

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH**
Kajian pada Unit Layanan Pengadaan Kabupaten Karimun
Provinsi Kepulauan Riau

Oleh : Sularno
Badan Kepegawaian Daerah, Pemprov. Kepulauan Riau

Abstract

The phenomenon that made into the object of research is the implementation of the procurement of goods/services of government in Karimun. The research objective was to discuss the implementation of the procurement of goods/services; discusses the factors that determine the effectiveness, efficiency and accountability in the implementation of the procurement of goods/services; and obtaining the right policy implementation model for conducting procurement of government goods/services. The study used a qualitative approach. Determination informant as much as 7 informant research study using purposive sampling technique. Secondary data collection using literature study and study documents. Primary data collection using interviews and observation techniques. The data analysis using descriptive analysis with triangulation approach. Results of the study are the following, Implementation of the procurement of goods/services in Karimun Regency Government is implementing Karimun Regent Regulation Number 31 Year 2012 on the Establishment of Procurement Services Unit Goods/Services Regional Governments Karimun. Implementation of procurement policy in question is an activity to obtain goods/services by SKPD that the process starts from planning until completion of all activities need to obtain goods/services. The procurement of goods/services are guided by the Presidential Decree Number 54 Year 2010 concerning Procurement of Government Goods/Services as well as regulation changes, the last Presidential Decree Number 172 Year 2014 on the Amendment to the three Presidential Decree Number 54 of 2010. The implementation of the procurement of goods/services of government in Karimun not optimal because there are still weaknesses in communication management procurement of goods/services. The factors that determine the effectiveness, efficiency and accountability in the procurement of government goods/services in Karimun is communication, resources, disposition apparatus attitudes and bureaucratic structure. Among the four factors, the communication in the process of implementation of the policy is a factor that most determines the effectiveness, efficiency and accountability in the procurement of government goods / services in Karimun.

Keywords: Policy Implementation, Government, Goods /Services Procurement

Latar Belakang Masalah

Tidak mudah menyelenggarakan sistem administrasi pemerintahan yang transparan, produktif, efektif, efisien dan akuntabel, karena begitu banyak kendala

dan masalah yang perlu disikapi, diatasi dan diantisipasi. Kendala dan masalah yang dimaksud tentu tidak terbatas hanya dalam lingkungan internal pemerintah, namun mencakup juga lingkungan eksternal pemerintah. Karena itu, diperlukan berbagai kebijakan untuk mengatur terselenggaranya sistem administrasi pemerintahan yang transparan, produktif, efektif, efisien dan akuntabel. Kebijakan-kebijakan yang dimaksud terutama diperlukan untuk menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi terjadinya penyimpangan pada salah satu *moment* penting penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan. Momentum yang dimaksud adalah pengadaan barang/jasa pemerintah.

Tidaklah berlebihan bila ada pihak-pihak yang beranggapan bahwa dalam poses pengadaan barang/jasa itulah sering terjadi hal-hal yang tidak hanya merugikan negara, namun merugikan juga masyarakat. Kerugian yang demikian itu timbul karena adanya desakan kepentingan tertentu yang menyebabkan kinerja pengadaan barang/jasa tidak memenuhi standar kualifikasi barang atau jasa yang ditetapkan sebelumnya. Bahkan sudah menjadi rahasia umum bahwa praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) itu justru terjadi dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Sementara itu bagaimana persepsi korupsi yang terbangun di Indonesia terungkap dari data berikut:

Tabel Indeks Persepsi Korupsi

Negara	Ranking (Tahun 2014)	Nilai 2012 (skala 0-1000)	Nilai 2013 (skala 0-100)	Nilai 2014 (skala 0-100)
Singapura	7	87	86	84
Brunei	-	55	60	-
Malaysia	52	49	50	50
Filipina	85	34	36	38
Thailand	85	37	35	38
Indonesia	107	32	32	34
Vietnam	119	31	31	31
Laos	145	21	25	25
Myanmar	156	15	21	21
Kamboja	156	22	20	21

Sumber: <http://aai.or.id/v3/index.php> – Seminar Nasional Asosiasi Advokat Indonesia, 2015

Tabel diatas menunjukkan bahwa posisi Indonesia di antara 10 anggota ASEAN menempati urutan nomor 5, dibawah Thailand, diatas Vietnam. Jika diperhatikan ternyata nilai Indonesia pada tahun 2014 mengalami peningkatan bila dibanding dengan tahun 2012 dan 2013. Peningkatan tersebut terjadi dari 32 menjadi 34, dan begitu juga dengan peringkat Indonesia yang semula berada pada peringkat 114 menjadi 107.

Posisi Indonesia memang ranking 5 dalam konteks ASEAN, namun apabila dibanding dengan ranking 1 ASEAN yaitu Singapura maka gap-nya adalah sejumlah 50 (84-34). Selain itu dalam pemberitaan sepanjang tahun 2014 dipenuhi dengan penindakan terhadap segala kejahatan termasuk tindak pidana korupsi yang demikian luar biasa di Indonesia. Namun mengapa dalam tahun 2014 nilai

Indonesia tidak mengalami peningkatan yang signifikan sehingga menimbulkan pertanyaan apakah ada hal yang luput dari gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Pemerintah mengakui masih banyak praktek korupsi dalam proyek pengadaan barang/jasa, baik di tingkat Kementerian/Lembaga maupun swasta. Menteri Keuangan Agus Martowardojo menekankan perlunya pembenahan dan perbaikan pengadaan barang/jasa. Salah satu caranya dengan menyiapkan aturan yang jelas dan sanksi yang tegas terhadap pelaku korupsi. Agus mengatakan, salah satu sumber kebocoran APBN/APBD adalah praktek korupsi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Ia khawatir, praktek ilegal tersebut masih terjadi menjelang akhir tahun, di mana banyak dilakukan kegiatan pengadaan barang/jasa oleh pemerintah untuk menyerap anggaran yang ada. "Pengadaan barang/jasa penting untuk menyerap anggaran, tapi akan lebih baik jika hal itu diimbangi dengan kualitas yang baik tanpa adanya korupsi," ujarnya di DPR. Selama tahun 2010 pemerintah telah melakukan pembenahan di sektor yang satu ini. Akan tetapi, kata Menkeu, beberapa peraturan terkait pengadaan barang/jasa pemerintah akan dibenahi kembali. "Sejauh ini perbaikan sudah kita anggap cukup, namun memang ada beberapa Keppres yang mesti diperbaiki lagi," tambah mantan Dirut Bank Mandiri (Kompas.com).

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) menilai proses pengadaan barang/jasa rawan penyimpangan (korupsi). Namun, sejak dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), celah penyimpangan itu cenderung berkurang. Kepala LKPP, Agus Rahardjo, mengatakan bahwa setidaknya 35 - 40% (persen) anggaran ditujukan untuk pengadaan, baik belanja modal maupun barang/jasa. Jika saat ini total belanja pemerintah sekitar Rp 1.100 triliun, Rp 400 triliun di antaranya digunakan untuk anggaran dimaksud. Sebelum ada KPK, ini menjadi ajang yang memprihatinkan. Karena kalau dilihat, kasus baru di KPK 70 persen itu kasus pengadaan," ujar Agus dalam sosialisasi pelaksanaan Perpres 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa (Kompas.com).

Pengadaan barang/jasa untuk pemerintah hingga kini masih menjadi sasaran korupsi. Diperkirakan, 70-80% dari 28.000 dugaan kasus korupsi di Indonesia terjadi dalam proses pengadaan barang/jasa. Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Roestam Sjarief mengatakan hal itu seusai membuka simposium nasional pengadaan barang/jasa pemerintah di Makassar, Sulawesi Selatan. Korupsi terjadi karena biasanya peraturan perundang-undangan yang meregulasi pengadaan barang/jasa dan itikad buruk pihak tertentu yang ingin memanfaatkan keadaan untuk memperkaya diri, ujarnya. Menurut Roestam, maraknya kasus korupsi dan inefisiensi dalam proses barang/jasa itu berkaitan dengan kebocoran anggaran yang menurut penelitian mencapai 30%. "Anggaran pengadaan barang/jasa seluruh anggaran pendapatan dan belanja pemerintah pusat dan daerah 2009 mencapai Rp. 347 triliun, diduga 30% di antaranya bocor," kata Roestam. Ia juga menilai korupsi dalam pengadaan barang/jasa terjadi karena lemahnya peraturan yang meregulasi pengadaan barang/jasa. "Peraturan utama yang meregulasi pengadaan barang/jasa adalah Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003," katanya. Sekretaris Daerah Sulsel

Andi Muallim mengeluhkan Keppres No 80 tahun 2003 yang multitafsir (Harian Kompas, 02/12/2010).

Sejumlah perkara korupsi yang ditangani petugas penegak hukum, pejabat daerah sebagai pelaku tindak pidana korupsi sejak 2005 sampai dengan Agustus 2014 dapat digambarkan sebagai berikut: 1). Kepala Daerah sebanyak 331 orang yang melakukan korupsi; 2). Anggota DPRD sebanyak 3.169 orang yang melakukan korupsi; dan 3). Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebanyak 1.211 orang yang melakukan korupsi (Liputan 6.com).

Sedemikian parahnya perilaku koruptif yang berlangsung dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara di tingkat pusat. Selanjutnya bagaimana dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara di tingkat daerah?. Nampaknya kasus-kasus yang terjadi di pusat, di daerah-daerah pun dapat dikatakan serupa tapi tidak sama. Artinya, lembaga eksekutif dan legislatif di daerah pun tidak bebas dari berbagai praktek korupsi, bahkan dari terungkapnya sejumlah kasus korupsi di beberapa daerah itulah kemudian timbul istilah "korupsi berjamaah". Dengan demikian nyatalah bahwa praktek-praktek korupsi telah melanda hampir seluruh sektor dan tingkatan pemerintahan di Indonesia. Dalam perspektif ini, proses implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah tampak menjadi moment penting bagi upaya pencegahan perilaku koruptif yang tidak hanya merugikan Negara namun dapat juga merugikan masyarakat.

Karena itu, terbitnya Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan ketiga Perpres Nomor 54 Tahun 2010 menjadi penting sekali. Perpres ini tidak hanya mengatur penyelenggaraan pengadaan barang/jasa di tingkat pusat namun mengatur juga penyelenggaraan pengadaan barang/jasa di tingkat daerah.

Ada hal penting yang harus diaktualisasikan oleh para pihak yang terlibat dan terkait dalam proses pengadaan barang/jasa sebagaimana yang diatur dengan Perpres tersebut, yaitu penerapan Prinsip-prinsip Pengadaan dan Etika Pengadaan. Tujuan pencantuman prinsip-prinsip tersebut kedalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah jelas yaitu mencegah terjadinya praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang dapat menyebabkan kerugian Negara; dan memperlemah pencapaian efektifitas kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah. Penerapan Prinsip-prinsip Pengadaan dan Etika Pengadaan ini di Kabupaten Karimun tampak belum optimal.

Belum optimalnya penerapan Prinsip-prinsip Pengadaan dan Etika Pengadaan dalam proses implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah pada Unit Layanan Pengadaan Kabupaten Karimun teridentifikasi dari adanya aktifitas komunikasi informal di antara oknum dari pihak pengguna barang atau jasa dengan pihak penyedia barang atau jasa. Pihak penyedia barang atau jasa tentu menggunakan aktifitas komunikasi informal ini untuk mempengaruhi pihak pengguna barang atau jasa agar memperoleh kesempatan untuk terpilih menjadi pihak pelaksana pengadaan barang atau jasa pemerintah. Berbagai pendekatan pun dilakukan untuk memperoleh kesempatan, dan untuk memperoleh kesempatan tersebut, tentu ada pihak-pihak yang melakukan aktifitas komunikasi dengan cara-

cara tertentu yang mungkin tidak sesuai dengan prinsip dan etika pengadaan barang atau jasa pemerintah.

Dalam konteks itulah maka upaya untuk mewujudkan proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang transparan, efektif, efisien dan akuntabel di Kabupaten Karimun dipandang penting dan bernilai strategis bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Berangkat dari pandangan inilah maka implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilaksanakan oleh Unit Layanan Pengadaan Kabupaten Karimun merupakan suatu fenomena penyelenggaraan sistem administrasi publik yang menarik untuk dikritisi. Untuk itu, perlu dilakukan suatu pendekatan penelitian yang dapat dilakukan secara terpolo dan sistematis. Rumusan masalah diajukan dengan pertanyaan-pertanyaan penelitian berikut: 1. Bagaimanakah implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun? 2. Faktor-faktor apa saja yang menentukan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun? 3. Model implementasi kebijakan yang bagaimana yang tepat untuk melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah?

Landasan Teoretis

Tidak mudah mewujudkan proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, tidak diskriminatif, dan akuntabel. Bahkan dalam beberapa kasus terungkap bahwa proses pelaksanaan kebijakan pengadaan barang atau jasa pemerintah di sejumlah daerah masih menunjukkan adanya masalah-masalah yang perlu disikapi, diatasi dan sekaligus diantisipasi dengan cara-cara yang tepat dan cermat. Masalah-masalah yang dimaksud, jika ditelaah menurut Model Implementasi Kebijakan Publik Edward III (1980:9) adalah masalah komunikasi (*communication*), masalah sumber daya (*resources*), masalah disposisi sikap (*disposition or attitude*) dan masalah struktur birokrasi (*Bureaucracy structure*). Edward III (1980:10) menjelaskan keempat kritikal faktor tersebut berikut:

1. Agar implementasi menjadi efektif, maka mereka yang tanggungjawabnya adalah untuk mengimplementasikan sebuah keputusan mesti tahu apa yang seharusnya mereka kerjakan. Komando untuk mengimplementasikan kebijakan mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat, dan kebijakan ini mesti jelas, akurat, dan konsisten. Jika para pembuat keputusan kebijakan ini berkehendak untuk melihat yang diimplementasikan tidak jelas dan bagaimana rinciannya, maka kemungkinan akan timbul kesalahpahaman di antara pembuat kebijakan dan implementasinya.
2. Tidak menjadi soal betapa jelas dan konsisten komando implementasi dan menjadi soal betapa akuratnya komando ini ditransmisikan, jika personalia yang bertanggungjawab dalam melaksanakan semua kebijakan kurang sumber daya untuk melakukan sebuah pekerjaan efektif, implementasi tidak akan efektif pula. Sumber daya yang penting meliputi staaf ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan; informasi yang relevan dan cukup tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat di dalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa

kebijakan ini dilakukan semuanya sebagaimana dimaksudkan, dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengannya harus memberikan pelayanan.

3. Jika implementasi adalah untuk melanjutkan secara efektif, bukan saja mesti para implementor tahu apa yang harus dikerjakan dan memiliki kapasitas untuk melakukan hal ini, melainkan juga mereka mesti berkehenak untuk melakukan suatu kebijakan. Para implementor kebanyakan bias melakukan seleksi yang layak didalam implementasi kebijakan. Salah satu dari berbagai alasan untuk ini adalah independensinya dari atasan (*superioir*) nominal yang merumuskan kebijakan. Alasan lain adalah kompleksitas dari kebijakan mereka sendiri. Cara dimana para implementor ini melakukan seleksinya, bagaimanapun juga bergantung sebagian besar pada disposisinya terhadap kebijakan. Sikap-sikapnya, pada gilirannya, akan dipengaruhi oleh berbagai pandangannya terhadap kebijakan masing-masing dan dengan cara apa mereka melihat kebijakan yang mempengaruhi kepentingan organisasional dan pribadi.
4. Bahkan jika sumber daya yang cukup untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan ini ada dan para implementor tahu apa yang harus dikerjakannya, implementasi mungkin masih dicegah karena kekurangan dalam struktur birokrasi. Fragmentasi organisasional mungkin merintanginya koordinasi yang perlu untuk mengimplementasikan dengan sukses sebuah kebijakan kompleks yang mensyaratkan kerjasama banyak orang dan mungkin juga memboroskan sumber daya langka, merintanginya perubahan, menciptakan kekacauan, mengarah kepada kebijakan bekerja dalam lintas-tujuan, dan menghasilkan fungsi-fungsi yang terbaik. Sebagaimana unit-unit organisasional selenggarakan kebijakan mereka mengembangkan SOP untuk menangani situasi rutin dalam pola hubungan yang beraturan. Malangnya, SOP yang dirancang untuk kebijakan-kebijakan masa depan sering tidak tepat bagi kebijakan-kebijakan baru dan mungkin menyebabkan perintangian terhadap perubahan, penundaan, pemborosan atau tindakan-tindakan yang tidak diinginkan. SOP kadang merintanginya bukan membantu implementasi kebijakan.

Dengan pendekatan Model Implementasi Kebijakan Publik Edward III selanjutnya implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah dikonseptualisasikan sebagai suatu rangkaian kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah yang meliputi aktivitas komunikasi, sumber daya, disposisi sikap dan struktur birokrasi.

Metode Penelitian

Penelitian ini berlandaskan pada paradigma positivisme. Positivisme Comte menekankan "*knowledge based on experience*". Atau "*observed facts*". Dengan landasan filosofi ini penelitian dilaksanakan dengan pendekatan penelitian kualitatif. Obyek penelitian adalah implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun. Informan penelitian sebanyak 7 orang terdiri atas 2 pejabat struktural, dua petugas Unit Layanan Pengadaan dan 3 rekanan pengadaan. Penentuan Informan penelitian menggunakan *purposive sampling technique*.

Pengumpulan data sekunder dari berbagai buku dan dokumen menggunakan Studi Kepustakaan. Pengumpulan data primer dari informan penelitian menggunakan Teknik Wawancara dan Observasi. Wawancara dilakukan dengan menyiapkan Pedoman Wawancara yang disusun berdasarkan model implementasi kebijakan Edward III. Pengolahan dan pembahasan data menggunakan Analisis Dekriptif yang dikembangkan dengan pendekatan analisis Triangulasi (*Triangulation Observers*). Pendekatan analisis ini dilakukan menurut sudut pandang pejabat struktural yang terkait dengan pengadaan, sudut pandang petugas Unit Layanan Pengadaan, menurut sudut pandang rekanan pengadaan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dari pembahasan implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun diperoleh gambaran faktual bahwa implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa yang dimaksud adalah pelaksanaan Peraturan Bupati Karimun Nomor 31 Tahun 2012 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Karimun. Implementasi kebijakan pengadaan yang dimaksud adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh SKPD yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Proses pengadaan barang/jasa tersebut berpedoman pada Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Peraturan Presiden tersebut dilaksanakan oleh Unit Layanan Barang/Jasa Pemerintah Kabupaten Karimun dengan melaksanakan tugas pengadaan barang/jasa untuk seluruh SKPD sampai dengan tahap penetapan pemenang. Pelaksanaan tugas pengadaan barang/jasa sebagaimana dimaksud meliputi penyusunan rencana pemilihan penyedia barang/jasa; penetapan dokumen pengadaan; penetapan besaran nominal jaminan penawaran; pengumuman pelaksanaan pengadaan barang/jasa di *website* masing-masing dan papan pengumuman resmi untuk masyarakat serta menyampaikan ke LPSE untuk diumumkan dalam Portal Pengadaan Nasional; penilaian kualifikasi penyedia barang/jasa melalui prakualifikasi atau pascakualifikasi; pengevaluasian administrasi, teknis dan harga terhadap penawaran yang masuk; menjawab sanggahan; dan penetapan penyedia barang/jasa. Proses pengadaan tersebut meliputi kegiatan (1) Pelelangan atau penunjukan langsung untuk paket pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang bernilai paling tinggi Rp 100 miliar; (2) Seleksi atau penunjukan langsung untuk paket pengadaan jasa konsultansi yang bernilai paling tinggi Rp 10 miliar; (3) Menyampaikan hasil pemilihan dan salinan dokumen pemilihan penyedia barang/jasa kepada PPK; (4) Menyimpan dokumen asli pemilihan penyedia barang/jasa; (5) Penyusunan laporan mengenai proses dan hasil pengadaan barang/jasa kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Karimun; dan (6) Pertanggungjawaban atas pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa kepada PA/KPA. Implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun belum optimal karena masih adanya kelemahan dalam manajemen komunikasi pengadaan barang/jasa.

Berdasarkan temuan penelitian yang menunjukkan masih adanya kelemahan komunikasi dalam proses implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah pada Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kabupaten Karimun, maka model implementasi kebijakan yang tepat untuk melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah model implementasi kebijakan yang dilakukan dengan mengembangkan suatu sistem manajemen komunikasi kebijakan yang efektif untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi komunikasi pengadaan barang/jasa. Model ini selanjutnya disebut sebagai Model Manajemen Komunikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Model ini dikonstruksi dengan konsep teoritik berikut:

Definisi: Model Manajemen Komunikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah suatu sistem pengelolaan informasi multi arah yang menggunakan media elektronik untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah yang transparan, efektif, efisien, dan akuntabel yang terungkap dari sepuluh dimensi komunikasi pengadaan.

Deskripsi: Manajemen Komunikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dipandang sebagai suatu sistem pengelolaan informasi multi arah yang menggunakan media elektronik untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah yang transparan, efektif, efisien, dan akuntabel mencakup sepuluh indikator pengadaan barang/jasa pemerintah. Sepuluh dimensi komunikasi yang dimaksud adalah (1) komunikasi penyusunan rencana pemilihan penyedia barang/jasa; (2) komunikasi penetapan dokumen pengadaan; (3) komunikasi penetapan besaran nominal jaminan penawaran; (4) komunikasi pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui media; (5) komunikasi penilaian kualifikasi penyedia barang/jasa; (6) komunikasi pengevaluasian administrasi, teknis dan harga terhadap penawaran yang masuk; (7) komunikasi menjawab sanggahan; (8) komunikasi penetapan penyedia barang/jasa; (9) komunikasi pengawasan dan evaluasi terhadap prosedur, teknis dan hasil pelaksanaan kegiatan pengadaan; dan (10) komunikasi pelaporan dan pertanggungjawaban kinerja pengadaan barang/jasa pemerintah oleh pihak ketiga. Pelaksanaan sepuluh fungsi komunikasi pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut dilakukan secara tidak langsung (*indirect communication*). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa terdapat 10 faktor komunikasi yang mempengaruhi atau menentukan transparansi, efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah. Ada dua faktor komunikasi yang perlu dioptimalkan yaitu (1) Komunikasi pengawasan kegiatan pengadaan; dan (2) Komunikasi akuntabilitas kinerja pengadaan. Komunikasi pengawasan dilakukan untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan prosedur, teknis dan hasil pelaksanaan kegiatan pengadaan. Komunikasi akuntabilitas kinerja pengadaan dilakukan untuk menilai kinerja pengadaan barang/jasa dan meminta pertanggungjawaban pihak ketiga atas barang/jasa yang disediakannya.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun adalah pelaksanaan Perbup Karimun No.31/ 2012 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Karimun. Implementasi kebijakan pengadaan yang dimaksud adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh SKPD yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Proses pengadaan barang/jasa tersebut berpedoman pada Perpres No.172/2014 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Perpres tersebut dilaksanakan oleh Unit Layanan Pengadaan dengan melaksanakan tugas pengadaan barang/jasa untuk seluruh SKPD sampai dengan tahap penetapan pemenang. Pelaksanaan tugas pengadaan barang/jasa sebagaimana dimaksud meliputi penyusunan rencana pemilihan penyedia barang/jasa; penetapan dokumen pengadaan; penetapan besaran nominal jaminan penawaran; pengumuman pelaksanaan pengadaan barang/jasa di *website* masing-masing dan papan pengumuman resmi untuk masyarakat serta menyampaikan ke LPSE untuk diumumkan dalam Portal Pengadaan Nasional; penilaian kualifikasi penyedia barang/jasa melalui prakualifikasi atau pascakualifikasi; pengevaluasian administrasi, teknis dan harga terhadap penawaran yang masuk; menjawab sanggahan; dan penetapan penyedia barang/jasa. Proses pengadaan tersebut meliputi kegiatan (1) Pelelangan atau penunjukan langsung untuk paket pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang bernilai paling tinggi Rp 100 miliar; (2) Seleksi atau penunjukan langsung untuk paket pengadaan jasa konsultansi yang bernilai paling tinggi Rp 10 miliar; (3) Menyampaikan hasil pemilihan dan salinan dokumen pemilihan penyedia barang/jasa kepada PPK; (4) Menyimpan dokumen asli pemilihan penyedia barang/jasa; (5) Penyusunan laporan mengenai proses dan hasil pengadaan barang/jasa kepada Bupati melalui Sekda; dan (6) Pertanggungjawaban atas pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa kepada PA/KPA. Implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun belum optimal karena masih adanya kelemahan dalam manajemen komunikasi pengadaan barang/jasa.
2. Berdasarkan pendekatan model implementasi kebijakan publik Edward III, maka faktor-faktor yang menentukan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun adalah komunikasi, sumber daya, disposisi sikap aparatur, dan struktur birokrasi. **Faktor komunikasi** meliputi (1) komunikasi penyusunan rencana pemilihan penyedia barang/jasa; (2) komunikasi penetapan dokumen pengadaan; (3) komunikasi penetapan besaran nominal jaminan penawaran; (4) komunikasi pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui media; (5) komunikasi penilaian kualifikasi penyedia barang/jasa; (6) komunikasi pengevaluasian administrasi, teknis dan harga terhadap penawaran yang masuk; (7) komunikasi menjawab sanggahan; dan (8) komunikasi penetapan penyedia barang/jasa. **Faktor sumber daya** mencakup (1) sumber daya aparatur yang melaksanakan kebijakan dan kegiatan pengadaan; (2) sumber daya anggaran pengadaan; (3) sumber daya sarana dan prasarana pengadaan;

dan (4) sumber daya teknologi informasi pengadaan. **Faktor disposisi sikap aparatur** yang dimaksud adalah kecenderungan sikap aparatur Unit Layanan Pengadaan dalam melaksanakan kebijakan dan kegiatan pengadaan yang cenderung pada kepentingan tertentu yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan dapat mengurangi nilai-nilai efektivitas dan efisiensi pengadaan barang/jasa. **Faktor struktur birokrasi** yang dimaksud adalah kewenangan, struktur, tugas dan fungsi Unit Layanan Pengadaan serta prosedur dan tata cara pengadaan barang/jasa pemerintah. Diantara empat faktor tersebut, komunikasi dalam proses implementasi kebijakan pengadaan merupakan faktor yang paling menentukan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Karimun. Hal ini terjadi karena pelaksanaan fungsi komunikasi dalam proses implementasi kebijakan publik seperti pengadaan barang/jasa pemerintah tidak hanya mempengaruhi pandangan dan sikap pihak ketiga sebagai pelaksana kegiatan pengadaan namun mempengaruhi juga para pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang berkepentingan dengan proses pengadaan barang/jasa pemerintah.

3. Berdasarkan temuan penelitian yang menunjukkan kelemahan komunikasi dalam proses implementasi kebijakan, maka model implementasi kebijakan yang tepat untuk melaksanakan kegiatan pengadaan barang/ jasa pemerintah adalah model implementasi kebijakan yang dilakukan dengan mengembangkan suatu sistem manajemen komunikasi yang efektif untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi komunikasi pengadaan barang/jasa. Fungsi-fungsi komunikasi pengadaan yang dimaksud meliputi: (1) komunikasi penyusunan rencana pemilihan penyedia barang/jasa; (2) komunikasi penetapan dokumen pengadaan; (3) komunikasi penetapan besaran nominal jaminan penawaran; (4) komunikasi pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui media; (5) komunikasi penilaian kualifikasi penyedia barang/jasa; (6) komunikasi pengevaluasian administrasi, teknis dan harga terhadap penawaran yang masuk; (7) komunikasi menjawab sanggahan; (8) komunikasi penetapan penyedia barang/jasa; (9) komunikasi pengawasan dan evaluasi terhadap prosedur, teknis dan hasil pelaksanaan kegiatan pengadaan; dan (10) komunikasi pelaporan dan pertanggungjawaban kinerja pengadaan barang/jasa pemerintah oleh pihak ketiga. Dengan demikian terdapat 10 faktor yang menentukan transparansi, efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah. Ada dua faktor komunikasi yang perlu dioptimalisasikan yaitu (1) Komunikasi pengawasan dan evaluasi terhadap prosedur, teknis dan hasil pelaksanaan kegiatan pengadaan; dan (2) Komunikasi pelaporan dan pertanggungjawaban kinerja pengadaan barang/jasa pemerintah oleh pihak ketiga.

Daftar Pustaka

Affan Sulaeman, 1998, *Public Policy-Kebijakan Pemerintah*, Bandung: BKU Ilmu Pemerintahan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial pada Institut Ilmu Pemerintahan Kerjasama UNPAD-IIP.

- Agus G. Kartasasmita, 2006, *Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Menurut Pelaku Usaha*. Seminar Nasional tentang Upaya Perbaikan Sistem Penyelenggaraan Barang/Jasa Pemerintah yang diselenggarakan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, Hotel Nikko, 23 Agustus 2006.
- Anderson, James E, 1984. *Public Policy Making*, Second Edition, Houghton Mifflin Company, USA
- Augusty Ferdinand. 2014. *Metode Penelitian Manajemen Pedoman Penelitian untuk penulisan Skripsi Tesis, dan Disertasi Ilmu Manajemen*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika
- Bilson Simamora. 2004. *Riset Pemasaran (falsafah, teori dan aplikasi)*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Budi W. Soetjipto, et.al. 2004, *Paradigma Baru-Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Amara Books.
- Burhan Bungin. 2008. *Metodologi Penelitian Kuantitatif (Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, serta Ilmu-ilmu Sosial lainnya)*. Jakarta: Kencana Prenada Group
- _____. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Chase, Gordon. 1979. *Implementing a Human Service Program: How Hard Will it Be?*, New York City
- Creswel, John W., 2015, *Penelitian Kualitatif & Desain Riset, Memilih diantara lima pendekatan*, Penerjemah Ahmad Lintang Lazuardi, Penerbit: Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- _____. 2012, *Research Design – Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Penerjemah: Achmad Fawaid, Penerbit: Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____. 1994. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publication: New Delhi.
- Denzin, Norman, Kandn Yvonna S. Lincoln, 1994, *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications Inc
- Dolet Unaradjan. 2000. *Pengantar Metode Penelitian Ilmu Sosial*. Jakarta: PT. Gramedia
- Dunn, William N, 2003. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- _____. 1998. *Analisa Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Hanindita Graha Widia.
- Dye Thomas, R. 1978. *Understanding Public Policy* (4 th, ed), Prentice – Hall, Inc, Englewood Cliffs New Jersey.
- Edward III, George C, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Inc, USA.
- Edward III, George C dan Ira Sharkansky, 1978, *The Policy Predicament – Making and Implementing Public Policy*, San Fransisco: W.H Freeman and Company.

- Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, 2002. Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia, Gava Media.
- Firman Hidayat: *PPK Harus Bebas Persekongkolan*, The Globe Journal, Senin, 24 Juni 2011.
- Gibsons, James H, Ivancevich, John M, and Donnelly. 1999. *Organisasi dan Manajemen. Perilaku, Struktur dan Proses*. Edisi Keempat. Jakarta: Erlangga.
- Grindle, M. 1980. *Politics and Policy implementation*, in The Third World, New Jersey: Priceton University Press.
- Hatt. K Paul, Goode. J William. 1952. *Methods in Social Research*. International Student Edition. Tokyo: Kogakusha Company, Ltd
- Heady, Ferrel, 1984, *Public Administration - A Comparative Perspective Third Edition*, Marcel Dekker, Inc, New York
- Hill, Michael and Peter Hupe, 2002. *Implementing Publik Policy*, London: SAGE Publications Ltd.
- Holland, Ian and Jenny Fleming, 2003, *Government Reformed - Values and New Political Instituions*, Published by Ashgate Publishing Limited, England
- Hoogerwerf, A, 1988, *In the development of policy, some 'policy theory*. Van de Graaf. Sumber: <http://books.google.co.id/books>.
- _____, 1978, *Ilmu Pemerintahan*, Terj.R.L.L. Tobing, Jakarta: Erlangga
- Howlett, M., and Ramesh, M. 1995. *Studying Public, Policy Cycless and Policy Subsystems*, New York: Oxford University Press.
- Huberman A. Michael, Miles B. Matthew. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. (terjemahan: Rohedi Tjetjep Rohendi) Jakarta: Universitas Indonesia Press
- H. Tachjan, 2008, *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI: Bandung
- IGM. Nurdjana, 2005, *Korupsi Dalam Praktik Bisnis (Pemberdayaan Penegakan Hukum, Program Aksi dan Strategi Penanggulangan Masalah Korupsi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Joko Widodo, 2010, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik*, Malang: Bayumedia Publishing
- _____, 2007, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Malang: Bayumedia
- Jones, Charles O, 1977, *An Introduction To The Study of Public Policy Publishing Company* Monterey, California: Wesley Longman Publishing Company, Inc.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Kerlinger, Fred. N, 2002, *Asas-asas Penelitian Behavioral*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Khasan Effendy. 2010. *Memadukan Metode Kuantitatif dan Metode Kualitatif*. Bandung; CV. Indhra Prasta
- LAN RI, 1997. *Sistim Administrasi Negara Republik Indonesia-Jilid I & II*, Jakarta: PT. Toko Gunung Agung.

- Lancaster Geoff. 2005. *Research Methods in Management a Concise Introduction to Research in Management and Business Consultancy*. Heinemann: Elsevier Butterworth.
- Lexy J. Moleong. 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: P.T. Remaja Rosdakarya.
- Lincoln. S. Yvonna, Denzin K. Norman. 1994. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publication.
- Marshall, C, and Rossman G.B, 1989, *Designing Qualitative Research*, California: SAGE Publication. Inc
- Mazmanian, Daniel A. And Paul A, Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, Illionis Glenview: Scott, Foresman, & Co.
- Mikkelsen. 2001. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upayah-Upayah Pemberdayaan (Sebuah Buku Pegangan dari Para Praktisi Lapangan)*. (diterjemahkan: Nalle Matheos) Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Miles, M.B. and Huberman A.M, 1994, *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. New York: SAGE Publications.
- _____, 1997, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: P.T. Remaja Rosdakarya
- Mohammad Nasir, 1999, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Neuman, William Lawrence, W. Lawrence, 2000, *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approach*, Allyn and Bacon: London.
- _____, 1997, *Social Research Methods*, London: Needham Heights, Allyn and Bacon.
- Nigro, Felix A. and Lloyd G. Nigro, 1980, *Modern Public Administration, Fith Edition, Harper & Row Publishers, London*
- Nolan, Brendan C. 2001, *Public Sector Reform - An International Perspective, Palgrave McMillan Publisher Ltd, London*
- Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Riant Nugroho, 2009, *Public Policy*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- Ricky Ismanto. 1994. Pengantar Kebijakan Publik, Penerjemah Ricky Ismanto. Jakarta: Raja Grapindo Persada. Jones.
- Ripley, Randall. B., Franklin, Grace. A. 1990. *Policy Implementation and Bureaucracy (Second Edition)*. Chicago, Illinois: The Dorsey Press.
- Robbins, Stephen P., 1994, *Organization Theory: Structure, Design and Applications*, Alih bahasa Jusuf Udaya, Jakarta: Arcan.
- Rosenbloom, David H. Robert S. Kravchuk, Deborah Goldman Rosenbloom, 2002, *Public Administration - Understanding Management, Politic, And Law in The Public Sector International Edition, Published by McGraw-Hill, New York*

- Simon, Herbert A, 1976. *Administrative Behavior - A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization, Third Edition with new Introduction, Collier Macmillan Publishing Co.,Inc, London*
- Sharkansky, Ira, 1973, *Public Administration - Policy-Making in Government Agencies Second Edition, a Markham Book from Rand McNally College Publishing Company, Chicago*
- Solahudin Kusumanegara, 2010, Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik, Gava Media.
- Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta: PT Bumi Aksara
- Stewart, J. 1998. *Understanding The Management of Local Government*, London: Longman.
- Stilman II, Richard J. 1984, *Public Administration – Concept and Cases 1984, Houghton Mifflin Company, Boston*
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Sutarto, 1991, *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Tjahya Supriatna, dan Syaruhdin Yassin, 2013, *Kebijakan Publik*. Bandung: Indra Prahasta.
- Ulber Silalahi. 2012. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT. Refika Aditama
- Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E., 1975. “*The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework*”. *Administration and Society, Vol.6 No.4*. London: Sage Publications, Inc
- Waldo Dwight, 1953, *Ideas And Issues In Public Administration –A Book of Reading, Department of Political Science University of California at Berkeley*.
- Weimer, David L, Adidan R.Vining, 1989, *Policy Analysis – Concept and Practice*, Prentice Hall, Inc: New Jersey