

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Jumlah anggaran belanja pengadaan senantiasa meningkat dari tahun ke tahun. Hal tersebut dikarenakan untuk mendanai pelaksanaan pengadaan, pemerintah membutuhkan sumber daya yang lebih banyak jika dibandingkan dengan sektor privat. Namun, peningkatan tersebut terbukti belum diiringi dengan peningkatan kualitas dan manfaat yang dihasilkan dari pelaksanaan pengadaan.

Tabel I.1 Rencana Paket Pengadaan Tahun Anggaran 2015

Jenis Pengadaan Barang/Jasa dan Modal	Total Anggaran (dalam Miliar Rupiah)
Barang	108.009,92
Konstruksi	273.840,37
Konsultansi	18.310,99
Jasa Lainnya	49.062,30
Jumlah	557.570,79

Sumber: Diolah dari www.monev.lkpp.go.id (diakses tanggal 14 Desember 2015 pukul 10.52)

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2014 mencantumkan temuan dalam penganggaran,

pelaksanaan, dan pertanggungjawaban belanja barang dan belanja modal yang tidak sesuai dengan ketentuan pada 69 Kementerian/Lembaga. Besarnya kerugian negara yang ditimbulkan dari pelaksanaan pengadaan yang tidak sesuai dengan ketentuan juga membuat sorotan masyarakat menjadi semakin tajam.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memperkirakan bahwa tingkat kebocoran anggaran yang terjadi dari pelaksanaan pengadaan setiap tahun anggaran mencapai 30 persen. Selain itu, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) menyebutkan bahwa realisasi pengadaan yang cenderung menumpuk di akhir tahun anggaran menyebabkan penyerapan anggaran menjadi tidak maksimal.

Tabel I.2 Tabulasi Data Penanganan Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara Tahun 2010 s.d. 2015 (per 30 September 2015)

Jabatan	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Jumlah
Pengadaan Barang/Jasa	16	10	8	9	15	5	63
Perijinan	0	0	0	3	5	0	8
Penyuapan	19	25	34	50	20	22	170
Pungutan	0	0	0	1	6	1	8
Penyalahgunaan Anggaran	5	4	3	0	4	2	18
TPPU	0	0	2	7	5	1	15
Merintangi Proses KPK	0	0	2	0	3	0	5
Jumlah	40	39	49	70	58	31	287

Sumber: Diolah dari www.kpk.go.id (diakses tanggal 13 November 2015 pukul 10.30)

Kendati demikian, pemerintah telah berupaya melakukan perbaikan dengan cara melakukan revisi atas regulasi yang mengatur mengenai pengadaan. Perbaikan tersebut diharapkan dapat membantu tercapainya tujuan strategis dari pengadaan yaitu mewujudkan pengadaan yang dapat menghasilkan *value for money* (*vfm*) (LKPP, 2015).

Pelaksanaan pengadaan secara keseluruhan harus dapat memberikan manfaat terbaik atas belanja negara yang dikeluarkan. Artinya, pelaksanaan pengadaan harus dievaluasi secara terus menerus dan dilakukan perbaikan yang berkelanjutan. Berkaitan dengan perbaikan berkelanjutan atas pelaksanaan pengadaan dalam rangka meningkatkan *vfm*, *National Audit Office (NAO)* dari Inggris merekomendasikan penggunaan *European Foundation for Quality Management (EFQM) Excellence Model*.

Atas dasar uraian latar belakang yang dipaparkan, peneliti bermaksud melakukan penelitian dengan judul “ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH MENGGUNAKAN PENDEKATAN *VALUE FOR MONEY*”.

B. Ruang Lingkup Penelitian

Pembahasan dalam penelitian ini terbatas pada implementasi *vfm* dalam kebijakan pengadaan. Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran penentuan *vfm* dalam pengadaan tetapi bukan untuk menjadi pedoman utama penentuan *vfm* dalam pengadaan.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Pertanyaan yang dirumuskan sebagai permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah konsep dan karakteristik *vfm* dalam pengadaan?
2. Apakah kriteria penentuan *vfm* dalam pengadaan yang ada saat ini telah sesuai dengan konsep dan karakteristik *vfm* dalam pengadaan?
3. Apakah kebijakan pengadaan yang ada saat ini telah mewujudkan *vfm* jika diukur menggunakan kriteria *vfm* dalam pengadaan?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui konsep dan karakteristik *vfm* dalam pengadaan.
2. Mengetahui kesesuaian kriteria penentuan *vfm* dalam pengadaan yang ada saat ini dengan konsep dan karakteristik *vfm* dalam pengadaan.
3. Mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengadaan dapat mewujudkan *vfm* menggunakan kriteria *vfm* dalam pengadaan.

E. Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah untuk menyusun panduan implementasi *vfm* dalam pengadaan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan informasi tambahan untuk penelitian selanjutnya mengingat masih sedikitnya penelitian mengenai *vfm* dalam pengadaan.

F. Metode Penelitian

1. Model penelitian.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan analisis induktif. Penelitian kualitatif menurut Creswell (2014, 4) merupakan metode eksploratif untuk memahami permasalahan yang terjadi karena kehidupan sosial. Analisis induktif menurut Sekaran (2006, 36), "...merupakan proses di mana kita mengamati fenomena tertentu dan berdasarkan hal tersebut tiba pada kesimpulan."

2. Objek penelitian.

Objek penelitian ini adalah kebijakan pengadaan yaitu Peraturan Presiden (Perpres) 54/2010 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah beserta perubahannya sampai dengan perubahan keempat.

3. Jenis dan metode pengumpulan data.

Data primer diperoleh melalui dokumentasi hasil wawancara dengan narasumber.

Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan.

a. Wawancara.

Wawancara semi terstruktur dilakukan terhadap perwakilan Direktorat Pengembangan Strategi dan Kebijakan Pengadaan Umum LKPP, Direktorat Kekayaan Negara dan Analisa Moneter Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/BAPPENAS), Biro Perlengkapan Kementerian Keuangan (Kemenkeu), dan *Assessor* pengadaan dari Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK).

b. Studi kepustakaan.

Metode studi kepustakaan dilakukan dengan membaca, mempelajari dan memahami ketentuan perundangan terkait pengadaan dan literatur berupa buku/jurnal.

4. Metode pengolahan data.

Neuman (1991) menjelaskan tiga metode untuk mengolah data kualitatif.

- a. penyandian dan pembentukan konsep, yaitu penyusunan data dalam rangkaian pokok bahasan utama dengan proses *open coding*, *axial coding*, dan *selective coding*;
- b. penulisan memo analitis; dan
- c. *outcropping*, yaitu analisis untuk mendapatkan pemahaman utuh mengenai jawaban atas masalah yang diteliti.

Secara keseluruhan tulisan ini menggabungkan antara metode pengolahan data kualitatif dengan kuantitatif. Data hasil penelitian akan diolah menggunakan aplikasi

Microsoft Excel setelah terlebih dahulu dilakukan kategorisasi sesuai dengan kerangka pengolahan yang telah ditentukan. Hasil pengolahan data akan disajikan dalam bentuk tabel dan diagram gambar yang menunjukkan prosentase sebagai gambaran atas hasil pengolahan data secara utuh.

G. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini terdiri dari lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang, ruang lingkup, rumusan masalah, tujuan dan manfaat, metodologi penelitian, serta sistematika pembahasan.

BAB 2 LANDASAN TEORI

Bab ini memaparkan teori-teori umum dari literatur dan sumber lain yang relevan dengan analisis.

BAB 3 GAMBARAN OBJEK PENELITIAN

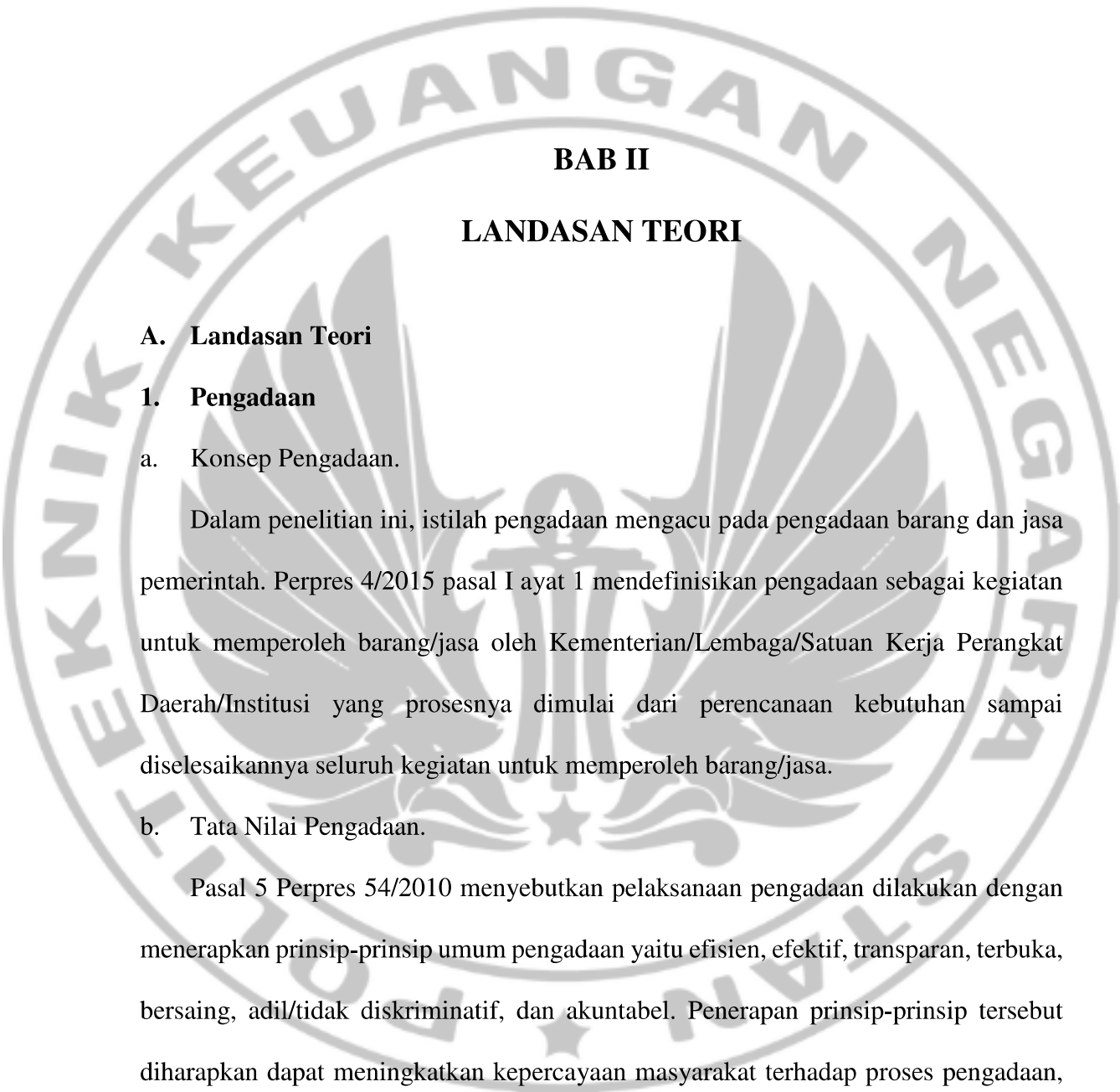
Bab ini menggambarkan tentang lokasi penelitian, fakta implementasi kebijakan pengadaan, dan ketentuan mengenai *yfm* dalam pengadaan yang ada saat ini.

BAB 4 PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan analisis pengolahan data-data yang dikumpulkan berdasarkan teori dan metode penelitian. Kemudian penulis memaparkan interpretasi atas hasil pengolahan data yang dilakukan.

BAB 5 PENUTUP

Bab ini mengemukakan simpulan atas hasil analisis yang telah dilakukan, keterbatasan yang ditemukan dalam pelaksanaan penelitian, disertai dengan saran perbaikan yang dianggap perlu.



BAB II

LANDASAN TEORI

A. Landasan Teori

1. Pengadaan

a. Konsep Pengadaan.

Dalam penelitian ini, istilah pengadaan mengacu pada pengadaan barang dan jasa pemerintah. Perpres 4/2015 pasal I ayat 1 mendefinisikan pengadaan sebagai 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.

b. Tata Nilai Pengadaan.

Pasal 5 Perpres 54/2010 menyebutkan pelaksanaan pengadaan dilakukan dengan menerapkan prinsip-prinsip umum pengadaan yaitu efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel. Penerapan prinsip-prinsip tersebut diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses pengadaan, karena hasilnya dapat dipertanggungjawabkan dari segi administrasi, teknis dan keuangan.

Efisien berarti pengadaan harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang minimum untuk mencapai kualitas dan sasaran dalam waktu yang ditetapkan atau menggunakan dana yang telah ditetapkan untuk mencapai hasil dan sasaran dengan kualitas yang maksimum. Efektif berarti pengadaan harus sesuai dengan kebutuhan dan sasaran yang telah ditetapkan serta memberikan manfaat yang sebesar-besarnya.

Transparan berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan bersifat jelas dan dapat diketahui secara luas oleh penyedia yang berminat serta oleh masyarakat pada umumnya. Terbuka berarti pengadaan dapat diikuti oleh semua penyedia yang memenuhi persyaratan/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas.

Bersaing berarti pengadaan harus dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara sebanyak mungkin penyedia yang setara dan memenuhi persyaratan, sehingga dapat diperoleh barang/jasa yang ditawarkan secara kompetitif dan tidak ada intervensi yang mengganggu terciptanya mekanisme pasar dalam pengadaan. Adil/tidak diskriminatif, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional. Akuntabel, berarti harus sesuai dengan aturan dan ketentuan yang terkait dengan pengadaan sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya pada pasal 6 dinyatakan bahwa para pihak yang terkait dalam pelaksanaan pengadaan harus mematuhi etika pengadaan, yaitu:

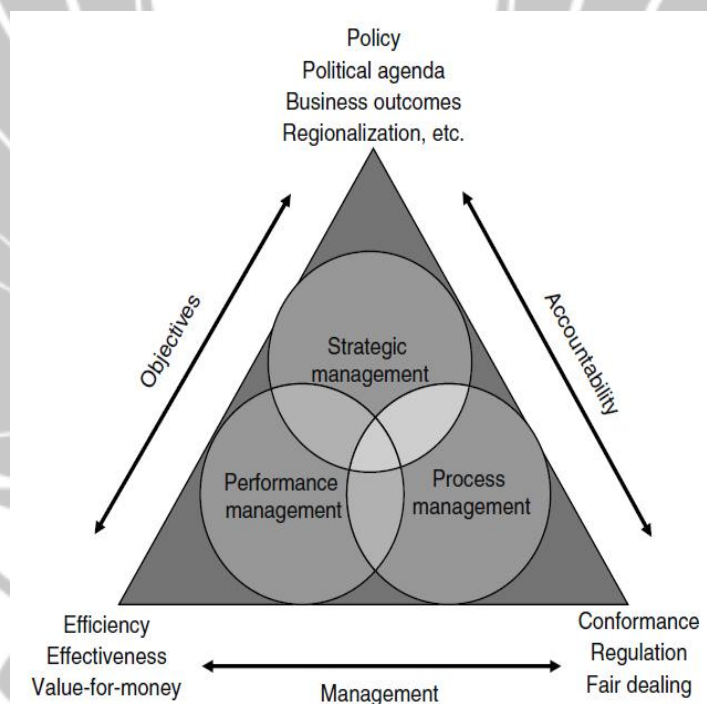
- 1) melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan pengadaan;
- 2) bekerja secara profesional dan mandiri, serta menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan yang menurut sifatnya harus dirahasiakan;

- 3) tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat;
 - 4) menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak;
 - 5) menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pengadaan;
 - 6) menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam pengadaan;
 - 7) menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara; dan
 - 8) 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 diduga berkaitan dengan pengadaan.
- c. Kedudukan pengadaan dalam pengelolaan keuangan negara.

Pelaksanaan prinsip *Good Governance and Clean Governance* mendorong pemerintah untuk melaksanakan prinsip-prinsip akuntabilitas, mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien, mewujudkannya dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak, serta menjamin terciptanya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak yang terkait secara adil, transparan, profesional, dan akuntabel. Penerapan prinsip tersebut harus didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, disertai dengan keandalan dan akuntabelitas sebagai bentuk pertanggungjawaban kegiatan pemerintah.

Pengadaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pelaksanaan anggaran belanja pemerintah dalam konteks pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses pengadaan diperlukan komitmen untuk menciptakan pengadaan yang terbuka, transparan, akuntabel, dan mendorong prinsip persaingan yang sehat. Dengan demikian, akan diperoleh barang dan jasa yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggungjawabkan dari segi fisik, keuangan, maupun manfaatnya bagi kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat.

Gambar II.1 *Procurement Management Framework*



Sumber: Paul R. Schapper, João Nuno Veiga Malta, and Diane L. Gilbert. 2009. *International Handbook of Procurement*. Boca Raton: Taylor & Francis Group CRC Press. Hal. 97.

Dalam kerangka sistim manajemen, pelaksanaan pengadaan berperan sebagai salah satu perangkat dalam penerapan kebijakan (*policy tool*) pemerintah dalam bidang

sosial, ekonomi, dan politik. Pengadaan bukan hanya berkaitan dengan perolehan barang dan jasa dalam bentuk terbaik yang dimungkinkan, tetapi juga mempunyai implikasi sosial, ekonomi dan politik yang luas (Bolton, 2009:366 p3). Sebagai perangkat kebijakan sosial, dalam proses pengadaan pemerintah berupaya untuk memenuhi kebutuhan dari beragam kelompok kepentingan khusus seperti penyedia barang/jasa lokal, kecil, atau minoritas (Robinson, 2009:294 p3).

Thai (2009, 2) dalam *International Handbook of Procurement* berkaitan dengan pelaksanaan pengadaan menyebutkan bahwa

All governmental entities of rich and poor countries are struggling in the face of unrelenting budget constraints; government downsizing; public demand for increased transparency in public procurement; and greater concerns about efficiency, fairness, and equity.

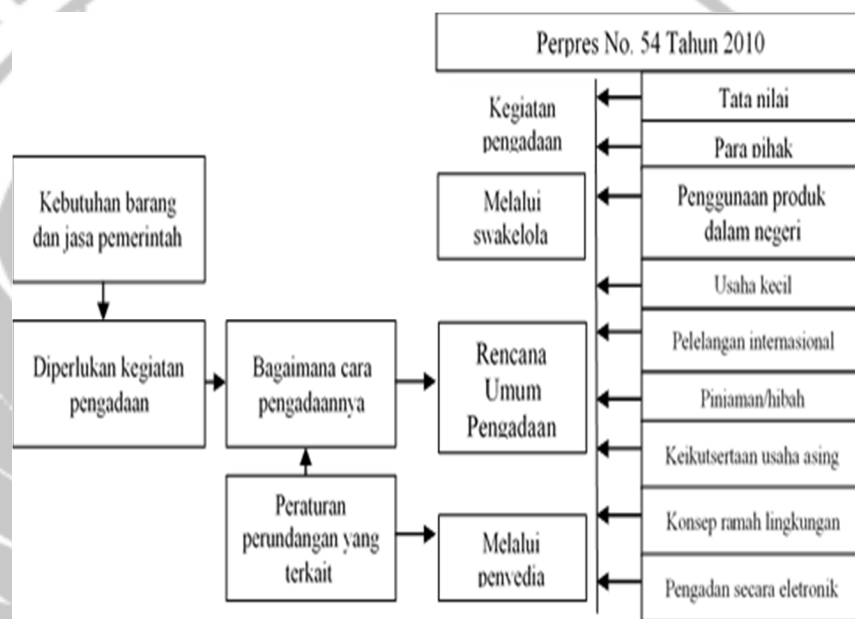
Reed, Luna dan Pike (2005, 81) menerangkan bahwa karakteristik yang paling menentukan dari pengadaan adalah adanya keharusan untuk mematuhi berbagai ketentuan dan regulasi yang mana ketentuan dan regulasi tersebut tidak diterapkan kepada sektor privat.

Di sisi lain, sebagai perangkat kebijakan ekonomi, pelaksanaan pengadaan dihadapkan pada beragam isu yang kompleks (Thai, 2009:2 p2) seperti:

- a) menyeimbangkan tekanan dinamis antara memperjuangkan tujuan sosioekonomis, kepentingan ekonomi nasional, dan kompetisi global sebagai persyaratan kesepakatan perdagangan nasional maupun internasional;
- b) memenuhi persyaratan keadilan (*fairness*), persamaan (*equity*), dan transparansi;
- c) mempertahankan fokus terhadap maksimalisasi persaingan; dan
- d) menggunakan teknologi baru untuk meningkatkan efisiensi pengadaan.

Sebagai perangkat kebijakan politik, pengadaan merupakan aktivitas politik yang sensitif tidak lain karena melibatkan penggunaan dana masyarakat dalam jumlah yang signifikan dalam konteks perekonomian nasional (Schrappner, Malta, dan Gilbert, 2009:88 p2). Dalam hal ini berlakulah konsep *trade offs* yaitu ketika satu tujuan politis dicapai dengan mengorbankan suatu hal lain sebagai gantinya (Robinson, 2009:295).

Gambar II.2 Garis Besar Proses Pengadaan



Sumber: Modul Pelatihan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, LKPP, 2010.

2. *Value for money*

a. Konsep *value for money*.

Konsep *vfm* bukanlah suatu metode atau alat melainkan sebuah cara berpikir mengenai penggunaan sumber daya dengan baik (Jackson, 2012:1). Oleh karenanya, indikator yang tepat untuk menilai *vfm* tidaklah bersifat tetap. Meskipun demikian, konsep *vfm* pada pengelolaan organisasi sektor publik didasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas (Jackson, 2012:1 dan LKPP, 2015).

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dalam *Reviews of Regulatory Reform - Indonesia* (2012, 54), menjelaskan bahwa konsep *vfm* meliputi aspek kuantitatif dan aspek kualitatif serta melibatkan elemen kebijakan sebagai bagian dari peran pemerintah.

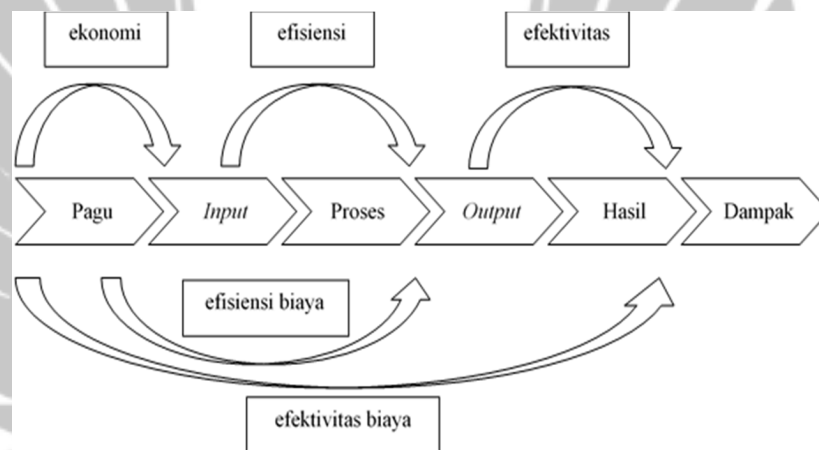
Konsep ekonomis menurut *OECD* (2012, 1) adalah mengurangi biaya atas penggunaan sumber daya untuk suatu kegiatan dengan tetap memperhatikan aspek kualitas. Konsep tersebut meliputi tiga aspek yaitu biaya, sumber daya, dan kualitas. Kriteria ekonomis tidak dapat terpenuhi apabila salah satu dari ketiga aspek tersebut tidak terpenuhi. Tercapainya kriteria ekonomi akan melindungi kepentingan pengguna anggaran (*UN Procurement Practitioner Handbook, 2012:1-6*).

Konsep efisien menurut *OECD* (2012, 1) adalah memaksimalkan *output* dengan mempertahankan tingkat *input* tertentu atau meminimalkan *input* untuk menghasilkan *output* tertentu, dengan tetap memperhatikan aspek kualitas. Konsep tersebut mencakup aspek *input*, *output*, dan kualitas. Kriteria efisien tidak dapat terpenuhi apabila salah satu dari ketiga aspek tersebut tidak terpenuhi.

Konsep efektif menurut *OECD* (2012, 1) adalah keberhasilan mencapai *outcome* yang diharapkan atas suatu kegiatan. Tercapainya kriteria efektif akan memastikan terpenuhinya kebutuhan pengguna layanan pengadaan (*United Nation (UN) Procurement Practitioner Handbook, 2012:1-6*). Gabungan kriteria ekonomis dan efektif memberikan hasil pengadaan sesuai dengan kebutuhan organisasi dengan memperhatikan aspek jumlah, kualitas, ketepatan waktu, dan ketepatan biaya (*UN Procurement Practitioner Handbook, 2012:1-6*).

UN Procurement Practitioner's Handbook (2012, 1-6) menguraikan mengenai konsep *best vfm* yang merupakan kombinasi dari faktor-faktor seperti kualitas, *life-cycle cost*, dan parameter lain termasuk tujuan kepentingan sosial, lingkungan, dan strategis dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna layanan. Lebih lanjut, dalam *UN Procurement Manual Chapter 1* disebutkan bahwa untuk menentukan *best vfm*, terdapat faktor-faktor yang harus dipertimbangkan yaitu *cost-related factors*, *non-cost-related factors*, *market environment*, kompetisi, keadilan, transparansi, kesesuaian dengan ketentuan hukum yang ada, dan faktor risiko.

Gambar II.3 Alur Konsep VfM



Sumber: Rencana Strategis LKPP 2015-2019

b. Kedudukan *value for money* dalam pengadaan.

Rencana Strategis LKPP Tahun 2015-2019 menggambarkan bahwa perwujudan pengadaan yang menghasilkan *vfm* merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan daya saing bangsa. Dari sudut pandang *strategic finance*, *vfm* merupakan tujuan strategis jangka panjang dari kegiatan pengadaan. *OECD* (2009) menyebutkan bahwa “Governments realise that procurement

should be integrated into a more strategic view of government actions to improve value for money”. Oleh karena itu, seluruh kegiatan pengadaan harus berorientasi pada *vfm*. Pengadaan yang berorientasi pada penciptaan *value for money* akan memberikan implikasi terhadap kualitas kegiatan pengelolaan keuangan negara secara umum dan pengelolaan belanja negara secara khusus.

Kashap (2004, 135) menyatakan bahwa kebijakan manajemen pengadaan pemerintah tercermin dalam empat prinsip dasar yaitu *good governance*, pengadaan yang ekonomis dan efisien, transparansi, dan menciptakan persaingan yang terbuka dan efektif. Kashap (2004:135) menjabarkan bahwa pengadaan merupakan salah satu komponen dalam *good governance* karena perannya yang menentukan dalam penggunaan sumber daya public secara baik dengan menciptakan *vfm*. Kebijakan pengadaan menuntut terciptanya *vfm* atas barang dan jasa yang diperoleh. Sehingga, dapat diperoleh hasil yang paling *cost-effective* (Kashap, 2004:135). Pelaksanaan pengadaan harus menciptakan persaingan antar penyedia barang/jasa yang mendorong tercapainya *vfm* (Kashap, 2004:136).

Tabel II.1 Perubahan Lingkungan Pengadaan

<i>Simple process →</i>	<i>Complex contracts and relationships</i>
<i>Largely goods →</i>	<i>Complete service solutions</i>
<i>Sourcing considerations →</i>	<i>Strategic business decision</i>
<i>Low value, low risk →</i>	<i>High value, high risk</i>
<i>Back-office function →</i>	<i>Central to strategic management</i>
<i>Warehousing →</i>	<i>Just-in-time</i>
<i>Basic skills →</i>	<i>High-level skills</i>

Sumber: Paul R. Schapper, João Nuno Veiga Malta, and Diane L. Gilbert. 2009. *International Handbook of Procurement*. Boca Raton: Taylor & Francis Group. CRC Press. Hal. 92.

Perubahan lingkungan nasional dan global menuntut pemerintah untuk memberikan kinerja yang lebih baik dalam pelayanan sektor publik. Kebutuhan akan pengadaan yang mampu memberikan kinerja lebih baik dalam bentuk peningkatan *vfm* dan hasil yang sesuai dengan tujuan telah mendorong berkembangnya rantai kebutuhan yang lebih kompleks untuk memberikan solusi pelayanan publik yang komprehensif (Schapper et al., 2009).

OECD (2009) menggambarkan bahwa:

Procurement planning and related expenditures are key to reflecting a long-term and strategic view of government needs. Governments should link public procurement with public financial management systems to foster transparency and accountability as well as improve value for money.

Dalam *Discussion Paper on Public Procurement Performance Measures* (2012: 8-9) *OECD* lebih lanjut menjelaskan bahwa implementasi *vfm* adalah pemicu utama dalam reformasi pengadaan karena mendorong penggunaan pengadaan untuk investasi yang akan mendorong perekonomian dan mengendalikan biaya sebagai bagian dari upaya pengendalian pengeluaran pemerintah.

3. *European Framework for Quality Management (EFQM) Excellence Model.*

a. Manfaat implementasi *EFQM Excellence Model*.

EFQM (2002) dalam Davies (2004:17) menjelaskan bahwa *EFQM Excellence Model* merupakan "...a non-prescriptive framework that recognises there are many approaches to achieving sustainable excellence." Penggunaan *EFQM Excellence Model* dapat memudahkan pemahaman atas suatu sistem dalam organisasi melalui pendekatan sebab akibat atas kegiatan organisasi dengan hasil yang diperoleh dari pelaksanaan kegiatan tersebut (*EFQM*, 2012).

EFQM Excellence Model telah banyak diterapkan dalam berbagai sektor antara lain penggunaan *EFQM Excellence Model* sebagai alat strategi, sarana penyediaan perspektif bisnis yang bersifat holistik, alat melakukan manajemen kinerja, alat *benchmarking*, kerangka dalam mengintegrasikan kualitas dan inisiatif manajemen lain, alat untuk mendapatkan penghargaan atas kualitas, dan alat motivasi bagi pegawai yang terlibat dalam kegiatan peningkatan kualitas (Davies, 2004).

b. Konsep dasar dalam *EFQM Excellence Model*.

1) *Total quality management*.

Davies (2004:17) menjelaskan bahwa *EFQM Excellence Model* didasarkan pada konsep fundamental dari prinsip-prinsip *Total Quality Management* yang diprakarsai oleh Portner dan Tarner (1996) dalam model yang dinamai *The European Model for Total Quality Management*. Kanji dan Tambi (2002) dalam Davies (2004:18) menjelaskan bahwa *EFQM Excellence Model* merupakan bentuk khusus dari *Total Quality Management* yang menjadi alat ukur area kunci organisasi dan menggambarkan peran area kunci tersebut atas keseluruhan kinerja organisasi.

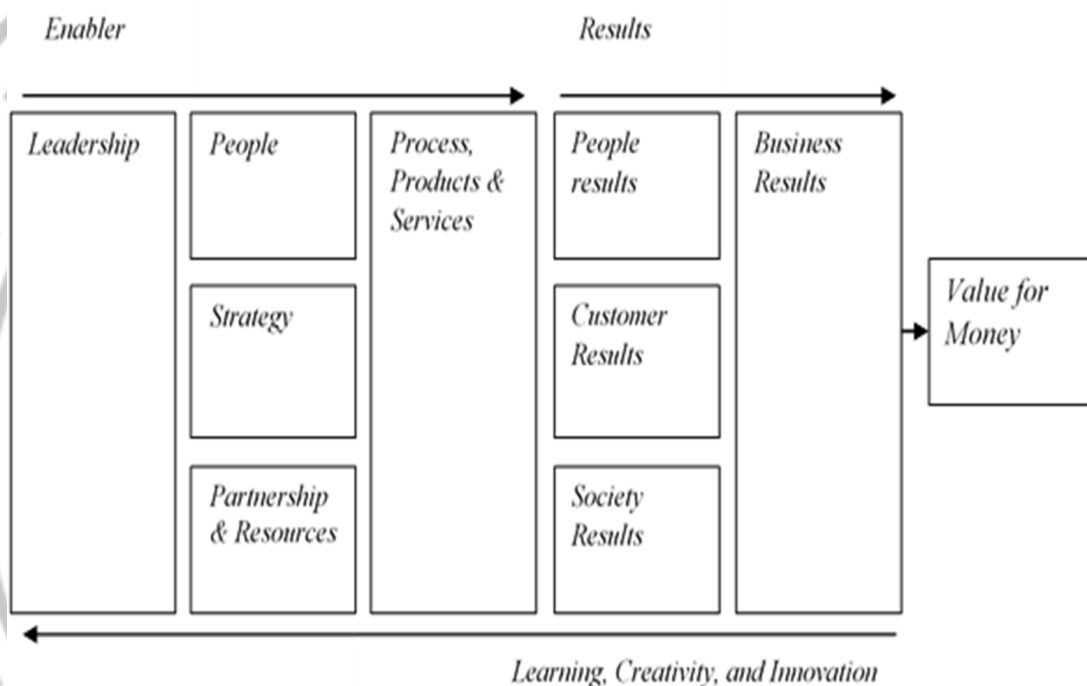
2) *Konsep self-assessment*.

Self-assessment merupakan alat bagi terciptanya perbaikan yang berkelanjutan dalam sebuah organisasi (Davies, 2004:20). *EFQM* (2002) dalam Davies (2004:19) mendefinisikan konsep *self-assessment* sebagai

...a comprehensive, systematic, and regular review of an organisation's activities and results referenced ..., ...allows the organization to discern clearly its strength and areas in which improvements can be made and culminates in planned improvement actionss which are then monitored for progress.

Struktur *EFQM Excellence Model* terdiri dari kriteria *enabler* dan kriteria *result*. Kriteria *enabler* terdiri dari 5 subkriteria yang digambarkan pada sisi kiri dari model tersebut. Kriteria *results* terdiri dari 4 subkriteria yang digambarkan pada sisi kanan dari model tersebut. Kerangka *EFQM Excellence Model* dapat dilihat pada Gambar II.4.

Gambar II.4 *EFQM Excellence Model* untuk VfM



Sumber: Diolah dari *EFQM*, 2012

Penggunaan *EFQM Excellence Model* dalam meningkatkan kualitas pengadaan direkomendasikan oleh *NAO United Kingdom* dalam publikasi dengan judul *Getting Value for Money from Procurement: How Auditor can Help* pada tahun 2001. *NAO* (2001:64) menyatakan bahwa

The EFQM Excellence Model is increasingly used by the public and the private sector as a means of assessing the extent to which an organisations' approach to all activities and results including procurement are soundly-based, likely to promote continuous improvement and value for money and to identify strengths and areas for improvement.

Lebih lanjut, disebutkan dalam publikasi tersebut bahwa apabila suatu kekuatan pada suatu area organisasi telah dapat diidentifikasi, maka pertanyaan selanjutnya adalah apa yang membuat area tersebut menjadi efektif dan apakah efek tersebut dapat diterapkan pada area lain dalam organisasi (NAO, 2001:64).

Tabel II.2 Kriteria dalam *EFQM Excellence Model*

Kriteria	Penjelasan
1. <i>Leadership</i>	Adanya pemimpin yang berfokus pada tujuan di masa depan dan berupaya mewujudkannya, berperan sebagai panutan yang mencerminkan <i>value</i> dan etika serta menginspirasi kejujuran.
2. <i>Strategi</i>	Penerapan visi dan misi dengan mengembangkan strategi yang berorientasi pada pihak-pihak yang berkepentingan.
3. <i>People</i>	Penghargaan terhadap pegawai dan menghadirkan budaya yang memungkinkan tercapainya tujuan pribadi dan organisasi secara bersamaan.
4. <i>Partnership and resources</i>	Perencanaan dan pengelolaan hubungan dengan pihak eksternal dan internal dalam mendukung strategi, kebijakan dan proses operasi yang efektif.
5. <i>Processes, Products & Services</i>	Perancangan, pengelolaan, dan perbaikan proses dan produk layanan untuk menciptakan <i>value</i> bagi pengguna layanan.
6. <i>Customer results</i>	Mengembangkan dan menetapkan indikator untuk menentukan kesuksesan penerapan strategi, kebijakan, dan harapan dari pengguna layanan.
7. <i>People results</i>	Mengembangkan dan menetapkan indikator untuk menentukan kesuksesan penerapan strategi, kebijakan, dan harapan dari pihak internal.
8. <i>Society results</i>	Mengembangkan dan menetapkan indikator untuk menentukan kesuksesan penerapan strategi, kebijakan, dan harapan dari pihak eksternal.
9. <i>Business results</i>	Mengembangkan dan menetapkan target finansial maupun nonfinansial untuk menentukan tingkat kesuksesan dari penerapan strategi berdasarkan kebutuhan dan harapan dari pihak-pihak yang berkepentingan.

Sumber: Diolah dari *EFQM Framework for Innovation Agencies*, 2012

4. Penelitian terdahulu.

a. *Achieving Value for Money in Ghana's Publik Procurement..*

Felix Amo Richmond melakukan penelitian studi kasus terhadap tiga entitas pengadaan dalam tesis kuantitatif pada tahun 2014. Felix menyimpulkan bahwa pengertian *vfm* terlihat samar, subyektif, dan tidak semua pihak yang terlibat dalam pengadaan memahami dan mengimplementasikan prinsip tersebut. Oleh karenanya, definisi yang lebih jelas atas *vfm* diperlukan untuk mendorong untuk implementasi yang efektif dalam pengadaan. Felix memberikan rekomendasi yang dapat dilakukan untuk mengimplementasikan prinsip *vfm* dalam pengadaan yaitu berkaitan dengan definisi, proses, pengukuran, dan adopsi pedoman prinsip *vfm*.

b. *Quality Management in Purchasing.*

Olga Anisimova dalam penelitiannya yang dilakukan pada tahun 2014 terhadap unit pembelian pada empat perusahaan di Finlandia, menjelaskan akan pentingnya implementasi *quality management* dalam menjaga kinerja perusahaan. Olga berkesimpulan bahwa implementasi *quality management* merupakan sistim yang kompleks dan terdapat banyak hal yang harus menjadi pertimbangan. Model yang dipakai dalam analisis adalah *International Standard Organization (ISO) standards for quality management* dan *EFQM Excellence Model*.

c. *The Implementation of EFQM Excellence Model in Academic Units of United Kingdom Universities.*

John Davies dalam rangka disertasinya melakukan penelitian kuantitatif pada tahun 2004 mengenai implementasi *EFQM Excellence Model* pada unit akademis yang ada di Inggris. John berkesimpulan bahwa hasil dan kontribusi dari penelitian yang

dilakukannya adalah sebuah kerangka pedoman bagi implementasi *EFQM Excellence Model* dalam unit pendidikan di level universitas yang berkedudukan di Inggris.

5. Definisi operasional.

- a. *Vfm* adalah tujuan utama dari pelaksanaan pengadaan yang dapat dicapai apabila kriteria-kriterianya telah terpenuhi.
- b. Pengukuran implementasi *vfm* dalam pengadaan saat ini dilakukan menggunakan kriteria ekonomis, efisien, dan efektif.
- c. Untuk meningkatkan implementasi *vfm* dalam pelaksanaan pengadaan dapat digunakan kerangka *total quality management*.

6. Pembeding.

- a. Cyprus (*Cyprus Procurement Directorate*)

Public Procurement Guides menyebutkan bahwa proses pelaksanaan pengadaan hanya dapat menghasilkan *best value for money (bvfm)* apabila prinsip-prinsip kunci yang disebut dengan *The Ten Guiding Principles to Achieve Best Value for Money* telah terpenuhi.

Tabel II.3 *The Ten Guiding Principles to Achieve Best Value for Money*

No.	Guiding Principles
1.	<i>Competition</i>
2.	<i>Efficiency and effectiveness</i>
3.	<i>Fairness and non discrimination</i>
4.	<i>Objectivity/integrity/honesty</i>
5.	<i>Transparency</i>
6.	<i>Accountability</i>
7.	<i>Confidentiality/accuracy of information/protection of intellectual property</i>
8.	<i>Conformity to the laws</i>
9.	<i>Professionalism</i>
10.	<i>Green purchasing</i>

Sumber: Diolah dari Public Procurement Best Practice Guide, Public Procurement Directorate, Treasury of The Republic, Republic of Cyprus, 2008.

Public Procurement Guides menyebutkan bahwa karakteristik *vm* yang mendasari

kegiatan pengadaan yaitu:

- 1) *the right goods, services, and/or works*
- 2) *of the right quality*
- 3) *in the right quantity*
- 4) *at the right time*
- 5) *at the right price*
- 6) *and delivered to the right place.*

b. Inggris (*UK Public Sector Audit Agencies*)

Value For Money in Public Sector Corporate Services Annex (d) merupakan pedoman pengukuran *vm* yang digunakan pada wilayah Inggris Raya. Pedoman tersebut membagi indikator untuk mengukur *vm* dalam pengadaan dalam dua kategori kunci yaitu efisiensi dan efektivitas. Kategori efektivitas dibagi lagi menjadi tiga sub kategori yaitu dampak, kepuasan, dan modernisasi. Panduan yang merupakan inisiasi gabungan lembaga audit dalam kawasan Inggris Raya ini memberikan uraian yang lengkap dan mendalam atas masing-masing indikator utama.

c. New Zealand (*NZ Transport Agency*)

Pemerintah New Zealand menyediakan *Procurement Manual Chapter 3.0* sebagai pedoman implementasi *vm* atas dana yang dikeluarkan dalam pengadaan. Pedoman tersebut berisi:

- 1) langkah-langkah, yang apabila diikuti akan dapat mempertahankan bahkan meningkatkan *vm* atas belanja yang telah dikeluarkan melalui proses pengadaan; dan
- 2) atribut finansial dan non finansial yang menjadi pertimbangan dalam pengukuran *vm* selama proses pengadaan.

Pedoman tersebut terdiri dari 5 bagian, yaitu:

- 1) *Section 1: Overview;*
- 2) *Section 2: Defining value for money in relation to procurement;*
- 3) *Section 3: Identifying value for money at the activity selection stage;*
- 4) *Section 4: The process for maintaining or enhancing value for money through procurement;* dan
- 5) *Section 5: Attributes to be valued.*

d. Australia (*Queensland Government: Procurement Transformation Division*)

Procurement Guidance: Value for Money menyediakan informasi tentang maksud dari *vfm* dalam pengadaan dan menyediakan pertimbangan praktis terkait bagaimana mewujudkan *vfm*. Panduan tersebut berisi:

- 1) tujuan dari pedoman tersebut;
- 2) pengertian *vfm*;
- 3) faktor-faktor biaya yang mempengaruhi *vfm*;
- 4) faktor-faktor nonbiaya yang mempengaruhi *vfm*; dan
- 5) metode mengidentifikasi biaya riil atas barang dan/atau jasa.

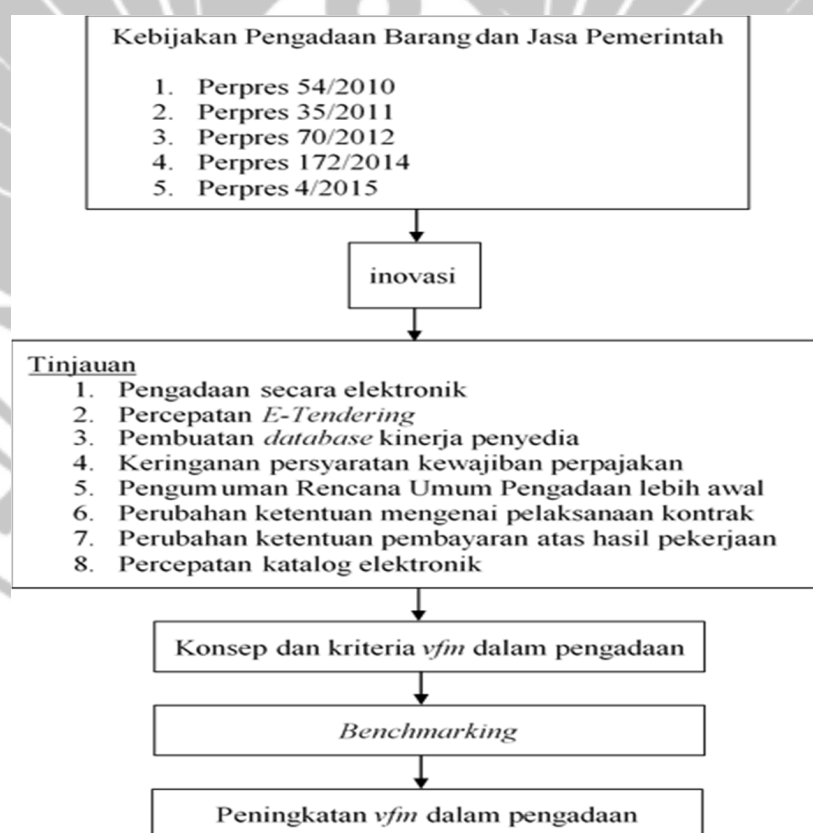
7. Kerangka pemikiran.

Alur pemikiran yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini dimulai dengan mengidentifikasi inovasi yang telah dibuat dalam kebijakan pengadaan. Inovasi tersebut dinilai dapat menjadi pemicu terwujudnya *vfm* dalam pengadaan. Selanjutnya, penulis akan melakukan penandingan antara implementasi inovasi kebijakan pengadaan yang dinilai merupakan pemicu terwujudnya *vfm* dalam pengadaan dengan kriteria pengukuran *vfm* yang ditetapkan berdasarkan hasil analisis.

Penulis juga menerapkan metode perbandingan (*benchmarking*) terhadap *best practice* yang ada di tempat lain. Perbandingan tersebut dilakukan dalam rangka menguatkan analisis *vfm* dalam implementasi kebijakan pengadaan. Kemudian penulis akan melakukan tinjauan atas implementasi kebijakan pengadaan dalam mewujudkan *vfm*. Tinjauan tersebut dilakukan terhadap inovasi kebijakan yang ada dalam Perpres 54/2010 beserta perubahan-perubahannya.

Hal utama yang ingin diketahui dalam penelitian ini adalah apakah implementasi kebijakan pengadaan telah konsisten dengan prinsip utama yang diharapkan dapat diwujudkan dalam pengadaan yaitu *vfm*. Gambaran lebih jelas mengenai kerangka berpikir penelitian ini dapat dilihat pada Gambar II.5.

Gambar II.5 Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah Penulis