalah bila tujuan kelompok tersebut dapat dicapai sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan. Sedangkan efisien berkaitan dengan jumlah pengorbanan yang dikeluarkan dalam upaya mencapai tujuan. Bila pengorbanannya dianggap terlalu besar, maka dapat dikatakan tidak efisien.

Menurut Peter Drucker dalam Menuju SDM Berdaya (Kisdarto, 2002 : 139), menyatakan : *“doing the right things is more important than doing the things right.* Selanjutnya dijelaskan bahwa: *“effectiveness is to do the right things : while efficiency is to do the things right”* (efektifitas adalah melakukan hal yag benar : sedangkan efisiensi adalah melakukan hal secara benar). Atau juga *“effectiveness means how far we achieve the goal and efficiency means how do we mix various resources properly”* (efektifitas berarti sejauhmana kita mencapai sasaran dan efisiensi berarti bagaimana kita mencampur sumber daya secara cermat).

Efisien tetapi tidak efektif berarti baik dalam memanfaatkan sumberdaya *(input),* tetapi tidak mencapai sasaran. Sebaliknya, efektif tetapi tidak efisien berarti dalam mencapai sasaran menggunakan sumber daya berlebihan atau lajim dikatakan ekonomi biaya tinggi. Tetapi yang paling parah adalah tidak efisien dan juga tidak efektif, artinya ada pemborosan sumber daya tanpa mencapai sasaran atau penghambur-hamburan sumber daya.

Efisien harus selalu bersifat kuantitatif dan dapat diukur *(mearsurable),* sedangkan efektif mengandung pula pengertian kualitatif. Efektif lebih mengarah ke pencapaian sasaran. Efisien dalam menggunakan masukan *(input)* akan menghasilkan produktifitas yang tinggi, yang merupakan tujuan dari setiap organisasi apapun bidang kegiatannya.

Hal yang paling rawan adalah apabila efisiensi selalu diartikan sebagai penghematan, karena bisa mengganggu operasi, sehingga pada gilirannya akan mempengaruhi hasil akhir, karena sasarannya tidak tercapai dan produktifitasnya akan juga tidak setinggi yang diharapkan. Penghematan sebenarnya hanya sebagian dari efisiensi. Persepsi yang tidak tepat mengenai efisiensi dengan menganggap semata-mata sebagai penghematan sama halnya dengan penghayatan yang tidak tepat mengenai *Cost Reduction Program* (Program Pengurangan Biaya), yang sebaliknya dipandang sebagai *Cost Improvement Program* (Program Perbaikan Biaya) yang berarti mengefektifkan biaya.

Efektif dikaitkan dengan kepemimpinan *(leadership)* yang menentukan hal-hal apa yang harus dilakukan *(what are the things to be accomplished),* sedangkan efisien dikaitkan dengan manajemen, yang mengukur bagaimana sesuatu dapat dilakukan sebaik-baiknya *(how can certain things be best accomplished).*

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa efektifitas kerja berarti penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan. Artinya apakah pelaksanaan sesuatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung pada bilamana tugas itu diselesaikan dan tidak, terutama menjawab pertanyaan bagaimana cara melaksanakannya dan berapa biaya yang dikeluarkan untuk itu.

Ciri-ciri yang melekat pada kebijakan-kebijakan pemerintah pada kenyataannya bersumber pada orang orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik yang pada akhirnya membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan pemerintah. Berbagai hal mungkin saja dilakukan oleh pemerintah, artinya pemerintah dapat saja menempuh usaha kebijakan yang sangat liberal dalam hal campur tangan atau cuci tangan sama sekali, baik terhadap seluruh atau sebagian sektor kehidupan. Kebijakan pemerintah dalam bentuknya yang positif pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu.

Efektivitas kebijakan Menurut Edwards III, ditentukan oleh 4 (empat) variabel penting, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap kecenderungan dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

**1. Komunikasi**

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (policy makers) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2011:97).

Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (target group) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Bilamana kita ingat kepada masa Orde Baru menurut salah satu tokohnya adalah Harmoko mengatakan, bahwa inti dari kepepimpinan adalah komunikasi. Bagi umat Islam kata komunikasi merupakan kata *tabligh* yang merupakan salah satu ciri kepemimpinan Nabi Muhammad. SAW.

Dalam kontek efektivitas implementasi kebijakan, menurut Edwards III (1980:17), dalam komunikasi terdapat 3 aspek yang penting, yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

1. Transmisi *(Transmission)*

Sebelum pejabat publik mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dalam suatu perintah pelaksanaannya telah dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi, yaitu :

1. Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil keputusan *(disagremeent of implementasi);*
2. Distorsi yang dapat ditimbulkan karena informasi melalui banyak lapisan hirarki birokrasi *(distortion may arise as information passes trought multiple layerss of the bureaucratic hierarchy)*
3. Penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan - persyaratan suatu kebijakan *(implememntators selective perception and disinclination to know about a policy’s requirements)*
4. Kejelasan *(Clarity)*

Jika kebijakan-kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima tetapi juga harus jelas *(clear)*. Kejelasan informasi yang disampaikan ini akan meminimalisir kemungkinan terjadinya distorsi atau penyimpangan informasi dari apa yang seharusnya atau dikehendaki oleh pemberi informasi. Melalui informasi dan proses komunikasi dan proses komunikasi yang jelas diharapkan tidak muncul misinterprestasi sehingga proses implementasi sehingga proses implementasi kebijakan bisa lebih mudah dilaksakanan dalam mencapai tujuannya.

Dalam konteks ini Edwards III mengidentifikasi terdapat 6 (enam) faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan yaitu (Edwards III, 1980:26) :

1. Kompleksitas kebijakan publik *(complexity of public policies);*
2. Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat *(the desire not to irritate segments of the public);*
3. Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan *(Lack of consenssus on the goals of a policy);*
4. Masalah-masalah dalam memberi suatu kebijakan baru *(the problems in starting up a new policy);*
5. Menghindari pertanggungjawaban *(Avoiding Accountability for policies);*
6. Sifat pembuatan keputusan pengadilan *(the nature of yudicial decision making).*

Keenam faktor yang mempengaruhi kejelasan informasi ini sering menjadi sesuatu yang krusial dalam proses komunikasi kebijakan. Kejelasan informasi yang dikomunikasikan adalah sesuatu yang sangat krusial dan sekaligus menjadi titik masuk yang menentukan bagi keberhasilan proses komunikasi kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan.

1. Konsistensi *(Consistency)*

Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung secara efektif, maka perintah-perintah harus konsisten dan jelas. Dari beberapa faktor yang menghasilkan komunikasi yang tidak jelas juga menyebabkan komunikasi yang tidak konsisten, yaitu (Edwards III, 1980:42):

(1). Kompleksitas kebijakan publik;

(2). Kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru;

(3). Banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan *(Multiple Objectives of mony policies).*

Dalam bukunya yang lain, The Polcy Predicament: making and implementing Public Policy. Edwards III (bersama Ira Sharkansky) mengemukakan bahwa satu alasan yang membuat keputusan-keputusan seringkali tidak konsisten adalah bahwa keputusan tersebut dipengaruhi oleh kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda.”One reason that decisions are inconsistent is they are influenced by interest parties –on both sides of an issue.”(Edwards III and Sharkansky, 1978;302). Hal demikian bisa dimaknai bahwa unsur lingkungan sosial politik sangat penting peranannya dalam proses implementasi kebijakan, khususnya dalam proses komunikasi. Jika masing-masing stakeholders (pemangku kepentingan) tidak memiliki kepentingan yang relatif sama dan cenderung mengedepankan kepentingan masing-masing. Maka hal demikian akan sangat mengganggu jalannya proses implementasi kebijakan.

Hal lain yang sangat penting dalam proses komunikasi kebijakan adalah soal bagaimana komunikasi itu disalurkan atau ditransmisikan, Jika proses penyaluran itu tidak didukung oleh kondisi lingkungan yang mendukung, misalnya karena rendahnya tingkat pendidikan masyarakat, maka proses transmisi itu akan terhambat karenanya. Begitu juga soal dukungan infrastruktur atau sarana dan prasarana komunikasi sangat berperanan dalam proses transmisi kebijakan, misalnya infrastruktur teknologi informasi yang terbukti sangat besar peranannya dalam proses transmisi atau penyaluran informasi dalam mencapai tujuan atau sasaran yang diharapkan, baik secara kualitas dan kuantitas yang diharapkan.

Dalam konteks ini Edwards III memberikan beberapa catatan akan beberapa hambatan umum yang biasa terjadi dalam transmisi komunikasi yaitu :

**Pertama terdapat pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi dan hambatan yang langsung dalam komunikasi kebijakan. Kedua, informasi yang disampaikan melalui berlapis-lapis hierarki birokrasi. Distorsi komunikasi dapat terjadi karena panjangnya rantai informasi yang dapat mengakibatkan bias informasi. Ketiga, masalah penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. (Edwards III, 1980: 17-18)**

Terkait dengan faktor konsistensi ini, Winarno (2005:128) memberikan penjelasan bahwa faktor-faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi dalam implementasi kebijakan publik biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggungjawaban kebijakan.

Proses implementasi kebijakan terdiri dari berbagai faktor yang terlibat mulai dari manajemen puncak sampai pada birokrasi tingkat bawah komunikasi yang efektif menuntut proses pengorganisasian komunikasi yang jelas ke semua tahap tadi, jika terdapat pertentangan dari pelaksana, maka kebijakan tersebut akan diabaikan dan terdistorsi.

Dalam mengelola komunikasi yang baik perlu dibangun dan dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif. Dalam kejelasan informasi biasanya terdapat kecenderungan untuk mengaburkan tujuan-tujuan informasi oleh pelaku kebijakan atas dasar kepentingan sendiri dengan cara mengiterprestasikan informasi berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri. Cara untuk mengantisipasi tindakan tersebut adalah dengan membuat prosedur melalui pernyataan yang jelas mengenai persyaratan, tujuan, menghilangkan pilihan dari multi interprestasi, melaksanakan prosedur dengan hati-hati dan mekanisme pelaporan secara terinci.

Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektifitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

**2. Sumber Daya (Resources)**

Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumberdaya *(resouces),* Implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementator kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. Pentingnya sumber daya mendapat perhatian penuh dari Edwards III (1980:53) yang menyatakan bahwa : “Implementation orders may be accurately transmitted clear, and consistent, but if implementers lack resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffectiffve.”

Seorang ahli dalam bidang sumber daya, Schermerchorn, Jr. (1994:14) mengelompokan sumberdaya ke dalam beberapa aspek yaitu: “ information, Material, Equipment, Facilities, Money, People”. Sementara Hodge (1996:14) mengelompokan sumberdaya kedalam: “Human recources, Material resources, Financial resources and information resources”. Pengelompokan ini diturunkan pada pengkategorian yang lebih spesifik yaitu sumberdaya manusia kedalam : “ *Human resources can be classified in a variety of ways: labors, engineers, accountants, faculty, nurses, etc”*. Sumberdaya material dikategorikan kedalam : Material resources-equipment, building, facilities, material, office, supplies, etc. Sumberdaya finansial digolongkan menjadi: “financial resources-cash on hand,debt financing, owner’s infestment, sale revenue, etc”. Serta sumber daya informasi dibagi menjadi: “Data resources –historical, projective, cost, revenue, menpower data etc”.

Edwards III (1980:11) mengkategorikan sumber daya organisasi terdiri dari: “ staff information, outhority: facilities: building, equipment, land and suplies “. Masing-masing unsur yang masuk dalam variabel sumber daya organisasi itu memiliki keterkaitan satu sama lainnya dalam mengoptimalkan peranan sumber daya dalam proses implementasi. Jika salah satu unsur sumber daya itu tidak berjalan dengan baik, maka akan berakibat pada lemahnya kinerja unsur sumber daya yang ada. Misalnya sumber daya keuangan dalam bentuk anggaran yang disediakan sangat besar peranannya dalam mempengaruhi unsur sumber daya berupa staf atau pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi tanggung jawabnya. Boleh jadi staf yang ada tersedia dalam jumlah cukup banyak dan didukung oleh kewenangan yang besar serta peralatan berupa bangunan dan gedung yang memadai, tetapi jika tidak didukung oleh sumber daya yang memadai secara kuantitas dan kualitas anggaran dalam bentuk alokasi yang tepat, maka keberadaan sumber daya organisasi menjadi terhambat karenanya.

Dalam kaitan ini Edwards III lebih lanjut mengemukakan bahwa sumberdaya tersebut dapat diukur dari aspek kecukupannya yang di dalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan;”Inssufficient resources will mean that laws will not be enforced , services will not be provided and reasonable regulation will not be developed” (1980:11). Dalam konteks yang lebih luas Tachjan (2006:135) menjelaskan bahwa:

**Sumber daya diposisikan sebagai input dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Secara ekonomis, sumber daya bertalian dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan oleh organisasi yang merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya kedalam output, sedang secara teknologis, sumberdaya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi.**

Menurut Edwards III (1980:53), sumberdaya merupakan hal penting agar implementasi kebijakan dapat berjalan secra efektif. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari :

1. Staf. Indikator yang mungkin paling penting dalam mengimplementasikan suatu kebijakan adalah staf. Staf mencakup jumlah yang mencukupi dan keahlian (skill) yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (street-level bureaucrat). Kegagalan yang sering terjadi dalam implemntasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementator saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan (Edwards III, 1980,54-55).
2. Informasi. Merupakan sumber daya kedua paling essensial dalam implementasi kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu : pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan (Edwards III, 1980:63). Kedua bentuk informasi tersebut memiliki keterkaitan sangat erat satu sama lainnya dan karenanya harus dilakukan secara simultan. Tidak bisa hanya salah satu bentuk informasi yang mendapat titik tekan dalam proses komunikasi tetapi harus dua-duanya sekaligus karena ujung sebuah kebijakan adalah munculnya sebuah kepatuhan dari pelaksana kebijakan dan juga masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan.
3. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementator di mata publik tidak dilegimitasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektifitas kewenangan. Disatu pihak, efektifitas kemenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektifitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya. Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta memiliki bentuk yang berbeda-beda, seperti misalnya : Hak untuk mengeluarkan surat panggilan, mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintahan di tingkat lebih rendah, membeli barang dan jasa, dan memungut pajak (Edwards III, 1980:66-67).
4. Fasilitas. Fasilitas fisik mungkin juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, implementator mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, dan mungkin saja memahami apa yang harus dilakukannya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung ( sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Fasilitas-fasilitas fisik dalam hal ini meliputi bangunan-bangunan (building). Perlengkapan (equipment), dan perbekalan (supplies) dan ruang terbuka (green spaces). Artinya keberadaan fasilitas fisik itu mempunyai dimensi yang sangat luas dan bukan hanya terfokus pada jumlah staf yang dimiliki, tetapi juga fasilitas dalam lingkup yang lebih luas, termasuk lokasi dimana fasilitas fisik dan juga non fisik itu berada. Keberadaan fasilitas fisik berupa bangunan yang mencukupi menjadi sesuatu yang sangat penting, begitu juga sarana dan prasarana fisik lainnya.

**3. Kecenderungan-kecenderungan, Sikap dan Perilaku (Disposisi)**

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Sebaliknya jika para implementator memiliki kecenderungan menghambat kebijakan, maka kondisi demikian akan sangat menghambat proses implementasi kebijakan. Bagaimana kecenderungan- kecenderungan atau sikap dan perilaku pelaksana kebijakan ini menjadi suatu yang sangat penting dalam proses implementasi kebijakan. Artinya sekalipun tersedia sarana dan prasarana yang memadai dan dalam jumlah yang cukup, tetapi jika pelaksana kebijakan itu memiliki kecenderungan atau sikap dan perilaku tidak seperti yang diharapkan oleh isi kebijakan, maka kondisi demikian akan sangat menghambat proses implementasi kebijakan.

Apabila sikap-sikap dan perspektif implementator berbeda dari pembuatan keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Hal ini dikemukakan oleh Edwards III (1980:89) sebagai berikut:

***If implementators are well-disposed toward a particular policy. They are more likely to carry out as the original decision makers intended. But when implementators” attitudes or prespectives different from the decision makers, the process of implementing a policy becomes infinetely more complicated.***

Beberapa kebijakan masuk kedalam “zona ketidak acuhan” (Zone of indifference) para administrator. Kebijakan-kebijakan tersebut mungkin merupakan konflik dengan pandangan kebijakan substansi para Implementator atau kepentingan pribadi atau organisasi meraka. Dalam hal inilah disposisi (kecenderungan-kecenderungan) menimbulkan hambatan terhadap implementasi.

***Some policies fall within the ‘zone of indifference’ of administrators, others elicit strong feelings. These policies may conflict with implementors’ substantive policy view ir their personal or organizational interest. It is here that disposition pose obstacles to implementation. (Edwards III, 1980: 114)***

Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi kebijakan bila implementator benar-benar tidak setuju dengan substansi suatu kebijakan. Kadang-kadang implementasi dihambat oleh keadaan-keadaan yang sangat kompleks, seperti bila para pelaksana menangguhkan pelaksanaan suatu kebijakan yang mereka setujui untuk meningkatkan kemungkinan-kemungkinan mencapai tujuan kebijakan lain yang berbeda. Tentang hal ini, Edwards III (1980:115) menyatakan sebagai berikut:

***Disposition may hinder implementation when implementators simply disagree with the substance of a policy and their disagreement leads them not to carry it out. In some instances top officials may refrain from establishing policies because their anticipate opposition. (occasionally, such recalcitrance may be in the public interest as bureaucrats refuse to angape improper actifities). Sometimes implementation is impeded by more complex situations, such as when implementors delay in implementing a policy of which they may approve in the abstract in order to increase the chances of achiefing another, competing policy goal.***

Unit-unit birokrasi yang berbeda mungkin mempunyai pandangan-pandangan yang berbeda-beda mengenai kebijakan. Ketidaksepakatan dalam dan antara badan-badan (intra and interegency) menghalangi kerjasama dan menghambat implementasi dalam suatu bidang kebijakan. Masing-masing badan terkait mungkin mempunyai prioritas-prioritas yang berbeda, komitmen-komitmen yang berbeda, dan cara-cara penanggulangan masalah yang berbeda (Edwards III 1980:116)

Mengubah personil dalam birokrasi pemerintah merupakan hal yang sulit dan tidak menjamin bahwa proses implementasi dapat berjalan lancar. Edwars III mengemukakan bahwa dalam satu teknik yang potensial untuk mengatasi masalah kecenderungan para implementator adalah dengan merubah sikap (kecenderungan-kecenderungan) implementator melalui insentif-insentif.” Another potential technique to deal with the problem of implementor’s dispotisions is to alter the dispotisions of exixting implementors through the manipulation of incen tives”(Edwards III, 1980:107).

Disamping itu, ada beberapa faktor-faktor yang menjadi perhatian mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan, yang terdiri:

1. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat (Edwards III, 1980: 90-91).
2. Insentif. Hal ini merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat parapelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi (Edwards III, 1980:107).

**4. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure)**

Birokrasi merupakan salah-satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Franklin mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat (Winarno, 2005:149-160) yaitu:

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (publik affair).
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hirarkinya.
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
5. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
6. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidak efektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik.

Menurut Edwards III (1980:125), terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu prosedur-prosedur kerja standar (SOP = Standart Operating Procedures) dan fragmentasi. Untuk lebih jelasnya, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Standard Operating Procedures (SOP)

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersiffat rutin didesain untuk situasi tipikal dimasa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi. Meskipun SOP dapat menyebabkan masalah-masalah implementasi, SOP juga dapat berguna. Organisasi-organisasi dengan prosedur perencanaan yang fleksibel dan kontrol yang memadai atas program-program fleksibel dapat lebih beradaptasi terhadap tanggung jawab baru daripada birokrasi tanpa karakteristik seperti ini.

*Standard Operating Procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas" (Winarno, 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sector public dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Lebih jauh lagi, Edwards III (1980:142) menjelaskan bahwa:

**SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-­tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi".**

**Lebih lanjut, ia menambahkan:**

**Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru dari pada birokrasi­-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini (Edwards III, 1980: 142).**

b. Fragmentasi

Fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan, dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Edwards 111 (1980:134), menyatakan bahwa fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi, *"Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units"* (fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi). Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka; semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi.

Menurut Edwards III (1980:137), fragmentasi berimplikasi terhadap difusi tanggung jawab, dan hal ini akan membuat koordinasi kebijakan menjadi sulit. Sumber-sumber dan kewenangan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah secara komprehensif sering kali terdistribusi di antara banyak unit-unit birokrasi. Edwards III (1980:143), menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

Berikut ini adalah hambatan-hambatan yang terjadi dalam fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Budi Winarno, 2005:153-154):

**Pertama, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu kedalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yuridis yang terbatas alas suatu bidang, maka tugas ­tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk.**

**Kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.**

Dari beberapa model implementasi kebijakan yang dipaparkan di atas, khususnya model yang dikemukakan oleh Edwards III dapat disimpulkan bahwa masing-masing unsur yang dikemukakannya itu unsur komunikasi, sumber daya,disposisi dari struktur birokrasi adalah sebuah sistem yang keberadaannya saling­ mempengaruhi, tidak terkecuali masing-masing sub-unsur yang ada di dalam keempat unsure tersebut. Meskipun diyakini masih banyak unsur-unsur lain yang bias dikemukakan, namun Edwards III senantiasa berfokus kepada pengaruh langsung dari komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan. Diyakini masing-masing faktor tersebut disamping secara langsung mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan, secara tidak langsung mereka juga mempengaruhi implementasi melalui dampak/pengaruh satu terhadap lainnya serta adanya saling ketergantungan dan akhirnya membuat simpal kausal.

**2.1.5. Lingkup Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa**

Pengadaan barang/jasa menurut Dimitri (2006: 4) “**tidak ada definisi yang disepakati secara umum, tiap negara memberikan definisi yang berbeda-beda sesuai konteknya masing-masing”.** Perbedaan dalam istilah prosedur tender, tiap pemangku kepentingan atau para ahli memandang dari dasar ilmunya masing-masing. Para ahli ekonomi menyebut tender dan prosedur kompetisi. Menurut Keppres Nomor 80 Tahun 2003, pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa. Penyedia barang/jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang/layanan jasa.

Selanjutnya dapat dinyatakan bahwa, filosofi pengadaan barang dan jasa adalah upaya mendapatkan barang dan jasa yang diinginkan yang dilakukan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis (*the system of thougt*), mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metode dan proses pengadaan yang baku.

Barang dan jasa merupakan hasil sebuah proses operasi dan produksi. Terdapat perbedaan karakter antara barang dan jasa, dimana barang sifatnya berwujud, terdapat persediaan, proses produksi dan konsumsinya berbeda waktu, sedangkan jasa sifatnya tidak berwujud, tidak terdapat persediaan dan proses produksi dan konsumsinya bersamaan waktunya. Menurut Kotler, pengertian barang dan jasa adalah segala sesuatu yang dapat di tawarkan ke pasar yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Dalam [ilmu ekonomi](http://id.wikipedia.org/wiki/Ilmu_ekonomi), jasa adalah aktivitas ekonomi yang melibatkan sejumlah interaksi dengan konsumen atau dengan barang-barang milik, tetapi tidak menghasilkan transfer [kepemilikan](http://id.wikipedia.org/wiki/Kepemilikan). Menurut Adrian Payne (2001:17) jasa adalah aktivitas [ekonomi](http://id.wikipedia.org/wiki/Ekonomi) yang mempunyai sejumlah elemen (nilai atau manfaat) *intangibel* yang berkaitan dengannya, yang melibatkan sejumlah interaksi dengan [konsumen](http://id.wikipedia.org/wiki/Konsumen) atau dengan barang-barang milik, tetapi tidak menghasilkan transfer kepemilikan. Perubahan dalam kondisi bisa saja muncul dan produksi suatu jasa bisa memiliki atau bisa juga tidak mempunyai kaitan dengan produk fisik.

Jasa memiliki [karakteristik](http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Karakteristik&action=edit&redlink=1) unik yang membedakannya dari barang atau produk–produk manufaktur. Menurut Payne (2001:25) ada empat karakteristik yang paling sering dijumpai dalam jasa dan pembeda dari barang pada umumnya adalah :

1. Tidak berwujud: Jasa bersifat [abstrak](http://id.wikipedia.org/wiki/Abstrak) dan tidak berwujud, berarti jasa tidak dapat dilihat, dirasakan, dicicipi atau disentuh seperti yang dapat dirasakan dari suatu barang.
2. Heterogonitas: Jasa merupakan variabel nonstandar dan sangat bervariasi. Artinya, karena jasa itu berupa suatu unjuk kerja, maka tidak ada hasil jasa yang sama walaupun dikerjakan oleh satu orang. Hal ini dikarenakan oleh interaksi manusia (karyawan dan konsumen) dengan segala perbedaan harapan dan persepsi yang menyertai interaksi tersebut.
3. Tidak dapat dipisahkan: Jasa umumnya dihasilkan dan dikonsumsi pada saat yang bersamaan, dengan partisipasi konsumen dalam proses tersebut. Berarti, konsumen harus berada di tempat jasa yang dimintanya, sehingga konsumen melihat dan bahkan ikut ambil bagian dalam proses produksi tersebut.
4. Tidak tahan lama: Jasa tidak mungkin disimpan dalam persediaan. Artinya, jasa tidak bisa disimpan, dijual kembali kepada orang lain, atau dikembalikan kepada [produsen](http://id.wikipedia.org/wiki/Produsen) jasa dimana ia membeli jasa.

Pengadaan barang/jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapat atau mewujudkan barang/jasa yang diinginkan dengan menggunakan metode dan proses tertentu untuk dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya dengan mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metoda dan proses pengadaan yang baku.

1).Etika Pengadaan Barang dan Jasa

Etika dalam pengadaan barang dan jasa adalah perilaku yang baik dari semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan. Yang dimaksud perilaku yang baik adalah perilaku untuk saling menghormati terhadap tugas dan fungsi masing-masing pihak, bertindak secara profesional, dan tidak saling mempengaruhi untuk maksud tercela atau untuk kepentingan/keuntungan pribadi dan atau kelompok dengan merugikan pihak lain.

2). Norma Pengadaan Barang dan Jasa

Agar tujuan pengadaan barang dan jasa dapat tercapai dengan baik, maka semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan harus mengikuti norma yang berlaku.

3). Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip pengadaan yaitu pada Tabel 2.1 berikut :

Tabel 2.1.

Prinsip Pengadaan Barang/Jasa

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| No | Prinsip | Penjelasan |
| 1 | Efisien | Dengan menggunakan sumber daya yang tersedia diperoleh barang dan jasa dalam jumlah, kualitas yang diharapkan, dan diperoleh dalam waktu yang optimal. |
| 2 | Efektif | Dengan sumber daya yang tersedia diperoleh barang dan jasa yang mempunyai nilai manfaat setinggi-tingginya. |
| 3 | Persaingan Sehat | Adanya persaingan antar calon penyedia barang dan jasa berdasarkan etika dan norma pengadaan yang berlaku, tidak terjadi praktek KKN |
| 4 | Terbuka | Memberikan kesempatan kepada semua penyedia barang dan jasa yang kompeten untuk mengikuti pengadaan |
| 5 | Transparansi | Pemberian informasi yang lengkap tentang aturan main pengadaan barang dan jasa kepada semua calon penyedia barang/ jasa dan masyarakat. |
| 6 | Tidak Diskriminatif | Pemberian perlakuan yang sama kepada semua calon penyedia barang dan jasa yang berminat. |
| 7 | Akuntabilitas | Pertanggungjawaban pelaksanaan pengadaan barang/jasa kepada para pihak yang terkait dan masyarakat berdasarkan etika, norma, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku |

4). Metode Pengadaan Pekerjaan Konstruksi

Metode pengadaan Pekerjaan Konstruksi adalah : Pelelangan Umum, Pelelangan Terbatas, Pemilihan Langsung, Pengadaan Langsung dan Penunjukan Langsung. Untuk lebih jelasnya dapat disimak pada tabel berikut :

Tabel 2.2.

Metode Pemilihan Penyedia Pekerjaan Konstruksi

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| NO | METODE | KRITERIA |
| 1 | Pelelangan Umum | Pada prinsipnya semua pemilihan dilakukan melalui metode Pelelangan Umum |
| 2 | Pelelangan Terbatas | Pekerjaan Kompleks, diyakini jumlah Penyedia Terbatas |
| 3 | Pemilihan Langsung | Bila pekerjaan tidak kompleks, bernilai paling tinggi Rp 5 Milyar. |
| 4 | Pengadaan Langsung | Untuk pengadaan dengan nilai s.d. Rp. 200 juta; |
| 5 | Penunjukan Langsung | Tidak dibatasi nilai tetapi berdasarkan kriteria. |

Sumber : Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012

i). Pelelangan Umum

Pelelangan Umum adalah metode pemilihan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang memenuhi syarat. Pemilihan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya pada prinsipnya dilakukan melalui metode Pelelangan Umum dengan pasca kualifikasi. Pemilihan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya melalui Metode Pelelangan Umum diumumkan paling kurang di website Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah/Institusi, papan pengumuman resmi untuk masyarakat, dan Portal Pengadaan Nasional melalui LPSE, sehingga masyarakat luas dan dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya. Dalam Pelelangan Umum tidak ada negosiasi teknis dan harga.

ii). Pelelangan Terbatas

Pelelangan Terbatas adalah metode pemilihan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi dengan jumlah Penyedia yang mampu melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks.

iii). Pemilihan Langsung

Pemilihan Langsung adalah metode pemilihan Penyedia Pekerjaan Konstruksi untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).Pengadaan pekerjaan yang tidak kompleks dan bernilai paling tinggi Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah) dapat dilakukan dengan Pemilihan Langsung. Pemilihan Langsung dilakukan melalui proses pascakualifikasi, diumumkan sekurang-kurangnya di website Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah/Institusi, papan pengumuman resmi untuk masyarakat, dan Portal Pengadaan Nasional melalui LPSE, sehingga masyarakat luas dan dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya. Dalam Pemilihan Langsung tidak ada negosiasi teknis dan harga.

iv). Pengadaan Langsung

Pengadaan Langsung adalah Pengadaan Barang/Jasa langsung kepada Penyedia Barang/Jasa, tanpa melalui Pelelangan/ Seleksi/Penunjukan Langsung. Pengadaan Langsung dapat dilakukan terhadap Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang bernilai paling tinggi Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), dengan ketentuan:

a. kebutuhan operasional K/L/D/I;

b. teknologi sederhana;

c. risiko kecil; dan/atau

d. dilaksanakan oleh Penyedia Barang/Jasa usaha perseorangan dan/atau badan usaha kecil serta koperasi kecil, kecuali untuk paket pekerjaan yang menuntut kompetensi teknis yang tidak dapat dipenuhi oleh Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan koperasi kecil. Pengadaan Langsung dilaksanakan berdasarkan harga yang berlaku di pasar kepada Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya.

v). Penunjukan Langsung

Penunjukan Langsung adalah metode pemilihan Penyedia Barang/Jasa dengan cara menunjuk langsung 1 (satu) Penyedia Barang/Jasa. Penunjukan Langsung terhadap 1 (satu) PenyediaBarang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya dapat dilakukan dalam hal:

a. keadaan tertentu; dan/atau

b. pengadaan Barang khusus/Pekerjaan Konstruksi khusus/ Jasa

Lainnya yang bersifat khusus.

Penunjukan Langsung dilakukan dengan mengundang 1 (satu) Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang dinilai mampu melaksanakan pekerjaan dan/atau memenuhi kualifikasi.

Penunjukan Langsung dilakukan dengan negosiasi baik teknis maupun harga sehingga diperoleh harga yang sesuai dengan harga pasar yang berlaku dan secara teknis dapat dipertanggung jawabkan. Kriteria keadaan tertentu yang memungkinkan dilakukan Penunjukan Langsung terhadap PenyediaBarang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya sebagaimana dimaksud di atas, meliputi:

a. penanganan darurat yang tidak bisa direncanakan sebelumnya dan waktu penyelesaian pekerjaannya harus segera/tidak dapat ditunda untuk:

1) pertahanan negara;

2) keamanan dan ketertiban masyarakat;

3) keselamatan/perlindungan masyarakat yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda/harus dilakukan segera, termasuk:

a) akibat bencana alam dan/atau bencana non alam dan/atau bencana sosial;

b) dalam rangka pencegahan bencana;dan/atau

c) akibat kerusakan sarana/prasarana yang dapat menghentikan kegiatan pelayanan publik.

b. pekerjaan penyelenggaraan penyiapan konferensi yang mendadak untuk menindaklanjuti komitmen internasional dan dihadiri oleh Presiden/Wakil Presiden;

c. kegiatan menyangkut pertahanan negara yang ditetapkan oleh Menteri Pertahanan serta kegiatan yang menyangkut keamanan dan ketertiban masyarakat yang ditetapkan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;

kegiatan bersifat rahasia untuk kepentingan intelijen dan/atau perlindungan saksi sesuai dengan tugas yang ditetapkan dalam peraturanperundang-undangan; atau

d. Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang spesifik dan hanya dapat dilaksanakan oleh 1 (satu) Penyedia Barang/Jasa Lainnya karena 1 (satu) pabrikan, 1 (satu) pemegang hak paten, atau pihak yang telah mendapat izin dari pemegang hak paten,atau pihak yang menjadi pemenang pelelangan untuk mendapatkan izin dari pemerintah.

Kriteria Barang khusus/Pekerjaan Konstruksi khusus/Jasa Lainnya yang bersifat khusus yang memungkinkan dilakukan Penunjukan Langsung sebagaimana dimaksud di atas, meliputi:

1. Barang/Jasa Lainnya berdasarkan tarif resmi yang ditetapkan pemerintah;

b. Pekerjaan Konstruksi bangunan yang merupakan satu kesatuan sistem konstruksi dan satu kesatuan tanggung jawab atas risiko kegagalan bangunan yang secara keseluruhan tidak dapat direncanakan/diperhitungkan sebelumnya (unforeseen condition);

c. Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang bersifat kompleks yang hanya dapat dilaksanakan dengan penggunaan teknologi khusus dan hanya ada 1 (satu) Penyedia yang mampu;

d. Pekerjaan Pengadaan dan distribusi bahan obat,obat dan alat kesehatan habis pakai dalam rangka menjamin ketersediaan obat untuk pelaksanaan peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat yang jenis dan harganya telah ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan;

e. Pengadaan kendaraan bermotor dengan harga khusus untuk pemerintah yang telah dipublikasikan secara luas kepada masyarakat;

f. sewa penginapan/hotel/ruang rapat yang tarifnya terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat;

g. lanjutan sewa gedung/kantor dan lanjutan sewa ruang terbuka atau tertutup lainnya dengan ketentuan dan tata cara pembayaran serta penyesuaian harga yang dapat dipertanggung jawabkan; atau

h. Pekerjaan pengadaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum di lingkungan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang dilaksanakan oleh pengembang/developer yang bersangkutan.

**2.1.6. Pengadaan Barang/Jasa Sebagai Sistem**

Pengadaan barang/jasa dapat dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri dari input berupa anggaran dan semua karateristik permasalahannya, proses adalah kegiatan pelaksanaan pengadaan barang/ jasa dengan karakteristik implementasi kebijakan dan variabel lingkungannya serta output berupa barang/jasa. Oleh karena itu, Sistem terdiri dari semua variabel interaktif yang dapat dikendalikan oleh orang yang berpartisipasi di dalamnya. Sementara itu, lingkungan terdiri dari semua variabel yang, meskipun mempengaruhi perilaku sistem, tidak dapat dikendalikan olehnya (Gharajedaghi:2011:30). Menurut Kim dan Connor dalam Wirjatmi (2008:12) tanpa adanya saling ketergantungan atau saling memberi pengaruh antar bagian-bagiannya, kita hanya akan mempunyai suatu koleksi atau sekumpulan dan bukan merupakan sistem. Secara sistim proses pengadaan barang/jasa ditunjukan dalam gambar 2.6 berikut :



Gambar 2.9

Causal Loop Diagram Pengadaan barang/Jasa

**2.1.7. Penelitian Terdahulu**

Hasil penelitian sebelumnya yang merupakan kajian empirik dari para peneliti terdahulu, yang ada kesamaan dengan objek penelitian ini, diantaranya adalah sebagai berikut pada tabel berikut :

Tabel 2.3.

Daftar Penelitian Terdahulu

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Nama peneliti** | **Judul Penelitian** | **Teori yang Digunakan** |
| 1. | Joko Triwiyatno | Efektifitas Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Perspektif Perencanaan. | Analisa pemahaman perencanaan dan kebijakan pengadaan Barang/Jasa. |
| 2. | Yayan Rudianto | Good Governance, Nasionalisme dan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. | Pendekatan konsep terhadap prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah. |
| 3. | Robert Eadie | Drivers and Barriers to Public Sector E-procurement Within Northern Ireland’s Construction Industry. | Menguji teknologi e-procurement pada industri kontruksi di Irlandia Utara dengan membandingkan penelitian yang serupa di Australia dan Amerika. |
| 4. | Vincent Campbell | Is centralized procurement i.e. the establishment of the National Procurement Service more beneficial to the public sector than decentralized procurement. | Penelitian kualitatif survey yang melibatkan swasta, staf umum dan Negara yang terlibat dalam pengadaan interaksi sektor publik. |
| 5. | Matloko Jan Magoro | The Implementation of The Procurement Policy with Reference to The Reconstruction and Development Housing Programme In Limpopo Province. | Metodologi penelitian kualitatif diadopsi sebagai studi dalam memahami situasi bentuk naturalistiknya. |
| 6. | Hery Suliantoro | Pengadaan Peralatan Pendidikan di Universitas Diponegoro. | Studi kasus terhadap efektifitas dan efisiensi pengadaan barang/jasa di UNDIP setiap tahun. |

Sumber : Penelitian 2013

Joko Triwiyatno dalam judul penelitiannya “Efektifitas Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Perspektif Perencanaan” mengungkapkan bahwa perencanaan mempunyai fungsi yang amat penting. Pemerintah akan kehilangan arah dan tujuan terutama dalam mempersiapkan dan melaksanakan pengadaan barang / jasa pemerintah yang efisien, efektif dan akuntabel, apabila tidak mengawasi dengan konsisten dan berkesinambungan mulai dari penyusunan rencana kerja tahunan sampai penyerapan anggaran yang dikaitkan dengan pencapaian sasarannya.

 Agar perencanaan bukan sekedar kata-kata manis diucapkan, maka pada prinsipnya setiap kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah bertujuan untuk mensinergikan ketentuan pengadaan barang/jasa pemerintah dengan kebijakan-kebijakan di sektor lainnya.  Secara garis besar proses pengadaan barang/jasa pemerintah diawali oleh Kebutuhan barang/jasa, Optimalisasi fungsi perencanaan, Rencana Kerja Anggara/Dokumen Pelaksanaan Anggaran (RKA/DPA) dan Pengadaan Barang/Jasa.

Untuk meningkatkan efifiensi, efektivitas dan akuntabel dalam penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah diperlukan upaya untuk menciptakan kondisi yang diinginkan, sehingga diperoleh barang/jasa pemerintah yang terjangkau dan berkualitas serta kridibel yang akhirnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran tugas – tugas umum pemerintah dan pelayanan umum.

Sejauh ini upaya yang akan dilakukan oleh Pemerintah baru terbatas pada usaha perubahan kelembagaan dari Panitia Pengadaan Barang/Jasa menuju Unit Layanan Pengadaan (ULP) serta aplikasi e-procurement dan e-announcement, melalui sistem pengadaan barang / jasa pemerintah yang dikelola secara elektronik berbasis *web*. Memang tidak salah inovasi ide-ide baru tersebut akan dijalankan. Namun upaya tersebut akan jauh lebih baik dan efektif apabila mengoptimalkan fungsi-fungsi perencanaan sebagai berikut :

1.     Sebagai Alat Pedoman Pencapaian Tujuan

Menetapkan seting tujuan merupakan hal mendasar yang akan menjadi pedoman dan karakteristik sebagai sarana pertumbuhan organisasi. Menetapkan tujuan yaitu memutuskan target pencapaian tujuan jangka pendek atau jangka panjang dalam skope yang jelas, tetapi desain spesifik sub tujuan dalam pembuatan rencana operasional dengan strategi. Tujuan dapat dicapai dengan berbagai cara, seperti : menyusun alternatife kebijakan atau tindakan yang mugkin dapat dipilih, menilai dan membandingkan untung ruginya setiap alternatife kegiatan, memilih dan menetapkan satu alternatife yang paling cocok atau baik diantara alternatife tersebut.

2.     Sebagai Alat Koordinasi Kegiatan

Perencanaan memiliki fungsi untuk mengkoordinasikan usaha-usaha dalam suatu organisasi, atau pekerjaan yang dilakukan oleh individu dan kelompok. Masing-masing individu atau kelompok memiliki tujuan dan kepentingan yang berbeda-beda. Agar tujuan dan kepentingan itu tidak keluar dari tujuan organisasi, maka perlu dilakukan koordinasi.

3.     Sebagai Alat Untuk Evaluasi Kinerja

Keberhasilan yang dicapai pada masa lalu akan menjadi standar kinerja untuk masa yang akan datang. Standar itu biasanya disusun dalam suatu rumusan tujuan organisasi. Tanpa perencanaan, standar perfoma mungkin menjadi tidak rasional, subjektif, dan tak terarah sehingga sulit untuk mencapainya. Oleh karena itu agar arah kebijakan umum pengadaan barang / jasa sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Sedangkan tujuan-tujuan tersebut hanyalah tersedia pada fungsi perencanaan yang benar-benar dijadikan sebagai pembaharuan new public management.

Yayan Rudianto melakukan penelitian terhadap Pendekatan konsep prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah dari *Good Governance*, Nasionalisme dan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui :

* + - 1. Apakah Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mencerminkan respon tepat atas prinsip-prinsip Good Governance dan Pemikiran *The Founding Father* (khususnya Bung Hatta) tentang Nasionalisme?

2. Bagaimanakah Upaya Pemerintah Membangun Sinergitas antara Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ?

Pedoman pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Peraturan ini ditetapkan sehubungan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and* *clean government*).

Untuk melaksanakan prinsip *good* *governance and clean government,* maka Pemerintah harusmelaksanakan prinsip-prinsipakuntabilitas dan pengelolaan sumberdaya secara efisien, sertamewujudkannya melalui tindakan danperaturan yang baik dan tidakberpihak (*independent*), serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak terkait (*stakeholders*) secara adil, transparan, dan akuntabel. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih ini perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, diperlukan upaya untuk menciptakan keterbukaan, transparansi, akuntabilitas serta prinsip persaingan/kompetisi yang sehat dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dibiayai APBN/APBD, sehingga diperoleh barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan, maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas Pemerintah dan pelayanan masyarakat.

Harapan terhadap peraturan tersebut adalah dapat meningkatkan iklim investasi yang kondusif, efisiensi belanja negara, dan percepatan pelaksanaan APBN/APBD. Juga untuk meningkatkan keberpihakan terhadap industri nasional dan usaha kecil, serta menumbuhkan industri kreatif, inovasi, dan kemandirian bangsa dengan mengutamakan penggunaan industri strategis dalam negeri. Peraturan tersebut juga diarahkan dapat meningkatkan *ownership* Pemerintah Daerah terhadap proyek/kegiatan yang pelaksanaannya dilakukan melalui skema pembiayaan bersama (*co-financing*) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kebijakan umum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bertujuan untuk mensinergikan ketentuan Pengadaan Barang/Jasa dengan kebijakan-kebijakan di sektor lainnya.

Robert Eadie dalam penelitiannya dengan judul “*Drivers and Barriers to Public Sector E-procurement Within Northern Ireland’s Construction Industry”* mengungkapkan Adalah penting bahwa setiap sistem diperkenalkan di Sektor Publik harus fokus pada *driver* yang diidentifikasi dengan tepat dan cermat serta akuntabel dalam rangka  
mendapatkan bantuan dengan orang-orang yang menggunakannya.

Sebuah sistem yang meningkatkan komunikasi dan mengurangi harga suatu penawaran yang wajar dan dapat dipertanggungjawabkan, akan mendapatkan persetujuan dengan kontraktor yang akan menggunakan *e-procurement* sistem. Dalam cara yang sama dengan driver, setiap sistem di tempat harus menghindari hambatan peringkat tertinggi atau mencari untuk mengurangi dampaknya. Keamanan transaksi dan posisi hukum berkenaan dengan *E-Procurement* adalah ditentukan sebagai hambatan utama dalam penelitian Irlandia Utara.

Di Irlandia Utara penetapan biaya dan isu-isu manajemen mengarah pada sisi (*driver*) positif dengan isu-isu seperti hukum  
dan keamanan ketakutan mendominasi sisi (penghalang) negatif. Hal ini mirip dengan situasi di Australia (Hawking etal, 2004).

Kurangnya tenaga terampil dalam posisi bertanggung jawab di Irlandia Utara tampaknya memiliki dampak yang tinggi. Hal ini mengingat sumber daya manusia, lebih berdampak pada penyerapan *e-procurement*. Di negara yang memiliki lulusan komputer 57% lebih per kepala Populasi dari AS dan 25% lebih dari seluruh Inggris.

Irlandia Utara memiliki potensi yang lebih besar untuk  
berhasil mengatasi hambatan dan membuat sebagian besar *driver* untuk *e-procurement*. Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun Irlandia Utara *driver* serupa dan hambatan yang dinilai, yang peringkat untuk *e-procurement* dalam konstruksi sangat berbeda dari itu untuk umum *e-procurement*.

Temuan untuk *driver* peringkat tertinggi dan hambatan menanggung keluar dengan driver tertinggi konstruksi peringkat dan hambatan peringkat sangat jauh lebih rendah secara umum dari barang dan jasa *e-procurement*. Hal ini menegaskan pernyataan awal penelitian ini dan menegaskan perlunya studi lebih rinci dan lebih luas di daerah ini khusus untuk konstruksi industri. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mengembangkan strategi untuk meningkatkan *driver* dan menghilangkan hambatan untuk *e-procurement* di Inggris.

Hal ini akan membutuhkan sebuah metodologi untuk peta dan *benchmark driver* dan hambatan untuk *e-procurement* untuk konstruksi organisasi dan mengembangkan strategi untuk meningkatkan status *e-procurement* untuk organisasi bersangkutan. Tahap selanjutnya dari penelitian ini bertujuan untuk memperluas klasifikasi *driver* dan hambatan untuk seluruh dari Inggris dan mengembangkan metodologi untuk menganalisis kesiapan organisasi konstruksi sebagai prekursor untuk pengembangan *strategi e-procurement.*

Lebih lanjut perkembangan sistem teknologi informasi dan globalisasi peningkatan konstruksi industri, membutuhkan metode yang lebih besar dan lebih efisien dari kolaborasi antara pemangku kepentingan. *E-proc* memberikan fondasi dan strategi untuk kolaborasi ditingkatkan seluruh proyek siklus hidup. Penelitian ini, terutama berfokus pada industri konstruksi dan statusnya dari *e-procurement*, diidentifikasi dan peringkat *driver* yang paling penting dan hambatan untuk pembangunan *e-procurement*, yang dapat memimpin cara mengembangkan strategi lebih lanjut untuk *e-procurement* dalam konstruksi.

Vincent Campbell dalam penelitiannya dengan judul ” Mengungkapkan tentang tata cara pengadaan yang umumnya beroperasi dalam Pemerintah Departemen, kantor, dan pelayanan publik”. Mengingat bahwa Layanan Pengadaan Nasional baru-baru ini telah dibentuk (April 2009).

Penulis meneliti bagaimana sistem pengadaan terpusat akan lebih menguntungkan negara dengan memberikan nilai untuk uang dan potensi manfaat bagi Sipil dan Pelayanan Publik yang lebih luas dari operasinya dari pada sistem pengadaan tersentralisasi di daerah-daerah. Ini adalah waktu yang tepat mengingat bahwa Pemerintah telah mengalami peningkatan dan tekanan terhadap tumbuhnya tuntutan beban utang Irlandia, permintaan dari Departemen Sosial Perlindungan, rekapitalisasi bank, dan lain lain. Dengan semua ini terjadi Pemerintah fokus tidak hanya pada pengendalian peningkatan pengeluaran, tetapi juga pada pencapaian nilai yang lebih baik untuk uang dan efisiensi pada seluruh berbagai kegiatan termasuk dari pengadaan publik.

Beberapa Sektor Publik yang melakukan tidak ingin memiliki pengaturan internal dikarenakan merasa terancam oleh Usaha Kecil Menengah (UKM) yang memiliki kontrak lebih besar atau meningkatnya persaingan yang lebih kompetitif dari luar negeri. Selain itu, ada orang-orang dalam posisi yang sangat berpengaruh di Pegawai Negeri Sipil yang tidak sepenuhnya memahami konsekuensi dari pengadaan dan melihat perbaikan cepat sebagai solusi ketika perubahan yang sangat mendasar harus dibuat terlebih dahulu sebelum manfaat jangka panjang akan bertambah.

Penulis ini memeriksa dampak potensial dari perubahan besar dalam arah menuju pengadaan model terpusat dan menggunakan penelitian akademis, informasi dari lainnya organisasi publik dan swasta analisis. Selain itu, penulis telah memberikan pengenalan latar belakang struktur yang ada publik untuk pengadaan Pemerintah Pusat,dan Pemerintah Daerah. Ini adalah variasi dan kesulitan yang dialami di semua sektor-sektor serta kurangnya koordinasi proses, pertukaran informasi dan kurangnya keseluruhan Informasi.

Hal ini juga akan membahas manfaat dari hubungan kerja yang lebih erat antara semua badan-badan yaitu melalui *National Procurement System* (NPS) dan mengidentifikasi manfaat untuk pertukaran data yang relevan, dan co-operasi dengan kebijakan pengadaan terpusat untuk efisiensi dan pengadaan yang lebih baik praktek.

Dalam arti luas tujuan dari lembaga pengadaan pusat seperti NPS adalah untuk berkas kebutuhan dan persyaratan dari lembaga publik, yaitu barang dan jasa, dalam rangka penghargaan "Kerangka pengaturan" atau "kontrak terpusat" melalui, Prosedur tender yang terbuka transparan dan kompetitif. Pemasok yang paling ekonomis menguntungkan kemudian dipilih dari antara mereka yang telah ditenderkan untuk kompetisi tertentu. Ketika Kerangka/kontrak terpusat ditandatangani sampai tanggal berakhirnya kontrak (biasanya 2 sampai 3 tahun), Badan publik memiliki kesempatan untuk membeli barang dan jasa dari pemasok yang dipilih (Laura Carpineti, B.Sc., anggota Unit "Strategi Pengadaan" di Pengadaan Badan Pusat Lombardia Daerah (Italia).

Matloko Jan Magoro dalam penelitiannya dengan judul *“The Implementation of The Procurement Policy with Reference to The Reconstruction and Development Housing Programme In Limpopo Province”* menguji implementasi kebijakan pengadaan dengan mengacu pada rekonstruksi dan pembangunan program perumahan *(Rural Deveropment Project=RDP)* di Limpopo.

Tujuan penelitian dari penelitian ini adalah untuk menilai kapasitas kelembagaan Departemen Pemerintah Daerah dan Perumahan di Limpopo dalam melaksanakan kebijakan pengadaan dalam kaitannya dengan rekonstruksi dan program pembangunan perumahan. Selanjutnya, mekanisme monitoring dan evaluasi ditentukan oleh Departemen Pemerintah Daerah dan Perumahan untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan pengadaan dengan mengacu pada rumah *Rural Development Project (RDP)*.  
Dalam mewujudkan tujuan penelitian dari penelitian ini, metodologi penelitian kualitatif diadopsi sebagai studi untuk memahami situasi dalam bentuk naturalistiknya.

Oleh karena itu, ditentukan pertanyaan wawancara yang digunakan untuk mewawancarai orang-orang yang berinteraksi secara langsung atau tidak langsung dengan pelaksanaan kebijakan pengadaan dengan mengacu pada rumah RDP. Tujuannya adalah untuk mengumpulkan informasi yang relevan dan pengalaman subyektif dari agen pelaksanaan pengadaan kebijakan serta penerima manfaat dari rumah RDP.

Tidak lupa bahwa penelitian kualitatif, studi fenomena kejadian alam dan menghindari menyederhanakan, melainkan mengamati subjeknya. Data dikumpulkan melalui wawancara berguna dalam memberikan informasi kebijakan yang relevan dari yang tidak diketahui dan instrumental untuk penyelidikan studi ini. Sehingga penelitian ini difokuskan pada kapasitas kelembagaan dalam hal pelaksanaan pengadaan kebijakan, berfokus pada apakah Departemen Pemerintah Daerah dan Perumahan memiliki sumber daya yang memadai seperti sumber daya manusia, peralatan dan material dalam melaksanakan kebijakan pengadaan.

Hery Suliantoro dkk melakukan penelitian kinerja pengadaan peralatan di Universitas Diponegoro. Jumlah total alokasi anggaran setiap tahunnya terus meningkat. Tidak hanya besarnya anggaran saja yang semakin besar tetapi jenis barang semakin beragam dan tingkat kerumitan barang juga semakin tinggi.

Dengan banyaknya jenis barang dan tingkat kerumitan semakin tinggi ini maka perlu sebuah perencanaan yang matang mengenai proses pengadaan agar dapat menjamin barang yang dibeli nantinya benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan dapat memberikan manfaat yang optimal. Perencanaan pengadaan barang di Universitas Diponegoro (UNDIP) terutama untuk pengadaan peralatan laboratorium dilakukan setiap tahun

Penyusunan paket pekerjaan merupakan tahap paling awal dalam proses pengadaan. Pemaketan pekerjaan harus mengikuti ketentuan yang tercantum dalam peraturan yang berlaku. Salah satu ketentuan utama adalah dilarang menyusun paket dengan maksud menghindari Lelang serta wajib menyediakan sebanyak-banyaknya paket untuk usaha kecil.

Selanjutnya penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) disusun menjelang pelaksanaan pengadaan. Untuk menyusun HPS perlu mempelajari dokumen lelang secara seksama. Dari dokumen lelang tersebut dapat diidentifikasikan, jenis dan jumlah barang/jasa yang akan dilaksanakan. Berdasarkan dokumen lelang tersebut juga dapat diidentifikasikan kegiatan pendukung yang diperlukan; misalnya pengangkutan, asuransi, instalasi dan lain-lain. Berdasarkan hasil identifikasi tersebut dapat disusun daftar jenis barang/jasa serta volumenya. Untuk menghitung biaya diperlukan data harga satuan dari masing-masing jenis barang/jasa berdasarkan harga pasar.

Sesuai dengan prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah, maka kinerja pengadaan sebenarnya dapat diukur melalui beberapa kriteria yaitu efisiensi, efektifitas, persaingan sehat, transparan, terbuka, tidak diskriminatif dan akuntabel. Di samping itu pula kinerja pengadaan juga bisa diukur dengan kriteria kualitas dan beberapa kriteria ukuran finansial lainnya. Berikut ini beberapa kriteria untuk pengukuran kinerja pengadaan adalah sebagai berikut :

Tabel 2.4.

Identifikasi Kriteria Kinerja Pengadaan Barang

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Kriteria Kinerja** | **Lingkup Hasil** | **Tujuan/Obyektif** |
| 1 | **Efisiensi** | Target Input/Aktual Input | Mengurangi biaya pelaksanaan pengadaan |
| Mempercepat waktu pelaksanaan pengadaan |
| Mengurangi jumlah personil panitia |
| 2 | **Efektifitas** | Aktual Output/Target Output | Mendapatkan harga barang sesuai harga pasar |
| Mengoptimalkan barang yang dibutuhkan |
| Meningkatkan kualitas barang |
| Mempercepat waktu pengiriman |
| 3 | **Kualitas** | *Upstream* | Mengurangi penyedia barang yang tidak memenuhi kualifikasi/kompetensi tertentu |
| Input | Menurunkan pemborosan biaya pengadaan |
| Mengurangi pemborosan waktu pengadaan |
| Mengurangi jumlah personil non aktif |
| Proses | Menurunkan terjadinya praktek KKN |
| Mengurangi jumlah sanggahan yang muncul |
| Mengurangi jumlah lelang yang gagal |
| Mengurangi jumlah daftar hitam |
| Mengurangi tingkat kesalahan prosedur |
| Ouput | Mengurangi jumlah barang yang harganya di atas harga pasar (HPS) |
| Mengurangi jumlah barang yang tidak sesuai dengan jadual pengiriman |
| Mengurangi jumlah barang yang tidak sesuai kebutuhan (di luar spesifikasi) |
| *Downstream* | Mengurangi jumlah keluhan pengguna langsung terhadap barang |
| Mengurangi jumlah pemenang yang mengingkari kontrak/wanprestasi |
| 4. | **Budgetabilitas** | Input/Output | Meningkatkan penghematan biaya pengadaan |
| Mendapatkan barang dengan harga penawaran tidak melebihi pagu anggaran |
| Meningkatkan penghematan anggaran |

Sumber : Hery Suliantoro (2007)

Tabel 2.4. di atas menunjukan bahwa ukuran kinerja pengadaan tidak hanya mencakup aspek anggaran, namun dapat dikembangkan sampai dengan kriteria efisiensi, efektifitas. Kriteria tersebut mencakup kinerja pada tahap persiapan sampai pelaksanaan. Akhirnya pengadaan barang/jasa yang kredibel dapat diwujudkan.

**2.2. Kerangka Pemikiran**

Kajian implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah menggunakan landasan teori implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier (1983:22). Teori tersebut mengungkapkan tiga karakteristik yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu karakterisik masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan. Secara pendekatan sistem terdiri dari input adalah implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa yang belum efektif, proses adalah karakteristik masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan serta output adalah infrastruktur irigasi.

Kerangka pemikiran adalah implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa yang belum efektif. Permasalahan umum terjadi secara nasional, yang terjadi pula pada Balai Besar Wilayah Sungai Citarum yaitu : (i). Hampir setiap pengadaan yang dilakukan oleh instansi pemerintah, kualitas tidak mencerminkan harga pasar dan (ii). Ruang lingkup pengadaan barang/jasa adalah nasional masih berjalan secara semu. Sangat ironis terjadi pada implemtasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah dimana lebih dari 64% kasus tindak pidana korupsi yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), berhubungan dengan masalah pengadaan barang/jasa.

Permasalahan secara khusus yang dominan terjadi akibat kesalahan dalam implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa adalah terjadi perbedaan pemahaman antara para pelaksana kebijakan dengan para auditor dan penegak hukum. Proses implementasi kebijakan dari segi karakteristik kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier terdiri dari kejelasan dan konsistensi tujuan dari kebijakan pengadaan barang/jasa sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 yang diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 dan diamandemen kedua dengan Perturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012. Penggunaan teori kausal bahwa, apabila proses pengadaan barang/jasa telah mempraktekkan prinsip persaingan yang sehat akan menghasilkan penyedia barang/jasa yang profesional belum terlaksana dengan baik. Ketepatan alokasi dana untuk suatu barang/jasa masih terjadi ketidakhematan. Hal ini ditandai dengan harga yang ditawarkan jauh dari pagu dana yang tersedia. Keterpaduan lembaga pelaksana antara panitia pengadaan barang/jasa dengan pemilik pekerjaan masih sering terjadi benturan. Perekrutan pejabat pelaksana merupakan masalah tersendiri mengingat pegawai negeri sipil yang memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa jumlahnya sangat terbatas. Keterbukaan dilakukan masih setengah hati ditandai dengan penggunaan *website* sebagai sarana informasi publik, masih terbatas pula penggunaannya.

Segi karakterisik lingkungan kebijakan adalah kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber daya target group, dukungan pimpinan, komitmen dan kompetensi pejabat pelaksana berjalan apa adanya. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi seperti permodalan usaha kecil dan penguasaan teknologi sangat terbatas sehingga sangat sulit untuk ikut dalam persaingan yang sehat, yang penting seseorang kalau sudah disebut pemborong atau penyedia barang/jasa status sosial di masyarakat sudah berubah naik. Apabila dapat uang muka tidak digunakan meningkatkan kapasitas penguasaan teknologi baru. Dukungan publik terutama dari dunia usaha masih semu mengingat *maindset* atau paradigma yang keliru dimana peraturan dipandang sebagai penghambat serta masih terjadinya praktek percaloan pelelangan. Sikap dan sumber daya target group masih sangat lemah, mayoritas pengusaha kecil, belum memiliki tenaga yang profesional secara menetap di perusahan. Komitmen masih sebatas retorika dengan ditandai adanya usaha-usaha yang dilakukan untuk menghindari proses pelelangan.

Berdasarkan peraturan yang berlaku, pada dasarnya seluruh proses pemilihan penyedia barang/jasa harus dilakukan dengan Pelelangan Umum Paskakualifikasi. Pemilihan dengan Pelelangan Terbatas, Pemilihan Langsung dan Penunjukan Langsung, harus memenuhi kriteria tertentu. Dalam rangka meningkatkan efesiensi, efektivitas, transparan dan akuntabel, proses pemilihan penyedia barang/jasa harus menggunakan Sistem Pelelangan Secara Elektronik (SPSE) yang populer dengan istilah *e-proc*.

Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983:220) lebih rinci mengklasifikasi proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel , yaitu: Karakteristik Masalah, Karakteristik Kebijakan dan Lingkungan Kebijakan. Apabila faktor-faktor tersebut di atas, tidak mendapatkan perhatian yang semestinya niscaya terwujudnya kualitas barang/jasa, khususnya infrastruktur irigasi akan terwujud denga baik. Dengan melakukan kajian berdasarkan karakteristik implementasi kebijakan diharapkan dapat ditemukan solusi terbaik untuk memecahkan permasalahan tersebut diatas. Alur pikir ini disusun berdasarkan berfikir secara sistem, sehingga antar variabel saling berhubungan dan saling keterkaitan serta membentuk sebuah model simpal kausal *(Causal Loops Diagram).* Input berupa implementasi kebijakan menurut Mazmanian & Sabatier, namun secara praktis input tersebut berupa peraturan perundangan yang mengatur tentang kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah, dalam hal ini Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 yang telah diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 serta Nomor 70 Tahun 2012. Secara skematik kerangka pemikiran kajian ditunjukan dalam gambar berikut :



Gambar 2.10.

Bagan Alur Kerangka Pemikiran

Dari kerangka pemikiran secara skema di atas dirumuskan variabel dan sub variabel sebagai berikut :

* + - 1. Karatreristik Masalah
  1. Tingkat Kesulitan Teknis Masalah

Suatu kebijakan memiliki tingkat kesulitan teknis (permasalahan ) yang berbeda-beda. Ada kebijakan yang secara teknis memiliki masalah yang mudah untuk dilaksanakan tetapi ada juga yang sebaliknya. Implementasi kebijakan Pengadaan barang/jasa memiliki tingkat kesulitan yang tinggi. Terbukti banyak pihak yang tersandung berbagai masalah hukum serta belum terwujudnya barang/jasa yang tepat waktu, mutu dan biaya.

* 1. Keragaman perilaku kelompok sasaran kebijakan.

Kelompok sasaran kebijakaan pengadaan barang/jasa adalah para pengguna anggaran baik yang berasal dari APBN mauppun APBD. Perilaku aparat birokrasi sangat beragam, demikian pula para penyedia jasa yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia berbeda-beda pula perilakunya.

1.3. Populasi kelompok sasaran terhadap total populasi.

Suatu kebijakan akan lebih mudah diimplemetasikan ketika sasarannya hanya sebagian kecil dari populasi. Untuk kebijakan pengadaan barang/jasa memiliki kelompok sasaran yang banyak, mengingat mayoritas anggaran di semua instansi pemerintah wajib diproses melalui pengadaan barang/jasa. Dengan demikian hampir setiap instansi pada setiap tahun anggaran harus melakukan proses pengadaan barang/jasa.

1.4. Perubahan Budaya Kerja

Budaya Kerja instansi pemerintah saat ini cenderung tidak berperilaku baik dalam proses pengadaan barang/jasa. Penggelembungan anggaran dan fiktif dalam pengadaan barang/jasa masih sering terjadi.

1. Karakteristik Kebijakan.
   1. Kejelasan Isi Kebijakan

Isi kebiajakan yang kurang jelas akan menimbulkan berbagai iterpretasi yang berbeda-beda. Hal ini menjadi persoalan tersendiri dalam proses implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah.

* 1. Dukungan Teori Kebijakan.

Dalam pembuatan kebijakan adalah menyangkut masalah sosial yang meski secara umum terlihat sama disetiap daerah, akan tetapi sebanarnya terdapat hal-hal yang berbeda sehingga untuk mengatasi hal ini dapat dilakukan modifikasi. Hal ini telah terbukti dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden tentang pengadaan barang/jasa untuk wilayah Papua dan Papua Barat.

* 1. Konsistensi Aturan pada Lembaga Pelaksana

 Kebijakan teknis yang dibuat pelaksana seyogyanya selaras dengan kebijakan yang ada diatasnya. Pada kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah telah diatur bahwa, peraturan yang dibuat oleh Menteri, Gubernur atau pejabat dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Presiden.

* 1. Ketepatan Alokasi Anggaran

 Proses pengadaan barang/jasa pemerintah dimulai dari perencanaan, termasuk penganggaran. Penyusunan anggaran dibahas melalui beberapa tahapan sampai disetujuinya Dokumen Anggaran.

* 1. Keterpaduan/Koordinasi.

Dalam rangka koordinasi pengadaan barang/jasa pemerintah telah dibentuk Lebaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Lembaga ini yang bertugas melakukan pembinaan dan pengembangan kebijakan pengadaan barang/jasa di wilayah Indonesia. Kegagalan program sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.

* 1. Komitmen Aparat Pelaksana.

Para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa wajib membuat pakta integritas sebelum dilaksanakannya proses pemilihan penyedia barang/jasa. Suatu kebijakan tidak ada artinya walaupun telah didukung secara ilmiah apabila dalam pelaksanaannya para implementator tidak mempunyai komitmen. Komitmen sangat penting dalam keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang ditunjukkan dengan kualitas pelaksanaan dan kemauan mengevaluasi hasil pelaksanaan.

* 1. Keterbukaan

    Salah satu prinsip dasar pengadaan barang/jasa adalah keterbukaan. Pemilihan penyedia barang/jasa terbuka bagi yang memenuhi syarat. Transparansi dilakukan pula dengan cara dokumen diberikan secara terbuka.

1. Karakteristik Lingkungan Kebijakan.
   1. Kondisi Sosial Ekonomi

Kondisi soasial ekomi suatu daerah berpengaruh pada implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah. Untuk mengatasi masalah ini pengadaan barang/jasa dibuat dengan ruang lingkup nasional, tanpa adanya perbedaan domisili para penyedia barang/jasa. Artinya penyedia di Kabupaten A dapat mengikuti pemilihan penyedia di seluruh wulayah Indonesia. Demikian juga kemajuan teknologi dapat membantu dalam proses keberhasilan implementasi program karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi informasi.

* 1. Dukungan Publik.

Dukungan publik terhadap proses pengadaan barang/jasa saat ini berjalan sangat lamban. Hal ini disebabkan oleh paradigma lama yang masih mengandalkan pola kedekatan, sangat bertentangan dengan adanya persaingan yang sehat.

* 1. Sikap Kelompok Masyarakat

Dalam rangka pemberdayaan masyarakat jasa konstruksi telah dibentuk Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) dengan keanggotaan berasal dari seluruh pemangku kepentingan dalam pengadaan pekerjaan Konstruksi. Dengan demikian masyarakat jasa konstruksi telah diberdayakan, meskipun masih terjadi perbedaan sikap diantara para pihak. Izin usaha jasa konstruksi kewenangannya tetap berada pada pemerintah dalam hal ini menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, sesuai domisili para penyedia barang/ jasa.

* 1. Dukungan Pimpinan/Atasan.

Lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana dapat memberikan dukungan terhadap tujuan implementasi pengadaan barang/jasa yang efektif dan efisien. Penanggung jawab keseluruhan pengadaan barang/jasa adalah Pengguna Anngaran. Untuk APBN pengguna anggaran adalah Menteri. Dengan demikian dukungan atasan merupakan suatu keharusan.

* 1. Keterampilan Implementator.

Kompetensi sumber daya aparatur sangat mutlak diperlukan untuk terlaksananya suatu implementasi kebijakan. Untuk para pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah wajib memiliki sertifikat keahlian yang dikeluarkan oleh LKPP.

**2.3. Proposisi**

Sejalan dengan kerangka pemikiran di atas, maka proposisi penelitian ini adalah :

1. Terdapat faktor-faktor yang menyebabkan implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa yang efektif.
2. Ditemukan model implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa sebagai sistem.
3. Terdapat variabel pengungkit pada sistem implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Berdasarkan konsep-konsep teoritik, dapat dikemukakan premis sebagai berkut :

* Keberhasilan suatu kebijakan publik sangat bergantung pada tahap implementasi kebijakan itu sendiri.
* Implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah (Studi kasus pada Balai Besar Wilayah Sungai Citarum), merupakan wujud dari implementasi sebuah kebijakan publik yang berada pada ranah/tingkat eksekutif.