

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Korupsi adalah permasalahan yang sering terjadi dalam suatu Negara tanpa terkecuali Indonesia. Kasus korupsi terjadi hampir di seluruh institusi pemerintah terutama dalam hal pengadaan barang dan jasa. Di antara beberapa kasus-kasus korupsi yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) saat ini sekitar 70 persen adalah praktek korupsi pada pengadaan barang dan jasa pemerintah.¹ Artinya sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah selama ini masih menjadi ladang subur bagi praktek korupsi. Hal tersebut dikarenakan pada proses pengadaan barang dan jasa, banyak sekali uang yang beredar, sering terjadi kontak tertutup antara penyedia barang/jasa dan panitia lelang, prosedur lelang yang harus diikuti sangat kompleks. Proses pemberantasan kasus korupsi tersebut tentunya membutuhkan sebuah cara jitu yang harus ditempuh. Cara yang ditempuh oleh pemerintah yaitu dengan penerapan *Elektronik Procurement* yang kemudian disingkat *e-procurement*.

E-procurement merupakan salah satu bagian dari penerapan konsep *e-government* dalam suatu negara. Konsep *e-procurement* hadir

¹Muhammad Jasin, mencegah korupsi melalui *e-procurement*: Meninjau Keberhasilan Pelaksanaan e-Procurement di Pemerintah Kota Surabaya, Jl. H.R. Rasuna Said Kav. C-1 Jakarta Selatan-Indonesia 2007

sebagai sebuah inovasi untuk mengentaskan permasalahan yang seringkali terjadi di dalam pengadaan barang dan jasa. Konsep pengadaan barang dan jasa *non-electronik* kerap menimbulkan permasalahan korupsi, kolusi dan nepotisme dikarenakan metode tatap muka secara langsung yang menimbulkan kongkalikong antara pemerintah dengan pihak swasta dalam hal ini pemenang tender. Nugroho dalam penelitiannya membuktikan bahwa kehadiran *e-procurement* mampu mengatasi kebocoran anggaran di Departemen Pekerjaan Umum.² Penemuan tersebut menjadi angin segar bagi perkembangan dunia pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Penelitian tersebut membuktikan bahwa kehadiran *e-procurement* bernilai positif dalam mengurangi angka korupsi, kolusi dan nepotisme.

Penerapan *e-procurement* menjadi hal yang serius dan bagi pemerintah dengan dikeluarkannya UU NO 11 Tahun 2008 tentang informasi dan transaksi elektronik. Dalam undang-undang tersebut, dipaparkan urgensi penerapan konsep *e-procurement* yaitu demi terciptanya peningkatan efektifitas dan efisiensi pelayanan publik dan membuka ruang-ruang demokrasi dengan memberikan semua orang ruang untuk berpartisipasi. Beberapa tahun sebelum dikeluarkannya undang-undang tersebut, sistem pemerintahan Provinsi Jawa Timur khususnya Kota Surabaya sudah lebih dulu menggunakan *e-*

²Rhino A Nugroho, Studi penjelajahan tentang kebijakan pengadaan barang/jasa melalui internet di Departemen Pekerjaan Umum. *Spirit Publik*, 75-80(2006).

procurement. Sejak tahun 2003, pemerintahan Kota Surabaya mencoba memfasilitasi proses pelelangan serentak hanya meliputi proses prakualifikasi secara elektronik. Output yang diperoleh dari percobaan tersebut ternyata begitu fantastis. Antusias dari semua badan usaha terlihat begitu signifikan, sekitar tiga ribu badan usaha mendaftar ke situs yang telah disediakan yaitu www.lelangserentak.com.³Hal yang lebih menarik lagi yaitu Pemerintah Kota Surabaya berhasil mendapatkan penghematan sepuluh persen anggaran dan hampir semua proyek dapat selesai tepat waktu di akhir bulan Desember Tahun 2003. Sehingga sangat wajar apabila Kota Surabaya memiliki bentuk pemerintahan yang sangat tersistematis.

Provinsi Jawa Timur merupakan Provinsi yang masuk dalam kategori *e-government* yang cukup baik. Kesuksesan penerapan *e-procurement* di Provinsi Jawa Timur membuat pelaksanaan *e-procurement* terus berlanjut hingga saat ini. Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi diantara provinsi-provinsi yang memiliki *pakete-procurement* dalam kategori banyak. Semenjak tahun 2011-2015 tercatat ada 7325 paket lelang. Sepanjang tahun 2015 terdapat 921 paket pengadaan dengan jumlah paket pengadaan barang yaitu 415, jasa konstruksi dengan jumlah 391 paket. Paket pengadaan alat kesehatan

³ Muhammad Jasin, mencegah korupsi melalui e-procurement: Meninjau Keberhasilan Pelaksanaan e-Procurement di Pemerintah Kota Surabaya, Jl. H.R. Rasuna Said Kav. C-1 Jakarta Selatan-Indonesia 2007

dan obat menjadi salah satu pengadaan barang terbanyak dengan jumlah 115 paket.⁴

Proses evaluasi pada pengadaan alat-alat kesehatan menjadi suatu hal yang sangat penting untuk dilakukan, mengingat masalah kesehatan berkaitan dengan nyawa manusia. Untuk mencapai suatu pelayanan kesehatan yang baik tentunya pemerintah Provinsi Jawa Timur menyediakan alat-alat kesehatan yang memadai dan canggih. Namun di sisi lain, pengadaan alat-alat kesehatan yang bagus dan canggih tentunya membutuhkan biaya yang mahal. Biaya mahal tersebut akan semakin membengkak apabila proses evaluasi dan pemantauan terhadap pengadaan alat-alat kesehatan di Jawa Timur tidak dikontrol dengan baik. Beberapa kasus korupsi pun rupanya tak pernah bisa terlepas dari dunia kesehatan. Misalnya seperti kasus korupsi alat kesehatan eks menteri kesehatan Siti Fadilah. Siti Fadilah diperiksa sebagai tersangka dikarenakan ia menerima *Mandiri Travellers Cheque* senilai Rp 1,375 miliar dalam pengadaan alat kesehatan.⁵ Selain permasalahan rawan korupsi, kendala lain yang datang dari peralatan kesehatan Menurut hasil studi Perhimpunan Peminat Ekonomi Kesehatan Indonesia di beberapa Rumah Sakit di Jakarta, menemukan bahwa 94 alat canggih yang tingkat utilitasnya berkisar antara 18% sampai 100% dengan rata-rata tingkat utilitasi 68%. Utilitasi yang

⁴LPSE Provinsi Jawa Timur“ informasi lelang“diakses dari LPSE.mjatimprov.go.id/eproc/lelang?s=0 pada 12 November 2016.

⁵ Dewi Irmasari, Kasus Korupsi Alkes, Eks Menkes Siti Fadilah Supari kembali diperiksa KPK, diakses dari m.detik.com/news/berita/d-3377049 kasus-korupsi-alkes-eks-menkes-siti-fadila-kembali-diperiksa-kpk pada tanggal 10 Mei 2017.

rendah ini mengakibatkan tingginya biaya satuan sehingga pasien tidak sanggup membayar.⁶

Proses penerapan *e-procurement* secara spesifik khususnya dalam bidang kesehatan menjadi kajian yang belum pernah diteliti sebelumnya. Padahal secara global pengadaan alat kesehatan termasuk pengadaan terbanyak selain pengadaan alat tulis kantor. Penulis sangat tertarik mengevaluasi pengadaan *e-procurement* pada pengadaan alat-alat kesehatan di Jawa Timur dari proses kebijakan, implementasi dan teknik institusi pengadaan barang dan jasa di Provinsi Jawa Timur. Lembaga pengadaan barang dan jasa secara elektronik yang kemudian disingkat (LPSE) dan Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur adalah dua institusi pemerintah provinsi Jawa Timur yang berhubungan langsung dengan *e-procurement* dalam pengadaan alat kesehatan sehingga penelitian ini berfokus menjadikan LPSE dan Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur sebagai objek penelitian. Hingga akhirnya penelitian ini penulis berikan judul “Evaluasi *e-procurement* pada pengadaan alat kesehatan, studi kasus: LPSE dan Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur tahun 2015.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan alat-alat kesehatan melalui *e-procurement* di Provinsi Jawa Timur tahun 2015?
2. Bagaimana keterlibatan stakeholder dalam pengadaan alat kesehatan di Jawa Timur tahun 2015?

⁶Perhimpunan Peminat Ekonomi kesehatan Indonesia , pemanfaatan alat kedokteran canggih , laporan penelitian . Jakarta, 1991.

3. Apakah proses pengadaan alat kesehatan melalui *e-procurement* di Jawa Timur melibatkan unsur-unsur demokratisasi?

C. Tujuan penelitian

- 1) Mendeskripsikan perkembangan *e-Procurement* dalam pengadaan alat-alat kesehatan di LPSE dan Dinas kesehatan Provinsi Jawa Timur tahun 2015.
- 2) Menjelaskan realitas proses pelaksanaan *e-procurement* dan stakeholders yang dilibatkan dalam *e-procurement* pada pengadaan alat-alat kesehatan sepanjang 2015.
- 3) Melihat unsur-unsur demokratis yang ada pada proses pengadaan alat-alat kesehatan di Jawa Timur?
- 4) Mendeskripsikan kelebihan, kekurangan dan kendala yang dihadapi dalam proses *e-procurement* pada pengadaaan alat-alat kesehatan di LPSE dan Dinas Kesehatan provinsi Jawa Timur.

D. Manfaat penelitian

1. Manfaat teoritis
 - a. Memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan serta diharapkan mampu meningkatkan pengetahuan penulis dalam aplikasi dan teori. Sehingga dapat menjadi bekal saat penulis terjun ke dunia pengabdian masyarakat.
 - b. Dalam pengambilan keputusan terkait topic penelitian, penulis mencoba memberikan sumbangan pemikiran bagi

kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta atas rasa terima kasih selama menjadi mahasiswa.

- c. Diharapkan dapat menambah perbendaharaan referensi keustakaan bagi mahasiswa.

2. Manfaat praktis

- a. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi informasi yang penting bagi masyarakat demi mencapai kesejahteraan dalam bidang kesehatan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan LKPP, Pemerintah daerah dan pemenang-pemenang tender dalam membuat kebijakan dan mengimplementasikannya.
- c. Mengetahui praktek-praktek pengadaan barang dan jasa dalam bidang *e-procurement*.

E. Kajian Pustaka

Secara umum, penelitian tentang *e-procurement* di Indonesia sudah banyak dipublikasikan baik di media online maupun dalam bentuk buku-buku bacaan. Namun secara spesifik penelitian yang membahas khusus tentang *e-procurement* dalam dunia kesehatan belum ada. Setidaknya ada sepuluh penelitian sebelumnya yang memiliki topik dan tema yang sama untuk penulis jadikan sebagai rujukan atau bahan pembandingan.

Pertama, penelitian dengan judul “*the status of indonesia’s e-procurement*” yang dilakukan oleh Achmad Nurmandi. Dalam penelitian ini Achmad Nurmandi menemukan hanya sekitar 10,26 % anggaran pengadaan barang dan jasa institusi pemerintahan pusat termasuk kementrian-kementrian dan 21% dari pengadaan barang dan jasa di pemerintah daerah melakukan pengadaan melalui metode *e-procurement*. Peneliti juga menyimpulkan bahwa peraturan-peraturan, kepemimpinan dan institusi pengadaan barang dan jasa adalah factor yang menantang bagi perkembangan *e-procurement* di Indonesia.⁷

Kedua, penelitian dengan judul” studi penerapan *e-procurement* pada proses pengadaan di Pemerintah Kota Surabaya” yang ditulis oleh Retno Wulan Anggraini. Dalam penelitiannya, Retno Wulan Anggraini menemukan bahwa semua variabel manajemen dan kontrol data, kualitas hasil dan produksi, dan hubungan dengan mitra kerja, biaya dan waktu berpengaruh signifikan terhadap kinerja dan efisiensi pengadaan barang dan jasa dipemerintah Kota Surabaya.⁸

Kemudian selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Verawati dan dipublikasikan dalam konferensi internasional dalam hal sistem informasi manajemen.⁹ Dalam penelitian tersebut penulis

⁷ Dr Achmad Nurmandi, *The status of Indonesia's e-procurement*, JKSG, yogyakarta 2013.

⁸ Retno Wulan Anggraini, efektifitas dan efisiensi *e-procurement* Dalam Pelelangan Pengadaan Barang / Jasa di Pemerintah Kota Surabaya, efektifitas dan efisiensi *e-procurement* Dalam Pelelangan Pengadaan Barang / Jasa di Pemerintah Kota Surabaya

⁹ Verawati, *Clustering Formation and National Network of E-Procurement: A Case Study in Indonesia*, Proceedings of the International Conference on Business Management & Information Systems, 2012

menyimpulkan bahwa kondisi pengadaan barang/jasa di Indonesia secara umum menunjukkan persaingan yang sehat dan lelang dijalankan cukup baik, tapi dalam beberapa kasus masih berubah menjadi acarisan selama pedoman (Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2003) tidak sepenuhnya dipahami. Pedoman itu sendiri digunakan untuk melegalkan konspirasi yang direncanakan untuk peserta yang tidak profesional. Penelitian Verawati ini sedikit tidak membuka tabir besar penyelewengan yang kerap kali tidak bisa dihindari dalam proses pengadaan barang dan jasa walaupun sudah berinovasi menjadi pengadaan barang dan jasa secara elektronik.

Selain itu, sebuah tesis yang tak kalah menarik dengan judul “ *E-procurement* dalam Pengadaan Barang dan Jasa untuk mewujudkan akuntabilitas di Kota Yogyakarta tahun 2009” yang dilakukan oleh Kodar Udoyono. Tesis tersebut membahas tentang implementasi pengadaan barang dan jasa secara elektronik. *E-Procurement* merupakan terobosan dalam pelayanan publik untuk mewujudkan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Kodar Udoyono berhasil menemukan adanya penyimpangan dalam e-procurement dan penyebabnya adalah karena minimnya monitoring dalam implementasi dilapangan, penyalahgunaan wewenang dalam proses pengadaan barang dan jasa secara, masih adanya penyimpangan kontrak dalam implementasi *e-procurement*, kolusi antara pejabat pelaksana dan rekanan, manipulasi dalam implementasi *e-*

procurement, dan kelemahan SDM. Penelitian ini sangat menarik diakibatkan hampir semua penelitian yang penulis coba jadikan sebagai rujukan hasil penelitiannya tentang *e-procurement* bernilai positif, artinya penelitian yang dilakukan oleh Kodar Udayono ini sebagai bahan acuan bahwa penerapan *e-procurement* di Indonesia ini belum mampu dikatakan berhasil.¹⁰

Penelitian serupa dengan judul “analisis kritikal *success factors* implementasi *e-procurement* di Kabupaten Probolinggo” yang dilakukan oleh Sri Kustanti, Hanung Adi Nugroho, Indriana Hidayah. Dalam penelitian tersebut Sri Kustanti menyimpulkan bahwa standar teknologi tidak menjadi hal yang terlalu signifikan berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi *e-procurement* karena standar teknologi masing-masing daerah berbeda dan sesuai kebutuhan masing-masing.¹¹ Hal yang menjadi begitu menarik dari penelitian ini adalah munculnya sebuah fakta bahwa ternyata penentu kesuksesan sebuah keberhasilan *e-procurement* tidak ditinjau dari segi infrastruktur teknologi yang ada. Namun penulis belum menjelaskan apa saja penentu kesuksesan suatu daerah dalam hal penerapan *e-procurement*.

Selanjutnya sebuah penelitian dengan judul “*study of e-procurement implementation in government’s goods/services in Indonesia*” yang dilakukan oleh Anton Soekiman dan Firdaus Saputra.

¹⁰ Kodar Udayono, *E-procurement dalam pengadaan barang dan jasa untuk mewujudkan akuntabilitas di kota Yogyakarta*, 2009

¹¹ Sri Kustanti, *Analisis critical success factors implementasi e-procurement di kabupaten probolinggo*, Seminar Nasional Informatika 2014 (semnasIF 2014) UPN “Veteran” Yogyakarta, 2014

Dalam penelitiannya, Anton Soekiman dan Saputra Firdaus menemukan bahwa ada beberapa hambatan atau kendala dalam penerapan *e-procurement* tergantung pada tiap-tiap stakeholders.¹² Pada ranah pemerintah, terdapat lima hambatan yang sangat mempengaruhi yaitu: perencanaan, infrastruktur, standar, antusiasme, and keamanan. Sementara hambatan bagi pihak penyedia yaitu: keamanan, kompleksitas, kemampuan, peraturan, dan infrastruktur.

Penelitian lain yang berkaitan dengan *e-procurement* juga pernah dilakukan oleh Sherlyya Ayu Nidya Sari dengan judul “evauasi *electronic-procurement* dalam sistem pengadaan barang dan jasa di pemerintah kota Surabaya tahun 2012”.¹³ Penelitian ini menyimpulkan bahwa kehadiran *e-procurement* dalam sistem pengadaan barang dan jasa membawa perubahan yang lebih baik yaitu dengan meningkatnya transpransi, akuntabilitas dan lebih mudahnya para kelompok kepentingan berinteraksi yaitu lewat media elektronik.

Berikutnya yaitu sebuah jurnal penelitian yang pernah ditulis oleh Helmi Prasetyo Yuwinanto pada tahun 2013 dengan judul “implementasi *e-procurement* pada pemerintah kota Surabaya”. Yuwiyanto dan Helmi Prasetyo menemukan bahwa masih banyak ditemukan kendala-kendala dalam penerapan *e-procurement* di pemerintah kota Surabaya yaitu kendala teknis yang disebabkan karena

¹²Anton soekiman dan SaputraFirdaus. *study of e-procurement implementation in government's goods/services in Indonesia*". international journal of engineering, 2010.

¹³ Sherlyya Ayu Nidya, evauasi *electronic-procurement* dalam sistem pengadaan barang dan jasa di pemerintah kota Surabaya, 2012.

tidak adanya sumber daya manusia yang secara spesifik mengurus tugas yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Dari pihak LPSE juga terdapat kendala dalam hal server, tenaga teknik dan sistem yang masih belum memadai.¹⁴

Literatur lain yang bisa dijadikan sebagai rujukan dalam penelitian ini yaitu penelitian dengan judul “*role of public e-procurement technology to reduce corruption in government procurement*” penelitian ini ditulis oleh Arjun Neupane, Jeffrey Soar, Kishor Vaidya, and Jianming Yong pada tahun 2012. Dalam studinya Neupane dan Arjun menemukan sebuah penemuan menarik yaitu sebuah transparansi dan akuntabilitas adalah sebuah manfaat yang paling penting dalam *e-procurement*.¹⁵ Manfaat lain meliputi peningkatan kompetisi antar penawar, kualitas pekerjaan pelayanan yang lebih baik, dan meningkatkan tingkat konsisten yang tinggi pada pengadaan barang dan jasa.

Masih banyak penelitian-penelitian lainnya yang membahas tentang *e-procurement* diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Tutang Muhtar dengan judul “implementasi pengadaan secara elektronik (*e-procurement*) di LPSE Provinsi Sulawesi Tengah”. Tutang Mukhtar menemukan bahwa kemampuan Sumber Daya Manusia dibidang IT dan pemahaman tentang sistem lelang elektronik (*e-*

¹⁴ Yuwinanto dan Helmi Prasetyo, Implementasi e-procurement pada pemerintah kota Surabaya, Jejaring administrasi publik 2013.

¹⁵ Neupane dan Arjun, role of public e-procurement technology to reduce corruption in government procurement, 2012 International Public Procurement Conference.

Procurement) dinilai sudah menunjang dan siap untuk diadakannya sistem pelelangan secara *full e-procurement*.¹⁶

Sepuluh penelitian-penelitian tersebut secara umum membahas tentang penerapan *e-procurement*. Bagaimana *e-procurement* dapat bekerja serta bagaimana dampak *e-procurement* terhadap perkembangan pengadaan barang dan jasa. Namun secara spesifik belum ada yang membahas tentang sepaik terjang *e-procurement* dalam dunia kesehatan. Khususnya membahas tentang proses perjalanan serta kendala-kendala yang sering muncul dalam dunia kesehatan. Dalam penelitian ini penulis mencoba untuk menggali informasi tentang sepaik terjang *e-procurement* pada pengadaan alat-alat kesehatan di Jawa Timur.

F. Landasan teori

1. Evaluasi

a. Pengertian evaluasi

Evaluasi diartikan sebagai sebuah cara untuk menentukan apakah tujuan sudah dapat tercapai.¹⁷ Artinya evaluasi ini dijadikan sebagai sebuah instrument untuk melihat peningkatan atau hasil dari suatu program atau kebijakan dalam suatu organisasi baik itu organisasi pemerintah maupun non pemerintah.

¹⁶Tutang Mukhtar, Implementasi pengadaan secara elektronik (e-procurement)di LPSE Provinsi Sulawesi Tengah, 2012

¹⁷Stufflebeam dan Daniel ,evaluation theory, models, and applications. In evaluation theory, models, and applications. san francisco: Published by Jossey-Bass, AWiley Brand ,One Montgomery Street, Suite 1200, San Francisco, CA 94104-4594—www.josseybass.com.(2014).

Sedangkan menurut Michael Dunn evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.¹⁸ Secara umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*appraisal*), pemberian angka (*Rating*) dan penilaian (*Assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lainnya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Organization of Economic Cooperation Depelovement (OECD) juga mendefinisikan evaluasi sebagai sebuah penilaian secara objektif dan tersistematis terhadap sebuah proyek, kebijakan dan sebuah program baik yang sedang berlangsung maupun sudah selesai, evaluasi ini meliputi model, implematasidan hasil dari kebijakan, program dan proyek tersebut.¹⁹

Secara detail Kusekjuga megemukakan sebuah pengertian evaluasi dalam beberapa poin diantaranya:

- 1) Evaluasi adalah sebuah analisis tentang mengapa sebuah target dapat dicapai atau tidak dapat dicapai.
- 2) Menilai sebuah kontribusi kausal secara speseifik dari sebuah aktivitas untuk sebuah hasil yang baik.

¹⁸William Dunn, *Pengantar analisis kebijakan publik*, UGM press , Yogyakarta 2003.

¹⁹OECD, Ten Steps to a result based monitoring and evaluation. In J. Z. Kusek, *A Handbook for Development paractitioners.:* The word bank, Washington, D.C. (2004).

- 3) Memeriksa proses implementasi
- 4) Mengeksplor hasil yang tidak diinginkan
- 5) Menyediakan pelajaran untuk menggapai prestasi atau potensi program secara signifikan dan menawarkan rekomendasi untuk perbaikan²⁰

b. Tujuan Evaluasi

Lebih lanjut lagi, Kusek juga mengemukakan beberapa tujuan dari evaluasi di antaranya:

- 1) Membantu pembuatan keputusan alokasi sumber daya
- 2) Membantu memikirkan kembali sebuah penyebab dari permasalahan
- 3) Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan darurat
- 4) Memberi support kepada pengambil keputusan untuk bersaing dan memberikan cara-cara alternative terbaik.
- 5) Memberi dukungan terhadap inovasi dan reformasi sektor publik
- 6) Membangun sebuah konsensus pada akar masalah dan cara menanggapi.

c. Dimensi evaluasi

Menurut Stake dimensi evaluasi dibagi menjadi 8 yaitu:

- 1) formatif-summatif

²⁰Kusek, *Ten Steps to a result based monitoring and evaluation.*, THE WORLD BANK, Washington .D.C, 2004.

- 2) formal-informal
- 3) kasus spesifik-secara umum
- 4) produk-proses
- 5) deskripsi-penilaian
- 6) preordinate-responsif
- 7) holistik-analistik
- 8) internal-ekternal²¹

d. Tipe Evaluasi

Ada beberapa tipe evaluasi menurut Kusek yaitu:

1) *Performance Logic Chain Assessment*

Model evaluasi seperti ini digunakan untuk menentukan kekuatan dari program, kebijakan dan proyek.

2) *Evaluasi Pre implementation assessment*

Strategi evaluasi *Pre implementation assessment* merujuk pada tiga standar khusus yang harus diartikulasikan secara jelas sebelum seorang pimpinan bergerak ke fase implementasi. Standar-standart tersebut diantaranya: Apakah tujuannya sudah didefinisikan secara baik sehingga hasil yang akan dicapai dapat dinyatakan dalam satuan yang terhitung? Apakah ada sebuah perencanaan implementasi yang koheren dan kredibel

²¹Stake, *Evaluation Method in Research.*, Continuum, London , 2003.

yang menyediakan sebuah bukti yang jelas tentang bagaimana sebuah perencanaan implementasi diproses dan seberapa sukses sebuah implementasi bisa dibedakan dari implementasi yang gagal? Apakah sebuah alasan untuk penyebaran sumber daya sudah jelas dan sepadan dengan syarat-syarat untuk mencapai hasil yang telah dinyatakan.

3) *Process Implementation Evaluation*

Fokus dari evaluasi pada proses implementasi adalah pada sebuah detail dari implementasi yang dilaksanakan. Apa saja yang sudah diimplementasikan atau belum diimplementasikan dari sebuah rencana?

4) *Rapid Appraisal*

Metode rapid Appraisal bisa dikarakteristikan menjadi sebuah metode kompleks dengan berbagai pendekatan metode evaluasi yang menggunakan koleksi data berupa angka-angka. Metode ini membutuhkan informasi yang cepat dan dalam jangka waktu yang sesuai tapi relative murah anggaran yang digunakan.

5) *Case Study*

Model studi kasus ini biasanya digunakan ketika seorang pimpinan membutuhkan sebuah informasi mendalam untuk memahami secara jelas apa yang terjadi terhadap sebuah kebijakan, program, atau proyek.

6) *Impact evaluation*

Model evaluasi ini mencoba untuk menentukan porsi dari dampak sebuah dokumen, penyebab intervensi, dan kemungkinan apa yang akan datang dari kegiatan atau konsi lainnya.

7) *Meta-Evaluation*

Meta-evaluation menetapkan sebuah kriteria dan prosedur-prosedur untuk sebuah jalur sistematis bagi evaluasi-evaluasi yang ada untuk memendang ke depan demi menyimpulkan sebuah trend dan menghasilkan sebuah kepercayaan diri dalam penemuan studi yang lain.

e. Kriteria Evaluasi

Menurut Michael Dunn kriteria dari evaluasi adalah sebagai berikut:

1) Efektivitas

Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai

2) Efisiensi

Seberapa banyak usaha yang diinginkan untuk mencapai hasil yang diinginkan

3) Kecukupan

Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah.

4) Pemerataan

Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda

5) Responsivitas

Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok tertentu

6) Ketepatan

Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.²² Sedangkan menurut Prof Khi V. Thai, kriteria dari evaluasi pengadaan barang dan jasa adalah sebagai berikut:

- a) Pemahaman terhadap sekup dan tujuan sebuah proyek
- b) mengusulkan sebuah pendekatan manajemen resiko
- c) memperlihatkan kemampuan
- d) model sistem kualifikasi
- e) pengalaman perusahaan terhadap proyek-proyek tertentu.
- f) Pendekatan jaminan mutu
- g) Penyusunan dokumen
- h) laporan kinerja terakhir.²³

²²William Dunn, *Pengantar analisis kebijakan publik*, UGM press , Yogyakarta 2003.

²³Khi V. Thai , *International Handbook of Public Procurement*, CRC Press, London , 2009, hlm. 408.

2. *E-procurement*

a. Pengertian *E-procurement*

Menurut UU NO 54 tahun 2010 tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah, *e-procurement* adalah Pengadaan Barang/Jasa yang dilaksanakan dengan menggunakan teknologi informasi dan transaksi elektronik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan menurut Sutedi *e-procurement* adalah sebuah sistem lelang dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah dengan menggunakan sarana teknologi informasi dan komunikasi berbasis internet.²⁴ Dengan kehadiran *e-procurement* proses lelang menjadi lebih efektif, efisien, terbuka, bersaing, transparan, adil, akuntabel sehingga dapat mencerminkan prinsip *good governance* secara keseluruhan.

Menurut word bank *e-procurement* adalah penggunaan IT oleh pemerintah dalam mentenderkan sebuah proyek.²⁵ Davila juga mendefinisikan *e-procurement* sebagai suatu proses dari pengadaan barang dan jasa baik di sector publik maupun sector swasta melalui koneksi internet.²⁶ Sementara itu Liao mengatakan bahwa *e-procurement* pada dasarnya adalah sebuah format digital yang lebih

²⁴Ahmad Sutedi *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan berbagai permasalahannya*, SinarGrafika, jakarta 2008.

²⁵World Bank , *Electronic Government Procurement (e-GP): World Bank Draft Strategy*"; Procurement Policy & Services Group; World Bank, 2003 .

²⁶Davila, A. Gupta, M. and Palmer; *Moving Procurement Systems to the Internet: The Adoption and Use of e-Procurement Technology Models*; European management Journal; Vol. 21, No. 1, R.(2003).

efektif dan efisien daripada model yang konvensional.²⁷ Menurut Thai, *e-procurement* adalah penggunaan teknologi internet dalam proses menyediakan pelayanan yang baik kepada masyarakat.²⁸

b. Tujuan *E-procurement*

Secara garis umum, *e-procurement* hadir untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang dinamis dengan memberikan peluang yang sebesar-besarnya kepada setiap orang untuk terlibat. Selain itu juga kehadiran *e-procurement* memudahkan akuntabilitas baik itu dari pihak vendors, PPA maupun KPA.

Namun secara spesifik, Menurut Perpres No 54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah, *e-procurement* mempunyai tujuan sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas
- 2) Meningkatkan akses pasar dan persaingan usaha yang sehat
- 3) Memperbaiki tingkat efisiensi proses Pengadaan
- 4) Mendukung proses monitoring dan audit
- 5) Memenuhi kebutuhan akses informasi yang real time.

c. Bagian-bagian dalam *e-procurement*

- 1) E-Lelang Umum (*e-Regular Tendering*)
- 2) E-Lelang Penerimaan (*e-Reverse Tendering*)
- 3) E-Pembelian (*e-Purchasing*)

²⁷ Liao , "A framework of electronic tendering for government procurement: a lesson learned in Taiwan"; *Automation in Construction*; 11, 731–742, Elsevier, 2002.

²⁸ *Ibid*

4) E-Penawaran Langsung (*e-Price Quotation*)

5) E-Penawaran Berulang (*e-Reverse Auction*).

3. Alat Kesehatan

a. Pengertian alat kesehatan

Menurut Undang-Undang NO 39 Tahun 2009 alat kesehatan adalah instrumen, aparatus, mesin dan/atau implan yang tidak mengandung obat yang digunakan untuk mencegah, mendiagnosis, menyembuhkan dan meringankan penyakit, merawat orang sakit, memulihkan kesehatan pada manusia, dan/atau membentuk struktur dan memperbaiki fungsi tubuh.

b. klasifikasi alat kesehatan

Menurut Permenkes No 1190 Tahun 2010 tentang izin edar alat kesehatan, macam-macam alat kesehatan adalah sebagai berikut:

1) Peralatan kimia klinik dan toksikologi klinik

- a) Sistem tes kimia klinik
- b) Peralatan laboratorium klinik
- c) Sistem tes toksikologi klinik

2) Peralatan hematologi dan patologi

- a) Pewarna biological
- b) Produk kultur sel dan jaringan
- c) Peralatan dan asesori patologi
- d) Perekasi penyedia specimen

- e) Peralatan hematologi otomatis dan semi otomatis
 - f) Peralatan hematologi manual
 - g) Paket dan kit hematologi
 - h) Pereaksi hematologi
 - i) Produk yang digunakan dalam pembuatan sediaan darah dan sediaan berasal dari darah
- 3) Peralatan imunologi dan mikrobiologi
- a) Peralatan diagnostika
 - b) Peralatan mikrobiologi
 - c) Pereaksi serologi
 - d) Perlengkapan dan pereaksi laboratorium imunologi
 - e) Sistem tes imunologikal
 - f) Sistem tes imunologikal antigen tumor
- 4) Peralatan anestesi
- a) Peralatan anestesi diagnostik
 - b) Peralatan anestesi pemantauan
 - c) Peralatan anestesi terapeutik
 - d) Peralatan anestesi lainnya
 - e) Peralatan kardiologi
 - f) Peralatan kardiologi diagnostik
 - g) Peralatan kardiologi pemantauan
 - h) Peralatan kardiologi prostetik
 - i) Peralatan kardiologi bedah

- j) Perawatan kardiologi terapeutik
- 5) Peralatan gigi
 - a) Peralatan gigi diagnostik
 - b) Peralatan gigi prostetik
 - c) Peralatan gigi bedah
 - d) Peralatan gigi terapeutik
 - e) Peralatan gigi lainnya
- 6) Peralatan telinga, hidung dan tenggorokan (tth)
 - a) Peralatan THT diagnostik
 - b) Peralatan THT prostetik
 - c) Peralatan THT bedah
 - d) Peralatan THT terapeutik
- 7) Peralatan gastroenterologi-urologi (gu)
 - a) Peralatan GU diagnostik
 - b) Peralatan GU pemantauan
 - c) Peralatan GU prostetik
 - d) Peralatan GU bedah
 - e) Peralatan GU terapeutik
- 8) Peralatan rumah sakit umum dan perorangan (rsu & p)
 - a) Peralatan RSU & P pemantauan
 - b) Peralatan RSU & P terapeutik
 - c) Peralatan RSU & P lainnya
- 9) Peralatan neurologi

- a) Perawatan neurologi diagnostik
- b) Peralatan neurologi bedah
- c) Peralatan neurologi terapeutik

10) Peralatan obstetrik dan ginekologi (og)

- a) Peralatan OG diagnostik
- b) Peralatan OG pemantauan
- c) Peralatan OG prostetik
- d) Peralatan OG bedah
- e) Peralatan OG terapeutik
- f) Peralatan bantu reproduksi

11) peralatan mata

- a) Peralatan mata diagnostik
- b) Peralatan mata prostetik
- c) Peralatan mata bedah
- d) Peralatan mata terapeutik

12) peralatan ortopedi

- a) Peralatan ortopedi diagnostik
- b) Peralatan ortopedi prostetik
- c) Peralatan ortopedi bedah

13) Peralatan kesehatan fisik

- a) Peralatan kesehatan fisik diagnostik
- b) Peralatan kesehatan fisik prostetik
- c) Perawatan kesehatan fisik terapeutik

14) Peralatan radiologi

- a) Peralatan radiologi diagnostik
- b) Peralatan radiologi terapeutik
- c) Peralatan radiologi lainnya

15) Peralatan bedah umum dan bedah plastik

- a) Peralatan bedah diagnostik
- b) Peralatan bedah prostetik
- c) Peralatan bedah
- d) Peralatan bedah terapeutik²⁹

c. Proses perizinan Penyalur Alat Kesehatan

Dalam proses pengadaan alat-alat kesehatan dibutuhkan sebuah regulasi yang jelas terkait alur perizinan yang akan dijadikan sebagai acuan. Menurut pedoman pelayanan izin penyalur alat kesehatan (IPAK) alur Perizinan penyalur alat kesehatan adalah sebagai berikut:

- 1) Tahap rekomendasi yaitu proses verifikasi terhadap pemeriksaan sarana yang dilakukan di Dinas Kesehatan Propinsi sesuai peraturan berlaku. Keluaran dari proses ini adalah rekomendasi kepala Dinas Kesehatan Propinsi dan laporan berita acara pemeriksaan sarana penyalur.
- 2) Tahap praregistrasi yaitu proses untuk mengevaluasi kelengkapan persyaratan pada tahap awal, jika telah

²⁹(Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1190/MENKES/PER/VII/2010).

memenuhi persyaratan pra registrasi yang ditentukan maka selanjutnya melakukan pembayaran PNBPN sesuai ketentuan.

3) Tahap registrasi yaitu proses evaluasi dan verifikasi terhadap kelayakan sarana dalam memenuhi cara distribusi yang baik. Jika dianggap perlu tim evaluasi dapat melakukan pemeriksaan langsung ke sarana. Pada tahap registrasi maka keluarannya dapat berupa:

- a) Persetujuan IPAK
- b) Surat Tambahan data
- c) Surat Penolakan³⁰.

G. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial.³¹ Jadi, definisi konseptual dapat dipahami sebagai pemusatan teori yang akan digunakan untuk mengetahui keadaan suatu fenomena.

Penulis akan menggunakan teori K. V Thai untuk mengevaluasi proses pelaksanaan pengadaan alat kesehatan di Provinsi Jawa Timur. Menurut Thai, *e-procurement* adalah penggunaan teknologi internet dalam proses menyediakan pelayanan yang baik kepada

³⁰ Pedoman IPAK, 2014

³¹ Marsri Singarimbun, Sofyan Effendi, *Metode penelitian survey*, LP3S, Jakarta, 1989.

masyarakat.³² lebih lanjut lagi Thai mengklasifikasikan eksistensi *e-procurement* ke dalam tiga variable yaitu berdasarkan fungsi utamanya, dampaknya pada penganggaran, dampaknya pada aspek organisasi.

Sedangkan untuk mengevaluasi ketiga variable di atas, penulis menggunakan metode evaluasi kriteria dengan pendekatan *adjectival description* dari Thai. Evaluasi ini digunakan untuk mengetahui dan mendeskripsikan eksistensi dari *e-procurement* dalam kebijakan publik. *Adjectival description* mengkaji tentang:

1. Teknik Institusi
2. Manajemen SDM
3. Latar belakang perusahaan

H. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana mengukur suatu variabel, dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan tentang cara pengukuran sebuah variabel.³³

Dalam penelitian ini, hal yang akan diukur yaitu variabel *adjectival description* berdasarkan kriteria sebagai berikut:

1. Teknik Institusi
 - a. Mengusulkan sebuah pendekatan management resiko

³²Ibid

³³Ibid

adanya penerapan dari metode kualitatif, yaitu suatu jenis penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti yang dikumpulkan dalam penelitian. Dengan menggunakan metode deskriptif kemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.

Unit analisa dari penelitian ini yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam hal ini LPSE, Dinas kesehatan Jawa Timur dan *Stakeholder-stakeholder* yang nantinya akan disarankan oleh Tim LPSE Jawa Timur. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dengan para responden yang tergabung dalam sumber primer dan observasi secara mendalam terhadap data yang diperoleh dari sumber data seperti dokumen-dokumen berkaitan *e-procurement* pada pengadaan alat-alat kesehatan di Jawa Timur. Sedangkan teknik analisa data menggunakan tahapan-tahapan berikut ini: *Petama*, pengumpulan data dari berbagai sumber baik primer maupun sekunder melalui wawancara mendalam dan observasi. *Kedua*, mensistematisasikan data-data yang sudah dikumpulkan tersebut menjadi data yang lebih sederhana. *Ketiga*, menganalisis data yang sudah tersistematisasi menjadi sebuah hasil akhir penelitian. *Keempat*, menyimpulkan hasil penelitian yang sudah dianalisis.

2. Jenis Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti dari sumber pertama.³⁶Data primer ini akan diperoleh dari hasil wawancara dan observasi di LPSE dan Dinas Kesehatan Jawa Timur serta pihak-pihak yang mengetahui dan memahami tentang “ pelaksanaan *e-procurement* pada pelaksanaan alat-alat kesehatan di Provinsi Jawa Timur tahun 2015.

Tabel 1.1

Tabel Data Primer

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Dinamika pelaksanaan <i>e-procurement</i> pengadaan alat-alat kesehatan	LPSE, Dinas Kesehatan Jawa Timur.	Wawancara dan Observasi
Pelaksanaan pengadaan alat-alat kesehatan	Dinas kesehatan,	Wawancara dan Observasi

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh suatu organisasi atau perorangan yang didapatkan dari pihak lain yang mengumpulkan dan mengelolanya.³⁷Data sekunder diperoleh dari sumber data tertulis seperti sumber buku yang berkaitan dengan studi kepustakaan atau literatur terkait masalah yang diteliti, sumber

³⁶Suryabrata, *Metode Penelitian*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 1983.

³⁷Wardiah, *sosiologi 2*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2001.

dari arsip, dan dokumen resmi yang dapat dijadikan acuan dalam melakukan penelitian.

Tabel 1.2
Tabel Data Sekunder

Nama Data	Sumber Data
Foto bukti pengadaan alat-alat kesehatan sebagai bukti	Dokumentasi
Data tentang pelaksanaan <i>e-procurement</i> pada pengadaan alat-alat kesehatan di provinsi Jawa Timur.	Jurnal, makalah, dan website JLPSE dan Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode Studi kasus. Secara umum, teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dengan metode studi kasus adalah fieldwork, yang mencakup kegiatan mencatat, mengamati, mendengarkan, merasakan, mengumpulkan, dan menangkap semua fenomena, data dan informasi tentang kasus yang disediki.³⁸

a. Wawancara

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara, dimana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama. Dengan demikian, kekhasan

³⁸Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Penerbit Tiara Wacana. Yogyakarta, 2006.

wawancara mendalam adalah keterlibatannya dalam kehidupan informan.³⁹Dalam Pengumpulan data menggunakan teknik wawancara ini peneliti akandengan pihak-pihak yang terkait dengan *e-prourement* pengadaan alat-alat kesehatan. Adapun respondennya adalah Arief heru selaku kepala bidang kefarmasian dan alat kesehatan di Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur, Rahmat Arief sebagai sekretaris LPSE, Ikhsan selaku staff di LPSE, Kotot Heruwanto selaku POKJA dan pak Hermanto sebagai Pejabat Pembuat Komitmen dalam pengadaan alat kesehatan tahun 2015.

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan salah satu laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan perkiraan terhadap peristiwa.⁴⁰Jadi, dokumentasi merupakan suatu metode yang dilakukan peneliti untuk memperoleh data yang berupa dokumen-dokumen, buku-buku ataupun tulisan-tulisan yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Observasi

Observasi merupakan suatu proses yang kompleks, proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis, dua diantara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan

³⁹Burham Bungin, penelitian kualitatif komunikasi, ekonomi, kebijakan publik, dan ilmu sosial lainnya.: Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2007.

⁴⁰Winarno Surahmad, Dasar-dasar tehnik research pengantar metodologi ilmiah, Tarsito, Bandung, 1987.

ingatan.⁴¹Dalam penelitian ini, dilakukan observasi dengan pengamatan kejadian-kejadian di lapangan dan akan diingatkan untuk perkembangan pengamatan di lapangan. Selanjutnya menjadikan keterlibatanpeneliti yang tertinggi terhadap aktivitas objek yang diteliti khususnya melihat bagaimana proses *e-procurement* pengadaan alat-alat kesehatan di Provinsi Jawa Timur tahun 2015 dan model institusinya.

4. Teknik Analisis Data

Dalam menganalisa data penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisa secara deskriptif kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, dijabarkan dengan bentuk kata-kata atau kalimat dipisah-pisahkan menurut kategori untuk mendapatkan kesimpulan. Jadi, laporan penelitian ini berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut.Data-data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya.Data yang diperoleh akan diklasifikasikan dan kemudian dideskripsikan, serta kemudian diinterpretasikan sesuai dengan kepentingan penelitian.Peneliti menggunakan analisis data yang bersifat sistematis yang mengenai faktor-faktor keadaan yang diteliti tanpa menggunakan hitungan statistik.Artinya setelah mendapatkan data, data akan ditafsirkan atau dianalisis. Penelitian kualitatif lebih menekankan hubungan antara fenomena yang diamati

⁴¹Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif dan R&D, Alfabeta, Bandung, 2013

dengan menggunakan logika ilmiah dalam rangka memahami masalah-masalah yang ada secara sistematis.