

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar belakang.

Pemerintah adalah penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah bertanggungjawab terhadap penyediaan dan pengelolaan berbagai aset Milik Negara. Dengan demikian kelancaran kegiatan pembangunan, kegiatan perekonomian, kegiatan pelayanan / sosial dan berbagai kegiatan publik lainnya, dapat terjamin. Penyediaan dan pengelolaan aset-aset milik negara tersebut secara berkesinambungan dilaksanakan oleh pemerintah. Implementasinya diatur dengan Undang-Undang dan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan / Belanja Tahunan.

Krisis moneter berkepanjangan yang menimpa Negara Republik Indonesia, memaksa pemerintah untuk menunda dan merubah strategi investasinya. Pembangunan di bidang konstruksi bukan lagi prioritas utama. Pembangunan gedung - gedung baru yang dilaksanakan pada saat ini, hanya berskala kecil dan bersifat sangat urgen.

Pengurangan penanaman investasi yang cukup signifikan di sektor konstruksi, memaksa pemerintah untuk sedapat mungkin memperpanjang usia nilai manfaat dari aset-aset yang sudah dimiliki. Biaya pemeliharaan dan perawatan lebih diprioritaskan. Rehabilitasi terhadap bangunan yang mengalami kerusakan menjadi pilihan tidak terelakkan. Rehabilitasi bangunan yang dilakukan oleh pemerintah dapat berujud revitalisasi, renovasi, modifikasi, restorasi, konservasi, preservasi dan lain sebagainya. Pelaksanaan rehabilitasi dapat dilakukan sendiri secara swakelola oleh masing masing instansi maupun dipihak ketigakan dengan ikatan kontrak.

Surat Keputusan Dirjen Cipta Karya nomor : 297/KPTS/CK/1997 tanggal 1 April 1997 tentang Pedoman Teknis Pembangunan Bangunan Gedung Negara, dituliskan bahwa : **“Kontrak yang dipakai sebagai dasar perjanjian untuk pelaksanaan pekerjaan Bangunan Gedung milik Pemerintah adalah Fixed Price Lumpsum contract”**. Mengacu pada aturan di atasnya, maka di Daerah sistem kontrak yang diterapkan pada pelaksanaan pembangunan gedung adalah kontrak Lump Sum (SK Gubernur no : 23 tahun 2000 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Proyek Pembangunan Daerah Propinsi DIY). Tanpa melihat lagi latar belakang jenis penanganan, pentahapan pelaksanaan dan pengalokasian pembiayaannya. Dengan demikian maka seluruh pelaksanaan bangunan gedung, memakai kontrak tipe *Lumpsum*. Rehabilitasi bangunan maupun pembangunan gedung baru yang pengerjaannya dilakukan secara bertahap serta pelaksanaannya harus dipihak ketigakan (non swakelola) dianjurkan memakai model *Fixed Price Lumpsum Contract*, sama dengan pelaksanaan pembangunan gedung baru.

Meskipun memiliki lingkup penanganan relatif sama, implementasi terhadap pelaksanaan pembangunan gedung baru yang dilaksanakan sekali jadi, dikerjakan secara bertahap dan pekerjaan rehabilitasi memiliki perbedaan yang cukup signifikan terutama berkaitan tentang informasi kondisi bangunan, situasi dan lokasi, umur atau kejadian-kejadian lain yang terjadi di lapangan selama bangunan tersebut berdiri. Informasi tentang kondisi bangunan yang akan di rehabilitasi seringkali merupakan kendala tersendiri, disamping keterbatasan waktu berkaitan dengan sistem anggaran tahunan yang dianut oleh pemerintah, keterbatasan anggaran berdasarkan standarisasi dan kemampuan konsultan perencana dalam menyiapkan dokumen kerja (tender). Tingkat kerusakan bangunan yang akan direhabilitasi harus dikategorikan terlebih dahulu. Misalnya rusak berat, rusak sedang

dan rusak ringan. Besar biaya rehabilitasi maksimal sesuai tingkat kerusakan yang diprediksikan dan diatur dengan Sistem Standarisasi (SK Dirjen CK no:295/CK/KPTS/1997).

Strategi pelaksanaan pembangunan gedung-gedung baru, seringkali dilakukan secara bertahap. Tingkat penyelesaiannya menyesuaikan dengan alokasi dana yang disediakan. Pelaksanaan Pembangunan gedung baru yang penyelesaiannya dilakukan dengan pentahapan, terkadang kurang dapat dipastikan waktu penyelesaiannya. Pembangunan Gelanggang Olah Raga FPOK-UNY, merupakan salah satu contoh pelaksanaan dengan sistem pentahapan. Pada bangunan tersebut terjadi kevakuman pekerjaan yang cukup lama.

Ketidakakuratan data bangunan, keterbatasan waktu, keterbatasan dana, akurasi konsultan dalam memprediksi kerusakan akan berdampak pada validitas dokumen-dokuman kerja. Dokumen kerja yang kurang akurat akan menyulitkan pihak ketiga (rekanan pemborongan) dalam melakukan penawaran. Perubahan-perubahan pekerjaan (tambah-kurang) yang cukup besar dan mendasar sering terjadi pada pekerjaan rehabilitasi bangunan. Bahkan tidak jarang Dokumen kerja (*bestek*) yang telah di tenderkan harus berganti total setelah melihat kondisi lapangan. Kasus ini terjadi pada pelaksanaan Rehabilitasi Bangunan “nDalem Wiyoto Projo”.

Tujuan dilakukannya proyek adalah adanya perubahan kondisi untuk menjadi lebih baik, lebih tahan lama, lebih indah, lebih nyaman, lebih lancar, lebih aman dan lain sebagainya. Namun, pelaksanaan pekerjaan rehabilitasi yang dilakukan oleh pihak ketiga sering kurang tuntas, kurang mampu menjawab permasalahan dan secara esensial kurang mampu mencapai sasaran atau bahkan dapat dikategorikan sebagai **penyelesaian semu**. Bangunan yang sudah direhabilitasi tidak menjamin bahwa bangunan tersebut sudah aman

dan nyaman untuk dipakai. Keruntuhan-keruntuhan pada bangunan yang sedang direhabilitasi atau beberapa saat setelah diselesaikannya proyek rehabilitasi banyak terjadi pada bangunan gedung milik pemerintah. Hal itu merupakan kajian yang perlu diidentifikasi penyebabnya.

Dari permasalahan diatas, maka dalam penelitian ini akan dilakukan pengkajian terhadap penerapan *Fixed Price Lumpsum Contract* pada Proyek Rehabilitasi Bangunan Gedung Milik Negara. Untuk mendukung kajian diatas, maka akan ditinjau beberapa hal yang diasumsikan memiliki pengaruh besar terhadap permasalahan tersebut. Lingkup kajian yang akan dilakukan mencakup resiko yang akan diterima oleh para pihak, faktor-faktor yang mempengaruhi proses penyediaan dokumen kerja yang valid dan handal, serta hubungan antara penerapan jenis kontrak yang dianjurkan dan hasil yang diperoleh.

## 1.2 Perumusan masalah

Mengacu pada uraian latar belakang yang dikemukakan diatas, terdapat beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. **Faktor-faktor** apa yang dominan dan berpotensi menimbulkan **resiko** untuk pemerintah sebagai owner (pengguna jasa) maupun pemborong bangunan / kontraktor yang bertindak sebagai penyedia jasa, akibat **penerapan model *Fixed Price Lumpsum Contract***, pada proyek rehabilitasi bangunan gedung milik negara.
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi **akurasi penyusunan** dokumen pengadaan / kerja / kontrak pemborongan.
3. korelasi antara **sistem kontrak** yang diterapkan dan **hasil kerja (output) pemborongan** yang diperoleh pada proyek rehabilitasi gedung.

### 1.3 Batasan masalah.

Untuk lebih memfokuskan penelitian sesuai substansi permasalahan yang terjadi, maka batasan yang dipakai adalah :

- (1) Ruang lingkup penelitian adalah proyek-proyek pembangunan dan rehabilitasi gedung-gedung pemerintah yang ada di Propinsi DIY.
- (2) Responden yang akan diteliti dan adalah :
  - a. Owner yang diwakili oleh pemimpin proyek.
  - b. Pemakai (user)
  - c. Konsultan perencana
  - d. Kontraktor.
- (3) Standarisasi biaya dan kategori kerusakan pada bangunan yang akan di rehabilitasi mengacu pada :
  - a. Keputusan Direktur Jenderal Cipta Karya no : 295/KPTS/CK/1997 tentang Pedoman Teknis Pembangunan Bangunan Gedung Negara
  - b. SK Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta nomor : 52 tahun 2000 jo. 137 tahun 1999 tentang Standarisasi Harga Barang dan Jasa.
- (4) Bangunan Gedung Milik Negara adalah :

Bangunan gedung untuk keperluan dinas / instansi yang menjadi kekayaan milik negara dan dibangun dengan dana APBN atau sumber pembiayaan lainnya, sebagaimana dimaksud pada pasal 28.3 Keppres RI no.16 tahun 1994 jo.Keppres RI no.24 tahun 1995 dan dirubah terakhir dengan Keppres RI no.6 tahun 1999.

Bangunan-bangunan lain milik negara, kelompok atau perorangan yang masuk dalam kategori warisan budaya, bangunan bersejarah atau bangunan dan arsitekturnya

dilindungi kelestariannya dimana biaya rehabilitasi dan perawatannya ditanggung oleh negara.

- (5) Rehabilitasi bangunan adalah pemeliharaan / perawatan bangunan, upaya perbaikan, memperpanjang umur bangunan, mempertahankan keberadaan bangunan, upaya untuk menata kembali seperti wujudnya, memfungsikan kembali, dan upaya-upaya lain agar usia manfaat dan keandalan bangunan dapat diperpanjang.

#### **1.4 Manfaat penelitian.**

Manfaat penelitian yang diharapkan adalah :

- (1) Kemajuan Manajemen Proyek dan jasa konstruksi

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran, pengetahuan dan wawasan bagi para Pengelola Proyek, Konsultan dan Kontraktor atau para Pemerhati yang tertarik pada bidang Manajemen Proyek, khususnya penerapan hukum perjanjian yang berlaku dan diberlakukan oleh pemerintah pada industri jasa konstruksi.

- (2) Pengembangan IPTEK

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pengetahuan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan dan penerapan kontrak perjanjian.

- (3) Menunjang program pemerintah.

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan bagi para aparat pemerintah yang dipercaya sebagai pengelola proyek konstruksi, agar mampu memenuhi syarat ketepatan mutu, waktu, biaya, keselamatan dan kesehatan kerja, keselamatan bangunan dan penghuni, administrasi, dan manfaat / sasaran. Sesuai moto : Cepat, tepat, Selamat.

## 1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

- (1) Ingin mengetahui faktor-faktor resiko yang terjadi pada masa konstruksi dan pasca konstruksi menurut pemerintah sebagai owner (pengguna jasa) yang diwakili oleh pemimpin proyek dan kontraktor sebagai penyedia jasa akibat penerapan *Fixed Price Lumpsum Contract* pada proyek rehabilitasi.
- (2) Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi akurasi penyusunan dokumen pengadaan (bestek, RKS, BQ, EE) dan penerapannya pada sistem / model / bentuk kontrak yang dianjurkan untuk proyek rehabilitasi.
- (3) Mengetahui korelasi antara penerapan suatu sistem kontrak dengan hasil kerja pemborongan, khususnya pada proyek rehabilitasi bangunan gedung.