BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Kebijakan Publik.

Thomas R. Dye (Agustino, 2014:7) mendefinisikan kebijakan publik adalah ‘apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan’. James Anderson (Agustino, 2014:7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

> “Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan”.

Dalam Tangkilisan (2003:19), Frederickson dan Hart mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Carl Friedrich dalam Agustino, 2014: 7).

Di Indonesia, kebijakan publik diatur pada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang

Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, yang menjelaskan bahwa :

> “Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak”.

Dari beberapa pengertian yang telah disebutkan, dapat disimpulkan pengertian kebijakan publik sebagai suatu perilaku atau tindakan yang diambil oleh individu atau kelompok untuk menyelesaikan sebuah masalah yang bermaksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dengan jelas. Tindakan pemerintah di bidang pengadaan barang/jasa dalam upaya meningkatkan penggunaan PDN adalah bagian dari kebijakan publik. Maka kebijakan tentang penggunaan produk dalam negeri pada pengadaan barang/jasa pemerintah diartikan sebagai suatu perilaku atau tindakan pemerintah untuk memaksimalkan penggunaan produk dalam negeri pada pengadaan barang/jasa pemerintah untuk mendorong berkembangnya industri dalam negeri yang pada akhirnya dapat meningkatkan perekonomian daerah dan nasional.

2. Konsep Implementasi Kebijakan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan

kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Gaffar, 2009: 295).

Donald Van Meter dan Carl Van Horn (dalam Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai :

> “Tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan tujuan yang telah ditetapkan”.

Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) memaknai implemantasi sebagaimana dalam buku Wahab (2008: 65), bahwa:

> “Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian. Implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat”.

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Dwijowijoto, 2004: 158-160). Rangkaian implementasi

kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Nugroho (2008: 503-515) menyatakan bahwa untuk memahami implementasi sebuah kebijakan, terdapat sembilan model implementasi kebijakan yang dapat dijadikan dasar teori yaitu model Edward III, Van Mater dan Van Horn, Mazmanian dan Sabatier, Hogwood dan Gunn, Goggin, Grindle, Elmore dan Model Jaringan.

a. **Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III.**

Model ini mengajukan empat aspek yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan sebuah implementasi kebijakan. Aspek tersebut adalah aspek komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), Disposisi atau tingkah laku-tingkah laku (*dispotitions*), serta struktur birokrasi (*bureaucratic stucture*). Aspek-aspek tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi satu dengan yang lain untuk membantu atau menghambat implementasi kebijakan.

1) Komunikasi (*communication*), diartikan sebagai proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan merupakan ‘proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy*

implementors)' (Widodo, 2011:97). Informasi perlu disampaikan agar para pelaksana kebijakan dapat memahami apa-apa yang menjadi isi, tujuan, arah, dan kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaksana kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan dapat berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Komunikasi mencakup beberapa dimensi penting yaitu tranformasi informasi (*transmisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi tranformasi informasi menekankan agar informasi kebijakan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menekankan agar informasi kebijakan jelas dan mudah dipahami untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menekankan agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait dalam implementasi kebijakan.

2) Sumberdaya (*Resources*), sumber daya berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan kebijakan-kebijakan serta bagaimanapun

akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau kebijakan-kebijakan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

a). Sumber Daya Manusia (*Staff*), implementasi kebijakan akan berjalan lambat dan bahkan tidak berhasil mencapai tujuannya tanpa dukungan sumber daya manusia yang handal, yakni sumber daya manusia yang secara kualitas dan kuantitas memenuhi untuk implementasi kebijakan. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya. Sedangkan kuantitas sumber daya manusia berkaitan dengan jumlah, apakah sumber daya manusia sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran.

b). Anggaran (*Budgetary*), anggaran berkaitan dengan ketersediaan dan kecukupan modal atau investasi untuk menjamin pelaksanaan kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang cukup memadai, pelaksanaan kebijakan tidak dapat berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran kebijakannya;

c). Fasilitas (*Facility*), fasilitas ataupun sarana dan prasarana pendukung merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran. Dengan fasilitas yang tercukupi, akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan;

d). Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*), Informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan. Sedangkan wewenang memiliki peran penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan telah sesuai dengan arah dan tujuan kebijakan itu sendiri.

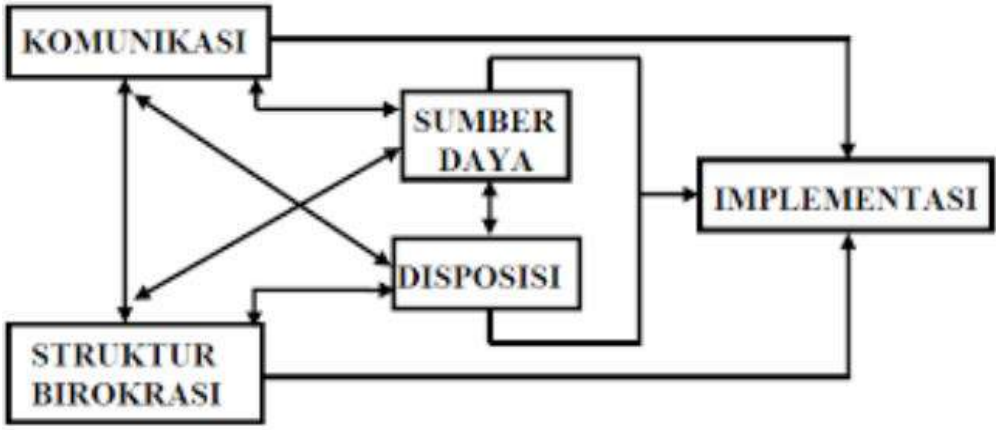
3) Disposisi (*Disposition*), Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik dan efektif seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik dan efektif. Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap

berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

4) Struktur Birokrasi (*Bureucratic Structure*), struktur birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur organisasi birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat Standar Operasional Prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur organisasi, struktur organisasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Gambar 6. Model Implementasi Kebijakan Publik

George C. Edwards III



Sumber : Edward III, 1980:148.

b. Implementasi Kebijakan Model Merilee S Grindle.

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan

ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut: (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, (2) tipe atau jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumber daya yang dilibatkan.

Menurut Grindle, konteks kebijakan juga mempengaruhi proses implementasi. Yang dimaksud oleh Grindle dengan konteks kebijakan adalah: (1) kekuasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa, dan (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Intensitas keterlibatan para perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program akan bercampurbaur mempengaruhi efektivitas implementasi. Hal ini searah dengan variabel kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, dimana juga berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Gambar 7. Model Implementasi Kebijakan Publik Merilee S Grindle.



Sumber : Samodra Wibawa, 1994:23

c. Implementasi Kebijakan Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

Donald Van Meter dan Carl E. Van Horn (Winarno, 2008: 146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Donald Van Meter dan Carl E. Van Horn menggambarkan suatu model implementasi kebijakan yang terdiri atas enam variabel yang membentuk ikatan (*lingkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*). Meter dan Horn (1975) dalam Wibawa (1994:19) merumuskan sebuah model yang memperlihatkan keterkaitan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan. Model ini bukan hanya menentukan keterkaitan antara variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, melainkan juga menjelaskan tentang hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas itu sendiri.

Menurut pandangan Van Meter dan Van Horn, dengan model ini kita bisa untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan dibandingkan hanya dengan sekedar menghubungkan variabel bebas dan variabel terikat dalam suatu cara yang sederhana. Variabel-variabel yang dijelaskan Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut: (1) Standar dan tujuan kebijakan, (2) Sumber Daya, (3) Aktivitas Implementasi dan Komunikasi antar Organisasi, (4) Karakteristik dari agen pelaksana/Implementor, (5) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik, (6) Kecenderungan dari pelaksana/implementor.

Gambar 8. Model Implementasi Kebijakan Publik Van Meter dan Van Horn



Sumber : Riant Nugroho, 2006:128

Dari model-model implementasi kebijakan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan memerlukan perencanaan dan pengorganisasian yang efektif. Kemampuan pelaksana kebijakan dan keterlibatan masyarakat sangat penting dalam implementasi kebijakan. Keterpaduan antar instansi dan pengawasan diperlukan untuk memastikan keberhasilan implementasi. Evaluasi hasil implementasi kebijakan diperlukan untuk memastikan efektivitas kebijakan. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, diantaranya adalah faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

3. Konsep Implementasi Kebijakan Penggunaan Produk Dalam Negeri.

Penggunaan PDN telah lama digaungkan oleh pemerintah. Dalam PBJ, penggunaan PDN telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dan kebijakan turunannya. Undang-undang nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, pada penjelasan pasal 85 menyatakan bahwa yang

dimaksud dengan PDN adalah barang/jasa termasuk rancang bangun dan perekayasaan yang diproduksi atau dikerjakan oleh perusahaan yang berinvestasi dan berproduksi di Indonesia, yang menggunakan sebagian tenaga kerja bangsa/ warga negara Indonesia, yang prosesnya menggunakan bahan baku/komponen dalam negeri dan/atau sebagian impor. Pada pasal 86 menegaskan PDN wajib digunakan oleh lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan satuan kerja perangkat daerah dalam pengadaan barang/jasa apabila sumber pembiayaannya berasal dari APBN, APBD, termasuk pinjaman atau hibah dari dalam negeri atau luar negeri.

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2018 Tentang Pemberdayaan Industri, pasal 57 menyatakan :

> “Produk dalam negeri wajib digunakan oleh lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga pemerintah lainnya, dan satuan kerja perangkat daerah dalam pengadaan barang/jasa apabila sumber pembiayaannya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, termasuk pinjaman atau hibah dari dalam negeri atau luar negeri”.

Pasal 58 menyatakan bahwa kewajiban penggunaan PDN dilakukan pada tahap perencanaan dan pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Dan pada pasal 62 menegaskan bahwa “dalam penyusunan dokumen pengadaan barang/jasa, pejabat pengadaan barang/jasa wajib mencantumkan persyaratan PDN yang wajib digunakan”.

Pada Peraturan Presiden nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, pada pasal 19 menyebutkan bahwa “dalam

menyusun spesifikasi teknis/Kerangka Acuan Kerja (KAK), menggunakan PDN"; dan pasal 66 menyatakan bahwa "Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah wajib menggunakan produk dalam negeri, termasuk rancang bangun dan perekayasaan nasional".

4. Konsep Produk Dalam Negeri Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pengadaan barang/jasa pemerintah yang selanjutnya disebut sebagai pengadaan barang/jasa adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kemeterian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya dimulai sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Salah satu tujuan PBJ adalah meningkatkan penggunaan PDN. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka ditetapkan kebijakan pengadaan barang/jasa diantaranya adalah mendorong penggunaan barang/jasa dalam negeri dan Standar Nasional Indonesia (SNI).

Pada Peraturan Presiden nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, disebutkan pelaku pengadaan barang/jasa terdiri atas :

a. Pengguna Anggaran (PA), adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Perangkat Daerah,
b. Kuasa Pengguna Anggaran pada pelaksanaan APBD (KPA), adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian

kewenangan pengguna anggaran dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi perangkat daerah,

c. Pejabat Pembuat Komitnren (PPK), adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara/anggaran belanja daerah,

d. Pejabat pengadaan, adalah pejabat administrasi/pejabat fungsional/personel yang bertugas melaksanakan pengadaan langsung, penunjukan langsung, dan atau E-purchasing,

e. Kelompok Kerja Pemilihan (Pokja Pemilihan), adalah sumber daya manusia yang ditetapkan oleh pimpinan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) untuk mengelola pemilihan penyedia,

f. Agen pengadaan, adalah UKPBJ atau pelaku usaha yang melaksanakan sebagian atau seluruh pekerjaan pengadaan barang/jasa yang diberi kepercayaan oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah sebagai pihak pemberi pekerjaan,

g. Penyelenggara swakelola, adalah tim yang menyelenggarakan kegiatan secara swakelola,

h. Penyedia barang/jasa pemerintah, adalah pelaku usaha yang menyediakan barang/jasa berdasarkan kontrak.

Mekanisme PBJ terdiri atas beberapa tahapan, meliputi perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, persiapan pemilihan,

proses pemilihan penyedia barang/jasa, pelaksanaan kontrak, dan serah terima.

Gambar 9. Tahapan pengadaan barang/jasa



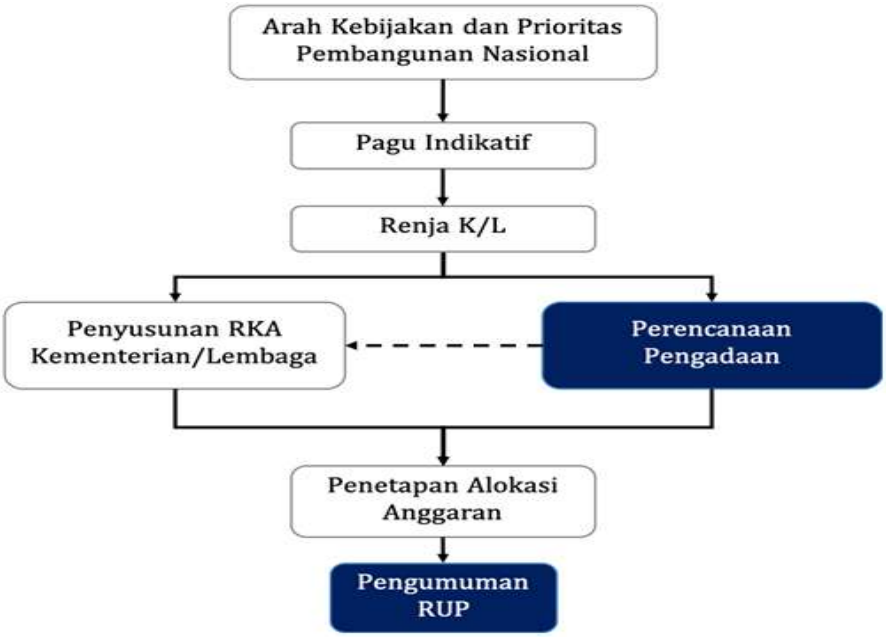
Sumber : Peraturan Lembaga LKPP Nomor 11 Tahun 2021

a. **Perencanaan Pengadaan**

Perencanaan pengadaan merupakan langkah awal dari proses PBJ, dimana akan menentukan proses pengadaan berikutnya. Perencanaan yang akurat dan dilakukan dalam waktu yang cukup menjadi hal yang sangat penting untuk menghindari kesalahan perencanaan, yang pada akhirnya bertentangan dengan prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil dan akuntabel. Perencanaan PBJ meliputi kegiatan identifikasi pengadaan barang/jasa, penetapan jenis barang/jasa, penetapan cara pengadaan, pemaketan, konsolidasi, waktu pemanfaatan barang/jasa, dan anggaran pengadaan. Selanjutnya hasil perencanaan pengadaan diumumkan di dalam Rencana Umum Pengadaan (RUP).

Pelaku pengadaan dalam tahap perencanaan pengadaan terdiri dari PA dan PPK. Perencanaan pengadaan mengikuti siklus perencanaan dan penganggaran tahunan yang ditetapkan, baik untuk APBN maupun APBD sebagaimana pada gambar berikut:

Gambar 10. Alur Perencanaan, Penganggaran dan Perencanaan Pengadaan APBN



Sumber : Peraturan Lembaga LKPP Nomor 11 Tahun 2021

PPK pada Kementerian (K)/Lembaga (L) melakukan penyusunan perencanaan pengadaan yang akan dituangkan ke dalam RUP setelah penetapan Pagu Indikatif. Perencanaan pengadaan yang disusun menggambarkan kebutuhan nyata dalam rangka mendukung program dan kegiatan serta untuk mencapai tujuan dan sasaran berdasarkan Rencana Kerja (Renja) K/L. Bersamaan dengan penyusunan perencanaan pengadaan, Menteri/pimpinan lembaga melakukan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) yang merupakan dokumen rencana keuangan tahunan K/L.

Hasil perencanaan pengadaan yang merupakan daftar kebutuhan barang/jasa menjadi masukan dalam penyusunan RKA-K/L. Selanjutnya, RKA-K/L yang telah disusun menjadi bahan penyusunan Rancangan

Undang-Undang (RUU) tentang APBN. Presiden menetapkan alokasi anggaran K/L dan Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dengan Keputusan Presiden paling lambat tanggal 30 November. PA/KPA pada K/L menetapkan dan mengumumkan RUP setelah penetapan alokasi anggaran.

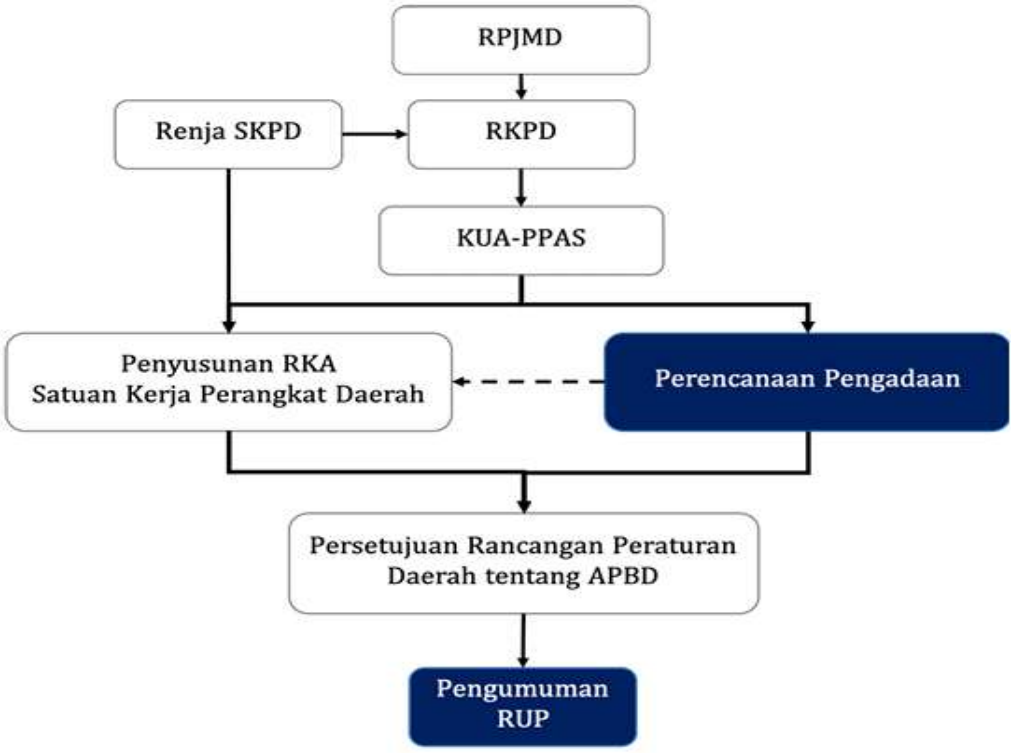
Gambar 11. Tahapan Penyusunan APBN



Sumber : Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017

Pada gambar 11, terlihat bahwa tahapan penyusunan perencanaan pengadaan yang menggunakan APBN dapat dimulai bersamaan dengan pembahasan RUU APBN dan Nota Keuangan, yang dilakukan pada bulan Juli dan Agustus pada tahun berjalan untuk pengadaan pada tahun berikutnya.

Gambar 12. Alur Perencanaan, Penganggaran dan Perencanaan Pengadaan APBD



Sumber : Peraturan Lembaga LKPP Nomor 11 Tahun 2021

Pada gambar 12 terlihat bahwa PPK melakukan penyusunan perencanaan pengadaan yang akan dituangkan ke dalam RUP setelah disepakatinya Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) antara kepala daerah dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui nota kesepakatan. Bersamaan dengan proses penyusunan perencanaan pengadaan, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun RKA-SKPD berdasarkan KUA, PPAS dan dokumen perencanaan pengadaan. Dokumen perencanaan pengadaan dituangkan dalam rancangan peraturan daerah tentang APBD dan selanjutnya akan dicantumkan dan diumumkan dalam RUP.

Gambar 13. Tahapan Penyusunan APBD



Sumber : Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019

Pada gambar 13, tahapan penyusunan perencanaan pengadaan yang menggunakan APBD, dapat dimulai bersamaan dengan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dilakukan pada bulan Oktober sampai November tahun berjalan untuk pengadaan tahun berikutnya.

Dalam menyusun perencanaan pengadaan, PA/PPK perlu memperhatikan hal-hal antara lain :

a). Mengalokasikan paling sedikit 40% (empat puluh persen) dari nilai anggaran belanja barang/jasa yang dikelolanya untuk penggunaan produk usaha kecil dan/atau koperasi dari hasil produksi dalam negeri,

b). Kewajiban penggunaan produk dalam negeri, termasuk rancang bangun dan perekayasaan nasional, apabila terdapat produk dalam

negeri yang memiliki penjumlahan nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) ditambah nilai Bobot Manfaat Perusahaan (BMP) paling sedikit 40% (empat puluh persen). Nilai TKDN dan BMP mengacu pada daftar inventarisasi barang/jasa produksi dalam negeri yang diterbitkan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan perindustrian

b. **Persiapan Pengadaan**

Persiapan pengadaan dapat dilaksanakan setelah RKA K/L disetujui oleh DPR atau RKA perangkat daerah disetujui oleh DPRD. Untuk PBJ yang pelaksanaan kontraknya harus dimulai pada awal tahun, persiapan pengadaan dan/atau pemilihan penyedia dapat dilaksanakan setelah penetapan pagu anggaran K/L atau persetujuan RKA perangkat daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Persiapan PBJ dilakukan oleh PPK meliputi: penetapan spesifikasi teknis/KAK, penyusunan dan penetapan Harga Perkiraan Sendiri (HPS), penyusunan dan penetapan rancangan kontrak; dan/atau penetapan uang muka, jaminan uang muka, jaminan pelaksanaan, jaminan pemeliharaan, sertifikat garansi, dan/atau penyesuaian harga. PPK juga melakukan reviu terhadap dokumen perencanaan PBJ terkait kewajiban untuk menggunakan produk usaha kecil serta koperasi dari hasil produk dalam negeri dengan nilai paling sedikit 40% (empat puluh persen) dari nilai anggaran belanja Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah.

c. **Persiapan Pemilihan**

Persiapan pemilihan dilakukan oleh Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan. Persiapan pemilihan dilaksanakan setelah Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan menerima permintaan pemilihan dari PPK yang dilampiri dokumen persiapan PBJ.

Persiapan pemilihan dilakukan salah satunya adalah reviu dokumen persiapan pengadaan yang didalamnya melakukan reviu spesifikasi teknis/KAK untuk memastikan bahwa spesifikasi teknis/KAK telah menggunakan barang/jasa yang memiliki Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) yang mengacu pada daftar inventarisasi barang/jasa produksi dalam negeri, serta prioritas penggunaan PDN.

d. Proses Pemilihan

Proses pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan oleh Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan dan penyedia barang/jasa. Salah satu tahapan dalam proses pemilihan penyedia barang/jasa adalah evaluasi dokumen penawaran. Evaluasi dokumen penawaran pada pengadaan barang, dalam hal terdapat produk yang memiliki Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) + Bobot Manfaat Perusahaan (BMP) paling rendah 40% (Empat puluh persen) maka produk dari luar negeri digugurkan. Untuk pengadaan dengan nilai paling sedikit di atas Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) diperhitungkan preferensi untuk produk yang memiliki TKDN paling sedikit 25% (Dua puluh Lima persen).

e. Pelaksanaan Kontrak

Pelaksanaan kontrak dilakukan oleh PA/KPA/PPK bersama dengan penyedia barang/jasa. Pelaksanaan kontrak dilakukan berdasarkan dokumen kontrak yang telah ditetapkan. Pejabat penandatangan kontrak dan penyedia barang/jasa wajib memeriksa kembali rancangan kontrak dan memastikan pemenuhan spesifikasi teknis/KAK terhadap penggunaan PDN dalam pelaksanaan kontrak.

f. Serah Terima

Setelah pekerjaan selesai sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam kontrak, penyedia barang/jasa mengajukan permintaan secara tertulis kepada pejabat penandatangan kontrak untuk penyerahan hasil pekerjaan. Sebelum dilakukan serah terima, pejabat penandatangan kontrak melakukan pemeriksaan terhadap hasil pekerjaan, yang dapat dibantu oleh konsultan pengawas atau tim ahli dan tim teknis. Pemeriksaan dilakukan terhadap kesesuaian hasil pekerjaan terhadap kriteria/spesifikasi yang tercantum dalam kontrak, salah satunya adalah memastikan pemenuhan penggunaan PDN sesuai yang ditetapkan pada dokumen perencanaan. Apabila dalam pemeriksaan hasil pekerjaan tidak sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam kontrak dan/atau cacat hasil pekerjaan, pejabat penandatangan kontrak memerintahkan penyedia barang/jasa untuk memperbaiki dan/atau melengkapi kekurangan pekerjaan.

B. Definisi Konsep

Berdasarkan uraian pada tinjauan pustaka, penggunaan PDN pada PBJ wajib dilaksanakan pada seluruh tahapan proses PBJ mulai dari perencanaan pengadaan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Dalam penelitian ini peneliti mengunakan konsep implementasi kebijakan model George C.Edwards III untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan penggunaan PDN pada tahapan proses PBJ yang dilaksankaan pada Sekretariat Daerah Kota Makassar. Aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi sebagai aspek implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu dengan yang lain terhadap kegiatan sebagai indikator pada setiap tahapan proses PBJ yang dilaksanakan oleh para pelaku pengadaan untuk membantu atau menghambat implementasi kebijakan penggunaan PDN pada PBJ pada Sekretariat Daerah Kota Makassar. Adapun konsep-konsep yang menjadi bahan analisis dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Produk dalam negeri adalah barang dan/atau Jasa, termasuk rancang bangun dan perekayasaan yang diproduksi atau dikerjakan oleh perusahaan yang berinvestasi dan berproduksi di Indonesia, menggunakan seluruh atau sebagian tenaga kerja warga negara Indonesia, dan prosesnya menggunakan bahan baku atau komponen yang seluruh atau sebagian berasal dari dalam negeri. PDN yang menjadi fokus analisis dalam penelitian adalah PDN yang ditetapkan dalam dokumen rencana PBJ.

2. Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa pada Sekretariat Daerah Kota Makassar yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya dimulai sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Mekanisme PBJ meliputi tahapan perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, persiapan pemilihan penyedia barang/jasa, proses pemilihan penyedia barang/jasa, pelaksanaan kontrak, dan serah terima. Adapun kegiatan yang menjadi fokus dan indikator pada mekanisme PBJ meliputi: Identifikasi penggunaan PDN pada tahapan perencanaan pengadaan, penetapan penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pengadaan, reviu penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pemilihan penyedia barang/jasa, evaluasi penggunaan PDN dalam dokumen penawaran pada tahapan pelaksanaan pemilihan, pemenuhan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan pelaksanaan kontrak, dan pemeriksaan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan serah terima. Pelaku pengadaan yang menjadi fokus dalam penelitian ini terdiri atas PA, KPA, PPK, PTK, Pejabat Pengadaan, dan Kelompok Kerja Pemilihan (Pokja Pemilihan) lingkup Sekretariat Daerah Kota Makassar.
3. Komunikasi (*communication*), konsep komunikasi mencakup aspek tranformasi informasi (*transmisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Komunikasi diartikan sebagai penyampaian dan pemahaman informasi kebijakan penggunaan PDN oleh para pelaku pengadaan dalam implementasi kebijakan

penggunaan PDN pada PBJ pada Sekretariat Daerah Kota Makassar. Komunikasi yang dimaksud mencakup komunikasi dalam identifikasi penggunaan PDN pada tahapan perencanaan pengadaan, komunikasi dalam penetapan penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pengadaan, komunikasi pada reviu penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pemilihan, komunikasi dalam evaluasi penggunaan PDN dalam dokumen penawaran pada tahapan pelaksanaan pemilihan penyedia barang/jasa, komunikasi dalam pemenuhan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan pelaksanaan kontrak, serta komunikasi pada pemeriksaan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan serah terima.

4. Sumber daya (*resources*), konsep sumber daya mencakup aspek sumber daya manusia dan anggaran dalam implementasi kebijakan penggunaan PDN pada PBJ. Sumber daya manusia adalah pelaku pengadaan yang terdiri atas PA, KPA, PPK, PPTK, Pejabat Pengadaan, dan Kelompok Kerja Pemilihan yang berperan pada PBJ pada Sekretariat Daerah Kota Makassar. Anggaran adalah anggaran/sumber dana yang ditetapkan dan disediakan dalam DPA Sekretariat Daerah Kota Makassar untuk penggunaan PDN pada PBJ pada Sekretariat Daerah Kota Makassar. Sumber daya yang dimaksud mencakup sumber daya dalam identifikasi penggunaan PDN pada tahapan perencanaan pengadaan, sumber daya dalam penetapan penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pengadaan,

sumber daya pada reviu penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pemilihan, sumber daya dalam evaluasi penggunaan PDN dalam dokumen penawaran pada tahapan pelaksanaan pemilihan penyedia barang/jasa, sumber daya dalam pemenuhan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan pelaksanaan kontrak, serta sumber daya pada pemeriksaan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan serah terima PBJ.

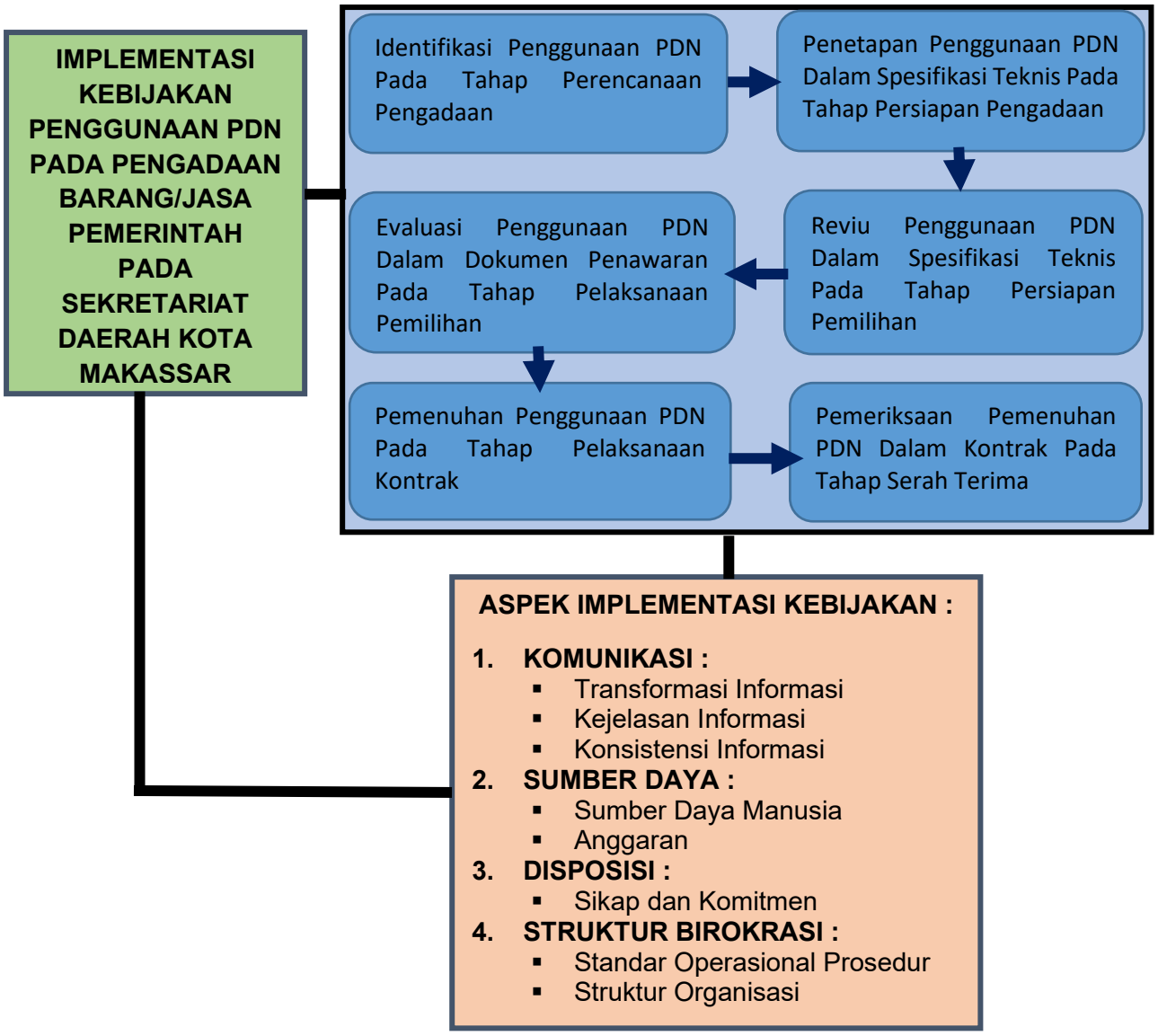
5. Disposisi (*dispotitions*), konsep disposisi mencakup aspek sikap dan komitmen dalam implementasi kebijakan penggunaan PDN pada PBJ pada Sekretariat Daerah Kota Makassar. Disposisi adalah tugas dan tanggung jawab para pelaku pengadaan sebagai personil implementor dalam melaksanakan PBJ guna mencapai tujuan kebijakan penggunaan PDN pada PBJ pada Sekretariat Daerah Kota Makassar. Disposisi yang dimaksud mencakup disposisi dalam identifikasi penggunaan PDN pada tahapan perencanaan pengadaan, disposisi dalam penetapan penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pengadaan, disposisi pada reviu penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pemilihan, disposisi dalam evaluasi penggunaan PDN dalam dokumen penawaran pada tahapan pelaksanaan pemilihan penyedia barang/jasa, disposisi dalam pemenuhan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan pelaksanaan kontrak, serta disposisi pada pemeriksaan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan serah terima.

6. Struktur birokrasi (*bureaucratic stucture*), konsep struktur birokrasi mencakup aspek mekanisme dan struktur organisasi. Mekanisme terkait perintah kerja terperinci dan tertulis atau Standar Operasional Prosedur (SOP) disertai struktur organisasinya yang diikuti dan dijalankan oleh para pelaku pengadaan dalam implementasi kebijakan penggunaan PDN pada PBJ pada Sekretariat Daerah Kota Makassar. SOP mencakup antara lain SOP perencanaan PBJ, SOP persiapan PBJ, SOP persiapan pemilihan penyedia, SOP pemilihan penyedia, SOP pengelolaan kontrak, dan SOP serah terima hasil pekerjaan. Struktur birokrasi yang dimaksud mencakup struktur birokrasi dalam identifikasi penggunaan PDN pada tahapan perencanaan pengadaan, struktur birokrasi dalam penetapan penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pengadaan, struktur birokrasi pada reviu penggunaan PDN dalam spesifikasi teknis pada tahapan persiapan pemilihan, struktur birokrasi dalam evaluasi penggunaan PDN dalam dokumen penawaran pada tahapan pelaksanaan pemilihan penyedia barang/jasa, struktur birokrasi dalam pemenuhan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan pelaksanaan kontrak, serta struktur birokrasi pada pemeriksaan penggunaan PDN dalam kontrak pada tahapan serah terima.

C. Kerangka Penelitian

Berdasarkan uraian pada definisi konsep, berikut bagan keterkaitan antar konsep dalam proses pelaksanaan penelitian sebagai kerangka pikir.

Gambar 14. Kerangka Penelitian



Sumber : Mekanisme Tahapan PBJ sesuai Peraturan LKPP No. 11 Tahun 2021 Tentang Pedoman Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dan Peraturan LKPP No. 12 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia.

Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III;