



# NILAI MANFAAT UANG

## BUKU PANDUAN MENGENAI PENGADAAN

---

JUNI 2018

# **NILAI MANFAAT UANG**

## **BUKU PANDUAN MENGENAI PENGADAAN**

---

JUNI 2018



Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial-  
Tanpa Turunan 3.0 Organisasi Antarpemerintah (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)

© 2018 Asian Development Bank  
6 ADB Avenue, Mandaluyong City, 1550 Metro Manila, Philippines  
Tel +63 2 632 4444; Faks +63 2 636 2444  
[www.adb.org](http://www.adb.org)

Beberapa hak dilindungi undang-undang. Diterbitkan pada 2018.

No. Stok Publikasi TIM190312-3  
DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/TIM190312-3>

Pandangan yang disampaikan dalam publikasi ini merupakan pandangan para penulisnya dan tidak mencerminkan pandangan dan kebijakan Asian Development Bank (ADB) atau Dewan Gubernur ADB atau pemerintah yang diwakili ADB.

ADB tidak menjamin keakuratan data dalam publikasi ini dan tidak bertanggung jawab atas segala akibat yang timbul dari penggunaan data tersebut. Penyebutan perusahaan tertentu atau produk tertentu dari produsen tidak berarti bahwa ADB lebih mendukung atau merekomendasikan perusahaan atau produk tersebut dibandingkan dengan perusahaan atau produk sejenis lainnya yang tidak disebutkan.

Dengan menyebut atau merujuk pada wilayah atau daerah geografis tertentu, atau dengan menggunakan istilah “negara” dalam dokumen ini, ADB tidak bermaksud membuat penilaian apa pun mengenai status hukum atau status lainnya atas suatu wilayah atau daerah.

Dokumen ini disediakan berdasarkan Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial-Tanpa Turunan 3.0 Organisasi Antarpemerintah (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/>. Dengan menggunakan konten publikasi ini, Anda setuju untuk terikat oleh ketentuan lisensi ini. Untuk atribusi dan izin, silakan baca syarat dan ketentuan penggunaan di <https://www.adb.org/terms-use#openaccess>.

Lisensi CC ini tidak berlaku bagi materi berhak cipta non-ADB dalam publikasi ini. Jika materinya diatribusikan ke sumber yang lain, silakan hubungi pemilik hak cipta atau penerbit sumber tersebut untuk memperoleh izin memperbanyak materinya. ADB tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas segala klaim yang timbul akibat penggunaan Anda atas materi tersebut.

Silakan hubungi [pubsmarketing@adb.org](mailto:pubsmarketing@adb.org) jika ada pertanyaan atau komentar mengenai isi publikasi ini, atau jika Anda ingin memperoleh izin hak cipta untuk maksud penggunaan yang tidak tercakup dalam ketentuan ini, atau untuk izin menggunakan logo ADB.

Catatan:

Dalam publikasi ini, “\$” mengacu pada dolar Amerika Serikat.

Daftar ralat berbagai publikasi ADB dapat dilihat di <http://www.adb.org/publications/corrigenda>.

---

# DAFTAR ISI

---

Daftar Tabel dan Gambar	iv
Tentang Publikasi Ini	v
Daftar Singkatan	x
Ringkasan Eksekutif	xi
I. Pendahuluan	1
II. Perencanaan Pengadaan Strategis dan Nilai Manfaat Uang	5
III. Spesifikasi dan Nilai Manfaat Uang	9
IV. Kriteria Evaluasi dan Nilai Manfaat Uang	13
V. Manajemen Kontrak dan Nilai Manfaat Uang	18
Lampiran 1: Biaya Total Kepemilikan	20
Lampiran 2: Nilai Manfaat Uang dalam Siklus Pengadaan	23
Lampiran 3: Interaksi di Antara Prinsip-Prinsip Inti Pengadaan	30

---

## DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

---

### DAFTAR TABEL

1.	Beberapa Opsi Cara Pengadaan dan Pengaturan Tender	7
2.	Contoh Pemberian Skor Penawaran dengan Pembobotan Menggunakan Kriteria Non-Harga	16
A2.	Isu-Isu yang Perlu Dipertimbangkan untuk Mencapai Nilai Manfaat Uang dalam Siklus Pengadaan	23

### DAFTAR GAMBAR

1.	Siklus Pengadaan ADB	3
2.	Untung-Rugi di Antara Spesifikasi Berbasis Kesesuaian dengan Spesifikasi Berbasis Kinerja	10
3.	Faktor-Faktor untuk Kriteria Evaluasi yang Perlu Dipertimbangkan	14
A1.	Biaya-Biaya Umum yang Menjadi Bagian dari Biaya Total Kepemilikan	21

## TENTANG PUBLIKASI INI

Pada bulan April 2017, Asian Development Bank (ADB) mengesahkan kerangka pengadaan yang baru, yaitu Kebijakan Pengadaan ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu); serta Peraturan Pengadaan untuk Peminjam ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu). Kedua dokumen tersebut menggantikan panduan sebelumnya, yaitu Pedoman tentang Penggunaan Konsultan (2013, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu) dan Pedoman Pengadaan (2015, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu). Kebijakan serta peraturan pengadaan memberikan pengaturan atas kegiatan-kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh lembaga penanggung jawab dan lembaga pelaksana proyek untuk proyek-proyek yang



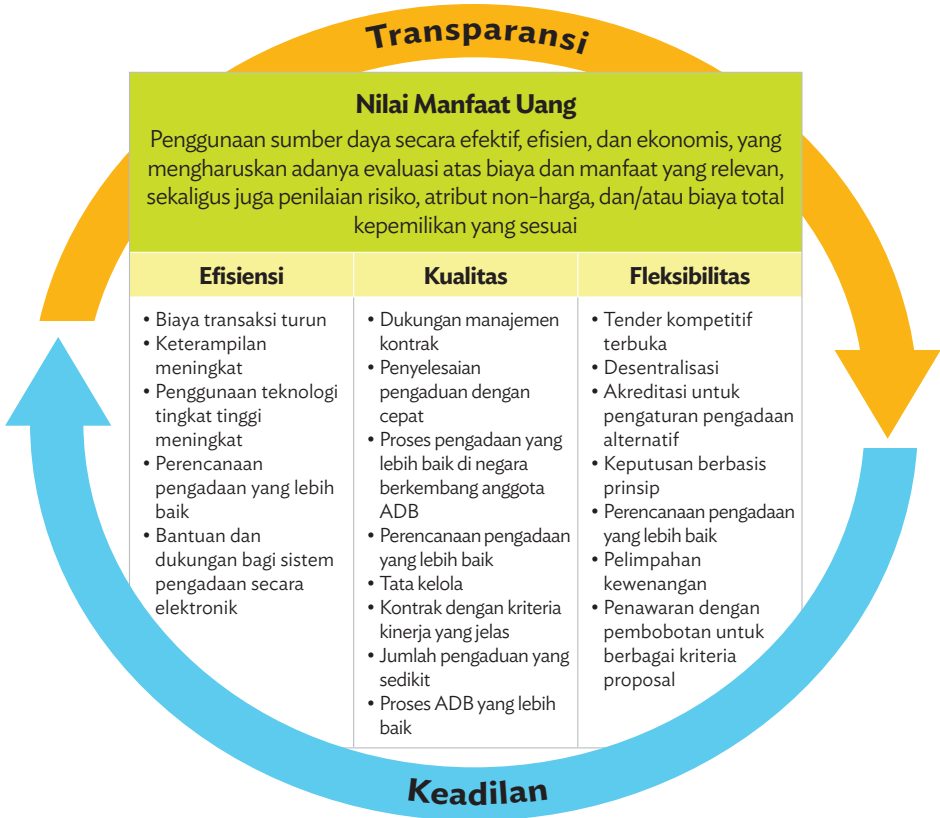
### Daftar Buku Panduan untuk Kebijakan dan Peraturan Pengadaan ADB tahun 2017

1. Kerangka Kerja Risiko Pengadaan (*Procurement Risk Framework*)
2. Perencanaan Pengadaan Strategis (*Strategic Procurement Planning*)
3. Tinjauan Pengadaan (*Procurement Review*)
4. Pengaturan Pengadaan Alternatif (*Alternative Procurement Arrangements*)
5. Tender Kompetitif Terbuka (*Open Competitive Bidding*)
6. Penyesuaian Harga (*Price Adjustment*)
7. Penawaran yang Terlalu Rendah (*Abnormally Low Bids*)
8. Preferensi Domestik (*Domestic Preference*)
9. Prakuifikasi (*Prequalification*)
10. Subkontrak (*Subcontracting*)
11. Layanan Konsultasi yang Dikelola oleh Peminjam ADB (*Consulting Services Administered by ADB Borrowers*)
12. Layanan Nonkonsultasi yang Dikelola oleh Peminjam ADB (*Nonconsulting Services Administered by ADB Borrowers*)
13. Teknologi Tingkat Tinggi (*High-Level Technology*)
14. Kualitas (*Quality*)
15. Pengaduan Terkait Tender (*Bidding-Related Complaints*)
16. Ketidakpatuhan dalam Pengadaan (*Noncompliance in Procurement*)
17. Masa Sanggah (*Standstill Period*)
18. Badan Usaha Milik Negara (*State-Owned Enterprises*)
19. Pengadaan Secara Elektronik (*E-Procurement*)
20. Kesepakatan Kerangka Kerja untuk Layanan Konsultasi (*Framework Agreements for Consulting Services*)
21. Kerja Sama Pemerintah–Badan Usaha (*Public-Private Partnerships*)
22. Manajemen Kontrak (*Contract Management*)
23. Keadaan yang Rapuh, Terdampak Konflik, dan Keadaan Darurat (*Fragile, Conflict-Affected, and Emergency Situations*)

dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB. ADB menyusun kebijakan pengadaan tahun 2017 agar diperoleh manfaat dan fleksibilitas yang signifikan dalam keseluruhan siklus pengadaan proyek, serta untuk meningkatkan hasil penyelenggaraan proyek melalui fokus yang diperbarui terhadap konsep kualitas, nilai manfaat uang (*value for money - VFM*) dan kesesuaian dengan kebutuhan (*fitness for purpose*).

Buku panduan ini merupakan bagian dari serangkaian buku panduan yang diterbitkan ADB di tahun 2018 untuk melengkapi kebijakan dan peraturan pengadaan yang telah diterbitkan di tahun 2017. Masing-masing buku panduan membahas isu per topik untuk peminjam (termasuk penerima hibah), peserta tender, dan masyarakat madani berdasarkan kerangka kerja baru (lihat daftar di bawah ini). Berbagai buku panduan ini akan banyak memuat referensi silang dengan buku panduan lainnya dan hendaknya dibaca sebagai satu keterkaitan. Semua referensi ke “buku panduan” merujuk pada buku dalam rangkaian panduan ini. Buku-buku panduan ini dapat diperbarui, diganti, atau ditarik dari waktu ke waktu.

Reformasi pengadaan di ADB dimaksudkan untuk memastikan tercapainya VFM dengan jalan meningkatkan fleksibilitas, kualitas, dan efisiensi di sepanjang siklus pengadaan (lihat ilustrasi di bawah ini serta *Buku Panduan Mengenai Nilai Manfaat Uang*). VFM merupakan bagian dari struktur pengadaan holistik dengan tiga pilar pendukung: efisiensi, kualitas, dan fleksibilitas. Dua prinsip utama, yaitu transparansi dan keadilan, menjadi ikatan yang menjalin keseluruhan unsur struktur tersebut.



### Waktu

Waktu merupakan unsur penting dalam VFM. Ketika suatu proyek selesai tepat waktu atau ketika suatu proses dapat diselesaikan dengan cepat, tercipta nilai yang lebih besar bagi seluruh pemangku kepentingan. Misalnya, proyek pembangunan jalan yang rampung lebih awal memberikan manfaat ekonomi, keamanan, atau nilai lainnya bagi masyarakat pengguna. Rampungnya jalan tersebut meningkatkan imbal hasil investasi bagi lembaga penanggung jawab serta mempercepat siklus proyek dan pembayaran kepada peserta pemenang tender. Demikian pula proyek yang selesai terlambat akan kehilangan nilai yang signifikan.

Pertimbangan tentang VFM dalam konteks pengadaan perlu memperhatikan hal-hal yang (i) mempersingkat jangka waktu siklus pengadaan, atau (ii) mempercepat penyelesaian proyek pembangunan.





### **Tujuan**

Buku panduan ini dimaksudkan untuk membantu pembacanya dengan jalan menjelaskan dan menguraikan kebijakan dan peraturan pengadaan ADB tahun 2017 bagi peminjam (termasuk penerima hibah).

Dokumen ini mengidentifikasi informasi tambahan untuk pertimbangan pembaca dalam menerapkan kebijakan dan peraturan pengadaan ADB bagi keadaan masing-masing pembaca.



### **Dokumen yang Terus Berkembang**

Buku panduan ini dimaksudkan sebagai dokumen yang terus berkembang dan akan direvisi sebagaimana diperlukan.

Pastikan mengecek situs web ADB Business Center untuk memperoleh versi terakhir dan informasi terbaru, <https://www.adb.org/business/main>.



### **Pembaca**

Di berbagai situasi dan kondisi, pembaca diharapkan menggunakan buku panduan ini sesuai dengan kebutuhan masing-masing pembaca. Demi konsistensi dalam rangkaian buku panduan ini, digunakan asumsi berikut ini tentang pembacanya:

Pembaca dokumen ini merupakan kalangan profesional yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB.



### **Pertanyaan yang Sering Diajukan**

Pertanyaan yang sering diajukan, klarifikasi, contoh, informasi tambahan, pranala (*link*) ke pelatihan, serta sumber daya lain yang berguna akan tersedia di situs web ADB.

Pastikan Anda mengecek situs web ADB Business Center untuk mendapat informasi lebih lanjut, <https://www.adb.org/business/main>.

---



### **Urusan Hukum dan Prioritas Tata Urutan**

Buku panduan ini menjelaskan dan menguraikan ketentuan-ketentuan pada Peraturan Pengadaan untuk Peminjam ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu) yang berlaku bagi lembaga penanggung jawab (dan pelaksana) di bawah proyek sektor publik (termasuk proyek daerah) yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman investasi ADB (tidak termasuk pinjaman ADB yang berbasis hasil atau berbasis kebijakan), hibah yang didanai ADB (tidak termasuk bantuan teknis dan konsultasi staf yang dikelola ADB), atau dana yang dikelola ADB.

Apabila terjadi perbedaan antara buku panduan ini dengan peraturan pengadaan, yang dianggap berlaku adalah peraturan pengadaan. Perjanjian pembiayaan mengatur hubungan hukum antara peminjam dan ADB. Hak dan kewajiban antara peminjam dengan penyedia barang, pekerjaan, atau layanan diatur dalam dokumen pengadaan spesifik yang dikeluarkan oleh pihak peminjam dan kontrak yang ditandatangani antara peminjam dengan penyedia, dan bukan berdasarkan buku panduan ini.

---

---

## DAFTAR SINGKATAN

---

ADB	—	Asian Development Bank
KPI	—	key performance indicator (indikator kinerja utama)
PPP	—	public–private partnership (kerja sama pemerintah–badan usaha)
TCO	—	total cost of ownership (biaya total kepemilikan)
VFM	—	value for money (nilai manfaat uang)

---

## RINGKASAN EKSEKUTIF

---

Buku panduan ini menjabarkan prinsip-prinsip nilai manfaat uang (*value for money* - VFM) dan relevansi serta penerapannya dalam berbagai tahap siklus pengadaan Asian Development Bank (ADB). Buku panduan ini juga memperkenalkan tentang “penghitungan biaya siklus hidup”, yang tidak sekadar mempertimbangkan biaya akuisisi, tetapi juga kombinasi dari harga yang dibayarkan plus biaya operasi dan pemeliharaan barang atau layanan yang telah diadakan. Buku ini memberi matriks hubungan antara nilai manfaat uang (VFM) dengan prinsip-prinsip inti pengadaan ADB yang lain agar dapat lebih dipahami bagaimana VFM bekerja sama dengan prinsip-prinsip lainnya.

Penerapan secara efektif prinsip VFM dapat

### **Mengurangi Risiko dan Meningkatkan Kualitas**

- Risiko diidentifikasi dan dikelola secara tepat dengan racangan pengaturan pengadaan yang lebih baik.
- Kontrak yang diberikan sudah berdasarkan kriteria evaluasi yang sesuai dan penilaian yang tepat mengenai biaya di sepanjang umur aset.

### **Meningkatkan Kinerja**

- Pemasok dapat menawarkan solusi yang hemat biaya dan inovatif guna memenuhi kebutuhan yang teridentifikasi.
- Kontrak dikelola secara efektif untuk memastikan bahwa keseimbangan yang diinginkan antara biaya dengan manfaat sudah tercapai selama penyampaian.

### **Meningkatkan Keadilan dan Transparansi**

- Kebutuhan pengguna akhir dan pemangku kepentingan lainnya sudah diidentifikasi dan dimasukkan ke dalam rancangan pengadaan proyek.

---

# I. Pendahuluan

---

## A. Lingkup dan Definisi

1.1 Buku panduan ini menjabarkan mengenai prinsip inti pengadaan nilai manfaat uang (VFM) Asian Development Bank (ADB) dan mengenai bagaimana peminjam (termasuk penerima hibah) dapat menerapkannya di sepanjang siklus pengadaan dalam proyek yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB. Peraturan Pengadaan untuk Peminjam ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu) berisi persyaratan untuk melaksanakan konsep yang dijabarkan dalam buku panduan ini, terutama dalam Lampiran 1 mengenai VFM.

1.2 ADB mendefinisikan VFM sebagai salah satu prinsip inti pengadaan untuk pertama kalinya pada 2017 dalam Kebijakan Pengadaan ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi, dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu). Kebijakan pengadaan mendefinisikan VFM sebagai prinsip yang “memungkinkan peminjam memperoleh manfaat optimal melalui penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, dan ekonomis dengan menerapkan, sesuai kebutuhan, prinsip-prinsip inti pengadaan dan pertimbangan terkait, yang dapat mencakup biaya siklus hidup, serta tujuan pembangunan sosioekonomi dan lingkungan dari peminjam. Harga semata mungkin belum mewakili VFM secara memadai.”

## B. Nilai Manfaat Uang dalam Siklus Pengadaan

1.3 Dalam setiap keputusan yang diambil selama siklus pengadaan, selalu ada untung-rugi di antara manfaat yang diperoleh dengan biaya yang ditimbulkan, relatif terhadap manfaat dan biaya dari pendekatan alternatif. Terdapat berbagai peluang selama siklus pengadaan untuk menggunakan sumber daya yang tersedia bagi proyek secara lebih efektif, lebih efisien, dan lebih ekonomis—dengan kata lain, untuk mencapai VFM. Hal ini mungkin mencakup, misalnya saja, memastikan bahwa

- (i) transparansi dan integritas sudah tercapai di sepanjang siklus pengadaan;
- (ii) kebutuhan pengguna akhir dan pemangku kepentingan lainnya sudah diidentifikasi dengan baik dan dimasukkan ke dalam pengaturan pengadaan;

- (iii) pernyataan yang jelas mengenai kebutuhan dan tujuan pengadaan sudah disusun, termasuk sasaran sosioekonomi atau lingkungan yang diperbolehkan, jika ada;
- (iv) cara pengadaan yang proporsional terhadap risiko, nilai, konteks, dan nilai penting strategis pengadaan (misalnya, menjadikan prosesnya sesuai dengan kebutuhan) sudah dipilih;
- (v) persyaratan teknis sudah disebutkan secara memadai, demikian pula dengan unsur-unsur biaya dan non-biaya yang akan perlu dievaluasi guna mencapai persyaratan tersebut, termasuk jika perlu dievaluasi selama siklus hidupnya, bila sesuai;
- (vi) bentuk kontrak yang sesuai bagi tujuannya sudah dipilih;
- (vii) kriteria evaluasi yang jelas dan selaras dengan kebutuhan dan tujuan sudah disusun;
- (viii) peserta tender yang penawarannya paling mampu memenuhi kebutuhan dan tujuan sudah dipilih; serta
- (ix) rencana manajemen kontrak yang efektif sudah dibuat guna memastikan bahwa kontraknya dilaksanakan secara berhasil dan bahwa hasil pekerjaannya sudah sesuai kesepakatan dalam kontrak.

1.4 VFM adalah hasil dari analisis biaya–manfaat yang diterapkan terhadap kumpulan risiko spesifik yang terdapat dalam siklus pengadaan. Risiko-risiko tersebut bergantung pada konteks negara dan tujuan pengadaan. Mencapai VFM melalui penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, dan ekonomis memerlukan evaluasi terhadap biaya yang relevan, serta manfaat harga dan non-harga (berdasarkan tujuan yang diinginkan), sekaligus penilaian risiko, atribut non-harga, dan/atau biaya total kepemilikan (*total costs of ownership - TCO*), sesuai kebutuhan. Lampiran 1 menjelaskan konsep TCO secara lebih terperinci.

1.5 ADB mendefinisikan siklus pengadaan sebagai proses yang dimulai dengan identifikasi suatu kebutuhan, melalui strategi kemitraan negaranya dan proses konseptualisasi proyek, serta berlanjut hingga perencanaan pengadaan; persiapan spesifikasi, perkiraan biaya, dan dokumen tender; tender; evaluasi penawaran; pemberian kontrak; manajemen kontrak; serta penutupan kontrak dan proyek. Pertimbangan VFM berlaku di sepanjang siklus pengadaan ADB (Gambar 1).

## C. Mencapai Nilai Manfaat Uang dalam Siklus Pengadaan

1.6 Buku panduan ini menjelaskan sejumlah opsi guna mencapai VFM pada empat tahap utama dalam siklus pengadaan:

- (i) tingkat perencanaan yang sesuai guna menyusun rencana pengadaan yang cocok, termasuk rancangan pendekatan pengadaan;
- (ii) mengidentifikasi persyaratan (spesifikasi dan/atau kerangka acuan) yang akan disampaikan melalui kontrak;
- (iii) penggunaan kriteria evaluasi yang sesuai; dan
- (iv) manajemen kontrak.

Gambar 1: Siklus Pengadaan ADB



Sumber: Asian Development Bank.

1.7 Lampiran 2 buku panduan ini menjabarkan beberapa jenis isu yang perlu dipertimbangkan pada setiap tahap dalam siklus pengadaan dan menjelaskan implikasinya. Lampiran 2 juga akan menjadi pedoman atas sejumlah isu yang perlu dipertimbangkan dalam menilai opsi-opsi VFM—bukan sebagai metodologi yang ketat.

1.8 Langkah mengidentifikasi VFM dimulai sejak awal siklus pengadaan dan terus berjalan di sepanjang siklus. VFM berupaya mencari keseimbangan di antara prinsip-prinsip kualitas, efisiensi, dan keekonomian dalam mengambil keputusan pengadaan demi mencapai solusi optimal yang mendukung tujuan pembangunan.

1.9 VFM menjawab kekhawatiran mengenai pencapaian hasil yang berkualitas. Keputusan kontrak yang didasarkan pada efisiensi atau keekonomian semata dapat menyebabkan kontrak diberikan kepada penawaran berharga terendah tanpa memperhatikan lagi faktor-faktor lain yang relevan. Penerapan VFM mengatasi masalah tersebut dengan memungkinkan pengadaan untuk

- (i) mencerminkan biaya total kepemilikan (TCO), sehingga memasukkan isu-isu mengenai keandalan, kinerja, pemeliharaan, dan faktor-faktor lainnya yang menentukan kualitas keseluruhan;
- (ii) memberi platform baik bagi faktor kuantitatif maupun kualitatif agar dapat dimasukkan ke dalam evaluasi; dan
- (iii) memperhatikan eksternalitas, seperti dampak lingkungan dan sosial.

1.10 Peminjam perlu melakukan penilaian lengkap mengenai bagaimana prinsip-prinsip inti pengadaan ADB akan diterapkan dalam praktik proses pengadaan guna memperhitungkan risiko dan kompleksitasnya. Lampiran 3 memberi perangkat indikatif yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi interaksi di antara prinsip-prinsip inti pengadaan, sehingga memungkinkan keseimbangan yang sesuai di antara prinsip-prinsip yang ingin dicapai berdasarkan keadaan individual.



## II. Perencanaan Pengadaan Strategis dan Nilai Manfaat Uang

### A. Strategi Pengadaan dan Proses Perencanaan Pengadaan

2.1 Peluang terbaik untuk mencapai VFM adalah pada tahap perencanaan dalam siklus pengadaan melalui rencana pengadaan. Pencapaian hasil pengadaan yang baik bergantung pada cara kegiatan pengadaan dilaksanakan. Hal ini akan didukung dengan melaksanakan perencanaan pengadaan strategis dan menyusun strategi pengadaan dan rencana pengadaan yang sesuai dengan kebutuhan. *Buku Panduan Mengenai Perencanaan Pengadaan Strategis* memberi perincian lebih lanjut mengenai konsep-konsep yang dibahas di bagian ini.

2.2 Persiapan strategi pengadaan dan rencana pengadaan harus dimulai sedini mungkin setelah persyaratan utama proyek dimengerti, biasanya pada atau segera setelah tahap konseptualisasi proyek. Strategi dan rencana tersebut perlu mencakup semua persyaratan kontrak yang dapat diduga dan harus diperbarui jika diketahui ada informasi tambahan yang penting.

2.3 Melalui proses strategi dan perencanaan, peminjam dan ADB mempertimbangkan, di antaranya, keadaan pasar; konteks operasional; kemampuan klien; durasi kontrak dan jangka waktu; pengalaman sebelumnya; risiko yang ada; dan semua cara pengadaan dan pengaturan tender yang sesuai. Diperlukan tingkat penelitian dan analisis yang sesuai guna mengidentifikasi risiko dan peluang yang inheren di bidang-bidang tersebut. Dari situ, dapat ditentukan pendekatan pengadaan yang optimal.

2.4 Risiko pengadaan yang signifikan kemudian dapat diperhitungkan dalam pengaturan pengadaan. Sebagai contoh,

- (i) pengalaman melaksanakan kontrak serupa dapat diperhitungkan guna mempercepat pelaksanaan, seperti persyaratan permukiman kembali atau perizinan yang menunda mobilisasi kontraktor;
- (ii) hambatan pasar yang teridentifikasi dapat diatasi melalui pemaketan kontrak yang sesuai atau pilihan cara pengadaan guna mendorong partisipasi peserta tender yang sesuai;
- (iii) kemampuan yang rendah untuk mengelola kontrak dapat ditingkatkan melalui dukungan tambahan; dan

- (iv) pengadaan kompleks yang akan memperoleh manfaat dari teknologi tingkat tinggi, inovasi, dan solusi yang diketahui peserta tender akan memberi hasil lebih baik dengan menggunakan pengaturan tender multistahap.

2.5 Rencana pengadaan perlu memastikan bahwa rencana tersebut sudah sesuai dengan kebutuhan di setiap bagiannya dan didasarkan pada temuan dari penilaian risiko di tingkat negara dan sektor/lembaga, serta penilaian risiko pengadaan proyek. *Buku Panduan Mengenai Kerangka Kerja Risiko Pengadaan* dan *Buku Panduan Mengenai Perencanaan Pengadaan Strategis* berisi informasi lebih lanjut mengenai kedua penilaian risiko tersebut.

## B. Pendekatan Pengadaan

2.6 Pendekatan pengadaannya harus dirancang guna memastikan bahwa peserta tender yang paling mampu memberi VFM akan terdorong untuk mengajukan penawaran dan diberi kesempatan terbaik untuk memperlihatkan nilai yang dapat ditawarkan melalui proses seleksi, sehingga peserta tender yang tepat pada akhirnya akan terpilih untuk pemberian kontrak. Dengan menggunakan cara pengadaan dan pengaturan tender yang tepat, ada kemungkinan yang jauh lebih besar bahwa peserta tender yang tepat akan berpartisipasi dan penawaran yang lebih baik akan diterima. Selain itu, peluang keseluruhan untuk mencapai VFM yang optimal akan lebih tinggi.

2.7 Peminjam dapat memilih dari antara berbagai bentuk kontrak, cara pengadaan, dan pengaturan tender guna menentukan pendekatan yang paling sesuai dengan kebutuhan. Opsi-opsinya termasuk, di antaranya:

- (i) penggunaan tender kompetitif terbatas atau terbatas;
- (ii) penggunaan pengaturan iklan nasional atau internasional;
- (iii) penggunaan pengaturan prakualifikasi atau pembuatan daftar pendek (*shortlisting*);
- (iv) penggunaan proses tender satu atau dua tahap, dengan penyerahan dalam satu atau dua sampul;
- (v) pengadaan perusahaan atau perorangan; dan
- (vi) penggunaan bentuk kontrak lumsom, berbasis waktu/harga satuan, berbasis kinerja, persentase, atau kontrak kerangka kerja, atau pengaturan kontrak khusus lainnya seperti rancang–bangun (*design–build*), rancang–bangun–operasikan (*design–build–operate*), bangun–operasikan–transfer (*build–operate–transfer*), dll.

2.8 Penentuan opsi mana yang akan digunakan bergantung terutama pada tingkat kompetisi di pasar, jumlah calon peserta tender yang mampu dan tersedia, kekhususan dan sifat persyaratan, urgensi kebutuhan, pengaturan pembiayaan yang diusulkan, kapasitas peminjam, dan risiko inheren yang terlibat dalam penyampaian dan pengaturan berbagai risiko yang diinginkan.

2.9 Setiap kombinasi opsi akan membawa untung-rugi yang berbeda antara biaya dengan manfaat. Peminjam harus mempertimbangkan seperti apa opsi yang sesuai dengan kebutuhan dan akan memberi VFM terbaik, dari segi

- (i) waktu dan sumber daya untuk melaksanakan proses pengadaan;
- (ii) biaya transaksi bagi peserta tender yang inheren dalam pendekatan pengadaan, yang mungkin mempengaruhi kesediaan dan kemampuan peserta tender untuk berpartisipasi; dan
- (iii) risiko tidak tercapainya hasil yang diinginkan akibat kurangnya kapasitas peminjam untuk mengelola proses pengadaan, termasuk risiko terkait integritas.

2.10 Tabel 1 menyebutkan sejumlah opsi cara pengadaan dan pengaturan tender, serta memberi indikasi keadaan apa yang paling cocok menggunakan opsi-opsi tersebut. Pilihan pendekatan pengadaan juga dapat dipengaruhi oleh jenis spesifikasi yang biasanya akan digunakan. Hal ini akan dibahas lebih lanjut di bagian III. Perincian lebih lanjut dapat dilihat dalam peraturan pengadaan 2017 dan *Buku Panduan Mengenai (i) Tender Kompetitif Terbuka, (ii) Layanan Konsultasi yang Dikelola oleh Peminjam ADB, (iii) Layanan Nonkonsultasi yang Dikelola oleh Peminjam ADB, (iv) Kesepakatan Kerangka Kerja untuk Layanan Konsultasi, dan (v) Prakualifikasi.*

**Tabel 1: Beberapa Opsi Cara Pengadaan dan Pengaturan Tender**

Cara Pengadaan	Karakteristik	Penggunaan
Tender kompetitif terbuka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diiklankan secara terbuka sehingga setiap peserta tender yang memenuhi syarat dapat berpartisipasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banyak digunakan</li> <li>• Pendekatan yang disukai ADB</li> </ul>
Tender kompetitif terbatas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sejumlah kecil peserta tender diundang tanpa iklan</li> <li>• Digunakan dalam keadaan ketika iklan tidak menawarkan kelebihan dalam memenuhi prinsip inti pengadaan, misalnya dalam keadaan darurat atau ketika dibenarkan oleh penilaian pasar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekumpulan kecil peserta tender yang memiliki kemampuan atau pasar yang kecil</li> </ul>
Permintaan penawaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biasanya berupa undangan langsung ke sejumlah kecil peserta tender</li> <li>• Digunakan untuk pengadaan standar dan rutin yang bernilai kecil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nilai yang kecil tidak menjustifikasi biaya karena menggunakan cara yang lebih kompleks</li> </ul>

*continued on next page*

Tabel 1 *continued*

Kontrak langsung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undangan hanya kepada satu peserta tender</li> <li>• Tidak kompetitif dan harus dijustifikasi dan disetujui oleh ADB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hanya satu peserta tender yang cocok</li> <li>• Dapat dijustifikasi berdasarkan kriteria dalam paragraf 2.17 Peraturan Pengadaan untuk Peminjam ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu)</li> </ul>
Pengaturan Tender	Karakteristik	Penggunaan
Prakualifikasi (pembuatan daftar pendek/ <i>shortlisting</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggunaan kriteria kualifikasi untuk mengeluarkan peserta tender yang tidak mampu memberikan persyaratan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleksi sebagian besar perusahaan konsultan</li> <li>• Proyek yang besar dan kompleks, sehingga biaya untuk mengajukan penawaran kemungkinan akan membatasi minat pasar</li> </ul>
Proses dua tahap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rancangan konseptual awal atau proposal pelaksanaan</li> <li>• Kerahasiaan komersial harus dijaga dan para peserta harus diperlakukan secara adil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketika persyaratannya tidak dapat dinyatakan dengan kepastian memadai untuk memungkinkan penggunaan proses yang kompetitif tanpa penggunaan dialog</li> <li>• Tahap pertama digunakan untuk membentuk tender tahap kedua dengan satu atau dua sampul</li> </ul>
Prosedur multistahap (atau dialog kompetitif)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog berdasarkan rancangan awal atau proposal pelaksanaan</li> <li>• Memungkinkan kemunculan hasil yang disukai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengadaan yang kompleks</li> <li>• Sebagai contoh, pengadaan yang melibatkan teknologi tingkat tinggi</li> </ul>

ADB = Asian Development Bank.

Sumber: Asian Development Bank.

## III. Spesifikasi dan Nilai Manfaat Uang

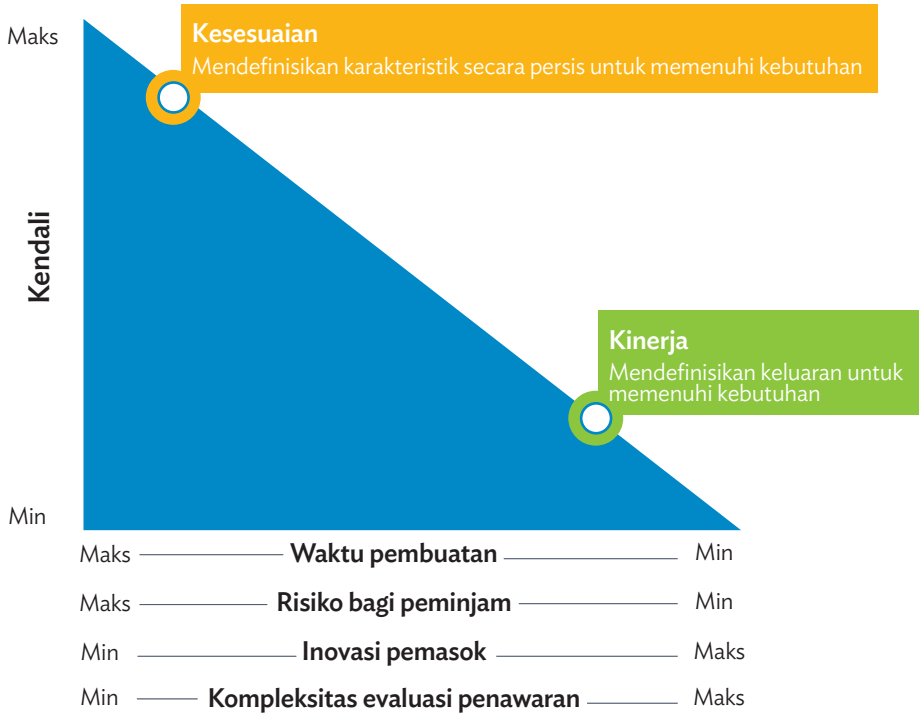
- 3.1 Secara umum, terdapat dua kategori besar dalam spesifikasi:
- (i) Spesifikasi berbasis kesesuaian menjelaskan secara terperinci berbagai persyaratan teknis dari rancangan yang bersangkutan, metode produksi, konstruksi, layanan, dan/atau penyampaian.
  - (ii) Spesifikasi berbasis kinerja menjelaskan capaian, hasil, atau keluaran yang diwajibkan dari segi persyaratan bisnis atau persyaratan kinerja fungsional.
- 3.2 Dengan mengidentifikasi persyaratan melalui spesifikasi teknis dan/atau kerangka acuan,<sup>1</sup> peminjam menetapkan karakteristik yang dapat diterima untuk barang, pekerjaan, layanan nonkonsultasi dan konsultasi yang diinginkan untuk mencapai VFM, sehingga ada kejelasan bagi pemasok mengenai apa saja yang perlu ditawarkan.
- 3.3 Dengan mendefinisikan persyaratannya secara jelas dan dengan cara yang mendorong tanggapan paling kompetitif dan inovatif dari peserta tender, peminjam akan memaksimalkan VFM yang dicapai dari tahap ini dalam siklus pengadaan.
- 3.4 Saat memutuskan antara spesifikasi yang berbasis kesesuaian atau spesifikasi berbasis kinerja, pencapaian VFM terbaik mungkin melibatkan untung-rugi di antara
- (i) biaya dan waktu yang diperlukan untuk membuat spesifikasi tersebut,
  - (ii) siapa yang akan menanggung risiko akibat spesifikasi yang dikembangkan dengan buruk atau spesifikasi yang salah,
  - (iii) kemampuan peserta tender untuk berinovasi dalam tanggapannya, serta
  - (iv) kompleksitas evaluasinya.

Gambar 2 merangkumkan untung-rugi di antara spesifikasi berbasis kesesuaian dengan spesifikasi berbasis kinerja.

---

<sup>1</sup> Persyaratan untuk layanan konsultasi dibuat melalui kerangka acuan.

**Gambar 2: Untung-Rugi di Antara Spesifikasi Berbasis Kesesuaian dengan Spesifikasi Berbasis Kinerja**



maks = maksimum, min = minimum

Sumber: Asian Development Bank.

### A. Spesifikasi Berbasis Kesesuaian

3.5 Spesifikasi berbasis kesesuaian digunakan jika pemahaman menyeluruh mengenai persyaratannya sudah ada, dan hanya ada sedikit atau malah tidak ada keperluan bagi peserta tender untuk berinovasi. Dalam keadaan seperti itu, jika peminjam ingin mempertahankan tingkat kendali yang lebih tinggi atas rancangan dan penyampaian, peminjam biasanya memiliki pemahaman menyeluruh mengenai persyaratannya dan dapat menjelaskannya secara terperinci. Hal ini mencakup persyaratan teknis, rancangan, dan fungsional, sekaligus kemampuan untuk menjelaskan bagaimana persisnya pemasok harus melaksanakan dan menyampaikan persyaratan tersebut. Spesifikasi berbasis kesesuaian berfungsi paling baik untuk pembelian sederhana barang, layanan, dan pekerjaan, yang fokusnya adalah menentukan kuantitas spesifik dan spesifikasi persyaratannya,

biaya harga unit (atau berbasis waktu), dan perincian spesifik seputar waktu, tempat, dan cara penyampaian dan penerimaan.

3.6 Risiko utama spesifikasi kesesuaian adalah bahwa persyaratan yang ditentukan tidak secara akurat memenuhi kebutuhan atau keliru secara teknis—sebagai contoh, rancangannya tidak berfungsi sesuai yang diinginkan atau sudah ketinggalan zaman. Dalam hal ini, semua biaya di muka untuk menyusun spesifikasi dan risiko serta biaya memperbaikinya ditanggung oleh peminjam karena peminjamlah yang menyebutkan secara persis apa yang diinginkannya.

## B. Spesifikasi Berbasis Kinerja

3.7 Spesifikasi berbasis kinerja digunakan ketika (i) pemahaman mengenai hal apa saja yang dibutuhkan dari segi keluaran atau hasil bisa dijelaskan, (ii) peminjam tidak pasti mengenai proses atau metode terbaik untuk menyampaikan persyaratan, dan/atau (iii) pemasok diketahui memiliki kemampuan untuk merancang solusi yang sesuai dengan kebutuhan.

3.8 Spesifikasi berbasis kinerja berfokus pada keluaran atau hasil, dan tidak memperinci proses produksi, konstruksi, masukan, dan/atau penyampaian. Spesifikasi ini terutama efektif untuk memungkinkan peserta tender membawa keahlian, kreativitas, inovasi, dan sumber dayanya sendiri ke dalam proses tender tanpa membatasi peserta tender tersebut pada metode yang sudah ditentukan sebelumnya atau proses yang terperinci. Pendekatan ini memungkinkan peserta tender untuk mengurangi biaya, serta idealnya, melimpahkan risiko biaya dan pelaksanaan kepada pemasok yang menang. Karakteristik utamanya mencakup hal-hal berikut:

- (i) Secara umum, spesifikasi berbasis kinerja berfokus untuk mencapai hasil; sedangkan spesifikasi berbasis kesesuaian berfokus untuk memenuhi persyaratan rancangan dan sumber daya yang ditentukan.
- (ii) Spesifikasi berbasis kinerja perlu dibuat sedemikian rupa sehingga peserta tender memperoleh fleksibilitas yang sesuai dalam memenuhi persyaratannya; sementara spesifikasi berbasis kesesuaian mengesampingkan fleksibilitas, kecuali jika diperbolehkan penawaran alternatif.

## C. Tambahan Persyaratan Pengadaan Berkelanjutan

3.9 Dimasukkannya persyaratan pengadaan berkelanjutan dalam proses pengadaan (seperti pertimbangan lingkungan, sosial, atau pembangunan), selain daripada yang diwajibkan ADB, bukanlah kewajiban. Peminjam dapat menentukan sejauh mana akan melaksanakan persyaratan pengadaan berkelanjutan yang didukung secara nasional—dengan catatan bahwa praktik-praktik tersebut diterapkan secara konsisten dengan prinsip-prinsip inti pengadaan ADB dan disetujui oleh ADB.

3.10 Maksud peminjam untuk mengadopsi tambahan persyaratan pengadaan berkelanjutan dalam pendekatan pengadaan perlu diidentifikasi selama tahap penyusunan spesifikasi, bersamaan dengan persyaratan yang disebutkan. Pendekatan pengadaan dapat dirancang untuk mempertimbangkan tambahan persyaratan pengadaan berkelanjutan di berbagai tahap dalam siklus pengadaan. Sebagai contoh, penggunaan persyaratan tersebut mungkin juga mempengaruhi kriteria evaluasi yang akan diterapkan. Tambahan persyaratan pengadaan berkelanjutan yang dipertimbangkan sejak dini akan memastikan bahwa persyaratan tersebut dimasukkan ke dalam pendekatan pengadaan secara menyeluruh.

3.11 Peminjam perlu memastikan bahwa spesifikasi tersebut sudah benar jenisnya; bahwa unsur dasar sudah ditetapkan dengan jelas sebagai masukan bagi kriteria evaluasi; dan bahwa risiko sudah dialokasikan dengan benar di antara pihak-pihak yang mengikat kontrak.

3.12. Risiko dan peluang keberlanjutan yang dapat dikelola selama proses pengadaan juga bisa diidentifikasi selama rancangan proyek atau melalui penilaian dampak lingkungan dan sosial yang dilaksanakan selama persiapan proyek. Sebagai contoh, kriteria keberlanjutan tersebut mungkin mencakup perlindungan bagi ekosistem setempat yang dekat dengan lokasi pekerjaan, persyaratan kesehatan dan keselamatan, atau memperkecil dampaknya terhadap orang-orang yang terpengaruh oleh proyek.



---

## IV. Kriteria Evaluasi dan Nilai Manfaat Uang

---

4.1 Kriteria evaluasi adalah standar yang digunakan dalam evaluasi penawaran guna mengidentifikasi penawaran yang responsif secara substansial dan menawarkan VFM terbaik.

4.2 Persyaratan berikut mengatur kriteria evaluasi penawaran:

- (i) Kriteria evaluasi harus proporsional dan sesuai terhadap jenis, sifat, keadaan pasar, kompleksitas, risiko, nilai, dan tujuan dari hal yang sedang dilakukan pengadaannya.
- (ii) Sejauh memungkinkan, kriteria evaluasi harus dapat dikuantifikasikan (seperti dapat dikonversi ke dalam istilah keuangan).
- (iii) Dokumen tender harus memasukkan kriteria evaluasi secara lengkap dan cara penerapan spesifik setiap kriteria.
- (iv) Hanya kriteria evaluasi yang disebutkan dalam dokumen tender yang dapat diterapkan.
- (v) Setelah dokumen tender diterbitkan, setiap perubahan terhadap kriteria evaluasi hanya dapat dilakukan melalui addendum tender yang diedarkan ke semua peserta tender.
- (vi) Kriteria evaluasi harus diterapkan secara konsisten terhadap semua penawaran yang diserahkan.

4.3 Terdapat pendekatan berbeda-beda yang dapat digunakan untuk memilih atau mengkualifikasikan calon pemasok dan untuk mengevaluasi penawarannya, bergantung pada cara pengadaan dan pengaturan tender yang dipilih. Guna mencapai VFM, kriteria evaluasi dapat mempertimbangkan faktor-faktor termasuk biaya, kualitas, risiko, keberlanjutan, dan inovasi, seperti yang dijelaskan lebih lanjut di Gambar 3. Subbagian berikut membahas beberapa pendekatan terpilih untuk mencapai VFM melalui evaluasi.

### A. Prakuualifikasi

4.4 Prakuualifikasi (atau pembuatan daftar pendek untuk layanan konsultasi) adalah proses yang digunakan dalam menilai kecocokan pendaftar untuk melaksanakan kontrak spesifik sebelum mengundangnya untuk mengajukan penawaran. Secara umum, seluruh pendaftar yang memenuhi kriteria prakuualifikasi minimum akan diundang untuk mengajukan penawaran, meskipun ada keadaan ketika jumlah pendaftar yang lolos prakuualifikasi mungkin dibatasi. Proses ini memastikan bahwa hanya pendaftar yang memiliki kapasitas, kemampuan,

**Gambar 3: Faktor-Faktor untuk Kriteria Evaluasi yang Perlu Dipertimbangkan**

<b>BIAYA</b>	Evaluasi biaya dengan menggunakan metodologi yang sesuai dengan pendekatan pengadaan, seperti harga penawaran terevaluasi atau harga penawaran terevaluasi plus biaya berjalan atau berulang selama masa manfaat aset, berdasarkan biaya sekarang bersih (juga dikenal sebagai “biaya total kepemilikan”)
<b>KUALITAS</b>	Evaluasi kualitas dengan menggunakan metodologi untuk menentukan sejauh mana barang, pekerjaan, layanan nonkonsultasi atau konsultasi, memenuhi persyaratannya
<b>RISIKO</b>	Kriteria yang memitigasi risiko relevan yang telah dinilai
<b>KEBERLANJUTAN</b>	Kriteria yang mempertimbangkan manfaat ekonomi, lingkungan, dan sosial dalam mendukung tujuan proyek, serta dapat mencakup fleksibilitas penawaran untuk beradaptasi dengan kemungkinan perubahan di sepanjang siklus hidup proyek
<b>INOVASI</b>	Kriteria yang memungkinkan penilaian inovasi dalam rancangan dan/atau penyampaian barang, pekerjaan, layanan nonkonsultasi atau konsultasi, serta yang memberi peserta tender peluang untuk memasukkan dalam penawarannya, jika sesuai, solusi alternatif yang bisa memberi nilai manfaat uang lebih baik

Sumber: Asian Development Bank.

dan sumber daya yang sesuai dan memadai, setelah dinilai terhadap kriteria prakualifikasi, yang akan diundang untuk mengajukan penawaran.

4.5 Prakualifikasi mungkin sesuai dalam keadaan-keadaan berikut, di antaranya:

- (i) pekerjaan besar atau kompleks,
- (ii) peralatan yang dirancang khusus,
- (iii) instalasi industri,
- (iv) sistem informasi dan teknologi yang kompleks,
- (v) teknologi tingkat tinggi,
- (vi) kontrak rancang–bangun (*turnkey*),
- (vii) layanan konsultasi,
- (viii) kontrak yang memerlukan biaya tinggi untuk persiapan penawaran terperinci, sehingga mungkin akan mengurangi minat partisipasi,
- (ix) jika peserta tender yang kemungkinan akan memenuhi kualifikasi jumlahnya besar, dan/atau
- (x) jika diperlukan untuk membuat “daftar siaga” peserta tender yang sudah lolos prakualifikasi agar sekelompok kontrak dapat diberikan seiring waktu.

4.6 Selain menilai kualifikasi dan pengalaman, tahap prakualifikasi juga memberi peluang untuk memperhitungkan kinerja lampau dan rekam jejak peserta tender. Hal ini terutama penting jika berurusan dengan proyek kompleks atau inovatif yang menjadikan kualitas sebagai faktor utama. Memilih peserta tender berkualifikasi terbaik akan meningkatkan kemungkinan mencapai hasil VFM. *Buku Panduan Mengenai Prakualifikasi* berisi informasi lebih lanjut.

## B. Kriteria Non-Harga

4.7 Harga terendah belum tentu merupakan VFM. Bergantung pada keadaannya, beberapa kriteria non-harga mungkin perlu dipertimbangkan selama evaluasi guna memperoleh VFM terbaik. Kriteria-kriteria tersebut mungkin mencakup kualitas barang, pekerjaan, dan/atau layanan yang akan disampaikan; kecepatan tanggap terhadap tujuan sosioekonomi atau lingkungan; serta kesesuaian dengan kebutuhan. Mungkin diperlukan juga untuk menerapkan metode penilaian biaya yang berbeda, seperti TCO, yang memasukkan harga awal bersama-sama dengan, jika sesuai, biaya pemeliharaan, operasi, perizinan, fitur tambahan, bahan habis pakai, pembuangan, dll. *Buku Panduan Mengenai Kualitas* berisi perincian lebih lanjut.

4.8 Jika kriteria non-harga tidak dapat dijadikan nilai uang, kriteria tersebut dinilai dengan sistem skor, seperti contoh yang diberikan di Tabel 2. Setiap kriteria diberi pembobotan menurut nilai penting relatifnya. Pembobotan yang diungkapkan sejak awal dalam dokumen tender, kemudian diterapkan pada skornya. Hal ini memfasilitasi evaluasi manfaat teknis, kualitas, risiko, harga, dan faktor-faktor relevan lainnya, serta membandingkan satu solusi dengan solusi lainnya secara objektif. Setelah diketahui skor keseluruhan dengan pembobotan, penawarannya dapat diperingkat mengikuti urutan manfaat dari skor tertinggi ke skor terendah. Semakin tinggi skornya, semakin baik proposal yang bersangkutan memenuhi kriteria non-harga dan menawarkan VFM.

4.9 Kriteria berbasis poin dapat digunakan bersamaan dengan kriteria lolos/gugur (i) untuk pemeringkatan dan seleksi awal peserta tender dan (ii) untuk mengidentifikasi penawaran yang memberi VFM optimum selama evaluasi penawaran. Kriteria non-harga dapat mencakup fitur-fitur berikut jika relevan, di antaranya:

- (i) kualitas metodologi dan rencana kerja;
- (ii) kinerja, kapasitas, atau fitur fungsional; dan
- (iii) pengadaan berkelanjutan.

## C. Evaluasi Biaya Penawaran

4.10 Seperti disebutkan dalam dokumen tender, harga yang dikutip akan dievaluasi terhadap faktor-faktor yang mungkin mempengaruhi harga aktual yang akan dibayarkan oleh peminjam. Peminjam akan perlu menyebutkan faktor-faktor yang relevan dalam dokumen tender yang akan dipertimbangkan dalam

**Tabel 2: Contoh Pemberian Skor Penawaran dengan Pembobotan Menggunakan Kriteria Non-Harga**

Tidak	Kriteria	Pembobotan	Kontraktor A		Kontraktor B	
			Skor/10	Skor dengan Pembobotan	Skor/10	Skor dengan Pembobotan
1	Pembobotan harga	40	5	200	9	360
2	Metodologi yang diusulkan	10	9	90	8	80
3	Rencana kerja	10	6	60	5	50
4	Manajemen keahlian	5	4	20	7	35
5	Keahlian teknis	10	8	80	6	60
6	Penggunaan teknologi tingkat tinggi	5	7	35	7	35
7	Inovasi teknis	5	6	30	7	35
8	Kesehatan dan catatan keselamatan	5	9	45	8	40
9	Tanggung jawab sosial perusahaan	5	7	35	6	30
10	Pengetahuan organisasi	5	5	25	9	45
		100	<b>Total dengan Pembobotan</b>	620	<b>Total dengan Pembobotan</b>	770

Sumber: Asian Development Bank.

evaluasi biaya penawaran, dan cara penerapannya untuk tujuan menentukan biaya total terevaluasi dari setiap penawaran. Hal ini memungkinkan peminjam untuk membandingkan dan mengevaluasi biaya total dari setiap penawaran secara lebih holistik daripada sekadar harga penawaran yang diberikan, sehingga dapat membantu mencapai VFM.

4.11 Contoh ketika faktor-faktor yang mempengaruhi harga penawaran dapat berlaku, di antaranya,

- (i) margin preferensi dalam negeri,
- (ii) penyesuaian jadwal waktu,
- (iii) penyesuaian jadwal pembayaran,
- (iv) TCO,
- (v) jaminan fungsional, dan
- (vi) diskon untuk beberapa lot.

## D. Identifikasi Penawaran yang Terlalu Rendah

4.12 VFM mengasumsikan kemampuan peserta tender untuk memenuhi persyaratan yang disebutkan dengan harga terbaik, sambil memperhatikan kriteria non-harga jika sesuai. Namun, harga rendah tidak selalu mewakili VFM dan harga yang terlalu rendah membawa risiko besar kegagalan pelaksanaan. Penawaran yang terlalu rendah (*abnormally low bids*) menjadi potensi risiko terhadap kemampuan kontraktor untuk memenuhi kewajibannya berdasarkan kontrak. Jika ada peserta tender yang secara sengaja atau tidak sengaja menyerahkan penawaran yang mungkin terlalu rendah, peminjam perlu melaksanakan uji tuntas sesuai pedoman yang dijelaskan dalam *Buku Panduan Mengenai Penawaran yang Terlalu Rendah*.

---

## V. Manajemen Kontrak dan Nilai Manfaat Uang

---

5.1 Manajemen kontrak sangat penting untuk memastikan bahwa baik pemasok dan peminjam akan memenuhi komitmen kontraknya dari segi waktu, biaya, dan kualitas, guna menyampaikan VFM yang diharapkan. Manajemen kontrak memerlukan perencanaan, eksekusi, pemantauan, dan evaluasi yang sistematis dan efisien, guna memastikan bahwa kedua belah pihak memenuhi kewajiban kontraknya dengan sasaran tercapainya VFM dan hasil kontrak. Manajemen kontrak mencakup

- (i) melacak dan memantau penyampaian pekerjaan serta biaya, waktu, dan kualitasnya;
- (ii) pengembangan pemasok agar dapat meningkatkan kinerja secara kolaboratif dan mengedepankan peluang bagi inovasi yang sedang berjalan, misalnya rekayasa nilai dalam kontrak yang sesuai;
- (iii) kejelasan atas peran dan tanggung jawab baik peminjam maupun pemasok;
- (iv) mengelola hubungan dengan pemasok dan pemangku kepentingan utama;
- (v) mengelola pembayaran;
- (vi) proaktif selama masa kontrak guna mengantisipasi berbagai masalah dan isu sebelum timbul;
- (vii) memastikan bahwa integritas sudah dipatuhi dan ditegakkan di sepanjang tahap pelaksanaan kontrak; dan
- (viii) mengelola berbagai masalah dan isu dengan cara yang cepat, efektif, adil, dan transparan.

5.2 Dari sudut pandang peminjam, manajemen kontrak membantu menyampaikan VFM dengan

- (i) memastikan bahwa pemasok memberi hasil sesuai komitmennya,
- (ii) mengelola risiko pasokan selama durasi kontrak,
- (iii) terus menantang peminjam dan pemasok guna mendorong nilai terbaik dalam kontrak,
- (iv) memastikan kontrak yang efektif, yang akan terus memenuhi persyaratannya,
- (v) memperlihatkan praktik pengadaan terbaik dalam manajemen kontrak,
- (vi) memastikan bahwa semua pihak akan selalu bertindak dengan standar etika tertinggi, dan
- (vii) memberi bukti untuk mendukung setiap audit.

5.3 Agar dapat mengelola kontrak secara efektif, praktik terbaiknya adalah peminjam menyusun rencana manajemen kontrak yang berisi indikator kinerja utama (*key performance indicators* - KPI) dan peristiwa penanda penting (*milestone*). Indikator kinerja utama (KPI) adalah ukuran kinerja kontrak yang selaras dengan hasil utama yang ingin dicapai, sesuai rancangan dalam pendekatan pengadaan. Peminjam perlu memantau kinerja dan kemajuan kontrak, sesuai dengan rencana manajemen kontrak, dan memberi laporan tepat waktu kepada ADB.

5.4 Guna mencapai VFM, KPI harus bersifat spesifik (*specific*), dapat diukur (*measurable*), dapat dicapai (*achievable*), relevan (*relevant*), dan berjangka waktu (*time-bound*). KPI seharusnya terkait langsung dengan tujuan proyek, yang akan membantu memastikan penyampaian kontrak sudah sepenuhnya selaras dengan hasil yang diinginkan. KPI perlu dimasukkan ke dalam rencana manajemen kontrak, dan jika dikaitkan dengan mekanisme insentif atau keputusan pembayaran, KPI harus disetujui terlebih dahulu dan dimasukkan sebagai bagian dari kontrak sebelum kontrak ditandatangani. *Buku Panduan Mengenai Manajemen Kontrak* berisi contoh-contoh KPI dan memberi informasi lebih lanjut mengenai manajemen kontrak.

---

# Lampiran 1: Biaya Total Kepemilikan

---

A1.1 Nilai manfaat uang (VFM) berupaya mempertimbangkan biaya riil atau total dari barang, pekerjaan, atau layanan yang diadakan. Hal ini tidak semata-mata didasarkan pada harga yang dibayarkan, tetapi juga pada kombinasi biaya yang terlibat dalam akuisisi, operasi, pemeliharaan, dan pembuangan barang, pekerjaan, atau layanan yang telah diadakan, yaitu seperti apa biaya yang pada akhirnya harus dibayarkan peminjam untuk produk atau layanan. Hal ini melibatkan penelaahan biaya total kepemilikan (TCO) dan memerlukan pendekatan evaluasi biaya yang lebih canggih selama pengadaan. Gambar A1 menjelaskan beberapa biaya umum yang dapat menjadi bagian dari TCO.

A1.2 Pelaksanaan analisis TCO dapat menjadi kompleks dan mencakup sejumlah asumsi mengenai peristiwa di masa mendatang dan dampaknya terhadap biaya. Sebagai contoh, harga pembelian awal untuk peralatan modal sering kali jauh lebih rendah daripada biaya operasi dan pemeliharaan selanjutnya di sepanjang umur produk. Terdapat risiko yang berkaitan dengan inefisiensi penggunaan dana, jika perkiraan biayanya terlalu rendah atau terlalu tinggi.

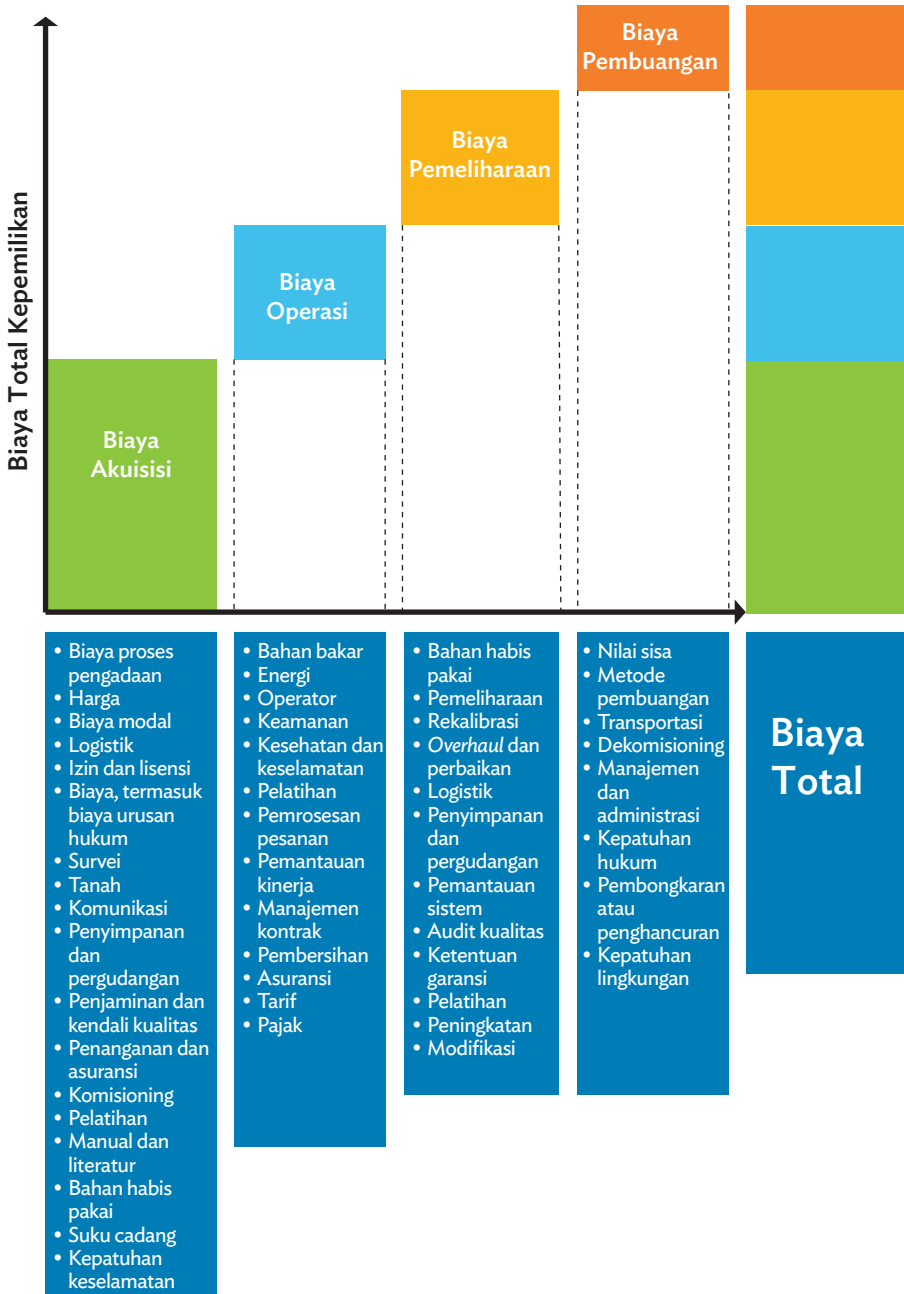
A1.3 Untuk tujuan VFM, penilaian TCO sangat penting guna memahami biaya sesungguhnya pengadaan jangka panjang yang kompleks. Dengan pemikiran yang sama, umumnya tidak banyak manfaat yang diperoleh dari pelaksanaan penilaian formal secara terperinci terhadap pembelian tunggal produk atau layanan berbiaya rendah, terutama jika dibandingkan dengan opsi lainnya yang sudah diketahui dengan baik dan sudah tersedia luas (*off-the-shelf*). Namun, hal ini pun akan bergantung pada sifat pengadaannya. Sebagai contoh, bahkan produk yang relatif murah, seperti *printer* mungkin akan mahal saat digunakan karena harga bahan habis pakainya (*toner*). Di sepanjang umur produk, *printer* murah yang menggunakan *toner* mahal pada akhirnya mungkin akan lebih mahal daripada *printer* mahal yang menggunakan *toner* murah, yang menunjukkan bahwa biaya akuisisi kurang dapat dijadikan indikator biaya pengadaan sesungguhnya jika dibandingkan dengan biaya operasinya.

A1.4 Menghitung TCO mungkin sulit dan tidak ada satu formula yang mencakup semua keadaan. Diperlukan penilaian dalam menentukan sejauh mana dan metode apa untuk melakukan penilaian TCO.

A1.5 Dalam beberapa keadaan, menghitung TCO bisa dilakukan dengan mudah karena biaya dan manfaat kepemilikan total akan terlihat jelas dan didasarkan pada parameter yang jumlah sedikit, misalnya *printer* dan *toner*.



**Gambar A1: Biaya-Biaya Umum yang Menjadi Bagian dari Biaya Total Kepemilikan**



Sumber: Asian Development Bank.

A1.6 Namun, evaluasi formal perlu digunakan saat membandingkan sejumlah opsi yang perbedaannya tampak jelas dari segi harga awal dan

- (i) fitur teknis serta kinerja,
- (ii) harapan umur,
- (iii) biaya berjalan,
- (iv) nilai sisa, dan/atau
- (v) biaya pembuangan.

A1.7 Dalam melakukan perhitungan, terdapat beberapa langkah umum. Langkah tersebut mencakup

- (i) memperkirakan umur produk atau layanan;
- (ii) menyebutkan semua biaya dan manfaat keuangan pada tahun timbulnya;
- (iii) memilih metode analisis (sebagai contoh, nilai sekarang bersih/NPV);
- (iv) menentukan ketidakpastian data yang digunakan; dan
- (v) menghitung TCO.

## Lampiran 2: Nilai Manfaat Uang dalam Siklus Pengadaan

A2.1 Nilai manfaat uang (VFM) perlu menjadi pertimbangan di setiap tahap dalam siklus pengadaan untuk memastikan penyampaian keluaran yang berkualitas secara tepat waktu. Rangkuman dalam Tabel A2 dimaksudkan untuk memandu pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pengadaan dengan menjabarkan isu-isu yang mungkin relevan dalam pengambilan keputusan utama di sepanjang pengadaan. Rangkuman ini tidak komprehensif atau konklusif, dan isu-isunya bisa saja berkaitan. Sebagai contoh, isu yang timbul dalam perencanaan akan mempengaruhi pilihan pada tahap yang lain, sedangkan keputusan mengenai spesifikasi mungkin mempengaruhi pilihan cara pengadaan atau kriteria pemberian kontrak, dll. Rangkuman ini ditujukan sebagai masukan bagi prosesnya, bukan untuk menentukan solusinya. Solusi VFM bergantung pada konteks, termasuk kompleksitas, risiko, kemampuan pasar, dan isu-isu lainnya.

**Tabel A2: Isu-Isu yang Perlu Dipertimbangkan untuk Mencapai Nilai Manfaat Uang dalam Siklus Pengadaan**

Pertanyaan Utama	Isu yang Perlu Diperhatikan	Implikasi
<b>A. Perencanaan</b>		
A1. Apakah rancangan pengadaan membantu agar tujuan proyek dapat tercapai secara efisien?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apakah rancangannya realistis (sifat, kuantitas, dll.)?</li><li>• Apakah anggaran yang tersedia sudah memadai?</li><li>• Dapatkah kebutuhannya dipenuhi secara lebih efisien?</li><li>• Apakah pasar akan responsif?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pertimbangkan berbagai pendekatan pengadaan dan keterkaitan di antaranya. Apakah pendekatan pengadaan tersebut akan menciptakan kompetisi yang efektif?</li><li>• Apakah VFM dan kualitas sudah diperhitungkan dengan benar?</li></ul>
A2. Apakah lingkungan operasi akan dapat mendukung hal-hal yang diperlukan?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Adakah persoalan mengenai kapasitas pengadaan?</li><li>• Adakah risiko mengenai kerapuhan negara?</li><li>• Apakah ukuran perekonomian atau lokasi geografis akan menimbulkan masalah?</li><li>• Apakah kerangka kerja hukum setempat sudah sesuai?</li><li>• Adakah kekhawatiran mengenai keamanan atau integritas?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pertimbangkan<ul style="list-style-type: none"><li>› aturan pengadaan apa yang akan diberlakukan,</li><li>› bagaimana cara terbaik memaketkan kontrak,</li><li>› bagaimana cara mendefinisikan kriteria kualifikasi,</li><li>› apakah akan menggunakan iklan nasional atau internasional,</li><li>› bagaimana cara memasukkan persyaratan keberlanjutan,</li><li>› sejauh mana pengadaan secara elektronik dapat diandalkan, dan</li></ul></li></ul>

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Pertanyaan Utama	Isu yang Perlu Diperhatikan	Implikasi
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adakah masalah ekonomi yang perlu diperhatikan, seperti inflasi tinggi, nilai tukar, masalah pembayaran?</li> <li>• Adakah masalah lingkungan spesifik yang perlu diperhatikan?</li> <li>• Apakah negara tersebut menerapkan ketentuan keberlanjutan (terkait sosial, lingkungan, tenaga kerja)?</li> <li>• Seberapa jauh penggunaan teknologinya?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› bagaimana cara memantau pelaksanaan.</li> </ul>
A3. Apakah pasar mendukung penyampaian hasil yang diusulkan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seperti apa sifat pasar pasokan: nasional atau internasional?</li> <li>• Apakah pemasoknya banyak atau sedikit?</li> <li>• Apakah pasar kompetitif atau bersifat kartel?</li> <li>• Sejauh mana tersedia masukan lokal?</li> <li>• Adakah risiko mengenai harga yang artifisial? (preferensi atau tujuan pembangunan nasional; biaya yang dikaitkan dengan pasokan dan/atau distribusi lokal; persyaratan yang berkaitan dengan penyiapan atau perekrutan tenaga kerja)?</li> <li>• Apa saja risiko pasar dari segi tingkat suku bunga atau risiko nilai tukar, risiko hukum, atau risiko politik?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini berimplikasi pada:               <ul style="list-style-type: none"> <li>› tingkat periklanan,</li> <li>› pendekatan pengadaan yang dipilih,</li> <li>› spesifikasi dan pemaketan kontrak,</li> <li>› penetapan kualifikasi peserta tender, dan</li> <li>› pilihan indikator kinerja.</li> </ul> </li> </ul>
A4. Adakah kapasitas untuk menyelesaikan pengadaan proyek seperti yang direncanakan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah peminjam memiliki sumber daya memadai (kelembagaan dan SDM) untuk melaksanakan pengadaan?</li> <li>• Sejauh mana pengalaman peminjam dalam hal pengaturan pengadaan yang kompleks?</li> <li>• Apakah peminjam menggunakan sistem pengadaan elektronik?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini akan membantu menentukan tingkat dukungan yang diperlukan, pilihan pendekatan pengadaan, dan tingkat pengawasan.</li> </ul>

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Pertanyaan Utama	Isu yang Perlu Diperhatikan	Implikasi
<b>B. Metode Pengadaan</b>		
B1. Apakah pasarnya kompetitif?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah banyak peserta tender yang mampu memenuhi persyaratan?</li> <li>• Apakah jumlah calon peserta tender hanya sedikit?</li> <li>• Apakah kualitas merupakan isu utama?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini akan menentukan apakah yang lebih disukai adalah tender kompetitif terbuka atau terbatas.</li> <li>• Jika peserta tendernya banyak untuk pengadaan yang lebih kompleks, pilihannya akan condong ke prakualifikasi guna menyeimbangkan biaya pendekatan dengan hasilnya.</li> </ul>
B2. Jika pasar tidak kompetitif, apa saja alasannya?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah persyaratannya terlalu kompleks?</li> <li>• Apakah peserta tender menghadapi sejumlah pembatasan?</li> <li>• Adakah risiko kolusi?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini mempengaruhi pilihan pendekatan; sebagai contoh:               <ul style="list-style-type: none"> <li>› kompleksitas mungkin mengindikasikan bahwa pengadaan multistahap lebih diinginkan,</li> <li>› adanya hak kekayaan intelektual mungkin menunjukkan perlunya menggunakan kontrak penunjukan langsung, dan</li> <li>› adanya risiko kolusi memerlukan proses kompetitif yang dipantau secara saksama, sehingga peningkatan biaya dapat dijustifikasi karena pertimbangan integritas.</li> </ul> </li> </ul>
B3. Adakah kendala geografis?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah pemasok lokal jumlahnya memadai?</li> <li>• Apakah peserta tender internasional akan tertarik?</li> <li>• Apakah keadaan lokalnya sulit, sehingga menunjukkan preferensi atas pasokan lokal?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini akan mempengaruhi apakah kontraknya perlu diiklankan secara nasional atau internasional.</li> </ul>
B4. Apa saja karakteristik produk atau layanan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah ini adalah proyek yang sangat kompleks dan hanya untuk satu kali saja?</li> <li>• Apakah proyeknya inovatif?</li> <li>• Apakah proyeknya memperhatikan tentang standarisasi produk atau layanan?</li> <li>• Apakah ini adalah kebutuhan yang berulang?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini akan mempengaruhi pilihan metode pengadaan:               <ul style="list-style-type: none"> <li>› inovasi umumnya memerlukan pengadaan multistahap, sedangkan</li> <li>› kebutuhan berulang mungkin dapat menggunakan kesepakatan kerangka kerja, yang mengurangi biaya transaksi.</li> </ul> </li> </ul>

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Pertanyaan Utama	Isu yang Perlu Diperhatikan	Implikasi
B5. Apakah proyek akan menyampaikan solusi jangka panjang bersama mitra sektor swasta?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah komitmennya bersifat jangka panjang?</li> <li>• Apakah proyek melibatkan beberapa mitra?</li> <li>• Adakah kebutuhan untuk berbagi risiko atau memanfaatkan pembiayaan swasta?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah ini cocok untuk pengaturan alternatif seperti Kerja Sama Pemerintah–Badan Usaha (PPP)?</li> <li>• Persyaratan dan insentif kinerja mungkin perlu dimasukkan ke dalam kontrak.</li> <li>• Pengaturan kontrak alternatif seperti PPP akan memerlukan metode pengadaan multistahap atau khusus.</li> </ul>
<b>C. Persyaratan Pengadaan</b>		
C1. Apakah produk atau layanan ini bersifat standar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah spesifikasi berbasis kesesuaian yang deskriptif tersedia secara luas?</li> <li>• Apakah spesifikasi tersebut sudah yang terbaru?</li> <li>• Jika tidak, apakah spesifikasi tersebut mudah disiapkan atau diperbarui?</li> <li>• Apakah spesifikasinya juga menjelaskan persyaratan penyampaian dan kinerja?</li> <li>• Apakah peminjam memiliki pengalaman memadai untuk menyiapkan spesifikasi tersebut?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggunaan spesifikasi berbasis kesesuaian yang sudah ada mungkin cukup untuk persyaratan standar</li> <li>• Diperlukan kehati-hatian guna memastikan spesifikasinya sudah yang terbaru dan bahwa ada pengalaman memadai untuk memperbaruinya jika diperlukan</li> <li>• Jika tidak, mungkin akan lebih disukai untuk mengandalkan spesifikasi kinerja</li> </ul>
C2. Apakah persyaratannya lebih kompleks?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah spesifikasi standar tidak dapat menjelaskan persyaratan penyampaian dan kinerja?</li> <li>• Apakah diinginkan hasil atau kinerja yang dapat diidentifikasi dengan jelas?</li> <li>• Apakah proyeknya inovatif?</li> <li>• Apakah peminjam memiliki pengalaman memadai untuk menyiapkan spesifikasi yang lebih kompleks?</li> <li>• Apakah peserta tender mampu menyesuaikan penawarannya agar sesuai dengan kebutuhan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggunaan spesifikasi berbasis kinerja mungkin akan lebih cocok untuk persyaratan yang kompleks.</li> <li>• Biaya untuk mengalihdayakan rancangan mungkin dapat dijustifikasi jika kapasitas <i>in-house</i> tidak memadai untuk menyiapkan spesifikasi keluaran.</li> <li>• Jika produk atau layanannya inovatif, hal ini mungkin memerlukan adopsi metode pengadaan yang memungkinkan peserta tender untuk menawarkan berbagai solusi.</li> </ul>

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Pertanyaan Utama	Isu yang Perlu Diperhatikan	Implikasi
C3. Apakah kualitas adalah hal yang sangat penting bagi produk atau layanan yang bersangkutan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah produk atau layanannya inovatif?</li> <li>• Apakah komitmennya bersifat jangka panjang?</li> <li>• Apakah proyek melibatkan beberapa mitra?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inovasi mungkin memerlukan prosedur multistahap.</li> <li>• Penghitungan biaya siklus hidup juga perlu menjadi bagian dari evaluasi dan unsur wajib yang diidentifikasi dalam persyaratan (misalnya operasi dan pemeliharaan).</li> <li>• Spesifikasi berbasis kinerja mungkin akan menjadi sangat penting.</li> </ul>
C4. Apakah keberlanjutan menjadi persoalan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah persyaratan lingkungan menurut hukum dapat dijamin melalui ketentuan kontrak?</li> <li>• Adakah kebutuhan untuk mendefinisikan produk atau layanan dari segi karakteristik lingkungan?</li> <li>• Adakah tambahan kewajiban persyaratan sosioekonomi yang perlu diikuti?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persyaratan keberlanjutan bisa saja dimasukkan ke dalam spesifikasi, misalnya berupa <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; tingkat kinerja,</li> <li>&gt; karakteristik produk atau layanan, dan/atau</li> <li>&gt; metode produksi atau proses</li> </ul> </li> </ul>
<b>D. Kriteria Kualifikasi Pemasok</b>		
D1. Pada tingkat apa kompetisinya akan diadakan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah jumlah peserta tender lokal yang memiliki kemampuan sudah memadai?</li> <li>• Apakah diperlukan peserta tender asing?</li> <li>• Bagaimana kontraknya akan dipaketkan?</li> <li>• Adakah kebutuhan untuk melakukan subkontrak?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kriteria harus sesuai dan proporsional dengan kebutuhan, sambil menjamin kapasitas, kemampuan, dan sumber daya yang memadai.</li> <li>• Persyaratan yang berlebihan akan meningkatkan biaya dan mengurangi VFM.</li> <li>• Kualifikasi subkontraktor mungkin juga perlu dipertimbangkan.</li> </ul>
D2. Kapan sebaiknya dilakukan kualifikasi?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah ini adalah pengadaan kompleks dengan beberapa peserta tender yang mampu memberikan penawaran?</li> <li>• Apakah persiapan penyerahan penawaran kemungkinan akan memakan waktu dan berbiaya mahal?</li> <li>• Apakah evaluasi penawaran akan memakan waktu?</li> <li>• Seperti apa tingkat kualifikasi peserta tender yang diperlukan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini menimbulkan persoalan biaya dan manfaat: <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Apakah akan lebih baik melaksanakan prakualifikasi dan hanya meminta yang memiliki kualifikasi paling tinggi untuk menyiapkan penawaran?</li> <li>&gt; Apakah pasca-kualifikasi akan cukup memadai?</li> <li>&gt; Perlukah prakualifikasi menjadi bagian dari proses multistahap?</li> </ul> </li> </ul>

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Pertanyaan Utama	Isu yang Perlu Diperhatikan	Implikasi
D3. Apakah tingkat kualitas yang diperlukan berdampak terhadap kualifikasi?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah kemungkinan akan ada beberapa solusi yang tersedia?</li> <li>• Apakah produk atau layanannya inovatif?</li> <li>• Apakah ini adalah proyek teknologi tingkat tinggi?</li> <li>• Apakah proyek memerlukan beberapa layanan penasihat (misalnya untuk PPP)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kriteria kualifikasi tertentu dapat menjadi sangat penting jika tidak ada kriteria dapat diukur dengan mudah (seperti aset, peralatan, dll.):               <ul style="list-style-type: none"> <li>› kinerja sebelumnya dan rekam jejak,</li> <li>› kemampuan memberi solusi inovatif, dan</li> <li>› sistem manajemen internal yang kuat.</li> </ul> </li> </ul>
<b>E. Kriteria Evaluasi</b>		
E1. Seperti apa sifat dan jenis pengadaan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah ini adalah pengadaan yang telah memiliki standardisasi sehingga harga menjadi faktor utama?</li> <li>• Apakah sebagian besar penawaran di pasar dapat dibandingkan (homogen)?</li> <li>• Apakah masukannya dapat diidentifikasi dan diverifikasi dengan mudah (misalnya melalui daftar kuantitas dan harga/<i>bill of quantities</i>)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini adalah indikasi (walaupun belum pasti) bahwa VFM mungkin dapat dicapai dengan menggunakan kriteria evaluasi berbasis harga.</li> <li>• Hal ini dapat mencakup harga “terevaluasi” tradisional.</li> <li>• Penghitungan biaya siklus hidup juga dapat dipertimbangkan.</li> </ul>
E2. Adakah biaya operasi yang dikaitkan dengan pengadaan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah biaya operasi dan pemeliharaan adalah hal yang inheren pada produk?</li> <li>• Apakah biaya-biaya tersebut dapat dikuantifikasi?</li> <li>• Apakah ini adalah kontrak jangka panjang?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini menunjukkan bahwa penghitungan biaya siklus hidup diperlukan guna mencapai VFM.</li> </ul>
E3. Apakah keberlanjutan menjadi persoalan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah persyaratan keberlanjutan dapat dimasukkan ke dalam spesifikasi atau diwajibkan sebagai ketentuan kontrak?</li> <li>• Apakah penerapannya hanya mungkin melalui evaluasi?</li> <li>• Apakah kriterianya dapat dikuantifikasi dalam nilai uang?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertimbangkan penggunaan kriteria non-harga jika persyaratannya tidak dapat dijadikan nilai uang.</li> </ul>



Tabel A2 *continued*

Pertanyaan Utama	Isu yang Perlu Diperhatikan	Implikasi
E4. Adakah alasan lainnya mengapa kriteria harga saja tidak memadai?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah ini keadaan ketika kualitas menjadi hal yang sangat penting?</li> <li>• Apakah ini adalah pengadaan teknologi tingkat tinggi?</li> <li>• Apakah ini adalah proyek yang inovatif?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini mungkin memerlukan identifikasi kriteria yang cocok dalam kaitannya dengan, misalnya               <ul style="list-style-type: none"> <li>› kinerja atau fungsionalitas;</li> <li>› kualitas penawaran (personel utama, akses ke peralatan utama, organisasi lokasi, keselamatan, penjaminan kualitas);</li> <li>› kualitas penyampaian (pernyataan metode, jadwal mobilisasi, jadwal pelaksanaan);</li> <li>› unsur siklus hidup tidak memiliki kemampuan evaluasi keuangan; dan</li> <li>› rancangan metode evaluasi dan penentuan prioritas, termasuk penggunaan tender multistap.</li> </ul> </li> </ul>
<b>F. Manajemen Kontrak</b>		
F1. Apakah sudah ada ketentuan yang memadai untuk kontrak standar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah sudah ada tanggung jawab yang diberikan metode yang disiapkan guna melacak unsur kontrak utama: penyampaian, kualitas, dan biaya?</li> <li>• Apakah pengawasan diperlukan dan sudah siap?</li> <li>• Apakah pelaksanaannya dipantau?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hal ini memerlukan prosedur verifikasi yang sudah siap atau penetapan persyaratan yang sesuai.</li> </ul>
F2. Apakah diperlukan ketentuan tambahan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah ini adalah proyek yang kompleks dan/atau inovatif?</li> <li>• Apakah proyek melibatkan beberapa mitra?</li> <li>• Apakah proyek ini adalah PPP?</li> <li>• Apakah evaluasinya bergantung pada kriteria non-harga?</li> <li>• Apakah pengadaannya didasarkan pada spesifikasi berbasis kinerja?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persyaratan manajemen kontrak tambahan dapat termasuk:               <ul style="list-style-type: none"> <li>› menetapkan KPI dan memantau kepatuhan serta</li> <li>› memasukkan insentif yang dikaitkan dengan KPI.</li> </ul> </li> </ul>

KPI = indikator kinerja utama, PPP = kerja sama pemerintah–badan usaha (KPBU), VFM = nilai manfaat uang.

Sumber: Asian Development Bank.

## Lampiran 3: Interaksi di Antara Prinsip-Prinsip Inti Pengadaan

Prinsip	Lainnya	Hubungan	Potensi Konflik	Mitigasi
Nilai Manfaat Uang	Kualitas Efisiensi Keekonomian	<ul style="list-style-type: none"> <li>VFM mencakup prinsip-prinsip lain ini dan memberi platform untuk mengintegrasikan dan memilah-milah setiap perbandingan untung-rugi dan konflik secara terbuka dan transparan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>VFM mungkin bertentangan dengan efisiensi, terutama karena VFM cenderung kompleks.</li> <li>Persyaratan tender mungkin menimbulkan beban berlebihan terhadap peserta tender, memakan lebih banyak waktu, dan mengakibatkan berkurangnya kompetisi.</li> <li>Serupa dengan itu, VFM mungkin melibatkan evaluasi penawaran yang menghabiskan waktu dan kontroversial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penggunaan VFM dengan benar</li> <li>Transparansi dan definisi secara jelas faktor-faktor yang akan dimasukkan ke dalam VFM</li> <li>Identifikasi risiko dan potensi konflik</li> <li>Mekanisme selama evaluasi para pelaku (termasuk ahli teknik dan pengguna) untuk mengatasi setiap konflik</li> </ul>
	Transparansi Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparansi dan keadilan adalah hal yang sangat penting untuk semua metode pengadaan.</li> <li>Secara umum, prinsip-prinsip tersebut saling menguatkan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Karena VFM bersifat kompleks, VFM mungkin tampak kurang transparan dan adil, sehingga dapat menimbulkan lebih banyak protes dan pengaduan dalam penawaran.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mekanisme pengaduan yang valid</li> </ul>

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Prinsip	Lainnya	Hubungan	Potensi Konflik	Mitigasi
Kualitas	Efisiensi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kualitas dan efisiensi cenderung memiliki hubungan yang netral dan dapat relatif independen.</li> <li>• Dimensi kualitas mungkin mendukung efisiensi dengan menjadikan proses pengadaannya lebih sederhana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mungkin ada beberapa keadaan ketika, karena alasan sensitivitas waktu dalam kondisi darurat, terjadi pertentangan antara kualitas dengan efisiensi.</li> <li>• Hal ini mungkin juga timbul karena alasan kompatibilitas, misalnya untuk memastikan kompatibilitas (teknis) antara peralatan yang ada dengan peralatan yang akan dilakukan pengadaannya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesepakatan yang jelas mengenai spesifikasi yang memenuhi kebutuhan dan standar operasional yang wajar.</li> </ul>
	Keekonomian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada hubungan sebab-akibat yang langsung; yaitu peningkatan kualitas berarti peningkatan biaya.</li> <li>• Pertanyaan utamanya adalah tingkat kualitas seperti apa yang diperlukan guna memenuhi persyaratan operasional versus seperti apa yang terjangkau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kualitas dan keekonomian sering dianggap sebagai hal yang berlawanan, terutama jika memperhitungkan keterbatasan anggaran.</li> <li>• Mungkin akan sulit untuk membedakan apa yang betul-betul dibutuhkan dengan apa yang diinginkan.</li> <li>• Standar kualitas yang diharapkan mungkin tidak terealisasi, sehingga menyebabkan efektivitas dan hasil operasional yang buruk dari segi keekonomian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VFM mungkin akan tepat jika kualitas merupakan faktor penting dan dapat diperlakukan sebagai variabel.</li> <li>• Kesepakatan yang jelas mengenai spesifikasi yang memenuhi kebutuhan dan standar operasional yang wajar.</li> <li>• Perkiraan biaya yang masuk akal sejak awal</li> <li>• Penjaminan dan pengujian kualitas menyeluruh</li> <li>• Langkah yang sesuai selama pelaksanaan guna memastikan standar kualitas sudah terpenuhi</li> </ul>

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Prinsip	Lainnya	Hubungan	Potensi Konflik	Mitigasi
	Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kualitas dan keadilan berinteraksi dari segi spesifikasi kebutuhan operasional yang tidak bias dan tidak diskriminatif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potensi konflik jika kualitas membatasi kompetisi secara berlebihan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian pasar dan pengetahuan industri sejak awal agar menyadari apa yang dapat ditawarkan pasar</li> <li>• Spesifikasi yang tidak diskriminatif dengan pengecualian yang dapat dibenarkan demi kompatibilitas</li> <li>• Mengurangi hambatan masuk melalui proses kualifikasi</li> </ul>
	Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umumnya, kualitas dan transparansi dapat saling menguatkan dan dapat diperlakukan secara independen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jarang terjadi konflik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memastikan bahwa informasi mengenai kualitas dan kinerja kontraktor sudah dicatat dan disediakan.</li> </ul>
<b>Efisiensi</b>	Keekonomian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kedua prinsip ini dapat saling mendukung dalam kompetisi terbuka.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efisiensi dan keekonomian dapat bertentangan, terutama ketika cara-cara yang tidak kompetitif dipakai karena pengadaannya memerlukan kecepatan, dan/atau ada pertimbangan kompatibilitas.</li> <li>• Kekawatirannya adalah bahwa cara-cara yang tidak kompetitif tersebut akan melemahkan keekonomian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian pasar dan pengetahuan industri</li> <li>• Dialog dini dengan pengguna dan pihak berwenang di bidang fiskal</li> <li>• Justifikasi yang eksplisit dan pelacakan cara-cara yang tidak kompetitif</li> <li>• Pemantauan jumlah peserta tender</li> <li>• Pelacakan waktu pemrosesan dan penanda penting (<i>milestone</i>)</li> </ul>

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Prinsip	Lainnya	Hubungan	Potensi Konflik	Mitigasi
Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keterbukaan dalam mempertimbangkan alternatif dapat berkontribusi terhadap efisiensi dan keadilan.</li> <li>• Keadilan seharusnya tidak terpinggirkan hanya karena mencari efisiensi.</li> <li>• Pengadaan secara elektronik, kesepakatan kerangka kerja, lelang terbalik (<i>reverse auction</i>), dll., dapat menggabungkan keadilan dengan efisiensi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum, keadilan harus lebih diprioritaskan daripada efisiensi, kecuali jika pertimbangan efisiensi dianggap sangat penting karena (i) biaya dan manfaat dari transaksi bernilai rendah, (ii) keadaan yang memerlukan kecepatan dan keadaan darurat, dan/atau (iii) kekhawatiran mengenai kompatibilitas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisis pasar dan pengetahuan mengenai pemasok dan harga</li> <li>• Penggunaan pengadaan secara elektronik dan cara-cara serupa yang menggabungkan keadilan dan efisiensi</li> <li>• Pertimbangan proporsional, terutama untuk transaksi bernilai rendah</li> <li>• Justifikasi untuk transaksi yang tidak kompetitif</li> </ul>	
Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efisiensi dan transparansi saling menguatkan karena transparansi memfasilitasi peserta tender agar lebih tahu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum, kedua prinsip ini seharusnya tidak bertentangan, meskipun ada keadaan tertentu ketika transparansi memperlambat proses pengadaan dan timbul persoalan kerahasiaan.</li> <li>• Hal ini mungkin akan menimbulkan lebih banyak pertanyaan, protes, atau pengaduan yang perlu dijawab, bahkan jika tidak dapat dijustifikasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemantauan cara-cara yang tidak kompetitif</li> <li>• Transparansi mengenai hal apa saja yang sudah diputuskan, apa yang sudah dilakukan, dan hasilnya</li> <li>• Prosedur yang kredibel dan cepat untuk menangani pertanyaan, protes, pengaduan, dll.</li> <li>• Pemantauan reaksi masyarakat dan industri, serta tingkat keyakinan dalam prosesnya</li> <li>• Pemantauan pengaduan</li> </ul>	

*continued on next page*

Tabel A2 *continued*

Prinsip	Lainnya	Hubungan	Potensi Konflik	Mitigasi
<b>Keekonomian</b>	Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keekonomian dan keadilan saling menguatkan karena keadilan dan keyakinan terhadap sistem seharusnya akan menarik peserta tender yang serius.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secara umum, keekonomian dan keadilan seharusnya tidak bertentangan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparansi mengenai hal apa saja yang sudah diputuskan, apa yang sudah dilakukan, dan hasilnya</li> </ul>
	Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kedua prinsip ini saling menguatkan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secara umum, keekonomian dan transparansi seharusnya tidak bertentangan.</li> </ul>	
<b>Keadilan</b>	Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparansi dan keadilan adalah hal yang mendasar dan saling menguatkan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secara umum, kedua hal ini seharusnya tidak bertentangan, kecuali jika ada kerahasiaan informasi tertentu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparansi mengenai hal apa saja yang sudah diputuskan, apa yang sudah dilakukan, dan hasilnya</li> <li>Membatasi pengecualian karena alasan kerahasiaan</li> </ul>

VFM = nilai manfaat uang.

Sumber: Asian Development Bank.

## **Nilai Manfaat Uang**

### *Buku Panduan Mengenai Pengadaan*

Buku panduan ini membahas prinsip-prinsip nilai manfaat uang (VFM) dan relevansi serta penerapannya dalam berbagai tahap siklus pengadaan ADB. Buku panduan ini juga memperkenalkan tentang “penghitungan biaya siklus hidup”, yang tidak sekadar mempertimbangkan biaya akuisisi, tetapi juga kombinasi dari harga yang dibayarkan plus biaya operasi dan pemeliharaan barang atau layanan yang telah diadakan. Buku ini memberi matriks hubungan antara nilai manfaat uang (VFM) dengan prinsip-prinsip inti pengadaan ADB yang lain agar dapat lebih dipahami bagaimana VFM bekerja sama dengan prinsip-prinsip lainnya.

## **Tentang Asian Development Bank**

Visi ADB adalah kawasan Asia dan Pasifik yang bebas dari kemiskinan. Misionya adalah menolong negara-negara berkembang anggotanya mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup rakyatnya. Meski Asia dan Pasifik tampak menuai banyak keberhasilan, sebagian besar populasi kelompok miskin dunia masih tinggal di kawasan ini. ADB berkomitmen mengurangi kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi yang inklusif, pertumbuhan yang mempertahankan kelestarian lingkungan, dan integrasi kawasan.

ADB yang berbasis di Manila dimiliki oleh 67 anggota, termasuk 48 dari kawasan Asia dan Pasifik. Instrumen utama ADB untuk membantu negara berkembang anggotanya adalah dialog kebijakan, pinjaman, investasi saham, jaminan, hibah, dan bantuan teknis.



### **ASIAN DEVELOPMENT BANK**

6 ADB Avenue, Mandaluyong City

1550 Metro Manila, Philippines

[www.adb.org](http://www.adb.org)