BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

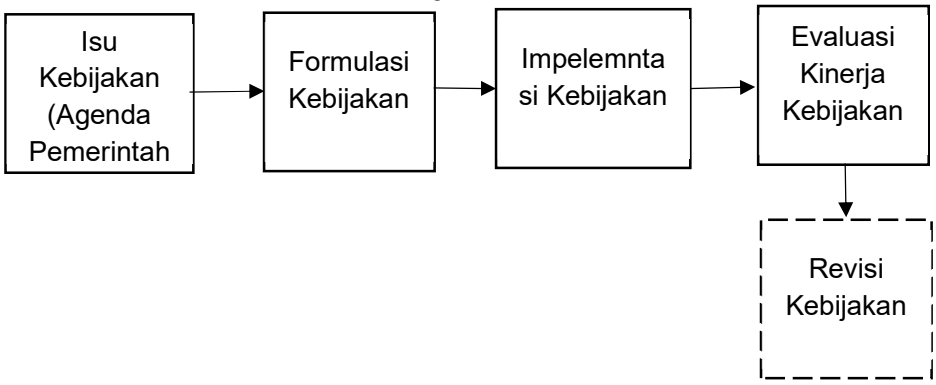
1. Konsep Administrasi Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2023), administrasi diartikan sebagai usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta cara penyelenggaraan pembinaan organisasi dan tata laksana untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Sementara itu, menurut Rosenbloom, Kravchuk, dan Clerkin (2015), administrasi publik merupakan proses pelaksanaan kebijakan publik yang berorientasi pada pengelolaan sumber daya untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian, administrasi publik dapat dipahami sebagai proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang bertujuan mengatur, mengelola, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efisien, efektif, dan akuntabel.

Seiring dengan perkembangan zaman, konsep administrasi publik mengalami perubahan paradigma, dari birokrasi tradisional yang menekankan hierarki dan kepatuhan prosedural menuju model tata kelola yang lebih efisien, transparan, dan berorientasi pada hasil. Pergeseran ini merupakan konsekuensi dari kritik terhadap pendekatan *New Public Management* (NPM) yang dinilai terlalu menekankan efisiensi pasar dan fragmentasi kelembagaan. Dalam konteks ini, Patrick Dunleavy dan Helen Margetts (2020) melalui teori

Digital Era Governance (DEG) menegaskan bahwa administrasi publik modern harus bertransformasi secara digital, memanfaatkan teknologi informasi sebagai instrumen utama tata kelola pemerintahan. Transformasi ini tidak hanya mengganti alat administratif, tetapi juga mengubah logika kerja birokrasi dari hierarkis menjadi kolaboratif, dari tertutup menjadi transparan, dan dari statis menjadi adaptif.

Gambar 1
Proses Kebijakan Publik



Sumber: Diambil dari PermenPANRB No: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam konteks Indonesia, pendekatan *Digital Era Governance* mulai diimplementasikan melalui berbagai inovasi digital dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan sistem pengadaan barang/jasa pemerintah. Menurut Purwanto, Ibty, Rofikoh, & Indroyono (2008:46) mengemukakan bahwa:

> "*E-procurement* sebagai salah satu instrumen untuk mewujudkan *good governance* dalam implementasinya juga mampu mendukung interoperabilitas dan jaminan keamanan data (*security*), perlakuan antara penjual dan pembeli mempunyai posisi yang sejajar dan setara, prosesnya dapat dilakukan lebih cepat dan aman melalui proses penyandian."

Pemanfaatan perkembangan teknologi dilakukan dalam usaha menciptakan tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, cepat, dan tepat. Kebijakan *e-procurement* merupakan salah satu inovasi pemanfaatan teknologi dalam upaya memperbaiki pengadaan barang dan jasa pemerintahan di Indonesia. Melalui mekanisme digital ini, prinsip-prinsip *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi diupayakan untuk dicapai secara lebih optimal. Digitalisasi mendorong penyederhanaan proses administrasi yang sebelumnya manual dan berbelit menjadi lebih cepat, terdokumentasi dengan baik, serta mudah diawasi oleh publik. Relevansi teori Dunleavy dan Margetts tampak jelas pada arah reformasi birokrasi digital di Indonesia yang berfokus pada integrasi sistem dan peningkatan efektivitas pelayanan publik.

Selain itu, teori *Digital Era Governance* juga menekankan pentingnya tata kelola berbasis data (*data-driven governance*) sebagai fondasi pengambilan keputusan publik. Pemerintahan yang berbasis data memungkinkan kebijakan disusun berdasarkan analisis informasi aktual dan terukur, bukan semata berdasarkan intuisi birokratis. Pendekatan ini memperkuat legitimasi pemerintah karena keputusan yang diambil dapat diverifikasi melalui bukti empiris (Dunleavy & Margetts, 2020). Namun demikian, digitalisasi juga menghadirkan tantangan baru seperti ketimpangan akses terhadap teknologi, risiko keamanan data, serta kebutuhan peningkatan kapasitas sumber daya aparatur agar mampu memahami logika kerja

sistem digital (Janssen & Van der Voort, 2016). Oleh karena itu, transformasi digital dalam administrasi publik harus diikuti dengan adaptasi budaya kerja birokrasi dan penguatan etika pelayanan publik.

Dengan demikian, administrasi publik di era digital menuntut kemampuan teknis dan etis yang seimbang. Penguasaan teknologi informasi harus diiringi dengan komitmen terhadap nilai-nilai transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas publik. Teori *Digital Era Governance* memberikan kerangka konseptual yang komprehensif untuk memahami bagaimana negara dapat melaksanakan fungsi administratifnya secara lebih cerdas, responsif, dan efisien melalui integrasi teknologi. Dalam konteks Indonesia, penerapan prinsip-prinsip *Digital Era Governance* membuka peluang bagi peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan serta penguatan reformasi birokrasi yang berbasis pada keterbukaan informasi, efisiensi pelayanan, dan keadilan sosial.

2. Konsep Administrasi Pembangunan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2023), administrasi diartikan sebagai kegiatan pengelolaan yang mencakup pencatatan, pengaturan, dan pelaksanaan urusan organisasi atau pemerintahan, sedangkan pembangunan adalah proses peningkatan kesejahteraan masyarakat secara bertahap dan berkelanjutan. Berdasarkan pengertian tersebut, administrasi pembangunan dapat dipahami sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan yang terencana, sistematis, dan berorientasi pada perubahan sosial-ekonomi. Siagian

(1983) mendefinisikan administrasi pembangunan sebagai keseluruhan upaya pemerintah dalam menumbuhkan, mengarahkan, dan menggerakkan aktivitas masyarakat guna mencapai tujuan pembangunan nasional. Administrasi pembangunan berfungsi sebagai sarana untuk menjembatani kebijakan dengan tindakan nyata. Montgomery dan Esman (1966) menambahkan bahwa keberlanjutan pembangunan bergantung pada kekuatan institusi negara yang mampu menyalurkan sumber daya dan mengoordinasikan upaya kolektif. Dengan demikian, administrasi pembangunan tidak hanya menekankan aspek prosedural, tetapi juga menuntut reformasi kelembagaan, peningkatan kapasitas aparatur, dan pembentukan sistem nilai birokrasi yang mendukung efisiensi serta akuntabilitas publik.

Perkembangan paradigma pemerintahan modern menempatkan administrasi pembangunan dalam kerangka good governance. *United Nations Development Programme* (UNDP, 1997) mendefinisikan good governance sebagai "*the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels*," yang menekankan pentingnya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan supremasi hukum. Dalam pandangan Osborne dan Gaebler (1992), pemerintah modern seharusnya "*steer more and row less*", yakni berperan sebagai pengarah dan fasilitator, bukan sekadar pelaksana teknis. Dengan prinsip tersebut, administrasi pembangunan bergeser dari pola birokrasi tradisional menuju sistem

tata kelola kolaboratif yang melibatkan sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil.

Efektivitas administrasi pembangunan bergantung pada keseimbangan antara efisiensi dan partisipasi masyarakat. Robbins (1990) menjelaskan bahwa "*efficiency is doing things right, while effectiveness is doing the right things*," yang berarti keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari penggunaan sumber daya yang hemat, tetapi juga dari sejauh mana tujuan publik tercapai. Chambers (1994) menambahkan bahwa "*participation of the poor and the marginalized is the essence of sustainable development*," sehingga partisipasi menjadi elemen utama dalam memastikan inklusivitas dan keberlanjutan pembangunan. Dengan demikian, administrasi pembangunan merupakan instrumen utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang responsif, efisien, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

3. Konsep *Good Governance*

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2023), istilah "*governance*" diartikan sebagai tata kelola atau cara memerintah. Jika ditambahkan kata sifat *good*, maka artinya menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan dengan cara yang baik, benar, dan sesuai dengan norma hukum maupun etika. Dengan pemaknaan ini, *good governance* tidak hanya sekadar konsep manajemen, tetapi juga nilai moral dalam administrasi publik.

United Nations Development Programme (UNDP, 1997) mendefinisikan *good governance* sebagai pelaksanaan wewenang politik, ekonomi, dan administratif dalam mengelola urusan negara pada semua tingkatan. Definisi ini menekankan bahwa *good governance* mencakup interaksi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam mengatur kepentingan publik.

Sedarmayanti (2003) mengelompokkan prinsip *good governance* menjadi beberapa hal pokok, yaitu partisipasi, supremasi hukum, transparansi, daya tanggap, orientasi pada konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi strategis. Prinsip-prinsip ini menjadi landasan normatif dalam praktik birokrasi modern.

Mardiasmo (2009) menekankan bahwa *good governance* merupakan prasyarat untuk mewujudkan akuntabilitas sektor publik. Menurutnya, akuntabilitas dan transparansi adalah dua prinsip utama yang menjadi pilar dalam penyelenggaraan *good governance*. Tanpa adanya kedua hal tersebut, tata kelola pemerintahan sulit mencapai legitimasi publik.

Dwiyanto (2006) menyatakan bahwa *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pada nilai transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan responsivitas. Dalam pandangannya, *good governance* bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang lebih terbuka, efisien, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat.

Selain definisi para pakar, Bank Dunia juga memberikan definisi bahwa *good governance* adalah cara suatu negara mengelola sumber daya ekonominya untuk pembangunan, sekaligus kapasitas institusi politik dalam menciptakan aturan yang adil dan dapat ditegakkan (World Bank, 1992). Pandangan ini menekankan dimensi ekonomi dan kelembagaan dalam *good governance*.

Dalam kerangka hukum Indonesia, penerapan prinsip *good governance* dalam administrasi publik tidak hanya didasarkan pada teori, tetapi juga pada aturan hukum yang mengatur pelaksanaan pemerintahan. Lahirnya regulasi tersebut menunjukkan keseriusan pemerintah dalam mengimplementasikan *good governance* sesuai dengan Choirulsyah dan Azhar (2024:201) yang menyatakan bahwa:

> "Pelaksanaan *good governance* akan sangat terbantu dengan adanya aturan-aturan yang ideal, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, baik yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan etika, terutama etika pelayanan publik."

Di Indonesia, arah kebijakan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 3, yang menggarisbawahi bahwa administrasi pemerintahan perlu diselenggarakan secara tertib dan menjunjung kepastian hukum. Aturan ini juga menegaskan pentingnya pencegahan penyalahgunaan kewenangan serta perlunya setiap tindakan pejabat atau badan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan.

Secara khusus, penerapan *good governance* di Indonesia dapat dilihat dalam konteks pengadaan barang/jasa pemerintah, *good*

governance diwujudkan melalui prinsip transparansi dalam pemilihan penyedia, akuntabilitas dalam penggunaan anggaran, serta keadilan dalam memberikan kesempatan yang sama kepada semua penyedia. Hal ini sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 yang mewajibkan pengadaan dilakukan secara transparan, efektif, efisien, terbuka, adil, bersaing, dan akuntabel.

4. Konsep *Digital Governance*

Digital governance merupakan konsep tata kelola pemerintahan yang memanfaatkan teknologi digital sebagai instrumen utama dalam proses pengambilan keputusan, penyelenggaraan pelayanan publik, pengelolaan data, serta interaksi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta. Konsep ini berkembang sebagai respons terhadap tuntutan reformasi birokrasi yang menghendaki pemerintahan yang lebih transparan, akuntabel, efektif, dan responsif. Menurut Patrick Dunleavy dan Helen Margetts (2020: 35), transformasi digital dalam sektor publik telah melahirkan paradigma *Digital Era Governance (DEG),* yaitu model tata kelola yang menempatkan teknologi informasi sebagai fondasi utama penyelenggaraan pemerintahan modern. Dalam paradigma ini, birokrasi tidak lagi beroperasi secara terfragmentasi, tetapi terintegrasi melalui sistem digital yang memungkinkan koordinasi, pertukaran data, dan pelayanan publik berjalan secara lebih efisien.

Konsep *digital governance* memiliki hubungan erat dengan perkembangan *electronic government (e-government*). Menurut

United Nations (2022), *digital governance* merupakan tahap lanjutan dari *e-government* karena tidak hanya berfokus pada digitalisasi layanan publik, tetapi juga mencakup transformasi proses pemerintahan secara menyeluruh melalui pemanfaatan data, kecerdasan digital, dan kolaborasi lintas sektor. Dalam perspektif ini, teknologi tidak hanya digunakan sebagai alat administratif, melainkan menjadi instrumen strategis untuk meningkatkan kualitas kebijakan publik, memperkuat partisipasi masyarakat, dan memperluas akses terhadap informasi pemerintahan.

Dalam kajian administrasi publik, *digital governance* dipandang sebagai pendekatan yang mampu meningkatkan efektivitas tata kelola pemerintahan. Menurut Ines Mergel, Edelmann, dan Haug (2019), transformasi digital sektor publik merupakan proses perubahan organisasi yang melibatkan dimensi teknologi, kelembagaan, dan budaya kerja birokrasi secara simultan. Mereka menegaskan bahwa keberhasilan *digital governance* tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan teknologi, tetapi juga oleh kemampuan organisasi pemerintah dalam menyesuaikan struktur kerja, meningkatkan kompetensi sumber daya manusia, serta membangun budaya inovasi yang mendukung pemanfaatan teknologi digital secara berkelanjutan.

Lebih lanjut, *digital governance* menekankan pentingnya pengelolaan pemerintahan berbasis data (*data-driven governance*). Menurut Albert Meijer dan Manuel Pedro Rodríguez Bolívar (2016), penggunaan data secara sistematis memungkinkan pemerintah

menghasilkan kebijakan yang lebih tepat sasaran karena didasarkan pada informasi yang akurat dan dapat diverifikasi. Pemanfaatan *big data,* sistem informasi terintegrasi, dan analitik digital memungkinkan pemerintah melakukan pemantauan, evaluasi, serta pengambilan keputusan secara *real time*. Dengan demikian, *digital governance* berkontribusi terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik sekaligus memperkuat akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa penerapan *digital governance* mampu meningkatkan kinerja organisasi sektor publik. Penelitian Janssen dan Van der Voort (2016) menemukan bahwa pemanfaatan teknologi digital dalam tata kelola pemerintahan dapat meningkatkan transparansi, mempercepat proses pelayanan, serta mendukung pengambilan keputusan yang lebih efektif. Sementara itu, penelitian Mergel, Edelmann, dan Haug (2019) menunjukkan bahwa transformasi digital yang berhasil ditandai oleh adanya integrasi sistem, interoperabilitas data, serta keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pemerintahan. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa *digital governance* bukan sekadar digitalisasi prosedur administratif, melainkan perubahan mendasar terhadap cara pemerintah menjalankan fungsi-fungsinya.

Dalam konteks Indonesia, implementasi *digital governance* diwujudkan melalui berbagai kebijakan transformasi digital pemerintahan, seperti penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), pengembangan layanan publik digital, serta

digitalisasi pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui LPSE, e-katalog, dan INAPROC. Pemanfaatan sistem tersebut mencerminkan upaya pemerintah untuk membangun tata kelola yang lebih transparan, efisien, dan akuntabel. Oleh karena itu, *digital governance* dapat dipahami sebagai suatu pendekatan tata kelola pemerintahan yang mengintegrasikan teknologi digital, data, dan kolaborasi multipihak untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, efektivitas kebijakan, serta akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Konsep ini relevan digunakan dalam penelitian mengenai implementasi *e-purchasing* karena menempatkan digitalisasi pengadaan sebagai bagian dari transformasi tata kelola pemerintahan menuju birokrasi yang modern dan berbasis teknologi.

5. Konsep Implementasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2023), implementasi didefinisikan sebagai pelaksanaan, penerapan, atau perwujudan suatu kebijakan, keputusan, atau gagasan ke dalam tindakan nyata. Dengan demikian, secara bahasa, implementasi merunjuk pada suatu proses mewujudkan ide, rencana, atau kebijakan agar dapat berfungsi sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam kajian administrasi publik, implementasi dipandang sebagai tahapan yang krusial dalam siklus kebijakan. Pressman dan Wildavsky (1973) mendefinisikan implementasi sebagai aktivitas untuk membawa keputusan formal menjadi tindakan nyata, yang dalam praktiknya membutuhkan sumber daya, komunikasi, dan

koordinasi antar-aktor. Definisi ini menekankan bahwa implementasi bukan sekadar eksekusi teknis, melainkan proses kompleks yang melibatkan interaksi berbagai pihak.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menyebut implementasi sebagai proses memahami apa yang sesungguhnya terjadi setelah suatu program pemerintah dirumuskan. Menurut mereka, implementasi adalah “proses yang berfokus pada faktor-faktor yang mempengaruhi tercapainya tujuan program di lapangan.” Hal ini menunjukkan bahwa implementasi tidak bisa dipisahkan dari konteks sosial, politik, dan birokrasi, yang seringkali memengaruhi keberhasilan suatu kebijakan.

Dari perspektif manajemen publik, Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang diarahkan untuk mencapai tujuan program, di mana keberhasilannya dipengaruhi oleh standar kebijakan, ketersediaan sumber daya, hubungan antarorganisasi, karakteristik lembaga pelaksana, serta kondisi ekonomi, sosial, dan politik. Definisi ini menegaskan bahwa implementasi bukan sekadar menjalankan perintah, melainkan proses adaptasi yang kompleks.

Dalam konteks hukum dan pemerintahan, istilah implementasi juga dikenal sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, disampaikan pada Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa “Setiap peraturan perundang-undangan

memerlukan peraturan pelaksana agar dapat diimplementasikan.” Hal ini menegaskan bahwa implementasi merupakan jembatan antara norma hukum yang bersifat abstrak dengan tindakan nyata yang bersifat konkret.

Pendapat pakar dalam literatur kebijakan publik di Indonesia juga memperkuat pemahaman ini. Nugroho (2014) menegaskan bahwa implementasi adalah bagian terpenting dari siklus kebijakan, karena pada tahap inilah kebijakan diuji efektivitasnya. Menurutnya, kebijakan yang baik sekalipun akan gagal apabila tidak diimplementasikan dengan tepat, sehingga aspek kelembagaan, koordinasi, serta sumber daya manusia menjadi faktor kunci dalam pelaksanaan.

Implementasi dalam ranah administrasi pembangunan juga dipandang sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan pembangunan melalui kebijakan publik yang nyata. Winarno (2014) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah “proses mengoperasionalkan keputusan politik ke dalam program-program pembangunan yang menyentuh kebutuhan masyarakat.” Pandangan ini memperlihatkan bahwa implementasi memiliki orientasi ganda: memastikan ketepatan kebijakan sekaligus menjamin kebermanfaatannya bagi masyarakat.

Dengan demikian, secara komprehensif, implementasi dapat dipahami sebagai proses menerjemahkan gagasan, kebijakan, atau regulasi ke dalam tindakan nyata yang terukur, dengan tujuan memastikan tercapainya sasaran yang telah dirumuskan.

Implementasi menghubungkan antara dimensi normatif (peraturan atau keputusan) dengan dimensi praksis (tindakan dan hasil di lapangan). Oleh karena itu, pembahasan mengenai implementasi dalam studi kebijakan dan administrasi publik menjadi sangat penting, karena tahap ini menentukan keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

6. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dalam kajian administrasi publik berangkat dari makna leksikal istilah “implementasi” itu sendiri. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2023), implementasi bermakna pelaksanaan atau penerapan, yakni upaya menjalankan sesuatu yang telah direncanakan atau diputuskan sebelumnya agar menimbulkan akibat nyata dalam praktik. Pengertian ini, ketika ditempatkan dalam konteks kebijakan publik, merujuk pada proses mengoperasionalkan kebijakan sehingga tidak berhenti sebagai rumusan normatif, tetapi bekerja dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat.

Dalam kerangka kebijakan publik di Indonesia, Nugroho (2017) memosisikan implementasi sebagai tahapan paling kritis dan menentukan dalam keseluruhan siklus kebijakan. Nugroho (2017:85) menegaskan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lebih lanjut, Nugroho (2017:130) menjelaskan bahwa terdapat dua pilihan langkah dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni

langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program, atau melalui formulasi kebijakan turunan sebagai kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai kebijakan publik *second order* atau kebijakan publik tingkat dua dan ketiga. Pandangan ini menegaskan bahwa implementasi bukan proses tunggal dan linear, melainkan berlapis sesuai dengan kompleksitas kebijakan yang diterapkan.

Nugroho (2017) juga menekankan bahwa kegagalan kebijakan publik pada umumnya bukan disebabkan oleh buruknya rumusan kebijakan, melainkan oleh lemahnya proses implementasi. Menurutnya, kebijakan yang baik sekalipun akan kehilangan makna apabila tidak didukung oleh kapasitas kelembagaan yang memadai, sumber daya yang cukup, serta komitmen aktor pelaksana yang konsisten terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Dalam perspektif ini, implementasi menempati posisi strategis sebagai penentu apakah suatu kebijakan akan berhasil mentransformasi tujuan normatif menjadi perubahan nyata di lapangan.

Pandangan tersebut selaras dengan pernyataan Sutmasa Sutmasa (2021:35) menyatakan:

> “Implementasi kebijakan publik menjadi sekuen yang sangat penting dalam seluruh proses kebijakan, karena hanya dengan implementasi maka tujuan dan hasil yang hendak diwujudkan (*output* dan *outcomes*) bisa terwujud”.

Penekanan yang disampaikan Nugroho maupun bukti yang disampaikan Sutmasa menempatkan implementasi sebagai jembatan antara keputusan politik dengan kondisi empiris yang diharapkan

tercapai. Implementasi, dalam pandangan ini, bukan sekadar kegiatan administratif, tetapi proses manajerial dan politis yang menuntut kejelasan tujuan, kejelasan aktor pelaksana, ketersediaan sumber daya, serta mekanisme pengendalian yang memadai agar pelaksanaan tidak menyimpang dari tujuan kebijakan.

7. Konsep Implementasi Kebijakan Model Mazmanian dan Sabatier

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan kritis dalam siklus kebijakan publik yang menentukan sejauh mana tujuan suatu kebijakan dapat diwujudkan secara nyata di lapangan. Dalam studi administrasi publik, implementasi kebijakan tidak dapat dipandang sebagai proses teknis semata, melainkan sebagai proses sosial-politik yang kompleks, melibatkan berbagai aktor, institusi, dan kepentingan yang saling berinteraksi. Pressman dan Wildavsky (1973) menjadi salah satu pelopor yang menegaskan bahwa kesenjangan antara rumusan kebijakan dan pelaksanaannya di lapangan merupakan persoalan mendasar dalam administrasi publik. Oleh karena itu, diperlukan kerangka analitis yang mampu menjelaskan variabel-variabel yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan implementasi suatu kebijakan secara sistematis dan komprehensif.

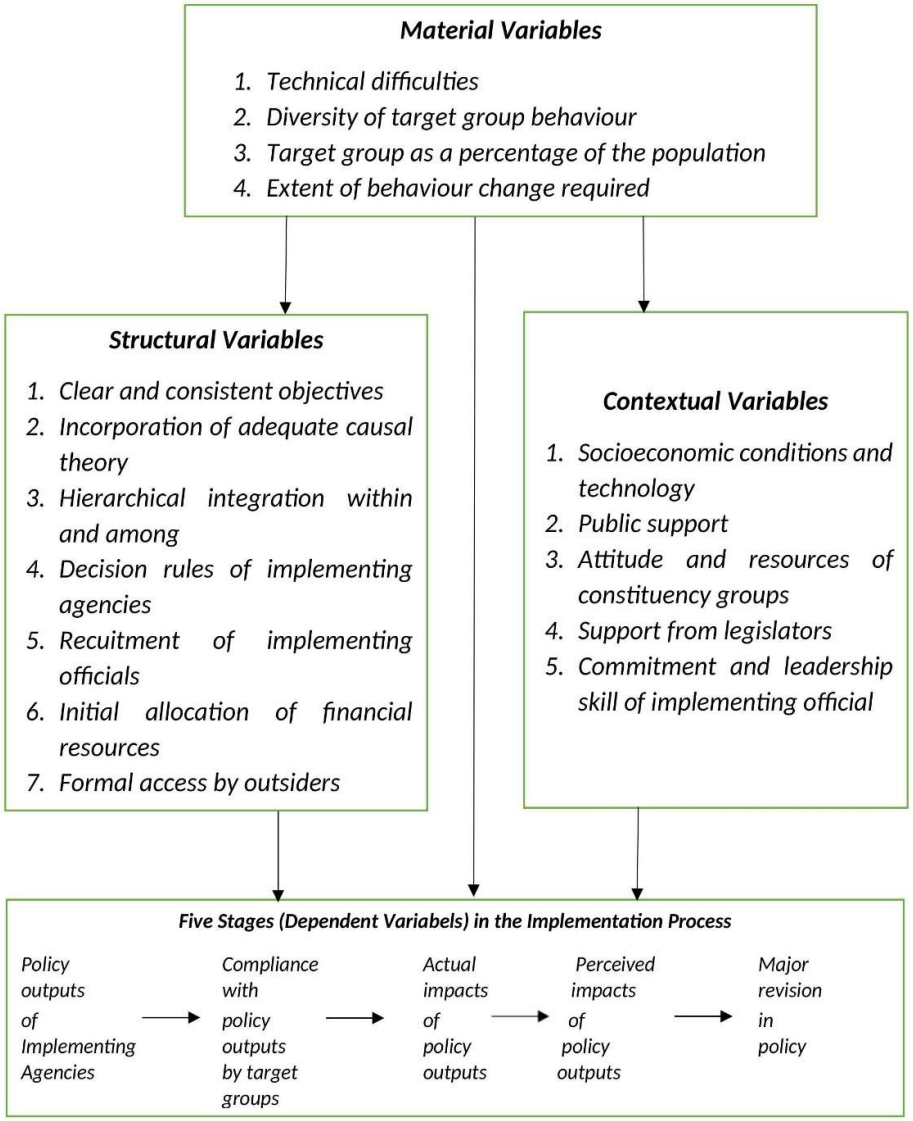
Dalam perkembangan teori implementasi kebijakan, terdapat dua pendekatan besar yang sering dijadikan acuan, yakni pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* memandang implementasi sebagai proses yang dikendalikan dari atas oleh pembuat kebijakan, di mana pelaksana di tingkat bawah

diharapkan menjalankan kebijakan sesuai dengan arahan yang telah ditetapkan. Sebaliknya, pendekatan *bottom-up* menekankan peranan aktor-aktor di tingkat lapangan dalam membentuk implementasi sesuai konteks lokal yang mereka hadapi. Di antara berbagai model yang dikembangkan dalam pendekatan *top-down*, model yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) dianggap sebagai salah satu kerangka analitis yang paling sistematis dan komprehensif dalam menjelaskan faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Mazmanian dan Sabatier (1983) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun dapat pula berupa perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang hendak diatasi, menetapkan tujuan yang ingin dicapai, serta mengatur proses implementasinya.

Dalam kerangka model ini, Mazmanian dan Sabatier memandang bahwa keberhasilan implementasi tidak bersifat otomatis, melainkan sangat bergantung pada sejumlah variabel yang saling berkaitan dan memengaruhi satu sama lain. Model ini dikenal juga sebagai *the framework for implementation analysis* yang menempatkan analisis implementasi pada tiga kelompok variabel utama yang saling berinteraksi secara dinamis.

Gambar 2
***Framework* Implementasi Kebijakan Model Mazmanian dan Sabatier**



Sumber: Diambil dari Kebijakan Publik: Implementasi dan Pengendalian Kebijakan (hlm. 30), oleh R. Nugroho, 2021, Elex Media Komputindo.

Kelompok variabel pertama dalam model Mazmanian dan Sabatier adalah karakteristik masalah (*tractability of the problem*), yakni tingkat kemudahan atau kesulitan suatu masalah untuk ditangani melalui kebijakan publik. Variabel ini mencakup empat dimensi, yaitu: ketersediaan teori kausal yang valid, keragaman

kelompok sasaran, besaran perubahan perilaku yang diharapkan, dan kejelasan target kelompok yang dituju. Semakin kompleks permasalahan yang dihadapi dan semakin luas perubahan perilaku yang diharapkan, maka semakin besar pula tantangan yang akan dihadapi dalam proses implementasi. Dalam konteks ini, Sabatier dan Mazmanian (1980) menegaskan bahwa kebijakan yang dirancang tanpa mempertimbangkan karakteristik masalah secara mendalam cenderung menghadapi resistensi yang lebih besar di tingkat pelaksanaan.

Kelompok variabel kedua adalah kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*). Mazmanian dan Sabatier (1983) menyatakan bahwa kualitas desain kebijakan sangat menentukan jalannya implementasi, karena kebijakan yang baik harus mampu memberikan arahan yang jelas kepada pelaksana mengenai tujuan, prosedur, dan mekanisme koordinasi yang diperlukan. Variabel ini mencakup kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan, kecukupan teori kausal yang mendasari kebijakan, ketersediaan sumber daya finansial dan manusia, hierarki integrasi antar lembaga pelaksana, aturan keputusan dari badan pelaksana, serta rekrutmen pejabat pelaksana yang mendukung tujuan kebijakan. Semakin baik kebijakan dalam menstrukturkan proses implementasinya, semakin besar peluang kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kelompok variabel ketiga adalah variabel di luar kebijakan (*nonstatutory variables affecting implementation*), yang mencerminkan faktor-faktor lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi jalannya implementasi. Variabel ini meliputi kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, dukungan publik terhadap kebijakan, sikap dan sumber daya dari kelompok konstituen, dukungan dari pejabat pemerintah tingkat atas, serta komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana. Mazmanian dan Sabatier (1983) menekankan bahwa meskipun desain kebijakan telah disusun secara cermat, faktor-faktor eksternal ini tetap dapat menghambat atau bahkan menggagalkan implementasi apabila tidak dikelola dengan baik. Oleh karena itu, analisis implementasi yang komprehensif harus mempertimbangkan dinamika lingkungan di mana kebijakan tersebut dilaksanakan.

Kekuatan utama model Mazmanian dan Sabatier terletak pada kemampuannya dalam mengintegrasikan variabel-variabel yang bersifat legal-formal dengan variabel-variabel yang bersifat kontekstual dalam satu kerangka analitis yang kohesif. Sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier (1986), model ini memungkinkan peneliti untuk melakukan analisis implementasi secara lebih terstruktur dengan mengidentifikasi secara sistematis faktor-faktor mana yang paling dominan dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Hal ini menjadikan model Mazmanian dan Sabatier relevan untuk diaplikasikan dalam berbagai konteks

kebijakan publik, termasuk kebijakan yang berkaitan dengan transformasi digital pemerintahan, reformasi pengadaan, maupun modernisasi birokrasi yang melibatkan perubahan struktural dan perilaku yang kompleks.

Model implementasi Mazmanian dan Sabatier memiliki relevansi yang kuat sebagai kerangka analitis dalam penelitian ini, khususnya dalam mengkaji implementasi kebijakan *e-purchasing* pada pengadaan barang dan jasa pemerintah. Proses implementasi *e-purchasing* melibatkan tiga dimensi utama yang sejalan dengan variabel-variabel dalam model tersebut, yakni: kompleksitas permasalahan pengadaan yang ingin diatasi melalui digitalisasi, kemampuan regulasi dan sistem LPSE dalam menstrukturkan proses implementasi, serta pengaruh faktor-faktor lingkungan seperti kapasitas sumber daya manusia, infrastruktur teknologi, dan komitmen pimpinan organisasi. Dengan demikian, model Mazmanian dan Sabatier memberikan landasan teoretis yang kokoh untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas implementasi *e-purchasing* secara sistematis dan berbasis bukti.

8. Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan salah satu fungsi strategis dalam tata kelola pemerintahan. Menurut Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 Pasal 1 ayat (1), pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi, dan jasa lainnya oleh kementerian,

lembaga, pemerintah daerah, serta desa, yang dibiayai oleh APBN, APBD, atau APBDes. Definisi ini memperlihatkan bahwa pengadaan bukan sekadar transaksi ekonomi, melainkan bagian integral dari kebijakan publik dan pembangunan nasional.

Secara gramatikal, istilah “pengadaan” berasal dari kata dasar “ada” dengan imbuhan “pe-” dan “-an” yang berarti proses untuk menjadikan sesuatu ada atau tersedia. Dalam bahasa Inggris, pengadaan identik dengan *procurement*, yang oleh *Oxford English Dictionary* diartikan sebagai “*the process of obtaining supplies or services, especially for business or government purposes*.” Definisi ini menegaskan makna pengadaan sebagai proses sistematis untuk memperoleh barang dan jasa sesuai kebutuhan.

Dari perspektif akademis, Arrowsmith (2010) menegaskan bahwa pengadaan publik bukan hanya kegiatan administratif, tetapi instrumen kebijakan negara yang dapat memengaruhi efisiensi ekonomi, pemerataan, serta inovasi. Sementara itu, Thai (2001) memandang pengadaan publik sebagai fungsi manajerial strategis yang mencakup kebijakan, prosedur, dan praktik untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan.

Pendapat serupa dikemukakan Mardiasmo (2009) yang menekankan bahwa pengadaan publik berkaitan langsung dengan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Belanja pemerintah melalui pengadaan harus dapat dipertanggungjawabkan, tidak hanya

secara hukum dan administrasi, tetapi juga secara moral kepada publik.

Dengan merujuk pada regulasi dan pendapat pakar tersebut, pengadaan barang/jasa dapat dipahami sebagai instrumen multidimensional. Ia berfungsi memenuhi kebutuhan organisasi, memperkuat integritas birokrasi, mendorong pembangunan ekonomi, serta mewujudkan prinsip *good governance*. Inilah yang membedakan pengadaan publik dengan pengadaan sektor privat: selain berorientasi pada efisiensi biaya, ia juga membawa mandat politik, hukum, dan sosial.

Sejalan dengan kompleksitas fungsi tersebut, sistem pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia juga mengalami perkembangan regulasi yang cukup signifikan dari waktu ke waktu. Pada awalnya, sistem pengadaan diatur melalui Keppres No. 80 Tahun 2003 yang masih sangat manual, berorientasi pada dokumen cetak, dan rentan terhadap praktik penyimpangan. Titik balik penting terjadi dengan lahirnya Perpres Nomor 54 Tahun 2010, yang menggantikan Keppres No. 80 Tahun 2003. Perpres ini mulai memperkenalkan prinsip modernisasi pengadaan berbasis transparansi dan efisiensi, meskipun penerapan teknologi digital belum dominan.

Selanjutnya, pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 70 Tahun 2012 sebagai perubahan atas Perpres No 54 Tahun 2010. Fokus perubahan ini adalah penyempurnaan teknis, terutama pada metode

pemilihan penyedia, penyederhanaan proses tender, dan penguatan Unit Layanan Pengadaan (ULP).

Reformasi signifikan terjadi melalui Perpres Nomor 16 Tahun 2018. Regulasi ini mendefinisikan ulang pengadaan sebagai kegiatan memperoleh barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi, dan jasa lainnya dengan prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, serta akuntabel. Pada titik ini, digitalisasi mulai dipraktikkan melalui Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE), Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE), dan SiRUP.

Namun, implementasi Perpres Nomor 16 Tahun 2018 dirasa perlu penyesuaian agar lebih berpihak pada pelaku usaha kecil. Karena itu, pemerintah mengeluarkan Perpres Nomor 12 Tahun 2021 yang mempertegas afirmasi keberpihakan kepada UMKM dan Produk Dalam Negeri (PDN). Salah satu poin pentingnya adalah kewajiban minimal 40% belanja pengadaan pemerintah dialokasikan untuk UMKM.

Selain itu, Perpres 12 tahun 2021 juga memperkuat kebijakan penggunaan produk dalam negeri dengan mewajibkan instansi lebih memprioritaskan produk ber-TKDN (Tingkat Komponen Dalam Negeri). Kebijakan ini dimaksudkan untuk mendukung kemandirian industri lokal.

Pada level teknis, perubahan regulasi juga diikuti dengan lahirnya Perlem LKPP Nomor 9 Tahun 2018 yang mengatur pedoman pelaksanaan pengadaan melalui penyedia, serta Perlem LKPP Nomor

6 Tahun 2023 yang mengatur teknis *e-purchasing.* Regulasi ini menegaskan peran e-katalog sebagai instrumen utama pengadaan digital, sekaligus memperkuat konsistensi prosedur, standarisasi layanan, dan peningkatan efektivitas tata kelola pengadaan pemerintah. Tidak berhenti di situ, Keputusan Kepala LKPP Nomor 177 Tahun 2024 diterbitkan untuk mengatur standardisasi harga dan spesifikasi produk dalam e-katalog. Aturan ini memperkuat kepastian hukum bagi penyedia sekaligus mencegah praktik manipulasi harga.

Puncak reformasi regulasi pengadaan adalah terbitnya Perpres Nomor 46 Tahun 2025. Regulasi ini menegaskan wajibnya *e-procurement* apabila barang/jasa tersedia di e-katalog, kewajiban TKDN minimal 25%, pengenalan Indeks Kepatuhan Produk Dalam Negeri (PDN), serta persyaratan sertifikasi bagi PPK dan Pokja. Dengan hadirnya regulasi ini, sistem pengadaan Indonesia memasuki era digitalisasi penuh dan penguatan afirmasi terhadap UMKM.

Dalam tataran implementasi, pelaksanaan *e-procurement* di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menunjukkan penerapan prinsip tatakelola yang baik menurut Sholeh, Widjajanti, dan Lestari (2023:14):

> “Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara *e-procurement* di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah juga menunjukan terbuka dan bersaing, diketahui respon penyedia yang mendaftar sangat banyak, menunjukan adil/tidak diskriminatif dengan memberikan kesempatan yang sama kepada peserta dalam pemilihan penyedia selama memenuhi kualifikasi, persyaratanya bersifat terbuka dan dapat dilihat melalui aplikasi SPSE serta menunjukan efektif dan efisien, karena adanya proses pelaksanaan pemilihan penyedia menggunakan elektronik.”

Fungsi dan manfaat implementasi *e-procurement* juga disampaikan Susniwati, Ardiyansah, dan Sukorina (2025:13):

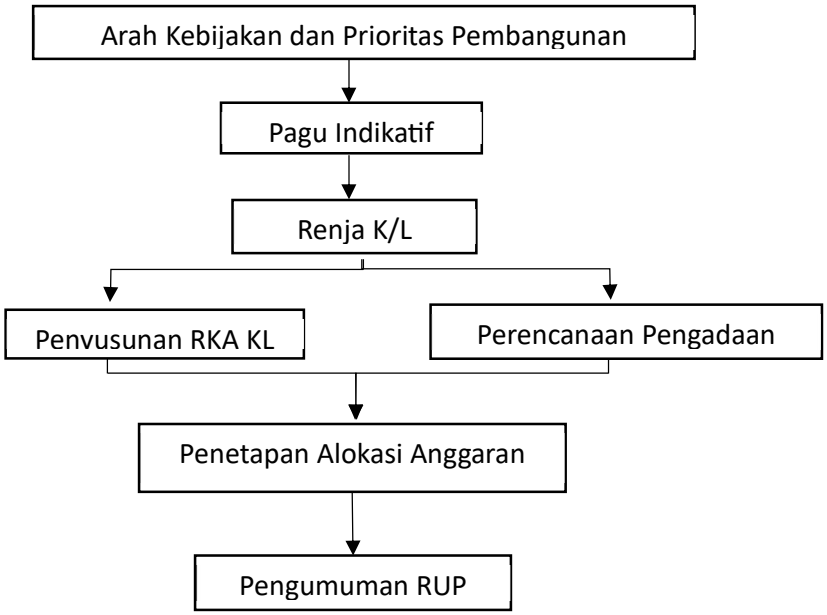
> "Peningkatan transparansi dan akuntabilitas. Implementasi *e-government* memungkinkan akses informasi yang lebih terbuka dan mudah bagi masyarakat, sehingga mencegah praktik korupsi serta meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah. Sistem seperti *e-procurement* dan layanan administrasi publik berbasis digital telah mengurangi potensi penyalahgunaan wewenang."

Siklus pengadaan barang/jasa pemerintah pada gambar 3 dimulai dari tahap perencanaan. Pada tahap ini, kebutuhan organisasi diidentifikasi secara menyeluruh, kemudian dituangkan dalam Rencana Umum Pengadaan (RUP). RUP menjadi dokumen strategis yang wajib diumumkan melalui SiRUP agar dapat diakses publik sebagai bentuk keterbukaan informasi.

Perencanaan kemudian diikuti dengan tahap persiapan pengadaan, yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). PPK menyusun spesifikasi teknis barang/jasa dan menetapkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS). HPS disusun berdasarkan survei pasar agar mencerminkan nilai yang realistis, wajar, dan kompetitif.

Tahap berikutnya adalah persiapan pemilihan penyedia. Pada fase ini, Pokja Pemilihan atau Pejabat Pengadaan menyiapkan dokumen pemilihan yang mencakup syarat peserta, metode evaluasi, serta rancangan kontrak. Dokumen ini harus disusun obyektif dan transparan agar tidak menguntungkan pihak tertentu.

Gambar 3
Alur Perencanaan Pengadaan Barang dan Jasa APBN



Sumber: Diambil dari PerlemLKPP Nomor 11 Tahun 2021 tentang Pedoman Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Setelah dokumen siap, dilaksanakan proses pemilihan penyedia. Metode pemilihan disesuaikan dengan nilai dan jenis pekerjaan, misalnya tender, seleksi, pengadaan langsung, penunjukan langsung, atau *e-purchasing*. Jika barang tersedia dalam e-katalog, maka *e-purchasing* menjadi kewajiban.

Dalam tahap pemilihan penyedia, dilakukan evaluasi administrasi, teknis, dan harga untuk memilih penyedia yang paling kompeten. Proses evaluasi wajib dilakukan secara transparan dan terekam dalam SPSE agar dapat diaudit. Setelah pemenang ditetapkan, proses berlanjut pada pelaksanaan kontrak. Kontrak ditandatangani oleh PPK bersama penyedia dan memuat ruang lingkup pekerjaan, spesifikasi, harga, jadwal, serta mekanisme

penyelesaian sengketa. Kontrak harus dilaksanakan dengan pengawasan ketat. PPK bersama pengawas teknis bertanggung jawab memastikan hasil sesuai dengan spesifikasi dan waktu yang ditetapkan.

Berikutnya adalah tahap pembayaran, yang dilakukan setelah barang/jasa diterima sesuai kontrak. Proses ini melibatkan PPK, bendahara, dan penyedia. Regulasi terbaru (Perpres No. 46 Tahun 2025) mewajibkan pemberian uang muka minimal 50% untuk kontrak dengan UMKM sebagai bentuk afirmasi dukungan modal.

Tahap terakhir adalah pelaporan dan evaluasi. Seluruh proses pengadaan harus didokumentasikan dalam laporan pengadaan, yang mencakup rencana, pelaksanaan, kontrak, hingga serah terima pekerjaan. Laporan pengadaan menjadi bahan evaluasi internal maupun eksternal, serta menjadi dokumen audit oleh APIP, BPK, maupun BPKP. Evaluasi juga melibatkan pengukuran kepatuhan terhadap penggunaan produk dalam negeri melalui Indeks PDN.

Keseluruhan tahapan pengadaan pada table 3 memperlihatkan keterkaitan erat antara satu fase dengan fase lainnya serta aktor yang terlibat. Rencana yang matang akan menghasilkan proses seleksi yang baik, kontrak yang jelas akan mempermudah pengawasan, dan pelaporan yang lengkap akan memperkuat akuntabilitas.

Setiap tahapan juga melibatkan aktor berbeda. PA dan KPA berperan di tahap perencanaan, PPK di tahap persiapan dan kontrak,

Pokja di tahap pemilihan, penyedia di tahap pelaksanaan, bendahara di tahap pembayaran, serta APIP, BPK, dan BPKP di tahap pelaporan.

Tabel 3
Tahapan Pengadaan Sesuai Aktor Pengadaan

TAHAPAN	AKTIVITAS	AKTOR YANG TERLIBAT	DASAR HUKUM
Perencanaan	RUP Identifikasi Kebutuhan	PA, KPA, PPK	Pasal 18
Persiapan Pengadaan	HPS Spesifikasi Teknis Penunjukan PPK	PPK	Pasal 11, Pasal 19
Persiapan Pemilihan	Dokumen Pemilihan	Pokja Pemilihan, Pejabat Pengadaan	Pasal 74B
Proses Pemilihan	Tender Seleksi *E-Purchasing*	Pokja, Pejabat Pengadaan, Penyedia	Pasal 38, Pasal 50
Pelaksanaan Kontrak	Kontrak Pengendalian Mutu	PPK, Penyedia, Pengawas Teknis	Pasal 51–54
Serah Terima	BAST Pembayaran Pelaporan	PPK, Penyedia, Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP)	Pasal 55-57

Sumber: Diolah dari Perpres No. 46 Tahun 2025 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dengan demikian, siklus pengadaan barang/jasa pemerintah adalah proses kompleks yang memerlukan koordinasi antaraktor, kepatuhan pada regulasi, serta integritas tinggi. Tanpa koordinasi dan profesionalisme, pengadaan akan rawan penyimpangan dan gagal mencapai tujuan pembangunan.

9. Kebijakan *E-purchasing*

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *purchasing* atau pembelian adalah aktivitas memperoleh barang atau jasa dengan melakukan pembayaran. Jika ditambahkan awalan e- (electronic), maka artinya adalah kegiatan pembelian yang difasilitasi oleh perangkat atau sistem elektronik. Definisi gramatikal ini menunjukkan

bahwa *e-purchasing* merupakan bentuk modernisasi dari praktik pengadaan tradisional yang sebelumnya bersifat manual.

Dalam literatur pengadaan publik, *e-purchasing* dipahami sebagai mekanisme pembelian barang/jasa dengan memanfaatkan teknologi informasi, khususnya e-katalog. Di mana menurut *Journal of Alexandria University for Administrative Sciences* (2025) menyatakan:

> *"E-purchasing not only facilitates Internet-based procurement, but also improves the quality of supplier decisions and enhances supply chain responsiveness through the analysis of electronic purchasing data."*

E-purchasing dipandang bukan sekadar sarana untuk memfasilitasi proses pengadaan berbasis internet, tetapi juga sebagai mekanisme strategis yang mampu meningkatkan kualitas pengambilan keputusan terkait pemasok. Melalui pencatatan dan pemanfaatan data pembelian secara elektronik, *e-purchasing* memungkinkan lembaga atau organisasi melakukan analisis yang lebih sistematis terhadap kinerja pemasok, pola pembelian, serta kebutuhan rantai pasok. Analisis data tersebut pada akhirnya berkontribusi terhadap peningkatan responsivitas rantai pasok, karena perusahaan dapat merespons perubahan permintaan dan kondisi pasar dengan lebih cepat, tepat, dan berbasis informasi yang akurat.

Di Indonesia, konsep *e-purchasing* pertama kali diperkenalkan secara resmi melalui Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam Pasal 38 ayat (4) disebutkan bahwa pemilihan penyedia dapat dilakukan melalui e-

katalog atau toko daring yang disediakan LKPP. Inilah tonggak awal pengakuan *e-purchasing* dalam regulasi nasional.

Perkembangan berikutnya tampak dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, yang merupakan perubahan atas Perpres 16/2018. Regulasi ini mempertegas kedudukan *e-purchasing* sebagai metode utama pengadaan. Pasal 50 ayat (3) menegaskan bahwa apabila barang/jasa tersedia dalam e-katalog, maka pengadaannya wajib dilakukan melalui *e-purchasing.* Hal ini menunjukkan komitmen pemerintah terhadap digitalisasi penuh dalam pengadaan.

Perkembangan lebih lanjut terjadi dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025. Dalam Pasal 50 ayat (5–5c) ditegaskan bahwa pelaksanaan *e-purchasing* wajib dilakukan untuk setiap kebutuhan barang/jasa yang tersedia dalam e-katalog, kecuali dalam kondisi tertentu yang diatur secara limitatif. Regulasi ini menandai pergeseran *e-purchasing* dari sekadar alternatif menjadi kewajiban hukum.

Ketentuan tersebut diperkuat melalui Peraturan Lembaga LKPP Nomor 6 Tahun 2023 tentang Pedoman *e-purchasing*. Dalam peraturan ini, *e-purchasing* didefinisikan sebagai tata cara pembelian barang/jasa melalui e-katalog dan toko daring yang dikelola oleh LKPP. Aturan ini merinci prosedur pelaksanaan, mulai dari pemilihan produk, pemesanan, persetujuan, hingga penyelesaian pembayaran.

Selanjutnya, Keputusan Kepala LKPP Nomor 177 Tahun 2024 mengatur aspek teknis operasional, terutama mengenai standardisasi

spesifikasi dan tata kelola harga produk dalam e-katalog. Dengan adanya keputusan ini, penyedia yang masuk katalog wajib memenuhi kriteria mutu dan harga yang transparan. Hal ini sesuai dengan pandangan Dwiyanto (2006) yang menekankan pentingnya prosedur baku dan akuntabel dalam birokrasi publik.

Dari sisi akademis, Nugroho (2014) menyatakan bahwa *e-purchasing* merupakan bagian dari *e-government* yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui keterbukaan informasi dan efisiensi proses. Dengan memanfaatkan teknologi digital, pemerintah dapat mempercepat proses pengadaan sekaligus memperkuat legitimasi kebijakan di mata masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, menurut Mawarni, Gamaputra, dan Meilinda (2020:84):

> "Inspektorat Provinsi Jawa Timur dalam melakukan kegiatan pemenuhan kebutuhan organisasi seperti barang dan jasa yang sudah dilakukan secara elektronik melalui aplikasi e-katalog ini bertujuan untuk terpenuhinya barang dan jasa sesuai dengan kebutuhan pemerintah dengan jumlah yang cukup dari setiap uang yang dibelanjakan serta tersedianya informasi terkait pengadaan barang dan jasa, menciptakan persaingan yang sehat di dunia usaha dan memberikan keadilan bagi seluruh penyedia barang dan jasa."

Mekanisme dasar *e-purchasing* adalah penggunaan e-katalog. Katalog ini berisi daftar produk barang/jasa, spesifikasi, harga, serta penyedia yang telah diverifikasi oleh LKPP. Proses pembelian dilakukan dengan memilih produk dalam katalog, membuat pesanan elektronik (*purchase order*), mendapatkan persetujuan pejabat

pengadaan, dan kemudian melanjutkan ke proses pengiriman serta pembayaran.

Tabel 4
Peranan Aktor Pengadaan dalam *E-purchasing* di Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Makassar

AKTOR	FUNGSI DALAM *E-PURCHASING*	AKSES SISTEM	PERANAN DI INPAROC
PPK	Menyusun kebutuhan, memilih produk/penyedia di e-Katalog, menyetujui/menerbitkan pesanan, dan menandatangani kontrak.	INAPROC	Aktor kunci transaksi *e-purchasing* di e-Katalog/INAPROC.
Pejabat Pengadaan	Menyiapkan dan melaksanakan *e-purchasing* (membuat paket, memilih produk, melakukan negosiasi/mini-kompetisi di katalog).	INAPROC	- Melakukan *e-purchasing* untuk paket dengan nilai tertentu (biasanya sampai batas Rp200 juta). - Membuat paket pemesanan, melakukan negosiasi atau mini-kompetisi di katalog, kemudian mengusulkan pesanan ke PPK/Bendahara sesuai alur di instansi.
Bendahara Pengeluaran	Mengelola proses pembayaran (UP/LS, dll.) atas pesanan *e-purchasing* sesuai dokumen dari PPK/PP dan bukti serah terima.	INAPROC, SAKTI, dan CMS	Mengelola pembayaran atas pesanan *e-purchasing* (UP/LS, dsb), termasuk input di sistem keuangan yang terintegrasi (misalnya SAKTI)
Operator Akun Komitmen SAKTI	Menginput dan memelihara data komitmen/kontrak *e-purchasing* di sistem keuangan termasuk pagu, realisasi, dan tagihan.	SAKTI	-

Sumber: Diolah dari Syarat dan Ketentuan Katalog Elektronik Versi 6 (Versi 1.4) – Pusat Bantuan INAPROC, November 2025

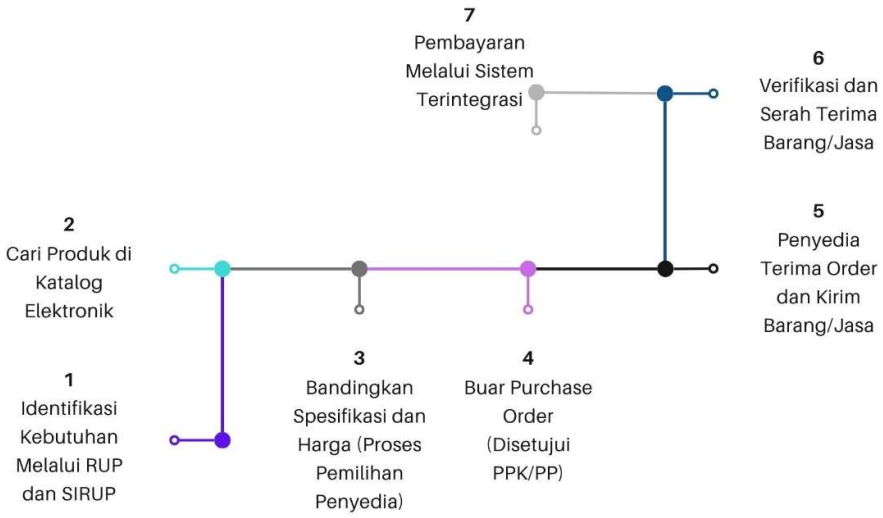
Salah satu aspek penting dari *e-purchasing* adalah standardisasi harga. Dengan sistem katalog, harga barang/jasa ditetapkan berdasarkan verifikasi LKPP sehingga lebih stabil dan terhindar dari fluktuasi yang tidak wajar. Arrowsmith (2010) menegaskan bahwa standardisasi ini menjadi instrumen penting untuk menjamin keadilan dan kesetaraan antar penyedia.

Selain itu, *e-purchasing* juga memperkuat prinsip transparansi. Informasi mengenai produk, harga, penyedia, dan riwayat transaksi dapat diakses publik melalui portal resmi. Hal ini sesuai dengan prinsip *good governance* yang dikemukakan oleh UNDP (1997), bahwa tata kelola yang baik harus membuka ruang bagi partisipasi masyarakat dalam mengawasi jalannya pemerintahan.

Dalam konteks Indonesia, pelaksanaan *e-purchasing* dilakukan melalui Indonesia National *Procurement* Portal (INAPROC). INAPROC merupakan sistem terintegrasi yang dikelola oleh LKPP, berfungsi sebagai pintu masuk utama bagi seluruh proses pengadaan elektronik, termasuk *e-purchasing*.

Mekanisme *e-purchasing* melalui INAPROC melibatkan beberapa tahap. Pertama, pengguna anggaran atau PPK melakukan pencarian produk yang tersedia di e-katalog. Kedua, sistem menampilkan daftar produk beserta harga dan penyedianya. Ketiga, PPK memilih produk sesuai kebutuhan dan membuat *purchase* order elektronik. Keempat, order tersebut disetujui pejabat terkait dan diteruskan ke penyedia.

Gambar 4
Proses *e-Purchasing* dalam Pengadaan Barang dan Jasa



Sumber: Diolah dari Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025.

Setelah *purchase order* diterima, penyedia wajib menindaklanjuti dengan pengiriman barang/jasa sesuai kontrak elektronik yang dihasilkan sistem. Selanjutnya, penerimaan barang/jasa diverifikasi oleh pejabat pengadaan. Proses pembayaran kemudian dilakukan melalui sistem yang terintegrasi dengan perbendaharaan negara. Seluruh proses ini terekam secara digital sehingga mudah diaudit.

INAPROC sendiri telah berkembang hingga versi 6 pada tahun 2025. Versi terbaru ini menghadirkan fitur-fitur baru, seperti integrasi dengan sistem keuangan negara, pelaporan *real time*, serta kemudahan bagi UMKM untuk mendaftarkan produk secara daring. Fitur ini semakin memperluas akses pasar bagi UMKM dalam belanja pemerintah.

Salah satu pembaruan penting dalam INAPROC versi 6 adalah peningkatan integrasi dengan sistem perpajakan. Hal ini memastikan

bahwa penyedia yang terlibat dalam e-katalog memenuhi kewajiban perpajakan mereka. Dengan demikian, *e-purchasing* tidak hanya mendukung efisiensi, tetapi juga memperkuat kepatuhan hukum.

Selain itu, versi 6 juga menghadirkan *dashboard* monitoring yang memungkinkan pimpinan instansi maupun publik untuk memantau perkembangan transaksi secara *real time*. Dengan fitur ini, proses pengadaan menjadi lebih transparan dan akuntabel, sesuai dengan semangat Pasal 6 Perpres 46 Tahun 2025 yang menekankan efisiensi dan keterbukaan.

Dari sisi teknis, INAPROC versi 6 juga memperbaiki antarmuka pengguna (*user interface*) sehingga lebih ramah bagi pejabat pengadaan maupun penyedia. Hal ini penting karena salah satu tantangan utama digitalisasi adalah kemampuan SDM dalam mengoperasikan sistem baru. Dengan tampilan yang lebih sederhana, hambatan adopsi dapat diminimalisasi.

Dengan regulasi dan infrastruktur yang semakin matang, *e-purchasing* melalui INAPROC versi 6 kini dipandang sebagai tulang punggung sistem pengadaan nasional. Keberpihakan kepada UMKM melalui afirmasi 40% belanja pengadaan, kewajiban TKDN minimal 25%, serta digitalisasi penuh menunjukkan bahwa *e-purchasing* telah menjadi instrumen kebijakan ekonomi sekaligus tata kelola pemerintahan.

Secara keseluruhan, definisi *e-purchasing* dalam konteks akademis dan regulatif dapat dipahami sebagai tata cara pembelian

barang/jasa pemerintah melalui sistem e-katalog yang dikelola LKPP, dengan tujuan mempercepat, menstandarkan, dan mengefisienkan proses pengadaan. Dengan dukungan regulasi terbaru dan pengembangan INAPROC versi 6, *e-purchasing* menjadi representasi nyata penerapan prinsip *good governance* dalam pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia.

B. Definisi Konsep

Penelitian ini dilaksanakan di Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Makassar mengkaji akuntabilitas sebagai instrumen analitis untuk menguji bagaimana implementasi *e-purchasing* pengadaan barang/jasa. Akuntabilitas dipahami sebagai kemampuan sistem dan aktor pengadaan dalam mempertanggungjawabkan setiap tahapan proses secara administratif, prosedural, dan hasil, sehingga capaian pengadaan tidak hanya efisien dari sisi sumber daya, tetapi juga efektif dalam memenuhi kebutuhan organisasi sesuai ketentuan yang berlaku.

Pengkajian implementasi dilakukan pada empat aspek, meliputi:

1. Aspek **pra** implementasi *e-purchasing* di mana **anggaran** kebutuhan belanja dikonsolidasikan dan spesifikasi serta harga acuan distandarkan, **waktu** melalui penyederhanaan alur dan dokumen serta **infrastruktur** dengan penataan awal pengadaan serta perangkat TIK**.**

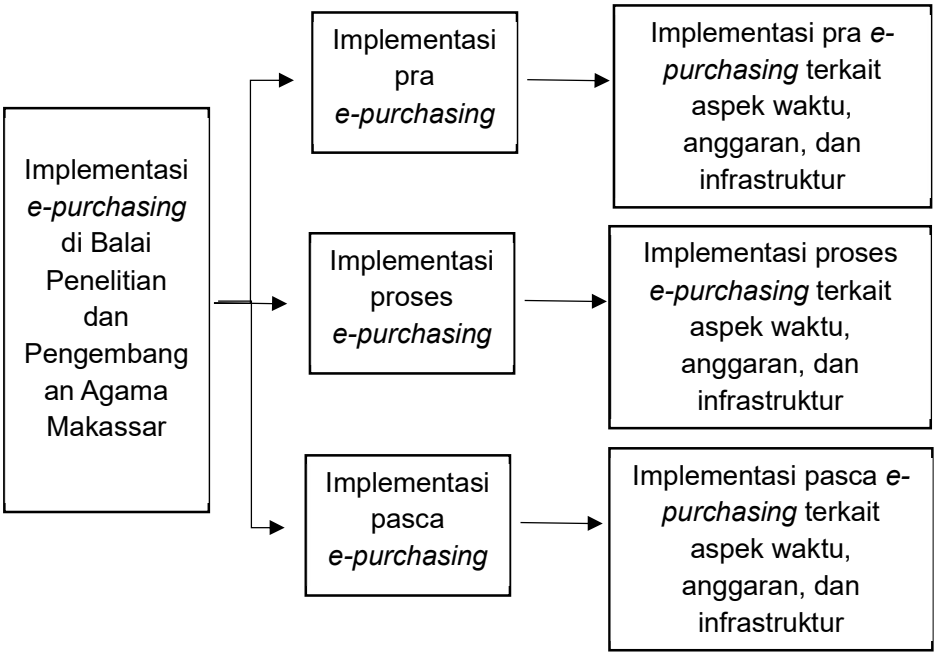
2. Aspek **proses** implementasi *e-purchasing*, di mana **anggaran** diwujudkan melalui penggunaan e-katalog dan pengendalian realisasi belanja berbasis sistem, **waktu** melalui pemesanan dan persetujuan elektronik yang mempersingkat siklus pengadaan, sedangkan **infrastruktur** melalui pemanfaatan terpusat sistem dan dukungan TI yang terkoordinasi.
3. Aspek **pasca** implementasi *e-purchasing*, di mana **anggaran** terlihat dari pemanfaatan data historis untuk mengendalikan pola belanja, **waktu** dari penurunan *lead time* dan berkurangnya penumpukan paket akhir tahun, dan **infrastruktur** dari optimalisasi kapasitas sistem, integrasi dengan aplikasi lain, serta berkurangnya kebutuhan arsip fisik.
4. Analisis implementasi dalam penelitian ini mengacu pada teori implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier. Keberhasilan implementasi *e-purchasing* dianalisis melalui tiga dimensi utama, yaitu: (a) karakteristik masalah (*tractability of the problem*) yang dikaji berdasarkan kompleksitas teknis proses pengadaan serta keragaman kebutuhan barang/jasa pada setiap satuan kerja; (b) kemampuan kebijakan dalam menstrukturkan proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*) yang dianalisis melalui kejelasan regulasi, standar operasional prosedur, pembagian kewenangan, serta kapasitas aktor pengadaan yang meliputi PPK, Pejabat Pengadaan, Bendahara, dan Operator

Komitmen; serta (c) variabel di luar kebijakan (*non-statutory variables affecting implementation*) yang dikaji dari kondisi lingkungan organisasi, komitmen pimpinan, kesiapan sumber daya manusia, serta ketersediaan infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi yang mendukung implementasi *e-purchasing*.

C. Kerangka Penelitian

Berdasarkan uraian definisi konsep, di bawah ini adalah bagan keterkaitan antar konsep dalam proses pelaksaan penelitian sebagai kerangka pikir.

Gambar 5
Kerangka Penelitian



Sumber:

1. Mekanisme pengadaan sesuai Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2028 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Surat Edaran Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2024 tentang Implementasi Katalog Elektronik versi 6.