

# **ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK**

**Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Yang Bebas KKN  
(Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) Di Kabupaten Majalengka.**

**TESIS**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Mencapai Derajat S-2**

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro**

**Program Studi : Magister Ilmu Administrasi**

**Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



**Diajukan Oleh :**

**RISMANNAFAR TRI DARAJAT**

**D4E003044**

**Kepada**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

**2005**

## ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Yang Bebas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) di Kabupaten Majalengka

Dipersiapkan dan disusun oleh:

**RISMANNAFAR TRI DARAJAT**  
D4E003044

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
Pada tanggal Agustus 2005

Susunan Tim Penguji :

Ketua Penguji/Pembimbing I



Drs. Sundarso, SU

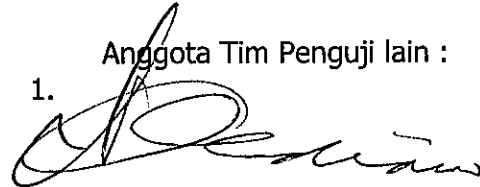
Sekretaris Penguji



Dra. Dyah Hariani, MM

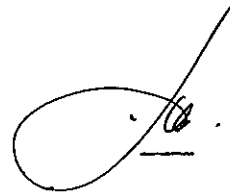
Anggota Tim Penguji lain :

1.



Drs. Wahyu Pujoyono, SU

2.



Dra. Susi Sulandari, M.Si

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
Untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal : .....

Ketua Program Studi MAP  
Universitas Diponegoro Semarang



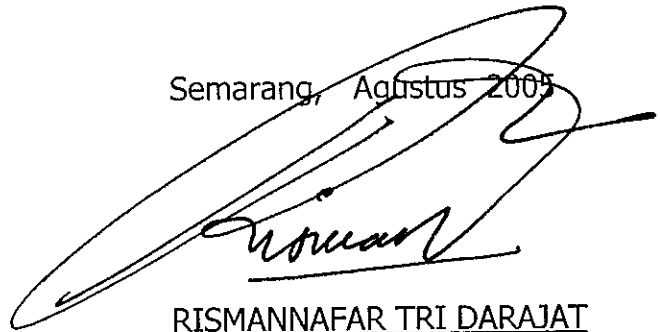
Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD

UPT-PUSTAK-UNDIP
No. Daft: 4210 / T / MAP / c
Tgl. : 9 / 5 / 06

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Agustus 2005



RISMANNAFAR TRI DARAJAT

D4E003044

## RINGKASAN

Dalam penelitian ini peneliti berusaha untuk mendeskripsikan prosedur dan mekanisme Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (PBJP) dengan menganalisis faktor-faktor penyebab tidak efektifnya implementasi kebijakan tersebut dalam sektor publik di Kabupaten Majalengka. Untuk itu dilakukan melalui analisis mendalam terhadap fenomena yang diamati dengan digunakan metodologi penelitian kualitatif melalui pendekatan deskriptif-eksploratif, dengan ini diharapkan dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi PBJP di Kabupaten Majalengka. Efektivitas implementasi kebijakan PBJP dilakukan sebagai upaya pemerintah dalam memenuhi kebutuhan publik pada penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini peneliti mengamati dari Isi Kebijakan (Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003), Sumber Daya dan Kondisi Sosial Ekonomi (para pihak dalam PBJB).

Dari penelitian ini dapat dilihat bahwa efektivitas implementasi kebijakan PBJB di Kabupaten Majalengka menunjukkan hasil yang belum optimal yang ditunjukkan oleh kualitas barang publik hasil pengadaan dengan kualitas rendah, disamping itu proses dan mekanismenya tidak terbuka sehingga tingkat akuntabilitasnya menjadi rendah. Faktor penghambatnya adalah masalah anggaran yang tidak tepat waktu dan juga kondisi PBJP selama ini masih dilaksanakan secara *partial* sehingga tersebar dan tidak terintegrasi dalam satu program yang jelas.

Hasil analisis data yang bersumber dari wawancara yang mendalam dengan *key informan* serta hasil pengamatan peneliti menunjukkan bahwa terdapat alur yang khas dari kondisi para pihak yang terlibat dalam pengadaan (Pemerintah, Rekanan, LSM). Pihak pemerintah cenderung beranggapan telah maksimal dalam melaksanakan tugas, pihak rekanan berada dalam kondisi abu-abu dalam arti jika mendapatkan proyek bersifat mendukung kebijakan, dan apabila kalah tender bersifat sebaliknya. Kondisi lain adalah dari pihak LSM yang relatif kritis terhadap kebijakan dari pemerintah.

Faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakan PBJB dalam penelitian ini terungkap bahwa faktor Isi Kebijakan terkait dengan aturan main PBJB yaitu Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 dimana hal ini merupakan pedoman dalam pelaksanaan PBJB yang harus ditaati oleh para pihak dalam PBJB. Faktor Sumber Daya merupakan kondisi pendukung bagi implementasi yang mencakup SDM terkait dengan kualifikasi personal yang akan direkrut menjadi Panitia Pengadaan serta sarana penunjang lainnya baik itu berupa peralatan atau insentif yang memadai bagi panitia. Faktor Kondisi Sosial Ekonomi akan terkait dengan kualitas dan manfaat barang atau jasa yang dihasilkan dari PBJB bagi publik.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa Isi Kebijakan (Keppres 80/2003) masih dilaksanakan dalam cakupan yang luas, tidak spesifik. Sehingga yang terjadi di Kabupaten Majalengka adalah interpretasi yang mungkin berbeda dengan daerah lain. Disamping itu perangkat aturan penunjangnya belum ada. Faktor Sumber Daya yang ada pemerintah daerah masih mampu dan berkompeten dalam

menyelenggarakan pengadaan secara reguler tiap tahun. Faktor Kondisi Sosial Ekonomi masih menunjukkan kualitas dan manfaat barang atau jasa hasil PBJB yang masih rendah sehingga cepat rusak terutama yang berhubungan dengan fasilitas umum.

Untuk dapat menghasilkan PBJP di Kabupaten Majalengka yang efektif, efisien dan akuntabel maka peneliti berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan dari lapangan mengajukan rekomendasi antara lain: 1). Adanya transparansi dalam PBJB; 2). Pemerintah Daerah agar lebih selektif dalam memilih rekanan; 3). Adanya perbaikan administrasi keuangan; 4). Adanya organisasi yang mengkoordinir pelaksanaan PBJP dalam satu program yang jelas. Terhadap Isi Kebijakan peneliti merekomendasikan agar: 1). Sosialisasi Keppres 80/2003 secara berkesinambungan; 2). Membuat aturan pendukung/penjelas tentang PBJP; 3). Adanya sanksi hukum terhadap pelanggaran dalam implementasi PBJB. Terhadap faktor Sumber Daya peneliti merekomendasikan agar : 1). Bimtek/kursus/pelatihan yang reguler bagi person yang akan direkrut menjadi panitia; 2). Adanya insentif yang memadai bagi panitia tender. Terhadap faktor Kondisi Sosial Ekonomi peneliti merekomendasikan: 1). Memberikan skala prioritas bagi pengadaan barang atau jasa yang berhubungan langsung dengan kepentingan publik yang mendesak/primer; 2). Melibatkan masyarakat (cendekiawan/LSM/profesional) dalam PBJP.

**Catatan :**

PBJP (Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah)

## ABSTRAKSI

Peneliti, Rismannafar Tri Darajat, Semarang 2005 : **Analisis Kebijakan Publik** (Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Yang Bebas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) di Kabupaten Majalengka.

Kata Kunci : PBJP (Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah), efektivitas, mekanisme, prosedur.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan prosedur dan mekanisme pelaksanaan kebijakan PBJP dalam kerangka untuk menganalisis faktor-faktor penyebab tidak efektifnya implementasi kebijakan dimaksud. Implementasi PBJP dilakukan dalam upaya pemerintah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi kepada pelayanan publik. Terhadap kondisi yang ada, orientasi PBJP akan sangat tergantung kepada konsistensi patuhnya para pihak dalam pengadaan terhadap aturan main dari pengadaan itu sendiri. Isi kebijakan yaitu Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 merupakan pedoman dasar dari pelaksanaan PBJP dimana di dalamnya diatur tentang mekanisme dan prosedur dari pengadaan itu sendiri yang harus ditaati oleh para pihak dalam pengadaan. Faktor sumber daya merupakan sarana pendukung bagi efektivitas implementasi kebijakan ini, dimana kemampuan dari panitia pengadaan sangat menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan PBJP di Kabupaten Majalengka, walaupun masih ditemukan rendahnya kinerja dan independensi panitia dalam melaksanakan tugas. Kondisi sosial ekonomi dari para pihak dalam pengadaan sangat menentukan efektivitas PBJP dengan melihat kualitas barang atau jasa yang dihasilkan serta bermanfaat atau tidaknya bagi kepentingan publik. Oleh karena itu efektivitas implementasi PBJP akan ditentukan oleh sejauhmana tingkat ketaatan para pihak terhadap aturan (isi kebijakan), juga terkait dengan sumber daya dan kondisi sosial ekonomi.

## ABSTRACT

Researcher, Rismannafar Tri Darajat, Semarang 2005: **Public Policy Analysis** (Supplying Goods and Service Implementation Of Govern Is Free To Corruption, Collusion, Nepotism) in Majalengka Regency.

Key Word : Procurement, effective,mechanism,Procedure.

The research aim to describe procedure and mechanism implementation of procurement policy in term to analyst the cause of ineffective implementation policy factor. Implementation of procurement was done by govern effort to increase government implementation oriented to public service. To the condition is in, procurement orientation will depend on consistent of parties obedient in supplying to the role itself. The policy is President launched Number.80 in 2003 is basic orientation from procurement implementation which manage about mechanism and procedure resource is support tools for implementing policy effectively where the supplying committee skill determine procurement effective so much by looking at goods or service quality was produced and it is useful or useless for public. So procurement implementation effective will be determined by how far is obedient level of parties to the role (*policy contain*), connected to resource and social economic condition too.

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### Motto :

"Para pelayan bangsa harus memberikan pelayanan mereka tanpa menerima hadiah-hadiah. Mereka yang membangkang harus, kalau terbukti bersalah, dibunuh tanpa upacara". (Plato. *The Laws*)

"Jadilah Bambu, jangan jadi Pisang !! Daunnya lebar membuat anaknya tidak kebagian sinar matahari. Bambu lain, rela telanjang asal anaknya, rebung pakaiannya lengkap". (Nurcholis Madjid)

"Bagiku dalam bekerja itu harus terjamin dan diperjuangkan dua hal :  
1). Penghasilan harus meningkat; 2). Pengalaman dan pengetahuan harus terus bertambah" (Soe Hok Gie)

Tesis ini Ku persembahkan :

" For my sweet jasmine, tomorrow is  
another day, the day of struggle for  
a better life"



## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, terima kasih Ya Allah atas rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyusun tugas menyusun Tesis sebagai salah satu syarat akhir Pendidikan Pascasarjana Universitas Diponegoro, Program Studi Magister Ilmu Administrasi dengan Konsentrasi Magister Administrasi Publik. Judul Tesis **ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK (Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Yang Bebas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) Di Kabupaten Majalengka.**

Dalam penyusunan tesis ini, penulis berusaha dengan segala kemampuan untuk mencapai hasil yang optimal, namun walaupun demikian penulis menyadari masih banyak kelemahan dan kekuarangan serta jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis berharap agar setiap masukan dan kritikan yang bersifat membangun sangat penulis harapkan bagi kesempurnaan karya tulis ini.

Selama proses penelitian dan penyusunan Tesis ini, penulis mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis mengucapkan rasa terima kasih kepada :

1. Ayah dan Ibu tercinta, selaku orang tua penulis yang telah lama dengan sabar dan penuh perhatian memberikan bantuan dan dorongan, selama kuliah maupun dalam penyusunan Tesis ini;
2. Buat Asri Khaerunnisa, adikku tersayang yang selalu mendorong selesainya studi dan penyusunan Tesis ini;
3. Keluarga M. Harun Sasmita di Pagandon dan Keluarga M. Sulaeman di Maja, yang telah memberiku tempat istimewa dalam keluarga tercinta;

4. Melati Pujilestari *Calon Pendamping Hidupku*, yang selalu dengan penuh pengertian mendorong dan memotivasi dalam setiap langkah yang akan diambil;
5. Bapak Prof. Y. Warella, MPA. Phd., selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik yang telah berjasa dalam membimbing semuanya;
6. Bapak Drs. Sundarso, SU selaku dosen pembimbing I yang dengan bijaksana membimbing dalam penulisan Tesis ini;
7. Ibu Dra. Dyah Hariani, MM. Selaku dosen pembimbing II yang dengan sabar dan penuh pengertian memberikan arahan dalam penulisan tesis ini;
8. Para dosen MAP Undip yang telah memberikan kuliah dan pengetahuan kepada penulis selama proses belajar mengajar di Kampus Tercinta kita;
9. Para Staf dan karyawan MAP Undip yang penuh dedikasi dalam melaksanakan tugas di Kampus tercinta kita.

Disadari sepenuhnya bahwa tesis ini bukan berarti apa-jika tanpa koreksi dan perbaikan, maka dari itu semoga ini menjadi bahan bagi penulisan yang lebih dalam dan bermanfaat dalam pengembangan keilmuan.

Semarang, Agustus 2005

Penulis

RISMANNAFAR TRI DARAJAT

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
RINGKASAN	
ASTRAKSI	
ABSTRACT	
HALAMAN PERNYATAAN	
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	
DAFTAR GAMBAR	
DAFTAR RESPONDEN	
BAB. I    PENDAHULUAN . . . . .	1
A. Latar Belakang Masalah . . . . .	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah .. . . .	13
C. Tujuan Penelitian . . . . .	15
D. Kegunaan Penelitian . . . . .	16
BAB. II TINJAUAN PUSTAKA	
A. KONSEP DASAR DAN TINJAUAN TEORITIS. . . . .	17
A.1. Kebijakan Publik . . . . .	18
A.2. Implementasi Kebijakan Publik . . . . .	20
A.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Implementasi Kebijakan. . . . .	25
B. PEMBAHASAN PENELITIAN YANG RELEVAN. . . . .	32

### BAB. III METODELOGI PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian . . . . .	34
B. Fokus Penelitian . . . . .	37
C. Pemilihan Informan . . . . .	39
D. Instrumen Penelitian . . . . .	40
E. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data . . . . .	42
F. Analisis Data . . . . .	46

### BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL

A. Deskripsi Wilayah Penelitian . . . . .	53
B. Deskripsi Masalah Penelitian . . . . .	64
C. Hasil Penelitian . . . . .	90
D. Analisis Hasil Penelitian . . . . .	133
E. Diskusi . . . . .	137

### BAB V SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan . . . . .	144
B. Saran . . . . .	147

### DAFTAR PUSTAKA

### LAMPIRAN

## DAFTAR TABEL

1. Tabel I.1. Kasus-kasus Pada Proses Tender Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Kabupaten Majalengka . . . . .	.10
2. Bagan II.1. Skema Variabel-variabel yang Berhubungan dengan Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Kabupaten Majalengka. . . . .	.28
3. Tabel IV.1. PDRB, LPE dan Laju Inflasi Kabupaten Majalengka Tahun 2002-2003. . . . .	.61
4. Tabel IV.2. PDRB Kabupaten Majalengka Atas Harga Konstan Tahun 2002-2003. . . . .	.61
5. Tabel IV.3. Pendapatan Per Kapita Kabupaten Majalengka Tahun 2002-2003.. . . . .	.62
6. Tabel IV. 4. Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) Kabupaten Majalengka Tahun 2002-2003. . . . .	.63
7. Tabel IV. 5. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi LPE Kabupaten Majalengka Tahun 2002-2003. . . . .	.64
8. Tabel IV. 6. Langkah Prosedural Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. . . . .	.113

## DAFTAR GAMBAR

2.1. Gambar Bangun Teori. . . . .	28
3.1. Gambar Kerangka Analisis Kebijakan . . . . .	48
3.2. Gambar Kerangka Proses Kebijakan Publik . . . . .	49

## DAFTAR RESPONDEN

### **A. Pihak Pemerintah Daerah**

- A.1. Bapak Ono Haryono (Bagian Perlengkapan Setda)
- A.2. Bapak Rony Setiawan (Bagian Pengendalian Program Setda)
- A.3. Bapak Arif Hermansyah (Bagian Umum Setda)

### **B. Pihak Rekanan**

- B.1. Andi Hasan (CV. ISPA)
- B.2. Umar Mahmud (GAPEKNAS)
- B.3. Sulastomo Hamid (CV. Insan Mandiri Karya)

### **C. Pihak LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat)**

- C.1. Obay Sobari (LSM Forsilima)
- C.2. Syukur Hidayat (LSM Forsilima)

### **D. Pihak Lainnya**

- D.1. Abdul Haris Ardiansyah (Tokoh Pemuda)

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Suatu fakta yang kerap luput dari perhatian rakyat kebanyakan adalah praktek korupsi terbesar dan paling merajalela terjadi dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah (*public procurement*). Dalam perkiraan Bank Dunia tahun 2001, setiap tahunnya lebih dari 10 miliar Dollar Amerika atau sekitar 85 triliun Rupiah anggaran Pemerintah pusat, baik untuk belanja rutin maupun biaya pembangunan, dibelanjakan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Bila benar apa yang disinyalir BPKP dan berbagai studi korupsi, bahwa dari pembelanjaan tersebut terjadi kebocoran rata-rata 30%, maka dari keuangan pemerintah pusat saja potensi kebocoran bisa mencapai minimal 25 Triliun Rupiah! Angka yang fantastis ini, belum lagi termasuk potensi kebocoran dari anggaran pemerintah daerah dan perusahaan-perusahaan milik negara, yang jumlahnya jauh lebih besar lagi.

Kebocoran tersebut bisa terjadi dalam berbagai bentuk, transaksi yang tidak efisien karena salah urus atau dapat juga penggelembungan harga sebagai hasil persekongkolan yang selisihnya diselewengkan ke kantong-kantong pribadi. Bentuk lain bisa berupa manipulasi spesifikasi barang/jasa yang diserahkan, sehingga dapat menimbulkan marjin haram



yang dinikmati pengusaha maupun menjadi suap bagi oknum pejabat atau pengelola proyek pemerintah. Dengan berbagai pola penyimpangan, modus operandi korupsi dan persekongkolan ini akibatnya jelas, pemborosan aset negara yang notabene adalah uang rakyat yang diamanatkan untuk dikelola pejabat publik melalui administrasi pemerintahan.

Kebocoran dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah bisa jadi merupakan akibat salah pengelolaan yang parah, atau bisa juga merupakan bagian dari korupsi sistemik yang merajalela dalam berbagai sektor dan struktur pemerintahan Indonesia. Korupsi yang disinyalir oleh UNDP sebagai penyakit yang kait mengkait dalam berbagai sektor tata pemerintahan, meliputi administrasi publik, legislatif, yudikatif, dunia usaha, dan sebagainya. Bukan saja menjadi persoalan hukum dan politik, juga menjadi persoalan manajemen pemerintahan, ekonomi, sosial bahkan etika. Semuanya berurat berakar menjadi belunggu yang sukar diurai atau diputus (Holloway, Memecah Belunggu Korupsi Sistemik).

Sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang efektif sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Sistem pengadaan yang buruk mengakibatkan biaya-biaya tinggi bagi pemerintah maupun masyarakat. Sistem yang demikian mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan proyek yang selanjutnya memperbesar biaya, menghasilkan kinerja proyek yang buruk dan menunda manfaat proyek bagi masyarakat. Ketidakterbacaan sistem pengadaan juga membuka peluang korupsi,

menimbulkan banyak protes dan kecurigaan terhadap integritas proses pengadaan. Pada akhirnya, permasalahan tersebut dapat mengurangi minat perusahaan-perusahaan yang baik (nasional maupun asing) untuk berpartisipasi dalam pelelangan, sehingga pemerintah akan kehilangan kesempatan untuk memperoleh harga yang murah untuk barang dan jasa yang lebih baik. Dari berbagai aspek, sistem pengadaan pemerintah di Indonesia belum berfungsi dengan baik. Sistem tersebut tidak berorientasi ke pasar, rawan terhadap penyalahgunaan dan manipulasi, serta mengurangi nilai dana untuk kepentingan rakyat.

Sekalipun telah terjadi perkembangan yang cukup berarti dalam sistem pengadaan selama ini, ada beberapa alasan utama mengapa sistem tersebut belum berfungsi dengan baik ;

- Dasar hukum yang mengatur proses pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak diatur oleh perangkat perundangan dengan tingkatan hukum yang lebih tinggi (hanya di atur sebatas Keppres), sehingga menimbulkan dampak pada tingkat transparansi dan kejelasan perundangan tersebut, dan pada akhirnya penegakan hukum sulit dilakukan.
- Tidak adanya instansi tunggal yang berwenang untuk merumuskan kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah, memantau pelaksanaannya, dan memastikan sanksi serta mekanisme penegakan hukum dapat diterapkan dengan tegas.
- Lemahnya kepatuhan kepada peraturan dan prosedur pengadaan yang berlaku, serta lemahnya pengawasan dan penegakan hukum.

- Peraturan-peraturan yang ada membatasi persaingan di dalam wilayah Indonesia sendiri, sehingga melanggar prinsip satu negara, satu pasar dan menghilangkan kesempatan yang timbul dalam persaingan yang sehat.
- Kurangnya kemampuan sebagian besar staff operasional, anggota panitia lelang dan pihak-pihak berwenang yang memberikan persetujuan.
- Kelemahan dalam sistem sertifikasi bagi para kontraktor dan konsultan.
- Pengaruh yang tidak sehat dari berbagai asosiasi bisnis dalam proses pengadaan.
- Praktek-praktek korupsi dan kolusi, serta pengaruh lainnya.
- Pemaketan kontrak yang tidak ekonomis akibat upaya mencapai tujuan lain, pengaruh berbagai kelompok untuk kepentingan mereka dan praktek-praktek kolusi.
- Iklan yang tidak memadai khususnya atas kontrak-kontrak kecil dan menengah.
- Kurangnya tindak lanjut terhadap berbagai protes dalam proses pengadaan dan tidak adanya pemantauan yang sistematis terhadap kepatuhan atas peraturan dan prosedur pengadaan.
- Tidak adanya pengkaderan pemimpin proyek dan profesionalisme di bidang pengadaan maupun jenjang karier pada sistem pegawai negeri bagi mereka. ." (Dikutip dari *Country Public Procurement Report 2001*, Bank Dunia)

Berbicara mengenai pengadaan berarti berbicara mengenai perwujudan pelayanan pemerintah kepada publik dengan menggunakan jalur mediasi swasta. Pengadaan adalah perwujudan dari rancangan dan program/proyek yang telah disusun oleh pemerintah dengan mengacu pada konsepsi pembangunan yang digariskan UU dan terdeskripsi secara kuantitatif dalam APBN/APBD. Kita lebih sering menyebut pengadaan itu sebagai *tender*.

Tender merupakan satu metoda yang paling banyak dikenal dimana pemerintah menjadi penyedia proyek dan swasta menjadi pelaksananya. Selain tender, satu metoda lagi yang bisa digunakan adalah negosiasi dengan pihak swasta (*unsolicited proposal*). Tapi, tender (*open competitive bidding*) paling lazim digunakan karena dapat menjamin akuntabilitas, selain karena bagian dari prosedur resmi seperti yang diatur dalam Kepres No. 18 tahun 2000 jo. Kepres No. 80 Tahun 2003., dan penyempurnaannya dengan Kepres No. 61 Tahun 2004. Pentingnya memasukkan unsur akuntabilitas dikarenakan proyek-proyek pemerintah yang tercantum dalam APBN/APBD merupakan cerminan dari pelaksanaan pembangunan yang muaranya adalah untuk kemaslahatan masyarakat (publik).

Sampai saat ini praktek KKN dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah masih terjadi. Proses sogok menyogok bahkan antar instansi pemerintah sendiri masih berjalan. Sumber daya daerah yang mengecil akibat krisis menjadi salah satu penyebab semakin maraknya korupsi.

Salah satu penyebab adalah prosedur persetujuan proyek dalam APBD yang cukup panjang dan tertutup. Korupsi juga masih marak terjadi pada proses pengangkatan Pimpro dan proses pencairan dana. *Mark up* proyek dan *kickback* masih terjadi, walaupun besarnya agak berkurang dibandingkan masa sebelum reformasi. Satu-satunya perubahan yang signifikan terjadi pada proyek fiktif yang di masa lalu kerap terjadi, saat ini jauh berkurang.

Praktek-praktek KKN masih berlangsung, bahkan hasil pengamatan yang di lakukan di instansi Pemda di Majalengka memperlihatkan adanya situasi yang cukup unik. Aparat pemda memilah korupsi ke dalam dua bagian. *Pertama* adalah korupsi yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Yang *kedua*, adalah korupsi untuk memperkaya diri. Korupsi jenis pertama, walaupun disadari sebagai korupsi, tidak menimbulkan perasaan bersalah yang besar dan dianggap sebagai sesuatu yang wajar. Oleh sebab itu tidak mengherankan jika beberapa instansi menerapkan *kickback* sejumlah dana alokasi dari nilai proyek yang diminta dari pelaksana proyek untuk kepentingan "bagi-bagi rejeki" alias dana kesejahteraan di kalangan pegawai negeri. Yang agak mengherankan, dana ini jumlahnya direncanakan dan dikelola secara cukup transparan. Penggunaannya antara lain untuk uang hadir, uang makan, uang lembur, tambahan THR, dan lain-lain.

Hasil studi Forum Silaturahmi Majalengka (FORSILIMA) bekerjasama dengan Bandung Institute of Governance Studies (BIGS) tentang praktek penganggaran di Kabupaten Majalengka menunjukkan masih begitu banyak distorsi yang menyulitkan tercapainya efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber daya pembangunan. Forsilima memperkirakan besarnya dana *kickback* adalah sekitar 16% dari dana APBD Kabupaten Majalengka tahun 2003. dana ini biasanya dipungut oleh para birokrat dari para rekanan baik melalui proses tender maupun penunjukan langsung. Dengan adanya dana *kickback* ini, sekitar 90% dana APBD Kabupaten Majalengka "dinikmati" oleh kalangan birokrasi karena 68,03% APBD digunakan untuk belanja rutin dan 8,09% adalah anggaran belanja untuk sektor aparatur pemerintah dan pengawasan.

Forsilima juga memiliki salah satu pengalaman menarik. Mereka baru saja memenangkan tender sebuah proyek sebesar Rp. 85 juta yang saat ini sedang berjalan. Dalam proses negosiasi, pihak pemberi pekerjaan meminta "jatah" senilai 10% dari nilai proyek. Sesungguhnya angka ini jauh lebih rendah dari kebiasaan. Tapi usul ini ditolak dan proyek akhirnya berjalan dengan *kickback* nol persen. (Forsilima, 2004).

Pengadaan di sektor publik merupakan salah satu pilar utama dalam upaya Pemerintah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan. Indonesia telah mengatur administrasi pengadaan di sektor publik melalui Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan surat berisi informasi, dan berbagai keputusan serta intruksi lainnya oleh Gubernur,

Walikota dan Bupati. Prosedur dan praktek telah berkembang selama bertahun-tahun sebagai tanggapan terhadap berbagai upaya untuk meningkatkan kerangka hukum untuk pengadaan..

Pada dasarnya pilar-pilar utama dari "Good Governanve" seperti halnya azas "keterbukaan", "Akuntabilitas publik", "Partisipasi masyarakat" dan "Supremasi hukum" bukan lagi barang asing atau baru dalam tatanan kenegaraan dan kelembagaan di Indonesia. Mulai dari jiwa UUD 1945 beserta keseluruhan perangkat perundang-undangan dan peraturan yang berlaku di Negari ini, serta nilai etika dan moral yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, termasuk pula system manajemen pengadaan barang pemerintah yang berdasarkan atas ilmu dan pengalaman yang secara rutin diselenggarakan oleh kelompok birokrat selama hampir empat puluh tahun yang lalu, seharusnya sangat kondusif dan akomodatif terhadap adopsi dari ke-empat prinsip dasar pemerintahan seperti tersebut di atas. Akan tetapi sebagaimana yang telah menjadi kebiasaan dalam masyarakat, maka prinsip-prinsip yang baik, akan lebih mudah diucapkan dibanding dengan kewajiban untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang baik tersebut. Setidaknya dalam kaitannya dengan proses-proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 telah memberikan acuan dasar dan petunjuk teknis tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah secara lengkap dan rinci.

Permasalahan yang timbul kemudian adalah, terjadinya berbagai bentuk "praktek-praktek" pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dilakukan banyak instansi pemerintah di tingkat pusat maupun daerah, yang disatu pihak kemasannya telah memenuhi segala persyaratan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku, akan tetapi apabila diamati secara cermat pada kenyataannya banyak terjadi "praktek-praktek" yang merugikan keuangan negara dan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu tanpa disadari oleh masyarakat, sebagai penerima manfaat terbesar dan terpenting dalam sistem pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, ternyata pada kenyataannya menerima "hasil akhir" dari suatu proses pengadaan yang "tidak sesuai" dilihat dari sudut "mutunya", "jumlah"-nya, "manfaatnya"-nya, "sasaran"-nya, "waktu penyerahan"-nya, serta "harga"-nya dari yang seharusnya. Hal ini dapat dilihat dari tanggapan beberapa elemen masyarakat di Kabupaten Majalengka terkait tentang proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, seperti terlihat dalam tabel berikut :



**Tabel I. 1**  
**Kasus-kasus Pada Proses Tender**  
**Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Di Kabupaten Majalengka**

No	Sumber Informasi	Modus	Penjelasan
1	Wawancara (Februari 2005) dengan responden nomor C.1	Pengumuman tender di koran kecil dan dalam space iklan yang tidak mencukupi	Modus seperti ini seringkali ditemukan sebagai indikasi awal adanya kolusi. Tujuannya untuk "membatasi" banyaknya peserta (kompetitor) yang akan turut ambil bagian dalam tender, disamping untuk sekedar memenuhi persyaratan formal seperti yang digariskan Kepres 80/2003.
2	Wawancara (Februari 2005) dengan responden nomor C.2	Adanya penawaran fiktif	Penawaran fiktif ini diketahui setelah adanya pengecekan ke alamat perusahaan peserta tender, dimana terkadang ada peserta tidak valid identitasnya. Maksud dari munculnya penawar fiktif ini juga untuk memenuhi kriteria pelaksanaan tender yang minimum harus diikuti oleh tiga peserta.
3	Wawancara (Februari 2005) dengan responden nomor B.1	Mengabaikan cacat proposal	Dalam proposal penawaran biasanya terdiri dari dua matei, yakni teknis dan harga. Seringkali proposal penawaran yang diajukan bidder tidak sesuai dengan spesifikasi yang diajukan panitia, namun dengan alasan bukan persoalan substansial yang dapat mengganggu proyek, kesalahan-kesalahan itu dimaafkan. Sikap permisif ini membuka peluang terjadinya kolusi.
4	Wawancara (Februari 2005) dengan responden nomor C.2	Mengulur waktu pengumuman pemenang	Modus ini dimaksudkan untuk memberikan waktu yang cukup untuk melakukan "negosiasi" upeti.
5	Wawancara (Februari 2005) dengan responden nomor D.1	Tidak adanya pengumuman tender	Pengumuman tender hanya ditempel di papan pengumuman panitia tender tanpa diberitahukan kepada peserta tender. Modus ini akan menutup peluang bagi peserta tender untuk mengajukan keberatan kepada panitia tender atas proses tender yang dilaksanakan. Karena waktu yang diberikan untuk mengajukan keberatan itu hanya

			6 hari setelah pengumuman pemenang keluar.
6	Wawancara (Februari 2005) dengan responden nomor D.2	Peserta tender tidak quorum	Terkadang jumlah peserta tidak mencapai jumlah yang disyaratkan.
		Harga penawaran pemenang jauh lebih tinggi dari harga pagu	Alasan yang dikemukakan panitia biasanya harga yang sesuai dengan harga pagu biasanya tidak menjamin kualitas pekerjaan suatu perusahaan yang menawarkan harga yang mendekati pagu. Modus seperti ini mengindikasikan adanya kesepakatan awal mengenai jumlah "mark up" dana yang akan dibagi rata.
7	Wawancara (Februari 2005) Dengan responden nomor B.2	Panitia tidak transparan	Panitia bekerja secara tertutup dan tidak memberikan layanan atau penilaian yang sama diantara para peserta lelang.
		Panitia tidak independen	Panitia dikendalikan atau dipengaruhi oleh keinginan dan kepentingan pihak tertentu. Dalam melaksanakan tugas, panitia bekerja secara tidak akuntabel, professional, dan lambat karena mereka selalu menunggu perintah atau petunjuk dari pihak atasan, yang sebenarnya tidak memiliki otoritas dibidang pengadaan. Pada akhirnya panitia ibarat robot, yang tidak memiliki kebebasan dalam melakukan analisis maupun pertimbangan teknis yang diperlukan.
		Panitia yang "memihak"	Panitia cenderung untuk selalu memberikan keistimewaan pada kelompok tertentu. Panitia bekerja dengan subjektivitas tinggi, dengan mengacu pada criteria yang tidak baku, dan muncul kelompok-kelompok yang memiliki kedekatan dengan pimpro sehingga kualitas produk pengadaan relatif rendah tetapi harganya tinggi.

Sumber : Diolah dari hasil wawancara pendahuluan, Februari 2005.

Suatu sistem pengadaan yang buruk mengakibatkan biaya-biaya yang lebih tinggi dan tidak efisien bagi pemerintah maupun publik. Sistem demikian menunda pelaksanaan proyek yang selanjutnya meningkatkan biaya, menghasilkan kinerja proyek yang buruk dan menunda pemanfaatan proyek tersebut oleh para penerima manfaat. Masalah-masalah pengadaan juga memperbesar lingkup bagi korupsi, menimbulkan lebih banyak keluhan dan meningkatkan kekhawatiran tentang integritas dari sebuah proses pengadaan. Dan akhirnya masalah-masalah tersebut mengurangi semangat perusahaan-perusahaan investasi yang mempunyai reputasi baik untuk turut berpartisipasi dalam tender, sehingga menghilangkan kesempatan bagi negeri ini untuk mendapatkan harga-harga yang lebih baik, secara kualitas dari barang, pekerjaan konstruksi, dan pelayanan yang lebih baik.

## **B. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

Secara sederhana, masalah dapat didefinisikan sebagai kondisi dimana terdapat ketidaksesuaian antara *das sein* dan *das sollen*. Masalah dapat didefinisikan sebagai setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya. Masalah ini harus dijelaskan sebagai suatu rintangan yang harus dilalui dengan jalan mengatasinya. Masalah menampakkan diri sebagai tantangan. Oleh sebab itu, dapat pula dikatakan bahwa masalah yang benar-benar dapat dipermasalahkan

dalam penelitian ini memiliki unsur-unsur yang menggerakkan kita untuk memahaminya. (Surachmad, 1982 : 33).

Pengadaan atau tender sektor publik, akhir-akhir ini kembali menjadi sorotan berbagai pihak. Proyek-proyek yang seharusnya ditenderkan secara terbuka kepada swasta ternyata dalam implementasinya telah terjadi konspirasi dalam penentuan pemenangnya. Partisipasi dan kontrol publik dalam pelaksanaan tender selalu diabaikan sehingga hasilnya pun tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Aturan atau perangkat hukum yang menjadi acuan pelaksanaan tender tak pernah disosialisasikan kepada masyarakat.

Secara umum, pengadaan barang dan jasa dalam pelayanan publik dirancang untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi, keterbukaan, persaingan, keadilan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa publik. Akan tetapi dalam pelaksanaannya setidaknya proses pengadaan barang dan jasa di sektor publik menemui kendala berupa Risiko-risiko dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik antara lain :

1. Kurang *efisien*, yang berarti dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas belum diusahakan untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan.

2. Kurang *efektif*, belum sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan untuk dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.
3. Kurang terbuka dan belum dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara penyedia barang dan jasa yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan.
4. Kurang *transparan*, belum semua ketentuan dan informasi termasuk syarat teknis, administrasi, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon pemenang disebarluaskan secara terbuka bagi peserta penyedia barang dan jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas.
5. Belum memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang dan jasa.
6. Belum *akuntabel*, untuk bisa mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Dari identifikasi permasalahan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

"Apakah kurang efektifnya Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Kabupaten Majalengka dipengaruhi oleh *Isi Kebijakan* (Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003), *Sumber Daya Manusia*, dan *Kondisi sosial Ekonomi* (Pihak yang terkait (pihak pemerintah, para rekanan, LSM) dengan Pengadaan Barang dan Jasa)?"

### C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendeskripsikan prosedur dan mekanisme pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Majalengka.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor penyebab tidak efektifnya implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam sektor publik di Kabupaten Majalengka.

### D. Kegunaan Penelitian

#### D.1. Kegunaan Teoritis

Memperoleh data yang lengkap berkaitan dengan masalah praktis tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Majalengka guna mendapatkan hasil penelitian yang obyektif dalam penyusunan Thesis pada Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang.

## **D.2. Kegunaan Praktis**

- a. Untuk memberikan rekomendasi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah yang lebih berorientasi kepada kepentingan publik.
- b. Dapat digunakan sebagai dasar bagi pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang berorientasi kepada kepentingan publik
- c. Secara teoritis, diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan sebagai masukan bagi pembaca dan pemerhati masalah kebijakan publik dalam Pengadaan Barang dan Jasa, serta sebagai bahan masukan bagi penelitian selanjutnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. KONSEP DASAR DAN TINJAUAN TEORITIS

Dalam menelaah ataupun memotret sebuah fenomena sosial yang terjadi di masyarakat maka dalam analisisnya di perlukan teori tertentu yang dianggap relevan dan tepat dalam usaha mengkaji suatu fenomena tersebut.

Masri Singarimbun dan Sofian Effendi mengemukakan pengertian teori adalah sebagai berikut:

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstrak definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep” (Singarimbun dan Effendi, 1987 : 57)

Oleh karena itu dalam menelaah permasalahan publik yang merupakan fenomena sosial yang menyangkut publik maka kajian yang dilakukan berdasar pada teori tentang kebijakan publik yang secara spesifik mengkajinya dalam konteks implementasi kebijakan publik.



## A.1. Kebijakan Publik

Fenomena sosial yang akan di amati dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Kabupaten Majalengka, Jawa Barat. Penelitian ini merupakan penelitian yang berhubungan dengan salah satu tahap analisis kebijakan publik (evaluasi implementasi) yang berkenaan dengan pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa yang merupakan implementasi kebijakan yang berkaitan dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di wilayah Kabupaten Majalengka. Penelitian ini menggunakan perangkat analisis yang terdapat pada kerangka analisis kebijakan publik untuk memperoleh temuan mengenai implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah dan dimensi-dimensi adanya praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dalam setiap proses dari Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah serta faktor-faktor yang berpengaruh secara dominan dan langsung.

Analisis kebijakan publik sendiri merupakan sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan (Dunn, 2001:35).

Sedangkan kebijakan publik adalah hal-hal yang berhubungan dengan apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah mengenai masalah-masalah yang sedang dihadapinya (Ryoky dan Frank Lin). Sementara itu, Dunn (1982), Thomas R. Dye, Edward dan Sharkanshy (dalam Putra, 2001:24) mengemukakan pengertian kebijakan yang agak mirip dimana kebijakan sebagai tindakan, pilihan dan keputusan baik yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal pencapaian tujuan kebijakan.

Menurut James E. Anderson, "Merumuskan kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan" (Winarno, 2002:18). Jadi konsep kebijakan ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan apa yang dimaksudkan dan konsep ini membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pikiran diantara berbagai alternatif.

Carl Fredrich mengatakan :

"Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan." (Wahab, 1991:3).

Sedangkan komponen-komponen dalam kebijakan tersebut adalah : (1) Kebijakan publik, (2) Tuntutan kebijakan, (3) Keputusan kebijakan, (4) Pernyataan kebijakan, (5) Hasil kebijakan.

## **A.2. Implementasi Kebijakan Publik**

Setidaknya ada dua hal mengapa implementasi kebijakan pemerintah memiliki relevansi : (1) Secara praktis akan memberikan masukan bagi pelaksanaan operasional program sehingga dapat dideteksi apakah program telah berjalan sesuai dengan yang telah dirancang serta mendeteksi kemungkinan dampak negatif yang ditimbulkan, (2) Memberikan alternatif model pelaksanaan program yang lebih efektif.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan di atas dapat disimpulkan, bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negatif maupun yang positif (Wahab, 1991).

Dengan demikian secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Wibawa dkk, 1994). Selanjutnya Wibawa mengutip pendapat lain bahwa keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa mulai

apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Kemudian dalam rangka untuk mengimplementasikan kebijakan publik ini dikenal dengan beberapa model, antara lain :

#### 1). Model Gogin

Untuk mengimplementasikan kebijakan dengan model Goggin ini dapat mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi, yakni: (1) Bentuk dan isi kebijakan, termasuk di dalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, (2) Kemampuan organisasi dengan segala sumber daya berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif, dan (3) pengaruh lingkungan dari masyarakat dapat berupa karakteristik, motivasi, kecenderungan hubungan antara warga masyarakat, termasuk pola komunikasinya (Goggin, 1990).

#### 2). Model Grindle

Sebagaimana dikutip oleh Wahab (1991). Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasilnya, selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai akan dipengaruhi oleh isi kebijakan yang terdiri dari : (1) kepentingan-

kepentingan yang dipengaruhi, (2) tipe-tipe manfaat, (3) derajat perubahan yang diharapkan, (4) letak pengambilan keputusan, (5) pelaksanaan program, dan (6) sumber daya yang dilibatkan.

### 3). Model Meter dan Horn

Model implementasi kebijakan ini dipengaruhi 6 faktor yaitu : (1) standar kebijakan dan sasaran yang menjelaskan rincian tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, (2) sumber daya kebijakan berupa dana pendukung implementasi, (3) komunikasi inter organisasi dan aktivitas pengukuran digunakan oleh pelaksanaan untuk memakai tujuan yang hendak dicapai, (4) karakteristik pelaksanaan, artinya karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang akan menentukan berhasil tidaknya suatu program, (5) kondisi sosial ekonomi dan politik yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan dan (6) sikap pelaksanaan dalam memahami kebijakan yang akan ditetapkan.

### 4). Model Deskriptif

William N. Dunn, (disadur oleh Darwin, 2001), menyatakan bahwa model kebijakan dapat diperbandingkan dan dipertimbangkan menurut sejumlah banyak asumsi, yang paling penting diantaranya adalah : (1) perbedaan menurut tujuan, (2) bentuk penyajian dan (3) fungsi metodologi model. Dua bentuk pokok dari model kebijakan adalah : (1) Model deskriptif dan (2) Model normatif. Tujuan model

deskriptif adalah menjelaskan dan atau meramalkan sebab dan akibat pilihan-pilihan kebijakan, model kebijakan digunakan untuk memonitor hasil tindakan misalnya penyampaian laporan tahunan tentang keberhasilan dan kegagalan di lapangan.

#### 5). Model George Edward III

Menurut teori George Edward III dalam implementasi kebijakan ada 4 variabel yang dapat dijadikan ukuran untuk menilai sukses atau tidaknya implementasi kebijakan, yaitu : (1) Komunikasi yang efektif, (2) Sumber-sumber, (3) Disposisi/ sikap dan (4) Struktur birokrasi. Adapun penjelasan dari konsep tersebut, adalah sebagai berikut:

##### (1). Komunikasi

Para pelaksana harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Segala keputusan harus dikomunikasikan kepada orang-orang yang tepat. Kebijakan harus diterima para pelaksana secara jelas. Hal ini terjadi agar implementasi kebijakan publik bisa berjalan secara efektif dan efektif.

##### (2). Sumber-sumber daya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumber-sumber dapat merupakan faktor-faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi; staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang

dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas untuk melaksanakan kebijakan publik.

(3). Disposisi atau sikap

Sikap merupakan suatu yang penting dalam implementasi kebijakan. Jika pelaksana kebijakan didasari oleh sikap yang positif terhadap kebijakan maka besar kemungkinan mereka akan dapat melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan.

(4). Struktur birokrasi

Di dalam birokrasi selalu terdapat SOP (*Standard Operating Procedures*) dan Fragmentasi. SOP merupakan rutinitas-rutinitas yang memungkinkan para pejabat publik membuat sejumlah besar keputusan umum sehari-hari dan ia merupakan jawaban terhadap keterbatasan waktu dari sumber daya pelaksana organisasi yang kompleks dan beragam. Sedangkan fragmentasi adalah pembagian tanggung jawab suatu daerah kebijakan diantara beberapa unit organisasi. SOP dan fragmentasi dapat mempengaruhi bahan-bahan dalam kebijakan, memboroskan sumber daya, meningkatkan tindakan yang diinginkan, menghambat koordinasi dan membingungkan pejabat di tingkat bawah. (dalam Winarno, 2002: 126-154)

Dunn (2001) mengatakan kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah.

### A.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Implementasi Kebijakan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kejelasan antara kebijakan dan kinerja implementasi yaitu :

- a). Standard dan sasaran kebijakan.
- b). Komunikasi antara organisasi dan pengukuran aktifitas.
- c). Karakteristik organisasi dan komunikasi antar organisasi.
- d). Kondisi sosial, ekonomi dan politik.
- e). Sumber daya.
- f). Sikap pelaksanaan (Wibawa dkk, 1994)

Selain itu Rippley dan Franklin menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu :

- a. Prespektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *strate level burcancrats* terhadap atas mereka.
- b. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
- c. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan (Wibawa dkk., 1994)

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kebijakan menurut Wahab (1991) adalah :

- a). Organisasi atau kelembagaan.
- b). Kemampuan politik dari penguasa.
- c). Pembagian tugas, tanggung jawab dan wewenang.
- d). Kebijakan pemerintah yang bersifat tak remental.



- e). Proses perumusan kebijakan pemerintah yang baik.
- f). Aparatur evaluasi yang bersih dan berwibawa serta profesional.
- g). Biaya untuk melakukan evaluasi.
- h). Tersedianya data dan informasi sosial ekonomi yang siap dimanfaatkan oleh penilai-penilai kebijakan.

Jan Marse (Wahab, 1991) mengatakan implementasi kebijakan yang gagal disebabkan beberapa faktor :

a. Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dari kebijakan itu.

b. Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidak tepatan atau ketidak tegasan atau ketidak tepatan atau ketidak tegasan intern ataupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

c. Dukungan

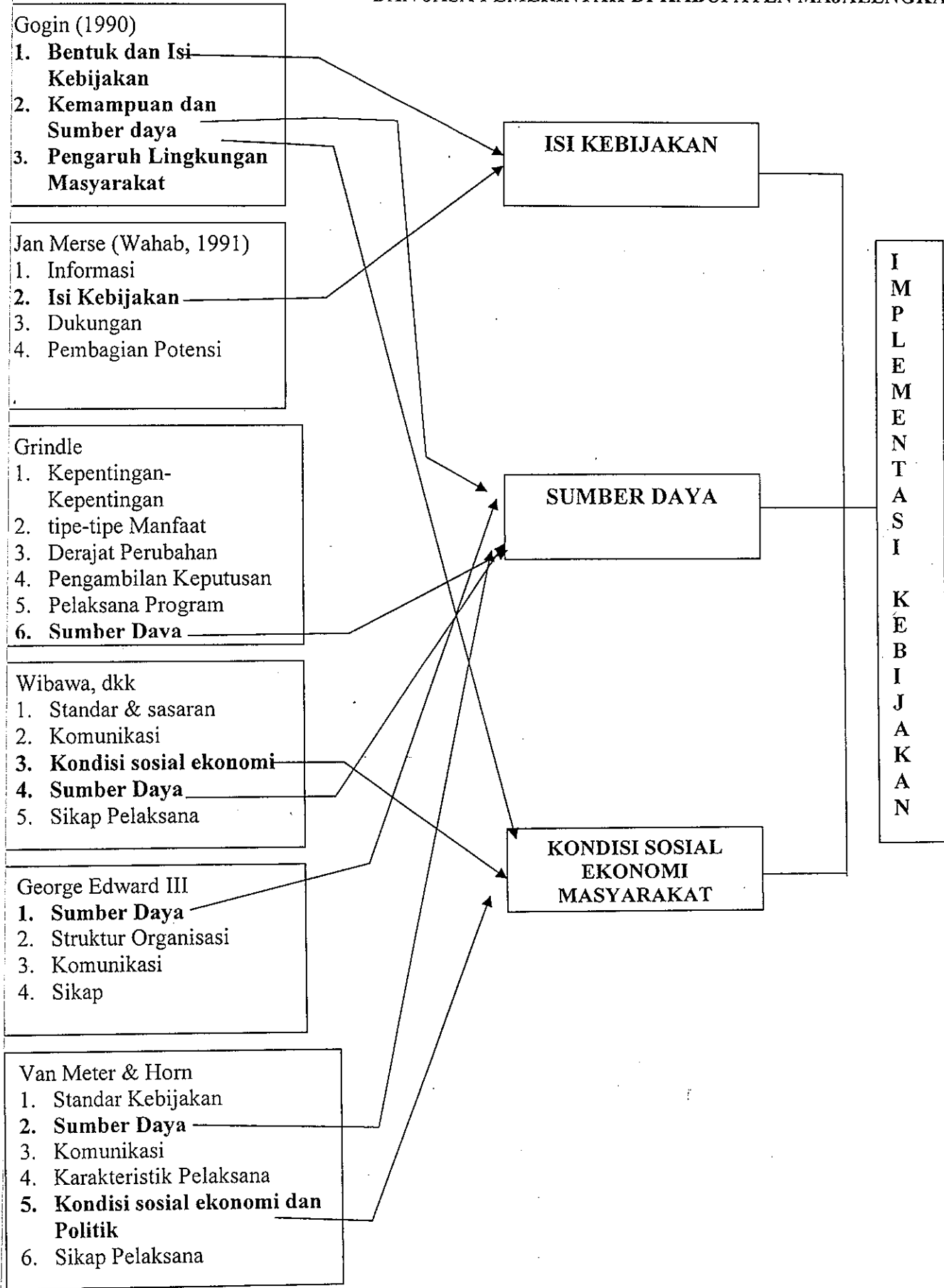
Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.

#### d. Pembagian Potensi

Hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

Dari paparan teori-teori di atas, penulis membangun teori penelitian tersebut yang dapat di lihat pada bagan II. 1 adalah sebagai berikut:

Bagan 2.1  
**SKEMA VARIABEL-VARIABEL YANG BERHUBUNGAN  
 DENGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN BARANG  
 DAN JASA PEMERINTAH DI KABUPATEN MAJALENGKA**



Dari beberapa pendapat di atas mengenai teori-teori implementasi kebijakan publik, dibangun sebuah teori yang telah dikemukakan di atas sesuai dengan rumusan masalah yang peneliti munculkan. Dalam rangka analisis ini, maka akan ditinjau beberapa faktor yang dianggap dominan dan memiliki relevansi tinggi dalam mempengaruhi implementasi kebijakan publik yang berlaku pada kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Kabupaten Majalengka. Kebijakan yang berkaitan dengan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah tersebut tertuang dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Kebijakan ini dibuat dengan tujuan agar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang sebagian atau seluruhnya dibiayai oleh APBD dilakukan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil dan akuntabel serta terhindar dari praktek KKN.

Faktor-faktor yang dianggap memiliki peranan dominan, strategis dan keterkaitan tinggi dalam mempengaruhi kinerja atau implementasi kebijakan tersebut adalah isi kebijakan, sumber daya manusia (pelaksana) kebijakan, dan kondisi sosial ekonomi yang ada atau berlaku di masyarakat, dimana kebijakan tersebut diberlakukan atau diterapkan. Hubungan yang dapat ditarik dari konsep atau teori dari para pakar tersebut dengan pemilihan variabel atau faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ini adalah sebagai berikut :

a). **Isi kebijakan** yang disebutkan oleh Jan Merse (dalam Wahab, 1991) sebagai salah satu faktor yang dianggap berperan terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Mengenai variabel-isi kebijakan, maka terminologi yang digunakan termasuk juga proses dari kebijakan itu sendiri yang terkait langsung dengan elemen-elemen yang ada dalam isi kebijakan tersebut. Pendapat ini sejalan dengan apa yang dikatakan Gogin (1990) bahwa bentuk dan isi kebijakan itu termasuk di dalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasinya. Variabel ini digunakan sebagai variabel penelitian dengan pertimbangan bahwa isi dari Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/jasa Pemerintah, dalam prakteknya (implementasinya) dianggap oleh masyarakat (salah satu *stakeholder* dalam sistem kebijakan yang ada) cukup menimbulkan kontroversi antar kepentingan yang ada. Dengan alasan ini, maka isi kebijakan menjadi relevan untuk diangkat sebagai salah satu variabel yang patut dianalisis.

b). **Sumber daya** sebagai salah satu faktor juga dibicarakan Grindle (1990), Gogin (Wahab, 1991), George Edward III (dalam Winarno, 2002), dan yang dikemukakan oleh Van Meter, dan Horn sebagai faktor yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Walaupun yang dikemukakan adalah terminologi sumber daya dalam pengertian luas, namun tidak dapat disangkal bahwa berhasil tidaknya suatu

implementasi kebijakan, juga ditentukan oleh para pelaku yang secara langsung terlibat dalam proses tersebut. Analisis terhadap variabel ini, sedikit banyak akan menjawab bagaimana kondisi serta kesiapan sumber daya manusia yang dimiliki birokrasi pemerintah daerah Kabupaten Majalengka untuk melakukan Pengadaan barang/jasa Pemerintah secara konsisten dan proporsional.

- c). Sedangkan yang terakhir adalah *kondisi sosial ekonomi* yang peneliti turunkan dari pendapatnya : Van Meter dan Horn, Wibawa dkk (1994), dan dari Gogin (1990). Penulis mencoba untuk menganalisis faktor tersebut, dengan pertimbangan bahwa kinerja kebijakan apapun, akan sangat tergantung dari perkembangan sosial ekonomi yang terjadi pada suatu periode tertentu. Kondisi sosial ekonomi disini adalah kondisi subyek penelitian yang mana para pelaku pengadaan ataupun para pihak (stakeholders) sertam pihak pemerintah yang berkepentingan dengan masalah pengadaan barang dan jasa pemerintah. Ketika masa krisis ekonomi, maka masalah pengadaan barang dan jasa pemerintah kembali mencuat, sebagai konsekuensi logis dari meningkatnya tuntutan publik atas pelayanan yang lebih baik dari pemerintah. Atau dapat dikatakan bahwa masalah pengadaan barang dan jasa akan sangat ditentukan oleh penilaian publik atas terpuaskan atau tidaknya publik atas barang dan jasa yang diberikan oleh pemerintah.

## B. PEMBAHASAN PENELITIAN YANG RELEVAN

Dalam rangka memperkuat penelitian yang dilakukan penulis maka berikut ini penulis paparkan hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagai dasar argumentatif untuk mendukung penelitian yang penulis lakukan, yaitu:

Hasil penelitian Agus Dwiyanto, dkk (2003) tentang Reformasi Tata Pemerintahan Daerah. Dalam penelitian tersebut, dijelaskan tentang penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam konteks otonomi daerah. Proses kebijakan publik yang selama ini terjadi dan sering mengabaikan kepentingan publik menjadi indikator tata pemerintahan yang buruk. Praktik KKN dijadikan sebagai indikator tata pemerintahan yang buruk.

Dalam melihat tata pemerintahan yang baik, Dwiyanto, dkk (2003) menempatkan transparansi sebagai indikator awal dalam melihat pelaksanaan Tender Proyek, dimana hal ini terkait dengan masalah yang diteliti oleh penulis tentang Implementasi Pengadaan Barang dan Jasa. Setidaknya terdapat dua indikator untuk melihat transparansi tender proyek, yakni menyangkut aspek prosedural formal dan penentuan pemenang tender.

Indikator prosedural formal melihat sejauhmana informasi tentang adanya proyek telah cukup disosialisasikan kepada pengusaha (rekanan). Hasil penelitian menunjukkan, secara prosedural proses tender proyek di banyak kabupaten/kota memang telah cukup dilakukan secara terbuka,

seperti adanya pengumuman dari pemerintah kabupaten/kota tentang adanya kegiatan proyek baru dan jenis proyek yang dimaksud.

Indikator kedua yang juga penting untuk diperhatikan dalam transparansi tender proyek adalah menyangkut transparansi dalam penentuan pemenang suatu tender proyek. Kecendrungan yang diamati di banyak kabupaten/kota memperlihatkan bahwa sebagian besar penentuan pemenang tender proyek tidak hanya dipengaruhi oleh faktor penawaran terendah yang diajukan seorang pengusaha kepada pemerintah kabupaten/kota, melainkan justru banyak pula dipengaruhi oleh faktor kedekatan hubungan (*favoritisme*) dengan pengambil kebijakan, seperti bupati, pimpinan proyek, atau anggota DPRD setempat.

Sementara itu berkaitan dengan penelitian penulis, berusaha mengkaji implementasi kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Kabupaten Majalengka dengan melihat faktor-faktor isi kebijakan, sumber daya, dan kondisi sosial ekonomi masyarakat.



seperti adanya pengumuman dari pemerintah kabupaten/kota tentang adanya kegiatan proyek baru dan jenis proyek yang dimaksud.

Indikator kedua yang juga penting untuk diperhatikan dalam transparansi tender proyek adalah menyangkut transparansi dalam penentuan pemenang suatu tender proyek. Kecendrungan yang diamati di banyak kabupaten/kota memperlihatkan bahwa sebagian besar penentuan pemenang tender proyek tidak hanya dipengaruhi oleh faktor penawaran terendah yang diajukan seorang pengusaha kepada pemerintah kabupaten/kota, melainkan justru banyak pula dipengaruhi oleh faktor kedekatan hubungan (*favoritisme*) dengan pengambil kebijakan, seperti bupati, pimpinan proyek, atau anggota DPRD setempat.

Sementara itu berkaitan dengan penelitian penulis, berusaha mengkaji implementasi kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Kabupaten Majalengka dengan melihat faktor-faktor isi kebijakan, sumber daya, dan kondisi sosial ekonomi masyarakat.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Perspektif yang digunakan dalam penelitian ini digunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan *deskriptif-eksploratif*, hal ini bermakna menggambarkan dan sekaligus menggali kenyataan-kenyataan yang belum terungkap selama ini yang kemudian dijelaskan dan diterapkan sehingga diketahui gambaran yang sebenarnya. Metode ini merupakan tipe penelitian yang bukan bermaksud untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi hanya menggambarkan apa adanya mengenai suatu variabel, gejala, keadaan atau fenomena tertentu. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status suatu variabel atau tema, gejala atau keadaan yang ada yaitu keadaan gejala (fenomena) menurut apa adanya pada saat penelitian dilakukan (Widodo & Muchtar, 2000 : 15).

Sebuah deskripsi adalah representasi obyektif terhadap fenomena yang di tanggap. Di dalam kenyataannya, tanggapan ini tidak dapat sama sekali dilepaskan dari segi-segi subyektif, sehingga tidak dapat di tuntutan adanya studi yang sepenuhnya obyektif. Namun demikian, peneliti dapat mengawasi diri untuk tidak terlalu subyektif, dalam arti tidak mencampurkan pendapatnya dengan kenyataan fenomena dalam pola maupun materi deskripsi.

Sesungguhnya tipe penelitian deskriptif kualitatif merupakan salah satu bentuk dari model penelitian naturalistik. Model penelitian ini mencoba merancang skema atau cara yang menyederhanakan kerumitan kehidupan sehari-hari, penelitian *naturalistic* mengasumsikan bahwa perilaku dan makna yang dianut sekelompok manusia hanya dapat dipahami melalui analisis atas lingkungan alamiah (*natural setting*) mereka. Oleh karena itu, situasi yang alamiah, bukan situasi buatan seperti eksperimen atau wawancara formal, harus menjadi sumber data. Realitas eksis di dunia empiris dalam arti dialami dan bukan pada metode yang digunakan untuk menelaah dunia tersebut, tetapi metode sekedar instrumen yang dirancang untuk mengidentifikasi dan menganalisis karakter dunia empiris. Dengan demikian, nilai suatu metode diukur dengan kriteria apakah sesuai untuk mengukur karakter dunia empiris tersebut.

Beberapa penulis mengidentikkan penelitian naturalistik dengan penelitian fenomenologis. Peneliti naturalistik memasuki area penelitian yang diminatinya untuk menafsirkan fenomena yang ditemuinya, tidak memanipulasi atau mengontrolnya dan berusaha mencampurinya sesedikit mungkin. Peneliti naturalistik menekankan *logic in action* yakni logika individu-individu yang diteliti, alih-alih logika formal. Seperti dalam pandangan kaum interaksionis, individu-individu diasumsikan aktif, berencana, bertujuan, dan menafsirkan diri sendiri dan perilaku orang lain. Burgess, (dalam Nasution;1992), mengemukakan bahwa penelitian naturalistik mencakup berbagai metode penelitian yang lazim merujuk

kepada tiga hal : pertama, penelitian naturalistik kadang-kadang disamakan dengan penelitian eksploratori yakni sebagai metode untuk menurunkan hipotesis alih-alih mengujinya; kedua, penelitian naturalistik kadang-kadang disamakan dengan penelitian lapangan yakni metode mempelajari fenomena dalam lingkungannya yang alamiah, dan ketiga, penelitian naturalistik kadang-kadang dipandang sebagai sarana mempelajari berbagai fenomena yang eksis karena didefinisikan sebagai riil.

Menurut Earl Babbie (dalam Widodo dan Muchtar, 2000:27), *field research* merujuk kepada metode-metode penelitian yang kadang-kadang disebut pengamatan berperan serta (*participant observation*), pengamatan langsung (*direct observation*) dan studi kasus (*case studies*). Sementara Lincoln, et all (dalam Nasution, 1992) mengemukakan bahwa dalam pendekatan naturalistik peneliti seyogianya memanfaatkan dirinya sebagai instrumen sebagai pengganti lebih memadai bagi pendekatan obyektif, karena instrumen non manusia sulit digunakan secara luwes untuk menangkap berbagai realitas dan interaksi yang akan dimasuki, serta makna di balik realitas dari interaksi tersebut, meskipun semua instrumen mengandung nilai yang berinteraksi dengan nilai lokal, hanya manusialah yang berada pada posisi untuk mengidentifikasi dan mempertimbangkan penyimpangan yang muncul.

## B. Fokus Penelitian

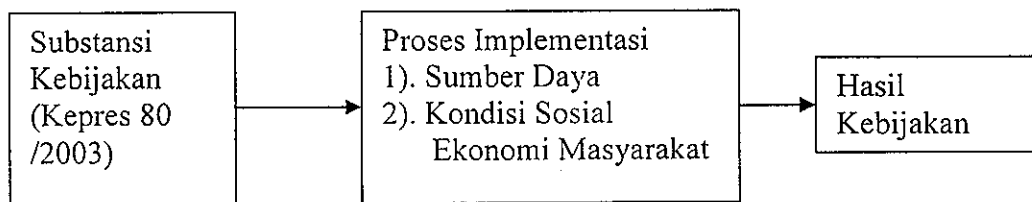
Masalah dalam penelitian kualitatif dinamakan fokus. Menurut Lincoln dan Guba dalam Maleong (1996;62) mendefinisikan masalah adalah suatu keadaan yang bersumber dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang membingungkan. Dengan berpedoman pada fokus penelitian, maka peneliti membatasi bidang-bidang temuan dengan ranah fokus penelitian, sehingga dapat diketahui dengan pasti data mana yang perlu dimasukkan ke dalam sejumlah data yang dikumpulkan. Fokus penelitian ini sangat penting untuk dijadikan sebagai sarana untuk memandu dan mengarahkan jalannya penelitian.

Ada dua maksud yang ingin dicapai peneliti di dalam menetapkan fokus, yang pertama bahwa penetapan fokus dapat membatasi studi. Dalam hal ini fokus akan membatasi inkuiri. Kedua bahwa penetapan fokus berfungsi untuk memenuhi kriteria inklusi-eksklusi suatu informasi yang baru diperoleh di lapangan.

Berkaitan dengan penelitian ini, maka yang menjadi perhatian peneliti adalah Penelitian yang berhubungan dengan salah satu tahap analisis kebijakan publik (evaluasi implementasi) yang berkenaan dengan pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa yang merupakan implementasi kebijakan yang berkaitan dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di wilayah Kabupaten Majalengka. Berdasarkan kepada kerangka teori, maka fokus penelitian ini adalah ;

1. Variabel Terikat : Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (Keppres Nomor 80 Tahun 2003).
2. Variabel Bebas, yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan, yaitu :
  - a. Isi Kebijakan (Kepres No. 80 Tahun 2003)
  - b. Sumber Daya
  - c. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat

**Gambar III.1. Model Penelitian**



1. Substansi kebijakan adalah isi kebijakan dari Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yang memiliki kekuatan mengikat terhadap institusi pemerintah dan masyarakat serta dunia usaha (rekanan) dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik.
2. Proses implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah adalah pelaksanaan yang dilakukan terhadap aturan pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan keterlibatan sumber daya serta kondisi sosial ekonomi masyarakat (pihak yang terkait dengan masalah pengadaan barang dan jasa

pemerintah yaitu pemerintah, rekanan, dan stakeholders) untuk menciptakan kondisi yang diinginkan dan sejauhmana hasil yang dapat dicapai.

3. Hasil kebijakan adalah kondisi akhir dari proses implementasi apakah sesuai dengan ketepatan substansi yang didesain dan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang menjadi fokus penelitian antara lain isi kebijakan, sumber daya, dan kondisi sosial ekonomi.

### C. Pemilihan Informan

Informan adalah orang yang benar-benar tahu atau pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan penelitian. Informan yang bertindak sebagai sumber data dan informasi dipilih berdasarkan kapasitas individu dalam masalah Pengadaan Barang dan Jasa di Kabupaten Majalengka.

Kriteria memilih informan sebagai nara sumber (*key informan*) dalam penelitian merupakan individu/kelompok yang memiliki posisi strategis dan mengetahui permasalahan dalam pengadaan Barang dan jasa, antara lain :

1. Aparatur pemerintah yang berasal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka yang terkait dalam Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa.
2. Para Anggota DPRD yang terkait dengan masalah yang diteliti.

3. Para Pelaku Tender (Kontraktor/perusahaan) yang terlibat dalam Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa.
4. Para Stakeholders yang terlibat dalam Pengadaan Barang dan Jasa termasuk LSM, Tokoh Masyarakat, Akademisi.

#### **D. Instrumen Penelitian**

Instrumen Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Peneliti sendiri dengan menggunakan metode wawancara mendalam (*In-Depth-Interview*), Selain menggunakan manusia sebagai instrumennya, maka penelitian ini didasarkan atas penelitian naturalistik yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Realitas manusia tidak dapat dipisahkan dari konteksnya, tidak pula dapat dipisahkan agar bagiannya dapat dipelajari, keseluruhan lebih daripada sekedar bagian-bagian.
- b. Penggunaan pengetahuan tersembunyi (*tacit knowledge*) adalah absah. Instuisi dan perasaan seabsah pengetahuan yang dinyatakan dalam bahasa karena hal-hal tersebut juga mengekspresikan nuansa-nuansa realitas ganda, dan karena interaksi antar manusia juga bersifat demikian.
- c. Hasil (penelitian) yang dinegosiasikan adalah penting. Makna yang dinegosiasikan dan interpretasi antara peneliti dan manusia (subyek penelitian) perlu karena konstruksi pihak kedualah yang ingin direonstruksi pihak pertama.



- d. Penafsiran atas data (termasuk penarikan kesimpulan) bersifat ideologis atau berlaku khusus, bukan bersifat nomotetis atau mencari generalisasi karena penafsiran yang berbeda lebih bermakna bagi realitas yang berbeda pula, dan karena penafsiran bergantung pada nilai-nilai kontekstual, termasuk hubungan peneliti-responden (obyek) yang bersifat khusus.
- e. Temuan (penelitian) bersifat tentative. Hasil penelitian bersifat ragu untuk membuat generalisasi yang luas karena bergantung pada interaksi antara peneliti dan responden dan mungkin tidak dapat ditiru karena melibatkan nilai-nilai, lingkungan, pengalaman dan orang-orang khusus.

Terlihat bahwa ciri-ciri penelitian naturalistik sebenarnya sejajar dengan prinsip-prinsip metodologis interaksionisme simbolik, hanya saja tidak terobsesi untuk menemukan proporsi atau teori yang berlaku universal. Namun dapat diasumsikan bahwa analisis naturalistik adalah penerapan dari perspektif interaksionis simbolik. Hanya saja analisis interaksionis simbolik tampaknya lebih eksplisit mengakui bahwa bukanlah orang yang punya posisi istimewa dan terpisah dari fenomena yang mereka teliti. Keterlibatan peneliti dalam analisis, seyogianya membuat peneliti peka terhadap berbagai nuansa realitas yang dihadapi.

Sedangkan untuk memandu dalam wawancara, peneliti menyiapkan panduan pertanyaan tentang hal-hal pokok yang ingin peneliti ketahui. Panduan ini untuk mempermudah peneliti dalam mengarahkan

pembicaraan atau wawancara. Namun demikian, hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa wawancara tersebut semakin berkembang sesuai dengan kondisi di lapangan seperti layaknya bola salju (*Snow Ball*). Alat bantu yang digunakan dalam metode wawancara ini adalah *tape-recorder*, catatan-catatan wawancara dan foto-foto.

## **E. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data**

### **E.1. Jenis Data**

Data yang dikumpulkan dibedakan atas dua jenis yaitu data primer dan data sekunder.

#### **E.1.1. Data Primer**

Data primer yang dikumpulkan berbentuk hasil wawancara mendalam (*in depth interview*) yang dilakukan terhadap narasumber yang berasal dari para pelaku yang terkait dengan persoalan Tender Barang dan Jasa sesuai dengan informan yang terpilih.

#### **E.1.2. Data Sekunder**

Untuk kebutuhan hasil analisis dan pembahasan yang maksimal, maka diperlukan data sekunder yang terkait dengan pengungkapan fenomena sosial dari penelitian ini, khususnya yang berhubungan dengan Pelaksanaan

Pengadaan Barang dan Jasa di Kabupaten Majalengka. Data sekunder ini antara lain meliputi :

1. Peraturan Perundangan yang terkait dengan masalah pengadaan Barang dan Jasa.
2. Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati, yaitu yang berkaitan dengan Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah
3. Kabupaten Majalengka Dalam Angka Tahun 2003 dan 2004.
4. Profil Kabupaten Majalengka Tahun 2003 dan 2004.
5. Informasi dari media massa yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

## **E.2. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari tiga macam sumber yaitu :

1. Subyek Penelitian yaitu sumber data primer yang merespon pertanyaan mengenai dirinya, dan juga merupakan subyek penelitian yang dapat memberikan respon atas pertanyaan yang diberikan.
2. Lembaga adalah sumber data sekunder yang relevan dengan studi yang sedang diteliti.
3. Informan adalah sumber data primer yang mampu memberi informasi mengenai dirinya atau keadaan orang lain atau

situasi dan kondisi lingkungannya untuk silang informasi/mengecek kebenaran dari data yang diperoleh (triangulasi).

Data yang dihimpun dalam penelitian ini adalah data mengenai masalah Pelaksanaan Tender Barang dan Jasa di Kabupaten Majalengka. Beberapa sumber data yang diambil untuk dilakukan analisis adalah sebagai berikut :

- a. Dokumentasi, yaitu memanfaatkan data-data sekunder yang tersedia di DIBALE (Dinas, Instansi, Badan dan Lembaga) terkait masalah Pengadaan Barang dan Jasa di Kabupaten Majalengka.
- b. Wawancara mendalam (*in depth Interview*), untuk mendapatkan data kualitatif serta beberapa keterangan yang tidak diperoleh dari data sekunder tersebut di atas. Wawancara mendalam ini dilakukan terhadap para pelaku dalam masalah Pengadaan Barang dan Jasa di Kabupaten Majalengka.
- c. Catatan Pribadi ; berupa catatan pribadi (*self record*) yang dilakukan baik selama pengamatan maupun dalam perjalanan penelitian dan penulisan karya ilmiah ini.

### E.3. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

Data-data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini, secara umum adalah data kualitatif sehingga rancangan penelitian ini akan lebih banyak mempergunakan pendekatan-pendekatan kualitatif tanpa mengurangi kemungkinan untuk mengaplikasikan pendekatan-pendekatan kuantitatif. Beberapa metode pengumpulan data yang akan dilakukan adalah observasi, observasi partisipasi, wawancara mendalam, dan analisa isi (*content analysis*) dari dokumen tertulis, serta dengan triangulasi yang ditujukan untuk mengecek/memperbandingkan asumsi dari sumber data. Wawancara akan dilakukan dengan menggunakan *interview guide*, sebagai acuan wawancara agar wawancara tidak melebar, namun tetap membuka peluang memperoleh informasi yang tidak terungkap melalui cara-cara lainnya.

Wawancara akan dilakukan kepada berbagai narasumber baik yang mewakili individu ataupun institusi yang terlibat dalam studi ini.

Untuk melengkapi wawancara dalam penelitian mengenai Pengadaan Barang dan Jasa di Kabupaten Majalengka ini, peneliti melakukan *content analysis* dari dokumen-dokumen tertulis yang ada yang akan ditelusuri adalah mengenai proses Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa yang terjadi di Kabupaten Majalengka serta diberbagai tempat lain untuk dilakukan perbandingan dalam hal implementasi dari Pengadaan Barang dan

Jasa Pemerintah. Dokumen-dokumen tertulis tersebut berupa arsip dari media terbitan local dan nasional, dokumen-dokumen dan transkrip pemerintah, dokumen perencanaan, dan rekaman audio dari pertemuan atau rangkaian proses yang terjadi.

Data-data yang dikumpulkan dari hasil wawancara akan digabungkan dengan data-data hasil observasi dan data-data dari dokumen-dokumen tertulis lain untuk diolah secara deskriptif – kualitatif. Dalam pengolahan data ini juga dilakukan proses triangulasi, yaitu pengecekan ulang kebenaran informasi yang diperoleh dari sumber yang satu ke sumber yang lain (triangulasi sumber data) dan pengecekan ulang kebenaran informasi yang diperoleh dengan metode tertentu dengan informasi yang diperoleh dari kegiatan wawancara dengan informasi yang diperoleh dari obeservasi langsung di lapangan.

## **F. Analisis Data**

Menurut Glaser dan Straus (dalam Maleong, 1999:198) dikemukakan bahwa data-data yang dikumpulkan dianalisis dengan menerapkan prosedur sebagai berikut :

- a. Analisis deskriptif dengan mengembangkan kategori-kategori yang terdiri dari hasil wawancara mendalam dari para nara sumber sesuai dengan indikator yang ada pada masing-masing variabel

dan kategori ini diperoleh sesuai dengan pedoman wawancara yang telah disusun.

- b. Penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai.

Dalam penelitian ini ada dua teknik analisis data (Sugiyono, 199:3-7) yang akan digunakan, yaitu sebagai berikut:

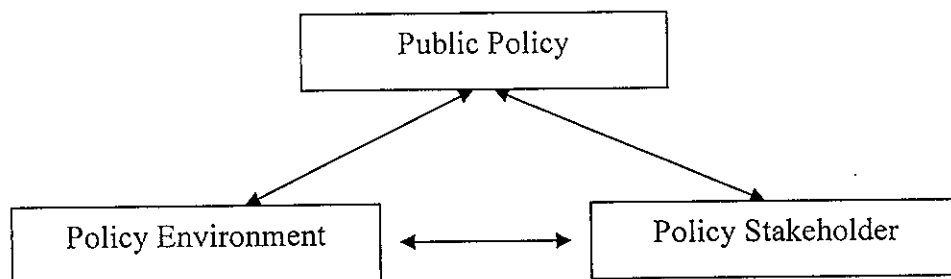
1. Teknik deskriptif analisis untuk mengungkapkan atau menggambarkan mengenai keadaan atau fakta yang akurat dari obyek yang diamati yang disesuaikan dengan teori atau dalil yang berlaku dan diakui. Untuk itu fenomena mengenai KKN dalam proses Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, baik yang menyangkut data primer, sekunder atau analisis stakeholder akan dilakukan untuk memperoleh informasi dan pola perilaku KKN yang terjadi dalam proses tersebut.
2. Teknik sintesis preskriptif dengan tujuan untuk membangun kembali hasil analisis kritis yang dilakukan yang dapat disintesis ke dalam masalah yang diteliti, sehingga diperoleh pengertian mendalam mengenai faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Dunn (dalam Darwin, 2001:32) mengemukakan bahwa analisis kebijakan publik, maka pendekatan atau teknik perspektif

bergerak lanjut pada tindakan pengajuan saran (rekomendasi) mengenai apa yang harus dilakukan untuk memecahkan suatu masalah publik secara lebih baik. Jadi pendekatan ini menawarkan jalan pemecah terhadap masalah praktis pada tataran kebijakan publik.

Sebagai suatu ringkasan untuk mempermudah pemahaman kerangka pemikiran dapat tersaji dalam bagian sebagai berikut. Proses implementasi kebijakan hendaknya melalui alur seperti dikemukakan oleh William N Dunn, (dalam Darwin, 2001) sebagai berikut :

Gambar 3.1 : Kerangka Analisis Kebijakan



Sumber : diambil dari Thomas R, Dye, *Understanding Public Policy*, 3 th ed. (Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall, 1978) dalam William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, halaman 110

Berdasarkan bagan / kerangka pemikiran dihubungkan dengan permasalahan yang diteliti sebagai berikut :

1. *Public policy*, merupakan rangkaian pilihan yang harus lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan di dalam bidang-bidang isu sejak pertahanan, energi, dan kesehatan sampai pendidikan,

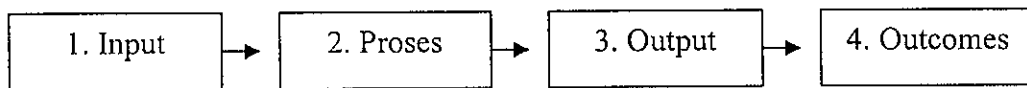


kesejahteraan, dan kejahatan. Pada salah satu bidang isu tersebut terdapat banyak isu kebijakan, yaitu serangkaian arah tindakan pemerintah yang aktual ataupun yang potensial yang mengandung konflik diantara segmen-segmen yang ada dalam masyarakat.

2. *Policy stakeholder*, yaitu para individu dan atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Pelaku kebijakan misalnya kelompok warga negara, perserikatan birokrasi partai politik, agen-agen pemerintah, pimpinan terpilih dan para analis kebijakan sering menangkap secara berbeda informasi yang sama mengenai lingkungan kebijakan.
3. *Policy environment*, yaitu konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuatan kebijakan dan kebijakan publik. Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuatan kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya. Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subyektif yang diciptakan melalui pilihan-pilihan yang sadar oleh para pelaku kebijakan; sistem kebijakan adalah realitas objektif yang dimanifestasikan dalam tindakan-tindakan yang teramati

berikut konsekuensinya; para pelaku kebijakan merupakan produk dari sistem kebijakan.

Gambar 3.2.: Kerangka Proses Kebijakan Publik



(Adaptasi dari Islamy, 2000: 46)

1. *Input*, sumberdaya-sumberdaya yang digunakan sebagai ujung tombak dalam proses administrasi maupun organisasi pelaksana.
2. *Proses* adalah proses interaksi antara aktor yakni antara instansi teknis sebagai pelaksana dengan pengusaha dan masyarakat.
3. *Output*, yaitu keluaran yang dihasilkan langsung dari proses kebijakan tersebut.
4. *Out comes*, yaitu hasil yang diharapkan dimana akan memberikan dampak positif kepada pemerintah dan masyarakat sebagai penerima manfaat.

Sebagaimana penjelasan tersebut di atas mengenai berbagai teori yang berkaitan dengan implementasi suatu kebijakan publik yang ada, maka telah dikemukakan pengertian dasar beberapa konsep yang dapat dikembangkan menjadi variabel

penelitian yaitu **isi kebijakan** dari Jan Merse (dalam Wahab, 1991) dan Gogin (1990). Variabel *sumber daya manusia* dari Grindle (1990), Gogin (Wahab, 1991), George Edward III (dalam Winarno, 2002), dan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Horn sebagai faktor yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Variabel *Sosial ekonomi* dari Van Meter dan Horn, Wibawa dkk (1994) dan dari Gogin (1990).

Dari pembahasan konsep dari masing-masing faktor tersebut di atas dapat ditarik kerangka pemikiran dalam rangka penelitian ini sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintah Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yang berkaitan dengan Pengadaan barang dan jasa dalam pelayanan publik ini pada proses implementasinya berhadapan dengan persoalan efisiensi, keterbukaan, dan akuntabilitas.
2. Efektivitas proses implementasi kebijakan tergantung pada isi kebijakan yang terdiri dari substansi pengaturan ke arah pencapaian tujuan kebijakan beserta dampak yang diakibatkan dari proses implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah itu kepada publik.
3. Pencapaian tujuan kebijakan juga bergantung pada kemampuan sumber daya aparatur pemerintah, yang tercermin pada tingkat pendidikan, ketrampilan dan kemampuan mengatasi masalah yang terjadi pada proses implementasi

kebijakan tersebut, dan integritas dalam melaksanakan tugas di lapangan.

4. Perkembangan dan pertumbuhan kebutuhan publik akan pelayanan yang lebih baik dari pemerintah kenyataannya berhubungan kondisi sosial ekonomi yang terjadi di masyarakat. Apabila pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam pelaksanaannya tidak menyentuh kepada kepentingan publik, maka kepercayaan publik akan menurun.

## **BAB IV**

### **HASIL DAN**

### **PEMBAHASAN PENELITIAN**

Sebelum dipaparkan pembahasan hasil penelitian, terlebih dahulu akan dipaparkan tentang gambaran umum lokasi dan gambaran yang terkait dengan masalah pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagai dasar bagi proses lebih lanjut dalam pemahaman yang akan diungkapkan dalam penelitian ini.

#### **A. Deskripsi Lokasi Penelitian**

##### **A.1. Gambaran Umum Kabupaten Majalengka**

###### ***A.1.1. Kondisi Sumber Daya Alam***

Kondisi fisik geografis Kabupaten Malengka, terletak di sebelah Timur propinsi Jawa Barat yaitu sebelah Barat antara  $108^{\circ}03'$ - $108^{\circ}19'$  Bujur Timur, sebelah Timur antara  $108^{\circ}12'$ - $108^{\circ}25'$  Bujur Timur dan di sebelah Utara antara  $6^{\circ}36'$ - $6^{\circ}58'$  Lintang Selatan, sebelah Selatan antara  $6^{\circ}43'$ - $7^{\circ}03'$  dengan luas wilayah  $1.204,24 \text{ Km}^2$  (120.424 Ha) atau seluas 3,25 % dari luas wilayah Propinsi Jawa Barat.

Secara administratif Kabupaten Majalengka terdiri atas 23 Kecamatan terdiri atas 318 Desa dan 13 Kelurahan.

Wilayah Kabupaten Majalengka di sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Indramayu, di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Cirebon dan Kuningan, sebelah Selatan dengan Kabupaten Ciamis dan Tasikmalaya serta di sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Sumedang.

Keadaan morfologi dan fisiografi wilayah Kabupaten Majalengka sangat bervariasi dan dipengaruhi oleh perbedaan ketinggian suatu daerah dengan daerah lainnya, dengan distribusi sebagai berikut :

- a. Morfologi dataran rendah yang meliputi Kecamatan Kadipaten, Panyingkiran, Dawuan, Jatiwangi, Sumberjaya, Ligung, Jatitujuh, Kertajati, Cigasong, Majalengka, Leuwimunding dan Palasah. Kemiringan tanah di daerah ini antara 5% - 8% dengan ketinggian antara 20-100 m di atas permukaan laut (dpl.), kecuali di Kecamatan Majalengka tersebar beberapa perbukitan rendah dengan kemiringan antara 15% - 25%.
- b. Morfologi berbukit dan bergelombang meliputi Kecamatan Rajagaluh dan Sukahaji sebelah Selatan, Kecamatan Maja, sebagian Kecamatan Majalengka. Kemiringan tanah di daerah ini berkisar antara 15% - 40% , dengan ketinggian 300-700 m dpl.
- c. Morfologi perbukitan terjal meliputi daerah sekitar Gunung Ciremai, sebagian kecil Kecamatan Rajagaluh, Argapura,

Talaga, sebagian Kecamatan Sindangwangi, Cingambul, Banjaran, Bantarujég dan Lemahsugih dan Kecamatan Cikijing bagian Utara. Kemiringan di daerah ini berkisar 25% - 40% dengan ketinggian antara 400 - 2000 m di atas permukaan laut.

Pola penggunaan lahan di Kabupaten Majalengka terdiri atas perkampungan seluas 14.324,118 ha (11,89%), persawahan seluas 52.655 ha terdiri atas sawah irigasi 43.631 ha (36,23%) dan tadah hujan 9.024 ha (7,49%), tegalan atau ladang seluas 14.638,995 ha (12,16%), hutan seluas 19.082,770 ha (15,85%), kebun campuran seluas 10.265,160 ha (8,52%), perkebunan seluas 4.425,533 ha (3,67%), kolam (empang, rawa) seluas 968,734 ha (0,80 %), lahan pengangonan seluas 1.0501,101 ha (1,24%) dan peruntukan lain-lain seluas 3.024,750 ha (2,53%).

#### ***A.1.2. Kondisi Sumber Daya Manusia***

Jumlah penduduk tahun 2002 sebanyak 1.134.202 jiwa, terdiri atas laki-laki berjumlah 564.363 jiwa dan perempuan 569.839 jiwa atau meningkat sebesar 0,55% dari tahun sebelumnya. Sedangkan rata-rata kepadatan penduduk Kabupaten Majalengka pada tahun 2002 adalah 942 jiwa/km<sup>2</sup>, kepadatan penduduk tertinggi berada di Kecamatan Jatiwangi dengan kepadatan 2.000 jiwa/km<sup>2</sup>.

Pencapaian penduduk di Kabupaten Majalengka hampir 50 % bermata pencaharian di bidang pertanian. Keterampilan penduduk untuk menghasilkan produk-produk atau komoditas yang spesifik terdiri atas :

- a. Kerajinan rotan dan bambu terdapat di beberapa desa, terutama di Kecamatan Leuwimunding, Sindangwangi, Rajagaluh Cingambul, Cikijing dan Palasah.
- b. Keterampilan penduduk untuk kerajinan besi bekas di Kecamatan Sumberjaya.
- c. Keterampilan produksi bola sepak dipusatkan di Kecamatan Kadipaten, sedangkan proses produksinya tersebar di beberapa kecamatan.
- d. Keterampilan bubuk plastik di Kecamatan Sumberjaya.
- e. Keterampilan produksi genteng dan batu bata di Kecamatan Jatiwangi, Dawuan, dan Sukahaji.
- f. Keterampilan dalam mengolah hasil pertanian, industri rumah tangga seperti keripik pisang, melinjo dan sebagainya di Kecamatan Rajagaluh, Cingambul dan Sindangwangi.

Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) Kabupaten Majalengka pada tahun 2000 mencapai 57,08%, tahun 2001 sebesar 57,14%, dan tahun 2002 sebesar 53,83%. Jumlah dan porsi kesempatan lapangan kerja tersebar pada bidang pertanian,



bidang pertambangan, industri pengolahan, perdagangan, bangunan, konstruksi, listrik, gas dan air minum.

Keberhasilan pendidikan di Kabupaten Majalengka ditandai dengan semakin meningkatnya Angka Melek Huruf (AMH) yang pada tahun 1998 mencapai 90,13% dan pada tahun 2002 naik menjadi 91,0%. Angka Partisipasi Sekolah, baik kasar maupun murni selama kurun waktu 1998 sampai dengan 2002 tercatat sebagai berikut : Angka Partisipasi Kasar (APK) meliputi SD pada tahun 1998 sebesar 110,86% dan pada tahun 2002 naik mencapai 102,09%, APK SLTP tahun 1998 sebesar 74,09% dan tahun 2002 naik menjadi 89,37%, APK SLTA tahun 1998 sebesar 21,72% dan tahun 2002 naik menjadi 29,12%.

### ***A.1.3. Kegiatan Perekonomian***

Kegiatan perdagangan di Kabupaten Majalengka ditunjang oleh fasilitas perdagangan berupa pasar desa tersebar di beberapa Kecamatan, pasar Kabupaten terdapat di Kecamatan Cigasong, Sumberjaya, Majalengka dan Kadipaten. Jumlah pasar milik Pemerintah Daerah sebanyak 5 buah dan milik desa sebanyak 20 buah dengan frekuensi hari pasar 2 kali seminggu sampai dengan harian. Jumlah kelompok pertokoan sebanyak 32 buah, Supermarket/ Pasar Swalayan/Toserba sebanyak 4 buah,

Restoran/Rumah Makan/Kedai Makanan sebanyak 119 buah, Koperasi Unit Desa (KUD) 48 buah, dan Non KUD 193 buah.

Di Kabupaten Majalengka terdapat lembaga penunjang perekonomian berupa lembaga keuangan dan koperasi yang terdiri atas Bank Pemerintah, Bank Swasta, BPR, BMT, USP, LPK, dan Koperasi sebanyak 241 unit meliputi 48 KUD dan 193 buah Non KUD.

Jumlah industri di Kabupaten Majalengka pada tahun 2002 terdapat 329 buah yang menyerap tenaga kerja sebanyak 14.656 orang terdiri atas industri besar 19 buah (3.434 orang tenaga kerja) dan industri sedang sebanyak 309 buah (11.222 tenaga kerja). Adapun jenis industri utama yang dihasilkan di Kabupaten Majalengka adalah industri genteng 302 buah, .. disusul produsen mebeuler 7 buah, bubuk plastik 5 buah, makanan 3 buah, tiang beton, pipa listrik, pakaian, dan kapur brangkas masing-masing 1 buah dan yang lainnya 8 buah.

Indikator makro Kabupaten Majalengka yang terkait dengan bidang ekonomi antara lain adalah PDRB, Laju Pertumbuhan Ekonomi dan Inflasi. Capaian masing-masing indikator bidang ekonomi tahun 2002 dan 2003 disajikan dalam tabel sebagai berikut :

*Tabel IV.1*  
**PDRB, LPE dan Laju Inflasi Kabupaten Majalengka  
 Tahun 2002 – 2003**

No	Indikator	Tahun 2002	Tahun 2003	Naik (Turun)
1.	PDRB (dalam jutaan Rp)	1.220.769,36	1.258.247,50	3,07%
2.	PDRB Per Kapita (Konstan).	1.080.469,34	1.101.440,87	1,94%
3.	PDRB Per Kapita Beras (Berlaku)/kg	1.101,14	1.122,00	1,89%
4.	Harga Beras (Rp/kg)	2.826,00	2.887,00	2,16%
5.	Laju Pertumbuhan Ekonomi (%)	3,24	3,07	(0,17%)
6.	Inflasi (%)	10,43	10,13	(0,30%)

*Sumber : Kantor BPS Kabupaten Majalengka*

Pembangunan ekonomi Kabupaten Majalengka dilakukan melalui pembenahan 9 (sembilan) sektor lapangan usaha, yaitu pertanian, industri pengolahan, perdagangan, hotel dan restoran sampai sektor keuangan dan jasa. Sektor lapangan usaha tersebut telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap pertumbuhan PDRB Kabupaten Majalengka.

Perkembangan PDRB Kabupaten Majalengka tahun 2002 dan 2003, disajikan dalam tabel sebagai berikut :

*Tabel IV.2*  
**PDRB Kabupaten Majalengka atas Harga Konstan  
 Tahun 2002 – 2003**

No	Uraian	Tahun 2002	Tahun 2003	Naik (Turun)
1.	Harga Konstan	1.220.769.360.000,00	1.258.247.500.000,00	3,07%

*Sumber: Kantor BPS Kabupaten Majalengka*

PDRB atas dasar harga konstan (juta rupiah) tahun 2003 sebesar Rp.1.258.247,50 meningkat sebesar Rp. 37.478,14 atau

3,07% dari tahun 2002. Sedangkan harga beras per kg sebesar Rp. 2.887,00 mengalami kenaikan sebesar Rp. 61 atau 2,16% dari tahun 2002.

Kenaikan tersebut menunjukkan bahwa jumlah barang dan jasa yang dihasilkan dan dikonsumsi dalam suatu perekonomian masyarakat semakin meningkat. Kenaikan PDRB identik dengan pertumbuhan ekonomi yang secara positif dapat menggerakkan sektor riil di Kabupaten Majalengka.

Meningkatnya PDRB berimplikasi terhadap meningkatnya Pendapatan per kapita masyarakat Kabupaten Majalengka. Perkembangan pendapatan per kapita masyarakat Kabupaten Majalengka disajikan pada tabel sebagai berikut :

*Tabel IV.3*

**Pendapatan Per Kapita Kabupaten Majalengka Tahun 2002 - 2003**

No	Uraian	Tahun 2002	Tahun 2003	Naik (Turun)
1.	PDRB Perkapita (Konstan)	1.080.469,34	1.101.440,87	1,94%
2.	PDRB perkapita beras	1.101,14	1.122,00	1,89%

*Sumber: Kantor BPS Kabupaten Majalengka*

PDRB per kapita tahun 2003 berdasarkan harga konstan sebesar Rp. 1.101.440,87, meningkat sebesar Rp. 20.971,53 atau 1,94% dari tahun 2002. Selanjutnya PDRB perkapita beras tahun 2003 berdasarkan harga berlaku per kg sebesar Rp.

1.122,00 mengalami kenaikan sebesar Rp. 20,86 atau 1,89% dari tahun 2002

Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) Kabupaten Majalengka menggambarkan pertumbuhan (naik/turun) nilai produk yang dihasilkan oleh seluruh kegiatan ekonomi di Kabupaten Majalengka.

Perkembangan Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Majalengka tahun 2003 sebesar 3,07% menurun dari tahun 2002 sebesar 0,17%. LPE Kabupaten Majalengka tahun 2002. dan 2003 disajikan pada tabel sebagai berikut :

*Tabel IV.4*

**Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) Kabupaten Majalengka  
Tahun 2002 - 2003**

No	Uraian	Tahun 2002 (%)	Tahun 2003 (%)	Naik (Turun) (%)
1.	Harga Berlaku	3,24	3,07	(0,17)

*Sumber: Kantor BPS Kabupaten Majalengka*

Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Majalengka tahun 2003 sebesar 3,07 % mengalami penurunan dari tahun 2002 sebesar 0,17%. Laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Majalengka yang ada, merupakan kontribusi pertumbuhan distribusi persentase

sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 4,74 %; industri pengolahan 3,54 %; keuangan, persewaan dan jasa perusahaan 4,72 %; pengangkutan dan komunikasi 5,91 %; jasa-jasa 4,24 %; listrik, gas dan air bersih 6,13 %; dan pertanian sebesar -0,15 %, disajikan dalam tabel sebagai berikut :

*Tabel IV.5*  
**Faktor-faktor Yang Mempengaruhi LPE Kabupaten Majalengka  
Tahun 2002 - 2003**

No	Sektor Lapangan Usaha	Tahun 2002	Tahun 2003	Naik (Turun)
1.	Pertanian	(2,62)	(0,15)	2,47
2.	Pertambangan & Pernggalian	12,46	3,11	(9,35)
3.	Industri Pengolahan	5,93	3,54	(2,39)
4.	Listrik, Gas dan Air Bersih	10,31	6,13	(4,18)
5.	Bangunan dan Konstruksi	8,64	4,93	(3,71)
6.	Perdagangan, Hotel dan Restoran	7,03	4,74	(2,29)
7.	Angkutan dan komunikasi	6,74	5,91	(0,83)
8.	Keuangan, Persewaan & jasa Perusahaan	4,32	4,72	0,40
9.	jasa-jasa	3,27	4,24	0,97
	Jumlah	56,08	37,17	(18,91)

*Sumber: Kantor BPS Kabupaten Majalengka*

Laju inflasi di Kabupaten Majalengka tahun 2003 sebesar 10,13%, lebih rendah 0,30% dibandingkan laju inflasi tahun 2002.

#### **A.1.4. Struktur APBD Kabupaten Majalengka**

Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004, Belanja APBD Kabupaten Majalengka mencapai Rp.

411.157.405.314,91, sedangkan Pendapatan mencapai Rp. 403.654.921.410,67. Perbandingan minus antara pendapatan dengan belanja mengakibatkan terjadinya defisit sebesar Rp.7.502.483.904,24 yang ditutup melalui Pembiayaan.

Dari sisi pendapatan, Pendapatan Asli Daerah mencapai Rp.25.085.545.398,76 terdiri dari Pajak Daerah sebesar Rp.2.425.347.490,76, Retribusi Daerah sebesar Rp. 15.816.676.683,00, Bagian Laba Perusahaan sebesar Rp. 546.854.000,00 dan Lain-lain PAD Yang Syah sebesar Rp. 6.246.667.225,00. Dana Perimbangan mencapai Rp.359.710.376,011,91 terdiri dari Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak sebesar Rp.28.543.376.011,91, Dana Alokasi Umum sebesar Rp.308.162.000.000,00, Dana Alokasi Khusus sebesar Rp.9.180.000.000,00 dan Dana Perimbangan dari Propinsi Jawa Barat sebesar Rp. 13.823.000.000,00. Sedangkan Lain-lain Pendapatan Yang Syah mencapai Rp. 18.859.000.000,00.

Selanjutnya dari sisi belanja, Belanja Aparatur Daerah mencapai Rp.109.389.223.865,00 terdiri dari Belanja Administrasi Umum sebesar Rp.92.901.302.864,00, Belanja Operasi Pemeliharaan sebesar Rp.9.088.843.151,00 dan Belanja Modal sebesar Rp. 7.399.077.850,00. Sedangkan Belanja Pelayanan Publik mencapai Rp. 301.768,181.449,91 terdiri dari Belanja Administrasi Umum sebesar Rp. 195.837.595.612,00,

Belanja Operasi Pemeliharaan sebesar Rp. 49.655.480.288,00 serta Belanja Modal sebesar Rp. 26.510.026.550,00.

Khusus mengenai Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan mencapai Rp. 29.265.078.999,91 dan Belanja Tidak Tersangka mencapai Rp.500.000.000,00.

## **B. Deskripsi Masalah Penelitian**

### **B.1. Hakekat dan Filosofi Pengadaan Barang dan Jasa**

Pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapat atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkan dengan menggunakan metoda 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 pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan kepada filosofi pengadaan barang dan jasa, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metoda dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku.

Berdasarkan uraian dan pengertian tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa filosofi pengadaan barang dan jasa adalah upaya untuk mendapatkan barang dan jasa yang diinginkan yang dilakukan atas dasar pemikiran yang logis dan sistimatis (*the system of*



*thought*), mengikuti norma dan etika yang berlaku, berdasarkan metoda dan proses pengadaan yang baku.

## **B .2. Etika, Norma, dan Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa**

Pengadaan barang dan jasa pada dasarnya melibatkan dua pihak yaitu pihak pengguna dan pihak penyedia yang mempunyai kehendak atau kepentingan berbeda bahkan dapat dikatakan bertentangan. Pihak pengguna menghendaki memperoleh barang dan jasa dengan harga semurah-murahnya, sedang pihak penyedia ingin mendapatkan keuntungan yang setinggi-tingginya. Dua kehendak atau keinginan yang bertentangan tersebut akan sulit dipertemukan kalau tidak ada saling pengertian dan kemauan untuk mencapai kesepakatan. Untuk itu perlu adanya etika dan norma yang disepakati dan dipatuhi bersama.

### **B. 2.1. 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. Perbuatan yang tidak

patut dilakukan dan sangat bertentangan dengan etika pengadaan adalah apabila salah satu pihak atau secara bersama-sama melakukan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Pengadaan barang dan jasa dapat menjadi titik rawan terjadinya praktek KKN, oleh karena itu perlu adanya upaya untuk meningkatkan mutu pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Upaya tersebut diantaranya dapat dilakukan melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan, meningkatkan profesionalisme para pelaku pengadaan, meningkatkan pengawasan serta penegakan hukum.

#### **B.2.2. 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.

Sebagaimana norma lain yang berlaku, norma pengadaan barang dan jasa terdiri dari norma yang tidak tertulis dan norma yang tertulis. Norma yang tidak tertulis pada umumnya adalah norma yang bersifat ideal, sedangkan yang tertulis pada umumnya adalah norma yang bersifat operasional. Norma ideal pengadaan barang dan jasa antara lain yang tersirat atau pengertian tentang hakekat, filosofi, etika, profesionalisme dalam bidang pengadaan barang dan jasa. Sedangkan norma pengadaan barang dan jasa

yang sifatnya operasional pada umumnya telah dirumuskan dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu berupa undang-undang, peraturan, pedoman, petunjuk dan bentuk produk statuter lainnya.

### **B.2.3. Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa**

Pengadaan barang dan jasa harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip pengadaan yang dipraktekkan secara internasional yaitu prinsip efisiensi, efektifitas, persaingan sehat, keterbukaan, transparansi, tidak diskriminasi, dan akuntabilitas.

- Efisien

Yang dimaksud dengan prinsip efisiensi dalam pengadaan barang dan jasa adalah dengan menggunakan sumber daya yang tersedia diperoleh barang dan jasa dalam jumlah, kualitas yang diharapkan, dan diperoleh dalam waktu yang optimal.

- Efektif

Yang dimaksud dengan prinsip efektif dalam pengadaan barang dan jasa adalah dengan sumber daya yang tersedia diperoleh barang dan jasa yang mempunyai nilai manfaat setinggi-tingginya.

- Persaingan Sehat

Yang dimaksud dengan prinsip persaingan yang sehat dalam pengadaan barang dan jasa adalah adanya persaingan antar

calon penyedia barang dan jasa berdasarkan etika dan norma pengadaan yang berlaku, tidak terjadi kecurangan dan praktek KKN.

- Terbuka

Yang dimaksud dengan prinsip terbuka dalam pengadaan barang dan jasa adalah memberikan kesempatan kepada semua penyedia barang dan jasa yang kompeten untuk mengikuti pengadaan.

- Transparansi

Yang dimaksud dengan transparansi dalam pengadaan barang dan jasa adalah pemberian informasi yang lengkap tentang aturan main pelaksanaan pengadaan barang dan jasa kepada semua calon penyedia barang dan jasa yang berminat dan masyarakat.

- Tidak Diskriminatif

Yang dimaksud dengan tidak diskriminatif dalam pengadaan barang dan jasa adalah pemberian perlakuan yang sama kepada semua calon penyedia barang dan jasa yang berminat mengikuti pengadaan barang dan jasa.

- Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa adalah pertanggungjawaban pelaksanaan pengadaan barang dan jasa kepada para pihak yang terkait dan masyarakat

berdasarkan etika, norma, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **B.3. Kedudukan, Para Pihak Dan Sumber Pembiayaan Pengadaan Barang Dan Jasa**

#### **B. 3.1. Para Pihak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa**

Pengadaan barang dan jasa melibatkan dua pihak, yaitu *Pihak Pembeli atau Pengguna* dan *Pihak Penjual atau Penyedia Barang dan Jasa*

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

Untuk membantu pengguna dalam melaksanakan pengadaan dapat dibentuk Panitia Pengadaan. Lingkup tugas panitia dapat melaksanakan seluruh proses pengadaan mulai

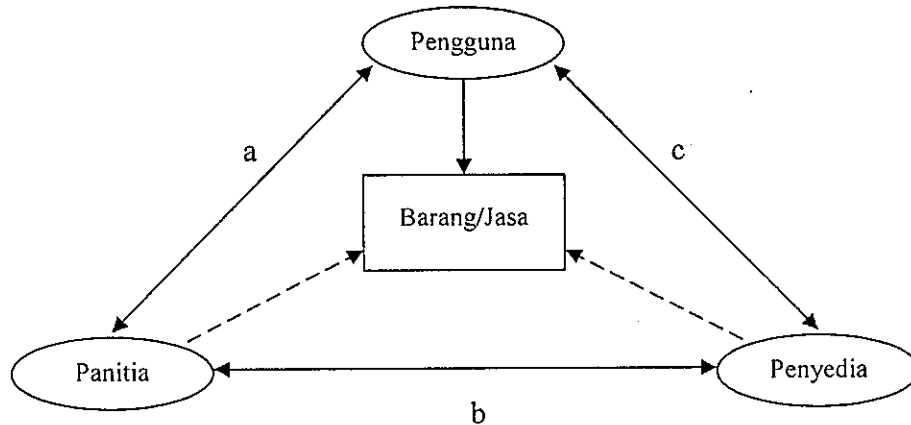
dari penyusunan dokumen pengadaan, menyeleksi dan memilih para calon penyedia barang dan jasa, meminta penawaran dan mengevaluasi penawaran, mengusulkan calon penyedia barang dan jasa dan membantu pengguna dalam menyiapkan dokumen kontrak, atau sebagian dari tugas tersebut.

Pengguna yang kurang memahami seluk beluk pengadaan dan atau kurang mengetahui detail teknis barang dan jasa yang akan diadakan dapat meminta bantuan kepada pihak ketiga atau kepada para ahli yang memahami baik dari segi teknis maupun seluk beluk pengadaan yang diinginkan.

**Penyedia barang dan jasa** adalah pihak yang melaksanakan pemasokan atau mewujudkan barang atau melaksanakan pekerjaan atau melaksanakan layanan jasa berdasarkan permintaan atau perintah resmi atau kontrak pekerjaan dari pihak pengguna. Penyedia **barang dan jasa** dapat merupakan badan usaha, atau orang perseorangan. Penyedia yang bergerak dalam bidang pemasokan barang disebut pemasok atau leveransir, bidang jasa pemborongan disebut pemborong atau kontraktor, dan bidang jasa konsultasi disebut konsultan.

Berdasarkan uraian tersebut untuk pengadaan **barang dan jasa** yang pelaksanaannya dibantu oleh panitia pengadaan, maka proses pengadaan melibatkan tiga pihak yang

hubungannya masing-masing dapat digambarkan dalam diagram berikut:



Keterangan:

- a : hubungan pelaksanaan tugas
- b : proses pemilihan penyedia barang/jasa
- c : hubungan transaksional

### B. 3.2. Sumber Pembiayaan Pengadaan Barang dan Jasa

Sumber pembiayaan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah berasal dari dana APBN untuk pengadaan yang dilakukan oleh instansi pemerintah pusat, APBD untuk pengadaan yang dilaksanakan oleh pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dan anggaran BUMN+APBN untuk pengadaan yang dilakukan oleh BUMN atau anggaran BUMD+APBD untuk pengadaan yang dilakukan oleh BUMD. Sumber dana tersebut di atas berasal dari pendapatan dalam

negeri (rupiah murni) dan atau pinjaman/hibah luar negeri.

Penggunaan dana APBN, APBD, BUMN, dan BUMD untuk pengadaan barang dan jasa diatur pelaksanaannya dengan peraturan perundang-undangan dan yang menggunakan dana pinjaman/hibah luar negeri diatur oleh pemberi pinjaman/hibah yang dituangkan dalam perjanjian/hibah.

#### **B.4. Metode Pengadaan Barang Dan Jasa**

Metode pengadaan barang dan jasa adalah cara yang digunakan untuk mendapatkan barang dan jasa. Metode yang dibahas dalam masalah ini adalah metode pengadaan barang dan jasa yang umum digunakan. Metode pengadaan barang dan jasa yang spesifik yang tidak dibahas.

Metode pengadaan barang yang paling sederhana digunakan adalah metode jual-beli barang di pasar yang dilakukan dengan cara *tawar menawar secara langsung antara pembeli dan penjual*. Transaksi dilakukan secara langsung setelah harga disepakati. *Cara ini yang disebut pembelian barang secara langsung kepada penjual*.

Dalam hal barang yang akan dibeli jenis dan jumlahnya banyak, maka pihak pembeli membuat daftar jenis dan jumlah barang yang akan dibeli dan selanjutnya disampaikan kepada



pihak penjual/penyedia barang tertentu sebagai dasar untuk menyusun harga penawaran. Metode pengadaan tersebut dinamakan *metode pembelian dengan menunjuk langsung penyedia barang*.

Dalam hal pembeli/pengguna meminta kepada lebih dari satu penyedia barang atau meminta penawaran dari beberapa penyedia barang secara terbatas, maka metode pengadaan tersebut dinamakan *metode pelelangan terbatas*. Sedangkan apabila pengguna mengumumkan secara terbuka meminta kepada penyedia barang dan jasa yang berminat untuk mengajukan penawaran, maka metoda pengadaan tersebut dinamakan *metode pelelangan umum*.

Sesuai prinsip persaingan, pengadaan barang dan jasa seharusnya hanya dapat dilakukan dengan metoda lelang atau yang banyak disebut sebagai pelelangan umum, akan tetapi pada kenyataannya tidak semua pengadaan dapat dilakukan metode lelang, oleh karena itu dalam keadaan tertentu dimungkinkan metode lain selain lelang digunakan. Berikut adalah ringkasan uraian metoda pengadaan barang dan jasa yang telah umum berlaku secara nasional maupun internasional.

#### **B.4.1. Metode Pengadaan Barang**

Dalam pengadaan barang metode yang umum digunakan adalah, metoda lelang atau metode pelelangan umum, pemilihan langsung penunjukan langsung atau pembelian langsung.

- **Metode Lelang**

Metode lelang atau pelelangan umum dalam pengadaan barang adalah pengadaan yang diumumkan secara luas dan terbuka dengan berbagai cara atau melalui berbagai media yang dinilai efektif, untuk diketahui oleh masyarakat khususnya penyedia barang atau para pemasok.

Cara yang digunakan untuk memilih calon penyedia barang adalah dengan mengevaluasi dokumen penawaran yang diajukan oleh para calon penyedia barang yang berminat dan memenuhi syarat, yang selanjutnya dipilih calon penyedia barang yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen penawaran tersebut.

- **Metoda Penunjukan Langsung**

Metode penunjukan langsung dalam pengadaan barang adalah pengadaan yang dilakukan dengan menunjuk langsung kepada penyedia barang yang ditunjuk.

- **Metode Pembelian Langsung**

Metode pembelian langsung dalam pengadaan barang, yaitu pembelian barang yang dilakukan secara langsung kepada penjual barang. Pengadaan barang dengan metode ini dalam Keppres No. 80 Tahun 2003, tidak diatur.

#### **B.4.2. Metode Pengadaan Jasa Pendorongan**

Metode pengadaan jasa pendorongan yang umum digunakan adalah, metode lelang, atau pelelangan umum, metode pemilihan langsung, dan metode penunjukan langsung.

- **Metode Lelang**

Metode lelang atau pelelangan umum dalam pengadaan jasa pendorongan adalah pengadaan yang diumumkan secara luas dan terbuka dengan berbagai cara atau melalui berbagai media yang dinilai efektif, untuk diketahui oleh masyarakat khususnya bagi para penyedia jasa pendorongan atau kontraktor.

Cara yang digunakan untuk memilih calon kontraktor adalah dengan mengevaluasi dokumen penawaran yang diajukan oleh para kontraktor yang berminat dan memenuhi syarat, yang selanjutnya dipilih calon kontraktor yang

memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen penawaran tersebut.

- **Metode Pemilihan Langsung**

Metode pemilihan langsung dalam pengadaan jasa pemborongan adalah cara memilih calon penyedia jasa pemborongan atau kontraktor dari beberapa kontraktor yang dipilih dari daftar rekanan yang telah ada yang dinilai mampu.

Cara yang digunakan untuk memilih penyedia jasa pemborongan adalah dengan mengevaluasi dokumen penawaran yang diajukan oleh para kontraktor yang dipilih, yang selanjutnya dipilih kontraktor yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen penawaran tersebut.

- **Metoda Penunjukan Langsung**

Metode penunjukan langsung dalam pengadaan jasa pemborongan adalah pengadaan jasa pemborongan yang dilakukan dengan cara menunjuk langsung pemborong yang ditunjuk.

- Metode Swakelola

Metode swakelola adalah pelaksanaan jasa pemborongan yang dilaksanakan sendiri oleh instansi atau lembaga yang bersangkutan.

#### **B.4.3. Metode Pengadaan Jasa Konsultansi**

Metode pengadaan jasa konsultasi berbeda dengan metoda pengadaan barang dan pengadaan jasa pemborongan karena tolok ukur penilaiannya berbeda. Pada pengadaan barang dan jasa pemborongan tolok ukur penilaiannya pada dasarnya dari harga penawaran, sedangkan untuk pengadaan jasa konsultansi tidak pada harga penawaran, tetapi pada penilaian kemampuan dalam melaksanakan layanan jasa yang dimiliki.

Oleh karena itu metode yang digunakan untuk pengadaan jasa konsultansi bukan metoda memilih atau lelang tetapi metoda seleksi (*selection method*) di antara konsultan terbaik yang mempunyai kemampuan setara.

- Metoda Seleksi Dengan Persaingan

Metode seleksi dengan persaingan dalam pengadaan jasa konsultansi adalah pengadaan jasa konsultansi yang dilakukan dengan menyeleksi beberapa (3-7) calon penyedia

jasa konsultasi yang termasuk dalam daftar pendek (short list) calon penyedia jasa konsultasi.

*Short list* berasal dari daftar panjang (*long list*) calon penyedia jasa konsultasi yang memiliki nilai urutan tertinggi dari hasil prakualifikasi.

Prakualifikasi calon penyedia jasa konsultasi harus diumumkan secara luas dan terbuka dengan berbagai cara atau melalui berbagai media yang dinilai efektif, untuk diketahui oleh masyarakat khususnya bagi para penyedia jasa konsultasi.

Cara yang digunakan untuk memilih calon jasa konsultasi kontraktor adalah dengan mengevaluasi dokumen usulan yang diajukan oleh para calon penyedia jasa konsultasi yang termasuk dalam daftar pendek konsultan, yang selanjutnya dipilih konsultan yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen usulan.

Evaluasi dokumen usulan dilakukan mengacu kepada sistem evaluasi yang digunakan, Sistem evaluasi pengadaan jasa konsultasi yang umum digunakan adalah:

- Sistem evaluasi berdasarkan kualitas dan biaya atau *Quality and cost based system (QCBS)*;
- Sistem evaluasi berdasarkan kualitas atau *Quality based system (QBS)*;

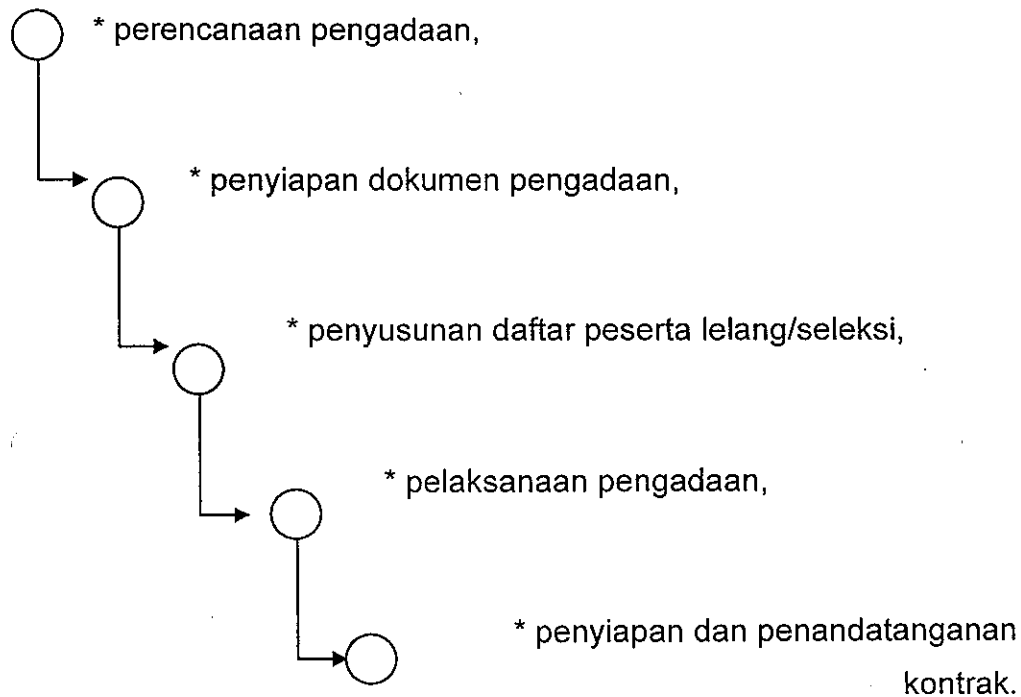
- Sistem evaluasi berdasarkan pagu anggaran atau *fixed budget*
  - Sistem evaluasi berdasarkan penawaran terendah atau *least cost*.
- Metoda Penunjukan Langsung

Metoda penunjukan langsung dalam pengadaan jasa konsultasi adalah pengadaan yang dilakukan dengan menunjuk langsung penyedia jasa konsultasi yang ditunjuk.

#### **B.5. Proses Pengadaan Barang Dan Jasa**

Proses pengadaan barang dan jasa adalah urutan kegiatan pada setiap tahap pelaksanaan pengadaan yang dapat dikelompokkan dalam beberapa tahap.

Pengadaan barang dan jasa pemborongan yang menggunakan metoda lelang dan pengadaan jasa konsultasi yang menggunakan metoda seleksi prosesnya melalui lima tahap, sebagai berikut:



### **B.5.1. Perencanaan Pengadaan**

Perencanaan pengadaan merupakan rangkaian kegiatan untuk mempersiapkan pengadaan barang dan jasa yang meliputi kegiatan: pengumpulan dokumen yang menjadi dasar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, menyusun paket dan jadwal pengadaan, menyusun spesifikasi teknis/kerangka acuan kerja, menyusun petunjuk pelaksanaan pengadaan dan menyiapkan biaya pengadaan.

### **B.5.2. Penyiapan Dokumen Pengadaan**

Penyiapan dokumen pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan yang bertujuan menghasilkan dokumen-dokumen yang



akan digunakan sebagai acuan bagi pengguna/panitia dalam melaksanakan pengadaan dan bagi calon penyedia barang dan jasa dalam menyusun dokumen unjuk kemampuan dan dokumen penawaran/usulan.

Dokumen pengadaan yang dipersiapkan adalah dokumen prakualifikasi dan dokumen lelang untuk pengadaan barang dan jasa dan dokumen permintaan usulan untuk pengadaan jasa konsultasi.

Oleh karena itu dokumen pengadaan akan menjadi dasar hukum bagi pihak pengguna dan penyedia barang/jasa maka dokumen pengadaan harus disusun secara cermat, lengkap dan rinci, dengan bahasa yang sederhana dan lugas.

### **B.5.3. Penyusunan Daftar Peserta Pengadaan**

Penyusunan daftar peserta pengadaan barang dan jasa dilaksanakan melalui prakualifikasi. Dalam melaksanakan prakualifikasi baik pengguna/panitia berpedoman kepada dokume prakualifikasi, sedangkan calon penyedia jasa/barang dalam menyusun dokumen unjuk kemampuan mengacu pula kepada dokumen prakualifikasi tersebut.

Pengguna/panitia pengadaan akan mengevaluasi dokumen unjuk kemampuan calon penyedia barang/jasa, dan hasilnya (yaitu calon penyedia barang/jasa, yang lulus

prakualifikasi) digunakan untuk menyusun daftar calon penyedia barang/jasa yang akan diundang untuk mengikuti lelang. Untuk pengadaan jasa konsultan, daftar calon penyedia jasa konsultansi yang lulus tersebut digunakan untuk menyusun daftar pendek calon penyedia jasa konsultansi yang akan diundang untuk mengikuti seleksi konsultan.

#### **B.5.4. Pelaksanaan Pengadaan**

Sesuai prinsip persaingan, pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang paling cocok adalah yang dilaksanakan dengan metoda lelang/seleksi dengan persaingan. Namun dalam keadaan tertentu dapat menggunakan metoda selain lelang/seleksi.

Panitia pengadaan barang/jasa pemborongan dalam melaksanakan lelang sepenuhnya mengikuti ketentuan yang ada dalam dokumen lelang sedangkan dalam pengadaan jasa konsultansi mengikuti sepenuhnya dokumen permintaan usulan.

Calon penyedia barang/jasa pemborongan dalam menyusun dokumen penawaran mengacu kepada dokumen lelang tersebut. Sedangkan calon penyedia jasa konsultansi dalam menyusun dokumen usulan mengacu kepada dokumen permintaan usulan.

Proses pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, mulai dari kegiatan undangan, penjelasan dokumen lelang/permintaan usulan, evaluasi dokumen penawaran/usulan sampai dengan penandatanganan kontrak.

#### **B.5.5. Penyiapan dan Penandatanganan Kontrak**

Penyiapan dokumen kontrak adalah kegiatan menyiapkan naskah kontrak yang dilakukan oleh pengguna dan penyedia barang/jasa yang menang dan ditunjuk. Dalam menyiapkan naskah kontrak kedua belah pihak mengacu kepada naskah draf kontrak yang ada dalam dokumen lelang/permintaan usulan.

Penandatanganan kontrak dilakukan oleh kedua belah pihak yang berhak untuk menandatangani kontrak setelah para pihak setuju dan menyepakati seluruh isi dari naskah kontrak.

#### **B.6. Kebijakan Umum Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah**

Yang dimaksud dengan kebijakan umum pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah dalam penelitian ini adalah kebijakan pemerintah untuk melaksanakan komitmen nasional yang diperlukan pada saat tertentu.

Kebijakan Umum Pengadaan Barang dan jasa

Instansi Pemerintah yang tercantum dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 sifatnya tidak generik. Oleh karena itu, apabila dikemudian hari ada kebijaksanaan lain seperti yang tercantum dalam keppres tersebut, maka penjelasan dari masalah ini akan diperbaiki sesuai dengan kebijakan baru tersebut.

#### **B.6.1. Kebijakan Penggunaan Produksi dalam Negeri**

Kebijaksanaan peningkatan penggunaan produksi dalam negeri adalah kebijaksanaan pemerintah untuk mendukung pencapaian tujuan nasional dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan barang dan jasa di dalam negeri dan di luar negeri serta upaya meningkatkan lapangan kerja.

Dalam rangka upaya mencapai tujuan nasional tersebut, pemerintah mengaitkannya dengan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah.

Yang dimaksud dengan produksi dalam negeri adalah semua jenis barang dan jasa yang diproduksi atau dibuat atau dihasilkan di dalam negeri yang meliputi: (i) barang jadi, (ii) barang setengah jadi, (iii) suku cadang, komponen utama dan komponen bantu, (iv) bahan baku, bahan pelengkap dan bahan bantu.

Sedangkan yang tergolong jasa dalam negeri adalah jasa-jasa yang dilaksanakan di Indonesia oleh tenaga kerja

Indonesia, misalnya jasa pemborongan, jasa konsultasi, jasa angkutan dan lain-lain.

Komponen produksi dalam negeri dikelompokkan menjadi:

- Komponen dalam negeri untuk barang

Komponen dalam negeri untuk barang, mencakup pembuatan barang di dalam negeri dengan menggunakan bahan baku, rancang bangun dan rekayasa dalam negeri yang mengandung unsur manufaktur, pabrikasi, perakitan dan penyelesaian pekerjaan.

- Komponen dalam negeri untuk jasa

Komponen dalam negeri untuk jasa, yaitu jasa yang dilakukan di dalam negeri dengan menggunakan tenaga ahli dan perangkat lunak dari dalam negeri.

### **B.6.2. Pemberian Preferensi Harga**

Pemberian preferensi harga dalam pelaksanaan pengadaan diberikan untuk memberikan perlakuan yang sama dalam penawaran untuk menyetarakan harga barang produksi dalam negeri dan harga barang impor agar seimbang (apple to apple).

Misalnya karena dana pinjaman luar negeri tidak boleh digunakan untuk membayar pajak, bea masuk dan lain-lainnya, maka barang yang didatangkan dari luar negeri akan lebih

murah bila dibandingkan dengan harga barang yang diproduksi didalam negeri. Sebabnya barang yang didatangkan dari luar negeri tidak dikenakan pajak dan bea masuk, sedang barang yang diproduksi didalam negeri pada waktu mengimport bahan baku, mesin, suku cadang dan lain-lain telah dikenakan pajak dan bea masuk.

Preferensi harga yang diberikan untuk UKM menurut Keppres No. 80 tahun 2003 sebenarnya bukan untuk menyetarakan harga penawaran, tetapi memberikan keistimewaan yang bertentangan dengan prinsip memberikan perlakuan yang sama terhadap semua peserta pengadaan barang dan jasa dalam pelaksanaan lelang.

### **B.6.3. Peningkatan Peran Serta Usaha Kecil dan Menengah termasuk Koperasi**

Usaha kecil dan menengah ternyata lebih kenyal dalam menghadapi krisis ekonomi berdasarkan kenyataan tersebut pemerintah mengambil kebijaksanaan untuk mengkaitkan pembinaan usaha kecil dan menengah dengan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah.

Inti dari kebijaksanaan ini adalah mewajibkan kepada para pengguna barang dan jasa instansi pemerintah termasuk BUMN/BUMD untuk mengalokasikan paket-paket pengadaan/jasa untuk usaha kecil dan menengah.

Untuk maksud mencapai maksud tersebut. Juknis Keppres No. 80 Tahun 2003, memuat ketentuan yang harus diperhatikan oleh para pejabat instansi pemerintah dan para pengguna barang dan jasa.

Ketentuan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

- Dalam perencanaan dan penganggaran proyek maupun kegiatan rutin, pimpinan Instansi Pemerintah (menteri, Ketua Lembaga Pemerintah Non Departemen/gubernur/Bupati/Walikota/Direksi BUMN/BUMD) diwajibkan untuk mengarahkan dan menetapkan besaran pengadaan barang dan jasa untuk usaha kecil/koperasi kecil untuk proyek pembangunan dilingkungannya;
- Untuk terlaksananya ketentuan tersebut, maka pengalokasian dan penetapan besaran pengadaan barang dan jasa tersebut harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan dan penganggaran proyek pada setiap tahun anggaran;
- Pimpinan Instansi Pemerintah yang membidangi koperasi, usaha kecil dan menengah diwajibkan untuk melaksanakan koordinasi dengan Instansi Pemerintah lainnya dalam rangka pengadaan barang dan jasa untuk koperasi kecil dan perusahaan kecil. Pada tingkat Propinsi/Kabupaten/Kota menyebarluaskan informasi peluang bagi Koperasi/Usaha Kecil dan Menengah dalam pengadaan barang dan jasa Instansi Pemerintah. Menyusun Direktori Peluang Bagi Usaha Kecil untuk disebarluaskan kepada koperasi, usaha kecil dan menengah melalui asosiasi perusahaan terkait;

- Pengenaan sanksi sesuai pasal 34, 35 dan 36 Undang-Undang No. 9 Tahun 1995, bagi para pengusaha besar dan menengah yang terbukti menyalahgunakan fasilitas dan kesempatan yang diperuntukan bagi usaha kecil/koperasi kecil setempat;
- Usaha kecil/koperasi kecil wajib masuk asosiasi yang sesuai dengan bidang usahanya setempat sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan;
- Menteri, Ketua Lembaga Pemerintah Non Departemen/Gubernur/Bupati/ Walikota/Direksi BUMN/BUMD agar membebaskan segala bentuk pungutan yang berkaitan dengan perizinan usaha/registrasi serta pungutan lainnya, bertanggung jawab atas pengendalian pelaksanaan pengadaan barang dan jasa termasuk pembinaan kemitraan antara usaha besar dengan usaha kecil/koperasi kecil dilingkungan/wilayahnya;
- Pengusaha kecil/koperasi kecil yang mendapat kontrak pengadaan barang dan jasa dilarang mengalihkan pelaksanaannya kepada pihak lain dengan alasan apapun.

#### **B.6.4. Peningkatan Profesionalisme Kemandirian dan Tanggung Jawab Pengguna Barang dan Jasa**

Untuk meningkatkan kualitas pengadaan barang dan jasa pengguna (kepala kantor/satuan kerja/pimpro/pimbapro dan staff harus memiliki integritas moral tanggung jawab dan kualifikasi teknis serta manajerial



yang memadai dengan tugas tanggung jawab serta kewajibannya.

Kualifikasi teknis dan manajerial pengguna barang dan jasa antara lain dapat dinyatakan tentang kemampuan dan kecakapannya dalam bidang teknis pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya, dan manajemen proyek/kegiatan yang dilaksanakan serta seluk beluk pengadaan barang dan jasa.

Dalam rangka meningkatkan kualifikasi teknis dan manajerial tersebut perlu adanya program pelatihan manajemen proyek dan pengadaan barang dan jasa.

Untuk meningkatkan kemandirian pengguna barang dan jasa perlu adanya ketentuan tentang tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab pengguna dalam mengelola proyek atau dalam melaksanakan kegiatan.

### C. HASIL PENELITIAN

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, untuk menjawab pertanyaan penelitian yang berkaitan dengan salah satu tahap analisis kebijakan publik (evaluasi implementasi) yang berkenaan dengan efektivitas implementasi kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah di Kabupaten Majalengka. Sebagaimana dikemukakan pada kerangka teori bahwa seperangkat analisis yang digunakan adalah analisis kebijakan untuk memperoleh temuan mengenai tingkat keberhasilan implementasi kebijakan, yang kemudian dilanjutkan dengan menjawab pertanyaan faktor-faktor yang mempengaruhi berpengaruh secara dominan dan langsung.

Esensi kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan. Pengertian ini jika diterapkan pada tujuan penelitian ini berarti kebijakan di bidang pelayanan publik dimana kebijakan ini didesain.

Pencapaian efektivitas suatu kebijakan pemerintah tidaklah mudah, banyak faktor berpengaruh terhadapnya. Proses implementasi suatu kebijakan kadang demikian rumit dan sulit, sehingga harus diantisipasi agar luwes dan berhasil saat diimplementasikan.

Contoh amat jelas yang berkaitan dengan pengertian tersebut adalah masalah kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah yang berlaku di Kabupaten Majalengka, merupakan problema

yang mempunyai akibat luas termasuk akibat-akibatnya dapat mengenai orang-orang secara tidak langsung terlibat. Sehubungan dengan hal itu, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh para implementor adalah mengidentifikasi problem yang timbul dan segera dilakukan pemecahan.

Jadi implementasi suatu kebijakan sangat berkaitan dengan pengertian-pengertian mengenai sasaran-sasaran yang diupayakan dan cara-cara bagaimana tujuan itu harus dicapai. Untuk itu pada umumnya kebijakan berisi tentang tujuan dan sarana tertentu yang dipilih, yang terdiri dari sumberdaya-sumberdaya yang digunakan sebagai ujung tombak dalam proses administrasi maupun organisasi pelaksana, dan proses interaksi antara aktor yakni antara instansi teknis sebagai pelaksana dengan masyarakat, kemudian hasil yang diharapkan akan memberikan dampak positif kepada pemerintah dan masyarakat sebagai penerima manfaat.

Berdasarkan fokus penelitian yang telah diuraikan terdahulu, maka pada sub bab ini akan disajikan hasil penelitian melalui wawancara langsung dengan informan yang telah dipilih. Adapun hasil penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

### **C.1. Proses Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Di Kabupaten Majalengka**

Setiap tahun, seluruh kantor pemerintah, di pusat maupun di daerah Provinsi dan daerah Kabupaten, secara rutin, tersedia anggaran untuk berbagai jenis pengadaan barang maupun jasa, atau yang secara umum lebih dikenal dengan istilah "*proyek*", dalam membelanjakan uang negara untuk berbagai kebutuhan kantor – kantor pemerintahan tersebut, masing – masing dinas atau unit Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), mengangkat seorang pimpro (pimpinan proyek) untuk satu proyek, dan bendahara proyek, selanjutnya masih ada lagi panitia pengadaan.

Pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah pada dasarnya merupakan implementasi daripada Keppres Nomor 80 Tahun 2003 yang bertujuan agar pengadaan barang/jasa pemerintah yang dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara APBN/APBD dapat dilaksanakan dengan *efektif* dan *efisien* sehingga dapat memberikan manfaat yang besar bagi kesejahteraan masyarakat.

Untuk dapat mengevaluasi efektivitas implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Majalengka, terdapat persepsi yang berbeda-beda tentang tanggapan dari komponen yang peduli atau terlibat dalam pelaksanaannya.

Pihak Pemerintah selaku penanggungjawab secara umum menganggap bahwa pelaksanaan pengadaan barang dan jasa telah

cukup lancar dan kondusif sesuai dengan Keppres Nomor 80 Tahun 2003. hal ini berlainan dengan tanggapan dari komponen LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), begitupun tanggapan dari para rekanan yang variatif. Sebagaimana terungkap dari hasil wawancara sebagai berikut :

Wawancara dengan salah satu aparat pemerintah responden nomor **A.1** mengemukakan pendapat sebagai berikut :

*"Pada dasarnya pelaksanaan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah di Kabupaten Majalengka sudah dilaksanakan dengan berpedoman kepada Keppres Nomor 80 tahun 2003, kami selalu konsisten melaksanakannya. Setiap prosedur kami tempuh dalam pelaksanaannya".*

Hal ini dikuatkan oleh aparat lain, responden nomor **A.2** yang menyatakan bahwa " Setiap Proses dari pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah daerah kami selalu menempatkan prosedur yang akan ditempuh sesuai Keppres 80/2003 dimana setiap tahapan pelaksanaan tender kami konsisten menempatkan prosedur yang resmi".

Pernyataan dari aparat pemerintah tersebut di atas, ternyata bertolak belakang dengan pendapat dari para aktivis LSM, hal ini mengemuka seperti hasil wawancara yang dilakukan dengan responen nomor **C.2.** mengemukakan sebagai berikut :

*"Jika kita berbicara tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah, maka asumsi kami adalah adanya "korupsi" dari uang rakyat. Bila kita lihat, fasilitas-fasilitas publik yang dibangun oleh pemerintah, maka kita hanya akan mendapatkan barang yang kualitasnya rendah, coba kita lihat.....terminal di Cigasong..... yang baru dibangun 1 tahun yang lalu.....nampak kondisinya sangat memprihatinkan. Inilah salah satu bukti bahwa barang yang dihasilkan oleh pemerintah kualitasnya rendah. Jadi apabila dikatakan oleh Pemda telah konsisten melaksanakan Keppres*

*80/2003, saya rasa tidaklah demikian. Karena dasar dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah dengan tujuan efisien, efektif dan bermanfaat kepada publik”.*

Pernyataan yang dikemukakan oleh pihak LSM memang merupakan realitas yang ada dilapangan, dimana apabila kita cermati terhadap barang-barang publik berupa fasilitas umum memang kondisinya cukup memprihatinkan, hal ini bukanlah masalah lokal, tetapi hampir disetiap daerah akan sama. Sulitnya untuk menyediakan fasilitas publik dengan kualitas yang baik merupakan tantangan bagi pihak pemerintah daerah.

Untuk memperkuat data, penulis mendapatkan data dari pihak rekanan yang biasa mengerjakan proyek dari pemerintah, seperti hasil wawancara dengan responden nomor **B.1** memaparkan sebagai berikut :

*“Terus terang saja,.... bahwa tujuan dari usaha apapun dalam melaksanakan tender/proyek dari setiap rekanan adalah untuk “mencari keuntungan”. Hal yang paling prinsip adalah bagaimana cara untuk mendapatkan suatu proyek ?..... biasanya yang kami lakukan adalah dengan cara meloby para pihak yang terkait, seperti “pimpro” dan “panitia”. Hal yang terberat adalah apabila membengkaknya biaya untuk loby. Diantaranya adalah “biasa-nya” pihak panitia menginginkan hal yang “aneh-aneh”. Nah....hal-hal yang aneh-aneh itu harus kami penuhi dengan uang untuk mendapatkan tender/proyek”.*

Karakteristik dari responden yang berbeda memungkinkan dilakukan triangulasi data dimana persepsi yang berbeda ini merupakan fenomena yang menarik dalam penelitian ini, LSM, Pihak Pemerintah dan para Rekanan merupakan kelompok yang pada dasarnya memberikan

perhatian kepada permasalahan pengadaan barang dan jasa ini. Secara umum pihak pemerintah cenderung berperilaku konsisten dalam melindungi proses kebijakannya, sedangkan LSM cenderung bertolak belakang dengan sikap yang diambil oleh Pihak pemerintah, biasanya LSM berperilaku sebagai penentang/kritik terhadap kebijakan dari pemerintah. Di pihak lain para rekanan berusaha menempatkan diri di tengah-tengah, dalam arti mereka tidak mengambil sikap tegas terhadap manfaat dari pekerjaan yang dilakukan. Hal ini disinyalir sebagai usaha untuk mendapatkan proyek guna kepentingan usahanya.

Selanjutnya diuraikan hasil penelitian terhadap efektivitas implementasi Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah di Kabupaten Majalengka :

a. **Kejelasan Prosedur Dan Mekanisme Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Instansi Pemerintah**

Pengadaan barang dan jasa ditujukan bagi upaya pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yaitu baik yang berupa kebutuhan barang ataupun kebutuhan lainnya. Kejelasan prosedur dalam pengadaan barang dan jasa adalah sejauhmana pihak yang terkait secara konsisten dalam melaksanakan SOP yang telah dijadikan kesepakatan bersama dalam menetapkan aturan main dari suatu kebijakan. Adanya penghargaan yang kuat dari para implementer terhadap prosedur dan proses yang mesti dilalui dalam

implementasi kebijakan ini, termasuk ketaatan dan konsistensi terhadap *deadline* dari setiap tahapan dalam implementasi kebijakan. Ketaatan ini penting karena sangat mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi.

Wawancara yang dilakukan dengan salah seorang pengurus LSM, responden nomor **C.1** mengemukakan sebagai berikut :

*"Pada dasarnya pengadaan barang dan jasa itu dilaksanakan dengan cara yang sesuai dengan Keppres 80/2003, dimana pihak Pemda menjabarkannya ke dalam prosedur yang ditetapkan, akan tetapi prosedur yang ada seringkali hanya diketahui oleh pihak-pihak tertentu saja".*

Pernyataan lebih lanjut diungkapkan oleh responden nomor **B.2** mengemukakan sebagai berikut :

*"Saya sering mengikuti dalam proses tender, hal ini terjadi tahun 2003, dimana penyampaian dokumen lelang ditentukan oleh panitia di tempat yang sukar ditemukan dan papan pengumuman tidak dipasang. Termasuk juga upaya untuk memindahkan lokasi pengambilan dokumen dilakukan secara mendadak, hanya beberapa jam sebelum penutupan dan hanya diumumkan dengan tempelan petunjuk kertas pengumuman. Hal itu dimaksudkan agar para peminat pelelangan yang datang mengambil hanya mereka yang kenal baik dengan panitia, serta peminat lainnya masih sibuk mencari lokasi yang sebenarnya, sementara waktu penutupan sudah mendesak".*

Wawancara yang dilakukan dengan rekanan lain responden nomor **B.3** mengemukakan sebagai berikut :

*"Harusnya Panitia Tender dapat membeberkkan tata cara dan mekanisme pelelangan yang baik,.....oke lah.... walaupun prosedur telah ditetapkan, akan tetapi hendaknya prosedur itu ditaati oleh semua pihak rekanan, ...intinya panitia harus tegas dalam mentaati prosedur yang telah ditetapkan, akan tetapi pada prakteknya seringkali banyak hal-hal yang ajaib,..... Informasi mengenai pengumuman lelang dibuat tidak lengkap*



dan tidak memadai. Dibalik itu, informasi yang "tidak diumumkan" diberikan khusus secara tersendiri kepada pengusaha yang diproyeksikan untuk memenangkan lelang dibuat selengkap mungkin. Hal ini mempersempit peluang pesaing lain untuk bertarung secara "fair" dan gagal menyerahkan syarat-syarat secara lengkap dan tepat waktu".

Sementara itu pihak pemerintah responden nomor **A.2** menyatakan :

*"Kami selalu berusaha memberikan yang terbaik, dalam arti konsistensi dari aturan main yang ada selalu kami terapkan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa,....memang diakui ada kekurangan dalam pelaksanaannya, akan tetapi tidak pada hal yang prinsip,...hal ini dimungkinkan karena proses pengadaan barang dan jasa dilakukan dengan bermacam-macam kegiatan,....dalam satu tahun anggaran terdapat banyak sekali proyek yang dikerjakan dengan mekanisme melalui proses tender".*

Salah satu tahapan dalam tender dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah yang mendasari kejelasan prosedur dan mekanisme pengadaan adalah dalam tahap "Penyusunan dokumen lelang". Penyusunan dokumen lelang adalah kegiatan yang bertujuan menentukan secara teknis dan rinci dari pekerjaan yang akan dilaksanakan oleh pihak perusahaan pemasok barang dan jasa, mulai dari lingkup pekerjaan, mutu, jumlah, ukuran, jenis, waktu pelaksanaan, dan metode kerja dari keseluruhan pekerjaan yang akan dilelangkan. Dokumen disusun secara sederhana oleh panitia agar mudah dipahami dan menjadi pedoman baku bagi seluruh pihak.

Dokumen Pelelangan meliputi petunjuk kepada peserta lelang,

syarat kontrak, syarat teknis, daftar pekerjaan yang akan dikontrakkan, usulan perjanjian, serta gambar-gambar teknis dan referensi yang diperlukan oleh peserta tender agar informasi yang diterima seluruh pihak identik, maka perubahan apapun dalam dokumen lelang harus segera diumumkan/disampaikan pada pihak yang terlibat.

Wawancara yang dilakukan dengan salah seorang anggota LSM responden nomor **C.2** menyatakan sebagai berikut :

*"Pada kasus yang umum terjadi, adalah untuk paket pembelian peralatan atau mesin tertentu, agar barang yang ditawarkan oleh fabrikasi atau supplier, dengan janji komisi yang menggiurkan dibeli atau dipakai oleh Proyek. Maka spesifikasi teknis yang disusun oleh panitia untuk pembuatan dokumen tender diupayakan atau diarahkan kepada produk tertentu. Dengan maksud agar perusahaan pemasok barang akan mencari produk dimaksud, atau mencari distributor barang yang bersangkutan. Di lain pihak jumlah perusahaan yang berminat untuk ikut dalam tender, dengan sendirinya menjadi kurang dan hanya kelompok tertentu saja yang berpartisipasi dalam proses selanjutnya. Kasus ini akan merugikan banyak pihak, termasuk pemerintah karena tidak dapat memperoleh barang dengan harga yang wajar. Termasuk kerugian dari produsen atau fabrikasi lain yang tidak berkesempatan untuk memasarkan produknya".*

Dilain pihak, wawancara dengan salah satu rekanan responden nomor **B.2** mengemukakan sebagai berikut :

*"Kejelasan prosedur tender mutlak diperlukan bagi para rekanan, namun hal yang terjadi..... seperti Dokumen Lelang Non Standar, yaitu, Dokumen lelang dibuat dengan tidak mengikuti kaidah dokumen lelang. Misalnya instruksi kepada peserta lelang dibuat dengan menambah syarat yang sukar, persyaratan tentang penyusunan pendukung dokumen penawaran yang seharusnya tidak diperlukan, namun diminta kalau tidak dipenuhi dapat mematikan, persyaratan tentang prakualifikasi yang seharusnya tidak lagi dimuat, namun menjadi persyaratan yang mematikan".*

Wawancara dengan pihak rekanan lain responden nomor B.3

juga mengemukakan sebagai berikut :

*"Karena ketidakmampuan panitia dalam menyusun dengan baik dan benar, hal tersebut akan memperbesar peluang untuk berbuat KKN. Kekurangan dan kelebihan dari isi, makna, pengertian dokumen akan memberi kesempatan dan peluang bagi pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab untuk berperan dalam proses pengadaan barang dan jasa. Dalam upaya mendalami isi dokumen pelelangan, mitra kerja yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa, akan mengalami kebingungan dan kesimpangsiuran. Kelemahan seperti ini membuka Peluang untuk pengusaha yang akan memanfaatkan kekurangan informasi sebagai upaya untuk menjatuhkan saingan mereka. Dalam kondisi seperti ini ada kelompok-kelompok tertentu yang memanfaatkan untuk melakukan kolusi antara pengusaha dengan pihak panitia, untuk melakukan pengaturan tender dengan penyusunan dan pembuatan dokumen tender yang "biased" atau bermakna ganda, dengan maksud untuk membuat kebingungan, kesimpangsiuran dan kekeliruan dalam membuat penawaran teknis dan harga, yang pada akhirnya penawar gagal untuk menyajikan penawaran yang benar dan memenuhi syarat".*

Beberapa temuan di atas, menunjukkan tentang prosedur yang ditempuh dalam pelaksanaan tender yang merupakan bagian dari suatu kebijakan, disini nampak bahwa kebijakan yang disusun dengan tidak lengkap, sehingga tidak mampu mencakup semua hal. Justru kebijakan biasanya bersifat umum dimana memungkinkan diskresi dan fleksibilitas dalam implementasinya. Jika kebijakan terlalu spesifik atau terlalu membingungkan, malah implementasinya akan mengalami kesulitan. Namun demikian justru memungkinkan distorsi dalam pelaksanaannya sehingga bisa saja mengalami kegagalan. (Yuwono, 2004 : 123).

Tuntutan akan transparansi dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan suatu hal yang perlu dilakukan, hal ini menyangkut mekanisme tender proyek yang transparan secara ideal dilakukan untuk proyek-proyek yang dibiayai dengan APBD. Keterbukaan dalam proses tender merupakan isu yang penting di Kabupaten Majalengka, mengingat salah satu dari sasaran pencapaian pemerintahan yang baik adalah terbentuknya iklim kerja sama yang kondusif antara pihak pemerintah daerah dengan sektor swasta dalam pembangunan di daerah, dimana swasta akan menjadi motor penggerak pembangunan roda perekonomian daerah cukup penting. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif di daerah yang ditandai dengan kebijakan ekonomi di daerah yang efisien dan transparan bagi kalangan dunia usaha di daerah, yang salah satunya adalah dengan adanya kejelasan mekanisme dan prosedur di dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui transparansi tender.

**b. Hambatan Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Secara prinsip, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah didasarkan pada prinsip efisiensi, efektifitas, persaingan sehat, keterbukaan, transparansi, tidak diskriminatif, serta akuntabel. Prinsip ini ditujukan kepada upaya pemerintah didalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan adanya pengadaan barang dan

jasa yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat.

Selama ini pelaksanaan dari pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah dilakukan secara reguler dalam satu tahun takwim anggaran. Dimana dalam satu tahun dibagi dalam IV (empat) triwulan sebagai berikut :

- Pada triwulan pertama, biasanya dari mulai bulan Januari sampai dengan Maret merupakan awal tahun anggaran biasanya seluruh SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) mengajukan jenis-jenis kegiatan instansinya, yang didalamnya terdapat pengadaan barang atau jasa yang diusulkan kepada Sekretariat Daerah yang sebelumnya diproses di Bappeda.
- Sekitar bulan Maret dan April (antara Triwulan I dan II) maka disinilah mulai muncul RASK (Rencana Anggaran Satuan Kerja) dan dilanjutkan dengan munculnya DASK (Dokumen Anggaran Satuan Kerja) yang merupakan penjabaran dari kegiatan tiap instansi pemerintah yang tentunya didalamnya terdapat pengadaan barang dan jasa yang dibiayai dari APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah).
- Triwulan Kedua dan Ketiga merupakan pelaksanaan dari jenis-jenis kegiatan yang telah diajukan dengan berpedoman kepada DASK.
- Triwulan Keempat biasanya muncul ABT (Anggaran Beban Tambahan) yang merupakan perubahan APBD dimana biasanya tiap SKPD mengajukan lagi jenis kegiatan baru atau melanjutkan

kegiatan yang lama dimana pengadaan barang dan jasa tercakup didalamnya.

Segmentasi penganggaran diatas disajikan dalam upaya penulis untuk melihat tentang sejauhmana pengadaan barang dan jasa dilaksanakan dengan melihat faktor-faktor yang dianggap menghambat dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah.

Salah seorang dari pihak pemerintah, responden nomor **A.2** mengemukakan sebagai berikut :

*"Pihak pemerintah selaku pelaksana dari pengadaan barang dan jasa selalu membuat jadwal sesuai dengan pola APBD, hal ini mutlak dilakukan mengingat hal apapun dalam pengadaan barang dan jasa akan terkait dengan proses anggaran, dimana waktu pelaksanaan akan disesuaikan dengan proses anggaran. Sehingga pengadaan akan sulit dilaksanakan secara cepat karena terkait dengan siklus anggaran".*

Senada dengan pernyataan di atas, responden nomor **B.2** mengemukakan bahwa proses yang dilakukan dalam pekerjaan terkait sekali dengan anggaran, seperti pernyataannya sebagai berikut :

*"Hal yang paling sulit dari kami dalam melaksanakan pekerjaan setelah mendapatkan kepercayaan (memenangkan tender) adalah ketika melaksanakan pekerjaan, terutama yang menyangkut pekerjaan fisik. Saya mempunyai kasus, ketika proyek telah berjalan 60% kami kekurangan modal, karena proses pencairan dana yang lambat (tidak tepat waktu) dari pihak pemerintah. Bila saudara bayangkan, bagaimana kami dapat menggaji para pekerja yang harus tepat waktu,.....maka kadang kami "nombok" dulu, dimana kami mencari dana dari luar untuk memenuhi tuntutan proyek. Sehingga anda jangan heran,....kalau katanya para pemborong itu akan terlibat dengan bisnis yang lain, dalam hal ini premanisme seperti judi togel dll, hal ini dilakukan untuk memenuhi keuangan yang buat "nombok" tadi, apalagi berhadapan dengan para kuli dan mandor lapangan, mereka tidak mau tahu,...."yang penting hari Sabtu*

*harus gajiannya”, kalo ini tidak bisa kita penuhi, maka jadi berabe urusannya”*

Faktor penghambat dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dalam instansi pemerintah yang muncul dari hasil wawancara di atas nampak sekali terkait dengan jadwal anggaran yang begitu kaku dari pihak pemerintah dan proses pencairan dana yang tidak tepat waktu.

Pengamatan penulis di birokrasi pemerintah menemukan bahwa pelaksanaan suatu kegiatan yang ada di instansi biasanya waktunya sangat mepet (mendesak) seperti dari jadwal pengajuan kegiatan yang biasanya baru disahkan pada bulan Maret, padahal waktu pelaksanaan membutuhkan enam bulan, dimana kami hitung itu mulai dari bulan Januari, sehingga apabila dilaksanakan setelah disahkan pada bulan Maret misalnya, maka kita hanya mempunyai waktu tiga bulan. Hal ini biasanya kami upayakan secepatnya dan biasanya dengan menghindari mekanisme tender terbuka, sehingga kerap kali kita menempuh jalur “*Pelelangan Terbatas*”, ataupun “*Pemilihan Langsung*” dalam melakukan kerjasama dengan pihak rekanan.

#### **c. Pengorganisasian Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah**

Pengorganisasian dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa adalah melihat sejauhmana pelaksanaan masalah pengadaan

diorganisasikan dalam sebuah kepengurusan yang dapat menyatupadukan pelaksanaan pengadaan itu sendiri.

Peraturan perundangan yang mengatur pengadaan barang dan jasa pemerintah sejauh ini masih berbentuk Keputusan Presiden. Sebelum Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 diberlakukan, aturan yang dipakai untuk pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah Keputusan Presiden Nomor 18 tahun 2000. Keppres 18 ini merupakan penyempurnaan dari Keppres Nomor 6 tahun 1999 dan Keppres Nomor 16 tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Di negara lain masalah pengadaan barang dan jasa pemerintah ini dipandang sebagai sesuatu yang serius. Di Afrika Selatan misalnya, masalah pengadaan barang dan jasa ini dimasukkan ke dalam konstitusi. Sementara di beberapa negara lain masalah pengadaan barang dan jasa pemerintah ditangani oleh lembaga khusus yang mampu melakukan penegakkan kepatuhan serta didukung oleh kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang memadai. Untuk menangani pengadaan barang dan jasa pemerintah Di Amerika ada yang namanya *Federal Office for Procurement Policies (FOPP)*, di Inggris ada *Office of Government Commerce (OGC)* dan di Korea Selatan ada *Supplies Administration Republic of Korea (SAROK)*.

Di Indonesia pembentukan lembaga khusus yang menangani pengadaan barang dan jasa pemerintah masih dalam rencana. Dalam



Keppres 80/2003 Pasal 50 disebutkan mengenai akan dibentuknya Lembaga Pengembangan Kebijakan Pengadaan Pemerintah (LPKPP) yang sampai sekarang belum terbentuk. Pembentukan lembaga ini diharapkan nantinya akan dapat memformulasikan kebijakan-kebijakan baru di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah agar kebocoran yang selama ini terjadi dapat ditekan seminimal mungkin. Lembaga itu juga diharapkan dapat melakukan kajian dan formulasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah secara lebih terfokus.

Dalam konteks Kabupaten Majalengka, pengorganisasian dari pengadaan barang dan jasa pemerintah sendiri belum dilakukan. Seperti hasil wawancara dengan responden nomor **A.3** sebagai berikut

*“Dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah selama ini dilakukan dengan membentuk panitia pengadaan, dimana panitia melaksanakan tugasnya sesuai dengan Keppres 80 tahun 2003,....saya rasa itu sudah cukup, tetapi untuk lebih meng “akuntabel” kannya lagi memang lebih baik jika dapat dikoordinir oleh suatu organisasi, mengingat dari atasnya belum ada keharusan untuk itu, maka kami melaksanakannya seperti yang sudah-sudah saja”*

## **C.2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

### **C.2.1. Isi Kebijakan (Keppres No.80/2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah)**

Beberapa pengertian dasar yang menjadi dasar kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa;
- b. Pengguna barang/jasa adalah kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/pemimpin bagian proyek/pengguna anggaran Daerah/pejabat yang disamakan sebagai pemilik pekerjaan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa dalam lingkungan unit kerja/proyek tertentu;
- c. Penyedia barang/jasa adalah badan usaha atau perseorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang/layanan jasa;
- d. Kepala kantor/satuan kerja adalah pejabat struktural departemen/lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dari dana anggaran belanja rutin APBD;
- e. Pengguna anggaran daerah adalah pejabat di lingkungan pemerintah kabupaten yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dari dana anggaran belanja APBD;
- f. Panitia pengadaan adalah tim yang diangkat oleh pengguna barang/jasa untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa;

- g. Pejabat pengadaan adalah personil yang diangkat oleh pengguna barang/jasa untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa dengan nilai sampai dengan Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- h. Pemilihan penyedia barang/jasa adalah kegiatan untuk menetapkan penyedia barang/jasa yang akan ditunjuk untuk melaksanakan pekerjaan;
- i. Barang adalah benda dalam berbagai bentuk dan uraian, yang meliputi bahan baku, barang setengah jadi, barang jadi/peralatan, yang spesifikasinya ditetapkan oleh pengguna barang/jasa
- j. Jasa Pemborongan adalah layanan pekerjaan pelaksanaan konstruksi atau wujud fisik lainnya yang perencanaan teknis dan spesifikasinya ditetapkan pengguna barang/jasa dan proses serta pelaksanaannya diawasi oleh pengguna barang/jasa;
- k. Jasa Konsultansi adalah layanan jasa keahlian profesional dalam berbagai bidang yang meliputi jasa perencanaan konstruksi, jasa pengawasan konstruksi, dan jasa pelayanan model profesi lainnya, dalam rangka mencapai sasaran tertentu yang keluarannya berbentuk piranti lunak yang disusun secara sistematis berdasarkan kerangka acuan kerja yang ditetapkan pengguna jasa;
- l. Jasa lainnya adalah segala pekerjaan dan atau penyedia jasa

selain jasa konsultasi, jasa pemborongan, dan pemasokan barang;

- m. Dokumen pengadaan adalah dokumen yang disiapkan oleh panitia/pejabat pengadaan sebagai pedoman dalam proses pembuatan dan penyampaian penawaran oleh calon penyedia barang/jasa serta pedoman evaluasi penawaran oleh panitia/pejabat pengadaan;
- n. Kontrak adalah keterikatan antara pengguna barang/jasa dengan penyedia barang/jasa dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa;
- o. Pakta Integritas adalah surat pernyataan yang ditandatangani oleh pengguna barang / jasa / panitia pengadaan / pejabat pengadaan/penyedia barang/jasa yang berisi ikrar untuk mencegah dan tidak melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

Kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang diatur muat dalam Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 bertujuan agar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dibiayai APBD dilakukan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskrimatif, dan akuntabel, hal ini tercermin dari pasal 2 Keppres tersebut.

Pada pasal 5 dari Keppres ini diatur tentang etika

pengadaan, dimana dalam melaksanakan pengadaan agar dilaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan pengadaan barang/jasa; bekerja secara profesional dan mandiri atas dasar kejujuran, serta menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan barang dan jasa yang seharusnya dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa; tidak saling mempengaruhi baik langsung ataupun tidak langsung untuk mencegah dan menghindari persaingan tidak sehat; menerima dan bertanggungjawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan para pihak; menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait; langsung maupun tidak langsung dalam proses pengadaan barang/jasa (*conflict of interest*); menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam pengadaan barang/jasa; menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara; tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan berupa apa saja kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan pengadaan barang/jasa.

Pada pasal 10 diatur mengenai pembentukan, persyaratan,

tugas pokok dan keanggotaan panitia/pejabat pengadaan. Pasal 11 diatur mengenai persyaratan penyedia barang/jasa.

Pada prinsipnya pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang diatur dalam Keppres 80/2003 setidaknya melalui beberapa tahapan dan cakupan masalah seperti yang telah dikemukakan pada gambaran umum masalah penelitian di depan.

Berikut akan dibahas tentang isi kebijakan pengadaan barang/jasa khususnya yang terjadi pada lokus penelitian, dengan berfokus kepada Tingkat Konsistinsi pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah sesuai Keppres 80/2003.

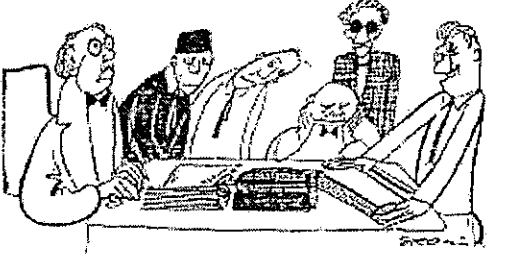
Kinerja suatu kebijakan akan terkait dengan isi dari kebijakan itu sendiri, implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktepatan atau ketidaktegasan intern ataupun ekstern kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya tertentu.

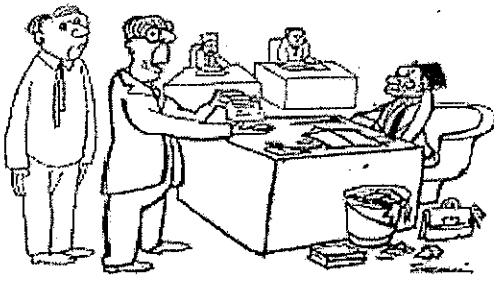



Untuk dapat melihat konsistensi dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, maka pertama-tama harus mengetahui terlebih dahulu urutan dan pengertian dari keseluruhan proses atau segmentasi dari kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah, sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden No.80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Sebagai ilustrasi tentang proses aktivitas pengadaan barang/jasa, maka berikut ini diuraikan secara deskriptif urutan dan segmentasi seperti tersebut di bawah ini :

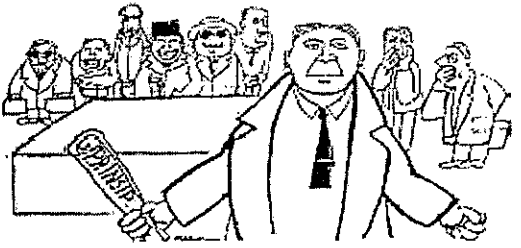
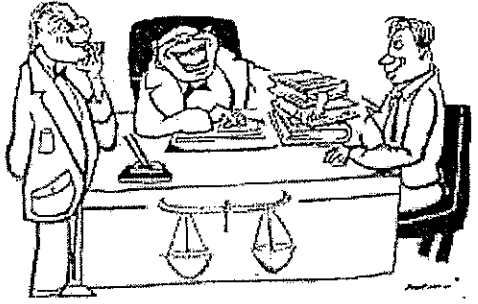
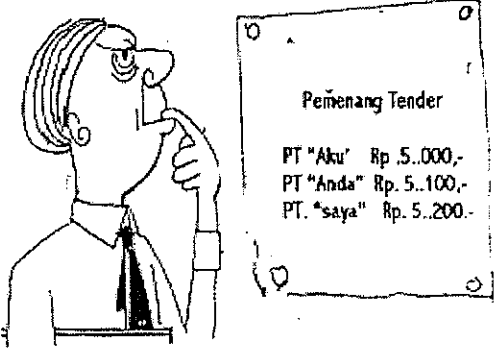
Tabel IV. 6.

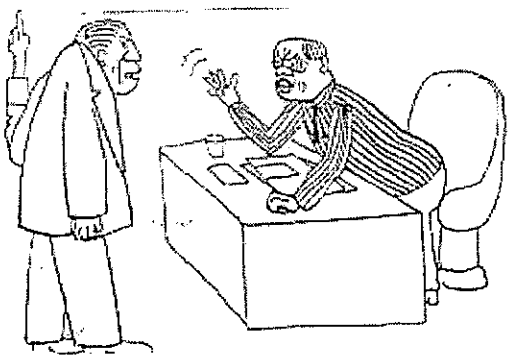
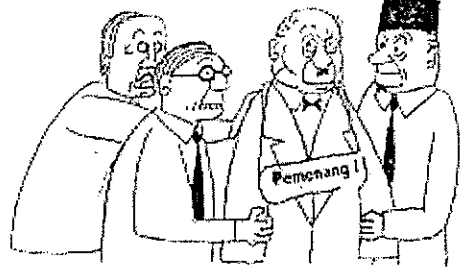
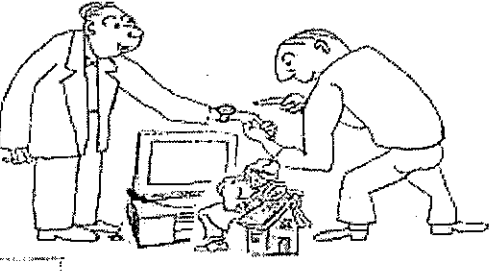
**15 LANGKAH PROSEDURAL PENGADAAN BARANG & JASA PEMERINTAH (Vide KEPPRES 18/2000)**

No	PROSES PENGADAAN BARANG	VISUALISASI
1	<p><b>Perencanaan Pengadaan;</b></p> <p>Perencanaan Pengadaan adalah tahap awal dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang bertujuan untuk membuat Rencana Pengadaan (Procurement Plan) yang mempersiapkan dan mencantumkan secara rinci mengenai target, lingkup kerja, SDM, waktu, mutu, biaya, dan manfaat dari pengadaan barang &amp; jasa untuk keperluan pemerintah, yang dibiayai dari dana APBN maupun BLN. Rencana Pengadaan akan menjadi acuan utama dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah per paket pekerjaan.</p>	
2	<p><b>Pembentukan Panitia Lelang;</b></p> <p>Panitia lelang adalah lembaga pelaksana pengadaan yang pertama-tama dibentuk dan ditunjuk oleh pemimpin proyek setelah seluruh persiapan administrasi pelaksanaan proyek baku. Penunjukkan panitia sepatutnya bersandar pada prinsip profesionalisme, responsif, accountable, credible, dan mandiri. Panitia lelang memiliki kewenangan antara lain: 1) menyusun dokumen tender; 2) menyusun dan menyeleksi peserta tender; 3) melakukan kegiatan-kegiatan tender sampai dengan penetapan pemenang; dan 4) melaksanakan tugas secara profesional</p>	
3	<p><b>Prakualifikasi Perusahaan;</b></p> <p>Kegiatan Prakualifikasi adalah penentuan syarat administratif, teknis, dan pengalaman serta seleksi dari perusahaan (kontraktor/konsultanyadan supplier), yang diperkirakan mampu untuk melaksanakan pekerjaan yang akan ditender atau dilelangkan. Prakualifikasi dilaksanakan sebelum tender dalam rangka menjangkau calon yang sanggup melaksanakan pekerjaan. Dalam tahap ini panitia menyusun kriteria kelulusan prakualifikasi dan mengumumkannya pada masyarakat. Prioritas dalam prakualifikasi akan merujuk kepada sertifikasi, izin usaha, kemampuan keuangan, pengalaman yang sesuai, kepatuhan dalam perpajakan, pekerjaan yang sedang dikelola, serta kinerja perusahaan. Sebagaimana tahap-tahap lainnya, pelaksanaan prakualifikasi harus mengacu pada prinsip keterbukaan, kejujuran, transparansi, kemandirian, dan profesionalisme.</p>	

<p>4</p>	<p><b>Penyusunan Dokumen Lelang;</b></p> <p>Penyusunan dokumen lelang adalah kegiatan yang bertujuan menentukan secara teknis dan rinci dari pekerjaan yang akan dilaksanakan oleh pihak penyedia jasa, mulai dari lingkup pekerjaan, mutu, jumlah, ukuran, jenis, waktu pelaksanaan, dan metoda kerja dari keseluruhan pekerjaan yang akan dilelangkan. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dokumen disusun secara sederhana oleh panitia agar mudah dipahami dan menjadi pedoman baku bagi seluruh pihak.</li> <li>2. Dokumen tersebut meliputi petunjuk kepada peserta lelang, syarat kontrak, syarat teknis, daftar pekerjaan yang akan dikontrakkkan, usulan perjanjian, serta gambar-gambar dan referensi yang diperlukan oleh peserta tender</li> </ol>	
<p>5</p>	<p><b>Pengumuman Pelelangan;</b></p> <p>Pengumuman pelelangan dimaksudkan agar masyarakat mengetahui akan adanya pekerjaan yang diselenggarakan oleh pemerintah, oleh karena itu pengumuman tersebut harus disebarluaskan melalui media massa. Pada dasarnya, pengumuman tersebut mewakili proses pendaftaran bagi perusahaan yang telah lulus kualifikasi untuk mengikuti tender.</p>	
<p>6</p>	<p><b>Pengambilan Dokumen Lelang;</b></p> <p>Kegiatan penyediaan dokumen pelelangan oleh Panitia Lelang kepada para peminat, secara lengkap dengan Cuma-Cuma maupun dengan biaya yang telah ditentukan, dalam waktu yang sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh peraturan yang berlaku. Untuk mempermudah distribusi, dokumen lelang dapat dibagi menjadi dokumen tetap dan tidak tetap. Isi dokumen adalah instruksi standar untuk bidder, syarat-syarat umum kontrak, spesifikasi teknis umum, contoh-contoh dokumen yang umum diberlakukan seperti surat penawaran, bid bond/guarantee, performance bond/guarantee, dan surat usulan adjudicator.</p>	
<p>7</p>	<p><b>Penentuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS);</b></p> <p>Harga Perkiraan Sendiri menentukan perkiraan besaran biaya pekerjaan yang akan dilelangkan, berdasarkan; 1) harga pasaran yang berlaku; 2) patokan jenis, ukuran volume, metoda dan pekerjaan sesuai dengan design atau rancang bangun pekerjaan dimaksud; 3) perhitungan kenaikan harga dan waktu pelaksanaan pekerjaan; 4) Harga Perkiraan Sendiri perlu dalam penyusunan anggaran, proses pengadaan, dan pelaksanaan. Harga Perkiraan Sendiri berperan dalam penentuan pemenang; 5) setiap peserta lelang memperoleh akses untuk mengetahui Harga Perkiraan Sendiri; 6) penyusun Harga Perkiraan Sendiri harus mengkaji studi kelayakan, engineering design, data harga kontrak di sekitar pekerjaan yang dilelangkan, harga pasar yang berlaku, &amp; harga yang dikeluarkan oleh pemerintah/manufaktur atau perusahaan jasa.</p>	



8	<p><b>Penjelasan Lelang;</b></p> <p>Aanwijzing adalah pertemuan penjelasan lisan dari pihak pemberi kerja, yang dalam hal ini diwakili oleh Panitia Pengadaan dihadap keseluruhan calon peserta pekelangan. Penjelasan dan tanya jawab dilakukan tentang hal teknis maupun administrative, agar tidak terjadi perbedaan persepsi maupun kekeliruan dalam pengajuan penawarannya. Kegiatannya meliputi antara lain 1) kegiatan ini harus bersifat terbuka dan dibuat berita acaranya oleh panitia; 2) informasi yang diberikan dalam bentuk addendum dokumen lelang; 3) bila penjelasan lapangan diperlukan, panitia tidak diperkenankan memungut biaya untuk kegiatan tersebut.</p>	
9	<p><b>Penyerahan Penawaran Harga dan Pembukaan Penawaran;</b></p> <p>Penyerahan dokumen penawaran secara tepat waktu, lengkap dan memenuhi syarat administrative dan teknis, serta dialamatkan seperti yang telah ditentukan. Penyerahan harus dapat dibuktikan dengan tanda terima dari petugas. Kegiatan ini antara lain meliputi; 1) Penyampalan penawaran oleh peserta dapat dilakukan segera setelah peserta menerima addendum terakhir panitia; 2) Penyampalan dokumen diluar batas waktu tidak akan diterima; 3) Pembukaan, pemberian tanda, penelitian dokumen utama disaksikan oleh peserta; 4) Setelah benta acara pembukaan, panitia tidak diperkenankan lagi menerima dokumen apapun; 5) Tidak ada peserta yang gugur sebelum dilakukan evaluasi terhadap dokumen.</p>	
10	<p><b>Evaluasi Penawaran;</b></p> <p>Kegiatan pemeriksaan, penelitian dan analisis dari keseluruhan usulan teknis dari peserta pekelangan, dalam rangka untuk memperoleh validasi atau pembuktian terhadap harga penawaran yang benar, tidak terjadi kekeliruan sesuai dengan persyaratan teknis yang telah ditentukan.</p> <p>Adapun kegiatan itu adalah 1) Evaluasi penawaran meliputi evaluasi administrasi, evaluasi teknis, dan evaluasi harga; 2) Evaluasi administrasi perlu mempertimbangkan factor redaksional, keabsahan, jaminan penawaran, dan aritmatik; 3) Setelah lulus evaluasi administrasi, penawaran akan dikaji dari sisi teknis di mana perusahaan yang mengikuti tender harus memiliki sertifikasi dari lembaga akreditas yang credible;</p>	
11	<p><b>Pengumuman Calon Pemenang;</b></p> <p>Kegiatan Pengumuman urutan calon Pemenang dilakukan setelah keseluruhan hasil penelitian dirumuskan oleh panitia pekelangan dinyatakan selesai. dan diusulkan atau dipertanggungjawabkan kepada penanggungjawab alokasi dana atau pemilik proyek. Calon pemenang diurutan pertama akan disyahkan sebagai pemenang pekelangan, setelah masa sanggah selesai dengan kegiatan sebagai berikut; 1) pengumuman dipasang di media massa dengan jangkauan yang luas sesuai besaran kontrak, pengumuman ditempelkan pula di Kantor proyek; 2) pengumuman harus jelas dan rinci, sehingga sanggahan menjadi berkurang; 3) dilaksanakan dengan waktu yang cukup; 4) pelaksanaannya on time dan tidak ditunda-tunda</p>	

<p>12</p>	<p><b>Sanggahan Peserta Lelang;</b></p> <p>Kegiatan ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi para peserta pelelangan yang minta penjelasan tentang keputusan panitia pelelangan tentang urutan calon pemenang, dengan kegiatan sebagai berikut 1) panitia harus terbuka, akomodatif, dan memproses setiap sanggahan dari masyarakat yang umumnya berkisar pada ketidakpuasan evaluasi, intransparansi, ketidakadilan, dan penggelapan data dari pemenang; 2) berdasarkan informasi tersebut, panitia harus segera melakukan investigasi untuk membuktikan kebenaran sanggahan. Bila sanggahan tersebut tidak benar, maka panitia akan melanjutkan ke penandatanganan kontrak, sebaliknya bila sanggahan dari masyarakat benar; 3) pemerintah harus memberikan sanksi administratif yakni pembatalan tender, mencoret nama pemenang, dan pembubaran panitia;</p>	
<p>13</p>	<p><b>Penunjukan Pemenang Lelang;</b></p> <p>Setelah masa 'sanggah' berakhir maka, kepala instansi/proyek wajib untuk mengeluarkan secara resmi surat penetapan pemenang pelelangan. Guna dapat diproses didalam ikatan perjanjian kerja pelaksanaan pekerjaan atau Kontrak Kerja. Kegiatan tersebut meliputi; 1) Berita acara yang telah selesai lengkap dengan tanda tangan seluruh anggota panitia. 2) Catatan lengkap sanggahan dan jawaban merupakan kelengkapan data yang diperlukan untuk pengeluaran surat tersebut; 3) Catatan samping-side letter yang merupakan hasil kesepakatan antara panitia dan mitra calon pemenang pada preaward meeting.</p>	
<p>14</p>	<p><b>Penandatanganan Kontrak Perjanjian;</b></p> <p>Kegiatan akhir dari proses pelelangan adalah penandatanganan perjanjian kontrak pelaksanaan pekerjaan. Perjanjian tentang nilai harga pekerjaan, hak dan kewajiban kedua belah pihak, serta waktu pelaksanaan pekerjaan yang ditentukan secara pasti</p>	
<p>15</p>	<p><b>Penyerahan Barang/Jasa kepada User;</b></p> <p>Penyerahan barang dan jasa dapat dilakukan secara bertahap atau menyeluruh. Barang yang diserahkan harus sesuai dengan spesifikasi yang tertuang dalam dokumen lelang. Penyerahan final dilakukan setelah masa pemeliharaan selesai. Setelah penyerahan final selesai, tanggung jawab penyedia jasa masih belum berakhir. Penyerahan barang dan jasa dianggap memenuhi aturan yang berlaku apabila dilaksanakan 1) tepat waktu sesuai perjanjian; 2) tepat mutu sesuai yang dipersyaratkan; 3) Tepat volume sesuai yang dibutuhkan; dan 4) tepat biaya sesuai dalam isi kontrak</p>	

Sumber : Indonesia Procurement Watch, (2001) "Tool Kit Anti Korupsi Bidang Pengelolaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Untuk dapat menganalisa mengenai isi kebijakan dilaksanakan dalam proses pengadaan barang/jasa, hal yang paling pokok adalah dalam tahap perencanaan pengadaan. Perencanaan pengadaan merupakan rangkaian kegiatan untuk mempersiapkan dan melaksanakan pengadaan jasa pemborongan yang dilaksanakan oleh instansi pengguna. Perencanaan pengadaan adalah tahap awal dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang peranannya sangat *strategik* dan menentukan. Kegiatan ini bertujuan untuk mempersiapkan secara rinci mengenai target, waktu, mutu, biaya, dan manfaat dari paket-paket pengadaan barang dan jasa untuk keperluan pemerintah, yang dibiayai dari dana APBD. Rencana Pengadaan akan menjadi acuan utama dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah per paket pekerjaan.

Secara umum, perencanaan pengadaan barang/jasa meliputi kegiatan sebagai berikut:

- mengumpulkan dan mempelajari dokumen dasar pelaksanaan pengadaan;
- menyusun paket pekerjaan;
- menyusun spesifikasi teknis;
- menyusun petunjuk pelaksanaan pengadaan;
- menyusun biaya pengadaan;
- menyusun jadwal waktu pengadaan.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan responden nomor **C.1** mengemukakan pendapat sebagai berikut :

*"Kami memang sudah berapa kali mengikuti proses tender, akan tetapi lebih banyak gagal. Dari pengalaman itu terkait dengan perencanaan pengadaan saya menilai ada terjadinya rekayasa pemaketan untuk KKN, ....Perencanaan pengadaan meliputi kegiatan Pembagian dan pengaturan paket pengadaan menjadi beberapa paket proyek, atau sebaliknya, menggabungkan beberapa kegiatan menjadi satu paket proyek untuk alasan yang menguntungkan diri sendiri atau kelompoknya. Pemaketan seharusnya dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektifitas, namun pada prakteknya banyak yang direkayasa untuk kepentingan KKN. Contohnya, pemaketan dengan membagi proyek kepada beberapa pengusaha yang berasal dari kelompok tertentu dalam rangka "tender arisan" atau "proyek bagi-bagi untung". Beberapa proyek dijadikan satu paket besar, sehingga pada kenyataannya hanya bisa dikerjakan oleh perusahaan besar dan kuat, maka habislah kami yang hanya memiliki modal kecil".*

Komentar lain yang diperoleh dari responden nomor **B.2** mengemukakan sebagai berikut :

*"Hal yang sering dialami oleh para rekanan adalah terjadinya waktu pelaksanaan ditentukan relatif singkat sehingga hanya mereka yang telah mempersiapkan diri lebih dini yang mempunyai peluang untuk memenangkan tender. Hal tersebut dapat mereka lakukan dengan cara menyuap panitia agar informasi tender dan pekerjaan dapat mereka peroleh lebih dulu daripada peserta lain, hal ini yang menghambat kami untuk ikut berkompetisi".*

Atas hasil wawancara di atas, maka dilakukan konfirmasi dengan responden nomor **A.1** menyatakan bahwa ;

*"Pada dasarnya pihak kami secara konsisten dalam melaksanakan Keppres 80 tahun 2003. atas dasar ini kami telah menyusun tata aturan untuk bisa mengatur masalah pengadaan barang/jasa pemerintah yang salah satunya kami tiap tahun menyusun Surat Keputusan Bupati tentang "Penetapan Harga Tertinggi dan Terendah Barang dan Pekerjaan lainnya", juga kami sekarang sedang menyusun Perda tentang "Pengelolaan Barang Daerah", apabila fenomena yang anda paparkan tentang kecenderungan dari hal negatif tadi, itu merupakan koreksi bagi kami sehingga untuk kedepannya agar tidak terulang lagi".*

### **C.2.2. Sumber Daya**

Sumber daya berkaitan dengan masukan-masukan keuangan, fisik, manusia, teknologi dan penerangan yang dimiliki suatu lembaga. Sumber daya merupakan faktor yang sangat penting dalam efektivitas implementasi kebijakan. Seberapapun besar manfaat dari kebijakan, seberapa baiknya tujuan dari kebijakan dan betapapun tidak adanya konflik interest dipengaruhi oleh program tersebut, implementasi kebijakan tidak efektif kalau dalam pelaksanaannya kekurangan sumber daya.

Menurut George C. Edward III, (1980) menyatakan bahwa :  
"sumber daya bisa menjadi faktor kritis di dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya penting meliputi staf dengan jumlah yang cukup dan dengan keterampilan untuk melakukan tugasnya serta informasinya, otoritas dan fasilitas yang perlu untuk menterjemahkan proposal pada makalah ke dalam

pemberian pelayanan publik. Akibat tidak tersedianya sumber daya yang memadai, maka akan mendatangkan rintangan terhadap implementasi kebijakan”.

Sumber daya yang paling esensial dalam mengimplementasikan kebijakan adalah staf. Dimana staf harus memiliki keterampilan dan pengetahuan tentang bagaimana menjalankan tugas dalam hal ini terkait dengan masalah pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Sumber daya esensial yang lain adalah informasi. Informasi ini adalah yang berkaitan dengan bagaimana melakukan sebuah kebijakan dan bentuk peraturan pemerintah, dalam hal ini terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah sesuai dengan Keppres Nomor 80 tahun 2003. petunjuk implementasi kadang tidak jelas karena para pembuat keputusan tidak mengetahui apa yang harus dipenuhi dari para implementor. Pengetahuan yang tidak cukup ini adalah sumber yang merintangi implementasi secara tidak langsung sebagaimana juga secara tidak langsung melalui sifat komunikasi.

Sumber lain yang penting dalam implementasi adalah kewenangan (otoritas). Kewenangan yang berbeda-beda dari satu program ke program yang lain. Kurangnya kewenangan yang efektif banyak dialami dalam pelaksanaan kebijakan, oleh karena itu dibutuhkan adanya kerjasama dengan pelaksana-pelaksana

(organisasi-organisasi) lain, jika ingin kebijakan atau program berjalan dan berhasil dengan efektif. Dalam sumber daya kewenangan ini para implementor harus diberikan dukungan dalam menjalankan kewenangannya, penggunaan sanksi dan orientasi pelayanan.

Fasilitas-fasilitas (fisik) juga merupakan sumber daya yang penting dalam kegiatan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan atau program mungkin didukung oleh pelaksana yang memadai dan memahami apa yang harus dilakukan, didukung dengan kewenangan yang cukup untuk menjalankan tugasnya, tetapi bila tidak didukung dengan ketersediaan bangunan-bangunan, perlengkapan, perbekalan dan lain yang memadai, maka mungkin implementasi yang direncanakan dengan baik tidak akan berhasil.

Penelitian ini terkait dengan penggunaan sumber daya dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang didalamnya dilaksanakan oleh dua pihak yaitu pihak pemerintah selaku pengguna dan pihak rekanan sebagai pihak pelaksana. Pihak pemerintah merupakan penanggung jawab dari kegiatan yang dilaksanakan, sehingga instrumen yang ada dari pemerintah itu diarahkan kepada upaya implementasi pengadaan barang dan jasa yang sesuai dengan aturan yang ada.

Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah akan sangat terkait dengan eksistensi dari "Panitia", dimana Panitia

adalah lembaga pelaksana pengadaan yang pertama-tama dibentuk dan ditunjuk oleh pimpinan proyek, setelah seluruh persiapan administrasi pelaksanaan proyek selesai. Penunjukkan keanggotaan panitia pelelangan idealnya harus berdasarkan kepada kriteria profesionalisme, sehingga panitia pelelangan yang terbentuk di unit-unit kerja pemerintah akan memiliki kredibilitas dan kemandirian, serta bekerja secara profesional. Hal tersebut sangat penting, karena kedudukan panitia pelelangan akan sangat menentukan keberhasilan dan "bersih" tidaknya suatu proses pengadaan yang dilaksanakan oleh unit organisasi yang bersangkutan.

Dalam hal pengadaan, pihak pengguna (pemerintah) dalam melaksanakan pengadaan dibantu oleh panitia pengadaan, maka pengguna membentuk panitia pengadaan. Jumlah anggota panitia pengadaan harus ganjil, paling sedikit terdiri dari 3 orang dari berbagai unsur dalam instansi pengguna. Misalnya dari unsur perencanaan, keuangan, teknis dan lainnya. Atau anggota panitia terdiri dari berbagai keahlian, seperti yang dianut oleh ADB (Asian Development Bank). Dalam dokumen pedoman pengadaan yang diterbitkan ADB, menentukan bahwa anggota panitia terdiri dari para ahli yang mempunyai keahlian yang sama dengan tenaga ahli yang ditentukan dalam KAK/TOR. Apabila dalam KAK ditentukan ada ahli teknik, ekonomi dan keuangan maka susunan



keanggotaan panitia terdiri dari ahli teknik, ekonomi dan keuangan.

Panitia pengadaan bukan ajang persaingan antara sesama anggota panitia, tetapi justru merupakan tim ahli yang dapat menyeimbangkan pandangan atau opini antar anggota sehingga diharapkan akan dapat merumuskan kriteria dan cara penilaian yang tepat untuk penilaian dan evaluasi kemampuan penyedia barang dan jasa yang akan dipilih.

a. **Tingkat Pendidikan Formal bagi Panitia Tender.**

Dalam menjalankan tugasnya Panitia Tender haruslah memiliki SDM (sumber daya manusia) aparatur dengan kualitas dan kuantitas yang memadai, kualitas yang memadai maksudnya agar mutu penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pemerintah berjalan dengan baik, sedangkan kuantitas yang memadai maksudnya dapat menjangkau setiap proses pengadaan agar bisa diarahkan sesuai dengan ketentuan yang diisyaratkan dan mempunyai hasil dan manfaat yang baik bagi masyarakat.

Hasil wawancara dengan responden nomor **A.2** mengemukakan sebagai berikut :

*"Dari pengamatan kami, latar belakang pendidikan dari personel yang masuk menjadi panitia pengadaan cukup memenuhi persyaratan untuk mengerjakan pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya, terutama yang menyangkut spesifikasi dari pekerjaan tersebut. Contoh.....bila proyek menyangkut jasa konsultansi misalnya,... jumlah personel panitia itu mencakup antara lain dari bagian hukum, bagian ekonomi, ataupun bagian keuangan. Hal ini dilakukan agar*

*spesifikasi pekerjaan yang dilakukan akan tercover oleh personal yang memiliki keahlian yang berbeda dan menunjang bagi pelaksanaan kegiatan pengadaan yang dimaksud tadi”.*

**b. Tingkat Keterampilan Panitia melalui Kursus/pelatihan.**

Pendidikan formal tidak secara penuh menentukan kualitas panitia pengadaan. Pendidikan dan pelatihan selama menjalankan tugas (*in-job training*) ternyata cukup mampu untuk meningkatkan mutu panitia pengadaan. Selama dua tahun terakhir telah dilakukan pendidikan dan pelatihan berupa Bimtek (Bimbingan Teknis) Pengadaan Barang dan Jasa. Dimana Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka melalui Bagian Umum dan Perlengkapan Setda telah mencanangkan kegiatan tersebut dalam sejak Tahun Anggaran 2003.

Hal ini terungkap dari wawancara dengan responden nomor A.3 sebagai berikut :

*“Pada dasarnya usaha kami dari Pemda dalam upaya meningkatkan kemampuan pegawai yang akan direkrut menjadi Panitia Pengadaan sudah kami lakukan sejak tahun 2003, ataupun tahun sebelumnya. Pelaksanaannya berupa Bimbingan Teknis yang diselenggarakan selama tiga hari, dimana materi yang disajikan adalah seputar masalah pengadaan barang dan jasa yang meliputi masalah prosedural formal, ataupun masalah teknis lainnya, hal ini kami lakukan mengingat adanya beberapa proyek yang dikatakan bermasalah,....tentunya pihak pemerintah berusaha untuk menjaga agar proyek tersebut bisa diselesaikan dengan baik”.*

### c. Kemampuan Panitia Pengadaan Dalam Profesionalisme Kerja

Panitia pengadaan merupakan lembaga pelaksana pengadaan yang pertama-tama dibentuk dan ditunjuk oleh pemimpin proyek setelah seluruh persiapan administrasi pelaksanaan proyek baku. Proses penunjukan panitia sepatutnya bersandar pada prinsip profesionalisme, responsifitas, akuntabilitas dan kemandirian.

Hasil wawancara yang dilakukan dengan salah seorang rekanan, responden nomor **B.1** mengemukakan fenomena menarik dari cara kerja panitia, sebagai berikut :

*"Dalam melaksanakan tugasnya, saya menilai panitia cenderung untuk selalu memberikan keistimewaan pada kelompok tertentu. Putusan dari Panitia selalu mengacu kepada "kesepakatan" atau "aturan-aturan" pelelangan yang tidak tertulis. Tindakan dan kebijakan Panitia yang lebih berpihak kepada kelompok tertentu yang telah "memberikan janji" atau memberikan "sesuatu" yang berharga, sehingga mereka bersedia untuk mengabaikan kehendak kelompok lainnya. Diupayakan kelompok lain tidak lulus dalam proses. Panitia bekerja dengan subjektivitas yang tinggi, selalu mengacu kepada kriteria yang tidak baku, dan muncul kelompok-kelompok yang memiliki kedekatan dengan pimpro sehingga kualitas produk pengadaan relatif rendah tetapi harganya tinggi, serta timbulnya kasus-kasus "tender arisan" atau "pelelangan yang telah diatur".*

Pernyataan lebih lanjut diungkapkan oleh responden nomor **B.3** mengemukakan sebagai berikut :

*"Saya menilai, panitia dikendalikan atau dipengaruhi oleh keinginan dan kepentingan pihak tertentu. Dalam melaksanakan tugas, panitia bekerja secara tidak akuntabel, tidak profesional, dan lamban karena mereka selalu menunggu perintah atau petunjuk dari pihak atasan, yang*

sebenarnya tidak memiliki otoritas dibidang pengadaan. Panitia pada akhirnya ibarat robot, yang tidak memiliki kebebasan dalam melakukan analisis maupun pertimbangan teknis yang diperlukan. Oleh karena "kemudi" telah sepenuhnya diambil oleh atasan atau pihak pendana "operasi tender" calon pemenang tender".

Pihak LSM pun memberikan tanggapan tentang panitia pengadaan, seperti yang terungkap dari hasil wawancara dari responden nomor C.2 mengemukakan sebagai berikut :

*"Panitia bekerja secara tertutup dan tidak memberi layanan atau penilaian yang sama di antara para peserta lelang. Pada umumnya hal seperti ini terjadi karena adanya unsur suap atau sogok, dari pihak pengusaha yang ingin memenangkan tender, atau adanya tekanan dan pengaruh dari pihak atasan langsung mereka yang mempunyai niatan untuk melakukan KKN. Panitia juga cenderung untuk menghambat akses informasi dari pihak-pihak yang dianggap dapat menghalangi langkah-langkah mereka. Sikap tertutup ini menyuburkan peluang terjadinya praktek penyimpangan lain dalam proses pengadaan".*

Atas fenomena dan komentar di atas, maka dilakukan klarifikasi dengan pihak Pemda, responden nomor A.1 mengemukakan sebagai berikut :

*"Keluhan atau tanggapan dari beberapa komponen yang peduli masalah dengan pengadaan barang dan jasa seperti yang dikemukakan oleh anda...merupakan hal yang biasa dikemukakan oleh pihak yang "tidak diuntungkan". Mungkin saja mereka (para rekanan) itu berkomentar negatif karena mereka tidak mendapatkan proyek atau kalah dalam proses tender. Sedangkan untuk kalangan LSM itu mah biasa.....karena biasanya LSM tersebut vokal ketika ada masalah.....mereka cenderung demikian demi mendapatkan keuntungan.....yah seperti ingin mendapatkan perhatian, atau keuntungan lain. Terkait dengan semua itu, maka kami jelaskan bahwa prinsipnya Pemda telah berusaha untuk semaksimal mungkin dalam menerapkan aturan terkait*

*masalah pengadaan ini”.*

Berkaitan tentang profesionalisme dari personil panitia pengadaan, wawancara lebih lanjut mengemukakan sebagai berikut :

*“Jika memang dituntut akan cara kerja yang optimal, maka hendaknya setiap hal yang menunjang bagi kelancaran kegiatan mutlak harus ada. Hal ini seperti sarana yang menunjang terhadap pekerjaan panitia, kondisi riil yang terjadi adalah kami selalu dihadapkan pada masalah anggaran, dimana jumlah finansial yang minim. Anda bayangkan saja seorang panitia tender mungkin hanya mendapatkan honor sejumlah 500 ribu dari nilai proyek 500 juta, sementara rentang waktu pekerjaannya sekitar 4-5 bulan, hal ini lah yang ternyata patut menjadi perhatian kita bersama, karena dari pihak Pemda sendiri tidak ada alokasi anggaran untuk person yang jadi panitia tender itu sendiri, mengingat keterbatasan APBD”.*

Dari beberapa komentar tersebut terlihat bahwa profesionalisme dari panitia pengadaan tidak maksimal, karena berbagai kondisi yang ada menunjukkan kekecewaan dari pihak LSM dan rekanan yang diakibatkan oleh kinerja panitia yang rendah. Kondisi ini jika tidak diperbaiki akan menimbulkan masalah yang berkepanjangan yang berkaitan dengan profesionalisme panitia pengadaan.

Jika preseden buruk ini terus berlangsung, maka akan berpengaruh pada *image* para pihak yang terkait dengan masalah pengadaan mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan mandat yang diembannya. Kondisi ini akhirnya akan merugikan masyarakat luas, karena pengadaan barang dan jasa

dianggap diselenggarakan secara tidak benar dan kontra produktif dari *good governance* yang dicita-citakan. Padahal *good governance* yang dituju memiliki indikator utama bagi penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan dapat dipertanggung jawabkan secara internal dan eksternal dengan adanya nilai profesionalisme dari para pihak dalam pengadaan terutama pihak panitia yang memegang kunci dalam implementasi pengadaan barang dan jasa.

### **C.2.3. Kondisi Sosial Ekonomi**

Kondisi sosial ekonomi dalam penelitian ini difokuskan kepada respons para pihak yang terlibat dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, yaitu pihak personal dari pegawai yang dijadikan panitia pengadaan, para rekanan dan pihak masyarakat (LSM) yang terkait dengan sosial ekonomi. Hal ini diteliti karena apapun yang terjadi peneliti berasumsi bahwa motivasi dari para pihak dalam pengadaan adalah untuk mendapatkan kesejahteraan/keuntungan dari implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah.

#### **a. Transparansi pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah.**

Transparansi disini adalah keterbukaan dalam proses

pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang terjadi di Kabupaten Majalengka sebagai lokus penelitian. Terdapat dua indikator untuk melihat transparansi pengadaan barang dan jasa, indikator prosedural dan penentuan pemenang tender.

Secara prosedural dilihat sejauhmana informasi tentang adanya proyek telah disosialisasikan kepada para pihak yang berkepentingan dalam masalah pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan responden nomor C.1 mengemukakan pendapat sebagai berikut :

*"Berbicara tentang transparansi dari pelaksanaan tender, saya akan kemukakan satu kasus yang menarik,...ini terkait dengan salah satu proses dari tender, yaitu proses pengumuman tender, dimana "Pengumuman Lelang" dibuat melalui media yang mempunyai jangkauan publik yang sangat terbatas. Misalnya pada surat kabar bertiras rendah atau kolusi dengan media tertentu untuk menerbitkan edisi "khusus" yang sangat terbatas. Dengan pengumuman yang tidak dapat dipertanggungjawabkan berarti menghilangkan kesempatan kompetisi yang sehat, tidak ada peminat dari pemasok barang dan jasa yang akan mengikuti proses pelelangan, dan pada akhirnya keluaran proses selanjutnya adalah pemenang KKN".*

Pengumuman pelelangan dimaksudkan agar masyarakat mengetahui secara luas akan adanya pelelangan pekerjaan yang akan diselenggarakan oleh pemerintah. Dengan demikian telah disyaratkan dalam aturan yang berlaku, bahwa pengumuman pelelangan barang dan jasa pemerintah harus disebarluaskan melalui media massa. Pada dasarnya, pengumuman tersebut

mewakili proses pernyataan minat secara formal bagi perusahaan yang telah lulus kualifikasi, untuk mengikuti tender.

Komentar lain yang diperoleh dari salah satu anggota renanan, responden nomor **B.3** mengemukakan sebagai berikut :

*"Pengalaman kami dalam meraskan proses pengadaan barang terkait dengan keterbukaan (transparansi) dalam tender adalah jangka waktu pengumuman terlalu singkat, jangka waktu pengumuman lelang diatur sedemikian rupa sehingga hanya mitra kolusi yang sudah dipersiapkanlah yang dapat peluang besar. Sedangkan pengusaha lain menjadi tidak mungkin siap mengikuti tender. Hal ini tentunya membatasi peserta lelang untuk berkompetisi secara sehat dengan informasi yang memadai".*

Penilaian tentang keterbukaan pelaksanaan proyek ini cukup menarik, LSM cenderung memandang bahwa masalah pengadaan barang dan jasa merupakan dimensi yang cukup pekat, dimana sama sekali tidak adanya akses untuk bisa mencari informasi tentang tender, hal ini disinyalir karena proses dari pelaksanaan tender cenderung tertutup dan tidak melibatkan publik.

Indikator kedua dalam melihat transparansi pelaksanaan pengadaan barang dan jasa (proyek) adalah menyangkut transparansi dalam penentuan pemenang suatu tender proyek.

Wawancara yang dilakukan dengan responden nomor **B.2** mengemukakan sebagai berikut :

*"Dalam penentuan pemenang biasanya yang memenangkan tender adalah para pengusaha yang mempunyai kedekatan dengan pihak tertentu, seperti Bupati, anggota DPRD, Pimpinan proyek, ataupun para pengambil kebijakan. Hal ini sering terjadi, dalam tahun ini saja perusahaan kami kalah*



oleh perusahaan lain, yang kami nilai kondisinya tidak sebagus kami, usianya masih muda, tapi karena direktornya adalah anaknya "Bupati" maka perusahaan dia yang mendapatkan proyek pengadaan baju seragam Pemda".

b. Tingkat kualitas dan manfaat dari barang dan jasa publik dari pemerintah

Kualitas dan manfaat barang atau jasa publik diartikan sebagai kemampuan barang atau jasa yang dihasilkan dari proses pengadaan yang akan dilihat mutunya, keawetannya serta ketahanan dari barang/jasa tersebut untuk digunakan bagi kepentingan publik. Hal ini perlu karena pada dasarnya tujuan dari pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah untuk hasil yang dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas Pemerintah dan pelayanan masyarakat (diktum Menimbang Keppres 80/2003).

Wawancara yang dilakukan dengan reponden nomor C.2 mengemukakan sebagai berikut :

*"Hal yang pernah ditemukan dari hasil investigasi kami adalah "Mutu/kualitas Pekerjaan Lebih Rendah Dari Ketentuan Dalam Spesifikasi dasar". Serah terima pekerjaan pada dasarnya baru dapat terjadi apabila semua pekerjaan telah diselesaikan sesuai dengan volume, mutu, dan waktu sebagaimana tertuang dalam dokumen kontrak. Akan tetapi.....di dalam prakteknya terkadang ditemukan upaya untuk menurunkan mutu barang atau pekerjaan yang jauh berbeda dengan spesifikasi teknik yang tertera dalam penawaran atau kontrak. Perbedaan spesifikasi teknik dengan mutu barang yang diserahkan kepada proyek melibatkan pihak direksi pekerjaan dan rekanan, dengan asumsi kedua belah pihak akan memperoleh keuntungan, tetapi negara dan masyarakatlah yang dirugikan"*

Hasil analisis ataupun temuan di lapangan menunjukkan bahwa tahapan akhir dari proses "Tender" terlihat pada "Serah terima" pekerjaan pada dasarnya baru dapat terjadi apabila semua pekerjaan telah diselesaikan sesuai dengan volume, mutu, dan waktu, sebagai mana tertuang dalam dokumen kontrak. Dalam pelaksanaannya penyerahan dapat dilakukan secara partial atau secara menyeluruh. Hasil pekerjaan tersebut sesuai dengan prosedur dilakukan dalam dua tahap.

Tahap pertama adalah serah terima sementara setelah pemimpin proyek menerima usulan serah terima dari mitra kerja pelaksana berdasarkan berita acara serta serah terima pekerjaan bahwa pekerjaan telah selesai dan mitra kerja berhak menerima pembayaran 90% dari nilai kontrak.

Tahap berikutnya adalah setelah masa percobaan/atau masa pemeliharaan untuk masa tertentu, melihat *eveness* pekerjaan serta kesesuaian hasil pekerjaan dengan spesifikasi teknik. Pada saat inilah sesungguhnya muncul penyakit akibat ketidaksesuaian antara hasil pekerjaan dengan ketentuan yang tertuang dalam spesifikasi teknik. Sedangkan pengadaan barang dilakukan dengan proses *test run*.

Kenampakan dari ketidaksesuaian tersebut untuk sementara berwujud deformasi bentuk permukaan dari pekerjaan yang diserahkan, deformasi tersebut kadang-kadang tidak tampak, dan

adakalanya kenampakan tersebut baru terlihat setelah kurun waktu tertentu sehingga sulit untuk melakukan deteksi pada dampak penyimpangan kualitas berbentuk: permukaan retak, bergelombang, dan terjadi deformasi bentuk.

Dalam pekerjaan konsultan, simptom dalam waktu singkat kurang dapat dilihat dan hanya ditemukan melalui satu kajian, maka untuk pekerjaan konsultan, lebih kepada kejujuran dari para profesional.

Dalam pengadaan barang, simptom akan lebih nyata tampak, karena kinerja dari barang dengan kualitas yang rendah tidak akan sempurna (seperti komputer hang, mesin foto copy macet, otomotif banyak menemukan hambatan, dan kualitas peralatan kantor dan produk kurang prima)

Maka apabila kondisi ini terus dibiarkan, masyarakat akan mengalami kerugian, karena tidak bisa menikmati kualitas barang publik yang baik seperti jalan yang cepat rusak, ataupun sarana umum lainnya yang berkualitas rendah.

c. **Tingkat penghasilan para pihak dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah**

Tingkat penghasilan dalam penelitian ini adalah insentif yang didapatkan dari para pihak dalam pengadaan barang dan jasa dimana hal ini dimungkinkan terjadi, karena pada dasarnya para

rekanan itu merupakan pengusaha yang berorientasi pada keuntungan.

Hasil wawancara dengan responden nomor **B.3** mengemukakan pendapat sebagai berikut :

*"Esensi dari usaha kami adalah kepada pengadaan barang, yang lebih berorientasi untuk mendapatkan proyek dari pemerintah, karena di Majalengka yang jelas adalah bahwa setiap tahunnya instansi pemerintah selalu melaksanakan pengadaan barang, baik itu barang elektronik ataupun sarana fisik lainnya. hal ini merupakan kesempatan kami untuk memenuhi kebutuhan barang yang tentunya karena kami adalah perusahaan,...maka jelas kami berusaha untuk mendapatkan keuntungan. Sehingga kami harus jeli dalam berusaha untuk memenangkan tender".*

Dipihak lain, yaitu pemerintah daerah, responden nomor **A.1** mengemukakan bahwa :

*"Pada dasarnya kegiatan yang ada dalam setiap instansi pemerintahan itu didasarkan kepada suatu proyek kegiatan, baik itu secara fisik ataupun non fisik. Semakin banyak suatu kegiatan dalam suatu instansi pemerintah, maka akan semakin banyak pekerjaan yang dilaksanakan otomatis kami juga akan mendapatkan keuntungan dalam bentuk insentif, yang tentunya target kerja kami adalah kebergunaan barang atau jasa bagi kepentingan masyarakat".*

Terhadap pernyataan ini, pihak LSM (responden nomor **C.1**) menyatakan bahwa apabila terdapatnya kegiatan yang berhubungan dengan sosialisasi misalnya terkadang memang pihak LSM juga dilibatkan, seperti dalam pelaksanaan Musrenbang, yang merupakan kegiatan rutin tahunan dari pihak Pemda, dimana ada honor bagi yang menjadi tim dalam kegiatan tersebut.

Konsekuensi dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah adalah adanya keterlibatan pengusaha dan para birokrat dalam merumuskan ataupun melaksanakan kegiatan proyek, karena ini dilakukan oleh lembaga resmi pemerintah, maka sesuai dengan prinsip *good government* dimana menuntut adanya keterlibatan unsur publik sebagai penerima manfaat dari kebijakan yang dilaksanakan:

Temuan yang diperoleh menunjukkan bahwa tingkat pendapatan baik itu dari pihak pemerintah, rekanan ataupun LSM memang dalam kenyataannya memperoleh keuntungan dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah, hal ini berupa adanya keuntungan secara material berupa insentif bagi pihak pemerintah (panitia), dan honorarium bagi LSM yang terlibat, serta keuntungan finansial yang diperoleh oleh pihak rekanan.

#### **D. ANALISIS HASIL PENELITIAN**

Pada bagian ini penulis akan memaparkan bahasan mengenai efektivitas implementasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yang didasarkan pada Keppres Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan dihubungkan dengan faktor-faktor isi kebijakan, sumber daya dan kondisi sosial ekonomi. Pertama, pembahasan efektivitas implementasi pengadaan barang dan

jasa dari aspek prosedural formal, kondisi yang menghambat serta pengintegrasian tujuan pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam mencapai tujuannya yaitu pengadaan yang efektif, efisien dengan prinsip pengadaan yang terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak dalam mencapai akuntabilitas pengadaan. Kedua, pembahasan efektivitas implementasi dikaitkan dengan faktor-faktor yang berhubungan sesuai dengan landasan teori dalam penelitian yaitu faktor isi kebijakan, sumber daya dan kondisi sosial ekonomi.

#### **1. Efektivitas Pengadaan Barang dan Jasa di Kabupaten Majalengka Vide Keputusan Presiden No. 80 tahun 2003**

Berdasarkan hasil wawancara dan analisa dari lapangan maka dapat dikatakan bahwa persepsi dari responden terkait dengan tujuan pengadaan barang dan jasa pemerintah menunjukkan persepsi yang berbeda-beda. Pihak pemerintah menganggap bahwa implementasi pengadaan barang dan jasa telah dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan Keppres No 80/2003. Sementara dari responden lain seperti LSM cenderung menganggap bahwa pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah belum mencapai hasil yang optimal dimana dari hasil penelitian menunjukkan beberapa kasus dari hasil pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pihak rekanan cenderung memberikan respon dan tanggapan yang berbeda-beda. Tetapi pada dasarnya temuan yang muncul adalah keterlambatan dalam proses

pencairan dana dimana rekanan merasa kesulitan dengan bila proyek telah berjalan. Disamping itu nampak bahwa selama ini pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Majalengka dilaksanakan secara *parsial* yaitu secara tersebar dalam pengadaan pada tiap Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan masing-masing panitia yang parsial pula. Dengan kondisi ini maka nampak bahwa pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak terintegrasi dalam satu program yang lebih terarah dan terencana, sehingga akan sulit melihat keterpaduan dari masing-masing pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dilaksanakan.

## **2. Hubungan Isi Kebijakan dengan Efektivitas Implementasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Keberhasilan implementasi kebijakan akan sangat tergantung pada "isi kebijakan" itu sendiri, efektivitas dari implementasi ini membutuhkan kejelasan dari isi kebijakan untuk bagaimana kebijakan dioperasionalkan, hal ini menyangkut tata cara dan mekanisme kebijakan itu dijalankan. Dari hasil wawancara dengan para informan menunjukkan bahwa kebijakan pengadaan barang dan jasa pada saat ini masih hanya diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 dimana aturan penjelas dari keputusan itu sendiri belum ada. Hal inilah yang menyebabkan di daerah interpretasi dari keputusan Presiden ini

beragam dan dari penelitian yang dilakukan ditemukan adanya inkonsistensi prosedur dari tahapan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Kondisi ini dapat dimaklumi, mengingat aturan pelaksana yang mendukung terhadap kebijakan ini belum ada.

### **3. Hubungan Sumber Daya dengan Efektivitas Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Dari hasil wawancara terungkap bahwa unsur staf pelaksana (panitia pengadaan) yang bertugas sebagai pelaksana kebijakan pengadaan barang dan jasa sudah mempunyai kualifikasi yang cukup baik. Tingkat pendidikan yang disyaratkan bagi anggota panitia sudah layak. Disamping itu pula personal yang akan menjadi anggota panitia sudah dibekali dengan pendidikan penunjang lainnya berupa pelatihan/kursus atau bimbingan teknis lainnya.

Akan tetapi dari temuan dalam penelitian ini menunjukkan tanggapan negatif dari salah satu pihak rekanan dan dari pihak LSM tentang rendahnya kinerja panitia dalam pelaksanaan tender. Penilaian terhadap panitia dengan integritas yang lemah dan perlakuan yang tidak adil dari panitia terhadap para rekanan serta tertutupan dalam pelaksanaan tender merupakan beberapa faktor penghambat dalam efektivitas implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Selain hal di atas, unsur lain yang menjadi kendala dalam menunjang kinerja panitia adalah fasilitas, terutama fasilitas insentif bagi



panitia hal ini menyangkut sumber daya keuangan. Bila fasilitas ini kurang maka rawan terhadap kinerja panitia.

#### 4. Hubungan Kondisi Sosial Ekonomi Dengan Efektivitas Implementasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Selain dua faktor yang telah dibahas sebelumnya, kondisi sosial ekonomi juga termasuk salah satu faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Berdasarkan kepada hasil wawancara penelitian, terungkap bahwa *pertama*, pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dilaksanakan secara tertutup dengan hanya melibatkan pihak tertentu saja. *Kedua*, tingkat kualitas produk barang dan jasa pemerintah yang dihasilkan kurang berkualitas, ketiga barang dan jasa yang dihasilkan kurang menyentuh terhadap kepentingan dasar masyarakat.

Untuk mengatasi masalah tersebut setidaknya pemerintah daerah agar melakukan skala prioritas kebutuhan pengadaan barang dan jasa yang terkait dengan kebutuhan dasar masyarakat yang mempunyai kualitas yang baik.

#### E. DISKUSI

Pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah merupakan upaya pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang bertujuan kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat baik dalam bentuk sarana publik ataupun jasa lainnya yang dianggap bermanfaat bagi kepentingan publik. Kegiatan ini pengadaan ini dilandasi oleh aturan

berupa Keppres nomor 80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Studi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melihat dari sisi efektivitas implementasi pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Majalengka yang difokuskan kepada faktor isi kebijakan (Keppres No. 80/2003), sumber daya serta kondisi sosial ekonomi masyarakat (para pihak dalam pengadaan). Hal yang melandasi dari ketertarikan peneliti adalah bahwa masih ditemukannya fasilitas publik berupa sarana umum yang kualitas dan manfaatnya belum optimal. Kondisi jalan umum yang rusak, ataupun sarana publik lain yang berkualitas rendah merupakan fenomena yang kerap terlihat di depan mata. Tentunya pengadaan sarana tersebut tidak terlepas dari prosedur ataupun mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah yang belum optimal. efektivitas implementasi pengadaan diukur dalam bentuk sejauhmana kebijakan ini dilaksanakan dan ketepatan dari sasaran atas masyarakat yang dimaksud serta fenomena apa yang ditemukan dilapangan terkait masalah pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Rendahnya tingkat profesionalisme pihak pemerintah (panitia) pengadaan dalam ketaatan terhadap aturan main dari pengadaan merupakan kondisi yang muncul dilapangan, disamping tertutupnya proses dan mekanisme pengadaan itu sendiri di lain pihak. Disamping itu kerapkali *inkonsistensi* panitia dalam melaksanakan tahapan dalam proses yang ada memberikan indikasi tentang adanya penyimpangan dari aturan

main yang telah ditetapkan.

Rendahnya tingkat pengawasan dalam masalah pengadaan merupakan kondisi yang muncul di lapangan, disamping itu keterbatasan publik dalam mengakses setiap informasi dalam pengadaan adalah awal dari rendahnya tingkat akuntabilitas pengadaan. Disamping itu ternyata bukan hanya pihak pemerintah saja yang bermain dalam ranah ini, ternyata para anggota DPRD pun ikut bermain dalam permainan pengadaan barang dan jasa. Setidaknya para rekanan yang ada mempunyai kedekatan dengan para pejabat publik disini.

Disisi lain kepercayaan yang tinggi dari pihak pemerintah dengan pernyataan "telah melaksanakan" Keppres No.80/2003 secara konsisten adalah bertolak belakang dengan tanggapan dari wakil masyarakat dalam hal ini LSM dan para pihak lain yang peduli tentang akuntabilitas dari pengadaan barang dan jasa pemerintah ini.

Konsisi sosial ekonomi masyarakat yang belum mendapatkan barang publik dengan kualitas yang tinggi adalah bukti lain yang disampaikan oleh wakil masyarakat (LSM) ataupun rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan di daerah.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam implementasinya tidak terlepas dari para aktor yang menentukan, setidaknya para pejabat di birokrasi, ataupun pejabat politik di daerah, para rekanan, pihak LSM pada pelaksanaannya memainkan peranan cukup intensif. Pola perilaku yang berbeda dari tiap aktor memberikan tampilan cukup menarik. Para

rekanan yang mendapatkan tender akan beranggapan tentang baiknya kinerja pemerintah daerah dalam pembangunan, disisi lain rekanan yang kalah tender atau tidak mendapatkan proyek mereka cenderung kritis terhadap kebijakan pemerintah. Disisi lain perilaku LSM masih konsisten dengan kritik dan sikap oposannya terhadap pemerintah. Sementara itu dipihak pemerintah masih tetap menganggap bahwa kebijakan yang dilaksanakan selama ini telah berhasil dan taat terhadap aturan.

Studi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisa tentang efektivitas kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah yaitu dengan menguji dan menilai apakah tindakan kebijakan (program) yang dilakukan terkait dengan pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh pemerintah daerah menghasilkan dampak yang sesuai dengan tujuan yang diinginkan, dan apakah yang diraih dapat terwujud.

Badjuri dan Yuwono (2002) mengemukakan bahwa ada dua hal dasar yang hampir pasti dilakukan dalam evaluasi kebijakan publik yaitu penemuan (*finding*) dan rekomendasi. Atas dasar ini beberapa temuan dalam proses penelitian tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Majalengka adalah :

1. Terkait dengan aktor kebijakan, dimana para pejabat publik (pejabat politis dan birokrat) pada dasarnya mereka mempunyai kepentingan yang kuat terhadap pengadaan barang/jasa. Bila kita lihat bersama bahwa para pejabat politik (Bupati/Walikota) tentunya mempunyai "hubungan khusus" dengan para *rekanan*. Dalam

forum-forum resmi pemerintah, kerap kali kita temukan pejabat tersebut dikelilingi oleh para kontraktor. Tentunya hal ini menarik untuk dikaji karena di daerah orang yang mempunyai kemampuan ekonomi tinggi sangat terbatas, dan apabila diidentifikasi ternyata banyak diantara mereka berprofesi sebagai pengusaha yang juga merangkap sebagai kontraktor.

2. Adanya "*premanisme*". Sangat menarik ketika beberapa responden mengemukakan tanggapan tentang keterlambatan dalam proses pencairan dana pada sebuah proyek. Proyek yang dikerjakan dalam jangka waktu 90 hari misalnya, harus menempuh jalur birokrasi yang panjang untuk pencairan dana. Sementara yang dihadapi para rekanan di lapangan proyek adalah para "kuli" yang harus dibayar pada hari sabtu. Disinilah biasanya rekanan "nombokin" biaya dari biaya lain. Karena apabila para "kuli" tersebut tidak dibayar maka urusan proyek akan terganggu. Disamping itu pula, bahwa proyek yang dikerjakan pada suatu wilayah tertentu, biasanya masyarakat lokal ingin sekali untuk berpartisipasi dalam bentuk keinginan mereka dilibatkan dalam proyek, karena mereka tahu ada upah. Maka untuk mengantisipasi agar keadaan menjadi kondusif, para rekanan akan melakukan pendekatan kepada masyarakat lokal, biasanya cara yang dilakukan adalah dengan merekrut "jagoan" di wilayah itu. Fungsinya adalah untuk menjaga kelancaran proyek dari "hal-hal yang tidak diinginkan".

3. Keberhasilan pengadaan barang dan jasa dalam mencapai tujuannya bagi kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung kepada "kepatuhan" dari para pihak dalam pengadaan itu sendiri. Kepatuhan akan aturan berupa Keppres 80/2003 merupakan landasan pokok bagi pencapaian tujuan tersebut. Hal ini didasarkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif (panitia) yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok pelaku dan sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negatif ataupun yang positif (Wahab, 1991). Kepatuhan merupakan temuan yang penting, karena dalam implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah, dalam penelitian ini ditemukan adanya penyimpangan dari aturan yang sudah ditetapkan. Keluhan dari para rekanan tentang proses dan mekanisme dalam "tender" ataupun hasil dari barang publik yang belum optimal baik dari kualitas ataupun peruntukannya merupakan bukti tentang tidak patuhnya para pihak kepada aturan yang telah ditetapkan.

## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. Simpulan

Berdasarkan kepada keseluruhan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dari penulisan tesis ini ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- 1) Efektivitas implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Majalengka menunjukkan hasil yang belum optimal yang ditunjukkan oleh ketidakberhasilan pemerintah daerah untuk mengadakan fasilitas publik yang berkualitas. Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan suatu proses yang dirasakan cukup tertutup dan hanya pihak-pihak tertentu saja yang mempunyai akses untuk mengetahuinya, sehingga prosedur yang ada tidak dapat diketahui oleh beberapa pihak yang berkepentingan. Hal ini lah yang menjadikan setiap proses dalam implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak dapat diketahui oleh publik, dimana dalam kondisi sekarang kecenderungan publik untuk dapat mengakses informasi telah cukup kuat.

Faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah lebih cenderung dalam hal anggaran, dimana



anggaran bagi pelaksanaan proyek cenderung lambat serta tidak tepat waktu, hal inilah yang menyebabkan kegiatan proyek pengadaan barang dan jasa tidak berjalan secara optimal. Terkait dengan pengorganisasian dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah ditemukan bahwa pelaksanaan pengadaan barang dan jasa hanya dikelola oleh beberapa panitia pengadaan secara parsial, dimana satu proyek hanya ada satu panitia dan tidak secara integral dalam satu naungan organisasi, hal ini menyebabkan proyek pengadaan dijalankan masing-masing dan kasuistik sehingga proses pembangunan di daerah dilaksanakan secara sepotong-sepotong.

- 2) Faktor isi kebijakan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah, dari hasil temuan menunjukkan bahwa semua elemen peraturan mengenai hal pengadaan barang dan jasa pemerintah masih dilaksanakan dalam jangkauan cukup luas, tidak secara spesifik. Tentunya kondisi ini akan menciptakan persepsi yang berbeda-beda di daerah sesuai dengan karakteristiknya. Kondisi di kabupaten Majalengka menunjukkan bahwa implementasi pengadaan barang dan jasa belum ditindak lanjuti dengan peraturan yang lebih rendah semisal Perda tentang pengadaan barang dan jasa, tetapi hanya sebatas diatur melalui Keputusan Bupati tentang penetapan harga tertinggi

dan terendah barang dan jasa pemerintah daerah. Hal ini menyebabkan interpretasi yang beragam oleh para pihak dalam pengadaan barang dan jasa yang pada intinya terjadi beberapa prosedur yang ditempuh cenderung yang praktisnya saja tanpa mempertimbangkan akuntabilitas hasilnya kepada publik.

- 3) Faktor Sumber daya menunjukkan bahwa aparat yang terlibat dalam pengadaan barang dan jasa yang menjadi panitia pada dasarnya telah memenuhi kriteria seperti tingkat pendidikan yang cukup memadai, juga telah diberikan kemampuan penunjang lainnya seperti telah mengikuti kursus ataupun pelatihan terkait dengan pengadaan barang dan jasa. Walaupun dalam pelaksanaan dilapangan kerap kali muncul tanggapan yang mendeskriditkan kinerja panitia pengadaan, akan tetapi pemerintah daerah masih berkompeten dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa yang telah dilakukannya selama ini secara reguler.
- 4) Faktor Konsisi Sosial Ekonomi yang terjadi dalam pengadaan barang dan jasa adalah masih tertutupnya mekanisme pengadaan barang dan jasa di kabupaten Majalengka, akan tetapi hasil temuan menunjukkan bahwa dengan adanya Mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah telah mampu menciptakan keuntungan bagi para rekanan karena mereka mendapatkan penghasilan dari

pekerjaan yang dilaksanakan dalam pengadaan barang dan jasa, juga pihak yang terkait lainnya (LSM) yaitu dengan terlibatnya mereka dalam proses pengadaan barang dan jasa dimana tentunya dapat memberikan proyek berupa pekerjaan yang dapat memberikan penghasilan bagi mereka.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka berikut ini akan disampaikan beberapa rekomendasi yang sekiranya dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan, khususnya dalam rangka mendorong meningkatnya efektivitas kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah di kabupaten Majalengka antara lain :

1. Temuan hasil penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Majalengka selama masih ditemui mutu, kualitas, dan manfaat barang publik yang belum optimal serta kondisi tertutupan dalam masalah pengadaan maka dapat dikatakan kebijakan ini menjadi tidak efektif. Ketidakjelasan prosedur pelaksanaan dan atau masih banyaknya faktor-faktor penghambat terutama dalam masalah anggaran bagi kelancaran pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan suatu dilema bagi para pihak yang berkepentingan. Kenyataan seperti ini, maka yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Majalengka adalah dengan berupaya secara konsisten

melaksanakan setiap prosedur sesuai dengan nilai-nilai *good governance* dalam pengadaan barang dan jasa secara berkelanjutan. Untuk jangka menengah, maka yang dapat dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Majalengka adalah sebagai berikut :

- a. Perlunya keterbukaan dalam setiap tahapan pada proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, hal ini perlu dilakukan karena selama ini dirasakan proses pengadaan barang dan jasa tertutup;
- b. Untuk dapat menghasilkan kualitas produk pengadaan, maka hendaknya Pemerintah Daerah mampu secara selektif dalam memilih rekanan/kontraktor yang selama ini terlibat dalam masalah pengadaan barang dan jasa;
- c. Untuk mendukung pelaksanaan pengadaan, secara teknis prosedural diperlukannya proses administrasi keuangan yang cepat dan tepat, sehingga mekanisme pencairan dana agar dipermudah melalui efektivitas anggaran yang berbasis kinerja;
- d. Membentuk suatu organisasi yang bertugas untuk mengkoordinir para panitia yang bertugas dalam pengadaan barang dan jasa, sehingga organisasi tersebut dapat mengintegrasikan setiap jenis pengadaan barang dan jasa yang selama ini dilaksanakan secara parsial dalam suatu program yang lebih terarah.

2. Untuk mengoptimalkan penerapan kebijakan dari Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah, maka dapat dilaksanakan aktivitas sebagai berikut :
  - a. Terus-menerus mensosialisasikan Keppres ini dengan melibatkan pihak yang berkompeten, demi kepentingan bersama untuk mencapai kondisi pengadaan barang dan jasa pemerintah yang efektif dan efisien;
  - b. Secara yudisial perlu adanya aturan penjabar tentang pengadaan barang dan jasa yang selama ini hanya berpayung kepada Keppres saja. Pada level pemerintah daerah hendaknya membuat aturan penjabar semisal Peraturan Daerah, dan/atau peraturan lainnya yang lebih bersifat teknis operasional agar implementasi pengadaan barang dan jasa dapat berjalan secara efektif dan efisien serta akuntabel;
  - c. Perlu adanya sanksi hukum yang lebih tegas untuk mencapai efektivitas implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah.
  
3. Faktor sumber daya secara umum sudah memadai, namun perlu diadakan kegiatan bagi peningkatan sumber daya sebagai berikut :

- a. Perlu adanya bimbingan teknis/pelatihan/kursus yang bersifat reguler bagi para aparat pemerintah yang akan dimasukkan kedalam panitia pengadaan;
  - b. Untuk lebih meningkatkan efektivitas implementasi pengadaan perlu adanya perbaikan sarana penunjang pengadaan seperti peralatan kantor untuk meningkatkan efisiensi pengadaan;
  - c. Dalam meningkatkan profesionalisme panitia pengadaan hendaknya diberikan insentif bagi para anggota panitia pengadaan agar mereka bekerja secara profesional.
4. Untuk faktor kondisi sosial ekonomi, maka yang dapat dilakukan adalah:
- a. Memberikan skala prioritas bagi pengadaan barang dan jasa pemerintah yang langsung berhubungan dengan kebutuhan dasar masyarakat, seperti pengadaan sarana kesehatan, pendidikan dan sarana ekonomi;
  - b. Mengembangkan partisipasi masyarakat untuk mengorganisasikan pengawasan dalam proses pengadaan di lingkungannya, secara pribadi, jalur organisasi profesi, politik atau melalui LSM;

## DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, Syed Hussain (1987) *'Korupsi Sifat, Sebab dan Fungsi,'* LP3ES, Jakarta.
- Dunn, N. William, Muhadjir Darwin (penyunting), 2001, *Analisis Kebijakan Publik: Kerangka Analisis Dan Prosedur Perumusan Masalah*, Hanindita, Yogyakarta.
- Goggin, Malcolm I, Ann O'M Bowman, James P. Lester, Laurence J. O'toole. Jr., 1990, *Implementation Theory And Practice : Toward A Third Generation*, Scott, Foresman/Little Glenview, Illinois.
- Grindle, Marilee S. & John W. Thomas, 1991, *Public Choice And Public Change : The Political Economy Of Reform In Developing Countries*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Ismaly, M. Irfan, 2000, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Lubis, Mochtar dan Jarnes C. Scott ed., 1988, *"Bunga Rampai Korupsi,"* LP3ES, Jakarta
- Maleong, J. Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo. Jakarta
- Nasution, S., 1992, *Metodologi Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Putra, Fadillah, 2001, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Universitas Sunan Giri Surabaya, Surabaya.
- Sugiyono, 1999, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.
- Surachmad, Winarno, 1985, *Dasar-dasar dan Teknik Research, Pengantar Metodologi Ilmiah*, CV Transito, Bandung.
- Wahab, Solichin Abdul, 1991, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Bandung.
- Wibawa, Samudra, Yuyun Purbokusumo, Agus Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta.
- Widodo, Erna & Mukhtar, 2000, *Kontruksi Ke Arah Penelitian Deskriptif*, Avyrrouz, Yogyakarta.
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, MedPres, Yogyakarta.

Glendoh, SH, 1997, "Kejahatan Korupsi," <http://www.petra.ac.id/english/science/social/korup.html>

Johnston, Michael, 1999, "Pejabat Pemerintah, Kepentingan Swasta, dan Demokrasi Berkelanjutan: Ketika Politik dan Korupsi Bertemu" dalam Elliott, Kimberly Ann, Ed, 1999, "Korupsi dan Ekonomi Dunia," Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

Masyarakat Transparansi Indonesia, 2001, "Membangun Pondasi Good Governance di Masa Transisi," Jakarta, Mei

Silalahi, TB, 1997, "Tak Perlu Dibentuk Badan Antikorupsi," Kompas Online, <http://www-kompas.com/9706/23/POLITIK/tak.html>

Rochman, 2000, "Good Governance: Manifesto Politik Abad ke 21," Kompas, 28 Juni 2000

Mugirahardjo, 1997, "Korupsi Dalam Menyongsong Era Liberalisasi," Suara Pembaruan Online, <http://www.suarapembaruan.com/News/1997/02/250297/OpEd/opd01/opd01.html>