

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. TINJAUAN PUSTAKA.

2.1 KONTRAK DAN SURAT PERINTAH KERJA.

2.1.1 Pengertian

Kontrak atau perjanjian merupakan cerminan dari para pihak yang berkompeten untuk mewujudkan sesuatu tujuan yang melatarbelakangi terjadinya suatu transaksi. Dengan demikian setiap transaksi hampir selalu diikuti dengan penandatanganan kontrak. Undang-undang no: 18 tahun 1999 pasal 22 menyebutkan : "Pengaturan kerja berdasarkan hukum (pasal 18) harus dituangkan dalam kontrak kerja konstruksi".

Dalam SK Gubernur No: 23 tahun 2000 dicantumkan : "Hubungan kerja antara pihak pemberi tugas (Pemimpin Proyek/pemimpin bagian proyek) dengan pihak yang diberi tugas (Rekanan yang ditunjuk) untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan bidangnya, dituangkan dalam Surat Perintah Kerja atau Kontrak".

Surat Perintah Kerja (SPK) merupakan bentuk perjanjian untuk transaksi yang bernilai maksimal Rp.50.000.000,00 (limapuluh juta rupiah), sedang *Kontrak* dibuat apabila nilai transaksi melebihi Rp.50.000.000,00 (limapuluh juta rupiah). SPK maupun Kontrak merupakan bentuk hukum perjanjian yang mempunyai akibat hukum sama.

Di Indonesia "kontrak" disama artikan dengan "perjanjian". Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1313 KUHPerdara menyatakan bahwa : "Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih".

"Perjanjian" diartikan oleh Sudikno Mertokusumo sebagai hubungan hukum antara dua

pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum (Tonny Pongoh, 1999). Selanjutnya Tonny Pongoh (1999) mengatakan bahwa : “Kontrak atau perjanjian adalah alat untuk memberikan kepastian hak dari para pihak, pedoman dalam pelaksanaan pekerjaan dan pedoman dalam penyelesaian sengketa”. Lebih jauh dikatakan bahwa kontrak atau perjanjian akan membuat para pihak secara yuridis masuk didalamnya, menjadi terikat satu sama lain.

Kontrak adalah suatu persetujuan antara dua atau lebih orang yang menciptakan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan suatu hal khusus (Budiono K,1998:5). Selanjutnya dikatakan bahwa suatu kontrak memiliki unsur-unsur sebagai berikut : (1) pihak-pihak yang berkompeten, (2) pokok-pokok yang diperjanjikan / disetujui, (3) Pertimbangan hukum, (4) persetujuan timbal balik, dan (5) kewajiban timbal balik. Budiono juga mengatakan bahwa ada beberapa hal yang harus diketahui sebelum suatu kontrak ditandatangani, misalnya : (1) Pemahaman akan latar belakang transaksi, (2) Mengetahui dan memahami kondisi para pihak, (3) Mengenali dan memahami obyek transaksi, (4) Penyusunan garis-garis besar transaksi, (5) Perumusan pokok-pokok kontrak.

Proses pembuatan kontrak diawali dengan proses Negosiasi. Pembuatan pra kontrak dilakukan sebagai penjajagan awal, hingga tercapai kesepakatan-kesepakatan bersama. Bisa dalam bentuk *Memorandum Of Understanding* (MOU) atau *Letter of Intens* (LOI) (Tonny Pongoh 1999).

2.1.2 Dasar Pelaksanaan Hukum Perjanjian.

Pembuatan perjanjian atau kontrak dikatakan sah, apabila telah dipenuhinya persyaratan sebagai berikut (Pasal 1320 KUHPerdara) :

- (1). Adanya kesepakatan dari para pihak
- (2). Adanya kecakapan dari masing-masing pihak untuk mengikatkan diri.
- (3). Adanya suatu hal (obyek) tertentu yang diperjanjikan
- (4). Adanya sebab yang sah / halal.

Bila keempat unsur tersebut sudah dipenuhi maka pasal 1338 KUHPerdara menetapkan bahwa :

- (1) Perjanjian berlaku sebagai undang-undang bagi pembuatnya (*lex specialis*).
- (2) Pengakhiran suatu perjanjian hanya dapat dilakukan dengan persetujuan atau karena undang-undang menyatakannya sebagai berakhir.
- (3) *Pacta sunt servanda* (L) : perjanjian harus ditaati oleh para pembuatnya.

Pengingkaran terhadap perjanjian (*wan prestasi*) akan mengakibatkan diberlakukannya pasal 1266 dan 1267 KUHPerdara.

Perjanjian Pemborongan memiliki perbedaan dengan perjanjian lain (Sri Soedewi, 1982 : 52-54). Dalam Perjanjian Pemborongan antara lain dikatakan bahwa :

- (1) Masing-masing pihak melaksanakan pekerjaan yang tugasnya diselesaikan secara mandiri.
- (2) Pembayaran upah telah dipersetujukan bersama terlebih dahulu antara para Pihak.
- (3) Memerlukan kurun waktu tertentu untuk menyelesaikan pekerjaannya diatas sebidang tanah.

- (4) Memungkinkan hadirnya *pihak ketiga* yang tidak merupakan pihak dalam perjanjian, namun memiliki peranan penting dalam pelaksanaan perjanjian, seperti arsitek, surveyor, konsultan teknik.
- (5) Memungkinkan seorang atau sejumlah Sub Kontraktor. Perjanjian mengenai hak dan kewajiban Sub Kontraktor, merupakan hubungan intern antara Sub Kontraktor dengan Kontraktor Utama. *Bouwheer* tidak memiliki hubungan perjanjian dengan Sub Kontraktor.
- (6) Bentuk perjanjian dibuat secara tertulis, dengan memperhatikan syarat-syarat yang ditetapkan oleh yang berwajib (peraturan standart bangunan), berdasarkan atas syarat umum dari perjanjian pemborongan (AV).

Perjanjian pemborongan bangunan tergolong dalam perjanjian untuk melakukan pekerjaan, diatur dalam pasal 1601 KUHPerdara, yaitu : “ pihak yang satu (si pemborong) mengikatkan diri dengan pihak lain (si pemberi tugas) untuk menghasilkan pekerjaan tertentu dengan harga tertentu”. Hak dan kewajiban masing-masing pihak diatur lebih lanjut dalam pasal 1604 -1616 KUHPerdara.

Undang-undang no: 18 tahun 1999, mengharuskan pemakaian kontrak dan menyebutkan substansi yang harus dipenuhi oleh masing-masing pihak yang bersepakat. Oleh pemerintah Undang-undang tersebut ditindaklanjuti dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) no : 28 tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi; PP no: 29 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi dan PP no : 30 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pembinaan Jasa Konstruksi. Dengan diterbitkannya Peraturan-perundangan tersebut maka dunia Industri Konstruksi memiliki dasar Hukum Pengaturan Pemborongan yang lebih spesifik.

2.2 BENTUK KONTRAK DAN FAKTOR RESIKO.

2.2.1 BENTUK KONTRAK

Dokumen kontrak, merupakan alat pengendalian utama selama masa pembangunan. Kontrak didefinisikan sebagai dokumen legal yang menguraikan tugas dan tanggung jawab para pihak. Bentuk kontrak standart banyak dipakai di kebanyakan negara, disesuaikan dengan situasi proyek yang dihadapi (Austen & Neale, 1984). Bentuk kontrak standart disarankan karena : (1) Isinya harus dapat diketahui dan dipahami dengan baik oleh para pihak, (2) Substansinya sudah teruji untuk mengatasi kesulitan pada penafsiran dan pelaksanaan. (3) Biasanya telah teruji menurut undang-undang. (4) Penyusunan bentuk formulir kontrak baru mahal dan menyita waktu.

Bentuk atau jenis kontrak yang dipergunakan pada industri konstruksi memiliki banyak variasi, sangat bergantung pada kreatifitas dan tingkat kepentingannya. Substansi dari kontrak konstruksi (pemborongan) berupa pemberian pekerjaan kepada suatu pihak untuk melaksanakan pembangunan dan pihak yang memberikan pekerjaan akan memberikan kontra prestasi dalam jumlah dan bentuk tertentu sesuai kesepakatan (Tonny pongoh, 1999). Secara garis besar, bentuk atau jenis kontrak konstruksi yang dikenal dapat dikategorikan dalam dua pendekatan dasar yaitu :

- (1) Pendekatan tradisional ; seperti *Lumpsum Contract*, *Unit Price* dan *Cost and fee*.
- (2) Pendekatan modern ; seperti kontrak Manajemen Konstruksi, kontrak *Turn key*, model kontrak BOT (*Built Operation Transfer*) atau *Design and build*.

Iman Soeharto (1995) membagi jenis kontrak menjadi 2 (dua) golongan menurut Tata Cara Pembayaranannya, yaitu:

(1) Kontrak dengan Harga tetap (kontrak *lump sum*) ; Misal *Fixed Price Lump Sum* dan kontrak *Unit Price*.

(2) Kontrak dengan Harga tidak tetap; misal *Cost and fee*.

Pemilihan jenis-jenis kontrak hendaknya memperhatikan beberapa faktor, misalnya :

(1) Lengkap atau Tidaknya Definisi Lingkup Kerja

Kontraktor akan mengalami kesulitan dalam memperhitungkan biaya penawaran yang harus dicantumkan dalam proposal (kontrak biaya tetap), bila definisi lingkup kerja di Dokumen Pengadaan masih dalam taraf garis besar atau masih dalam tingkatan konseptual (perkiraan kasar). Secara potensial Para Pihak akan mengalami kesukaran dalam implementasi proyek. Oleh sebab itu dihindari kontrak Lumpsum kalau definisi lingkup kerja masih belum lengkap dan terinci.

(2) Sistem Insentif yang diberikan.

Adanya unsur insentif (bonus atau penalti) terhadap pencapaian jadwal, mutu dan biaya. Insentif acapkali membuat Kontraktor bekerja lebih keras.

(3) Eskalasi Harga

Faktor kenaikan harga karena inflasi merupakan hal yang menakutkan untuk kontrak jangka panjang (*multy years*). Hal ini disebabkan karena pada kontrak Lumpsum (harga tetap) Kontraktor menanggung resiko atas segala sesuatu diluar kontrak, seperti kenaikan harga dan upah akibat inflasi.

(4) Kurun waktu pelaksanaan Proyek

Kontraktor menghadapi banyak faktor resiko ketidakpastian pada proyek jangka panjang dan berukuran besar. Kontraktor sebaiknya menghindari kontrak Lumpsum.

(5) Sifat proyek.

Kontrak Harga Tidak Tetap sesuai diterapkan pada proyek dengan lingkup kerja yang masih asing (belum pernah dikenal / dikerjakan) atau berhubungan dengan proses / produk baru.

Lebih jauh dikatakan bahwa Kontrak Harga Tetap sesuai untuk pekerjaan-pekerjaan yang definisinya telah lengkap, dicantumkan secara rinci dalam dokumen lelang. Kontrak ini juga sesuai untuk pekerjaan-pekerjaan yang mempunyai resiko rendah atau risikonya dapat diperkirakan, dengan hasil yang tidak jauh menyimpang.

✓ Victor GH. (1984) menuliskan bahwa pemilihan Jenis kontrak yang akan dipergunakan dan pendekatan sistem pengadaan (*procurement approach*) dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya adalah :

- Kerumitan rancang bangun dan jenis peralatan yang dipakai.
- Besaran resiko yang harus ditanggung oleh kontraktor
- Jangka waktu kontrak
- Tingkat persaingan antar rekanan yang diundang
- Kepastian spesifikasi

Selain faktor-faktor diatas terdapat faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi pemilihan jenis kontrak, misalnya : Reputasi rekanan, Tingkat kesulitan dalam menaksir harga penawaran, Kemendesakan waktu dan Prosedur akunting yang dipakai pada suatu perusahaan jasa konstruksi (kontraktor).

Lebih jauh Victor G.Hajek (1984) membagi jenis kontrak menjadi 2 (dua) kelompok, berdasarkan resiko yang diterima oleh masing-masing pihak, yaitu :

(1). Kontrak Harga Pasti (*Firm Fixed Price Contract*).

Kontrak jenis ini membebaskan resiko terbesar pada kontraktor. Kontrak jenis ini memberi kesempatan pada Kontraktor untuk merealisasikan kreatifitas dan kemampuannya dilapangan, sehingga berkesempatan untuk meraih laba sebesar-besarnya. Keuntungan yang didapat dari penurunan biaya dan upaya penghematan yang dilakukan, sepenuhnya menjadi hak kontraktor. Kontrak ini dapat diterapkan bila : (1) Barang yang akan diadakan dapat diidentitaskan secara rinci, (2) Terdapat persaingan harga, (3) Tidak terdapat perundingan-perundingan atau negosiasi ulang. Variasi dari jenis kontrak ini adalah :

- a. Kontrak Harga Pasti dengan Eskalasi; dipakai untuk pekerjaan yang penyelesaiannya memerlukan waktu panjang, memiliki spesifikasi bahan rinci, biaya bahan dan tenaga yang fluktuatif, dan dapat dirundingkan.
- b. Kontrak Harga Pasti dengan Penentuan Ulang; dipakai untuk pekerjaan yang tingkat penyelesaiannya rumit, sulit ditaksir atau jumlah barang yang akan diserahkan masih sulit ditentukan, dalam jumlah besar dan waktu yang sangat mendesak atau justru sangat lama, fluktuasi harga dan tanaga sangat tajam, serta terdapat negosiasi ulang. Kontrak jenis ini melindungi kedua belah pihak.
- c. Kontrak Harga Pasti dengan Insentif; dipakai untuk pengadaan besar yang berlangsung lama, terdapat spesifikasi prestasi kerja, dapat dilakukan negosiasi ulang dan memiliki resiko yang cukup besar. Penerapan Kontrak jenis ini bertujuan untuk memberi hukuman atau hadiah bagi kontraktor atas dasar kemampuannya dalam mengendalikan biaya.

(2). Kontrak Tipe Biaya Dapat Diganti .

Kontrak Tipe Biaya membebankan resiko terbesar pada Owner / User (Pengguna jasa). Kontrak jenis ini banyak dipakai untuk pengadaan yang menyangkut upaya penelitian dan pengembangan. *Cost plus fee* adalah varian dari jenis kontrak Tipe Biaya.

Victor.G Hajek lebih jauh mengatakan bahwa alokasi beban resiko yang harus ditanggung oleh para pihak (pemilik dan kontraktor) berdasarkan jenis / model kontrak yang disepakati dapat digambarkan sebagai berikut :

RESIKO BAGI KONTRAKTOR KONTRAK HARGA PASTI				RESIKO BAGI OWNER KONTRAK BIAYA DAPAT DIGANTI			
← DERAJAD RESIKO				DERAJAD RESIKO →			
HARGA TETAP DAN PASTI	HARGA PASTI DENGAN ESKALASI	HARGA PASTI DENGAN PENENTUAN ULANG	HARGA PASTI DENGAN INSENTIF	BIAYA DAPAT DIGANTI	BIAYA PLUS KEUNTUNGAN TETAP	BIAYA PLUS KEUNTUNGAN INSENTIF	WAKTU DAN BAHAN

Gambar 2.1 : Jenis-jenis kontrak berdasarkan resiko yang ditanggung para pihak.
Sumber : Victor G. Hajek (1984), *Management of Engineering Projects*.

Masing-masing Jenis atau bentuk kontrak membawa konsekuensi beban resikonya sendiri-sendiri. Wideman (1992) mengatakan bahwa jenis kontrak *Firm Fixed Price* layak dipakai untuk pekerjaan yang sudah jelas volume dan spesifikasinya. Jenis atau bentuk kontrak *Unit Price* cocok dipergunakan untuk proyek yang volumenya belum dapat ditentukan secara pasti oleh para pihak pada saat proyek akan dilaksanakan. Bentuk kontrak *Cost plus fee* biasa diterapkan pada pekerjaan yang sifatnya tidak mempunyai kejelasan, baik volume maupun spesifikasi yang akan dilaksanakan. Ketidak pastian pekerjaan

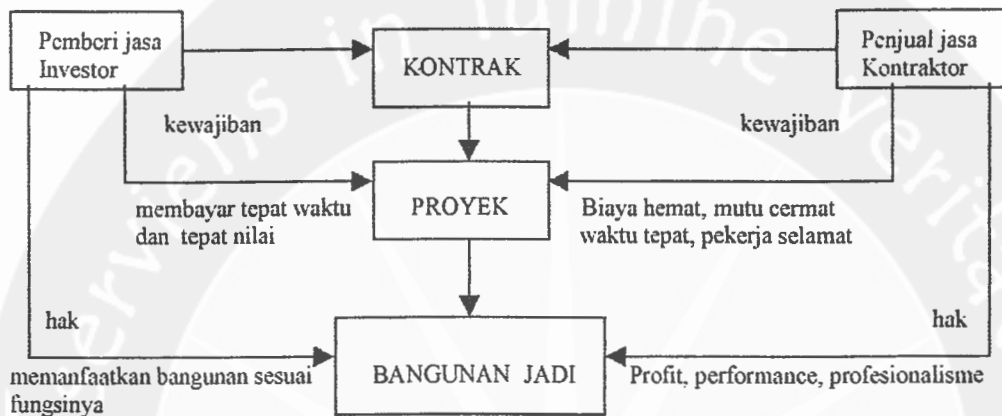
berhubungan erat dengan ketersediaan informasi yang didapatkan dan beban resiko yang akan ditanggungnya.

Christiawan (1999) mengatakan bahwa karakter bisnis konstruksi bersifat *dialektis*. Bisnis konstruksi mengandung peluang bisnis sekaligus resiko bisnis pada waktu yang bersamaan. Peluang bisnis terjadi bila : (1) terdapat pangsa pasar yang besar dan berlanjut, dengan penyerapan tenaga kerja besar. (2) Semua hasil produksi laku terjual, tak ada persediaan barang yang *idle* karena bisnis dilakukan atas dasar *job order*. (3) Modal kerja relatif kecil karena pembayaran dilakukan secara berkala atas dasar prestasi. (4) Kontraktor mendapatkan uang muka kerja (5) Kontraktor yang *bonafide* mendapatkan garansi maupun pinjaman modal kerja dari bank. Resiko bisnis dapat diidentifikasi dengan : (1) Pasar konstruksi didominasi oleh Pemberi kerja (*Buyer market*). Mereka dilindungi oleh konsultan, jaminan bank, asuransi, menetapkan prosedur tender dan menetapkan penalti bagi kontraktor. (2) Harga jual konstruksi bersifat konservatif, sesuai yang tercantum dalam kontrak. Sedangkan biaya produksi bersifat fluktuatif tergantung harga pasar. (3) Standart mutu dan waktu produksi ditetapkan dan diawasi oleh konsultan. (4) Proses konstruksi berlangsung ditempat terbuka dan berpindah-pindah sehingga rawan terhadap pengaruh cuaca, bencana alam, kendala transportasi bahan dan peralatan kerja. Jasa konstruksi memiliki resiko bisnis tinggi, namun perolehan labanya memiliki *profit margin* rendah.

Christiawan (1999) mengatakan bahwa bahwa resiko bisnis yang akan ditanggung oleh kontraktor dapat dilihat pada pemakaian sistem kontraknya. Sistem kontrak tersebut antara lain adalah : (1) Sistem Fixed Price Lump Sum harga kontrak dianggap pasti dan pemberi kerja tidak mengakui fluktuasi biaya, resiko bisnis secara penuh ditanggung oleh kontraktor. (2) Pada sistem Fixed Unit Price resiko bisnis perhitungan volume ditanggung

Pemberi kerja, sedang resiko bisnis akibat fluktuasi harga bahan, upah kerja dan peralatan ditanggung Kontraktor. Kontraktor menghitung harga satuan pekerjaan, sedang volume dihitung oleh pemberi tugas atas bantuan konsultan.

Karakter hubungan bisnis dalam kontrak konstruksi dapat digambarkan sebagai berikut :

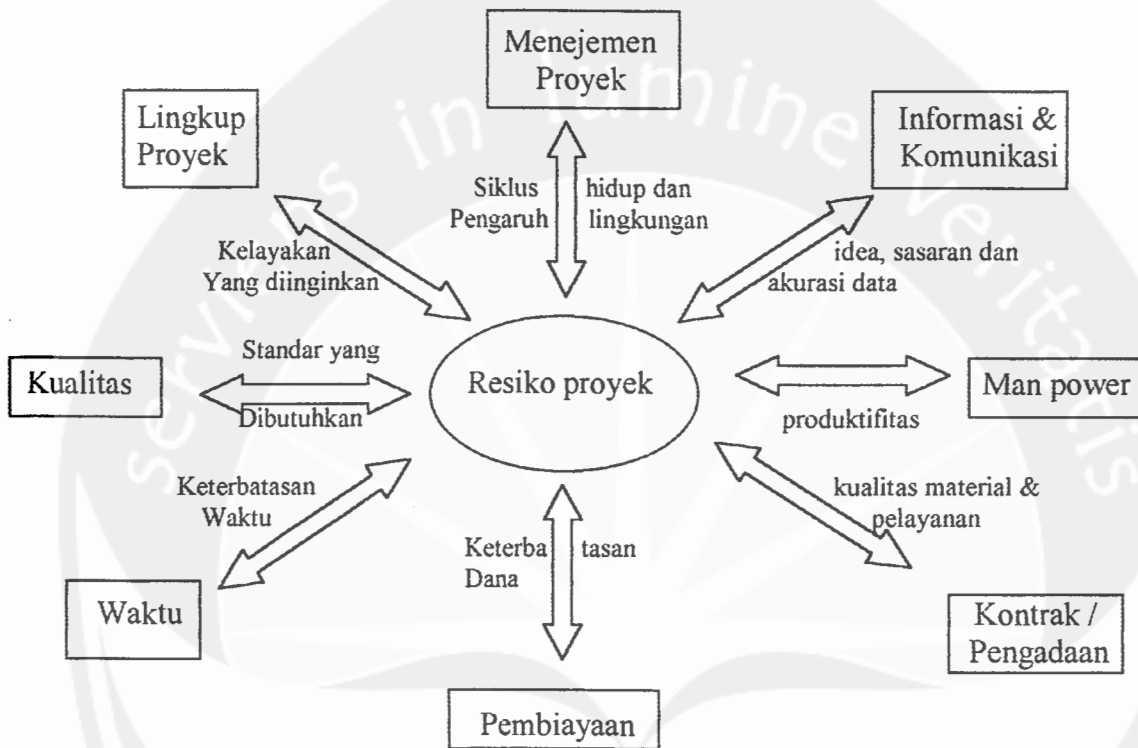


Gambar 2.2: Karakter hubungan bisnis dalam kontrak konstruksi
Sumber : Christiawan (1999), Kontraktor Indonesia antara idealita dan realita.

2.2.2 Faktor Resiko Dalam Pelaksanaan Konstruksi

Secara umum arti resiko (*risk*) terkait dengan kemungkinan (probalitas) terjadinya peristiwa diluar yang diharapkan (Iman Soeharto,1995). Mengukur kuantitas resiko didekati dengan konsep probabilitas, dengan parameter-parameter varians dan deviasi standart. Wideman (1992) mengatakan bahwa *Resiko proyek* adalah efek kumulatif dari terjadinya ketidakpastian yang berdampak negatif terhadap tujuan proyek. Tempat yang memungkinkan munculnya faktor-faktor resiko harus diidentifikasi, karena dapat dipakai sebagai bahan analisa dan acuan pengembangan strategi secara tepat, sehingga resiko dapat diperkecil. Dengan demikian akan didapatkan pencapaian nilai manfaat yang

maksimal. Resiko dapat timbul karena adanya keterbatasan-keterbatasan, seperti : biaya, waktu, mutu, pencapaian sasaran (tingkat kompleksitas / kerumitan), manajemen proyek, informasi, sumberdaya manusia dan kontrak / cara pengadaan. Lebih jauh dikatakan bahwa resiko terbesar diperkirakan akan muncul pada proses implementasi proyek.

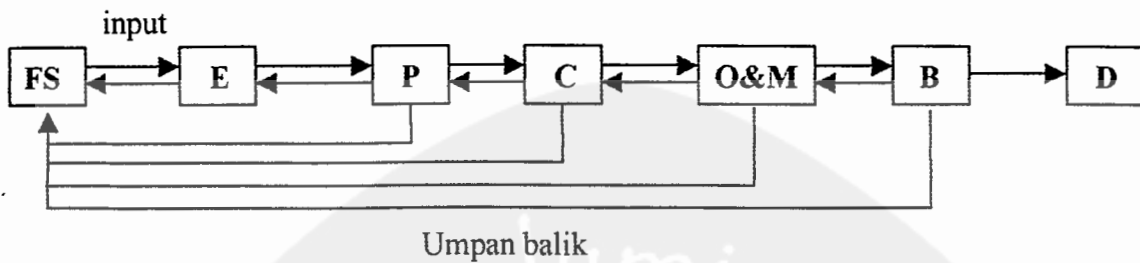


Gambar 2.3 : Faktor resiko yang muncul dalam Menejemen Proyek

Sumber : Wideman (1992), *Project and Program Risk Management a Guide to Managing Project Risk and Opportunities*.

Pembangunan konstruksi merupakan satu sistem yang terdiri dari beberapa sub sistem (tahapan), pengelolaannya melibatkan berbagai disiplin ilmu, membutuhkan sumber daya tertentu dan mempunyai siklus pelaksanaan tertentu. AM Pedju (1999) membagi siklus tersebut dalam beberapa tahapan yang tidak dapat berdiri sendiri (non independen) dan bersifat saling mempengaruhi satu sama lain. Kejadian-kejadian yang terjadi pada setiap tahapan akan mempunyai pengaruh signifikan terhadap seluruh sistem. AM Pedju membagi

siklus proyek menjadi 6 (enam) tahapan pokok. Apabila diperlukan dapat ditambahkan tahap penghapusan (*Demolition*).



Gambar 2.4 : Tahapan Siklus Proyek (teori Input-Output)

Sumber : AM Pedju (1999), Pendekatan Sistem pada Pengelolaan Proyek Berskala Besar

Siklus proyek (sistem) tersebut dibagi menjadi beberapa tahapan (sub sistem), yaitu :

- **Tahap Studi Kelayakan / *Feasibility Study* (FS),**

Merupakan produk studi yang hasilnya adalah rekomendasi terhadap kelayakan sebuah investasi yang akan dilaksanakan. Rekomendasi yang dikeluarkan dapat berujud konsep dasar proyek, konsep dasar disain rekayasa, atau kelayakan suatu proyek. Studi Kelayakan (FS) merupakan input dasar (utama) untuk pelaksanaan tahap Engineering Design (E). Studi Kelayakan yang dibuat untuk proyek Pemerintah, minimal harus mengkaji dan menganalisa 3 (tiga) aspek. Yaitu : (1) Ekonomi, (2) Teknik, dan (3) Amdal.

- **Tahap *Engineering Design* (E) atau Disain Rekayasa.**

Keluaran yang dihasilkan merupakan input utama bagi tahap Pengadaan (P). Keluarannya adalah dokumen pengadaan, antara lain berisi : Persyaratan dan tatacara pengadaan, Persyaratan teknis dan spesifikasi, Metode Pelaksanaan, Bestek, Volume (BQ) dan RAB.

- **Tahap *Procurement* (P) atau Pengadaan.**

Tahap Pengadaan dapat diartikan sebagai proses pengadaan rekanan atau proses pengadaan sumberdaya yang diperlukan untuk melaksanakan proyek. Keluaran yang diperoleh merupakan input utama bagi tahap pelaksanaan konstruksi.

- **Tahap *Construction* (C) atau Pelaksanaan Konstruksi.**

Substansi dari tahap pelaksanaan konstruksi adalah upaya untuk mewujudkan disain rekayasa yang tertuang dalam dokumen pengadaan menjadi wujud fisik konstruksi bangunan.

- **Tahap *Operational and Maintenance* (O&M).**

Pemanfaatan (pemakaian) bangunan pasca tahap konstruksi, akan diikuti dengan proses pemeliharaan agar bangunan dapat digunakan dalam kurun waktu tertentu sesuai dengan usia manfaat yang telah diperhitungkan. Prosedur O&M harus diberikan dan diinformasikan secara jelas dalam dokumen pengadaan dan dokumen laporan Pelaksanaan Konstruksi.

- **Tahap *Bionomic* (B)**

Tahapan ini dapat disebut tahap akhir dari siklus membangun (proyek). Substansinya adalah bagaimana sebuah bangunan dapat saling berinteraksi positif terhadap lingkungannya, memiliki manfaat bagi umat manusia atau paling tidak mampu berfungsi sesuai dengan perencanaan (*comfort*).

- **Tahap *Demolution* (D).**

Tahap Demolution atau proses penghancuran / penghapusan merupakan akhir dari usia dan nilai manfaat sebuah bangunan, dan bangunan tersebut perlu dihapus. Dokumen laporan pelaksanaan konstruksi dan dokumen kontrak (beserta lampirannya) sangat

diperlukan keberadaannya untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan proses penghapusan. Undang-undang no 18 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah no 29 tahun 2000, mengharuskan ketahanan minimal bangunan yang dilaksanakan adalah 10 tahun. Disamping itu pemerintah masih memakai AV 41 (khusus untuk pasal-pasal yang masih relevan) sebagai jaminan terhadap keandalan dan mutu bangunan yang dibuat oleh kontraktor.

Menurut Hamid Shahab (1996) siklus pelaksanaan konstruksi merupakan rangkaian beberapa mata rantai kegiatan yang memungkinkan terjadinya resiko. Mata rantai tersebut adalah : Pembuatan TOR, penunjukan konsultan, validitas Dokumen Perencanaan (Bestek), Proses Pengadaan, Pembuatan Dokumen Kontrak, Metoda Penanganan Konstruksi, Kemampuan Koordinasi, Batas Kewenangan Manager Proyek, Sistem Pengawasan, Prosedur administratif, Sistem Dokumentasi dan Cara Penanganan Masalah.

Keberhasilan suatu pelaksanaan konstruksi akan terjadi melalui sukses seluruh mata rantai yang terdapat pada proses pembangunan. Keberhasilan suatu pembangunan ditunjang oleh berbagai disiplin, berbagai faktor, berbagai aktivitas yang perlu disinkronkan dan peran begitu banyak orang yang terlibat, dengan membawa resikonya masing-masing. Oleh karena itu resiko yang terjadi harus diakumulasikan.

2.2.3 Faktor Resiko dan kemiskinan Informasi.

Salah satu bentuk kemiskinan informasi yang ada pada pekerjaan konstruksi adalah ketidakjelasan atau kekurangan informasi yang tertera pada dokumen pengadaan akibat kesalahan atau kekeliruan yang dibuat oleh perencana, atau kesalahan kontraktor dalam

mengantisipasi kondisi lapangan atau oleh sebab-sebab lain dan yang membuat perusahaan tidak memiliki atau ketinggalan informasi.

Hasil Penelitian yang dibuat oleh Hamid Shahab menggambarkan bahwa timbulnya resiko yang diperkirakan paling dominan “akan muncul” dalam proses pembangunan adalah :

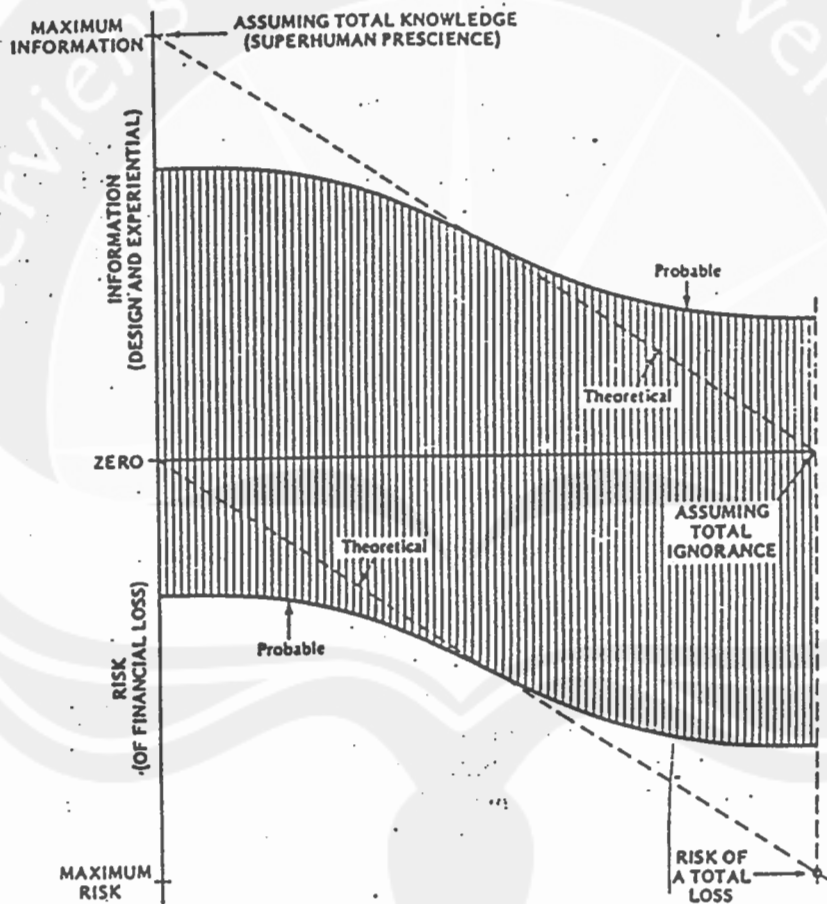
Proses Pembangunan Gedung	Persentase timbulnya resiko
▪ Proses Perencanaan (detailing)	50%
▪ Pelaksanaan / Implementasi di lapangan	30%
▪ Mutu komponen / bahan	10%
▪ Kelemahan Administrasi	10%
Jumlah total	100%

Gambar 2.5: Presentase timbulnya resiko pada proses pembangunan gedung
Sumber : Hamid Shahab (1996) Langkah memperkecil resiko dalam pembangunan

Dari dokumentasi hasil penelitian tersebut Proses Perencanaan mempunyai faktor resiko yang paling dominan terhadap kegagalan konstruksi. Hasil Karya Perencanaan adalah Input Utama bagi Proses Pengadaan. Informasi-informasi yang tidak terekam dan diperhitungkan dengan baik pada Dokumen Pengadaan akan berimbas pada kesalahan pengajuan Proposal Penawaran dari Kontraktor.

Keith Collier (1986), mengatakan bahwa “ Ketika *Owner* sedang mencari Kontraktor untuk mengerjakan pekerjaan konstruksi, *Owner* tidak hanya mencari kualitas teknis dari kontraktor. *Owner* harus sudah memprediksi resiko yang mungkin timbul, dan menginformasikannya kepada kontraktor secara rinci melalui Disain / Dokumen Pengadaan lengkap dengan spesifikasi dan metode teknisnya (pada Lumpsum Kontrak, Kontraktor memegang resiko terbesar untuk keselamatan proyek.)”. Lebih jauh dikatakan bahwa

“Semakin jelas informasi yang diberikan dalam disain, akan semakin kecil probabilitas resiko yang akan muncul. Hal tersebut berbanding terbalik apabila informasi yang diberikan semakin kecil, maka probabilitas total resiko yang akan lepas menjadi besar”. Resiko dan Informasi dalam Proses Pengadaan dan ditandatanganinya sebuah kontrak digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.6 : Risk and Information in bidding and contracts
Sumber : Keith Collier (1986), Construction Contracts.

2.2.4 Jenis Kontrak Yang Dianjurkan Pada Proyek Konstruksi Milik Negara.

Surat Keputusan Dirjen Cipta Karya no 295/CK/KPTS/1997 menyebutkan bahwa :

“ Kecuali ditentukan lain maka pada dasarnya hubungan kerja antara Pemimpin Proyek dengan pihak pelaksana proyek masing-masing : manajemen konstruksi / pengawas, perencana dan pemborong, dilakukan secara kontraktual dalam bentuk Kontrak Lumpsum / *Lumpsum Fixed Price Contract* / pasti dan mengikat”. Berdasarkan ketentuan tersebut, dilapangan semua pekerjaan konstruksi, khususnya gedung memakai bentuk *Fixed Price Lumpsum Contract*.

Secara spesifik Undang-undang no 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi tidak menjelaskan tentang pemakaian jenis kontrak tertentu untuk pekerjaan tertentu. Kecuali keharusan pembuatan kontrak dan alokasi resiko yang jelas antara pihak-pihak yang terkait, sesuai ketugasan dan kewenangannya.

Peraturan Pemerintah no 29 tahun 2000 membedakan jenis kontrak sesuai bentuk imbalan, yaitu : (1) Lump Sum, (2) Harga Satuan, (3) Biaya Tambah Imbalan Jasa, (4) Gabungan Lumpsum dan Harga Satuan atau Aliansi, (5) Jangka Waktu Pelaksanaan dan Tata Cara Pembayaran. Peraturan Pemerintah no: 29 tahun 2000 tidak mengatur / menganjurkan pemakaian jenis kontrak tertentu.

Implementasinya di propinsi DIY dijabarkan melalui SK Gubernur no 23 tahun 2000.

Pada SK tersebut tertulis tiga jenis kontrak yang dapat dipilih, yaitu :

(1) Kontrak Lumpsum (*Fixed Price Lumpsum Contract*)

Kontrak yang diterapkan untuk pengadaan barang dan jasa atas penyelesaian seluruh pekerjaan yang sudah diketahui dengan jelas volume dan spesifikasi teknisnya

berdasarkan dokumen kerja. Pekerjaan harus diselesaikan dalam waktu tertentu dan dengan harga yang pasti dan tetap.

Harga yang mengikat dalam sistem lumpsum adalah total penawaran harga. Bill of Quantities (BQ) yang dilampirkan dalam dokumen penawaran bersifat ancar-ancar (prediksi), tidak mengikat dalam kontrak dan tidak dapat dijadikan dasar perhitungan untuk melakukan pembayaran. Tahap pembayaran dilakukan berdasarkan prestasi kerja berdasarkan kriteria yang diatur sesuai kontrak.

Semua resiko yang mungkin terjadi dalam proses penyelesaian pekerjaan tersebut sepenuhnya ditanggung oleh pemborong.

(2) Kontrak Harga Satuan (*Fixed Unit Price Contract*)

Kontrak ini diterapkan untuk pengadaan barang / jasa pemborongan atas penyelesaian seluruh pekerjaan dalam batas waktu tertentu berdasarkan harga satuan yang pasti dan tetap untuk setiap unsur pekerjaan dengan spesifikasi teknis tertentu. Volume pekerjaan masih bersifat perkiraan sementara. Pembayaran berdasarkan hasil pengukuran bersama atas volume pekerjaan yang telah benar-benar dilakukan oleh pemborong. Pekerjaan tambah kurang dimungkinkan dan dihitung berdasarkan hasil pengukuran bersama atas pekerjaan yang diperlukan tersebut.

Pemakaian kontrak dengan cara ini didasarkan atas pertimbangan :

- (1) Adanya gambar detail, sampel yang cukup dan kepastian spesifikasi
- (2) Adanya Ukuran volume pekerjaan yang akurat berdasarkan survey dan Pengukuran yang komprehensif.
- (3) Pengukuran volume dapat secara mudah dilakukan dilapangan.
- (4) Volume pekerjaannya sangat besar sehingga memerlukan waktu

penyelesaian lama dengan biaya yang cukup besar.

- (5) Pekerjaan bersifat mendesak untuk segera dilaksanakan.

(3) Sistem *Turn Key Contract*

Kontrak pengadaan barang / jasa yang harus diselesaikan dalam kurun waktu tertentu, dengan jumlah harga tertentu (pasti dan tetap). Penyelesaian pekerjaan bersifat menyeluruh (misal seluruh pabrik / jaringan utama dan penunjang) sehingga dapat dioperasionalkan (berfungsi) dengan baik sesuai *output performance* yang telah ditetapkan. Kontraktor melaksanakan seluruh jenis pekerjaan meliputi survai lokasi, disain, pengadaan peralatan, pengangkutan, pemasangan, pengawasan, pengujian, pengoperasian, pelatihan dan pemeliharaan.

Kontrak *Turn Key* dianjurkan untuk pembelian suatu barang atau industri jadi yang hanya diperlukan satu kali dan tidak mengutamakan kepentingan transfer teknologi lebih lanjut.

Dalam SK tersebut dikatakan bahwa Pemerintah Propinsi melarang pemakaian kontrak dengan cara *Cost Plus Fee*. Meskipun terikat dengan jangka waktu penyelesaian, namun volume dan jenis pekerjaannya belum dapat dipastikan. Pembayaran dilakukan berdasarkan pada pengeluaran biaya yang dipakai ditambah *fee* yang telah disepakati.

2.3 MEKANISME PROYEK PEMBANGUNAN GEDUNG.

2.3.1 Definisi proyek.

Menurut Ervianto (1998), Proyek adalah rangkaian kegiatan yang mengolah sumber daya proyek menjadi suatu hasil tertentu, melibatkan beberapa pihak terkait yang dibedakan atas hubungan fungsional dan hubungan kerja, hanya satu kali dilaksanakan (unik) dan

umumnya berjangka waktu pendek. Pelaksanaan proyek memiliki potensi konflik yang sangat tinggi. Karakteristik proyek konstruksi dapat dipandang secara tiga dimensi (*three dimensional objective*) yaitu : Unik, melibatkan sejumlah sumberdaya (*Man, Money, Machine, Material, Methode*); dan dibutuhkan organisasi tertentu untuk menyelesaikannya.

Proyek adalah kegiatan sekali lewat, dengan waktu dan sumber daya terbatas untuk mencapai hasil akhir yang telah ditentukan (Iman Soeharto,1995). Dalam proses mencapai hasil akhir kegiatan proyek dibatasi oleh Anggaran, Jadwal (waktu) dan Kualitas / mutu, yang dikenal sebagai tiga kendala (*triple constraint*). Besarnya Biaya yang dianggarkan , Lamanya waktu yang disediakan dan kualitas mutu hasil kerja yang diminta merupakan faktor yang saling mempengaruhi.

Pada Proyek Pemerintah dikenal istilah : Tepat Mutu, Tepat Waktu, Tepat biaya, Tepat Administrasi dan Aturan, serta Tepat Tuju (sasaran). Hal tersebut harus diikuti dengan tuntutan Keselamatan Bangunan (hasil) dan Keselamatan proses Pembangunan (KMP, Dept.PU.1994). Hasil karya kontraktor dikatakan baik (berhasil) apabila hasil kerja pemborong sudah memenuhi kriteria-kriteria “ketepatan” yang disyaratkan

2.3.2. Proyek Bangunan Gedung Secara Umum.

Gedung merupakan bangunan yang berfungsi sebagai wadah satu atau beberapa kegiatan. Bangunan Gedung sedapat mungkin mampu mencerminkan kegiatan yang terjadi didalamnya (*Form follow function*). Bangunan Gedung harus mampu mewadahi kegiatan yang ada didalamnya secara aman dan nyaman (*comfort*).

Pembangunan Gedung (properti) merupakan investasi yang sulit untuk diperjual belikan secara cepat. Untuk itu dibutuhkan study dan pemikiran yang matang dan cerdas untuk mewujudkannya (P.Simanungkalit, 2000).

Hubungan antara owner dan penyedia jasa dapat dilaksanakan secara lebih bebas. Owner dapat secara lebih bebas dalam menentukan bentuk hubungan dan kriteria-kriteria sebagai syarat bagi calon penyedia jasa yang akan diajak bekerja sama hingga penentuan pemenang pelelangan. Untuk proyek-proyek besar, mekanisme pelaksanaan proyek sering dipengaruhi oleh berbagai persyaratan yang diajukan oleh pihak penyandang dana (AM Pedju, Constrains, 1998).

2.3.3 Proyek Bangunan Gedung Milik Negara.

2.3.3.1 Bangunan Gedung Negara.

Bangunan Gedung adalah bangunan yang didirikan dalam suatu lingkungan diatas tanah atau perairan secara tetap, dan berfungsi sebagai tempat manusia untuk melakukan kegiatannya (Peraturan Menteri PU no.57/PRT/1991). Bangunan Gedung Negara adalah bangunan gedung untuk keperluan dinas yang menjadi kekayaan negara dan dibangun dengan dana APBN dan atau sumber pembiayaan lainnya. Bangunan Gedung Negara diselenggarakan berpedoman pada prinsip-prinsip :

1. Hemat, tidak mewah, efisien dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang disyaratkan.
2. Terarah dan terkendali sesuai rencana, program / kegiatan, serta fungsi setiap Departemen / Lembaga.
3. Semaksimal mungkin menggunakan hasil produksi dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan / potensi nasional.

Bangunan Gedung Negara diklasifikasikan berdasarkan tingkat dan lingkup pelayanannya menjadi Bangunan Gedung Pemerintah dan Bangunan Rumah Negara. Berdasarkan tingkat kompleksitasnya, Bangunan Gedung Negara diklasifikasikan menjadi Bangunan Sederhana, Bangunan Tidak Sederhana dan Bangunan Khusus.

Penyelenggaraan Pembangunan Bangunan Gedung Milik Negara dikendalikan oleh Pemimpin Proyek yang bertanggung jawab secara fisik dan keuangan kepada Pemimpin Pemegang Mata Anggaran yang menetapkannya. Pemimpin Proyek Pembangunan Gedung Milik Negara menjalin hubungan kerja dengan pemberi jasa konstruksi (Konsultan dan kontraktor) yang berkedudukan sama dan berazaskan kemitraan. Hubungan kerja tersebut antara lain diatur sebagai berikut :

1. Pengelola Proyek bertanggungjawab atas pembayaran semua prestasi pekerjaan yang telah dilaksanakan oleh Pemberi jasa berdasarkan pada perjanjian yang telah disepakati.
2. Pemberi jasa bertanggungjawab atas hasil pekerjaannya terhitung sejak serah terima pekerjaannya, sesuai ketentuan dalam KUHPerdara pasal 1309
3. Kecuali ditentukan lain, pada dasarnya hubungan kerja dilakukan secara kontraktual dalam bentuk kontrak Lumpsum. Kontrak Lumpsum adalah suatu kontrak pengadaan pengadaan barang / jasa atas penyelesaian seluruh pekerjaan dalam batas waktu tertentu dengan jumlah total penawaran yang pasti dan tetap. Semua resiko yang mungkin terjadi sepenuhnya ditanggung oleh pihak pemberi jasa.
4. Khusus untuk pemborongan, daftar volume dan harga (BQ) bersifat tidak mengikat dan tidak dapat dijadikan dasar perhitungan untuk melakukan pembayaran. Tahap pembayaran dilakukan berdasarkan prestasi kerja yang kriterianya ditetapkan dalam kontrak yang bersangkutan. (SK Dirjen CK).

Menurut Keppres no. 11 tahun 1979, Bangunan Gedung Negara yang telah selesai dilaksanakan harus didaftarkan dan diinventarisir sebagai aset milik negara dan diberikan Daftar Huruf Nomor (DHNO) . Dokumen pendaftaran dilengkapi dengan : (1) Fotokopi DIP, (2) Fotokopi Surat tanah, (3) Kontrak atau Perjanjian Pemborongan, (4) Berita Acara Serah terima I dan II, (5) As built drawing dan Ledger, (6) Fotokopi IMB.

2.3.3.2 Kerangka Kerja Logis (KKL)

Secara umum penganggaran (pengalokasian dana) suatu proyek oleh pemerintah, diberikan berdasarkan KKL yang dibuat. KKL adalah Kerangka Kerja yang dibuat dalam bentuk matrik berdasarkan alur pemikiran yang logis. Oleh Tim Anggaran Kerangka Kerja Logis dipakai sebagai alat untuk menentukan skala prioritas pekerjaan kepentingan proyek yang akan dibiayai. Perencanaan Proyek harus mengacu pada permasalahan-permasalahan riil yang terjadi dan berkembang dilapangan (masyarakat). KKL dibuat berdasarkan data-data yang diperoleh dan telah dicermati secara komprehensif. Alur Pikir yang Logis merupakan langkah-langkah yang dipakai untuk menentukan solusi (cara pengatasan) yang paling mungkin untuk dilakukan terhadap suatu permasalahan. Pada Kerangka Kerja Logis akan diterangkan antara lain tentang Scope Proyek dan Scope Manfaat; Berbagai harapan berkenaan dengan dilaksanakannya suatu proyek dan Kendala-kendala yang dapat menghambat atau bahkan menghentikan keberlangsungan suatu proyek (KMP, Diklat Prop. 1995).

Proyek-proyek milik Pemerintah merupakan penanaman investasi yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- (1). Kepentingan sosial dan pelayanan masyarakat (*public service*)

- (2). Memperbaiki atau menambah atau menyediakan infrastruktur yang berhubungan dengan masalah ekonomi, lingkungan, dan keamanan.
- (3) Proyek-proyek tersebut biasanya merupakan investasi yang tidak secara langsung dapat diperhitungkan keuntungannya.
- (4) Proyek-proyek tersebut dibiayai dengan dana masyarakat.

Proyek-proyek Pemerintah dibuat untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat. Melalui proyek-proyek tersebut, diharapkan mampu memberikan solusi (mengatasi) permasalahan lapangan secara nyata.

2.3.3.3 Siklus Anggaran

Pemerintah sampai saat ini masih menganut sistem Anggaran Berimbang yang dinamis. Anggaran belanja yang dikeluarkan dan dipakai oleh pemerintah harus seimbang dengan Anggaran pendapatan yang diperoleh dari berbagai cara-cara yang sah.

Pelaksanaan Anggaran yang berumur satu tahun berdampak pada pelaksanaan proyek-proyek yang dikerjakan. Kecuali ditentukan lain, mekanisme dan siklus proyek harus mengikuti siklus anggaran. Siklus anggaran bermula dari prediksi perhitungan pendapatan dan berakhir pada penyerahan hasil proyek dari Pemimpin Proyek kepada User (KMP, Diklat Prop.1995). Pengelolaan Proyek dipimpin oleh seorang Pemimpin Proyek. Pemimpin dan Bendahara proyek dapat diketahui dan bekerja secara pasti setelah DIP/DIPDA Tahun Anggaran berjalan diterbitkan. Proyek yang dibiayai dengan APBD memiliki mekanisme anggaran yang lebih rumit karena memakai sistem UUDP. Proyek yang dibiayai dengan dana APBN memakai sistem UYHD.

2.3.3.4 Koordinasi Pembangunan di Propinsi.

Peraturan Pemerintah no: 14 tahun 1987, menyebutkan : “Pembina Teknis penyelenggaraan pembangunan gedung adalah Departemen Pekerjaan Umum”. Penanggung jawab teknis pembangunan gedung di daerah adalah Dinas Cipta Karya Propinsi atau Dinas Pekerjaan Umum Propinsi, cq Sub Dinas Cipta Karya.

Pada Kabinet Persatuan Nasional, Departemen PU dilikuidasi. Tanggung jawab pelaksanaan pembangunan dialihkan pada Departemen Pemukiman dan Pengembangan Wilayah. Perencanaan pembangunan di propinsi DIY, secara umum dikoordinasikan oleh Bappeda Propinsi.

2.4 PELAKSANAAN PROYEK-PROYEK GEDUNG MILIK NEGARA.

2.4.1 Pembangunan gedung baru secara langsung.

Pembangunan gedung baru secara langsung adalah pembangunan gedung yang diselesaikan dalam satu tahun anggaran atau sudah direncanakan sebagai proyek tahun jamak (*multi years project*). Kecuali terdapat kasus-kasus yang membuat para pihak menentukan lain, proyek tahun jamak dapat dikerjakan oleh satu kontraktor tertentu. Proyek tahun jamak yang dibiayai dengan APBD memerlukan persetujuan Menteri Dalam Negeri. Perhitungan biaya pembangunan gedung baru secara nasional diatur dengan Surat Edaran Bersama antara Menteri Keuangan dan BAPPENAS. Implementasinya di daerah diatur dengan Surat Keputusan Gubernur.

Mengacu pada “standarisasi” yang diterbitkan setiap tahun oleh Departemen Teknis maupun oleh Gubernur, harga standart bangunan adalah harga maksimal yang boleh ditransaksikan. Harga standart bangunan diperhitungkan berdasarkan luasan (M²) bangunan

yang akan dilaksanakan, *included* biaya perencanaan, biaya pengawasan, biaya Tim, jasa dan pajak.

2.4.2 Pembangunan Gedung Baru secara Bertahap.

Pembangunan gedung baru secara bertahap tidak diartikan sebagai proyek tahun jamak. Proyek tahun jamak memerlukan persetujuan Bapenas dan Departemen teknis. Pembangunan Gedung baru secara Bertahap tidak tercantum dan tidak diatur dalam Undang-undang maupun surat keputusan yang diterbitkan oleh instansi berwenang. Pelaksanaan pembangunan secara bertahap dapat dibaca pada laporan Proyek P3B dan Peraturan Daerah tentang APBD I. Penyelesaian Proyek mengacu pada Ploting Dana yang disediakan pada tahun anggaran berjalan. Waktu penyelesaian proyek terkadang menjadi kabur dan sering menjadi penanaman investasi yang tidak terencana dengan baik dan tidak efisien. Proses pentahapan tersebut tidak hanya terjadi pada tahap Implementasi (konstruksi), namun dapat terjadi pada tahap Perencanaan (*Engineering Design*).

2.4.3 Pekerjaan Rehabilitasi

Pekerjaan Rehabilitasi termasuk dalam salah satu cara Pemeliharaan dan Perawatan Bangunan Gedung Negara, yang diatur dalam SK Dirjen CK no:295 tahun 1997. Pemeliharaan dan Perawatan adalah upaya untuk memperpanjang usia manfaat dan keandalan bangunan. Pemeliharaan dapat dilakukan melalui proyek maupun melalui anggaran rutin, dalam bentuk swakelola atau dipihak ketigakan.

Kerusakan bangunan adalah tidak berfungsinya bangunan atau komponen bangunan akibat penyusutan, berakhirnya usia manfaat, ulah manusia, perilaku alam dan cuaca,

pengaruh hayati dan bahan kimia. Kerusakan digolongkan dalam tiga tingkatan kerusakan yaitu :

- Rusak ringan adalah kerusakan bersifat non struktural, dengan biaya perbaikan maksimal sebesar 30% dibanding harga bangunan tersebut.
- Rusak sedang adalah kerusakan yang bersifat non struktural atau struktur pembentuk ruang, dengan biaya maksimal 45%.
- Rusak berat, kerusakan sebagian besar komponen bangunan, dengan biaya maksimal 65% dari harga bangunan tersebut.

Hingga saat ini belum terdapat data yang akurat tentang kondisi bangunan-bangunan milik negara. Pada tahun 1998, oleh Sub Dinas Cipta Karya setiap pembangunan bangunan gedung baru tidak lagi didaftar melalui legger bangunan. Hal tersebut dapat dilihat dari RKS dan persyaratan-persyaratan pemborongan yang direkomendasikan. Dengan demikian data-data pelaksanaan pembangunan gedung tidak direkam dengan baik. Dikemudian hari, diprediksi akan timbul suatu masalah seandainya sebuah gedung akan dilakukan perbaikan / perawatan.

2.5 PROGRAM PEMERINTAH

2.5.1 Program Pemerintah di Bidang Pembangunan Gedung.

Dampak krisis moneter memaksa pemerintah untuk merubah strategi dan kebijakan investasinya. Hal ini jelas tersurat pada Tap MPR tentang APBN. Dibandingkan dengan APBN tahun sebelumnya, terlihat bahwa terjadi perubahan strategi dan kebijakan investasi. Pembangunan gedung-gedung baru banyak yang ditunda atau dijadwalkan kembali pelaksanaannya atau dilaksanakan secara bertahap. Disisi lain pemanfaatan bangunan-

bangunan lama dengan memperpanjang usia manfaat bangunan lebih diprioritaskan, hal ini dapat dilihat pada pelaksanaan program revitalisasi bangunan.

2.5.2 Pola Hubungan Dalam Organisasi Proyek Pemerintah.

Proyek-proyek pembangunan gedung negara yang dilaksanakan oleh pemerintah memiliki organisasi proyek tersendiri. Penyelenggaraan Proyek dipimpin oleh seorang Pemimpin Proyek. Pemimpin proyek adalah “penanggung gugat” terhadap semua kegiatan proyek. Pemimpin Proyek memimpin satuan organisasi yang terdiri dari seorang Bendahara dan beberapa staf proyek. Organisasi Proyek Pemerintah dibakukan dengan pola-pola tertentu sesuai besaran dana yang dipercayakan dan diatur dalam SK Gubernur.

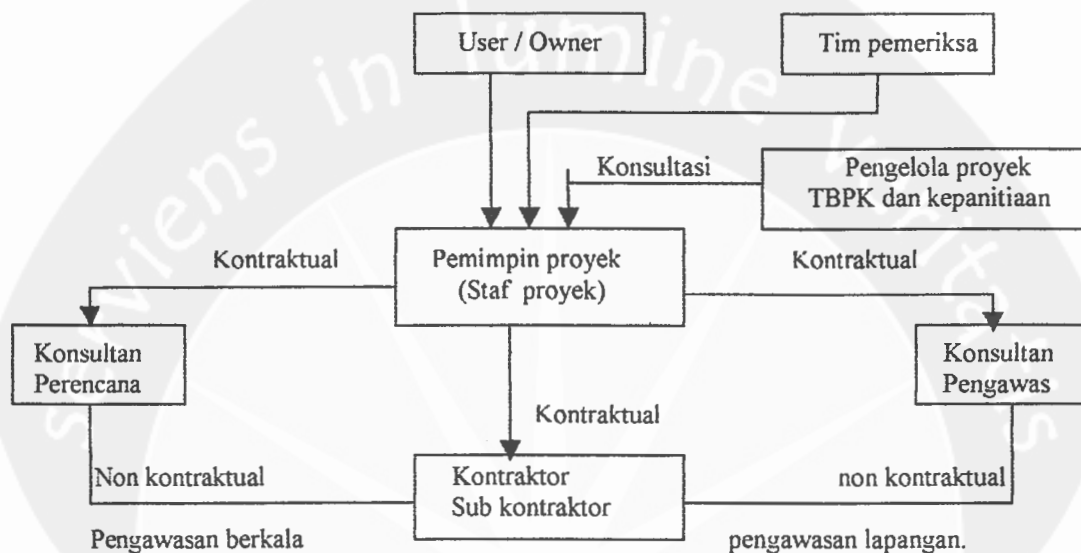
Proyek yang dananya berasal dari APBN, pelaksanaannya diatur dalam SK Dirjen Cipta Karya no: 295/ KPTS/CK/1997. Pemimpin proyek dibantu oleh Pengelola proyek dan staf proyek. Pengelola proyek terdiri dari Pemimpin Proyek dibantu oleh Pengelola Keuangan, Pengelola Administrasi dan Pengelola Teknis. Pengelola Teknis berasal dari Dinas Teknis.

Proyek dengan dana yang berasal dari APBD, pelaksanaannya diatur melalui SK Gubernur. Pemimpin Proyek dibantu oleh Panitia dan TBPK (Tim Bimbingan Pelaksanaan Kegiatan). Keanggotaan Panitia dan TBPK berasal dari berbagai Instansi terkait.

Untuk mengatasi masalah-masalah Teknis Perencanaan / Penyediaan Dokumen dan Pengawasan Teknis di lapangan, Pemimpin proyek mendapatkan jasa konsultasi dari rekanan terkait dengan perjanjian kerja (kontrak). Konsultan Perencana tidak diperkenankan merangkap bekerja sebagai Konsultan Pengawas (APBD). Sementara untuk dana yang anggarannya berasal dari APBN dan anggaran yang disediakan tidak melebihi

Rp.300.000.000,- (Tigaratus juta rupiah), Konsultan perencana boleh merangkap sebagai konsultan pengawas.

Hubungan antara Pemimpin Proyek dengan pihak-pihak terkait dalam Organisasi proyek yang lazim diterapkan, apabila tidak dipakai Konsultan Manajemen Konstruksi dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.7 Pola Hubungan Organisasi Proyek Pemerintah.

Tim pemeriksa adalah sebuah tim yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya pelaksanaan pembangunan. Di Indonesia, pelaksanaan pengawasan dilaksanakan secara berjenjang antara BPK, BPKP, Inspektorat Jendral, Inspektorat propinsi dan Inspektorat Kabupaten/kota.

2.6 PENYUSUNAN DOKUMEN KONTRAK

2.6.1 Susunan Dokumen Kontrak / Surat Perintah Kerja (SPK)

Dokumen Kontrak atau Surat Perintah Kerja adalah suatu rangkain (susunan) yang terdiri dari Kontrak Perjanjian beserta dengan lampiran-lampiran yang mengikutinya.

Lampiran-lampiran tersebut antara lain berupa Bestek (Gambar Kerja), Rencana Kerja dan Syarat, *Owner Estimate* (OE / HPS), Surat-surat Pernyataan Kesanggupan, Jaminan-jaminan serta Proses Pengadaan Rekanan sesuai prosedur yang ditentukan (Bahan Kursus Pengelolaan Gedung Negara, 1996).

2.6.2 Dokumen Pengadaan.

Pada proyek pemerintah, khususnya proyek Pembangunan Gedung Negara pembuatan Dokumen Pengadaan (Gambar kerja, RKS, RAB / *Estimate Engineering* dan BQ) dilakukan dengan jasa Konsultan Perencana secara kontraktual. Dokumen Pengadaan memerlukan persetujuan dan pengesahan dari Dinas Teknis. Pembuatan Dokumen Pengadaan merupakan satu proses disain yang diterjemahkan oleh Konsultan Perencana berdasarkan TOR yang dibuat oleh TBPK dan Pemimpin Proyek. Pada proses Penyusunan Dokumen Pengadaan dilakukan melalui Eksaminasi (evaluasi) secara bertahap yang dilakukan oleh TBPK.

2.6.2.1 Tugas Konsultan Perencana

Ronald Green (1994) mengatakan bahwa Klien mengangkat Arsitek (Perencana) untuk menghasilkan bangunan yang seimbang dari segi penampilan, perencanaan, konstruksi, biaya-biaya awal dan pemeliharaannya. Konsultan Perencana dalam melaksanakan tugasnya harus memiliki kompetensi, komitmen dan komplikasi. Konsultan Arsitek (Perencana) banyak bersangkutan dengan berbagai hal, mulai dari Peraturan, Asuransi dan Penyusunan Dokumen Kontrak. Konsultan harus memiliki kemampuan untuk mengerjakan pekerjaan konsultansi yang menjadi tanggung jawabnya. *Output* (disain) yang dihasilkan harus

mampu mengatasi segala permasalahan disain yang dibutuhkan. Konsultan Perencana seharusnya merupakan sebuah tim yang terbentuk berdasarkan keahlian yang datang dari berbagai disiplin ilmu dan bekerja sama secara profesional, dengan tujuan yang terfokus. Konsultan Perencana akan terlibat dalam implementasi proyek seperti survey, pembuatan konsep dasar perancangan dan analisa, pembuatan disain, penerapan aturan / ijin / standarisasi yang berlaku, pembuatan gambar kerja, pembuatan RKS, pembuatan RAB, penentuan BQ, penjelasan pekerjaan pada proses tender, membantu pengawasan dalam fase konstruksi, mempertanggungjawabkan kerusakan akibat kesalahan disain, dan pengoperasian / pemeliharaan.

Tugas Konsultan Perencana yang memiliki hubungan kerja dengan proyek pembangunan gedung negara, diuraikan dalam kegiatan perencanaan dan diatur dalam SK Dirjen CK.no 295/KPTS/CK/1997. Kegiatan Perencanaan tersebut terdiri atas :

- a. **Persiapan Perencanaan**, seperti mengumpulkan data dan informasi lapangan (termasuk penyidikan tanah), membuat intepretasi secara garis besar terhadap Kerangka Acuan Kerja serta berkonsultasi dengan pemerintah daerah setempat berkaitan dengan penerapan peraturan setempat / perijinan bangunan.
- b. **Penyusunan Pra-rencana**, seperti membuat rencana tapak, pra rencana bangunan, perkiraan biaya. Konsultan diwajibkan mengurus perijinan sampai mendapatkan advis planning, keterangan persyaratan bangunan dan lingkungan serta IMB pendahuluan dari pemerintah setempat.
- c. **Penyelenggaraan *Value Engineering***, seperti pengembangan konsep perencanaan sepanjang diperlukan.
- d. **Penyusunan Pengembangan Rencana**, seperti membuat :

- Rencana Arsitektur, beserta konsep dan visualisasi 2 atau 3 dimensi.
 - Rencana Struktur, beserta uraian konsep perhitungannya.
 - Rencana Utilitas, beserta uraian konsep pengembangannya.
 - Perkiraan biaya.
- e. **Penyusunan Rencana Detail**, seperti membuat gambar-gambar detail, RKS, rincian volume pelaksanaan pekerjaan, RAB, dan menyusun laporan akhir perencanaan.
- f. **Persiapan Pengadaan**, seperti membantu Pemimpin Proyek dalam menyusun dokumen pengadaan dan membantu Panitia pengadaan dalam menyusun program dan pelaksanaan pengadaan.
- g. **Pengadaan**, seperti membantu panitia pengadaan pada waktu penjelasan pekerjaan, termasuk menyusun Berita Acara Penjelasan Pekerjaan. Konsultan membantu panitia pengadaan dalam melaksanakan evaluasi penawaran Kontraktor, menyusun kembali dokumen pengadaan, dan melaksanakan kembali tugas-tugas yang sama andaikata terjadi kegagalan (pengadaan ulang).
- h. **Pengawasan Berkala**, seperti memeriksa kesesuaian pelaksanaan pekerjaan dibandingkan dengan dokumen perencanaan secara berkala, melakukan penyesuaian gambar dan spesifikasi teknis pelaksanaan bila ada perubahan, memberikan penjelasan terhadap persoalan disain yang timbul selama masa konstruksi, memberikan rekomendasi terhadap pemakaian bahan, serta membuat laporan akhir pengawasan berkala.
- i. **Penyusunan Petunjuk-petunjuk**, seperti penggunaan, pemeliharaan, dan perawatan bangunan gedung, termasuk petunjuk yang menyangkut peralatan dan perlengkapan mekanikal dan elektrikal bangunan.

Organisasi Konsultan Perencana dibentuk sesuai dengan ketugasan yang diterimanya (lingkup dan kompleksitas pekerjaan). Konsultan Perencana adalah perusahaan yang memenuhi persyaratan untuk melakukan tugas konsultasi di bidang jasa bangunan gedung dan perlengkapannya.

2.6.2.2 Sistem Informasi

Hasil karya perencanaan merupakan sumber informasi dasar (vital) yang berguna sebagai alat komunikasi utama dalam pelaksanaan konstruksi. Longman (1997) mengatakan bahwa gambar perencanaan harus dibuat secara detail dan lengkap, karena memiliki peran dan fungsi yang sangat strategis dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan konstruksi.

Pada teori Input-output dikatakan bahwa kesalahan atau ketidak akuratan (tidak valid) input yang diperoleh akan berpengaruh pada proses dan akan berpengaruh pada *output* yang dihasilkan (AM.Pedju).

Dokumen (arsip) baru menjadi mahal / berharga pada saat arsip tersebut dibutuhkan (Mudjono, ADUM 1996). Sistem pengarsipan sering diabaikan penyimpanan dan pemeliharaannya. Arsip dapat dikelompokkan dalam arsip yang bersifat aktif, pasif atau mati (kadaluwarsa dan tidak dibutuhkan lagi). Masing-masing memiliki sifat pengelolaan yang berbeda. Dokumen Pelaksanaan Bangunan Gedung merupakan bentuk arsip yang bersifat pasif. Dokumen Pelaksanaan Pembangunan Gedung dapat berujud Gambar Legger, Kartu Legger, Laporan Akhir Pengawasan, Laporan Pengawasan Berkala dan Gambar Kerja (Bestek) / *As built drawing*.

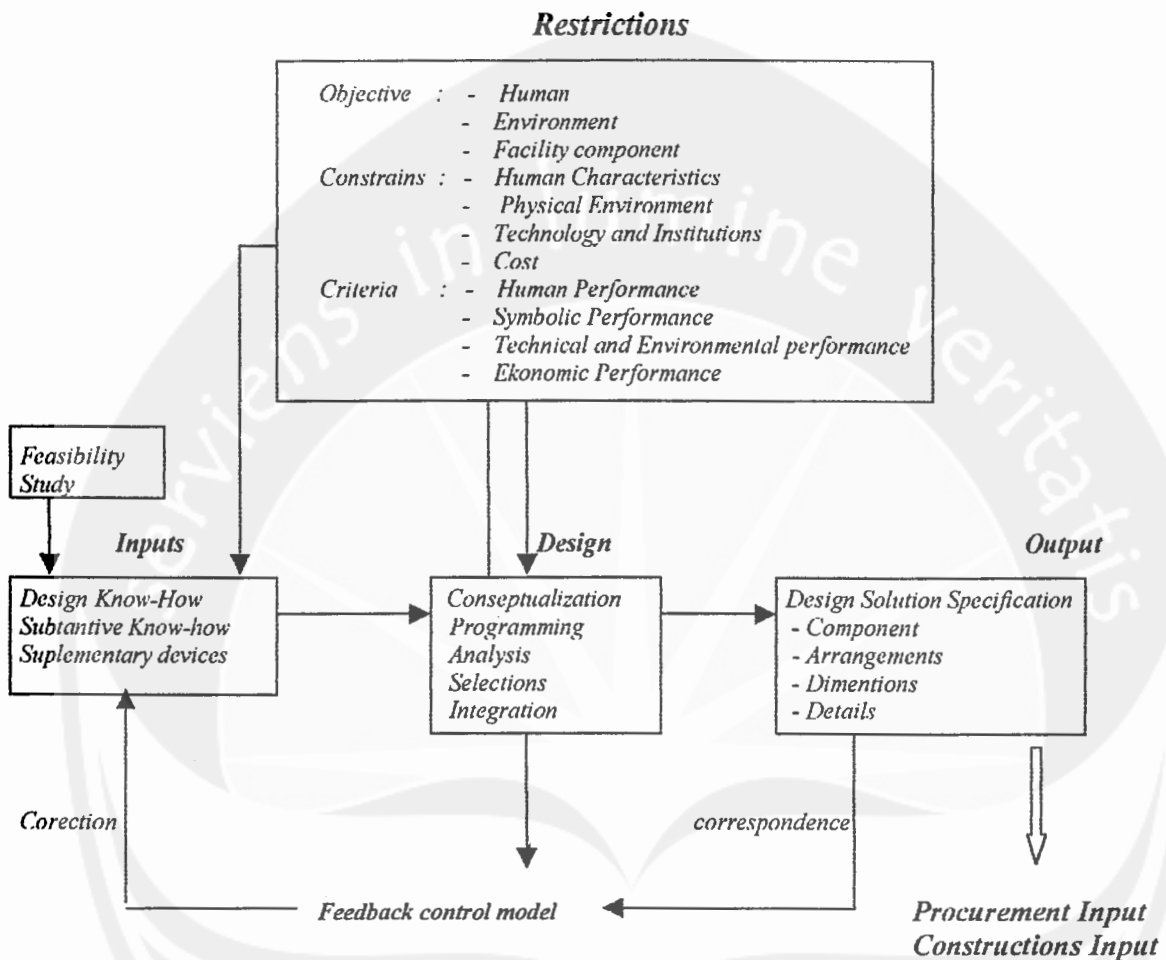
2.6.2.3 Manajemen Disain dan Pengelolaan Input.

Manajemen adalah seni pengelolaan sumber daya dalam bentuk perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dalam rangka pengendalian. Sumberdaya dapat berupa Sumberdaya Manusia, Peralatan, Bahan-bahan kerja, biaya yang disediakan dan metode-metode yang harus dilakukan.

AM Pedju (1999) mengatakan bahwa tugas Perencana (Konsultan Perencana) dalam manajemen desain adalah menyusun rancangan input yang diperoleh, mengorganisasikan dan mengkoordinasikan semua unsur yang terlibat serta menjamin bahwa produk input tersebut dapat tersusun dengan rapi. Studi kelayakan (*Feasibility Study*), data-data yang diperoleh melalui survai lapangan atau studi literatur dan restriction merupakan input terpenting dalam penyusunan Engineering Design. Restriction dapat berupa : (1) *Objectives*; misalnya tuntutan adanya wadah kegiatan manusia, kondisi lingkungan dan adat istiadat, potensi (modal) yang terdapat pada kawasan dan sebagainya. (2) *Constraints*; misalnya sikap dan perilaku manusia, kemajuan-kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang belum dikuasai atau tuntutan pemakaian teknologi, Analisa dampak lingkungan, sistem birokrasi, dan keterbatasan dana. (3) *Criteria*; misalnya seperti tuntutan-tuntutan atau spesifikasi- spesifikasi yang diminta dalam KAK (kerangka acuan kerja), potensi budaya kawasan (*symbolic / landmark*), dan sebagainya. Proses *Engineering Design* dapat dilihat pada gambar 2.5.

Lebih jauh dikatakan bahwa Perencanaan / Perancangan (*Design Engineering*) tidak lepas dari teori *Input-Output* yang dikemukakan oleh Benyamin Hadler yang kemudian dikembangkan oleh AM Pedju. Dengan asumsi bahwa semua aspek telah dibahas dalam Studi Kelayakan, maka pembuatan *Engineering Design* dapat dimulai dengan Keputusan-

keputusan Dasar (basic). Keputusan dasar yang terdapat dalam Studi Kelayakan harus dapat “diterjemahkan” pada proses *Engineering Design*. Proses yang terjadi pada tahap *Engineering design* digambarkan sebagai berikut :



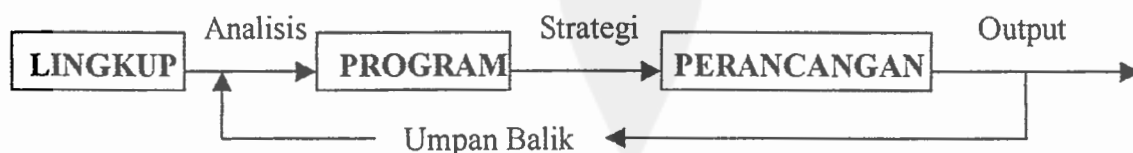
Gambar 2.8 Structure of the Design Subsystem by Benyamin Hadler.
 Sumber : AM Pedju (1998), Teori Input – Output.

Pada gambar diatas diterangkan bahwa alat ukur untuk penilaian dan standart-standart yang harus dipenuhi dalam proses disain, terutama besaran dan pegangan yang diambil dari Studi Kelayakan. Output (hasil karya Perencanaan) yang diperoleh dari Proses Perencanaan (*Design Engineering Procces*) merupakan input utama dari Proses Pengadaan (*Procurement*) dan Proses Konstruksi fisik (*Constructions*).

Perencanaan adalah suatu proses kegiatan pengolahan yang dinamis dalam rangka penentuan sasaran-sasaran yang hendak dicapai, pengalokasian dan pewardahan sumberdaya, penentuan cara dan upaya untuk mencapai sasaran-sasaran dalam batas waktu dan lingkup tertentu, guna menentukan langkah dan tindak lanjut (Priyono,1992). Lebih jauh dikatakan bahwa dalam perencanaan terdapat tiga unsur utama yaitu : (1) Pengumpulan data, (2) Formulasi rencana kerja, (3)Pembuatan program secara rinci.

William Pena (*Problem Seeking*,1977) mengatakan bahwa: “Tahap diagnosis sebagai bagian dari proses disain merupakan suatu analisis atau pemrograman arsitektur yang hasilnya adalah rumusan-rumusan masalah untuk dipecahkan pada tahap selanjutnya, yaitu tahap perancangan. Programming adalah gagasan pencarian informasi yang dipergunakan untuk menjernihkan, memahami dan untuk menyatakan masalah. “Bila programing adalah pencarian masalah (*Problem Seeking*), maka disain adalah Pemecahan Masalah (*Problem Solving*)”.

Manuel Marti Jr (1988) mengatakan bahwa Kegiatan Perancangan yang Profesional, akan dimulai dengan program yang tersusun berdasarkan unsur-unsur analitik dan akan berakhir dengan terkumpulnya data-data analitik pembangunan (performance and evaluation). Data-data tersebut merupakan umpan balik terhadap tujuan proyek, pengoperasionalan dan pemeliharaan. Proses Perancangan dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.9 Proses Perancangan Modern
Sumber : Manuel Marti (1988), *Space Operational Analysis*

Kebiasaan mengawali disain dengan sketsa-sketsa tanpa didahului dengan pemrograman arsitektural, banyak dipraktekkan di Indonesia. Praktek arsitek di Indonesia tidak didasari oleh diagnosis terhadap fakta-fakta secara menyeluruh, sehingga menghasilkan disain yang sangat rentan terhadap kesalahan. Ibarat seorang dokter, Diagnosis perlu dilakukan sebelum memberikan Solusi Disain (Pratiwo,1997).

2.6.3 Lampiran-lampiran lain dalam Dokumen Kontrak

2.6.3.1 Rencana Kerja dan Syarat-syarat (RKS)

RKS terdiri dari :

- (1) Syarat-syarat umum
- (2) Syarat-syarat administrasi, dan
- (3) Syarat-syarat teknis bahan, metode pelaksanaan dan hasil kerja.

Kesanggupan pemenuhan kewajiban oleh penyedia jasa terhadap RKS, dituangkan dalam bentuk Surat Pernyataan Kesanggupan yang bersifat mengikat

2.6.3.2 Harga Patokan Setempat (HPS) dan *Bill of Quantities* (BQ).

HPS atau OE (*Owner Estimate*) adalah harga perkiraan yang dibuat secara obyektif oleh Panitia Pengadaan dan disahkan oleh Pemimpin Proyek. OE dipakai sebagai Acuan dalam Penawaran. HPS dapat mengacu pada *Engineering Estimate* yang dibuat oleh Konsultan Perencana. HPS harus diinformasikan secara transparan kepada penyedia jasa dan disebarluaskan (Keppres no: 18 tahun 2000). Perubahan terhadap HPS harus diinformasikan kepada penyedia jasa (pemborong).

BQ adalah hasil perhitungan volume pekerjaan yang dibuat oleh konsultan perencana. BQ dipakai sebagai pedoman ancar-ancar oleh kontraktor dalam perhitungan penawaran. Pada kontrak *Lumpsum*, BQ tidak dapat dipakai sebagai pedoman tetap. Kontraktor harus menghitung seluruh volume pekerjaan secara profesional, sebelum mengajukan Dokumen Penawaran.

2.6.3.3 Proses Pengadaan

Proses pengadaan yang dicantumkan dalam kontrak adalah proses pengadaan yang dilaksanakan antara pengguna jasa dan penyedia jasa, sesuai aturan yang berlaku. Metode Pengadaan Barang dan Jasa dapat dilalui dengan :

Pelelangan, Pemilihan Langsung, Penunjukan Langsung, dan Swakelola. Hasil dari proses pengadaan adalah didapatkannya rekanan yang profesional dibidangnya, dengan harga yang wajar (kompetitif) serta menguntungkan bagi negara. Akhirnya diharapkan negara memperoleh bangunan yang berkualitas serta memenuhi berbagai ketentuan / syarat ketepatan yang diharapkan.

B. Landasan Teori

Bertolak dari tinjauan pustaka, maka landasan teori yang dikembangkan adalah sebagai berikut :

1. Mengacu pada pendapat Wideman (1992), bahwa resiko proyek adalah efek kumulatif dari terjadinya ketidakpastian yang berdampak negatif terhadap tujuan proyek. Resiko dapat timbul karena adanya keterbatasan-keterbatasan, seperti : (a) siklus hidup

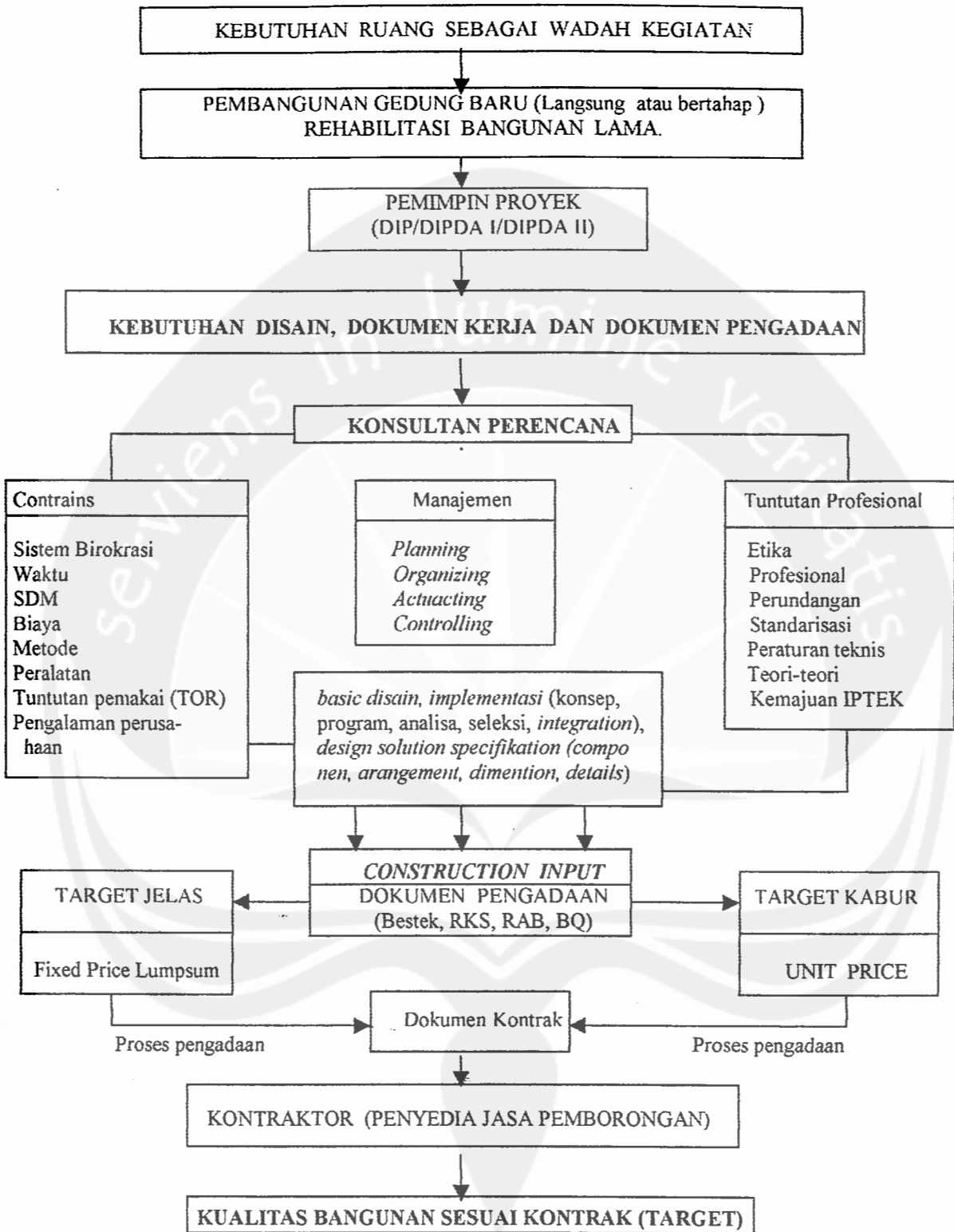
organisasi dan pengaruh lingkungan (Manajemen Proyek) yang berdampak negatif seperti budaya KKN, pengaturan dan ketidak berdayaan pengelolaan proyek, (b) Kemiskinan informasi dan sistem komunikasi yang ada dilapangan, atau ketidakjelasan dokumen. (c) Produktifitas Sumberdaya Manusia (d) Pengingkaran dan ketidakjelasan spesifikasi yang terdapat dalam kontrak kerja (e) Keterbatasan anggaran (f) keterbatasan waktu (g) standart kualitas yang ditentukan seperti keawetan, keamanan dan kerapian (h) lingkup proyek. Peneliti akan mengajukan pernyataan yang diambil dari faktor-faktor resiko menurut Wideman. Peneliti akan mencoba mencari faktor yang sering menimbulkan resiko bagi para pihak dan mengurutkannya sesuai fakta yang terjadi dilapangan.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi akurasi penyusunan dokumen pengadaan dapat di gambarkan sebagai berikut :
 - a. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat membutuhkan wadah kegiatan. Pemenuhannya dapat diwujudkan melalui Penyediaan Bangunan Gedung Baru atau dengan memperpanjang usia manfaat sarana dan prasarana fisik yang telah dimiliki dalam bentuk Rehabilitasi.
 - b. Pemerintah mengangkat Pemimpin Proyek yang bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pelaksanaannya.
 - c. Untuk mendapatkan dokumen pengadaan pemimpin proyek memerlukan Jasa Konsultan Perencana.
 - d. Konsultan perencana akan mengolah semua input disain sehingga mampu menghasilkan disain yang solusif terhadap permasalahan.

- e. Mengingat Sistem Anggaran Pemerintah berusia maksimal satu tahun, maka sebuah Siklus Proyek harus mampu diselesaikan dalam 1 (satu) Tahun Anggaran. Konsultan Perencana dituntut untuk mampu memberikan Solusi Disain secara tepat dalam waktu yang relatif sangat singkat namun selamat.
- f. Validitas informasi dan akurasi data berperan besar dalam menentukan langkah-langkah yang diambil dalam Proses Manajemen Disain seperti : (1) Penentuan anggota tim, (2) Penjadwalan, (3), Keperluan Peralatan dan Bahan (4) Penerapan Metoda-metoda, dan (5) Anggaran Biaya. Akurasi data dan informasi yang diperoleh tersebut akan dipakai sebagai Input utama dalam Proses Disain (conceptualization, programming, analysis, selection and integration). Proses disain merupakan input utama dalam perolehan hasil karya perencanaan (design solution specification : component, arrangement, dimension, details) yang berkualitas.
- g. Proyek Rehabilitasi, Revitalisasi, Preservasi dan Konservasi, Restorasi dan kegiatan-kegiatan perawatan dalam rangka memperpanjang usia manfaat Bangunan Gedung, diasumsikan jarang didahului dengan studi-studi awal.
- h. Pengarsipan dokumen bangunan beserta curriculum vitaenya (pemeliharaan, pembongkaran dsb) diasumsikan tidak tertib. Hal ini diprediksi akan menyulitkan Konsultan Perencana dalam menggali dan mengkaji informasi awal.
- i. Untuk mewujudkan Disain yang mampu menyelesaikan masalah (problem solving), Konsultan Perencana harus memiliki kemampuan untuk bersikap Profesional, Beretika, dan memiliki sumber daya yang memadai serta mampu mengelolanya secara cepat, tepat dan selamat (management design).

- j. Dari berbagai keterbatasan, *dimungkinkan* sebuah karya Perencanaan (Dokumen Pengadaan) tidak dapat memprediksi secara tepat semua permasalahan lapangan secara transparan dan informatif kedalam Gambar Kerja.
- k. “Kontrak” secara jelas menggambarkan semua hak, kewajiban dan akibat hukum yang harus dipikul antara masing-masing pembuatnya. Ketidak jelasan dan kepalsuan informasi dalam kontrak, dapat berakibat fatal.
- l. Kejelasan atau ketidakjelasan yang terdapat dalam substansi dokumen pengadaan seperti spesifikasi, volume dan kualitas pekerjaan akan menentukan tingkat resiko yang akan ditanggung oleh pembuatnya dan dengan demikian akan menentukan bentuk / model / jenis kontrak yang diberlakukan.
- m. Hasil Pelaksanaan pemborongan dalam proyek dapat diprediksikan dengan melihat terpenuhinya syarat ketepatan yang ditentukan dalam kontrak seperti ketepatan mutu, ketepatan biaya, ketepatan waktu, ketepatan sasaran, ketepatan administrasi dan ketepatan keselamatan (kerja, bangunan, penghuni)

Secara garis besar, pola hubungan yang ada dari kebutuhan ruang sebagai wadah kegiatan sampai tersedianya ruang yang aman, nyaman, dan representatif dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.10 : Hubungan antara penyusunan dokumen pengadaan dan kualitas pembangunan (tepat mutu, waktu, biaya, sasaran, dsb)