

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengadaan merupakan salah satu fungsi penting pada organisasi pemerintah, namun hingga saat ini kurang mendapatkan perhatian yang memadai. Fungsi pengadaan saat ini masih ditangani secara *ad-hoc* oleh panitia yang dibentuk dan bekerja secara temporer (tidak permanen). Sistem seperti ini memiliki banyak kelemahan dan berakibat pada rendahnya kinerja Pengadaan Barang/Jasa di instansi pemerintah pusat/daerah. Rendahnya kinerja pengadaan pada gilirannya berdampak buruk terhadap kinerja organisasi pemerintah termasuk layanan publik yang disediakan kepada masyarakat.

Dalam prakteknya, reformasi di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah, salah satu langkah reformis tersebut adalah melalui pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) yang independen, bebas intervensi dan berintegritas di setiap Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah/Institusi (K/L/D/I). Hal ini sejalan dengan amanat Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015, dimana pasal 14 dan pasal 130 ayat (1) mengamanatkan bahwa ULP wajib dibentuk K/L/D/I paling lambat Tahun Anggaran 2014.

Selanjutnya Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam merumuskan perencanaan dan pengembangan strategi, penentuan arah kebijakan serta

penyusun peraturan perundangan terkait pengadaan barang/jasa pemerintah, menerbitkan Peraturan Kepala LKPP Nomor 5 Tahun 2012 tentang ULP. Dengan diterbitkannya Peraturan Kepala LKPP Nomor 5 Tahun 2012 ini, maka secara organisasi ULP menjadi jelas tugas pokok dan fungsinya.

Beberapa hal yang menjadi perhatian utama di dalam Peraturan Kepala LKPP tersebut adalah :

1. Penegasan bahwa yang membentuk ULP adalah Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Pimpinan Institusi. Sehingga di daerah, tidak ada lagi ULP yang dibentuk oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), hal ini karena SKPD berada di bawah naungan Kepala Daerah.
2. ULP dapat berdiri sendiri atau melekat pada unit yang telah ada. Apabila berdiri sendiri, maka pembentukannya harus berpedoman pada peraturan perundangan yang mengatur kelembagaan pemerintah. Apabila melekat pada unit yang telah ada, maka dapat diintegrasikan kepada unit struktural yang secara fungsional melaksanakan tugas dan fungsi di bidang pengadaan barang/jasa.
3. Ada kepastian anggaran bagi ULP, yaitu seluruh pembiayaan kegiatannya disiapkan oleh K/L/D/I.
4. K/L/D/I dapat membentuk lebih dari 1 (satu) ULP dengan mempertimbangkan sebaran lokasi dan beban kerja, yaitu volume, besaran dana dan jenis kegiatan.
5. Khusus untuk kantor perwakilan/unit pelaksana teknis (UPT) yang tidak memiliki sumber daya untuk membentuk ULP atau tidak efektif membentuk

ULP sendiri, maka dapat menggunakan ULP terdekat atas persetujuan pimpinan K/L/D/I yang membentuk ULP dengan terlebih dahulu menandatangani Nota Kesepahaman dengan ULP terkait.

Kabupaten Dairi sendiri dalam mengimplementasikan peraturan perundangan terkait pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah, telah membentuk Tim Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) pada Tahun 2012. Selanjutnya melalui Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014, tanggal 15 Desember 2014 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi, masih bersifat menunjang penyelenggaraan pemerintah dan dalam pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah oleh ULP Kabupaten Dairi, diterbitkan setiap tahunnya Keputusan Bupati Dairi tentang Penetapan Keanggotaan Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kabupaten Dairi.

Pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Kabupaten Dairi yang dananya bersumber dari APBD/APBN sebelum terbentuknya ULP dilaksanakan di masing-masing SKPD, namun sekarang ULP Kabupaten Dairi keberadaannya melekat dan berkedudukan di Sub Bagian Pengendalian pada Bagian Pembangunan Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi, sejak tahun 2017 melayani 32 (tiga puluh dua) Perangkat Daerah di lingkungan Kabupaten Dairi.

ULP Kabupaten Dairi dalam pelaksanaannya meliputi 4 Kelompok Kerja (Pokja) yang terbagi atas :

1. Kelompok Kerja (Pokja) Konstruksi;
2. Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan Barang;

3. Kelompok Kerja (Pokja) Jasa Konsultansi;
4. Kelompok Kerja (Pokja) Jasa Lainnya.

Pelaksanaan pengadaan yang dilakukan di Kabupaten Dairi melalui ULP Kabupaten Dairi ini keseluruhan menggunakan sistem *e-procurement* atau Layanan Barang/Jasa Secara Elektronik (LPSE) dengan menggunakan aplikasi berbasis *web* yakni Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) yang disediakan oleh LKPP melalui LPSE Kabupaten Dairi.

Keberadaan ULP Kabupaten Dairi dalam proses pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Kabupaten Dairi sejauh ini sangat penting. Selain menjamin proses pengadaan barang/jasa pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga menjadi elemen penting dalam efisiensi dan efektivitas pelaksanaan APBD/APBN di Kabupaten Dairi yang melibatkan pemerintah sebagai pengguna barang/jasa, pihak swasta sebagai penyedia barang/jasa, dan masyarakat sebagai pihak penerima pemanfaat merupakan perwujudan nyata dari penerapan *good governance*.

Dalam proses pemilihan penyedia barang/jasa, ULP Kabupaten Dairi berinteraksi dengan melalui layanan teknologi informasi yang disebut dengan Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) dan Dalam sistem pengadaan ini interaksi langsung antara calon penyedia barang/jasa dengan ULP dibatasi seminimal mungkin. Calon penyedia barang/jasa bertemu langsung dengan ULP hanya pada tahap pembuktian kualifikasi pada proses pemilihan penyedia barang/jasa. Penyedia barang/jasa yang dinyatakan sebagai pemenang pada proses

pemilihan penyedia barang/jasa baru bisa bertemu dengan PPK pada saat penandatanganan kontrak.

Berdasarkan data dari ULP Pemerintah Kabupaten Dairi, pada Tahun Anggaran 2016 terdapat 284 paket lelang yang dilaksanakan oleh ULP, sedangkan INSTANSI yang memiliki paket pelelangan yang banyak adalah Dinas Pekerjaan Bina Marga dan Sumber Daya Air, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pertanian, Dinas Kebudayaan, Pariwisata Pemuda dan Olahraga.

Secara umum pelaksanaan pengadaan barang/jasa masih dirasa belum efisien dan transparan, karena adanya beberapa permasalahan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa, yaitu *Pertama*, kapasitas manajemen dan kelembagaan yakni kurangnya kapasitas dan integritas sumber daya manusia untuk mengelola pengadaan barang dan jasa. Hal ini sesuai kutipan informasi yang berasal dari media massa elektronik yang berjudul “Kecewa Penegakan Hukum di Dairi Tidak Beres” (<http://www.bongkarnews.com>).

Pemerintah Kabupaten Dairi telah melaksanakan *e-procurement* melalui Layanan Pengadaan Barang/Jasa Secara Elektronik (LPSE) sejak 5 tahun yang lalu, namun dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya kendala dari ULP dan penyedia yang ikut serta dalam pelelangan..

Sebelum dibentuk ULP, pelaksanaan pelelangan yang biasa dilakukan secara konvensional (manual) dan santai, tiba-tiba harus dilaksanakan dengan memakai internet secara terbuka dan transparan, dengan konsekuensi ketepatan waktu antara perencanaan dan pelaksanaan. Pelaksanaan *e-procurement* juga

membutuhkan pengetahuan bagi *user* tentang pemanfaatan teknologi informasi. Merencanakan, mengembangkan, dan mengimplementasikan kebijakan *e-procurement* dalam bentuk LPSE oleh ULP pada dasarnya adalah menjalankan sebuah manajemen transformasi (*change management*) yang cukup kompleks.

Turnip (2008:55) menyatakan bahwa kebanyakan orang yang sangat anti dengan perubahan (*people do not like to change*)¹. Dengan kata lain, konsep implementasi *e-procurement* tentunya disertai sebuah strategi transformasi yang baik dan efektif, terutama yang berkaitan dengan pemberian dan penawaran insentif-insentif baru, pembentukan struktur institusi yang mendukung lingkungan perubahan, penyiapan dana yang cukup, dan investasi untuk pengembangan keahlian dan kompetensi sumberdaya manusia (*implementor*) yang terlibat dan lain sebagainya. Karena pada dasarnya perubahan akan sangat erat berkaitan dengan hal-hal semacam struktur organisasi, manusia dan budaya, kebijakan dan prosedur, ketersediaan sumber daya, dan hal lainnya, maka beberapa prinsip pengelolaan perubahan harus dimengerti oleh para praktisi *e-procurement* (Turnip, 2008:31).

Kedua, adanya intervensi oleh penyelenggara negara dalam hal ini oknum anggota DPRD Kabupaten Dairi dalam pengadaan barang dan jasa di Kabupaten Dairi pada saat Sidang Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Dairi, menyatakan pada tanggal 21 April 2016 bahwa “Kepala Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Kabupaten Dairi Yang Mengatur Pemenang Tender/Lelang di Kabupaten Dairi”.

¹Turnip, Kaiman. 2008. *Perubahan Sikap Birokrat di Indonesia dalam Mengadopsi Information Technology dan e-Government*

Ketiga, belum optimalnya proses pengadaan barang dan jasa di Kabupaten Dairi. Proses pengadaan masih berjalan lambat sehingga menghambat proses pembangunan di Kabupaten Dairi yang mengakibatkan penyerapan anggaran di Kabupaten Dairi masih rendah sehingga Pemerintah menahan Dana Alokasi Umum Dairi. Hal ini sesuai dengan kutipan berita media massa elektronik yang berjudul “Pemerintah Menahan DAU Dairi”

(<http://www.medanbisnisdaily.com/2016/08/27>).

Beberapa permasalahan menunjukkan indikasi inefisiensi ataupun korupsi pada proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Oleh karena itu, layanan *e-procurement* yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi menjadi sebuah instrument pendekatan yang strategis untuk memecahkan permasalahan tersebut sehingga diharapkan secara cepat dapat memperbaiki kinerja pengadaan barang dan jasa pemerintah di Kabupaten Dairi.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, untuk itu penulis mengangkat judul penelitian ”Implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi” demi perbaikan ULP Kabupaten Dairi.

1.2. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi ?
2. Kendala apa saja yang mempengaruhi/menghambat pelaksanaan implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi.
2. Menjelaskan apa yang menjadi kendala/hambatan (regulasi, SDM, kultur, dan lain-lain) dalam pelaksanaan implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

1. Para birokrasi, dapat digunakan sebagai masukan dalam menentukan strategi melaksanakan implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014

tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi.

2. Para akademisi, sebagai referensi tambahan dalam mengkaji permasalahan yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi.
3. Bagi penulis :
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pengetahuan untuk penerapan teori-teori yang sudah didapatkan di bangku kuliah maupun dari buku-buku referensi yang ada;
 - b. Penelitian ini merupakan syarat untuk meraih gelar Magister Administrasi Publik pada Universitas Medan Area.
4. Khalayak umum, untuk memperkaya informasi yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2014 tentang Pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kabupaten Dairi.

1.5. Kerangka Pemikiran

Untuk mempermudah penulis dalam rangka penyusunan penelitian ini, maka dibutuhkan suatu landasan berfikir yang dijadikan sebagai pedoman menjelaskan masalah yang sedang disorot, pedoman tersebut disebut dengan kerangka teori.

Menurut Setiawan Djuharie, telaah kepustakaan berisi tentang hasil telaah terhadap teori dan hasil penelitian terdahulu yang terkait. Telaah ini biasa dalam arti membandingkan, mengkontraskan atau meletakkan tempat kedudukan

masing-masing dalam masalah yang sedang diteliti, dan pada akhirnya menyatakan posisi atau pendirian peneliti disertai dengan alasan-alasannya. Telaah ini diperlukan karena tidak ada penelitian empirik tanpa di dahului telaah kepustakaan.

Untuk mempermudah pembahasan dan menganalisa permasalahan yang dihadapi, maka peneliti membuat sebuah kerangka pemikiran yang sesuai dengan masalah yang dibahas sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan adalah salah satu kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasara dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kegiatan.
2. Unit Layanan Pengadaan (ULP) adalah unit organisasi pemerintah yang berfungsi melaksanakan pengadaan barang/jasa di Kementrian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang bersifat permanen, dapat berdiri sendiri atau melekat pada unit yang sudah ada untuk mewujudkan pengadaan barang/jasa.
3. Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) / Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa.

4. Komunikasi sangat menentukan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik.
5. Sumber daya terdiri dari : sumber daya manusia seperti staf (pelaksana yang merupakan sumber daya yang paling utama dan menentukan dalam pelaksanaan kegiatan), informasi (segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan suatu kebijakan), wewenang (otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik), fasilitas (sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan publik, dan sumber dana (anggaran yang tersedia untuk mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan publik).
6. Disposisi merupakan sikap dari para pelaksana kebijakan tentang pelaksanaan suatu kebijakan publik.
7. Struktur Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan menentukan koordinasi yang baik.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka berpikir, hipotesis, defenisi konsep, defenisi operasional, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini secara umum berisikan tinjauan secara teori pembentukan organisasi dan kebijakan publik.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini secara umum berisikan bentuk penelitian, lokasi penelitian, populasi dan sampel, tehnik pengumpulan data, skala pengukuran dan isntrumen penelitian, serta analisa data, dan pengujian hipotesis.

BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN HASIL

PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan gambaran umum lokasi penelitian dan hasil penelitian serta pembahasan terhadap data yang diperoleh terhadap interprestasi data.

BAB VI PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran penulis mengenai hasil penelitian yang telah dilakukan.