

**DINAMIKA PELAKSANAAN DANA SWAKELOLA DI DINAS  
PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG  
KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk  
Memperoleh Gelar Magister Sains**



**OLEH :**

**NAMA : ROMI KELANA HARAHAP**  
**NOMOR MAHASISWA : 197122103**  
**BIDANG KAJIAN UTAMA : ADMINISTRASI PUBLIK**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU  
2021**

**DINAMIKA PELAKSANAAN DANA SWAKELOLA DI DINAS  
PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG  
KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk  
Memperoleh Gelar Magister Sains**



**OLEH :**

**NAMA : ROMI KELANA HARAHAP**  
**NOMOR MAHASISWA : 197122103**  
**BIDANG KAJIAN UTAMA : ADMINISTRASI PUBLIK**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU  
2021**

**DINAMIKA PELAKSANAAN DANA SWAKELOLA DI  
DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG  
KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU**

TESIS

Oleh :

**ROMI KELANA HARAHAP**

**NPM : 197122103**

**TIM PENGUJI**

Ketua

Sekretaris

  
Dr. Annisa Mardatillah, S.Sos., M.Si.

  
Dr. Rendi Prayuda, S.IP., M.Si.

Anggota

Anggota

  
Dr. H. Moris Adidi Yogya, S.Sos., M.Si.

  
Dr. H. Panca Setyo Prihatin, S.IP., M.Si.

Mengetahui  
Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Islam Riau

  
Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum.

DINAMIKA PELAKSANAAN DANA SWAKELOLA DI DINAS  
PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG  
KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU

TESIS

Nama : ROMI KELANA HARAHAP  
NPM : 197122103  
Program Studi : Administrasi Publik

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing.

Pembimbing I Pekanbaru, 25 / NOV 2021

  
Dr. Annisa Mardatillah, S.Sos., M.Si.

Pembimbing II Pekanbaru, 25 / Nov 2021

  
Dr. Rendi Prayuda, S.IP., M.Si.

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik  
Pascasarjana Universitas Islam Riau

  
Dr. H. Moris Adidi Yogia, S.Sos, M.Si.

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya mahasiswa Pascasarjana Universitas Islam Riau Program Studi Ilmu Administrasi peserta ujian konferehensif penelitian yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : ROMI KELANA HARAHAAP  
NPM : 197122103  
Jurusan : Ilmu Administrasi  
Program Studi : Administrasi Publik  
Jenjang Pendidikan : Strata Dua (S2)  
Judul Tesis : Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.

Atas naskah yang didaftarkan pada ujian konferehensif ini beserta seluruh dokumentasi persyaratan yang melekat padanya dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa, naskah tesis ini adalah benar hasil karya saya sendiri (tidak karya palagiat) yang saya tulis sesuai dan mengacu kepada kaidah – kaidah metode penelitian ilmiah dan penulisan karya ilmiah;
2. Bahwa, keseluruhan persyaratan administratif, akademik dan keuangan yang melekat padanya benar telah saya penuhi sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan;
3. Bahwa, apabila dikemudian hari ditemukan dan terbukti secara syah atau keseluruhan atas pernyataan butir dan butir 2 tersebut di atas, maka saya menyatakan bersedia menerima sanksi pembatalan hasil ujian konferehensif yang telah saya ikuti serta sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan yang ada.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Pekanbaru, 25 November 2021

Pelaku Pernyataan,





Kelana Harahap



# PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau  
Marpoyan Damai, Pekanbaru, Riau

## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 202/A-UIR/5-PPS/2021

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : **ROMI KELANA HARAHAP**  
NPM : **197122103**  
Program Studi : **Ilmu Administrasi**

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 04 November 2021 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, agar dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui  
Ketua Prodi Magister Ilmu Administrasi

Pekanbaru, 04 November 2021  
Staf Pemeriksa



Dr. H. M. H. Adidi Yogia, S.Sos., M.Si.

Meini Giva Putri, S.Pd.

Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip *meinigiva*

## Turnitin Originality Report

Processed on: 04-Nov-2021 12:12 WB  
ID: 1692697632  
Word Count: 28334  
Submitted: 1

Similarity Index	Similarity by Source
18%	Internet Sources: 19% Publications: 4% Student Papers: 4%

DINAMIKA PELAKSANAAN DANA SWAKELOLA DI DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU By Romi Kelana Harahap

5% match (Internet from 20-Mar-2020)  
<https://id.scribd.com/doc/266086395/profil-PU>

4% match (Internet from 25-Nov-2020)  
[http://repository.uin-suska.ac.id/12549/7/7.%20BAB%20II\\_2018149ADN.pdf](http://repository.uin-suska.ac.id/12549/7/7.%20BAB%20II_2018149ADN.pdf)

4% match (Internet from 30-Jul-2019)  
[http://repositori.uin-alaududin.ac.id/13582/1/Muh.%20Arsyad\\_70200113097.pdf](http://repositori.uin-alaududin.ac.id/13582/1/Muh.%20Arsyad_70200113097.pdf)

3% match (Internet from 26-May-2021)  
<http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/23090/BAB%20II.pdf?sequence=>

3% match (Internet from 06-Aug-2017)  
<http://repository.unpar.ac.id/bitstream/handle/123456789/2696/Cover%20-%20Bab%201%20-%202083114055sc-p.pdf?isAllowed=y&sequence=1>

DINAMIKA PELAKSANAAN DANA SWAKELOLA DI DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU TESIS Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Sains OLEH : NAMA NOMOR MAHASISWA BIDANG KAJIAN UTAMA : ROMI KELANA HARAHAP : 197122103 : ADMINISTRASI PUBLIK PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU PEKANBARU 2021 82 DINAMIKA PELAKSANAAN DANA SWAKELOLA DI DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU ABSTRAK Oleh ROMI KELANA HARAHAP Kegiatan konstruksi yang dilaksanakan secara swakelola dalam pelaksanaannya mengalami beberapa permasalahan diantaranya ketidakmampuan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidakmampuan pegawai Dinas PUPR dalam mengelola pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan. Terlebih ketidakmampuan pegawai dalam menghandle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Adapun indikator penelitian adalah Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Tipe penelitian adalah deskriptif kualitatif. Jumlah informan penelitian adalah 10 orang dengan Kepala Dinas PUPR sebagai key informan. Teknik pengumpulan data dengan wawancara serta analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data dalam situs yang dikembangkan oleh Miles Huberman. Hasil Penelitian diketahui Implementasi Kebijakan Dana Swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan berada pada kategori kurang terimplementasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau berada pada kategori kurang terimplementasi terutama pada indikator sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Adapun saran dalam penelitian ini adalah diharapkan kepada Diharapkan kepada Pemerintah untuk membuat kebijakan yang mengatur secara khusus mengenai dana swakelola dan juga SOP yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan dana swakelola sehingga tujuan yang diharapkan dapat terlaksana dengan efektif dan efisien. Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan, Dana dan Swakelola. DYNAMICS OF IMPLEMENTATION OF SWAKE-MANAGEMENT FUNDS AT THE DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS AND SPATIAL PLANNING OF PELALAWAN REGENCY, RIAU PROVINCE ABSTRACT By ROMI KELANA HARAHAP Construction activities carried out independently in their implementation experienced several problems, including the inability of the PUPR Service to manage the implementation of self-management due to the inability of the PUPR Office employees to manage the relatively large number of jobs, while office work which is the main main task must also be carried out. Moreover, the inability of employees to handle the budget that will be used in the implementation of self-management, the budget in the implementation of self-management is quite large, but the budget from the government can only be disbursed by 30% of the total budget provided and the rest can only be disbursed when the work has been completed, while field conditions require costs in the implementation process. The research indicators are Communication, Resources, Disposition and Bureaucratic Structure. The type of research is descriptive qualitative. The number of research informants was 10 people with the Head of the PUPR Service as the key informant. Data collection techniques with interviews and data analysis in this study used data analysis techniques on the site developed by Miles Huberman. The results of the study revealed that the implementation of the Self-Management Fund Policy at the PUPR Service of Pelalawan Regency was in the less implemented category. This study concludes that the implementation of the Self- Management Fund Policy at the Department of Public Works and Spatial Planning, Pelalawan Regency, Riau Province, is in the category of under- implemented, especially on indicators of resources, disposition and bureaucratic structure. The suggestions in this study are expected to be expected for the Government to make policies that specifically regulate self-managed funds and also SOPs that can be used as guidelines in the implementation of self-managed funds so that the expected goals can be carried out effectively and efficiently. Keywords: Implementation, Policy, Funds and Self-Management. BAB I PENDAHULUAN 1.1. Latar Belakang Penelitian ini adalah sebuah ilmu administrasi yang menganalisis tentang implementasi kebijakan dana swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh Barang dan Jasa oleh Kementerian, Lembaga, Satuan Kerja Perangkat Daerah, Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang dan Jasa. Dalam suatu instansi pemerintah atau perusahaan swasta pengadaan barang/jasa sangat mempengaruhi proses jalannya suatu instansi swasta maupun pemerintah dan keberhasilan suatu perusahaan. Untuk mendapatkan suatu barang atau jasa hasil yang maksimal harus melalui pengadaan barang terlebih dahulu. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa Pengadaan Barang /Jasa Pemerintah selanjutnya disebut Pengadaan Barang/ Jasa adalah kegiatan pengadaan Barang/ Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah pengganti Keputusan Presiden yang lama yaitu Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2006 tentang pedoman tata cara pengadaan barang/jasa pemerintah, merupakan upaya untuk membangun kembali landasan implementasi kebijakan pengadaan barang pemerintah

**SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

NOMOR : 149/KPTS/PPs-UIR/2021

TENTANG

**PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA  
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU ADMINISTRASI**

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang : 1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Administrasi PPS - UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama - nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
- Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 12 Tahun 2012 Tentang : Pendidikan Tinggi
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan.
6. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi.
7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
8. Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan : 1. Menunjuk :

No	Nama	Jabatan Fungsional	Bertugas Sebagai
1	Dr. Annisa Mardatillah, S.Sos., M.Si	Lektor	Pembimbing I
2	Dr. Rendi Prayuda, S.IP., M.Si	Lektor	Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : **ROMI KELAMA HARAHAAP**  
N P M : **197122103**  
Program Studi : **Ilmu Administrasi**  
Judul Tesis : **"IMPLEMENTASI DANA SWAKELOLA DI BIDANG BINA MARGA DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU".**

2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Administrasi dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Administrasi.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU

PADA TANGGAL : 03 Maret 2021



**Prof. Dr. H. Yusri Munaf, SH., M.Hum**

NIP. 195408081987011002

Tembusan disampaikan Kepada :

1. Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru  
2. Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Administrasi PPS UIR di Pekanbaru

## KATA PENGANTAR

**Assalamualaikum Wr. Wb**

Dengan mengucapkan Alhamdulillah, penulis merasa sangat bersyukur atas petunjuk dan penerangan yang telah diberikan Allah SWT, sehingga penulis dapat merampung penyelesaian Tesis ini yang berjudul **“Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau”** Shalawat dan salam penulis kirimkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah memberikan suritauladan dan pengajaran, sehingga terbukalah berbagai hikmah ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi umat manusia hingga akhir zaman.

Tesis ini adalah salah satu syarat yang harus penulis tempuh dalam meraih gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Administrasi Pascasarjana Universitas Islam Riau, dimana penulis menekuni ilmu pengetahuan untuk menambah wawasan penulisan tentang administrasi.

Pada kesempatan yang baik ini, tidak lupa penulis menyampaikan terima kasih yang setulus – tulusnya baik secara langsung maupun tidak langsung atas segala dukungan, bantuan, bimbingan, pengarahan, nasehat, dan pemikiran dari berbagai pihak selama proses studi dan juga selama proses penyusunan Tesis ini. Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar – besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Riau, Bapak Prof. Dr. H.Syafrinaldi, SH, MCL yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dalam menimba ilmu di Pascasarjana Universitas Islam Riau.

2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. H. Moris Adidi Yogya S.Sos.,M.Si selaku ketua Program Studi Ilmu Administrasi Pascasarjana Universitas Islam Riau,
4. Ibu Dr. Annisa Mardatillah, S.Sos, M.Si selaku dosen pembimbing I yang telah banyak memberikan masukan kepada penulis dan selalu mendukung, menyemangati serta mengingatkan penulis apabila lalai dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Bapak Dr. Rendi Prayuda, S.IP., M.Si,selaku dosen Pembimbing II, yang telah memberikan arahan dan bimbingan dengan sabar dan meluangkan waktu, tenaga dan fikiran serta selalu memotivasi dan juga mengingatkan penulis untuk menyelesaikan Tesis ini serta menyelesaikan studi tepat waktu.
6. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Ilmu Administrasi Pascasarjana Universitas Islam Riau yang dalam hal ini tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang mana telah mendidik dan memberikan dorongan serta arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
7. Seluruh staf, karyawan/ti Tata Usaha Pascasarjana Universitas Islam Riau dan serta Perpustakaan Pascasarjana dan Perpustakaan Universitas Islam Riau yang telah membantu penulis menyelesaikan administrasi mengenai surat menyurat dan keperluan penulis yang berhubungan dengan penyelesaian Tesis ini.

8. Keluarga tercinta yang selalu memberikan dukungan dan semangat dalam menyelesaikan Tesis ini.

Akhir kata penulis berharap semoga Tesis ini akan dapat bermanfaat dan semoga ilmu yang penulis peroleh berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta bagi Nusa dan Bangsa.

Wabillahaufikwalhidayah, wassalamualaikum Wr.Wb

Pekanbaru, 05 Oktober 2021  
Penulis

Romi Kelana Harahap



## DAFTAR ISI

<b>PENGESAHAN TESIS.....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1.Latar Belakang .....	1
1.2.Rumusan Masalah .....	15
1.3.Tujuan Penelitian .....	15
1.4.Manfaat Penelitian .....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS .....</b>	<b>17</b>
2.1. Tinjauan Pustaka .....	17
2.1.1. Konsep Administrasi Publik.....	17
2.1.2. Konsep Organisasi Publik .....	21
2.1.3. Konsep Manajemen Publik .....	23
2.1.4. Konsep Kebijakan .....	25
2.1.5. Konsep Implementasi Kebijakan.....	28
2.1.6. Konsep Efektivitas .....	34
2.1.7. Konsep Komunikasi .....	41
2.1.8. Konsep Pengadaan Barang dan Jasa .....	46
2.1.9. Konsep Swakelola .....	57
2.2. Kerangka Pemikiran.....	60
2.3. Penelitian Terdahulu .....	62
2.4. Konsep Operasional .....	69
2.5. Operasionalisasi Variabel.....	72
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>73</b>
3.1. Tipe Penelitian.....	73
3.2. Lokasi Penelitian .....	74
3.3. Informan Penelitian .....	74
3.4. Jenis dan Sumber Data .....	75
3.5. Teknik Pengumpulan Data.....	76
3.6. Teknik Analisa Data.....	78
3.7. Jadwal dan Waktu Kegiatan Penelitian.....	80
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>82</b>
4.1. Kabupaten Pelalawan .....	82

4.2. Gambaran Umum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan .....	85
--	----

<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>99</b>
5.1. Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.....	99
5.2. Faktor Penghambat dalam Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.....	155
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>165</b>
6.1. Kesimpulan.....	165
6.2. Saran.....	168
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>170</b>



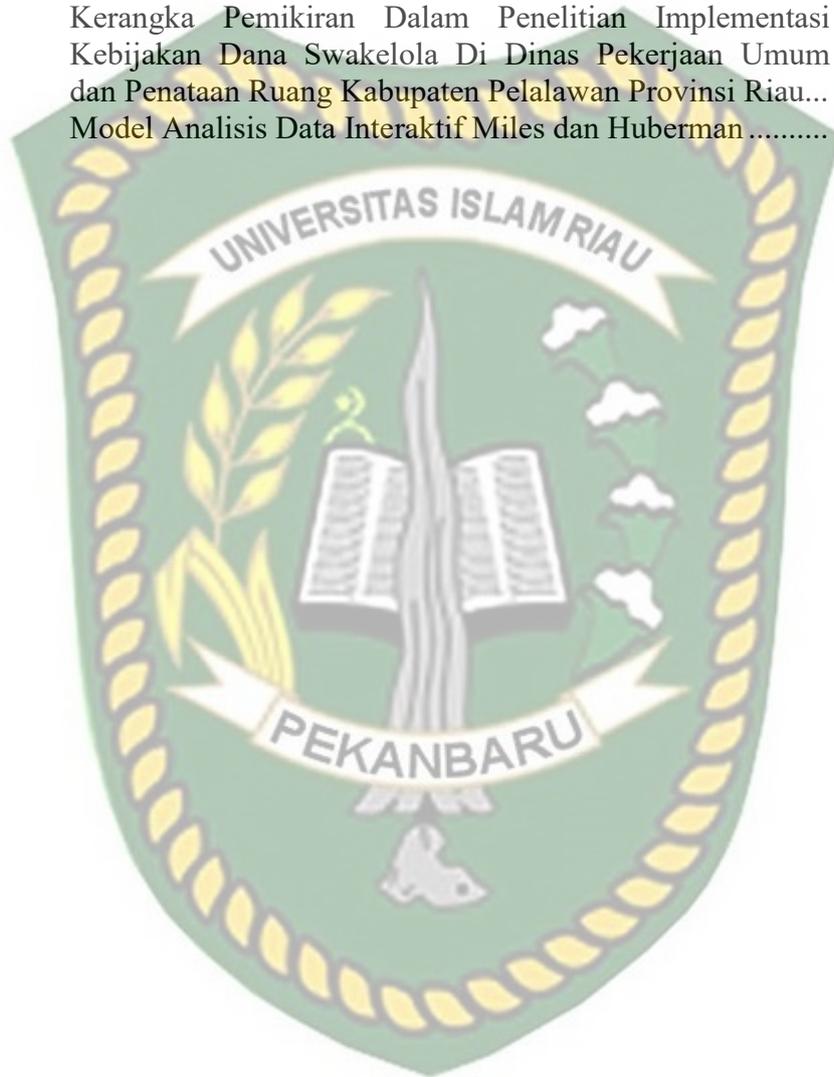
## DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
I.1	Rencana Kegiatan dan Realisasi Kinerja Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan 2020 .....	8
I.2	Rencana Program dan Indikator Kinerja Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan tahun 2018 - 2020. ....	12
II.1	Tabel Penelitian Terdahulu Terkait Judul Implementasi Kebijakan Dana Swakelola Di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau .....	63
II.2	Tabel Operasionalisasi Variabel Penelitian .....	72
III.1	Informan Penelitian .....	75
III.2	Jadwal Kegiatan Implementasi Kebijakan Dana Swakelola Di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.....	80



## DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
II.1	Kerangka Pemikiran Dalam Penelitian Implementasi Kebijakan Dana Swakelola Di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau...	62
III.1	Model Analisis Data Interaktif Miles dan Huberman .....	80



# DINAMIKA PELAKSANAAN DANA SWAKELOLA DI DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG KABUPATEN PELALAWAN PROVINSI RIAU

## ABSTRAK

Oleh

**ROMI KELANA HARAHAHAP**

Kegiatan konstruksi yang dilaksanakan secara swakelola dalam pelaksanaannya mengalami beberapa permasalahan diantaranya ketidaksanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidaksanggupan pegawai Dinas PUPR dalam memanager pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan. Terlebih ketidaksanggupan pegawai dalam menghandle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dcairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dcairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Adapun indikator penelitian adalah Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Tipe penelitian adalah deskriptif kualitatif. Jumlah informan penelitian adalah 10 orang dengan Kepala Dinas PUPR sebagai key informan. Teknik pengumpulan data dengan wawancara serta analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data dalam situs yang dikembangkan oleh Miles Huberman. Hasil Penelitian diketahui Implementasi Kebijakan Dana Swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan berada pada kategori kurang terimplementasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau berada pada kategori kurang terimplementasi terutama pada indikator sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Adapun saran dalam penelitian ini adalah diharapkan kepada Diharapkan kepada Pemerintah untuk membuat kebijakan yang mengatur secara khusus mengenai dana swakelola dan juga SOP yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan dana swakelola sehingga tujuan yang diharapkan dapat terlaksana dengan efektif dan efisien.

**Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan, Dana dan Swakelola.**

**DYNAMICS OF IMPLEMENTATION OF SWAKE-MANAGEMENT FUNDS AT  
THE DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS AND SPATIAL PLANNING OF  
PELALAWAN REGENCY, RIAU PROVINCE**

**ABSTRACT**

**By**

**ROMI KELANA HARAHAP**

*Construction activities carried out independently in their implementation experienced several problems, including the inability of the PUPR Service to manage the implementation of self-management due to the inability of the PUPR Office employees to manage the relatively large number of jobs, while office work which is the main main task must also be carried out. Moreover, the inability of employees to handle the budget that will be used in the implementation of self-management, the budget in the implementation of self-management is quite large, but the budget from the government can only be disbursed by 30% of the total budget provided and the rest can only be disbursed when the work has been completed, while field conditions require costs in the implementation process. The research indicators are Communication, Resources, Disposition and Bureaucratic Structure. The type of research is descriptive qualitative. The number of research informants was 10 people with the Head of the PUPR Service as the key informant. Data collection techniques with interviews and data analysis in this study used data analysis techniques on the site developed by Miles Huberman. The results of the study revealed that the implementation of the Self-Management Fund Policy at the PUPR Service of Pelalawan Regency was in the less implemented category. This study concludes that the implementation of the Self-Management Fund Policy at the Department of Public Works and Spatial Planning, Pelalawan Regency, Riau Province, is in the category of under-implemented, especially on indicators of resources, disposition and bureaucratic structure. The suggestions in this study are expected to be expected for the Government to make policies that specifically regulate self-managed funds and also SOPs that can be used as guidelines in the implementation of self-managed funds so that the expected goals can be carried out effectively and efficiently.*

**Keywords: Implementation, Policy, Funds and Self-Management.**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh Barang dan Jasa oleh Kementerian, Lembaga, Satuan Kerja Perangkat Daerah, Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang dan Jasa. Dalam suatu instansi pemerintah atau perusahaan swasta pengadaan barang/jasa sangat mempengaruhi proses jalannya suatu instansi swasta maupun pemerintah dan keberhasilan suatu perusahaan. Untuk mendapatkan suatu barang atau jasa hasil yang maksimal harus melalui pengadaan barang terlebih dahulu.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa Pengadaan Barang /Jasa Pemerintah selanjutnya disebut Pengadaan Barang/ Jasa adalah kegiatan pengadaan Barang/ Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah pengganti Keputusan Presiden yang lama yaitu Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2006 tentang pedoman tata cara pengadaan barang/jasa pemerintah, merupakan upaya untuk membangun kembali landasan implementasi kebijakan pengadaan barang pemerintah sebagai untuk meningkatkan efisiensi, semangat berkompetisi serta pemberdayaan masyarakat yang profesional.

Dalam suatu instansi baik di pemerintahan atau swasta pasti memiliki harta kekayaan yang berupa barang - barang inventaris. Barang yang digunakan untuk menyelesaikan dan menunjang pekerjaan yang ada di dalam suatu instansi atau lembaga tersebut.

Pada hakekatnya setiap instansi menghendaki tercapainya tujuan dan sasaran yang telah digariskan secara efektif dan efisien. Untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut mutlak diperlukan adanya administrasi perbekalan yang didalamnya terdapat beberapa fungsi untuk dilaksanakan secara baik dan saling berkaitan.

Untuk memenuhi inventarisnya instansi negeri atau pemerintah dibiayai oleh negara yang diambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah atau Anggaran Pendapatan Belanja Negara, karena hal tersebut diatur guna tercapainya efisiensi dan efektifitas. Pengadaan merupakan salah satu fungsi perbekalan yang mencakup kegiatan pembelian barang bekal yang ditentukan, sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan, serta penyerahan dari barang dimana dan kapan yang disesuaikan dengan ketentuan – ketentuan yang berlaku.

Pekerjaan konstruksi berdasarkan Undang – Undang Jasa Konstruksi (UUJK) Nomor 18 Tahun 1999 pasal 1 ayat (2) adalah keseluruhan atau sebagian rangkaian kegiatan perencanaan dan/atau pelaksanaan beserta pengawasan yang mencakup arsitektural, sipil, mekanikal, elektrikal dan tata lingkungan masing – masing beserta kelengkapannya untuk mewujudkan suatu bangunan atau bentuk fisik lain. Menurut Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah pasal 1 ayat (30) pekerjaan konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian

kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan. Sedangkan menurut (Widiasanti, 2013) proyek konstruksi merupakan proyek yang berkaitan dengan pembangunan suatu bangunan dan infrastruktur yang umumnya mencakup pekerjaan pokok yang termasuk dalam bidang teknik sipil dan arsitektur.

Dalam pelaksanaan suatu proyek, khususnya proyek konstruksi pemerintah, terdapat beberapa pihak yang terlibat. Pihak yang menawarkan jasa untuk melakukan pekerjaan pembangunan dikenal dengan istilah penyedia jasa, sedangkan pihak yang memberikan tugas disebut dengan pengguna jasa (Owner). Kedua istilah tersebut sama – sama memiliki tugas dan tanggung jawab masing – masing dalam melaksanakan kewajibannya.

Pengadaan barang/ jasa pemerintah menurut Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah pada pasal 4 yaitu pengadaan barang / jasa khususnya bertujuan untuk :

1. Menghasilkan barang/jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, diukur dari aspek kualitas, kuantitas, waktu, biaya, lokasi dan penyedia.
2. Meningkatkan penggunaan produk dalam negeri.
3. Meningkatkan peran serta usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi.
4. Meningkatkan peran pelaku usaha nasional
5. Mendukung pelaksanaan penelitian dan pemanfaatan barang/jasa hasil penelitian
6. Meningkatkan keikutsertaan industry kreatif

7. Mewujudkan pemerataan ekonomi dan memberikan perluasan kesempatan berusaha
8. Meningkatkan pengadaan berkelanjutan.

Sedangkan Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah khususnya pada pasal 6 dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui penyedia barang/jasa dan melalui swakelola. Dalam pemilihan penyedia barang/jasa bisa dilakukan dengan empat metode yaitu pelelangan umum, pelengangan terbatas, pemilihan langsung dan penunjukkan langsung. Sedangkan swakelola itu sendiri adalah kegiatan pengadaan barang/jasa dimana pekerjaannya direncanakan, dikerjakan dan/atau diawasi sendiri oleh Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Institusi/ (K/L/D/I) sebagai penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain dan/atau kelompok masyarakat.

Berdasarkan pada pasal 17 menyatakan bahwa kriteria barang/jasa yang dapat diadakan melalui swakelola meliputi :

1. Barang/jasa yang dilihat dari segi nilai, lokasi, dan/atau sifatnya tidak diminati oleh Penyedia;
2. Penyelenggaraan pendidikan dan/atau pelatihan, kursus, penataran, seminar, lokakarya atau penyuluhan;
3. Barang/jasa yang dihasilkan oleh usaha ekonomi kreatif dan budaya dalam negeri untuk kegiatan pengadaan festival, parade seni/budaya.
4. Sensus, survey, pemrosesan/pengolahan data, perumusan kebijakan publik, pengujian laboratorium dan pengembangan system, aplikasi, tata kelola atau standar mutu tertentu.

5. Barang/jasa yang masih dalam pengembangan sehingga belum dapat disediakan atau diminati oleh penyedia
6. Barang/jasa yang dihasilkan oleh organisasi kemasyarakatan, kelompok masyarakat, atau masyarakat.
7. Barang/jasa yang pelaksanaan pengadaannya memerlukan partisipasi masyarakat.

Jenis – jenis barang/jasa yang pengadaannya dapat dilakukan melalui swakelola yaitu pekerjaan yang telah memenuhi kriteria berdasarkan pada ketentuan pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012. Adapun jenis pekerjaan yang dimaksud, adalah sebagai berikut :

1. Pekerjaan untuk meningkatkan kemampuan teknis Sumber Daya Manusia (SDM)
2. Pekerjaan yang operasi dan pemeliharaannya memerlukan partisipasi langsung masyarakat setempat.
3. Pekerjaan yang tidak diminati oleh Penyedia Barang/ Jasa
4. Pekerjaan yang secara rinci/detail tidak dapat dihitung / ditentukan terlebih dahulu
5. Penyelenggaraan diklat, kursus, penataran, seminar, lokakarya atau penyuluhan
6. Pekerjaan untuk proyek percontohan dan survey yang bersifat khusus
7. Pekerjaan survey, pemrosesan data, dan pengembangan system
8. Pekerjaan yang bersifat rahasia bagi K/L/D/I yang bersangkutan
9. Pekerjaan industry kreatif, inovatif dan budaya dalam negeri
10. Penelitian dan pengembangan dalam negeri

11. Pekerjaan pengembangan industry pertahanan, industry alutsista dan industry almatsis dalam negeri.

Proyek kontruksi yang ada di daerah umumnya ditangani dengan cara swakelola meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Penanganan kegiatan swakelola tersebut bisa dilakukan oleh K/L/D/I penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain maupun sekelompok masyarakat. Ini sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang pengadaan barang/jasa pasal 26.

Sehubungan dengan telah dilaksanakannya otonomi daerah yang diatur menurut Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, maka suatu daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri serta diberikan hak otonom untuk mengelola potensi dan sumber daya yang dimiliki daerah.

Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia adalah kementrian dalam pemerintah Indonesia yang membidangi urusan pekerjaan umum dan perumahan rakyat yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat. Tugas utama Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia salah satunya yaitu untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara dalam rangkat terwujudnya infrastruktur pekerjaan umum dan perumahan rakyat yang handal dalam mendukung Indonesia yang lebih maju. Sangat diharapkan dengan adanya pengadaan barang diharapkan agar fungsi dari Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dapat terwujud dengan baik sesuai dengan fungsi yang ada.

Pengadaan barang atau jasa dalam suatu instansi komersial maupun pemerintah memiliki prosedur dari mulai perencanaan, penyeleksian barang, sampai barang tersebut dicairkan oleh bagian pengadaan barang dalam suatu instansi pemerintah atau perusahaan swasta pengadaan barang/jasa sangat mempengaruhi proses jalannya suatu instansi swasta maupun pemerintah dan keberhasilan suatu perusahaan, mendapatkan suatu barang atau jasa hasil yang maksimal harus melalui pengadaan barang terlebih dahulu.

Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah pengganti Keputusan Presiden yang lama yaitu Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman tata cara pengadaan barang / jasa pemerintah, merupakan upaya untuk membangun kembali landasan implementasi kebijakan pengadaan barang pemerintah sebagai bentuk untuk meningkatkan efisiensi, semangat berkompetisi serta pemberdayaan masyarakat yang professional. Pengadaan barang bagi suatu instansi pemerintah maupun swasta sangat dibutuhkan untuk menunjang kinerja agar terciptanya efisiensi maupun efektifitas dalam bekerja.

Kabupaten Pelalawan merupakan salah satu daerah di Provinsi Riau. Untuk merealisasikan pembangunan yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2016 – 2020, maka Kabupaten Pelalawan menerapkan pola swakelola. Salah satu contohnya yaitu dalam melaksanakan pemeliharaan rutin jalan, Kabupaten Pelalawan harus memiliki pola yang tepat dan disesuaikan dengan potensi serta sumberdaya yang dimiliki daerah dalam melaksanakan otonomi. Apakah pola penanganan dengan system swakelola sudah merupakan pola penanganan yang tepat dan lebih efisien dibandingkan dengan

system penyedia. Berikut ini dijelaskan mengenai tabel rencana dan realisasi kegiatan pada Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan.

**Tabel I.1 Rencana Kegiatan dan Realisasi Kinerja Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan 2020**

No	Indikator	Rencana Kegiatan	Realisasi Kegiatan	Persentase (%)
1	2	3	4	5
1	Pemeliharaan rumah dinas	10 unit	10 unit	100%
3	Pembangunan gedung sosial kemasyarakatan	13 unit	6 unit	46%
4	Jalan dalam kondisi baik	1800 m	1600 m	89%
5	Panjang drainase	1600 m	1000 m	62,5%
6	Pembangunan sarana dan prasarana olahraga	1 unit	1 unit	100%
7	Jaringan air bersih dan air minum	1 IPA	1 IPA	100%
8	Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan air	18 desa	18 desa	100%
9	Pengembangan distribusi air minum	4 desa/ tahun	4 desa / tahun	100%
10	Pemeliharaan sarana dan prasarana air minum	4 unit BPAB	4 unit BPAB	100%
11	Penataan lingkungan permukiman penduduk	10 desa	10 desa	100%
12	Pembangunan pasar desa	20 unit	10 unit	50%
13	Pembangunan rasarana dan prasarana rumah sederhana sehat	30 unit	20 unit	67%
14	Pembangunan sarana dan prasarana pemakaman	400 m, 3 Unit	251 m, 3 unit	63%
15	Pemeliharaan sarana dan prasarana pemakaman	9 lokasi	4 lokasi	11%
16	Penyusunan rencana detail tata ruang dan lingkungan	1 Dokumen	-	0%
17	Penyediaan prasarana dan sarana pengolahan persampahan	2 Kota	2 Kota	100%

No	Indikator	Rencana Kegiatan	Realisasi Kegiatan	Persentase (%)
1	2	3	4	5
18	Peningkatan operasi dan pemeriharaan sarana persampahan	2 Kota	2 Kota	100%
19	Penataan RTH	12 Kota	12 Kota	100%
20	Pemeliharaan RTH	3 Ha	3 Ha	100%

**Sumber : Renstra Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan, 2021**

Berdasarkan tabel diatas diketahui kegiatan yang dilaksanakan Dinas PUPR di tahun 2020 berjumlah 20 kegiatan, dan sampai akhir tahun 2020 belum semua kegiatan dapat terealisasi maksimal, masih ada kegiatan yang belum selesai bahkan ada kegiatan yang belum terlaksana sampai akhir tahun 2020.

Kegiatan konstruksi yang dilaksanakan secara swakelola dalam pelaksanaannya mengalami beberapa permasalahan. Berdasarkan hasil observasi awal penulis kepada pihak yang pernah terlibat pada proyek konstruksi dimana pengerjaannya dilaksanakan secara swakelola banyak terdapat kendala yang dihadapi baik fisik maupun non fisik. Adapun mekanisme pelaksanaan swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan adalah sebagai berikut :

1. Pimpinan daerah baik itu Lurah, Kepala desa/ RT/RW mengirimkan surat kepada Kepala Dinas PUPR mengenai adanya kerusakan jalan, jembatan serta sarana dan prasarana di wilayahnya.
2. Kepala Dinas PUPR menerima surat tersebut, dan mendisposikannya ke Bidang Bina Marga.
3. Selanjutnya kepala bidang bina marga memberikan tugas kepada PPK atau kasi Bina Marga untuk menyelesaikan permasalahan mengenai keluhan tersebut dengan menggunakan anggaran APBD yang telah

diperuntukkan untuk perbaikan sarana dan prasarana, jalan dan jembatan.

Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan swakelola menggunakan swakelola tipe I yaitu swakelola yang direncanakan, dilaksanakan dan diawasi oleh Kementerian / Lembaga / Perangkat Daerah penanggung jawab anggaran dan ditetapkan oleh PA/KPA. Dalam pelaksanaan swakelola tipe I meliputi :

1. Pada swakelola Tipe I PA/KPA dapat menggunakan pegawai Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah lain dan/ atau tenaga ahli.
2. Penggunaan tenaga ahli tidak boleh melebihi 50% (lima puluh persen) dari jumlah tim pelaksana.
3. Dalam hal dibutuhkan Pengadaan Barang/Jasa melalui penyedia, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah.

Sedangkan kondisi dilapangan berdasarkan hasil observasi awal peneliti menemukan ketidakanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidakanggupan pegawai Dinas PUPR dalam memanage pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan. Terlebih ketidakanggupan pegawai dalam mengelola anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Hal tersebut yang

membuat swakelola belum efektif diterapkan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan, dikarenakan belum adanya peraturan bupati yang mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan swakelola sehingga memperlambat pelaksanaan swakelola di Kabupaten Pelalawan.

Hasil observasi awal penulis tersebut sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Yuli Hapiah tahun 2011 dengan judul Analisis Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik (*E-Procurement Government*) di Provinsi Jawa Barat yang menyatakan bahwa pelaksanaan dalam kebijakan e-procurement di Provinsi Jawa Barat masih belum memadai ditinjau dari aspek kualitas maupun kuantitas. Data sekunder yang ada menunjukkan bahwa kuantitas sumber daya manusia, khususnya terkait dengan sumber daya aparatur yang telah bersertifikat pengadaan barang dan jasa, masih terbatas jumlahnya. Sementara kuantitas dan frekuensi pekerjaan terkait pengadaan barang dan jasa, dari waktu ke waktu terus meningkat. Selain itu jumlah pelaksana teknis dilingkungan Dinas Kominfo yang melaksanakan aktifitas *e-procurement* juga belum memadai. Hal itu ditunjukkan oleh jumlah trainer yang terbatas dan masih dirangkap oleh pegawai yang ada di lingkungan kerja Balai LPSE dan Dinas Kominfo. Demikian juga tenaga verifikatur, teknisi dan helpdesk yang jumlahnya pun belum mencukupi secara ideal untuk melaksanakan beban kegiatan yang ada terkait dengan *e-procurement*. Dengan kondisi sumber daya aparatur tersebut maka optimalisasi dan efektifitas pelaksanaan kebijakan *e-procurement* menjadi relative terganggu dan berbagai pekerjaan terkait pengadaan barang jasa secara elektronik dapat tidak terlaksana secara efektif.

Dari hasil penelitian terdahulu tersebut, dapat diketahui bahwa hampir setiap instansi menemukan permasalahan dalam pelaksanaan swakelola pengadaan barang dan jasa. Pada Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan salah satu kendala yang dihadapi pada pelaksanaan fisik yaitu terlambat dikeluarkannya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis berdampak pada sempitnya waktu pelaksanaan dan kendala pada pelaksanaan pekerjaan non fisik salah satunya yaitu terlalu rumitnya administrasi pekerjaan swakelola. Namun di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan yang awalnya seluruh kegiatan dikerjakan menggunakan penyedia barang/jasa atau dengan pihak kedua, saat ini dikerjakan secara swakelola oleh instansi sendiri. Hal tersebut dilakukan oleh Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan tujuannya adalah untuk menjamin tersedianya barang, selain itu juga berguna untuk mencegah instansi dari kemungkinan yang tidak diinginkan seperti pemborosan, kerugian dan kecurangan. Berikut dijelaskan mengenai rencana program kegiatan dan indikator kinerja Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan:

**Tabel I.2 Rencana Program dan Indikator Kinerja Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan tahun 2018 - 2020**

No	Indikator Kinerja	Realisasi Kinerja (Rp. Juta)		
		2018	2019	2020
1	2	3	4	5
1	Program Pemetaan Kawasan Kumuh	11.000	7.625	13.725
2	Program percepatan pembangunan sanitasi permukiman	12.000	12.500	15.500
3	Program RTH Pertamanan	13.939	10.754	18.081
4	Program pembangunan jalan dan jembatan	84.200	213.600	234.280
5	Program rehabilitasi jalan dan jembatan	5.000	5.000	5.000
6	Program pembangunan gedung pemerintahan	41.061	44.361	6.208

No	Indikator Kinerja	Realisasi Kinerja (Rp. Juta)		
		2018	2019	2020
1	2	3	4	5
7	Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya	11.050	11.040	10.800
8	Program pengendalian banjir	9.600	4.550	7.000
9	Program pembangunan turap/taludi bonjong	2.800	6.300	2.800
10	Program pengembangan kinerja pengelolaan air bersih	14.495	32.551	27.685
11	Program penataan kawasan wisata bono	16.000	34.475	24.000
12	Program penataan kawasan teknopolitan	37.500	24.350	27.600
13	Program peningkatan sarana pendidikan masyarakat	1.000	3.000	0
14	Program pembangunan infrastruktur perkotaan	9.780	7.000	33.000

Sumber : Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan 2021.

Berdasarkan tabel diatas, diketahui jumlah kegiatan yang dilakukan secara swakelola dalam tiga tahun terakhir. Pada tabel tersebut diketahui bahwa jumlah anggaran yang diperuntukkan dalam pelaksanaan swakelola berbeda – beda setiap tahunnya sehingga hasil yang diperoleh juga berbeda – beda setiap tahunnya. Oleh sebab itu, ditemukan beberapa permasalahan mengenai program swakelola yang dilakukan oleh Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan yaitu sebagai berikut :

1. Dasar hukum yang mengatur proses pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak diatur oleh perangkat perundangan dengan tingkatan hukum yang cukup tinggi, sehingga menimbulkan dampak pada tingkat transparansi dan kejelasan perundangan tersebut.
2. Belum adanya peraturan Bupati yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan system swakelola di Kabupaten Pelalawan, sehingga dalam

pelaksanaannya masih mengacu pada peraturan presiden dan juga peraturan kepala LKPP.

3. Anggaran yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan hanya berupa administrative, bersifat tertulis dan bisa dicairkan apabila kegiatan sudah dilaksanakan, oleh sebab itu staf pelaksana program swakelola tidak ada yang mampu menanggulangi anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan pembangunan tersebut terlebih dahulu.
4. Belum adanya sosialisasi yang dilakukan dan ditujukan kepada tenaga administrator mengenai pelaksanaan swakelola, sehingga pegawai pelaksana banyak yang belum memahami apa yang harus dilakukan dalam pelaksanaan program swakelola ini, hal ini dikarenakan biasanya dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dilimpahkan kepada pihak penyedia, sekarang harus dikerjakan langsung oleh staf pelaksana.
5. Jumlah sarana dan prasarana pendukung dalam pelaksanaan swakelola masih belum memadai baik dari segi kualitas maupun kuantitas.
6. Belum adanya insentif yang diperuntukkan dalam pelaksana program swakelola sedangkan pekerjaan yang dilakukan melebihi dari beban tugas utama yang telah ditetapkan.

Melihat betapa banyaknya permasalahan kegiatan konstruksi yang dilaksanakan secara swakelola jika tidak ditangani dengan cepat dan tepat, maka akan berdampak negatif lebih besar kedepannya. Untuk itu diperlukan upaya – upaya penanganan agar permasalahan tersebut tidak terulang kembali pada masa yang akan datang. Berdasarkan permasalahan pada latar belakang diaras, maka tesis

ini mengangkat judul **“Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau”**.

### **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena – fenomena di atas, maka penPeliti merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau?
2. Apasaja faktor yang menghambat Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.
2. Untuk menganalisis faktor penghambat dalam Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan Manfaat, antara lain sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis. Hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Administrasi Publik, khususnya mengenai Administrasi Pembangunan.
2. Kegunaan Akademis. Hasil Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan kajian ilmiah dan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Selain itu dapat bermanfaat bagi lembaga – lembaga kajian lainnya yang juga mengkaji topik yang sama.
3. Kegunaan Praktis. Hasil penelitian ini dapat sebagai bahan literatur untuk semua yang memerlukan teori Efektifitas di lingkungan jurusan Ilmu Administrasi dan memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintahan khususnya Dinas PUPR dalam menjalankan tugasnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS

#### 2.1. Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1. Konsep Administrasi

Secara etimologis, sebagaimana yang dikemukakan oleh Syafri (2012;3) bahwa administrasi berasal dari bahasa latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti “membantu, melayani, atau memenuhi”, serta *administratio* yang berarti “pemberi bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan dan pemerintahan, pengelolaan”.

Betapa sempitnya pengertian dan pandangan pada administrasi. Namun seiring berjalannya waktu, ilmu administrasi semakin berkembang. Baik lokus maupun fokusnya.

Seperti yang dikatakan Ali (2013;19) pengertian administrasi secara terminologi apa yang disebut “Administrasi” adalah mengurus, mengatur, mengelola. Jika dibubuhi oleh awalan *pe-* dan akhiran *-an* pada setiap arti, maka semuanya mengandung maksud adanya keteraturan dan pengaturan sebab yang menjadi sasaran dari penguasaan, pengelolaan dan apalagi pengaturan adalah terciptanya keteraturan dalam susunan dan pengaturan dinamikanya.

Melalui pertimbangan rasio sangat dimungkinkan terbentuknya kerjasama guna mencapai tujuan yang ditetapkan bersama. Pemikiran inilah yang melandasi perumusan atas definisi administrasi sebagai kerja sama manusia yang didasarkan pada pertimbangan rasional guna mencapai tujuan bersama. Berdasarkan pemikiran itulah maka disimpulkan sebagai berikut : administrasi adalah kerja sama yang didasarkan pada esensi eksistensi manusia yang dilandasi moral atau etika dalam mencapai tujuan bersama.

Kata administrasi sudah sering kali kita dengar, tetapi dalam konotasi sempit yaitu kegiatan surat – menyurat atau kegiatan ketatausahaan. Menurut Kencana (2003:06) secara etimologis administrasi berasal dari kata “ad” dan “ministrate” yang berarti melayani, membantu, memenuhi, melaksanakan, menerapkan dan lain sebagainya. Dalam bahasa arab disebut yudabbiru yang artinya mengarahkan, melaksanakan, mengelola, menjalankan dan lainnya, sedangkan dalam bahasa Prancis disebut administer. Dari kata ini terbentuk kata benda yaitu administration dan kata sifat administratif yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan sebagai administration.

Menurut Kencana (2003:7) administrasi disebut sebagai ilmu bahkan kini menjadi suatu disiplin ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri karena memenuhi syarat yang diminta oleh suatu disiplin ilmu sebagai ilmu pengetahuan yang mandiri. Administrasi juga disebut sebagai seni karena di dalam administrasi juga dikenal berbagai cipta, rasa dan karsa seorang administrator. Administrasi memiliki seni merencanakan, seni membiayai, seni mengatur, seni mengurus, seni menyelenggarakan berbagai kegiatan baik rutin maupun insidental.

Menurut Handyaningrat (2002:2) dalam bukunya Pengantar Studi Ilmu administrasi dan Manajemen sebagai adalah “Administrasi secara sempit berasal dari kata Administratie (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat – mencatat, surat – menyurat, pembukuan ringan, ketik – mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).

Dari defenisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan catat – mencatat, surat –

menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal – hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

Administrasi dalam arti luas berasal dari kata *Administration* (bahasa Inggris) yang dikemukakan beberapa ahli dan dikutip oleh Handyaningrat (2002:2).

Administrasi dalam arti luas yaitu :

Leonard D. White dalam bukunya *Introduction to The Study of Public Administration* mengatakan : *Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale... etc.* (Adminstrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara, swasta, sipil, atau militer, usaha besar atau kecil, dan sebagainya).

Di dalam proses administrasi pada umumnya memerlukan dua orang atau lebih dan kelompok yang terdiri dari kelompok – kelompok yang berada dalam suatu negara, yang bekerja di bidang swasta, bidang sipil atau bidang militer yang bekerja sama dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya.

William H. Newman dalam bukunya *Administrative Action* mengemukakan bahwa : *“Administration has been defined as the guidance, and leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal.* (administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dari usaha – usaha kelompok individu – individu guna tercapainya tujuan bersama). “Definisi tersebut menjelaskan administrasi memerlukan sebuah tindakan yang dapat berupa bimbingan, kepemimpinan, pengawasan yang efektif yang merupakan fungsi – fungsi administrasi untuk mencapai suatu tujuan bersama yang sudah ditentukan.

Menurut Siagian (2008:7) mengatakan bahwa: “Administrasi negara merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. Menurut Kerlinger dalam Pasolong (2011:9) teori adalah serangkaian konstruk (konsep), batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan fokus hubungan dengan merinci hubungan – hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu. Sedangkan menurut Pasolong (2011:10) teori adalah pernyataan atau konsep yang teruji kebenarannya melalui riset.

Gie (2009:9) dalam bukunya administrasi perkantoran modern mengatakan bahwa : “Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.” Administrasi secara luas tersebut menjelaskan bahwa serangkaian kegiatan yang memerlukan proses kerjasama dan bukan merupakan hal yang baru karena dia telah timbul bersama – sama dengan timbulnya peradaban manusia.

Menurut Siagian (2008:2) mengatakan: “Administrasi adalah satu keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Jadi, dapat disimpulkan dari beberapa pengertian tentang administrasi oleh pendapat para ahli di atas bahwa pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu melalui suatu kerjasama di dalam suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

### 2.1.2. Organisasi

Organisasi merupakan salah satu unsur utama bagi kelompok orang yang bekerja sama mencapai tujuan tertentu karena organisasi merupakan wadah (tempat) pengelompokan orang dan pembagian tugas sekaligus tempat berlangsungnya berbagai macam aktivitas bagi pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya dengan komitmen tertentu.

Organisasi dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, oleh karena itu organisasi dapat dikatakan wadah kegiatan dari pada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya untuk mencapai tujuan. Di kegiatan itu orang-orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang “statis”, karena sekedar hanya melihat dari strukturnya. Di samping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat “Dinamis”.

Pengertian ini organisasi dilihat dari pada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan dari pada tata hubungan yang terjadi di dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun informal. Waldo yang dikutip oleh Silalahi (2003:124) menyatakan definisi organisasi adalah : “Organisasi adalah struktur hubungan-hubungan di antara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi”.

Adapun pengertian Organisasi menurut Weber yang dikutip oleh Thoha (2014:113) bahwa : “Organisasi merupakan suatu batasan-batasan tertentu (boundaries), dengan demikian seseorang yang melakukan hubungan interaksi dengan lainnya tidak atas kemauan sendiri. Mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu.”

Selain pengertian diatas menurut Siagian (2008; 96), hakikatnya organisasi itu dilihat dari dua sudut pandang. Pertama, organisasi dipandang sebagai “wadah” dan organisasi dipandang sebagai “proses”. Dimana ketika organisasi dipandang sebagai wadah maka organisasi merupakan tempat di mana kegiatan – kegiatan administrasi dan manajemen dijalankan. Kemudian ketika organisasi dipandang sebagai proses maka organisasi akan menyoroti interaksi antara orang – orang didalam organisasi itu.

Berikut ada dua belas prinsip organisasi menurut Siagian (2008; 97):

- a. Terdapat tujuan yang jelas
- b. Tujuan organisasi harus dipahami oleh setiap orang di dalam organisasi
- c. Tujuan organisasi harus diterima oleh setiap orang dalam organisasi
- d. Adanya kesatuan arah (*unity of direction*)
- e. Adanya kesatuan perintah (*unity of command*)
- f. Adanya keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab seseorang
- g. Adanya pembagian tugas (*distribution of work*)
- h. Struktur organisasi harus disusun sesederhana mungkin
- i. Pola dasar organisasi harus relative permanen
- j. Adanya jaminan jabatan (*security of tenure*)
- k. Imbalan yang diberikan pada setiap orang harus setimpal dengan jasa yang diberikan
- l. Penempatan orang yang sesuai dengan keahliannya (*the right man on the right place*)

Dua belas prinsip tersebut memiliki posisi paling urgen jika ingin siklus kehidupan organisasi berjalan dengan kualitas yang baik. Walau tidak diketahui apakah hasil akhir benar akan sangat ideal sesuai dengan target, namun setidaknya ketika semua lini organisasi mengikuti semua panduan/ *planning* dari awal secara teratur maka hasil yang diharapkan walaupun meleset dari perkiraan biasanya tidak begitu jauh dari target. Artinya, dengan semua atas organisasi yang sudah ada, seharusnya siklus kehidupan organisasi bisa diprediksi dengan analisisnya masing – masing.

### 2.1.3. Manajemen

Manajemen menurut Siagian (dalam Andry, 2015; 12) didefinisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan – kegiatan orang lain. Artinya dapat dikatakan bahwa manajemen merupakan inti dari administrasi karena memang manajemen merupakan alat pelaksana utama dari administrasi dengan perkataan lain administrasi dan manajemen tidak dapat dipisah – pisahkan, hanya kegiatan – kegiatannya yang dapat dibedakan. Apabila dilihat dari segi fungsional administrasi mempunyai dua tugas utama yaitu :

1. Menentukan tujuan menyeluruh yang hendak dicapai (*organizational goal*).
2. Menentukan kebijaksanaan umum yang mengakibatkan seluruh organisasi (*general and overall policies*).

Sebaliknya manajemen pada hakikatnya berfungsi untuk melakukan semua kegiatan – kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas – batas kebijaksanaan umum yang telah ditentukan pada tingkat administrasi. Fakta ini jelas menunjukkan bahwa manajemen merupakan aspek dari administrasi dan oleh karena itu administrasi lebih luas dari pada manajemen.

Sedangkan manajemen menurut Siagian (2008;5) bisa didefinisikan dari dua sudut pandang, yaitu sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan – kegiatan orang lain.

Manajemen pemerintahan (*Public Management*) menurut Ramto (dalam Waluyo, 2007; 119) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*Public Administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, manajemen pemerintah menurut Kristiadi (dalam Waluyo, 2007; 119), tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai kegiatan pemerintah yang mencakup berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya.

Selain itu, manajemen juga bisa didefinisikan dalam 3 perspektif menurut Riva'i dkk (2013;177).

- a. Menurut perspektif proses, manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain, dimana kegiatan diawasi dan diselenggarakan.
- b. Definisi dari perspektif kolektivitas orang, dari sudut ini manajemen diartikan sebagai kolektivitas orang yang melaksanakan pekerjaan – pekerjaan manajerial.
- c. Pengertian manajemen menurut perspektif seni dan ilmu. Manajemen sebagai seni merupakan pengimplementasian dari keterampilan – keterampilan dalam pengelolaan organisasi berdasarkan pengalaman – pengalaman yang ada dan bermanfaat. Sementara itu, manajemen sebagai ilmu terlihat dari penerapannya terhadap proses mengobservasi, mengumpulkan, dan menganalisis data, fenomena – fenomena, kejadian – kejadian, dan lain – lain kemudian diambil beberapa kesimpulan yang mendukung tujuan yang hendak dicapai.

Terkait dengan pengertian manajemen yang dilihat dari 3 perspektif di atas, desa sebagai organisasi publik yang berada di tingkat terendah dalam struktur organisasi publik, juga membutuhkan definisi tersebut dalam implementasinya secara menyeluruh.

#### 2.1.4. Konsep Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick dalam Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai 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 kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi

3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (policy term) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan

kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya

terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

### 2.1.5. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

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.

Van Meter dan 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.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa: Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1. Teori George C. Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:
  - a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus

ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- b. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut pandangan Edwards (dalam Winarno, 2008: 181) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Struktur Birokrasi menurut Edwards (dalam Winarno, 2008: 203) terdapat dua karakteristik utama, yakni Standard Operating Procedures (SOP) dan Fragmentasi: SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar luas.

Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

## 2. Teori 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 Wibawa dkk, 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: Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.

1. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
2. Derajat perubahan yang diinginkan.
3. Kedudukan pembuat kebijakan.
4. (Siapa) pelaksana program.
5. Sumber daya yang dihasilkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

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 sumber daya implementasi yang diperlukan.

### 3. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

### 4. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2011: 99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Menurut pandangan Edward III (Winarno, 2008: 175-177) proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:

1. Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.
2. Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-intruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.

3. Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

#### 2.1.6. Konsep Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. (Rosalina, 2012:3)

Menurut Harbani Pasolong efektivitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan istilah ini sebagai hubungan sebab akibat. Efektivitas dapat dipandang sebagai suatu sebab dari variabel lain. Efektivitas berarti bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan (Pasolong, 2007:4). Adapun pengertian lain dari efektivitas adalah tingkat tujuan yang diwujudkan suatu organisasi. (Hall, 2006:270).

Sedangkan pengertian efektivitas menurut beberapa ilmuwan adalah sebagai berikut (Kurniawan, 2005:109):

1. Pengertian efektivitas menurut Agung Kurniawan adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.
2. Menurut Martani dan Lubis efektivitas merupakan unsur pokok aktivitas untuk mencapai tujuan atau sasaran yang ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain suatu organisasi disebut efektif apabila tercapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.
3. Menurut Mahmudi efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Dari beberapa pengertian efektivitas yang dikemukakan oleh beberapa para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah pokok utama yang menyatakan berhasil tidaknya suatu organisasi dalam melaksanakan suatu program atau kegiatan untuk mencapai tujuan dan mencapai target-targetnya yang ditentukan sebelumnya.

Penilaian efektivitas suatu program perlu dilakukan untuk mengetahui sejauhmana dampak dan manfaat yang dihasilkan oleh program tersebut. Karena efektivitas merupakan gambaran keberhasilan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Melalui penilaian efektivitas ini dapat menjadi pertimbangan mengenai kelanjutan program tersebut. Sehubungan dengan pengertian di atas, maka efektivitas menggambarkan seluruh siklus input, proses dan output yang mengacu pada hasil guna daripada suatu organisasi, program atau kegiatan yang menyatakan sejauhmana

tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah dicapai. Oleh karena itu suatu organisasi, program dan kegiatan dikatakan efektif apabila tujuan atau sasaran yang dikehendaki dapat tercapai sesuai dengan rencana dan dapat memberikan dampak, hasil atau manfaat yang diinginkan.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini, efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (input), proses, maupun keluaran (output). Dalam hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur, sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat. (Rosalina, 2012:4). Jadi suatu kegiatan organisasi di katakan efektif apabila suatu kegiatan organisasi tersebut berjalan sesuai aturan atau berjalan sesuai target yang di tentukan oleh organisasi tersebut.

Mengukur efektivitas suatu program kegiatan bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (output) barang dan jasa. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan

dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif. (Rosalina, 2012:5)

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, yaitu: (Rosalina, 2012:5-6)

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.
3. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuantujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
4. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
5. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.

6. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
7. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
8. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingatkan sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Kriteria dalam pengukuran efektivitas, yaitu: (Rosalina, 2012:7):

1. Produktivitas
2. Kemampuan adaptasi kerja
3. Kepuasan kerja
4. Kemampuan berlaba
5. Pencarian sumber daya

Sedangkan Richard M. Steers (2019:53) mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

1. Pencapaian Tujuan adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti

periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa aktor, yaitu: Kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkret.

2. Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.
3. Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

Pendekatan efektivitas digunakan untuk mengukur sejauh mana aktifitas itu efektif. Ada beberapa pendekatan yang digunakan terhadap efektivitas yaitu (Dimianus, 2014:8-10):

1. Pendekatan sasaran (*Goal Approach*)

Pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana suatu lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Pendekatan sasaran dalam pengukuran efektivitas dimulai dengan identifikasi sasaran organisasi dan mengukur tingkatan keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran tersebut (Dimianus, 2014:8-10).

Sasaran yang penting diperhatikan dalam pengukuran efektivitas dengan pendekatan ini adalah sasaran yang realistis untuk memberikan hasil maksimal berdasarkan sasaran resmi "Official Goal" dengan memperhatikan permasalahan yang ditimbulkannya, dengan memusatkan perhatian terhadap aspek output yaitu dengan mengukur keberhasilan program dalam mencapai tingkat output yang direncanakan. Dengan demikian, pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana

organisasi atau lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Efektivitas juga selalu memperhatikan faktor waktu pelaksanaan. Oleh karena itu, dalam efektivitas selalu terkandung unsur waktu pelaksanaan dan tujuan tercapainya dengan waktu yang tepat maka program tersebut akan lebih efektif. (Dimianus, 2014:8-10).

Contoh dari pendekatan sasaran yaitu apabila suatu pekerjaan mempunyai target menjual habis barangnya dalam waktu satu minggu, dan barang tersebut terjual habis dalam waktu satu minggu, maka pekerjaan tersebut dapat di katakan efektif.

## 2. Pendekatan Sumber (*System Resource Approach*)

Pendekatan sumber mengukur efektivitas melalui keberhasilan suatu lembaga dalam mendapatkan berbagai macam sumber yang dibutuhkannya. Suatu lembaga harus dapat memperoleh berbagai macam sumber dan juga memelihara keadaan dan sistem agar dapat menjadi efektif. Pendekatan ini didasarkan pada teori mengenai keterbukaan sistem suatu lembaga terhadap lingkungannya, karena lembaga mempunyai hubungan yang merata dalam lingkungannya, dimana dari lingkungan diperoleh sumber-sumber yang terdapat pada lingkungan seringkali bersifat langka dan bernilai tinggi. Pendekatan sumber dalam kegiatan usaha organisasi dilihat dari seberapa jauh hubungan antara anggota binaan program usaha dengan lingkungan sekitarnya, yang berusaha menjadi sumber dalam mencapai tujuan. (Dimianus, 2014:8-10)

## 3. Pendekatan Proses (*Internal Process Approach*)

Pendekatan proses menganggap sebagai efisiensi dan kondisi kesehatan dari suatu lembaga internal. Pada lembaga yang efektif, proses internal berjalan dengan

lancar dimana kegiatan bagian-bagian yang ada berjalan secara terkoordinasi. Pendekatan ini tidak memperhatikan lingkungan melainkan memusatkan perhatian terhadap kegiatan yang dilakukan terhadap sumber-sumber yang dimiliki lembaga, yang menggambarkan tingkat efisiensi serta kesehatan lembaga

### 2.1.7. Konsep Komunikasi

Komunikasi adalah istilah komunikasi berasal dari bahasa latin *communicatio*, yang bersumber dari kata *komunis* yang berarti sama. Sama disini maksudnya adalah sama makna, jadi komunikasi dapat terjadi apabila terdapat kesamaan makna mengenai suatu pesan yang disampaikan oleh komunikator dan di terima oleh komunikan. Hovland mendefinisikan proses komunikasi sebagai proses yang memungkinkan seseorang menyampaikan rangsangan untuk mengubah perilaku orang lain. (Mulyana, 2010: 62).

Dalam komunikasi yang melibatkan dua orang, komunikasi berlangsung apabila adanya kesamaan makna. sesuai dengan definisi tersebut pada dasarnya seseorang melakukan komunikasi adalah untuk mencapai kesamaan makna antara manusia yang terlibat dalam komunikasi yang terjadi, dimana kesepahaman yang ada dalam benak komunikator (penyampai pesan) dengan komunikan (penerima pesan) mengenai pesan yang disampaikan haruslah sama agar apa yang komunikator maksud juga dapat dipahami dengan baik oleh komunikan sehingga komunikasi berjalan baik dan efektif (Effendy, 2005: 9).

Komunikasi mempunyai peranan penting bagi kehidupan manusia, dari kegiatan keseharian manusia dilakukan dengan berkomunikasi. Dimanapun, kapanpun, dan dalam kesadaran atau situasi macam apapun manusia selalu terjebak

dengan komunikasi. Dengan berkomunikasi manusia dapat memenuhi kebutuhan dan mencapai tujuan-tujuan hidupnya, karna dengan berkomunikasi merupakan suatu kebutuhan manusia yang amat mendasar. Oleh karena itu sebagai makhluk sosial manusia ingin berhubungan dengan manusia lainnya. Manusia ingin mengetahui lingkungan sekitarnya, Bahkan ingin mengetahui apa yang terjadi dalam dirinya. Dengan rasa ingin tahu inilah yang memaksa manusia perlu berkomunikasi.

Dari definisi diatas menjelaskan bahwa, komunikasi merupakan proses penyampaian simbol-simbol baik verbal maupun nonverbal. Maka dari itu komunikasi terbagi menjadi 2 bagian yaitu komunikasi verbal dan komunikasi nonverbal, komunikasi verbal adalah komunikasi yang terjadi secara langsung dengan lisan atau tulisan. Didalam kegiatan komunikasi, kita menempatkan kata verbal untuk menunjukkan pesan yang dikirimkan atau yang diterima dalam bentuk kata-kata baik lisan maupun lisan. Kata verbal sendiri berasal dari bahasa latin, *verbalis verbum* yang sering pula dimaksudkan dengan berarti atau bermakna melalui kata atau yang berkaitan dengan kata yang digunakan untuk menerangkan fakta, ide atau tindakan yang lebih sering berbentuk percakapan daripada tulisan (Liliweri, 2002: 135).

Berdasarkan definisi yang dibuat pakar komunikasi Harold Lasswell (Effendy, 2005: 10), komunikasi memiliki lima unsur yang saling berketergantungan satu sama lain, diantaranya adalah sumber (*source*), sering disebut juga pengirim (*sender*), penyandi (*encoder*), komunikator dan pembicara. Selanjutnya, Lasswell menyebutkan lima unsur utama komunikasi, yaitu:

1. Sumber (komunikator), yaitu pihak yang berinisiatif atau mempunyai atau kebutuhan untuk berkomunikasi. Sumber bisa menjadi seorang individu, kelompok, atau bahkan sebuah organisasi. Proses ini dikenal dengan penyandian (encoding).
2. Pesan, yaitu seperangkat simbol verbal atau non-verbal yang mewakili perasaan, nilai dan gagasan dari komunikator.
3. Saluran, yaitu alat atau wahana yang digunakan komunikator untuk menyampaikan pesannya kepada penerima. Saluran merujuk kepada penyampaian pesan, bisa melalui tatap muka, atau lewat media (cetak/elektronik)
4. Penerima, yaitu orang yang menerima pesan dari sumber, yang biasa disebut dengan sasaran/tujuan, komunikate, penyandi-balik, khalayak, pendengar, atau penafsir.
5. Efek, yaitu kejadian pada penerima setelah ia menerima pesan tersebut, meliputi penambahan pengetahuan, terhibur, perubahan sikap, perubahan keyakinan, atau perubahan perilaku.

Sejumlah pakar komunikasi memiliki pendapat yang berbeda-beda soal fungsi komunikasi. Akan tetapi, semua merujuk pada titik yang sama, yakni menyebarkan informasi untuk memberikan efek tertentu terhadap pesan yang disampaikan oleh komunikator.

Menurut Judy C. Pearson dan Paul E. Nelson (Effendy, 2005: 5), komunikasi mempunyai dua fungsi umum. Pertama, untuk kelangsungan hidup sehari-hari, meliputi keselamatan fisik, meningkatkan kesadaran pribadi, menampilkan diri kita

pada orang lain dan mencapai ambisi pribadi. Kedua, untuk kelangsungan hidup masyarakat, tepatnya untuk memperbaiki hubungan sosial dan mengembangkan keberadaan suatu masyarakat.

Sean MacBride (Effendy, 2006: 26-31) memberikan pandangannya tentang fungsi komunikasi. Menurut MacBride, setidaknya komunikasi memiliki delapan fungsi, yang terdiri dari:

1. Informasi, yakni pengumpulan, penyimpanan, pemrosesan, penyebaran berita, data, gambar, fakta dan pesan, opini dan komentar yang memberikan pengaruh terhadap lingkungan, serta mengambil keputusan dengan tepat.
2. Sosialisasi, yakni penyediaan sumber ilmu pengetahuan yang memungkinkan orang bersikap dan bertindak sebagai anggota masyarakat yang efektif dan membuat dia sadar akan fungsi sosialnya, sehingga ia dapat aktif di masyarakat.
3. Motivasi, yakni menjelaskan tujuan masyarakat baik jangka pendek maupun jangka panjang, mendorong orang menentukan pilihannya dan keinginannya, serta mendorong kegiatan individu dan kelompok berdasarkan tujuan yang dikejar bersama.
4. Perdebatan dan diskusi, yakni menyediakan dan saling menukar fakta yang diperlukan untuk memungkinkan persetujuan atau menyelesaikan perbedaan pendapat mengenai masalah publik, menyedakan bukti-bukti yang relevan sesuai kebutuhan masyarakat umum dengan tujuan agar

masyarakat lebih melibatkan diri dalam masalah yang menyangkut kepentingan bersama.

5. Pendidikan, yakni pengalihan ilmu pengetahuan sehingga mengembangkan intelektual, pembentukan watak, dan pendidikan keterampilan serta kemahiran yang diperlukan pada semua bidang kehidupan.
6. Memajukan kebudayaan, yakni penyebarluasan hasil kebudayaan dan seni dengan maksud melestarikan warisan masa lalu, perkembangan kebudayaan dengan memperluas horizon seseorang, membangun imajinasi, serta mendorong kreativitas seseorang sesuai kebutuhan estetikanya.
7. Hiburan, yakni penyebarluasan simbol, sinyal, suara, dan citra dari drama, tari, kesenian, kesusastraan, komedi, olah raga, dan lain sebagainya untuk kesenangan.
8. Intergrasi, yakni menyediakan bagi bangsa, kelompok, dan individu kesempatan untuk memperoleh berbagai pesan yang diperlukan agar mereka dapat saling mengenal dan menghargai kondisi, pandangan, serta keinginan orang lain.

Pola komunikasi adalah suatu gambaran yang sederhana dari proses komunikasi yang memperlihatkan kaitan antara satu komponen - komunikasi dengan komponen lainnya (Soejanto, 2005: 27). Pola komunikasi adalah bentuk atau pola hubungan antara dua orang atau lebih dalam proses pengiriman dan penerimaan pesan yang mengaitkan dua komponen, yaitu gambaran atau rencana yang meliputi

langkah-langkah pada suatu aktivitas, dengan komponen-komponen yang merupakan bagian penting atas terjadinya hubungan komunikasi antar manusia atau kelompok dan organisasi.

### **2.1.8. Konsep Pengadaan Barang dan Jasa**

#### **1. Pengertian Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Pengadaan barang dan jasa atau yang lebih dikenal dengan istilah lelang, banyak dilakukan oleh instansi pemerintah maupun sektor swasta. Kegiatan ini dilakukan untuk memperoleh barang dan jasa oleh suatu instansi/lembaga yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai dengan diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa tersebut. Berikut adalah beberapa definisi mengenai pengadaan barang dan jasa : Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pengadaan barang dan jasa berarti tawaran untuk mengajukan harga dan memborong pekerjaan atas penyediaan barang/jasa.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 Pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa oleh Kementerian / Lembaga / Satuan Kerja Perangkat Daerah / Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2015 Pengadaan barang dan jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan

Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.

Sedangkan menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa mempunyai arti bahwa pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh kementerian/lembaga/perangkat daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

Ruang lingkup Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah meliputi:

1. Pengadaan barang/jasa di lingkungan K/L/D/I yang pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD.
2. Pengadaan barang/jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya di bebaskan pada APBN/APBD. Pengadaan barang/jasa untuk investasi adalah pengadaan untuk belanja modal dalam rangka penambahan asset dan/atau penambahan kapasitas.

## **2. Kebijakan dan Ketentuan Pokok Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Adapun kebijakan dan ketentuan pengadaan barang/jasa meliputi:

1. Kebijakan pengadaan barang/jasa.

Dengan pertimbangan besarnya belanja yang dilaksanakan melalui proses pengadaan barang dan jasa dan potensi proses pengadaan barang dan jasa yang dapat mempengaruhi perilaku birokrasi dan masyarakat, serta harapan untuk memecahkan permasalahan umum yang diberlakukan untuk pengadaan barang dan jasa sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden tentang pengadaan barang/jasa pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Menyederhanakan ketentuan dan prosedur untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam pengadaan barang dan jasa.
- b. Pengguna, panitia/pejabat pegadaan, dan penyedia barang dan jasa.
- c. Meningkatkan penerimaan Negara melalui sektor perpajakan.
- d. Menumbuh kembangkan peran serta usaha nasional, Wilayah Negara Republik Indonesia.
- e. Kewajiban mengumumkan secara terbuka rencana pegadaan barang dan jasa kecuali pegadaan barang dan jasa yang bersifat rahasia pada setiap awal pelaksanaan anggaran kepada masyarakat luas.

## 2. Ketentuan Pokok (Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010)

Secara umum pengadaan barang dan jasa berdasarkan pada prinsip, etika dan norma pengadaan barang/jasa yang sama dengan ketentuan sebelumnya. Ketentuan pokok yang saat ini digunakan adalah Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Menurut Suherman, AM (2010:2) Kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah ditinjau dari perspektif Hukum Indonesia:

1. Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah memiliki arti strategis dalam proteksi dan preferensi bagi pelaku usaha negeri;
2. Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah merupakan sektor signifikan dalam upaya pertumbuhan ekonomi;
3. Sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang mampu menerapkan prinsip tata pemerintahan yang baik akan mendorong efisiensi dan efektivitas belanja publik sekaligus mengondisikan perilaku 3 pilar pemerintahan, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan Good Governance;
4. Bahwa ruang lingkup pengadaan Barang dan Jasa pemerintah meliputi berbagai sector dalam berbagai aspek dalam pembangunan bangsa.

Dari pengertian yang ada, muncul pengertian bahwa terdapat dua pihak yang berkepentingan. Pihak pertama adalah instansi pemerintah, BUMN atau sector swasta yang mengadakan penawaran pengadaan barang dan jasa. Pihak kedua adalah personal maupun perusahaan kontraktor yang menawarkan diri untuk memenuhi permintaan akan barang dan jasa tersebut Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 Pasal 3 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bahwa Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dilakukan melalui :

1. Swakelola; dan/atau
2. Pemilihan Penyedia Barang/Jasa

Pada pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah meliputi : a. Barang; b. Pekerjaan Konstruksi; c. Jasa Konsultasi; dan d. Jasa Lainnya.

### 3. Tinjauan Umum Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian/penjualan barang di pasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang kearah pembelian berjangka waktu pembayaran dengan membuat dokumen pertanggung jawaban (pembeli dan penjual) dan pada akhirnya melalui pengadaan melalui proses pelelangan. Dalam prosesnya, pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu ada etika, norma dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau yang dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dimulai dengan tawar menawar secara langsung antara pihak pembeli (pengguna) dengan pihak penjual (penyedia barang).

Apabila dalam proses tawar-menawar telah tercapai kesepakatan harga, maka dilanjutkan dengan transaksi jual beli, yaitu pihak penyedia barang menyerahkan barang kepada pihak pengguna dan pihak pengguna membayar berdasarkan harga yang disepakati kepada pihak penyedia barang. Proses tawar menawar dan proses transaksi jual beli dilakukan secara langsung tanpa didukung dengan dokumen pembelian maupun dokumen pembayaran dan penerimaan barang. Banyaknya jumlah dan jenis barang yang akan dibeli tentunya akan membutuhkan waktu lama bila harus dilakukan tawar menawar.

Biasanya pengguna akan membuat daftar jumlah dan jenis barang yang akan dibeli secara tertulis, yang selanjutnya diserahkan kepada penyedia barang agar mengajukan penawaran secara tertulis pula. Daftar barang yang disusun secara tertulis tersebut merupakan asal usul dokumen pembelian, sedangkan penawaran harga yang dibuat secara tertulis merupakan asal usul dokumen penawaran.

Pada perkembangan selanjutnya, pihak pengguna menyampaikan daftar barang yang akan dibeli tidak hanya kepada satu penyedia tetapi kepada beberapa penyedia barang. Dengan meminta penawaran kepada beberapa penyedia barang, pengguna dapat memilih harga penawaran yang paling murah dari setiap jenis barang yang akan dibeli. Cara yang demikian merupakan cikal bakal pengadaan barang dengan metode lelang. Namun demikian, pembelian barang tidak terbatas pada pembelian barang yang telah ada di pasar saja, tetapi juga pembelian barang yang belum tersedia di pasar.

Pembelian barang yang belum ada dipasar dilakukan dengan metode pesanan. Agar barang yang dipesan dapat dibuat seperti yang diinginkan, maka pihak pemesan (pengguna) menyusun nama, jenis, jumlah barang yang dipesan beserta spesifikasinya secara tertulis dan menyerahkannya kepada pihak penyedia barang. Dokumen ini selanjutnya disebut dokumen pemesanan barang yang menjadi cikal bakal dokumen lelang.

Pengadaan barang dengan metode pemesanan ternyata tidak terbatas pada pesanan barang bergerak, tetapi juga barang tidak bergerak seperti rumah, gedung, jembatan, bendungan dan lain-lain. Untuk pemesanan barang berupa bangunan, pihak pengguna biasanya menyediakan gambar rencana atau gambar teknis dari bangunan yang dipesan. Pemesanan atau pengadaan barang berupa bangunan tersebut merupakan asal usul pengadann pekerjaan pembiringan yang kemudian disebut pengadaan jasa pemborongan. Sekarang pengadaan barang tidak terbatas pada barang yang berwujud tetapi juga barang yang tidak terwujud. Barang tidak berwujud

umumnya adalah jasa, misalnya, jasa pelayanan kesehatan, jasa pelayanan pendidikan, jasa konsultasi, jasa supervise, jasa manajemen, dan lain-lain.

Pengadaan barang yang tidak berwujud yang umumnya berupa jasa tersebut merupakan asal usul pengadaan jasa konsultasi dan jasa lainnya. Ilmu pengetahuan dan teknologi telah mendorong terjadinya perubahan dan kemajuan dalam semua bidang kegiatan, termasuk kegiatan pengadaan barang dan jasa. Apabila pada tahap awal pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan jual beli langsung disuatu tempat (pasar), sekarang pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan secara tidak langsung. Sekarang ini sedang berkembang pengadaan barang dan jasa melalui media teknologi informasi (misalnya: melalui internet) yang dapat dilakukan dan berlaku dimana saja. Pengadaan barang dan jasa yang pada awalnya merupakan kegiatan praktis, sekarang sudah menjadi pengetahuan yang dapat dipelajari dan diajarkan.

#### **4. Jenis – Jenis Pengadaan Barang dan Jasa**

Perpres Nomor 4 tahun 2015 menyebutkan jenis-jenis pengadaan barang dan jasa yang dilakukan untuk menentukan penyedia barang dan jasa dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. Pengadaan Barang/Jasa Umum. Adalah metode pemilihan penyedia Barang/ pekerjaan konstruksi/ Jasa lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia Barang / Pekerjaan konstruksi/Jasa lainnya yang memenuhi syarat. Pengadaan Barang/Jasa Umum dengan nilai diatas Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah);

2. Pengadaan Barng / Jasa Terbatas Adalah metode pemilihan penyedia Barang / pekerjaan kontruksi dengan jumlah penyedia yang mampu melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks;
3. Pemilihan Langsung Metode pemilihan penyedia Pekerjaan Kontruksi untuk pekerjaan yang bernilai paling tingi Rp. 5.000.000.000,00 (Lima Miliar Rupiah);
4. Pengadaan Langsung Pengadaan Barang/ Jasa langsung kepada penyedia barang/ jasa, tanpa melalui pengadaan Barang/ Jasa / seleksi / penunjukan langsung dengan nilai sampai dengan Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah);
5. Penunjukkan Langsung Metode pemilihan Penyedia Barang/ Jasa dengan cara menunjuk langsung 1 (satu) penyedia Barang/Jasa.

#### **5. Etika Pengadaan Barang dan Jasa**

Pada pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2015 tentang Etika Pengadaan Barang/Jasa harus mematuhi etika sebagai berikut :

- a. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketetapan tercapainya tujuan Pengadaan Barang/Jasa;
- b. Bekerja secara professional dan mandiri, serta menjaga keberhasilan Dokumen Pengadaan Barang/Jasa yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa;

- c. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat;
- d. Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak;
- e. Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses Pengadaan Barang/Jasa;
- f. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan Negara dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- g. Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara; dan
- h. Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut di duga berkaitan dengan Pengadaan Barang/Jasa.

#### **6. Tata Cara Pemilihan Penyedia Barang**

Berdasarkan Lampiran II Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tata cara Pemilihan Penyedia Barang yaitu:

1. Persiapan Pemilihan Penyedia Barang
  - a. Rencana Umum Pengadaan;
  - b. Pengkajian Ulang Rencana Umum Pengadaan;
  - c. Penyusunan dan Penetapan Rencana Pelaksanaan Pengadaan;

- d. Pemilihan Sistem Pengadaan Barang;
  - e. Pemilihan Metode Penilaian Kualifikasi Pengadaan;
  - f. Pemilihan Metode Penyampaian Dokumen Penawaran;
  - g. Pemilihan Metode Evaluasi;
  - h. Penyusunan Tahapan dan Jadwal Pengadaan;
  - i. Pemilihan Jenis Kontrak;
  - j. Penyusunan Dokumen Pengadaan.
2. Pelaksanaan
    - a. Pelelangan Umum Secara Pascakualifikasi Metode Satu Sampul dan Evaluasi Sistem
    - b. Pelelangan Umum Secara Prakualifikasi Metode Dua Sampul dan Evaluasi Sistem Nilai dan Sistem Penilaian Biaya Selama Umur Ekonomis;
    - c. Pelelangan Umum Prakualifikasi Metode Dua Tahap dan Evaluasi Sistem Nilai dan Sistem Penilaian Biaya Selama Umur Ekonomis;
    - d. Pelelangan Sederhana Secara Pascakualifikasi Metode Satu Sampul dan Evaluasi Sistem Gugur;
    - e. Pelaksanaan Pengadaan Barang melalui Penunjukan Langsung dan Pengadaan Langsung;
    - f. Kontes;
    - g. Pelelangan Gagal dan Tindak Lanjut Pelelangan Gagal.
  3. Penandatanganan dan Pelaksanaan Kontrak/SPK
    - a. Penandatanganan Kontrak;

b. Pelaksanaan Kontrak Pengadaan Barang.

## 7. Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa

Keppres Nomor 80/2003, pasal 3 tentang prinsip dasar (Dalam Maman Adde, 2010 : 241) menyebutkan prinsip pengadaan barang dan jasa itu sebagai berikut :

1. Efisiensi, berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana, daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggung jawabkan.
2. Efektif, berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang besar sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.
3. Terbuka dan bersaing, berarti pengadaan barang/jasa harus terbuka bagi penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat dan criteria.
4. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa termasuk syarat teknis Administrasi Pengadaan, tatacara, evaluasi, hasil evaluasi penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya.
5. Adil/tidak deskriminatif, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu dengan cara dan alasan apapun.

6. Akuntabel, berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa.

#### 2.1.7. Konsep Swakelola

Istilah swakelola sudah tidak asing lagi didalam pengadaan barang dan jasa. Jika dilihat dari pengertiannya maka swakelola adalah pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan, dan diawasi sendiri oleh pelaksana swakelola dengan menggunakan tenaga sendiri dan/atau tenaga dari luar baik tenaga ahli maupun tenaga upah borongan.

Adapun yang menjadi latar belakang diberikannya penggunaan metode ini dalam proses pembelajaran, diantaranya adalah:

1. Adanya kecenderungan semakin tergantungnya instansi pemerintah pada layanan penyedia dalam pengadaan barang/jasa yang mempengaruhi daya tanggap (responsiveness) instansi pemerintah terhadap penyediaan barang/jasa yang dibutuhkan masyarakat;
2. Ada sinyalemen yang salah kaprah baik di kalangan penegak hukum maupun di kalangan aparatur pemerintah sendiri. Ketika berbicara Perpres No. 54 Tahun 2010 seolah-olah pengadaan tersebut harus dilakukan dengan cara pelelangan, dan kalau tidak dilakukan dengan cara itu penggunaan metoda dimaksud merupakan perbuatan melanggar hukum. Kesalahan ini seringkali sangat merugikan bagi mereka yang bertugas dalam pengadaan barang dan jasa yang dapat menimbulkan ketakutan penyebab terhambatnya jalannya pembangunan di negeri ini.

3. Optimalisasi peran dan fungsi instansi pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa;
4. Penataan kembali kedudukan dan hubungan para pihak terutama sesama instansi pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah;

Swakelola adalah pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan, dan diawasi sendiri oleh pelaksana swakelola dengan menggunakan tenaga sendiri dan / atau tenaga dari luar baik tenaga ahli maupun tenaga upah borongan. Tenaga ahli dari luar tidak boleh melebihi 50% dari tenaga sendiri.

Swakelola itu pekerjaan yang dilaksanakan sendiri oleh pengguna barang/jasa, atau dikuasakan kepada instansi pemerintah bukan penanggung jawab anggaran/kelompok masyarakat/lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Dari uraian di atas, Sartono (Sartono, 2011:42) mengemukakan bahwa dalam sistem pengadaan barang dan jasa : “adanya berbagai metode yang ditawarkan di atas yang terpenting adalah terdapatnya prinsip umum yang harus dipedomani sehingga tujuan dari pengadaan barang dan jasa sebagai wujud tercapainya pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, seperti adanya prinsip transparansi, ekonomis, efisiensi dan keadilan. Kegagalan terpenuhinya prinsip seperti yang telah disebutkan di atas mengindikasikan kemungkinan terjadinya korupsi atau praktek kecurangan yang biasanya didefinisikan sebagai penyalahgunaan atau kesalahan dalam mengungkapkan fakta”.

Dalam hal pengadaan dilakukan dengan cara swakelola Perpres menetapkan pelaksanaan swakelola dapat dilaksanakan oleh:

1. Instansi penanggung jawab anggaran;
2. Instansi lain;
3. Kelompok masyarakat.

Jenis pengadaan barang/jasa yang dapat dilaksanakan dengan cara swakelola adalah pengadaan dalam bentuk pekerjaan (membuat sesuatu atau melaksanakan kegiatan) bukan membeli barang yang sudah jadi. Unsur penting dalam pengadaan swakelola adalah proses pelaksanaan pekerjaan. Dalam pengadaan secara swakelola pelaksana swakelola benar-benar bekerja melaksanakan suatu kegiatan pembuatan barang/jasa.

Sedangkan apa yang sering terjadi adalah waktu menyusun rencana umum pengadaan tidak ditetapkan terlebih dahulu cara pengadaannya. Sehingga akhirnya bingung sendiri pada saat pelaksanaan pekerjaan. Swakelola bukan berarti dikelola sendiri, bukan berarti diberikan uang kemudian beli sendiri ke toko. Karena kalau sudah membeli ke toko artinya sudah menggunakan penyedia, dimana toko inilah yang menjadi penyedia.

Swakelola menurut Peraturan Preside Nomor 54 Tahun 2010 Pasal 26 ayat 2 merupakan kegiatan Pengadaan Barang/Jasa dimana pekerjaannya direncanakan, dikerjakan dan/atau diawasi sendiri oleh K/L/D/I sebagai penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain dan/atau kelompok masyarakat.

Pekerjaan yang dapat dilakukan dengan Swakelola meliputi:

1. Pekerjaan yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan/atau memanfaatkan kemampuan teknis sumber daya manusia serta sesuai dengan tugas pokok K/L/D/I;

2. Pekerjaan yang operasi dan pemeliharaannya memerlukan partisipasi langsung masyarakat setempat;
3. Pekerjaan yang dilihat dari segi besaran, sifat, lokasi atau pembiayaannya tidak diminati oleh Penyedia Barang/Jasa;
4. Pekerjaan yang secara rinci/detail tidak dapat dihitung/ ditentukan terlebih dahulu, sehingga apabila dilaksanakan oleh Penyedia Barang/Jasa akan menimbulkan ketidakpastian dan risiko yang besar;
5. Penyelenggaraan diklat, kursus, penataran, seminar, lokakarya atau penyuluhan;
6. Pekerjaan untuk proyek percontohan (*pilot project*) dan survei yang bersifat khusus untuk pengembangan teknologi/metode kerja yang belum dapat dilaksanakan oleh Penyedia Barang/Jasa;
7. Pekerjaan survei, pemrosesan data, perumusan kebijakan pemerintah, pengujian di laboratorium dan pengembangan sistem tertentu;
8. Pekerjaan yang bersifat rahasia bagi K/L/D/I yang bersangkutan;
9. Pekerjaan Industri Kreatif, inovatif dan budaya dalam negeri;
10. Penelitian dan pengembangan dalam negeri; dan/atau
11. Pekerjaan pengembangan industri pertahanan, industri alutsista dan industri almatsus dalam negeri.

## 2.2. Kerangka Pemikiran

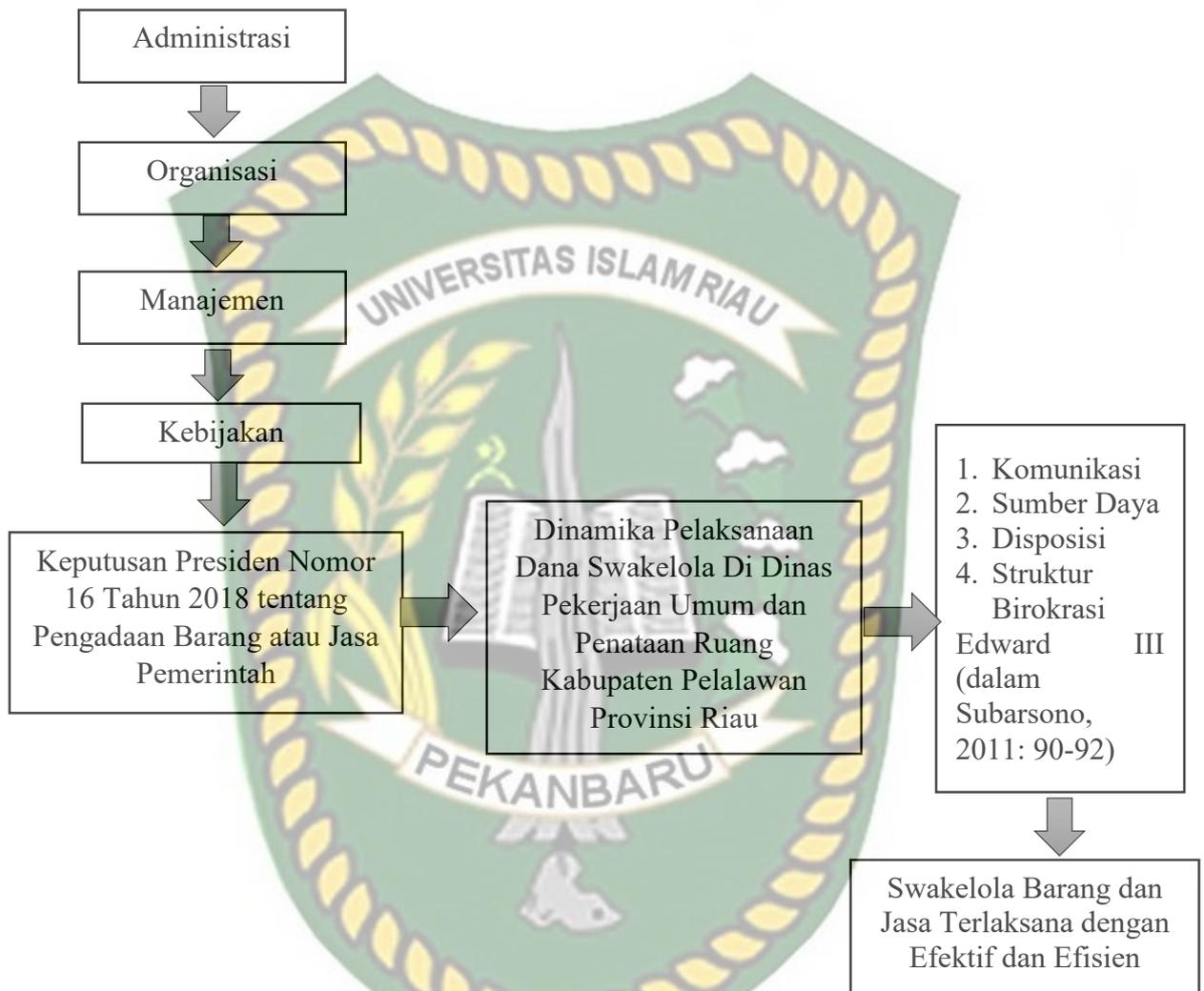
Pengadaan barang/ jasa pemerintah menurut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 khususnya pada pasal 6 dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui penyedia barang/jasa dan melalui swakelola. Dalam pemilihan penyedia barang/jasa

bisa dilakukan dengan empat metode yaitu pelelangan umum, pelengangan terbatas, pemilihan langsung dan penunjukkan langsung. Sedangkan swakelola itu sendiri adalah kegiatan pengadaan barang/jasa dimana pekerjaannya direncanakan, dikerjakan dan/atau diawasi sendiri oleh Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Institusi/ (K/L/D/I) sebagai penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain dan/atau kelompok masyarakat.

Proyek konstruksi yang ada di daerah umumnya ditangani dengan cara swakelola meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Penanganan kegiatan swakelola tersebut bisa dilakukan oleh K/L/D/I penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain maupun sekelompok masyarakat. Ini sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang pengadaan barang/jasa pasal 26.

Dari penjelasan diatas, dapat diambil kesimpulan untuk dijadikan kerangka pikiran bahwa Pengadaan barang atau jasa dalam suatu instansi komersial maupun pemerintah memiliki prosedur dari mulai perencanaan, penyeleksian barang, sampai barang tersebut dicairkan oleh bagian pengadaan barang dalam suatu instansi pemerintah atau perusahaan swasta pengadaan barang/jasa sangat mempengaruhi proses jalannya suatu instansi swasta maupun pemerintah dan keberhasilan suatu perusahaan, mendapatkan suatu barang atau jasa hasil yang maksimal harus melalui pengadaan barang terlebih dahulu.. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar kerangka pemikiran dibawah ini :

**Gambar II.1 : Kerangka Pemikiran Dalam Penelitian Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola Di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.**



Sumber : Modifikasi Penulis, 2021

### 2.3. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang pernah dilakukan berkaitan dengan tema yang sama berhasil dihimpun oleh penulis sebagian besar dijadikan data dan referensi pendukung guna mempertegas teori – teori yang telah ada mengenai Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan dan dibantu oleh tim jurnal Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

**Tabel II.1 : Tabel Penelitian Terdahulu Terkait Judul Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola Di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau**

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Variabel	Indikator	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
1	2	3	4	5	6
1	Syarifuddin (2015) Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa E-Procurement Pada Dinas Cipta Karya Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah  (e-Journal Katalogis, Vol 3 No. 11 November 2015 Hlm 24-38)	Implementasi Kebijakan	1. Komunikasi 2. Sumberdaya 3. Disposisi 4. Struktur birokrasi	Komunikasi dalam hal ini sosialisasi tentang kejelasan dan konsistensi belum berjalan dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan adanya hambatan komunikasi dalam bentuk sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan, berkaitan dengan sumber daya masih perlu ditingkatkan khususnya pada LPSE provinsi Sulteng, dimana pada saat pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa	Persamaan penelitian terdapat pada Variabel dan indikator penelitian yaitu implementasi kebijakan dan indikator menurut Edward III, sedangkan perbedaan terletak dari objek penelitian yaitu e-procurement.

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Variabel	Indikator	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
1	2	3	4	5	6
				<p>sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan prasarana belum optimal dimana Pelaksanaan Pengadaan barang dan Jasa secara elektronik e-procurement dirasakan belum transparansi disebabkan aplikasi tersebut sering dijumpai gangguan koneksitas jaringan server oleh penyedia jasa, sehingga terindikasi adanya unsur kesengajaan yang imbasnya kurang transparansi dalam pelaksanaannya, dari segi disposisi begitu juga dari kompetensi dan keahlian masih perlu ditingkatkan.</p>	

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Variabel	Indikator	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
1	2	3	4	5	6
2	Dewi Sartika dan Febril Yuliani (2013) Implementasi E-Procurement dalam Pengadaan Barang dan Jasa  (Jurnal Kebijakan Publik, Vol 4 Nol 2 Oktober 2013 Hlm 119-218)	Implementasi	1. Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana 2. Penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana 3. Pengelolaan sumber – sumber mencapai tujuan	Aplikasi e-procurement layak untuk diimplementasikan di ULP Kabupaten Rokan Hulu untuk mendukung pelaksanaan e-government. Dari hasil pengujian penerapan pengadaan barang dan jasa dengan sistem e-procurement menunjukkan bahwa aplikasi implementasi pengadaan barang dan jasa dengan sistem eprocurement ini telah sesuai dengan yang diharapkan dan dapat berfungsi dengan baik	Persamaan Penelitian terdapat pada variable penelitian yaitu implementasi, sedangkan perbedaan terletak pada indikator yang digunakan dan objek penelitian.
3	Yuli Hapiah (2011) Analisis Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik (E-	Implementasi Kebijakan	1. Komunikasi 2. Sumber daya 3. Disposisi 4. Struktur Birokrasi	Dari hasil penelitian, simpulan yang diambil adalah bahwa kondisi implementasi kebijakan eprocurement government di Provinsi Jabar telah	Persamaan penelitian terdapat pada salah satu variabel penelitian yaitu implementasi kebijakan Perbedaan penelitian

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Variabel	Indikator	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
1	2	3	4	5	6
	<p><i>Procurement Government</i>) di Provinsi Jawa Barat. (Jurnal Ilmu Administrasi media pengembangan ilmu dan praktik administrasi Vol 8 No. 1 2011)</p>			<p>dilaksanakan secara efektif tapi terlihat belum optimal. Hal itu dapat dilihat dari dimensi komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi yang dianalisis. Implementasi kebijakan e-procurement yang belum optimal tersebut dikarenakan oleh beberapa hal berikut ini: pertama, bahwa masih ada kekurangan menyangkut belum adanya kebijakan teknis (juklak dan juknis) terkait dengan pengadaan barang dan jasa secara elektronik yang diatur secara jelas dan detail serta belum dilakukan secara intensif</p>	<p>terdapat pada indikator dan objek penelitian.</p>

Dokumen ini adalah Arsip Miilik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Variabel	Indikator	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
1	2	3	4	5	6
				edukasi literasi TIK kepada masyarakat penyedia barang dan jasa (rekanan) juga bagi aparatur Pemerintah Provinsi Jawa Barat	
4	Syayuti (2016) Implementasi Good Governance Pengadaan Barang dan Jasa Pada Pemerintah Kabupaten Bungo (Studi Kasus pada Dinas Pendidikan).	Implementasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Partisipasi</li> <li>2. Rule of law</li> <li>3. Kesamaan hak</li> <li>4. Pemerataan</li> <li>5. Consensus</li> <li>6. Efisien</li> <li>7. Efektif</li> </ol>	Hasil yang diperoleh adalah bawah pelaksanaan konsep Good Governance dalam pengadaan barang dan jasa pada program pendidikan di Kabupaten Bungo telah berjalan dengan baik, prinsip partisipasi, rule of law, kesamaan hak dan pemerataan, consensus, efisien dan efektifitas serta akuntabilitas telah terwujud dan terlaksana.	Persamaan penelitian terdapat pada salah satu variabel penelitian yaitu implementasi kebijakan Perbedaan penelitian terdapat pada indikator dan objek penelitian.
5	Homsiah Basri (2017) Analisis Pelaksanaan	Pelaksanaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transparansi</li> <li>2. Akuntabilitas</li> </ol>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam	Persamaan penelitian terdapat pada salah satu

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Variabel	Indikator	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
1	2	3	4	5	6
	Pengadaan Barang/Jasa Secara Elektronik pada Pemerintahan Kota Bengkulu 2015.		3. Terbuka 4. Bersaing 5. Tidak diskriminatif	tahapan pelaksanaan barang/jasa secara e-procurement di Pemerintah Kota Bengkulu yang meliputi pengumuman lelang, pendaftaran lelang, penjelasan pekerjaan, pemasukan dan pembukaan penawaran, evaluasi penawaran dan kualifikasi, serta tahap penetapan dan pengumuman pemenang telah memenuhi prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa yang meliputi transparansi, akuntabilitas, terbuka, bersaing serta adil/tidak diskriminatif.	variabel penelitian yaitu implementasi kebijakan Perbedaan penelitian terdapat pada indikator dan objek penelitian.
6	Fauzi Nur Usman (2019)  Analisis Pelaksanaan	Pelaksanaan	1. Efisiensi 2. Efektif 3. Terbuka 4. Bersaing 5. Adil	Hasil penelitian yang dilakukan pada pemerintah Kabupaten	Persamaan penelitian terdapat pada salah satu variabel

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Variabel	Indikator	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan Penelitian
1	2	3	4	5	6
	Pengadaan Barang/Jasa Secara Elektronik di Pemerintahan Kabupaten Sleman		6. Akuntabel	Sleman terhadap pelaksanaan pengadaan barang/jasa secara e-procurement yaitu pengadaan barang/jasa di kabupaten telah menerapkan prinsip efisien, efektif, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Proses pengadaan barang/jasa pemerintah Kabupaten Sleman telah menerapkan Perpres No 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.	penelitian yaitu implementasi kebijakan Perbedaan penelitian terdapat pada indikator dan objek penelitian.

*Sumber : Olahan Peneliti, 2021*

#### 2.4. Konsep Operasional

Untuk menghindari dan menghilangkan dari kesalah pahaman tentang beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu

dijelaskan beberapa konsep operasional. Untuk lebih jelasnya penelitian ini memberi batasan berupa konsep operasional.

Definisi operasional adalah suatu defenisi yang diberikan kepada suatu variabel dengan cara memberikan arti atau mendeskripsikan (menggambarkan) kegiatan atau memberikan suatu operasional (pekerjaan yang digunakan untuk mengukur variabel tersebut).

1. Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas dan komitmen tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.
2. Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian sesuatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan dimana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.
3. Manajemen adalah seni untuk mempengaruhi orang lain agar mau melakukan sesuatu tanpa merasa terpaksa atau dengan senang hati.
4. Kebijakan adalah 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 kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
5. Implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil

yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

6. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
7. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
8. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
9. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi.

## 2.5. Operasionalisasi Variabel

Tabel II.2 : Tabel Operasionalisasi Variabel Penelitian

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
1	2	3	4
Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasi kannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab (2008: 65)).	Implementasi Kebijakan	1. Komunikasi	a. Transmission (tingkat pemahaman keputusan) b. Clarity (Kejelasan) c. Consistency (Konsisten)
		2. Sumberdaya	a. Jumlah staf memadai b. Kewenangan mengimplementasi c. Fasilitas – fasilitas pendukung 1. Alat berat 2. Bahan bangunan 3. Alat – alat bangunan yang sesuai dengan kontrak swakelola d. Anggaran
		3. Disposisi	a. Dampak disposisi b. Birokrasi staf c. Manipulasi insentif d. Sikap pelaksana
		4. Struktur Birokrasi	a. Struktur organisasi b. Standar pelayanan

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah tipe survey deskriptif. Karena peneliti bermaksud memberikan hasil analisa dan informasi yang detail terhadap objek penelitian. Dan itu dilakukan dengan mengumpulkan data dari sampel yang akan mewakili populasi, sehingga akan diperoleh penggambaran yang sangat jelas dari hasil analisisnya.

Kemudian dengan metode yang penelitian digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, metode ini berusaha memberikan suatu gambaran mengenai keadaan dilapangan sehingga metode ini bertujuan mengakumulasi data belaka sehingga diperoleh kesimpulan dari penelitian. Jenis penelitian yang dipakai di dalam penelitian ini memakai pendekatan kualitatif, karena hanya menggambarkan apa adanya dari suatu variabel, gejala atau keadaan dan tidak bermaksud untuk menguji hipotesis.

Menurut Sugiyono (2017:8), Metode penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*), disebut juga sebagai metode ethnographi, karena pada awalnya metode ini lebih banyak digunakan untuk penelitian bidang antropologi budaya, disebut sebagai metode kualitatif, karena data yang terkumpul analisisnya lebih bersifat kualitatif.

### 3.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau dan difokuskan pada bidang Bina Marga. Adapun alasan penulis untuk melakukan penelitian di Bidang Bina Marga adalah untuk melihat sejauh mana tingkat keberhasilan dalam mengimplementasikan dana swakelola. Karena melihat betapa banyaknya permasalahan kegiatan konstruksi yang dilaksanakan secara swakelola jika tidak ditangani dengan cepat dan tepat, maka akan berdampak negatif lebih besar kedepannya. Untuk itu diperlukan upaya – upaya penanganan agar permasalahan tersebut tidak terulang kembali pada masa yang akan datang.

### 3.3. Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, hal yang menjadi bahan pertimbangan utama dalam pengumpulan data adalah pemilihan informan. Dalam penelitian kualitatif tidak digunakan istilah populasi. Informan penelitian adalah orang yang memberikan informasi mengenai permasalahan yang berhubungan dengan judul peneliti.

Seperti yang telah disebutkan bahwa pemilihan informan pertama merupakan hal yang sangat utama sehingga harus dilakukan secara cermat, karena penelitian ini mengkaji tentang Dinamika Pelaksanaan Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan maka peneliti memutuskan informan pertama atau informan kunci yang paling sesuai dan tepat adalah 1 orang Kepala Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan dan Sekdis PUPR Kabupaten Pelalawan. Dari informan kunci ini selanjutnya diminta untuk memberikan rekomendasi untuk memilih informan – informan berikutnya, dengan

catatan informan – informan tersebut merasakan menilai kondisi lingkungan kerja sehingga terjadi sinkronisasi dan validasi data yang didapat dari informan pertama.

Adapun informan pendukung dari penelitian ini terdiri dari Kabid Bina Marga, Kasi Perencanaan Teknis dan Evaluasi Bidang Bina Marga, Kasi Pembangunan Jalan dan Jembatan Bidang Bina Marga, Kasi Preservasi jalan dan jembatan bidang bina marga, PPTK dan Staff PUPR Kabupaten Pelalawan. Dari keseluruhan jumlah *Key Informan* dan informan pendukung berjumlah 10 orang. Untuk lebih jelasnya mengenai informan penelitian bisa dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel III.1 Informan Penelitian**

No	Informan	Jumlah
1	Kepala Dinas PUPR	1
2	Sekretaris Dinas PUPR	1
3	Kabid Bina Marga	1
4	Kasi Perencanaan Teknis dan Evaluasi Bidang Bina Marga	1
5	Kasi Pembangunan jalan dan jembatan bidang bina marga	1
6	Kasi preservasi jalan dan jembatan bidang bina marga	1
7	PPK Bidang Bina Marga	1
8	Staf Dinas PUPR Bidang Bina Marga	3
	Jumlah	10

*Sumber : Data Olahan Penulis, 2021*

### 3.4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer. Sumber / data primer adalah sumber data yang secara langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2012:225). Sumber primer ini berupa catatan hasil wawancara yang

diperoleh melalui wawancara yang penulis lakukan dan juga hasil dari kuisioner. Selain itu, penulis juga melakukan observasi dilapangan dan mengumpulkan data dalam bentuk catatan tentang situasi dan kejadian di perpustakaan.

2. Data sekunder. Sumber data sekunder ini dapat berupa hasil pengolahan lebih lanjut dari data primer yang disajikan dalam bentuk lain atau dari orang lain (Sugiyono, 2012: 225). Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan cara membaca buku, literatur – literatur, jurnal, koran dan berbagai informasi lainnya yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder ini dimaksudkan sebagai data penunjang guna melengkapi data primer.

### **3.5. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Moeleong (2012: 121) sumber data utama dalam penelitian Kualitatif adalah kata – kata dan tindakan. Sumber data utama dicatat melalui catatan tertulis atau melalui perekaman video/ audio, pengambilan foto atau film dalam penelitian ini. Sumber data utama yang digunakan adalah kata – kata dan tindakan orang – orang yang diamati dan diwawancarai dari para pejabat yang terkait dengan implementasi dana swakelola di bidang bina marga dinas PUPR Kabupaten Pelalawan.

Dalam pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik seperti :

### 1. Wawancara (Interview)

Untuk mendapatkan data maupun informasi yang mendalam, dalam penelitian ini menggunakan wawancara sebagai teknik utama dalam pengumpulan data, yang diterapkan pada pihak – pihak tertentu yang berhubungan dengan tujuan penelitian. Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. (Sugiyono, 2012: 316).

### 2. Observasi

Menurut Sugiyono (2012: 145) yaitu teknik pengumpulan data dengan observasi digunakan bila, penelitian berkenaan dengan perilaku manusia, proses kerja, gejala – gejala alam dan bila responden yang diamati tidak terlalu besar. Dari pendapat tersebut peneliti memahami bahwa, observasi merupakan salah satu teknik pengambilan data, dimana peneliti akan terjun langsung ke lapangan dan mengamati dengan seksama (melihat dan mendengarkan) gejala – gejala dari objek yang diteliti dan mencari data yang tidak bisa didapatkan melalui proses wawancara.

### 3. Dokumentasi.

Dokumentasi merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan menghimpun dan menganalisis dokumen – dokumen, baik dokumen tertulis maupun dokumen tak tertulis seperti gambar dan elektronik. Dokumen – dokumen tersebut dipilih sesuai dengan kajian penelitian (Sugiyono, 2012: 146).

### 3.6. Teknik Analisa Data

Analisis data adalah proses menyusun data atau informasi agar dapat ditafsirkan. Menyusun data diartikan menggolongkan dalam pola, tema, atau kategori. Setelah digolongkan selanjutnya diinterpretasikan. Data perlu di analisis karena maknanya harus diketahui. Analisis data ini merupakan kegiatan yang kontinyu dari awal sampai akhir penelitian.

Menurut Milles and Huberman (2007:174), analisis data tertata dalam situs ditegaskan bahwa kolom pada sebuah matriks tata waktu disusun dengan jangka waktu, dalam susunan tahapan, sehingga dapat dilihat kapan gejala tertentu terjadi. Prinsip dasarnya adalah kronologi. Berikut tahapan dalam analisis data tertata, Pertama, Membangun sajian, pada tahap ini cara yang mudah bergerak maju adalah memecah-mecah inovasi ke dalam komponen-komponen atau aspek-aspek khusus, dengan menggunakan ini sebagai baris matriks. Kolom matriks adalah jangka-jangka waktu, dari penggunaan awal sampai penggunaan nanti. Jika terjadi perubahan dalam komponen selama jangka waktu itu, kita dapat memasukkan deskripsi singkat dari perubahan itu.

Kedua, Memasukkan data. Pada tahap ini, penganalisis sedang mencari perubahan-perubahan dalam inovasi itu, komponen demi komponen. Perubahan-perubahan itu dapat ditempatkan dalam catatan-catatan lapangan wawancara dengan para pengguna inovasi yang sudah terkode, yang ditanyai secara khusus apakah mereka telah membuat suatu yang sudah terkode dalam format buku inovasi. Kelanjutan penyelidikan menurut adanya bagian-bagian yang telah ditambah, didrop, diperbaiki, digabungkan, atau diseleksi untuk digunakan.

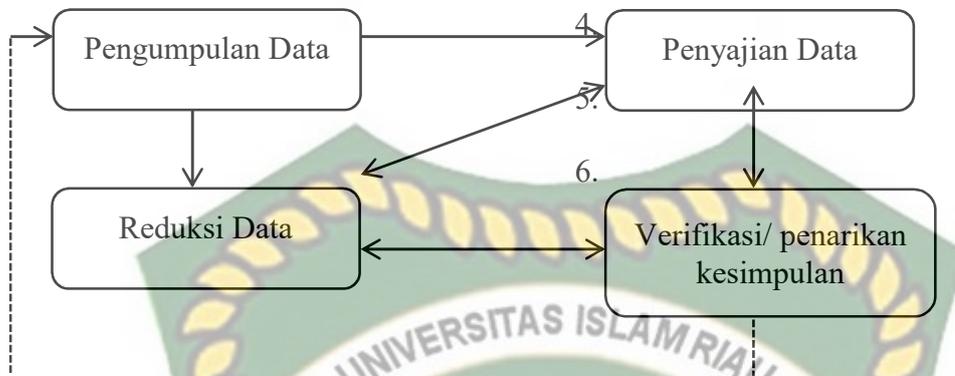
Dalam beberapa hal dapat mengacu pada bukti-bukti dokumenter (Milles and Huberman (2007:174)).

Ketiga, Menganalisis data. Pada tahap ini, penganalisis dapat memahami lebih dalam mengenai apa yang terjadi dengan mengacu kembali pada aspek-aspek lain dari catatan lapangan, khususnya apa lagi yang dikatakan orang mengenai perubahan itu atau alasan-alasannya Milles and Huberman (2007:175). Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama memasuki lapangan, dan setelah selesai dari lapangan. Analisis data dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data dalam situs yang dikembangkan oleh Miles Huberman. Data yang sudah terkumpul dibuat dalam matriks. Dalam matriks akan disajikan penggalan-penggalan data deskriptif sekitar peristiwa atau pengalaman tertentu yang menyekat data sebelum dan sesudahnya. Setelah data dimasukkan kedalam matriks selanjutnya di buat daftar cek (Milles and Huberman (2007:175)).

Untuk menyajikan data agar mudah dipahami, maka langkah-langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analysis Interactive Model dari Miles dan Huberman, yang membagi langkah-langkah dalam kegiatan analisis data dengan beberapa bagian yaitu pengumpulan data (*data collection*), reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan induktif atau verifikasi (*conclutions*).

**Gambar 3.1 Model Analisis Data Interaktif Miles dan Huberman**



### 3.7. Jadwal Kegiatan Penelitian

Jadwal kegiatan penelitian tentang Implementasi Dana Swakelola di Bidang Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau mulai Maret 2021 sampai dengan Agustus 2021 seperti rincian penggunaan waktu perkegiatan yang tertera pada tabel berikut :

**Tabel III.2 : Jadwal Kegiatan Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola Di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau**

No	Jenis Kegiatan	Bulan dan Minggu Ke Tahun 2021																							
		Juni				Juli				Agustus				Septem-ber				Okto-ber				Novemb-er			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Penyusunan Proposal Tesis																								
2	Seminar Proposal Tesis																								
3	Revisi Proposal Tesis																								
4	Konsultasi Daftar Wawancara																								
5	Rekomendasi Survey																								
6	Survey Lapangan																								



## BAB IV

### GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

#### 4.1. Kabupaten Pelalawan

Kabupaten Pelalawan dibentuk berdasarkan Undang – Undang Nomor 53 Tahun 1999, yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Kampar, dan diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 12 Oktober 1999. Sementara peresmian operasionalnya dilakukan oleh Bapak Gubernur Riau pada tanggal 5 Desember 1999, dimana Pangkalan Kerinci sebagai ibu Kota Kabupaten Pelalawan.

Pembentukan Kabupaten Pelalawan atas dasar Kesepakatan dan Keputusan Tekad bersama yang dilakukan melalui musyawarah besar masyarakat Kampar Hilir pada tanggal 11 s/d 13 April 1999 di Pangkalan Kerinci. Rapat tersebut menghadirkan seluruh komponen masyarakat yang terdiri dari tokoh masyarakat, tokoh pemuda, lembaga – lembaga adat, kaum intelektual, cerdik pandai dan alim ulama. Dari musyawarah besar tersebut ditetapkan Pelalawan yang bermula dari Kerajaan Pekantua, yang melepaskan diri dari Kerajaan Johor tahun 1699 M, kemudian berkuasa penuh atas daerah ini.

Nama Kabupaten Pelalawan berawal dari nama sebuah kerajaan Pelalawan yang pusat Kerajaannya berada dipinggir sungai Kampar. Kerajaan ini berdiri tahun 1761, dan mulai terkenal pada masa pemerintahan Sultan Syed Abdurrahman Fachrudin (1811-1822). Raja terakhir kerajaan Pelalawan adalah Tengku Besar Kerajaan Pelalawan yang memerintah pada tahun 1940-1945.

Kabupaten ini memiliki luas 13.924,94 Km<sup>2</sup> dan pada awal terbentuknya terdiri atas 4 kecamatan, yaitu kecamatan Langgam, Pangkalan Kuras, Bunut dan Kuala Kampar. Beberapa pulau besar yang ada di wilayah Kabupaten Pelalawan

diantaranya Pulau Mendul (Penyalai), Pulau Muda, Pulau Serapung, Pulau Lebu dan pulau – pulau kecil lainnya. Dalam perkembangannya, Kabupaten Pelalawan secara administrative terdiri atas 12 wilayah kecamatan, yang meliputi 106 Desa dan 12 Kelurahan. Adapun luas wilayah kabupaten Pelalawan menurut Kecamatan dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel IV.1 : Luas Wilayah Kabupaten Pelalawan Menurut Kecamatan, 2020**

No	Kecamatan	Luas (Ha)			% Wilayah
		Daratan	Perairan	Total	
1	Langgam	142.396,15	1.848,94	144.245,09	10,36
2	Pangkalan Kerinci	18.716,16	639,37	19.355,53	1,39
3	Bandar Sei Kijang	31.856,87	84,33	31.941,20	2,29
4	Pangkalan Kuras	117.746,75	642,04	118.388,79	8,50
5	Ukui	129.268,77	687,29	129.956,06	9,33
6	Pangkalan Lesung	50.159,83	325,29	50.485,12	3,63
7	Bunut	40.620,09	182,68	40.802,77	2,93
8	Pelalawan	147.060,05	2.751,26	149.811,31	10,76
9	Bandar Petalangan	36.996,29	258,87	37.255,16	2,68
10	Kuala Kampar	80.905,73	69.359,46	150.265,19	10,79
11	Kerumutan	95.314,31	689,35	96.003,66	6,89
12	Teluk Meranti	391.140,47	32.843,94	423.984,41	30,45
	Jumlah	1.282.181,47	110.312,82	1.392.494,29	100,00

Sumber : Kabupaten Pelalawan Dalam Angka, 2021

Berdasarkan tabel diatas, dari 12 Kecamatan di Kabupaten Pelalawan Kecamatan yang paling luas adalah kecamatan Teluk Meranti yaitu dengan total 423.984,41Ha sedangkan kecamatan yang paling kecil adalah kecamatan Kecamatan Pangkalan Kerinci yang merupakan ibukota Kabupaten Pelalawan yaitu dengan luas 19.355,53 Ha.

Penduduk merupakan salah satu unsur penting pada suatu wilayah dalam menunjang perkembangan daerah tertentu, karena penduduk secara langsung mempengaruhi pertumbuhan pembangunan suatu daerah, karena semakin meningkat populasi penduduk suatu daerah akan diikuti dengan pertumbuhan pembangunan pada daerah tersebut. Jumlah penduduk Kabupaten Pelalawan tahun 2017 adalah 438.788 jiwa. Terdiri dari penduduk laki – laki sebanyak 225.234 jiwa dan perempuan 213.554 jiwa yang tersebar di 12 Kecamatan di Kabupaten Pelalawan. Mengenai jumlah penduduk bisa di lihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel IV.2 Jumlah Penduduk dilihat dari Jenis Kelamin Menurut Kecamatan di Kabupaten Pelalawan, 2020**

No	Kecamatan	Laki – Laki	Perempuan	Jumlah	Rasio
1	Langgam	16.495	15.476	31.971	107
2	Pangkalan Kerinci	63.790	61.184	124.974	104
3	Bandar Sei Kijang	19.263	17.970	37.233	107
4	Pangkalan Kuras	31.284	29.771	61.055	105
5	Ukui	21.107	19.151	40.258	110
6	Pangkalan Lesung	16.854	15.728	32.582	107
7	Bunut	8.031	7.898	15.929	102
8	Pelalawan	10.541	9.624	20.165	110
9	Bandar Petalangan	7.202	7.166	14.368	101
10	Kuala Kampar	9.236	8.890	18.126	104
11	Kerumutan	12.522	12.024	24.546	104
12	Teluk Meranti	8.909	8.672	17.581	103
	Jumlah	225.234	213.554	438.788	105

Sumber : Kabupaten Pelalawan Dalam Angka, 2021

Dari tabel IV.2 diketahui jumlah penduduk di Kabupaten Pelalawan berdasarkan jenis kelamin menurut Kecamatan. Jumlah penduduk yang paling banyak yaitu pada kecamatan Pangkalan Kerinci yang berjumlah 124.974 jiwa, sedangkan jumlah penduduk yang jumlahnya paling sedikit yaitu pada kecamatan Bandar Petalangan yaitu berjumlah 14.368 jiwa.

#### 4.2. **Gambaran Umum Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Kabupaten Pelalawan.**

Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pelalawan di bentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 09 tahun 2012 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 07 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Pelalawan. Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pelalawan mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian urusan Pemerintah Daerah di bidang Pekerjaan Umum berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam menjalankan tugas pokoknya Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pelalawan memiliki fungsi:

1. Perumusan kebijakan teknis bidang pekerjaan umum;
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum di bidang pekerjaan umum;
3. Pelaksanaan pelayanan ketatausahaan dinas;
4. Pembinaan pelaksanaan tugas bidang binamarga, cipta karya, sumber daya air dan bidang bina teknik.
5. Penyelenggara pembinaan teknis dan administrasi terhadap Unit Pelaksanaan Teknis Dinas (UPTD).
6. Pemberdayaan dan pembinaan administrasi terhadap kelompok Jabatan Fungsional.
7. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai tugas dan fungsinya.

Berdasarkan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor Tahun 2012 tentang penjabaran tugas dan fungsi Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pelalawan maka,

Struktur Organisasi pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pelalawan memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut :

### 1. Kepala Dinas

Kepala Dinas mempunyai tugas merumuskan, menetapkan, memimpin, mengkoordinasikan, mengendalikan pelaksanaan tugas pokok Dinas serta mengkoordinasikan dan membina UPTD dan kelompok jabatan fungsional. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kepala Dinas memiliki fungsi :

- a. Membantu Bupati dalam melaksanakan tugas perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan kegiatan di bidang pekerjaan umum;
- b. Menyelenggarakan penyusunan rencana dan program kerja dinas sebagai pedoman kerja sesuai kebijakan Pemerintah Daerah;
- c. Memimpin, mengkoordinasikan, membina dan mengendalikan seluruh kegiatan dinas dalam lingkup bidang pekerjaan umum;
- d. Mengkaji dan merumuskan kebijakan teknis di bidang pekerjaan umum;
- e. Memberikan informasi, saran dan bahan pertimbangan kepada Bupati dalam bidang pekerjaan umum;
- f. Menyusun, melaporkan dan mempertanggung jawabkan kegiatan, baik secara operasional maupun administrasi kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah;
- g. Memberikan arahan dan pembinaan kepada Sekretaris dan Kepala Bidang untuk kelancaran pelaksanaan tugas;
- h. Menyiapkan bahan penyusunan dan menelaah peraturan serta perundang-undangan daerah dibidang pekerjaan umum;

- i. Menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum di bidang pekerjaan umum;
- j. Menyelenggarakan pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang binamarga, cipta karya sumber daya air dan bidang bina teknik serta kelompok jabatan fungsional;
- k. Menyelenggarakan pembinaan teknis dan administrasi terhadap Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD);
- l. Menyelenggarakan bimbingan, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan tugas bidang pekerjaan umum;
- m. Menyelenggarakan sosialisasi dan pelatihan teknis menyangkut bidang pekerjaan umum;
- n. Melaksanakan pembinaan administrasi ketatausahaan dinas;
- o. Menyelenggarakan penyusunan target pencapaian standar pelayanan minimal bidang pekerjaan umum;
- p. Menyelenggarakan penerapan budaya kerja aparatur lingkup dinas;
- q. Menyelenggarakan penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat di bidang pekerjaan umum;
- r. Melaksanakan tindak lanjut pengaduan masyarakat dalam lingkup bidang pekerjaan umum;
- s. Menyampaikan usulan, saran dan pertimbangan sesuai bidang tugas kepada Bupati;
- t. Menyelenggarakan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kegiatan dinas;
- u. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

## 2. Sekretariat

Sekretariat di pimpin oleh seorang Sekretaris yang mempunyai tugas mengelola urusan kesekretariatan yang meliputi program, administrasi, kepegawaian, keuangan dan perlengkapan dinas. Dalam pelaksanaan tugasnya, sekretaris memiliki fungsi :

- a. Menyusun rencana kerja kesekretariatan berdasarkan Rencana Strategis dan Program Kerja Tahunan dinas;
- b. Melakukan koordinasi penyusunan program dan penyelenggaraan tugas-tugas antar bidang dilingkungan dinas;
- c. Melaksanakan kebijakan pelayanan administrasi dinas;
- d. Melaksanakan pembagian tugas, memberikan arahan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas bawahan di lingkungan Sekretariat dinas;
- e. Melaksanakan pengelolaan administrasi umum dan rumah tangga dinas;
- f. Melaksanakan pengelolaan kelembagaan dan ketatalaksanaan serta hubungan masyarakat;
- g. Menginventarisasi permasalahan - permasalahan dibidang kesekretariatan guna menyiapkan petunjuk pemecahan masalah;
- h. Melaksanakan pengelolaan administrasi kepegawaian;
- i. Melaksanakan pengelolaan administrasi keuangan;
- j. Melaksanakan pengelolaan administrasi peralatan, perlengkapan dan inventaris kantor lainnya;
- k. Melakukan pengkoordinasian, penyusunan dan penyampaian bahan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas;

- l. Melaporkan pelaksanaan tugas pengelolaan pelayanan kesekretariatan kepada Kepala Dinas sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan tugas;
- m. Melaksanakan evaluasi pengelolaan pelayanan kesekretariatan;
- n. Melaksanakan koordinasi dengan unit kerja/intansi/lembaga di bidang pengelolaan pelayanan kesekretariatan;
- o. Menyampaikan usulan, saran dan pertimbangan sesuai bidang tugasnya kepada Kepala Dinas;
- p. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan.

Sekretaris terdiri dari 3 (Tiga) sub bagian yang dipimpin oleh seorang Kepala sub. Bagian yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Sekretaris yaitu: Sub. Bagian Program, Sub. Bagian Umum dan Kepegawaian dan Sub. Bagian Keuangan.

### **3. Bidang Bina Marga**

Bidang Bina Marga di pimpin oleh seorang Kepala Bidang yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Kepala Dinas di bidang kebinamargaan berdasarkan tugas dekonsentrasi dan urusan Pemerintah Daerah yang menjadi tugas dan kewenangan Dinas Pekerjaan Umum. Dalam pelaksanaannya tugas nya Kepala Bidang Bina Marga mempunyai fungsi:

- a. Menyusun rencana program kerja bidang bina marga berdasarkan Rencana Strategis dan Program Kerja Tahunan dinas;
- b. Melaksanakan Perumusan kebijakan teknis di bidang perencanaan, pembangunan dan pemeliharaan jalan dan jembatan;
- c. Menyelenggarakan urusanpelayanan umum dibidang kebinamargaan;

- d. Menyiapkan usulan rancangan peraturan daerah tentang kebinamargaan;
- e. Melaksanakan perencanaan umum dibidang kebinamargaan;
- f. Melaksanakan pembinaan teknis dibidang kebinamargaan;
- g. Menyiapkan bahan penyusunan rencana anggaran dalam bentuk Daftar Usulan Kegiatan (DUK);
- h. Melaksanakan kegiatan pembangunan dan pemeliharaan dibidang kebinamargaan;
- i. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Kepala Dinas sebagai pertanggung jawaban pelaksanaan tugas;
- j. Menyampaikan usulan, saran dan pertimbangan sesuai bidang tugasnya kepada Kepala Dinas;
- k. Melaksanakan pembagian tugas, arahan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas bawahan;
- l. Melaksanakan Monitoring dan evaluasi kegiatan pembangunan serta pemeliharaan jalan dan jembatan, pada ruas jalan kabupaten, jalan kota dan jalan desa;
- m. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan.

Bidang Bina Marga terdiri dari 3 (Tiga) seksi yang dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Bidang Bina Marga, yaitu: Seksi Perencanaan Teknis Bina Marga, Seksi Pembangunan Jalan dan Jembatan dan Seksi Pemeliharaan Jalan dan Jembatan

#### 4. Bidang Cipta Karya

Bidang Cipta Karya di pimpin oleh seorang Kepala Bidang yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Kepala Dinas dibidang keciptakaryaan berdasarkan tugas dekonsentrasi dan urusan Pemerintah Daerah yang menjadi tugas dan kewenangan Dinas Pekerjaan Umum. Dalam Pelaksanaan tugasnya Kepala Bidang Cipta Karya mempunyai fungsi:

- a. Menyusun program kerja bidang cipta karya berdasarkan Rencana Strategis dan Program Kerja Tahunan dinas;
- b. Melaksanakan perumusan kebijakan teknis di bidang keciptakaryaan;
- c. Menyelenggarakan urusan pelayanan umum dibidang keciptakaryaan;
- d. Melaksanakan perencanaan umum dan dan pembinaan teknis dibidang keciptakaryaan;
- e. Melaksanakan pembinaan, pengawasan, pengendalian kegiatan pembangunan, pemeliharaan pada bangunan-bangunan pemerintah, air bersih, penyehatan lingkungan pemukiman, sarana dan prasarana fasilitas lingkungan;
- f. Menyiapkan bahan penyusunan rencana anggaran dalam bentuk Daftar Usulan Kegiatan (DUK);
- g. Melaksanakan kegiatan pembangunan dan pemeliharaan bidang keciptakaryaan;
- h. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Kepala Dinas sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan tugas;
- i. Melaksanakan pembagian tugas, arahan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas bawahan;

- j. Menyampaikan usulan, saran dan pertimbangan sesuai bidang tugasnya kepada Kepala Dinas;
- k. Melaksanakan monitoring dan evaluasi kegiatan keciptakaryaan;
- l. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan.

Bidang Cipta Karya terdiri dari 3 (Tiga) seksi yang dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Bidang Cipta Karya, yaitu: Seksi Perencanaan Teknis Cipta Karya, Seksi Bangunan Gedung, Perumahan dan Pemukiman dan Seksi Air Bersih dan Penyehatan Lingkungan.

#### **5. Bidang Sumber Daya Air**

Bidang Sumber Daya Air di pimpin oleh seorang Kepala Bidang yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Kepala Dinas dibidang sumber daya air, pembangunan prasarana dan sarana sumber daya air, pengawasan dan pengendalian serta bimbingan teknis bidang sumber daya air berupa : bangunan air dan jaringan irigasi, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya air (sungai, rawa, pantai dan danau), dan penyediaan air baku berdasarkan tugas dekonsentrasi dan urusan Pemerintah Daerah yang menjadi tugas dan kewenangan Dinas Pekerjaan Umum. Dalam pelaksanaan tugasnya Kepala Bidang Sumber Daya Air mempunyai fungsi :

- a. Melakukan penyusunan rencana dan program kerja bidang sumber daya air berdasarkan Rencana Strategis dan Program Kerja Tahunan dinas
- b. Melaksanakan perencanaan umum dan pembinaan desainteknis bidang sumber daya air;

- c. Menyiapkan bahan penerbitan izin penyediaan, peruntukan, penggunaan dan pengusahaan air permukaan;
- d. Menyiapkan usulan rancangan peraturan daerah tentang sumber daya air;
- e. Melaksanakan pembinaan teknis di bidang sumber daya air;
- f. Menyelenggarakan urusan pelayanan umum dibidang sumber daya air;
- g. Melaksanakan pengaturan, pembinaan, pembangunan, pemeliharaan, pengelolaan dan pengawasan irigasi, sungai, rawa, pantai dan danau;
- h. Memfasilitasi kegiatan pembangunan, pemanfaatan dan peruntukan prasarana dan sarana irigasi, sungai, rawa, pantai dan danau;
- i. Melaksanakan kegiatan pembangunan dan pemeliharaan dibidang sumber daya air;
- j. Menyiapkan bahan penyusunan rencana anggaran dalam bentuk Daftar Usulan Kegiatan (DUK);
- k. Menginventarisasi permasalahan-permasalahan bidang sumber daya air guna menyiapkan bahan sebagai pedoman dan petunjuk pemecahan masalah;
- l. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada atasan sebagai pertanggung jawaban pelaksanaan tugas;
- m. Melaksanakan pembagian tugas, arahan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas bawahan;
- n. Menyampaikan usulan, saran dan pertimbangan sesuai bidang tugasnya kepada Kepala Dinas;

- o. Melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan bidang sumber daya air;
- p. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan.

Bidang Sumber Daya Air terdiri dari 3 (Tiga) seksi yang dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Bidang Sumber Daya Air, yaitu: Seksi Perencanaan Teknis Sumber Daya Air, Seksi Irigasi, Operasi dan Pemeliharaan Sumber Daya Air, Seksi Sungai, Rawa, Pantai dan Danau

#### 6. Bidang Bina Teknik

Bidang Bina Teknik di pimpin oleh seorang Kepala Bidang yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Pokok Kepala Dinas dalam pelaksanaan kebijakan perumusan, perencanaan umum, rencana program kerja tahunan, monitoring, evaluasi, pengendalian dan pelaporan serta inventarisasi kegiatan bidang bina marga, cipta karya, sumber daya air dan bidang bina teknik, berdasarkan tugas dekonsentrasi dan urusan Pemerintahan Daerah yang menjadi tugas dan kewenangan Dinas Pekerjaan Umum. Dalam Pelaksanaan tugasnya Kepala Bidang Bina Teknik mempunyai fungsi:

- a. Melaksanakan penyusunan perencanaan umum, jangka menengah, jangka panjang dan program kerja tahunan dinas sesuai dengan Rencana Strategis Pemerintah Daerah dan Program Jangka Menengah dan Jangka Panjang Pemerintah Daerah;
- b. Melaksanakan penyusunan laporan bulanan, triwulan dan laporan kinerja pelaksanaan program kerja tahunan dinas;

- c. Melaksanakan pembinaan teknis di bidang bina marga, cipta karya, sumber daya air, peralatan dan perbekalan;
- d. Melaksanakan penyuluhan dan pembinaan teknis penyelenggara jasa konstruksi;
- e. Menyiapkan bahan dalam rangka penerbitan Izin Usaha Jasa Konstruksi serta perizinan teknis lainnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Mengajukan usulan pembatalan dan atau pencabutan izin usaha jasa konstruksi terhadap pelaku jasa konstruksi yang melanggar ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- g. Melaksanakan pengembangan sistem pembiayaan dan pola investasi bidang binamarga, cipta karya, sumber daya air, peralatan dan perbekalan;
- h. Melaksanakan pembinaan tentang norma, standar, pedoman, dan manual pengadaan, pelaksanaan, pengelolaan, inventarisasi di bidang bina marga, cipta karya, sumber daya air, peralatan dan perbekalan;
- i. Melaksanakan kegiatan program pemberdayaan masyarakat, program bantuan stimulan, dan program kerja sama lainnya antar lintas sektor dan atau instansi dan lembaga terkait lainnya;
- j. Melaksanakan penyusunan rencana standar harga satuan dan kebutuhan biaya di lingkungan dinas;
- k. Melaksanakan koordinasi dan inventarisasi dalam menyusun harga satuan bahan, pekerja serta peralatan dengan unit kerja dilingkungan dinas;

- l. Bertindak sebagai koordinator dalam penyusunan program kerja dinas, berdasarkan rencana strategis dan program kerja tahunan dinas;
- m. Melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan pembangunan bidang bina marga, cipta karya, sumber daya air, lintas sektor dengan Dinas/Kantor/Badan dan atau lembaga lainnya, baik bersumber dari dana APBD Kabupaten maupun sumber dana lainnya;
- n. Melaksanakan pengumpulan, pengolahan, penyajian data dan informasi guna menyusun rencana investasi program jangka menengah, jangka panjang dan program kerja tahunan dinas;
- o. Melakukan inventarisasi terhadap permasalahan-permasalahan bidang bina marga, cipta karya, sumber daya air guna menyiapkan bahan untuk Kepala Dinas sebagai petunjuk pemecahan masalah;
- p. Melaksanakan pengelolaan perbengkelan (workshop) dan serta mengkoordinir pemakaian dan pendistribusian peralatan operasional dan perbekalan dinas;
- q. Melaksanakan pengadaan, penyimpanan dan pemeliharaan peralatan operasional dan perbekalan dinas;
- r. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada atasan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan tugas
- s. Melaksanakan pembagian tugas, arahan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas bawahan;
- t. Menyampaikan usulan, saran dan pertimbangan sesuai bidang tugasnya kepada Kepala Dinas;

- u. Melaksanakan monitoring, evaluasi, pengendalian dan analisis hasil pelaksanaan program guna pengembangan rencana strategis dan program kerja tahunan dan kegiatan pembangunan dilingkungan dinas Pekerjaan Umum;
- v. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan.

Bidang Bina Teknik terdiri dari 3 (Tiga) seksi yang dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Bidang Bina Teknik, yaitu: Seksi Peralatan dan Perbekalan, Seksi Monitoring dan Pelaporan dan Seksi Pembinaan Teknis dan Jasa Kontruksi

#### **7. Unit Pelaksanaan Teknis Dinas**

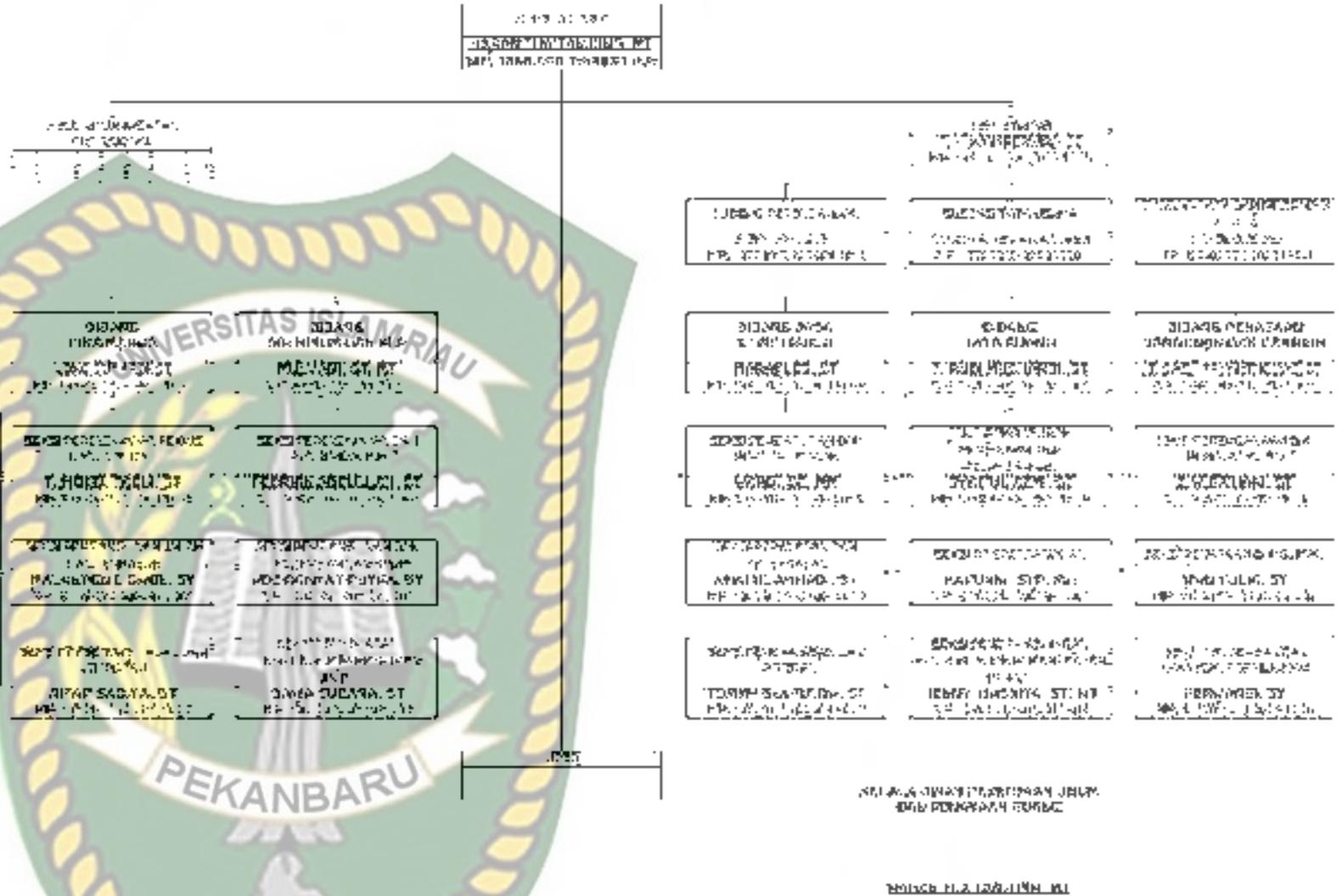
Unit Pelaksaaan Teknis Dinas mempunyai tugas :

- a. Unit Pelaksana Teknis mempunyai tugas sebagai unsur pelaksana teknis operasional Dinas.
- b. Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja UPTD ditetapkan dengan Peraturan Bupati Pelalawan.

#### **8. Kelompok Jabatan Fungsional.**

Kelompok Jabatan Fungsional terdiri dari sejumlah tenaga fungsional yang terbagi dalam kelompok tenaga fungsional sesuai dengan bidang keahliannya.

- a. Masing-masing Kelompok jabatan fungsional dikoordinasikan oleh seorang tenaga fungsional senior yang ditunjuk oleh Kepala Dinas.



## BAB V

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 5.1. **Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau**

##### 5.1.1. **Konsep Swakelola**

Istilah swakelola sudah tidak asing lagi didalam pengadaan barang dan jasa. Jika dilihat dari pengertiannya maka swakelola adalah pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan, dan diawasi sendiri oleh pelaksana swakelola dengan menggunakan tenaga sendiri dan/atau tenaga dari luar baik tenaga ahli maupun tenaga upah borongan. Adapun yang menjadi latar belakang diberikannya penggunaan metode ini dalam proses pembelajaran, diantaranya adalah:

1. Adanya kecenderungan semakin tergantungnya instansi pemerintah pada layanan penyedia dalam pengadaan barang/jasa yang mempengaruhi daya tanggap (responsiveness) instansi pemerintah terhadap penyediaan barang/jasa yang dibutuhkan masyarakat;
2. Ada sinyalemen yang salah kaprah baik di kalangan penegak hukum maupun di kalangan aparatur pemerintah sendiri. Ketika berbicara Perpres No. 54 Tahun 2010 seolah-olah pengadaan tersebut harus dilakukan dengan cara pelelangan, dan kalau tidak dilakukan dengan cara itu penggunaan metoda dimaksud merupakan perbuatan melanggar hukum. Kesalahan ini seringkali sangat merugikan bagi mereka yang

bertugas dalam pengadaan barang dan jasa yang dapat menimbulkan ketakutan penyebab terhambatnya jalannya pembangunan di negeri ini.

3. Optimalisasi peran dan fungsi instansi pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa;
4. Penataan kembali kedudukan dan hubungan para pihak terutama sesama instansi pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah;

Pengadaan barang/jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian dan penjualan barang di pasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang kearah pembelian berjangka waktu pembayaran, dengan membuat dokumen pertanggungjawaban (pembeli dan penjual), dan pada akhirnya melalui pengadaan proses pelelangan. Dalam prosesnya pengadaan barang/jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu etika, norma dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang/jasa. (Sutedi, 2008:1).

Pengguna akan membuat daftar jumlah dan jenis barang yang dibutuhkan, yang selanjutnya akan diserahkan kepada penyedia barang agar mengajukan penawaran. Daftar barang yang disusun secara tertulis merupakan asal usul dokumen pembelian, sedangkan penawaran yang dibuat secara tertulis merupakan asal usul dokumen penawaran. Dengan meminta penawaran kepada beberapa penyedia barang, pengguna dapat memilih harga barang yang paling murah dengan kualitas yang sesuai spesifikasi barang. Hal ini merupakan cikal bakal pengadaan barang dengan cara lelang. (Sutedi, 2008:2).

Pengadaan barang/jasa Pemerintah di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang di biayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN/APBD) yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah.

Di Indonesia pengaturan mengenai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mengalami beberapa perubahan dan penyempurnaan ketentuan beserta segala aturan pelaksana dan aturan turunannya. Sebelumnya pengadaan barang/jasa di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mengalami perubahan sebanyak empat kali menjadi Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011, Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 172 Tahun 2014, Perpres Nomor 4 Tahun 2015. Kemudian dengan di undangkannya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mencabut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berikut dengan empat Perpres di atas dinyatakan tidak berlaku lagi.

### 5.1.2. Waktu Pelaksanaan Swakelola

Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan sudah melaksanakan sistem pengadaan barang dan jasa secara swakelola dari tahun 2018 berdasarkan Peraturan Presiden terbaru Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berlaku sejak diundangkan tanggal 22 Maret 2018 namun pemberlakuannya secara bertahap yaitu :

1. Untuk pekerjaan yang persiapan dilaksanakan sebelum 1 Juli 2018 tetap berpedoman kepada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan Perubahannya. Ini berarti semua pengadaan yang dilaksanakan pada tahun 2018 masih tetap menggunakan aturan yang lama.
2. Untuk pekerjaan yang Persiapannya dilaksanakan sejak 1 Juli 2018, maka sudah mengacu kepada Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang. Ini berarti semua pengadaan Tahun 2019 sudah wajib menggunakan Perpres Nomor 16 Tahun 2018.
3. Kontrak yang telah ditandatangani tetap berlaku dan berpedoman kepada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan Perubahannya hingga berakhir kontrak.
4. Namun pekerjaan yang akan dilaksanakan secara swakelola, pekerjaan yang dilaksanakan melalui agen pengadaan, perencanaan pengadaan untuk Tahun 2019 dan pengadaan khusus 4 maka sudah dapat menggunakan Perpres ini sejak diundangkan.

Pengadaan barang/jasa termasuk dalam pengelolaan keuangan negara, yang memiliki landasan hukum Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.”

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara, pada Tanggal 28 April Tahun 2003 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dengan tujuan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (sustainable) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Kemudian pada tanggal 14 Januari Tahun 2004 telah diundangkan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Ketentuan yang di atur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu.

Untuk mendukung aktifitas pengadaan barang/jasa di Pemerintahan di bentuklah Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa yang selanjutnya disingkat UKPBJ merupakan unit kerja di Kementrian/Lembaga/Pemerintah Daerah yang menjadi pusat keunggulan pengadaan barang/jasa. UKPBJ merupakan perubahan dari Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa (ULP) perubahan ini terjadi sejak diundangkannya Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. UKPBJ

memiliki tugas menyelenggarakan dukungan pengadaan barang/jasa pada Kementrian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Pengaturan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa berpedoman pada Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 14 Tahun 2018.

Pengadaan barang/jasa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah meliputi pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi dan jasa lainnya. Yang dilaksanakan dengan cara swakelola dan/atau penyedia. Pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui swakelola adalah cara memperoleh barang/jasa yang dikerjakan sendiri oleh Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah, Kementrian/Lembaga/Perangkat Daerah lain, organisasi kemasyarakatan atau kelompok masyarakat. Pengadaan barang/jasa melalui penyedia adalah cara memperoleh barang/jasa yang disediakan oleh pelaku usaha berdasarkan kontrak.

### **5.1.3. Pelaksana Swakelola**

Setiap Instansi Pemerintah dalam melaksanakan pengadaan harus memilih barang/jasa yang sesuai dengan kebutuhan dalam rangka meningkatkan kinerja masing-masing instansi. Kegiatan pengadaan barang/jasa harus di pandang sebagai suatu kegiatan yang strategis yang harus dilaksanakan dengan menggunakan strategi yang tepat. Strategi pengadaan adalah suatu usaha terbaik yang dilakukan untuk mencapai tujuan pengadaan dalam mendapatkan barang/jasa yang tepat kualitas, tepat kuantitas, tepat waktu, tepat sumber, dan tepat harga berdasarkan aturan/prosedur, etika, kebijakan, dan prinsip pengadaan.

Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan swakelola menggunakan swakelola tipe I yaitu swakelola yang direncanakan, dilaksanakan dan diawasi oleh Kementerian / Lembaga / Perangkat Daerah penanggung jawab anggaran dan ditetapkan oleh PA/KPA. Dalam pelaksanaan swakelola tipe I meliputi:

1. Pada swakelola Tipe I PA/KPA dapat menggunakan pegawai Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah lain dan/ atau tenaga ahli.
2. Penggunaan tenaga ahli tidak boleh melebihi 50% (lima puluh persen) dari jumlah tim pelaksana.
3. Dalam hal dibutuhkan Pengadaan Barang/Jasa melalui penyedia, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah.

Sedangkan kondisi dilapangan berdasarkan hasil observasi awal peneliti menemukan ketidakmampuan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidakmampuan pegawai Dinas PUPR dalam memanager pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan. Terlebih ketidakmampuan pegawai dalam menghandle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Hal tersebut yang membuat swakelola belum efektif diterapkan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan.

#### 5.1.4. Urgensi dan Pelaksanaan Sistem Swakelola di Kabupaten Pelalawan

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai Dinamika Pelaksanaan dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau berikut diuraikan hasil penelitian dengan beberapa informan berdasarkan uraian indikator dibawah ini :

##### 5.1.4.1. Komunikasi

Komunikasi merupakan dimensi penting bagi administrator publik dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektivitas program melalui transmisi personil yang tepat, jelasnya perintah yang diinstruksikan oleh atasan dalam pelaksanaan dilapangan, dan kekonsistenan pelaksana keputusan atau program oleh semua pelaksana maupun atasan pemberi instruksi.

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang mejadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompk sasaran yang bersangkutan. Oleh karena itu diperlukan adanya tiga hal, yaitu:

a. Penyaluran (transmisi)

Penyaluran (transmisi) yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula (kejelasan). Administrator publik harus sudah paham, mengerti dengan jelas keputusannya dan kesiapan menjalankan perintah yang telah diputuskan dalam setiap kebijakan atau program yang akan dilaksanakan, yang tidak akan terlepas dari hambatan dalam mentransmisikan perintah tersebut. Transmisi, Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

Untuk lebih jelas lagi mengenai Dinamika Kebijakan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan pada Indikator Komunikasi, maka dapat dilihat dari hasil wawancara berikut :

Bagaimanakah tingkat pemahaman pegawai dalam dinamika kebijakan dana swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan?

Hasil penelitian dapat diketahui melalui hasil tanggapan informan Staf PUPR ibu Wan Yulia pada tanggal 18 Agustus 2021, yang menyatakan bahwa :

*“Sampai saat ini kami belum sepenuhnya memahami mengenai pekerjaan swakelola ini, kami sudah mengikuti pelatihan di Semarang, namun sepertinya memang belum bisa diimplementasikan dengan baik di Kabupaten Pelalawan ini, mengingat penggunaan dana yang cukup besar dan tidak mungkin di dalangi dengan dana pribadi”.*

Berdasarkan tanggapan dari ibu Wan Yulia diketahui bahwa pada umumnya pegawai kurang memahami mengenai penerapan swakelola di Dinas PUPR

Kabupaten Pelalawan, dan menurut beliau prinsip swakelola belum bisa terimplementasi dengan baik di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan dikarenakan belum ada yang bisa mendalangi dana yang akan digunakan untuk pelaksanaan kegiatan. Ditambah lagi belum adanya sosialisasi mengenai pelaksanaan swakelola ini sehingga pegawai tidak begitu memahami mekanisme pelaksanaan swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan, dan juga pegawai belum pernah memperoleh pendidikan dan pelatihan terkait penggunaan dana swakelola hal ini lah membuat pelaksanaan swakelola belum dapat terlaksana dengan baik.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Dinas Kominfo bekerjasama dengan pihak yang berkompeten tidak melakukan sosialisasi dalam bentuk verbal dan ceramah melainkan menyampaikan pengumuman melalui media dan pengumuman serta belum memberikan pelatihan kepada pemangku kepentingan dalam pelaksanaan swakelola ini. Begitu juga tanggapan Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pegawai kurang memahami pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dikarenakan sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan. Sementara itu Selanjutnya Bapak Herwandi, yang juga staff PUPR Kabupaten Pelalawan menyatakan :

*“Kami sepenuhnya hanya menjalankan tugas dari pimpinan, mengenai pemahaman dalam penerapan swakelola sedikit banyak kami sudah memahami pelaksanaannya, kami juga sudah diberikan pelatihan dalam pelaksanaan swakelola ini”*

Menurut tanggapan bapak Herwandi diketahui bahwa dalam pada umumnya staf menjalankan setiap tugas yang diberikan oleh pimpinan sedangkan mengenai pemahaman dalam penerapan swakelola staf tersebut sudah cukup memahami dalam pelaksanaannya. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa berdasarkan gagasan tersebut maka dalam tataran praktis terkait dengan pelaksanaan kebijakan e-procurement di Provinsi Jawa Barat, sikap pelaksana dalam melaksanakan kebijakan menggambarkan hal yang positif. Data menunjukkan bahwa: Pertama pelaksanaan kebijakan e-procurement khususnya terkait dengan pelaksanaan di tingkat Kabupaten/Kota, ada komitmen yang tinggi untuk melaksanakan kebijakan ini, sehingga keberhasilan itu dapat terjamin. Serta berbanding terbalik dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pegawai kurang memahami pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dikarenakan sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan. Sedangkan hasil Bapak Hanapiah menyatakan bahwa :

*“Dalam pengadaan barang dan jasa secara swakelola memang sudah dilaksanakan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan pada 3 tahun terakhir, hal ini dimaksud agar menjamin tersedianya barang, selain itu juga berguna untuk mencegah instansi dari kemungkinan yang tidak diinginkan seperti pemborosan, kerugian dan kecurangan”.*

Tanggapan bapak Hanapiah menjelaskan bahwa pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di Dinas PUPR sudah berjalan 3 tahun terakhir, hal ini bertujuan untuk mencegah instansi dari kemungkinan yang tidak diinginkan seperti

pemborosan, kerugian serta kecurangan dan juga menjamin ketersediaan barang apabila dibutuhkan.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Salah satu hal penting yang menjadi sorotan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini adalah terkait dengan masalah pengelolaan barang dan jasa publik/pemerintah. Pengelolaan barang dan jasa pemerintah dinilai sangat strategis dan penting dalam upaya menciptakan pemerintah daerah yang baik, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa. Nilai strategis menyangkut upaya penciptaan efisiensi dan efektivitas pengelolaan barang dan jasa. Sementara nilai penting menyangkut upaya untuk mengurangi tingkat korupsi, kolusi dan nepotisme, serta penciptaan akuntabilitas publik yang baik. Artinya bahwa upaya melakukan pengelolaan barang dan jasa secara baik merupakan salah satu upaya yang diasumsikan dapat menciptakan good local governance. Begitu juga tanggapan Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah pada dasarnya merupakan implementasi daripada Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 yang bertujuan agar pengadaan barang/jasa pemerintah yang dibiayai dengan APBN/APBD dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien. Selanjutnya tanggapan bapak T Mohd Fadli, selaku Kasi Perencanaan Teknis di Bidang Bina Marga menyatakan bahwa :

*“Selama ini kami menilai pelaksanaan swakelola dalam pengadaan barang dan jasa sudah cukup baik, pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang/jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu dan kesepakatan yang lain”.*

Berdasarkan tanggapan bapak T Mohd Fadli menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang/jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu dan kesepakatan yang lain.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Pengelolaan barang dan jasa pemerintah dinilai sangat strategis dan penting dalam upaya menciptakan pemerintah daerah yang baik, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa. Nilai strategik menyangkut upaya penciptaan efisiensi dan efektivitas pengelolaan barang dan jasa. Sementara nilai penting menyangkut upaya untuk mengurangi tingkat korupsi, kolusi dan nepotisme, serta penciptaan akuntabilitas publik yang baik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat dilaksanakan secara efisien, efektif dan kompetitif berdasarkan prinsip – prinsip pengadaan efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil atau tidak diskriminatif dan akuntabel bagi semua pihak, sehingga hasilnya dapat dipertanggung jawabkan. Tanggapan bapak Malanton L Gaol, selaku Kasi Pembangunan jalan dan jembatan bidang bina marga menyatakan bahwa:

*“Sejauh kami sudah melaksanakan tugas dengan baik dalam pelaksanaan swakelola ini, pelaksanaan swakelola ini merupakan tugas tambahan bagi kami disamping pelaksanaan tugas pokok rutinitas kantor sehingga dalam pelaksanaan memang masih terdapat permasalahan sehingga perlu diadakannya pelatihan dalam melaksanakan swakelola ini”*

Dari hasil wawancara dengan Kasi Pembangunan Jalan dan Jembatan diketahui bawah pihaknya sudah melaksanakan tugas dengan baik dalam pelaksanaan program swakelola yang merupakan tugas tambahan disamping pelaksanaan tugas kantor. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Tuntutan yang demikian dan adanya perkembangan teknologi informasi yang begitu pesat maka pemerintah pun berupaya untuk melakukan perbaikan dalam pelayanan pengelolaan barang dan jasa. Dalam konteks tersebut, maka pengelolaan barang dan jasa yang dilakukan oleh organisasi pemerintah mulai berubah, dari cara-cara yang konvensional menuju sistem yang lebih canggih, yakni melalui penggunaan teknologi informasi dan komunikasi. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pelaksanaan swakelola pada umumnya sudah terlaksana dengan baik meskipun masih ada terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaannya. Hal tersebut dibenarkan oleh Ibu Nifar Sagita, ST yang menyatakan bahwa :

*“Pada umumnya kami selaku pelaksana dari program swakelola sudah memahami dalam pelaksanaan program swakelola ini dan kami sudah berusaha melaksanakan sebaik mungkin, kami juga sudah memberikan kunjungan ke Dinas yang sudah melaksanakan program swakelola ini untuk mempelajari lebih jauh pelaksanaan swakelola, meskipun masih terdapat kekurangan, namun kami sudah berusaha melaksanakan kegiatan swakelola ini dengan baik”.*

Berdasarkan tanggapan dari Kasi Preservasi Jalan dan Jembatan, diketahui pada umumnya pelaksana program swakelola sudah memahami prosedur pelaksanaan swakelola tersebut, hal ini dikarenakan sebelum pelaksanaan swakelola pegawai sudah berikan pemahaman mengenai pelaksanaan swakelola ini dan juga pegawai

sudah melakukan kunjungan ke Dinas – Dinas yang sudah berhasil melaksanakan program swakelola ini dengan baik agar pegawai dapat meniru teknis pelaksanaan swakelola sehingga Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan juga dapat melaksanakan program swakelola ini dengan baik.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Penelitian ini menemukan bahwa pelaksanaan kebijakan e-procurement di Provinsi Jawa Barat sudah efektif tapi belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa dimensi atau variabel yang dijadikan dasar analisis, yakni: komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pegawai kurang memahami pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dikarenakan sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan.

b. *Clarity* (Kejelasan)

Adanya kejelasan yang diterima oleh pelaksana kebijakan sehingga tidak membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan yang akan diimplementasikan oleh para implementor harus jelas maksud dan tujuannya melalui petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis yang seksama dan dipahami secara mendalam. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

Berikut ini hasil wawancara dengan PPK Bina Marga Bapak Mulyadi, ST., MT pada tanggal 20 Agustus 2021 mengenai Indikator Komunikasi, menyatakan :

Apakah bapak/ibu selalu memberikan informasi apabila ada kebijakan mengenai Pelaksanaan Program Swakelola kepada staf pelaksana program swakelola ini?

*“Ya, tentu saja kami selalu memberikan informasi, peraturan dan kebijakan terbaru dalam pelaksanaan program swakelola ini, sehingga dalam pelaksanaan selalu berupaya mengikuti prosedur dan ketentuan – ketentuan program swakelola yang telah ditetapkan”.*

Selanjutnya Bapak Joko Sutiardi, ST selaku Kabid Bina Marga juga menambahkan :

*“Sampai saat ini kami tetap memberikan informasi mengenai selalu kebijakan terbaru atau himbauan kepada pelaksana program swakelola, hal ini dilaksanakan agar dalam melaksanakan tidak keluar dari prosedur yang telah ditetapkan terutama jika ada kebijakan atau aturan terbaru mengenai pelaksanaan swakelola akan langsung di sosialisasikan kepada staf pelaksana sehingga dalam pelaksanaan swakelola dapat terlaksana dengan baik”*

Dari hasil wawancara diketahui PPK dan Kabid Bina Marga diketahui bahwa dalam pelaksanaan Swakelola selalu mengikuti prosedur dan kebijakan yang telah ditetapkan, pimpinan pelaksana selalu up to date dalam memberikan informasi dan kebijakan mengenai pelaksanaan swakelola sehingga dalam pelaksanaan swakelola dapat terlaksana dengan baik serta tetap mengikuti peraturan yang berlaku.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Dalam dimensi komunikasi, upaya yang dilakukan agar tujuan dan sasaran e-procurement dapat diketahui oleh pelaksana dan kelompok sasaran berjalan relatif baik. Karena ditemukan bahwa secara keseluruhan para pelaksana baik di tingkat Provinsi maupun di daerah-daerah termasuk SKPD

yang ada di wilayah kerja Provinsi Jawa Barat relatif telah memaknai dan memahami tujuan dan sasaran dari kebijakan e-procurement. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa dalam pelaksanaan swakelola memang sudah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

c. *Consistency* (Konsisten),

Adanya konsistensi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Jika yang dikomunikasikan berubah – ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan. Efektifitas pelaksanaan kebijakan akan berjalan jika tujuan yang jelas dapat dilaksanakan secara konsisten oleh para pelaksana dilapangan dengan didasari kekonsistenan para pengambil kebijakan dalam memprediksi probabilitas – probabilitas pada saat implementasi. Inkonsistensi implementor dalam mengimplementasikan kebijakan dari tingkat atas sampai pelaksana di lapangan sangat dimungkinkan terjadinya distorsi dalam pencapaian program.

Berikut ini tanggapan Sekretaris Dinas PUPR bapak T. Ikhwan Perwira mengenai Konsistensi dalam pelaksanaan swakelola pada tanggal 14 April 2021 mengenai indikator komunikasi yaitu sebagai berikut :

*“Pelaksanaan system swakelola di Dinas PUPR ini sudah kami laksanakan sejak tahun 2018, lebih kurang sudah 3 tahun, memang dalam pelaksanaannya belum terlaksana secara maksimal, namun sampai saat ini kami masih bisa menyelesaikan permasalahan, kendala utama dalam pelaksanaan swakelola adalah dalam ketidaksanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidaksanggupan pegawai Dinas PUPR dalam memanage pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan”.*

Berdasarkan hasil tanggapan Sekretaris Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan diketahui bahwa Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan sudah melaksanakan kegiatan swakelola dari tahun 2018 dan masih konsisten dilaksanakan sampai saat ini, meskipun dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala terutama mengenai pembiayaan dan juga ketidaksanggupan dinas dalam manage pekerjaan yang cukup banyak diluar kerjaan kantor.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapih (2011) yang menyatakan bahwa perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijelaskan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan salah satu kendala terbesar dalam pelaksanaan sistem swakelola adalah anggaran yang terbatas sedangkan jumlah kegiatan sangat banyak. Selanjutnya hasil wawancara dengan Kepala Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan Bapak Hasan Tua Tanjung, MT, yang dilakukan pada Jum'at, 20 Agustus 2021, yang diwawancarai mengenai Bagaimanakah tingkat konsistensi dalam pelaksanaan program swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan? :

*“Sampai saat ini kami berusaha sebaik mungkin dalam menjalankan program swakelola dengan baik, meskipun ada beberapa permasalahan dalam pelaksanaan swakelola, mengenai komunikasi, kami selalu menginformasikan apabila ada kebijakan baru yang diterbitkan mengenai pelaksanaan swakelola ini seperti perubahan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah, serta kami juga memberikan semacam*

*sosialisasi kepada staf pelaksana apabila ada perubahan kebijakan atau prosedur dalam pelaksanaan swakelola tersebut”.*

Berdasarkan hasil tanggapan dari Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang bapak Hasan Tua Tanjung, MT menyatakan bahwa pihaknya selalu mengupdate informasi, kebijakan dan peraturan mengenai pelaksanaan program swakelola ini seperti yang terjadi pada perubahan Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah khususnya pada pasal 6 dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui penyedia barang/jasa dan melalui swakelola. Dalam pemilihan penyedia barang/jasa bisa dilakukan dengan empat metode yaitu pelelangan umum, pelengangan terbatas, pemilihan langsung dan penunjukkan langsung. Sedangkan swakelola itu sendiri adalah kegiatan pengadaan barang/jasa dimana pekerjaannya direncanakan, dikerjakan dan/atau diawasi sendiri oleh Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Institusi/ (K/L/D/I) sebagai penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain dan/atau kelompok masyarakat.

Berdasarkan pada pasal 17 menyatakan bahwa kriteria barang/jasa yang dapat diadakan melalui swakelola meliputi :

1. Barang/jasa yang dilihat dari segi nilai, lokasi, dan/atau sifatnya tidak diminati oleh Penyedia;
2. Penyelenggaraan pendidikan dan/atau pelatihan, kursus, penataran, seminar, lokakarya atau penyuluhan;

3. Barang/jasa yang dihasilkan oleh usaha ekonomi kreatif dan budaya dalam negeri untuk kegiatan pengadaan festival, parade seni/budaya.
4. Sensus, survey, pemrosesan/pengolahan data, perumusan kebijakan publik, pengujian laboratorium dan pengembangan system, aplikasi, tata kelola atau standar mutu tertentu.
5. Barang/jasa yang masih dalam pengembangan sehingga belum dapat disediakan atau diminati oleh penyedia
6. Barang/jasa yang dihasilkan oleh organisasi kemasyarakatan, kelompok masyarakat, atau masyarakat. Barang/jasa yang pelaksanaan pengadaannya memerlukan partisipasi masyarakat.

Oleh sebab itu, dari hasil tanggapan informan maka dapat disimpulkan bahwa indikator Komunikasi dalam Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan adalah cukup terimplementasi dan perlu ditingkatkan lagi dalam hal pelaksanaan sosialisasi mengenai perubahan prosedur atau kebijakan program swakelola ini. Dalam hal ini belum ada dasar hukum yang mengatur secara khusus mengenai proses pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak diatur oleh perangkat perundangan dengan tingkatan hukum yang cukup tinggi, sehingga menimbulkan dampak pada tingkat transparansi dan kejelasan perundangan tersebut serta belum adanya peraturan Bupati yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan system swakelola di Kabupaten Pelalawan, sehingga dalam pelaksanaannya masih mengacu pada peraturan presiden dan juga peraturan kepala LKPP.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Dinas Kominfo bekerjasama dengan pihak yang berkompeten tidak melakukan sosialisasi dalam bentuk verbal dan ceramah melainkan menyampaikan pengumuman melalui media dan pengumuman serta belum memberikan pelatihan kepada pemangku kepentingan dalam pelaksanaan swakelola ini. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa komunikasi dalam hal ini sosialisasi tentang kejelasan dan konsistensi belum berjalan dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan adanya hambatan komunikasi dalam bentuk sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan.

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran – ukuran dan tujuan – tujuan kebijakan dipahami oleh individu – individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit, seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya.

#### 5.1.4.2. Sumber daya

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya manusia, materi dan metoda. Sasaran, tujuan dan misi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya financial.

Implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif dalam pelaksanaannya bila daya dukung sumber daya lemah atau kurang, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III dalam Mulyadi (2016:68-69) bahwa : *Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if implementors lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffective.*

Ada beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan pada dimensi sumber daya dalam implementasi kebijakan yaitu :

##### 1. Staff (Sumber Daya Manusia)

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa *“probably the most essential resources in implementing policy is*

*staff*”. Edward III dalam Widodo (2010:98) menambahkan “*no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective*”.

Jumlah staf yang memadai baik cukup secara :

1. Kuantitas maupun cakap secara kualitas keterampilannya (skill) dalam melaksanakan instruksi – instruksi kebijakan di lapangan melalui keahlian dan latihan.
2. Motivasi
3. Informasi, yang tercakup dalam dua bentuk :
  - 1) Informasi tentang tatacara melaksanakan suatu kebijakan oleh para implementor, yaitu bagaimana, apa yang harus dan perlu dilaksanakan dan
  - 2) Data tentang ketaatan para pelaksana terhadap instruksi, peraturan atau UU yang dilaksanakan ditaati atau tidak.

Sumberdaya utama dalam mengimplementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan (*kompeten dan kapabel*) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

2. Wewenang (*authority*),

Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:103) menyatakan bahwa: Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Oleh karena itu, Edward III dalam Widodo (2010:103), menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangnya. Kewenangan dalam mengimplementasikan kebijakan atau program akan berbeda satu sama lainnya, hal ini tergantung pada deskripsi jabatannya (*job description*), yaitu melalui :

- a. Metode control: persuasive dan ancaman
- b. Ketaatan terhadap aturan yang ada

Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi di sisi lain,

efektifitas dan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelakasan demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

### 3. Fasilitas – fasilitas (*facilities*),

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan : *Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed.*

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Sebagai daya dukung dalam implementasi kebijakan yang meliputi tersedianya bangunan – bangunan (*buildings*), perlengkapan, (*equipment*), dan perbekalan (*supplies*).

Untuk lebih jelas lagi mengenai Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola Di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau pada Indikator Sumber Daya, maka dapat dilihat dari hasil wawancara berikut :

Hasil penelitian dapat diketahui melalui hasil tanggapan informan Staf PUPR ibu Wan Yulia dalam indikator Sumber daya pada tanggal 18 Agustus 2021, yang menyatakan bahwa :

*“Dalam pelaksanaan swakelola kami masih mengalami kesulitan untuk menyelesaikan pekerjaan yang jumlahnya semakin banyak dengan diterapkannya program swakelola ini, kami harus handle pekerjaan tambahan diluar pekerjaan tupoksi utama di kantor sedangkan tidak ada penambahan insentif untuk tugas tambahan tersebut, sehingga pegawai merasa keberatan dalam menjalankan tugas swakelola ini”*.

Berdasarkan tanggapan dari ibu Wan Yulia diketahui bahwa dalam pelaksanaan swakelola pegawai merasa kesulitan dalam menyelesaikan jumlah pekerjaan yang cukup banyak disamping menjalankan tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan, sedangkan untuk insentif juga tidak mengalami kenaikan sehingga tidak ada yang memotivasi pegawai dalam menjalankan tugas tersebut.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan ketidakberhasilan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan itu sendiri. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa kemampuan pegawai dalam pelaksanaan swakelola belum memadai dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

Selanjutnya Bapak Herwandi, yang juga staff PUPR Kabupaten Pelalawan menyatakan :

*“Dalam pelaksanaan swakelola kami mengeluhkan banyaknya pekerjaan yang harus dikerjakan dalam waktu yang hampir bersamaan sementara kami juga dituntut untuk menyelesaikan pekerjaan yang sudah menjadi tupoksi utama kami, sehingga masih sangat membutuhkan tambahan pegawai dalam pelaksanaan swakelola ini”*

Menurut tanggapan bapak Herwandi diketahui bahwa pegawai merasa kewalahan dalam pelaksanaan pembangunan dikarenakan banyaknya tugas yang harus dilaksanakan. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pelaksanaan swakelola merupakan tugas tambahan yang diberikan kepada staf pelaksana LPSE Provinsi Sulawesi Tengah sehingga dibutuhkan staf khusus dalam pelaksanaannya. Sedangkan hasil Bapak Hanapiah menyatakan bahwa :

*“Dalam pelaksanaan swakelola, pihak Dinas PUPR sebaiknya menambah jumlah pegawai dikarenakan banyaknya pekerjaan yang harus diselesaikan dan juga ketidaksanggupan pegawai dalam menghandle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan”.*

Tanggapan bapak Hanapiah menjelaskan bahwa pelaksanaan swakelola, pihak Dinas PUPR sebaiknya menambah jumlah pegawai dikarenakan banyaknya pekerjaan yang harus diselesaikan dan juga ketidaksanggupan pegawai dalam menghandle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya

bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan.

Selanjutnya tanggapan bapak T Mohd Fadli, selaku Kasi Perencanaan Teknis di Bidang Bina Marga menyatakan bahwa :

*“Dalam pelaksanaan swakelola masih terdapat banyak kekurangan, terutama dalam sumber daya manusia, kemampuan sumber daya manusia yang belum memadai, sarana dan prasarana yang mendukung masih belum optimal”.*

Berdasarkan tanggapan bapak T Mohd Fadli menyatakan bahwa pelaksanaan swakelola masih terdapat banyak kekurangan, terutama dalam sumber daya manusia, kemampuan sumber daya manusia yang belum memadai, sarana dan prasarana yang mendukung masih belum optimal.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan ketidakberhasilan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan itu sendiri. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pelaksanaan swakelola masih sering mengalami kendala, seperti pada pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan

prasarana belum optimal. Tanggapan bapak Malanton L Gaol, selaku Kasi Pembangunan jalan dan jembatan bidang bina marga menyatakan bahwa :

*“Pelaksanaan swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan masih belum berjalan optimal seperti yang diharapkan, masih terdapat beberapa kekurangan disana sini, namun kami tetap berupaya untuk dapat melaksanakan kegiatan swakelola ini dengan baik”*

Dari hasil wawancara dengan Kasi Pembangunan Jalan dan Jembatan diketahui bawah pelaksanaan swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan masih belum berjalan optimal seperti yang diharapkan, masih terdapat beberapa kekurangan disana sini, namun kami tetap berupaya untuk dapat melaksanakan kegiatan swakelola ini dengan baik.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan ketidakberhasilan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan itu sendiri. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pelaksanaan swakelola masih sering mengalami kendala, seperti pada pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan

prasarana belum optimal. Hal tersebut dibenarkan oleh Ibu Nifar Sagita, ST yang menyatakan bahwa :

*“Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan yang awalnya seluruh kegiatan dikerjakan menggunakan penyedia barang/jasa atau dengan pihak kedua, saat ini dikerjakan secara swakelola oleh instansi sendiri. Hal tersebut dilakukan oleh Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan tujuannya adalah untuk menjamin tersedianya barang, selain itu juga berguna untuk mencegah instansi dari kemungkinan yang tidak diinginkan seperti pemborosan, kerugian dan kecurangan”.*

Berdasarkan tanggapan dari Kasi Preservasi Jalan dan Jembatan, diketahui Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan yang awalnya seluruh kegiatan dikerjakan menggunakan penyedia barang/jasa atau dengan pihak kedua, saat ini dikerjakan secara swakelola oleh instansi sendiri. Hal tersebut dilakukan oleh Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan tujuannya adalah untuk menjamin tersedianya barang, selain itu juga berguna untuk mencegah instansi dari kemungkinan yang tidak diinginkan seperti pemborosan, kerugian dan kecurangan.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Fasilitas, fasilitas juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementasi mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa dalam mengevaluasi transparansi implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah di Dinas Cipta Karya, perumahan dan Tata Ruang Daerah

Provinsi Sulawesi Tengah terdapat persepsi yang berbeda – beda tentang tanggapan dan komponen yang peduli atau terlibat dalam pelaksanaannya.

Berikut ini hasil wawancara dengan PPK Bina Marga Bapak Mulyadi, ST., MT pada tanggal 20 Agustus 2021 mengenai Indikator Sumber Daya, menyatakan :

Bagaimanakah kondisi sumberdaya dalam pelaksanaan kegiatan swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan?

*“Dalam pelaksanaan swakelola memang belum terlaksana secara optimal seperti yang diharapkan, masih banyak terdapat kekurangan seperti ketidakanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidakanggupan pegawai Dinas PUPR dalam memanage pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan”.*

Selanjutnya Bapak Joko Sutiardi, ST selaku Kabid Bina Marga juga menambahkan :

*“Dari segi sumberdaya memang belum memadai baik dari sumber daya manusia, kompetensi, kemampuan, skill pegawai, sumberdaya anggaran, sarana dan prasarana masih perlu ditingkatkan lagi.”*

Dari hasil wawancara diketahui PPK dan Kabid Bina Marga diketahui bahwa dalam pelaksanaan swakelola memang belum terlaksana secara optimal seperti yang diharapkan, masih banyak terdapat kekurangan seperti ketidakanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidakanggupan pegawai Dinas PUPR dalam memanage pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Staf pelaksana, sumberdaya utama dalam mengimplementasikan kebijakan adalah staf/pegawai atau lebih tepatnya street-level

bureaucrats. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan ketidakberhasilan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan itu sendiri. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pelaksanaan swakelola merupakan tugas tambahan yang diberikan kepada staf pelaksana LPSE Provinsi Sulawesi Tengah sehingga dibutuhkan staf khusus dalam pelaksanaannya. Berikut ini tanggapan Sekretaris Dinas PUPR bapak T. Ikhwan Perwira mengenai indikator sumber daya dalam pelaksanaan swakelola pada tanggal 14 April 2021 yaitu sebagai berikut :

*“Pelaksanaan system swakelola di Dinas PUPR ini memang masih banyak terdapat kekurangan dalam berbagai bidang terutama dalam kegiatan kontruksi dimana pengerjaannya dilaksanakan secara swakelola banyak terdapat kendala yang dihadapi baik fisik maupun non fisik”.*

Berdasarkan hasil tanggapan Sekretaris Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan diketahui bahwa Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan sudah melaksanakan kegiatan swakelola namun dalam pelaksanaannya di Dinas PUPR ini memang masih banyak terdapat kekurangan dalam berbagai bidang terutama dalam kegiatan kontruksi dimana pengerjaannya dilaksanakan secara swakelola banyak terdapat kendala yang dihadapi baik fisik maupun non fisik.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Terbatasnya infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi di masyarakat pelaku usaha. Penyiapan infrastruktur fisik di kalangan penyedia belum optimal. Kondisi yang ada adalah bahwa pelaku usaha tidak semuanya mampu menyediakan fasilitas untuk melaksanakan pengadaan perangkat pendukung untuk melaksanakan pelelangan secara elektronik, sehingga menjadi kendala dalam mengikuti pelelangan secara elektronik tersebut. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pelaksanaan swakelola merupakan tugas tambahan yang diberikan kepada staf pelaksana LPSE Provinsi Sulawesi Tengah sehingga dibutuhkan staf khusus dalam pelaksanaannya. Serta pelaksanaan swakelola masih sering mengalami kendala, seperti pada pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan prasarana belum optimal.

Selanjutnya hasil wawancara dengan Kepala Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan Bapak Hasan Tua Tanjung, MT, yang dilakukan pada Jum'at, 20 Agustus 2021, yang diwawancarai mengenai *Bagaimanakah ketersediaan sumber daya dalam pelaksanaan swakelola baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitasnya?* :

*“Pelaksanaan swakelola masih banyak terdapat kekurangan diantaranya ketidaksanggupan pegawai dalam handle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Hal tersebut yang*

membuat swakelola belum efektif diterapkan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan”.

Berdasarkan hasil tanggapan dari Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang bapak Hasan Tua Tanjung, MT menyatakan bahwa *Pelaksanaan swakelola masih banyak terdapat kekurangan diantaranya* ketidakanggupan pegawai dalam menghandle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Hal tersebut yang membuat swakelola belum efektif diterapkan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan.

Berdasarkan hasil tanggapan informan pada indikator sumber daya diketahui dinamika pelaksanaan dana swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan masih kurang terimplementasi hal ini disebabkan ketidakanggupan pegawai dalam menghandle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Hal tersebut yang membuat swakelola belum efektif diterapkan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Kurangnya Panitia Pengadaan yang memiliki keterampilan mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Tidak semua panitia yang sudah bersertifikasi pengadaan barang dan jasa mampu mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Sehingga dalam pelaksanaan pelelangan melalui sarana Teknologi Informasi dan Komunikasi masih belum mampu secara optimal menjalankan seluruh aplikasi dan setiap tahapan untuk menunjang proses pelelangan secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa berkaitan dengan sumberdaya masih perlu ditingkatkan lagi khususnya pada LPSE Provinsi Sulawesi Tengah, dimana pada saat pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan prasarana belum optimal dimana pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara elektronik e-procurement dirasakan belum transparansi disebabkan aplikasi tersebut sering dijumpai gangguan konektivitas jaringan server oleh penyedia jasa sehingga terindikasi adanya unsur kesenjangan yang imbasnya kurang transparansi dalam pelaksanaannya.

Komponen sumberdaya meliputi jumlah staf, keahlian para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber – sumber terkait dalam pelaksana program, adanya kewenangan

yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas – fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan prasarana. Sumber daya merupakan variable yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Meskipun kebijakan sudah dikomunikasikan dengan jelas kepada aparat pelaksana, tetapi jika tidak didukung oleh tersedianya sumber daya secara memadai untuk pelaksana kebijakan, maka pelaksana akan sulit dicapai.

#### 5.1.4.3. Disposisi

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Disposisi yaitu terjadinya kecenderungan sebagai berikut :

1. Dampak Disposisi, yaitu :
  - a. Adanya homogenitas administrator

- b. Berkembangnya pandangan parokial, yaitu terjadinya hubungan senior junior dan pengaruh lingkungan.

Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus bagi pada kepentingan warga.

2. Birokrasi staf, yaitu terjadinya pengangkatan birokrat.

Melakukan pengaturan birokrasi (*Staffing the bureaucracy*), implementasi kebijakan harus dilihat dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Selain itu pengatur birokrasi juga bermuara pada pembentukan sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode bypassing personil.

3. Manipulasi insentif – insentif.

Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan manipulasi insentif. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Kecenderungan – kecenderungan dalam implementasi kebijakan menekankan bagaimana kesulitan suatu implementasi kebijakan atau program mendapatkan permasalahan yang dilakukan oleh para implementator birokrasi pemerintah sendiri dalam mengimplementasikan kebijakan dengan adanya penafsiran kebijakan dan unit atas sampai unit pelaksana.

Untuk lebih jelas lagi mengenai Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola Di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau pada Indikator Disposisi, maka dapat dilihat dari hasil wawancara berikut :

Apakah program swakelola sudah terlaksana dengan baik pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau?

Hasil penelitian dapat diketahui melalui hasil tanggapan informan Staf PUPR ibu Wan Yulia pada tanggal 18 Agustus 2021, yang menyatakan bahwa :

*“Sampai saat ini kami sudah berupaya untuk melaksanakan swakelola ini dengan baik, dengan mengerahkan seluruh kemampuan kami demi kegiatan ini berjalan dengan lancar, Kami mengharapkan pimpinan memberikan semacam pelatihan dan pendidikan dalam pelaksanaan swakelola ini”.*

Berdasarkan tanggapan dari ibu Wan Yulia diketahui bahwa pada umumnya pegawai sudah mengerahkan seluruh tenaga dan kemampuannya dalam pelaksanaan swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pelaksanaan swakelola merupakan tugas tambahan yang diberikan kepada staf pelaksana LPSE Provinsi Sulawesi Tengah sehingga dibutuhkan staf khusus dalam pelaksanaannya. Serta pelaksanaan swakelola masih sering mengalami kendala,

seperti pada pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan prasarana belum optimal. Selanjutnya Bapak Herwandi, yang juga staff PUPR Kabupaten Pelalawan menyatakan :

*“Kami sepenuhnya hanya menjalankan tugas dari pimpinan, mengenai pemahaman dalam penerapan swakelola sedikit banyak kami sudah memahaminya pelaksanaannya, kami juga sudah diberikan pelatihan dalam pelaksanaan swakelola ini”*

Menurut tanggapan bapak Herwandi diketahui bahwa dalam pada umumnya staf menjalankan setiap tugas yang diberikan oleh pimpinan sedangkan mengenai pemahaman dalam penerapan swakelola staf tersebut sudah cukup memahami dalam pelaksanaannya. Hal ini tidak sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pegawai kurang memahami pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dikarenakan sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan. Sedangkan hasil Bapak Hanapiah menyatakan bahwa :

*“Dalam pengadaan barang dan jasa secara swakelola memang sudah dilaksanakan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan pada 3 tahun terakhir, hal ini dimaksud agarmenjamin tersedianya barang, selain itu juga berguna untuk mencegah instansi dari kemungkinan yang tidak diinginkan seperti pemborosan, kerugian dan kecurangan”.*

Tanggapan bapak Hanapiah menjelaskan bahwa pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di Dinas PUPR sudah berjalan 3 tahun terakhir, hal ini bertujuan untuk mencegah instansi dari kemungkinan yang tidak diinginkan seperti

pemborosan, kerugian serta kecurangan dan juga menjamin ketersediaan barang apabila dibutuhkan.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Terbatasnya penyedia yang memiliki pengetahuan mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Meskipun telah menjadi perhatian pemerintah untuk terus dikembangkan, rendahnya penguasaan teknologi informasi menjadi alasan belum maksimalnya pengadaan barang dan jasa secara elektronik (e-Procurement). Sehingga dengan kendala ketidaksiapan terhadap perkembangan teknologi informasi termasuk proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik (e-Procurement) tidak dapat memanfaatkan kesempatan untuk mengikuti pelelangan. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat dilaksanakan secara efisien, efektif dan kompetitif berdasarkan prinsip – prinsip pengadaan barang dan jasa yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel sehingga dapat dipertanggungjawabkan. Selanjutnya tanggapan bapak T Mohd Fadli, selaku Kasi Perencanaan Teknis di Bidang Bina Marga menyatakan bahwa :

*“Selama ini kami menilai pelaksanaan swakelola dalam pengadaan barang dan jasa sudah cukup baik, pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang/jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu dan kesepakatan yang lain”.*

Berdasarkan tanggapan bapak T Mohd Fadli menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan

atau mewujudkan barang/jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu dan kesepakatan yang lain. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa pemerintah dimulai dari adanya transaksi pembelian/ penjualan barang dipasar secara langsung (tunai) kemudian berkembang kearah pembelian berjangka waktu pembayaran. Tanggapan bapak Malanton L Gaol, selaku Kasi Pembangunan jalan dan jembatan bidang bina marga menyatakan bahwa :

*“Sejauh kami sudah melaksanakan tugas dengan baik dalam pelaksanaan swakelola ini, pelaksanaan swakelola ini merupakan tugas tambahan bagi kami disamping pelaksanaan tugas pokok rutinitas kantor sehingga dalam pelaksanaan memang masih terdapat permasalahan sehingga perlu diadakannya pelatihan dalam melaksanakan swakelola ini”*

Dari hasil wawancara dengan Kasi Pembangunan Jalan dan Jembatan diketahui bawah pihaknya sudah melaksanakan tugas dengan baik dalam pelaksanaan program swakelola yang merupakan tugas tambahan disamping pelaksanaan tugas kantor. Hal ini tidak sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pegawai kurang memahami pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dikarenakan sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan. Hal tersebut dibenarkan oleh Ibu Nifar Sagita, ST yang menyatakan bahwa :

*“Pada umumnya kami selaku pelaksana dari program swakelola sudah memahami dalam pelaksanaan program swakelola ini dan kami sudah berusaha melaksanakan sebaik mungkin, kami juga sudah memberikan kunjungan ke Dinas yang sudah melaksanakan program swakelola ini untuk mempelajari lebih jauh pelaksanaan swakelola, meskipun masih terdapat*

*kekurangan, namun kami sudah berusaha melaksanakan kegiatan swakelola ini dengan baik”.*

Berdasarkan tanggapan dari Kasi Preservasi Jalan dan Jembatan, diketahui pada umumnya pelaksana program swakelola sudah memahami prosedur pelaksanaan swakelola tersebut, hal ini dikarenakan sebelum pelaksanaan swakelola pegawai sudah berikan pemahaman mengenai pelaksanaan swakelola ini dan juga pegawai sudah melakukan kunjungan ke Dinas – Dinas yang sudah berhasil melaksanakan program swakelola ini dengan baik agar pegawai dapat meniru teknis pelaksanaan swakelola sehingga Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan juga dapat melaksanakan program swakelola ini dengan baik.

Berikut ini hasil wawancara dengan PPK Bina Marga Bapak Mulyadi, ST., MT pada tanggal 20 Agustus 2021 mengenai Indikator Komunikasi, menyatakan :

Apakah bapak/ibu selalu memberikan informasi apabila ada kebijakan mengenai Pelaksanaan Program Swakelola kepada staf pelaksana program swakelola ini?

*“Ya, tentu saja kami selalu memberikan informasi, peraturan dan kebijakan terbaru dalam pelaksanaan program swakelola ini, sehingga dalam pelaksanaan selalu berupaya mengikuti prosedur dan ketentuan – ketentuan program swakelola yang telah ditetapkan”.*

Selanjutnya Bapak Joko Sutiardi, ST selaku Kabid Bina Marga juga menambahkan :

*“Sampai saat ini kami tetap memberikan informasi mengenai selalu kebijakan terbaru atau himbauan kepada pelaksana program swakelola, hal ini dilaksanakan agar dalam pelaksanaan tidak keluar dari prosedur yang telah ditetapkan terutama jika ada kebijakan atau aturan terbaru mengenai pelaksanaan swakelola akan langsung di sosialisasikan kepada staf pelaksana sehingga dalam pelaksanaan swakelola dapat terlaksana dengan baik”*

Dari hasil wawancara diketahui PPK dan Kabid Bina Marga diketahui bahwa dalam pelaksanaan Swakelola selalu mengikuti prosedur dan kebijakan yang telah ditetapkan, pimpinan pelaksana selalu up to date dalam memberikan informasi dan kebijakan mengenai pelaksanaan swakelola sehingga dalam pelaksanaan swakelola dapat terlaksana dengan baik serta tetap mengikuti peraturan yang berlaku.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Pengelolaan barang dan jasa pemerintah dinilai sangat strategis dan penting dalam upaya menciptakan pemerintah daerah yang baik, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa. Nilai strategik menyangkut upaya penciptaan efisiensi dan efektivitas pengelolaan barang dan jasa. Sementara nilai penting menyangkut upaya untuk mengurangi tingkat korupsi, kolusi dan nepotisme, serta penciptaan akuntabilitas publik yang baik. Artinya bahwa upaya melakukan pengelolaan barang dan jasa secara baik merupakan salah satu upaya yang diasumsikan dapat menciptakan good local governance. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa sistem pengadaan barang dan jasa yang baik adalah sistem pengadaan barang dan jasa yang mampu menerapkan prinsip – prinsip tata pemerintahan yang baik, mendorong efisiensi dan efektifitas belanja publik, serta penataan perilaku tiga pilar utama.

Berikut ini tanggapan Sekretaris Dinas PUPR bapak T. Ikhwan Perwira mengenai Konsistensi dalam pelaksanaan swakelola pada tanggal 14 April 2021 mengenai indikator komunikasi yaitu sebagai berikut :

*“Pelaksanaan system swakelola di Dinas PUPR ini sudah kami laksanakan sejak tahun 2018, lebih kurang sudah 3 tahun, memang dalam pelaksanaannya belum terlaksana secara maksimal, namun sampai saat ini kami masih bisa menyelesaikan permasalahan, kendala utama dalam pelaksanaan swakelola adalah dalam ketidaksanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidaksanggupan pegawai Dinas PUPR dalam manage pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan”.*

Berdasarkan hasil tanggapan Sekretaris Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan diketahui bahwa Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan sudah melaksanakan kegiatan swakelola dari tahun 2018 dan masih konsisten dilaksanakan sampai saat ini, meskipun dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala terutama mengenai pembiayaan dan juga ketidaksanggupan dinas dalam manage pekerjaan yang cukup banyak diluar kerjaan kantor.

Selanjutnya hasil wawancara dengan Kepala Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan Bapak Hasan Tua Tanjung, MT, yang dilakukan pada Jum’at, 20 Agustus 2021, yang diwawancarai mengenai Bagaimanakah tingkat konsistensi dalam pelaksanaan program swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan? :

*“Setiap instansi menemukan permasalahan dalam pelaksanaan swakelola pengadaan barang dan jasa. Pada Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan salah satu kendala yang dihadapi pada pelaksanaan fisik yaitu terlambat dikeluarkannya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis berdampak pada sempitnya waktu pelaksanaan dan kendala pada pelaksanaan pekerjaan non fisik salah satunya yaitu terlalu rumitnya administrasi pekerjaan swakelola”.*

Berdasarkan hasil tanggapan dari Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang bapak Hasan Tua Tanjung, MT menyatakan bahwa Setiap instansi menemukan permasalahan dalam pelaksanaan swakelola pengadaan barang dan jasa.

Pada Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan salah satu kendala yang dihadapi pada pelaksanaan fisik yaitu terlambat dikeluarkannya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis berdampak pada sempitnya waktu pelaksanaan dan kendala pada pelaksanaan pekerjaan non fisik salah satunya yaitu terlalu rumitnya administrasi pekerjaan swakelola.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan Salah satu hal penting yang menjadi sorotan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini adalah terkait dengan masalah pengelolaan barang dan jasa publik/pemerintah. Pengelolaan barang dan jasa pemerintah dinilai sangat strategis dan penting dalam upaya menciptakan pemerintah daerah yang baik, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa. Nilai strategis menyangkut upaya penciptaan efisiensi dan efektivitas pengelolaan barang dan jasa. Sementara nilai penting menyangkut upaya untuk mengurangi tingkat korupsi, kolusi dan nepotisme, serta penciptaan akuntabilitas publik yang baik. Artinya bahwa upaya melakukan pengelolaan barang dan jasa secara baik merupakan salah satu upaya yang diasumsikan dapat menciptakan *good local governance*. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa dari segi disposisi begitu juga dari kompetensi dan keahlian masih perlu ditingkatkan lagi, terutama dalam jaringan internet server diperluas serta

adanya sosialisasi secara terus menerus kepada masyarakat umum dan khususnya masyarakat penyedia jasa tentang penerapan e-procurement.

Disposisi yaitu menunjuk pada karakteristik yang menempel erat pada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen dan kejujuran yang tinggi akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program atau kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam Guidline program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dan melaksanakan tahap – tahap program secara konsisten, sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program kebijakan dan selanjutnya.

#### **5.1.4.4. Struktur Birokrasi**

Struktur birokrasi adalah karakteristik norma – norma dan pola – pola hubungan yang terjadi berulang – ulang dalam badan – badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang paling penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (Standar Operating Procedures atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Birokasi mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan walaupun merupakan organisasi yang besar dan kompleks, organisasi yang dominan dan mampu untuk melaksanakan setiap kebijakan atau program, serta tidak ada organisasi sekuat birokrasi yang mampu bertahan dalam keadaan situasi apapun (*survive*) bagaimanapun pengaruh eksternal mempengaruhinya, bahkan Edwards III mengaskan birokrasi jarang mati.

Organisasi menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan – kegiatannya dan jarak dari puncak menunjukkan status relatifnya. Garis – garis antara berbagai posisi – posisi itu dibingkai untuk menunjukkan interaksi formal yang diterapkan. Walaupun sumber – sumber untuk melaksanakan untuk kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/ organisasi kearah yang lebih baik adalah :

1. Membuat *standar operating prosedur* (sop) yang lebih fleksible.

SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). *Standard operational procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa : demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

## 2. Melakukan fragmentasi,

Untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Namun, berdasarkan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa: SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan.

Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi" Edward III dalam Widodo (2010:106), mengatakan bahwa: struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar red.) dapat meningkatkan gagalannya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif".

Untuk lebih jelas lagi mengenai Dinamika Pelaksanaan dana swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau pada Indikator Struktur Birokrasi, Hasil penelitian dapat diketahui melalui hasil tanggapan informan bapak T Mohd Fadli, selaku Kasi Perencanaan Teknis di Bidang Bina Marga menyatakan bahwa :

*"Sejauh ini kami melihat belum ada peraturan / kebijakan yang secara khusus mengatur tentang pengelolaan barang dan jasa secara swakelola, kami hanya melihat acuan dari peraturan presiden yang sekarang yaitu nomor 12 tahun 2021 tentang pengadaan barang dan jasa".*

Berdasarkan tanggapan bapak T Mohd Fadli menyatakan bahwa belum ada peraturan / kebijakan yang secara khusus mengatur tentang pengelolaan barang dan jasa secara swakelola, sehingga sampai saat ini hanya berpedoman pada Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah khususnya pada pasal 6 dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui penyedia barang/jasa dan melalui swakelola.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa keterbatasan juklak dan juknis secara elektronik untuk mengoperasionalkan ketentuan dalam Keppres pengadaan barang dan jasa. Kendala lain adalah terkait dengan masih terbatasnya juklak dan juknis menyangkut pengelolaan sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Jika pemerintah daerah menghendaki proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik, maka perlu disiapkan juklak dan juknis yang sifatnya sama, sehingga memudahkan para pengguna untuk melaksanakan dalam tataran praktis. Sehingga dapat meminimalisir atau menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan yang tidak penting dalam proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah pada dasarnya merupakan implementasi daripada Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 yang bertujuan agar pengadaan barang/jasa pemerintah yang dibiayai dengan APBN/APBD dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien sehingga dapat memberikan manfaat yang besar bagi kesejahteraan masyarakat. Tanggapan bapak Malanton L Gaol, selaku Kasi Pembangunan jalan dan jembatan bidang bina marga menyatakan bahwa:

*“Mengenai SOP dalam pengelolaan barang dan jasa secara swakelola saya rasa belum ada sehingga kami masih belum bisa menetapkan tupoksi kepada masing – masing staf pelaksana mengenai apa yang sudah menjadi tugas tetapnya, sampai saat ini kami hanya berpedoman pada peraturan presiden yang mengatur tentang pelaksanaan swakelola”*

Dari hasil wawancara dengan Kasi Pembangunan Jalan dan Jembatan diketahui bawah belum ada SOP yang mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola. Hal tersebut dibenarkan oleh Ibu Nifar Sagita, ST yang menyatakan bahwa :

*“Sampai saat ini belum adanya peraturan Bupati yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan system swakelola di Kabupaten Pelalawan, sehingga dalam pelaksanaannya masih mengacu pada peraturan presiden dan juga peraturan kepala LKPP”.*

Berdasarkan tanggapan dari Kasi Preservasi Jalan dan Jembatan, diketahui Belum adanya peraturan Bupati yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan system swakelola di Kabupaten Pelalawan, sehingga dalam pelaksanaannya masih mengacu pada peraturan presiden dan juga peraturan kepala LKPP.

Berikut ini tanggapan Sekretaris Dinas PUPR bapak T. Ikhwan Perwira mengenai struktur birokrasi dalam pelaksanaan swakelola pada tanggal 14 April 2021 yaitu sebagai berikut :

*“Memang benar, bahwa belum ada SOP yang mengatur tentang pelaksanaan system swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan yang sampai saat ini hanya berpedoman kepada peraturan presiden, dasar hukum yang mengatur proses pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak diatur oleh perangkat perundangan dengan tingkatan hukum yang cukup tinggi, sehingga menimbulkan dampak pada tingkat transparansi dan kejelasan perundangan tersebut”.*

Berdasarkan hasil tanggapan Sekretaris Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan diketahui bahwa belum ada SOP yang mengatur tentang pelaksanaan system swakelola di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan yang sampai saat ini hanya berpedoman kepada peraturan presiden, dasar hukum yang mengatur proses

pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak diatur oleh perangkat perundangan dengan tingkatan hukum yang cukup tinggi, sehingga menimbulkan dampak pada tingkat transparansi dan kejelasan perundangan tersebut.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa keterbatasan juklak dan juknis secara elektronik untuk mengoperasionalkan ketentuan dalam Keppres pengadaan barang dan jasa. Kendala lain adalah terkait dengan masih terbatasnya juklak dan juknis menyangkut pengelolaan sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Jika pemerintah daerah menghendaki proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik, maka perlu disiapkan juklak dan juknis yang sifatnya sama, sehingga memudahkan para pengguna untuk melaksanakan dalam tataran praktis. Sehingga dapat meminimalisir atau menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan yang tidak penting dalam proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah pada dasarnya merupakan implementasi daripada Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 yang bertujuan agar pengadaan barang/jasa pemerintah yang dibiayai dengan APBN/APBD dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien sehingga dapat memberikan manfaat yang besar bagi kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya hasil wawancara dengan Kepala Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan Bapak Hasan Tua Tanjung, MT, yang dilakukan pada Jum'at, 20 Agustus 2021, yang diwawancarai mengenai Adakah SOP yang digunakan dalam pelaksanaan

program swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten

Pelalawan? :

*“Sampai saat ini belum ada SOP yang mengatur pelaksanaan swakelola, bahkan tidak ada kebijakan yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola, mengenai pelaksanaan swakelola ini seperti perubahan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah, serta kami juga memberikan semacam sosialisasi kepada staf pelaksana apabila ada perubahan kebijakan atau prosedur dalam pelaksanaan swakelola tersebut”.*

Berdasarkan hasil tanggapan dari Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang bapak Hasan Tua Tanjung, MT menyatakan bahwa Sampai saat ini belum ada SOP yang mengatur pelaksanaan swakelola, bahkan tidak ada kebijakan yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola, mengenai pelaksanaan swakelola ini seperti perubahan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah, serta kami juga memberikan semacam sosialisasi kepada staf pelaksana apabila ada perubahan kebijakan atau prosedur dalam pelaksanaan swakelola tersebut.

Berdasarkan tanggapan informan diketahui pada indikator Struktur Birokasi adalah Kurang terimplementasi hal ini disebabkan karena sampai saat ini belum ada prosedur (SOP) maupun aturan khusus yang mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola dan masih mengacu pada peraturan peraturan presiden, bahkan undang – undang yang merupakan dasar hukum tertinggi tidak ada yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa secara swakelola, sehingga staf

pelaksana sedikit sulit memahami pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola tersebut.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa keterbatasan juklak dan juknis secara elektronik untuk mengoperasionalkan ketentuan dalam Keppres pengadaan barang dan jasa. Kendala lain adalah terkait dengan masih terbatasnya juklak dan juknis menyangkut pengelolaan sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Jika pemerintah daerah menghendaki proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik, maka perlu disiapkan juklak dan juknis yang sifatnya sama, sehingga memudahkan para pengguna untuk melaksanakan dalam tataran praktis. Sehingga dapat meminimalisir atau menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan yang tidak penting dalam proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa dari segi struktur birokrasi masih perlu ditingkatkan lagi dikarenakan perlunya keterbukaan dalam setiap tahapan pada proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, agar kedepannya layanan pengadaan secara elektronik (LPSE) Provinsi Sulawesi tengah berdiri sendiri tidak bernaung pada instansi lain, sehingga lebih independen.

Struktur birokrasi, menunjukkan bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal

penting. Pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan dalam standar operating prosedur (SOP) yang dicantumkan dalam Guidline program/kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi ajuan dalam bekerjanya implementor hal inilah yang peneliti merasa belum maksimal dalam proses pengadaan barang dan jasa. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “*virus weberian*” yang kaku, terlalu hierarkis dan birokratis.

Berdasarkan hasil observasi peneliti mengenai Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau diketahui bahwa pelaksanaan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa masih sangat perlu diperhatikan dan ditingkatkan dalam hal pelaksanaannya lagi disebabkan masih banyaknya permasalahan – permasalahan yang ditemui dilapangan seperti belum adanya dasar hukum yang mengatur secara khusus mengenai dana swakelola ini, juga belum tersedianya SOP yang bisa dijadikan pedoman dalam pelaksanaan. Staf pelaksana pada umumnya tidak mengerti mengenai pelaksanaan swakelola dan juga ketidaksanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan ketidaksanggupan pegawai Dinas PUPR dalam manage

pekerjaan yang relative banyak sementara pekerjaan kantor yang merupakan tupoksi utama juga harus dijalankan. Terlebih ketidakmampuan pegawai dalam menghandle anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola, anggaran dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Hal tersebut yang membuat swakelola belum efektif diterapkan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa kondisi implementasi kebijakan eprocurement government di Provinsi Jabar telah dilaksanakan secara efektif tapi terlihat belum optimal. Hal itu dapat dilihat dari dimensi komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi yang dianalisis. Implementasi kebijakan e-procurement yang belum optimal tersebut dikarenakan oleh beberapa hal berikut ini: pertama, bahwa masih ada kekurangan menyangkut belum adanya kebijakan teknis (juklak dan juknis) terkait dengan pengadaan barang dan jasa secara elektronik yang diatur secara jelas dan detil serta belum dilakukan secara intensif edukasi literasi TIK kepada masyarakat penyedia barang dan jasa (rekanan) juga bagi aparatur Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa pengadaan barang dan jasa

pemerintah dimulai dari adanya transaksi pembelian/ penjualan barang dipasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang kearah pembelian berjangka waktu pembayaran. Dengan membuat dokumen pertanggungjawaban (pembeli dan penjual), dan pada akhirnya melalui pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu ada etika, norma, dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau yang dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang dan jasa.

## **5.2. Faktor Penghambat dalam Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.**

Beberapa hambatan yang dihadapi dalam Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau adalah sebagai berikut :

- 5.2.1. Kurangnya sosialisasi yang dilakukan dan ditujukan kepada tenaga administrator mengenai pelaksanaan swakelola, sehingga pegawai pelaksana banyak yang belum memahami apa yang harus dilakukan dalam pelaksanaan program swakelola ini, hal ini dikarenakan biasanya dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dilimpahkan kepada pihak penyedia, sekarang harus dikerjakan langsung oleh staf pelaksana. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Dinas Kominfo bekerjasama dengan pihak yang berkompeten tidak melakukan sosialisasi dalam bentuk verbal dan ceramah melainkan menyampaikan pengumuman melalui media dan pengumuman

serta belum memberikan pelatihan kepada pemangku kepentingan dalam pelaksanaan swakelola ini. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa komunikasi dalam hal ini sosialisasi tentang kejelasan dan konsistensi belum berjalan dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan adanya hambatan komunikasi dalam bentuk sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan.

- 5.2.2. Kurangnya kualitas dan kuantitas sumber daya dalam pelaksanaan kegiatan swakelola yaitu ketidaksanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan jumlah pekerjaan yang terlalu banyak sedangkan jumlah pegawai pada bidang bina Marga yang menangani pelaksanaan swakelola hanya berjumlah 16 orang sementara staf pelaksana tersebut juga harus menyelesaikan pekerjaan dikantor yang merupakan tupoksinya. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Kurangnya Panitia Pengadaan yang memiliki keterampilan mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Tidak semua panitia yang sudah bersertifikasi pengadaan barang dan jasa mampu mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Sehingga dalam pelaksanaan pelelangan melalui sarana Teknologi Informasi dan Komunikasi masih belum mampu secara optimal menjalankan seluruh aplikasi dan setiap

tahapan untuk menunjang proses pelelangan secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa berkaitan dengan sumberdaya masih perlu ditingkatkan lagi khususnya pada LPSE Provinsi Sulawesi Tengah, dimana pada saat pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan prasarana belum optimal dimana pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara elektronik e-procurement dirasakan belum transparansi disebabkan aplikasi tersebut sering dijumpai gangguan konektivitas jaringan server oleh penyedia jasa sehingga terindikasi adanya unsur kesenjangan yang imbasnya kurang transparansi dalam pelaksanaannya.

- 5.2.3. Sejak dilaksanakan dari tahun 2018, staf pelaksana swakelola belum pernah mendapatkan pendidikan dan pelatihan serta bimbingan teknis untuk mempelajari lebih jauh mengenai pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola, sehingga staf pelaksana dituntut untuk belajar secara otodidak dalam pelaksanaan swakelola ini. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Kurangnya Panitia Pengadaan yang memiliki keterampilan mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Tidak semua panitia yang sudah bersertifikasi pengadaan barang dan jasa mampu

mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Sehingga dalam pelaksanaan pelelangan melalui sarana Teknologi Informasi dan Komunikasi masih belum mampu secara optimal menjalankan seluruh aplikasi dan setiap tahapan untuk menunjang proses pelelangan secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa berkaitan dengan sumberdaya masih perlu ditingkatkan lagi khususnya pada LPSE Provinsi Sulawesi Tengah, dimana pada saat pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan prasarana belum optimal dimana pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara elektronik e-procurement dirasakan belum transparansi disebabkan aplikasi tersebut sering dijumpai gangguan konektivitas jaringan server oleh penyedia jasa sehingga terindikasi adanya unsur kesenjangan yang imbasnya kurang transparansi dalam pelaksanaannya.

- 5.2.4. Anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Sehingga pelaksana harus menggunakan anggaran yang tersedia untuk pelaksanaan swakelola, Hal tersebut yang

memberatkan pelaksanaan swakelola membuat swakelola belum efektif diterapkan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan ketidakberhasilan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan itu sendiri. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa kemampuan pegawai dalam pelaksanaan swakelola belum memadai dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

- 5.2.5. Sarana dan prasarana yang digunakan dalam pelaksanaan swakelola belum memadai, hal ini terlihat dari jumlah alat berat yang dimiliki oleh Dinas PUPR berjumlah 5 unit sedangkan 3 diantaranya dalam kondisi rusak berat, yang hanya bisa digunakan hanya 2 unit, sementara 2 unit mobil operasional yang digunakan juga dalam keadaan rusak berat. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Fasilitas, fasilitas juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementasi mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang

untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) yang menyatakan bahwa dalam mengevaluasi transparansi implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah di Dinas Cipta Karya, perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah terdapat persepsi yang berbeda – beda tentang tanggapan dan komponen yang peduli atau terlibat dalam pelaksanaannya.

- 5.2.6. Tidak adanya insentif yang diberikan kepada staf pelaksana dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola ini, mengingat pelaksanaan swakelola ini merupakan beban lebih yang berada diluar tugas pokok dan fungsi dari staf pelaksana tersebut sehingga tidak adanya motivasi dari staf pelaksana dalam menjalankan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola ini. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa Kurangnya Panitia Pengadaan yang memiliki keterampilan mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Tidak semua panitia yang sudah bersertifikasi pengadaan barang dan jasa mampu mendayagunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Sehingga dalam pelaksanaan pelelangan melalui sarana Teknologi Informasi dan Komunikasi masih belum mampu secara optimal menjalankan seluruh aplikasi dan setiap tahapan untuk menunjang proses pelelangan secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu

yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa berkaitan dengan sumberdaya masih perlu ditingkatkan lagi khususnya pada LPSE Provinsi Sulawesi Tengah, dimana pada saat pelaksanaan pelelangan dari SKPD dan pelaksanaan registrasi oleh penyedia jasa sering mengalami kendala, kemudian dari hal sarana dan prasarana belum optimal dimana pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara elektronik e-procurement dirasakan belum transparansi disebabkan aplikasi tersebut sering dijumpai gangguan konektivitas jaringan server oleh penyedia jasa sehingga terindikasi adanya unsur kesenjangan yang imbasnya kurang transparansi dalam pelaksanaannya.

- 5.2.7. Belum ada dasar hukum yang mengatur secara khusus mengenai proses pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak diatur oleh perangkat perundangan dengan tingkatan hukum yang cukup tinggi, sehingga menimbulkan dampak pada tingkat transparansi dan kejelasan perundangan tersebut serta belum adanya peraturan Bupati yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan system swakelola di Kabupaten Pelalawan, sehingga dalam pelaksanaannya masih mengacu pada peraturan presiden dan juga peraturan kepala LKPP. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa keterbatasan juklak dan juknis secara elektronik untuk mengoperasionalkan ketentuan

dalam Keppres pengadaan barang dan jasa. Kendala lain adalah terkait dengan masih terbatasnya juklak dan juknis menyangkut pengelolaan sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Jika pemerintah daerah menghendaki proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik, maka perlu disiapkan juklak dan juknis yang sifatnya sama, sehingga memudahkan para pengguna untuk melaksanakan dalam tataran praktis. Sehingga dapat meminimalisir atau menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan yang tidak penting dalam proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa dari segi struktur birokrasi masih perlu ditingkatkan lagi dikarenakan perlunya keterbukaan dalam setiap tahapan pada proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, agar kedepannya layanan pengadaan secara elektronik (LPSE) Provinsi Sulawesi Tengah berdiri sendiri tidak bernaung pada instansi lain, sehingga lebih independen.

- 5.2.8. Belum ada prosedur (SOP) maupun aturan khusus yang mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola dan masih mengacu pada peraturan peraturan presiden, bahkan undang – undang yang merupakan dasar hukum tertinggi tidak ada yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa secara swakelola, sehingga staf pelaksana sedikit sulit memahami pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola tersebut. Hal ini sesuai dengan

hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yuli Hanapiah (2011) yang menyatakan bahwa keterbatasan juklak dan juknis secara elektronik untuk mengoperasionalkan ketentuan dalam Keppres pengadaan barang dan jasa. Kendala lain adalah terkait dengan masih terbatasnya juklak dan juknis menyangkut pengelolaan sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Jika pemerintah daerah menghendaki proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik, maka perlu disiapkan juklak dan juknis yang sifatnya sama, sehingga memudahkan para pengguna untuk melaksanakan dalam tataran praktis. Sehingga dapat meminimalisir atau menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan yang tidak penting dalam proses pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Begitu juga dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syarifudin (2015) dengan judul Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa e-Procurement pada Dinas Cipta Karya, Perumahan dan Tata Ruang Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang menyatakan bahwa dari segi struktur birokrasi masih perlu ditingkatkan lagi dikarenakan perlunya keterbukaan dalam setiap tahapan pada proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, agar kedepannya layanan pengadaan secara elektronik (LPSE) Provinsi Sulawesi Tengah berdiri sendiri tidak bernaung pada instansi lain, sehingga lebih independen.

## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1. Kesimpulan

1. Berdasarkan hasil penelitian dilapangan mengenai Dinamika Pelaksanaan Dana Swakelola di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau dapat disimpulkan berada pada kategori kurang terimplementasi, berdasarkan uraian indikator komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
2. Faktor Penghambatnya pelaksanaan program swakelola adalah sebagai berikut:
  - a. Kurangnya sosialisasi yang dilakukan dan ditujukan kepada tenaga administrator mengenai pelaksanaan swakelola, sehingga pegawai pelaksana banyak yang belum memahami apa yang harus dilakukan dalam pelaksanaan program swakelola ini, hal ini dikarenakan biasanya dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dilimpahkan kepada pihak penyedia, sekarang harus dikerjakan langsung oleh staf pelaksana.
  - b. Kurangnya kualitas dan kuantitas sumber daya dalam pelaksanaan kegiatan swakelola yaitu ketidaksanggupan Dinas PUPR dalam mengelola pelaksanaan swakelola dikarenakan jumlah pekerjaan yang terlalu banyak sedangkan jumlah pegawai pada bidang bina Marga yang menangani pelaksanaan swakelola hanya berjumlah 16 orang

sementara staf pelaksana tersebut juga harus menyelesaikan pekerjaan dikantor yang merupakan tupoksinya.

- c. Sejak dilaksanakan dari tahun 2018, staf pelaksana swakelola belum pernah mendapatkan pendidikan dan pelatihan serta bimbingan teknis untuk mempelajari lebih jauh mengenai pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola, sehingga staf pelaksana dituntut untuk belajar secara otodidak dalam pelaksanaan swakelola ini.
- d. Anggaran yang akan digunakan dalam pelaksanaan swakelola cukup besar, namun anggaran dari pemerintah hanya bisa dicairkan sebesar 30% dari total anggaran yang disediakan dan sisanya baru bisa dicairkan apabila pekerjaan telah selesai dilaksanakan, sedangkan keadaan dilapangan membutuhkan biaya dalam proses pelaksanaannya. Sehingga pelaksana harus menggunakan anggaran yang tersedia untuk pelaksanaan swakelola, Hal tersebut yang memberatkan pelaksanaan swakelola membuat swakelola belum efektif diterapkan di Dinas PUPR Kabupaten Pelalawan
- e. Sarana dan prasarana yang digunakan dalam pelaksanaan swakelola belum memadai, hal ini terlihat dari jumlah alat berat yang dimiliki oleh Dinas PUPR berjumlah 5 unit sedangkan 3 diantaranya dalam kondisi rusak berat, yang hanya bisa digunakan hanya 2 unit, sementara 2 unit mobil operasional yang digunakan juga dalam keadaan rusak berat.

- f. Tidak adanya insentif yang diberikan kepada staf pelaksana dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola ini, mengingat pelaksanaan swakelola ini merupakan beban lebih yang berada diluar tugas pokok dan fungsi dari staf pelaksana tersebut sehingga tidak adanya motivasi dari staf pelaksana dalam menjalankan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola ini.
- g. Belum ada dasar hukum yang mengatur secara khusus mengenai proses pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak diatur oleh perangkat perundangan dengan tingkatan hukum yang cukup tinggi, sehingga menimbulkan dampak pada tingkat transparansi dan kejelasan perundangan tersebut serta belum adanya peraturan Bupati yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan system swakelola di Kabupaten Pelalawan, sehingga dalam pelaksanaannya masih mengacu pada peraturan presiden dan juga peraturan kepala LKPP.
- h. Belum ada prosedur (SOP) maupun aturan khusus yang mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola dan masih mengacu pada peraturan peraturan presiden, bahkan undang – undang yang merupakan dasar hukum tertinggi tidak ada yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa secara swakelola, sehingga staf pelaksana sedikit sulit memahami pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola tersebut.

## 6.2. Saran

1. Diharapkan kepada Pemerintah untuk membuat kebijakan yang mengatur secara khusus mengenai dana swakelola, yang dimulai dari dasar hukum tertinggi sampai kepada peraturan Bupati mengenai pelaksanaan swakelola, mengingat tujuan dari pelaksanaan swakelola sangat baik yaitu untuk menjamin tersedianya barang, selain itu juga berguna untuk mencegah instansi dari kemungkinan yang tidak diinginkan seperti pemborosan, kerugian dan kecurangan sehingga sangat diperlukan suatu kebijakan yang jelas.
2. Diharapkan kepada pimpinan PUPR Kabupaten Pelalawan untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaan swakelola sehingga tidak memberatkan bagi pelaksana kegiatan, seperti meningkatkan kemampuan staf pelaksana dengan memberikan pendidikan dan pelatihan, menyediakan anggaran yang cukup dalam pelaksanaan swakelola, memberikan fasilitas, sarana dan prasarana yang lengkap dan baik dalam pelaksanaan swakelola sehingga proses pelaksanaan swakelola dapat berjalan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.
3. Pada indikator disposisi, diharapkan staf pelaksana untuk lebih aktif dan inovatif dalam mempelajari dan melaksanakan kegiatan swakelola, karena setiap kegiatan apabila dilaksanakan oleh orang yang tepat maka akan dapat berjalan dengan maksimal.

4. Pada indikator struktur birokrasi, diharapkan kepada pimpinan dan staf pelaksana untuk menyusun SOP dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara swakelola dengan didasari oleh kebijakan yang berlaku agar bisa dijadikan pedoman dalam pelaksanaan kegiatan swakelola sehingga tujuan yang diharapkan dapat tercapai dengan efektif dan efisien.

