

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN BARANG DAN JASA

Mohammad Danial dan Dadang Mashur

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Policy Implementation Procurement of Goods and Services. This study aims to describe and analyze the implementation of procurement policy and factors that become an obstacle to the implementation of policies of government procurement in the public sector at the Department of Education, Youth and Sports Lingga District. The perspective used in this pengelitian using descriptive method 'qualitative descriptive-explorative approach, it is meaningful to describe and explore at the same realities that have not been revealed so far are then described and applied so that the true picture is known. This method is a type of research that is not intended to test specific hypotheses, but just describe what it is about a variable, symptoms, circumstances or particular phenomena. Successful implementation of government procurement of goods and services in the District of Lingga showed optimal results yet been several unsuccessful ditunjukkan by local governments to hold a quality public facilities. Implementation of government procurement of goods and services is a perceived prosoes quite closed and only certain parties who have access to find out, so that existing procedures can not be known by some interested parties. Factor inhibiting in the implementation of government procurement of goods and services are more likely in budget , where the budget for the implementation of the project tends to be slow and not timely, it is this which causes the project activity procurement of goods and services are not running optimally.

Abstrak: Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah dan faktor-faktor yang menjadi penghambat implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam sektor publik di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Lingga. Perspektif yang digunakan dalam pengelitian ini menggunakan 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. Keberhasilan implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Lingga menunjukkan hasil yang belum optimal yang ditunjukkan oleh ketidak berhasilan pemerintah daerah untuk mengadakan fasilitas publik yang berkualitas. Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan suatu prosoes 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. 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.

Kata Kunci: implementasi kebijakan, barang dan jasa, pembangunan daerah

PENDAHULUAN

Sistim pengadaan barang dan jasa pemerintah yang efektif sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Sistim 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. Ketidakberesan 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 ter-

sebut 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. *Pertama*, dasar hukum yang mengatur proses pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak diatur oleh perangkat perundangan dengan tingkatan hukum yang lebih tinggi (hanya diatur sebatas Keppres), sehingga menimbulkan dampak pada tingkat transparansi dan kejelasan perundangan tersebut, dan pada akhirnya penegakan hukum sulit dilakukan. *Kedua*, 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. *Ketiga*, lemahnya kepatuhan kepada peraturan dan prosedur pengadaan yang berlaku, serta lemahnya pengawasan dan penegakan hukum.

Selain ketiga hal di atas, masalah lain yang mengemuka diantaranya adalah 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.

Berbicara mengenai pengadaan berarti berbicara mengenai perwujudan pelayanan peme-

rintah 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 pelaksanaannya. 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 Kepres No. 80 Tahun 2003 dan disempurnakan dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 kemudian dengan Perpres Nomor 35 Tahun 2011 dan terakhir disempurnakan lagi dengan Perpres Nomor 70 Tahun 2012. 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).

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah dan faktor-faktor yang menjadi penghambat implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam sektor publik di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Lingga.

METODE

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, ke-

adaan atau fenomena tertentu. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara merupakan bentuk komunikasi langsung antara peneliti dengan responden. Wawancara berlangsung dalam bentuk tanya jawab dalam hubungan tatap muka. Selanjutnya dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan tertulis, data dari dokumen dan studi literatur. Kemudian dilakukan observasi dengan melakukan pengamatan secara langsung di lapangan untuk mendapatkan data yang erat hubungannya dengan penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Isi Kebijakan

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.

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 sesuai Perpes 54/2010. 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.

Beberapa pengertian dasar yang menjadi dasar kebijakan Pengadaan Barang dan jasa

pada adalah sebagai berikut:

- a. Pengadaan barang/jasa adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBD, baik yang dilaksanakan secara swa-kelola 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 konsultansi, 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 talon penyedia barang/jasa serta, pedoman evaluasi penawaran oleh panita/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.

Lingkungan Kebijakan Strategi Aktor

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.

- a. Metode Pengadaan Barang
 - Metode Lelang
 - Metoda Penunjukan Langsung
 - Metode Pembelian Langsung
- b. Metode Pengadaan Jasa Pemborongan
 - Metode Lelang
 - Metode Pemilihan Langsung
 - Metoda Penunjukan Langsung
 - Metode Swakelola
- c. Metode Pengadaan Jasa Konsultansi
 - Metoda Penunjukan Langsung
- d. Proses Pengadaan Barang Dan Jasa

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

- perencanaan pengadaan,
- penyiapan dokumen pengadaan,
- penyusunan daftar peserta lelang/seleksi,
- pelaksanaan pengadaan,
- penyiapan dan penandatanganan kontrak

Karakteristik Insitusi

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).

- a. Tingkat Pendidikan Formal bagi Panitia Tender

Dalam menjalankan tugasnya Panitia Tender haruslah memiliki SDM (sumber daya manusia) aparatur dengan kualitas dan kauntitas yang memadai, kualitas yang memadai maksudnya

- agar mutu penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pemerintah berjalan dengan baik,
- 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).
 - 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.

Kepatuhan dan Responsivitas Sasaran

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.

SIMPULAN

Keberhasilan implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Lingga 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 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.

DAFTAR RUJUKAN

- Alatas, Syed Hussain. 1987. *Korupsi: Sifat, Sebab dan Fungsi*. Jakarta: LP3ES
- Dunn, N. William, 2001, *Analisis Kebijakan Publik: Kerangka Analisis dan Prosedur Perumusan Masalah*. Yogyakarta: Hanindita
- Grindle, Marilee S. & John W. Thomas, 1991. *Public Choice And Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press
- Ismaly, M. Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Lubis, Moctar dan Janes C. Scott ed. 1988. *Bunga Rampai Korupsi*. Jakarta: LP3ES
- Maleong J. Lexy. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya

- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Nasution, S. 1992. *Metodelogi Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito
- Putra, Fadillah, 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Universitas Sunan Giri Surabaya
- Sugiono, 1999. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta
- Wahab, Solichin Abdul, 1991. *Analisis Kebijakanaksanaan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Wibawa, Samudera, Yuyun Purbokusumo, Agus Pramusinto, 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Rajawali Perss
- Widodo, Erna & Mukhtar, 2000. *Kontruksi ke Arah Penelitian Deskriptif*. Yogyakarta: Ayyrrouz
- Winarno, Budi, 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: MedPres.