

PENAWARAN PENYEDIA DI BAWAH 80% HPS: PERMASALAHAN DAN ALTERNATIF SOLUSI



Oleh:

Yaya Supriyatna Sumadinata dan Poltak Sibuea

**DIREKTORAT JENDERAL BINA KONSTRUKSI
KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM DAN PERUMAHAN RAKYAT**

2021

PENAWARAN PENYEDIA DI BAWAH 80% HPS: PERMASALAHAN DAN ALTERNATIF SOLUSI

Yaya Supriyatna S dan Poltak Sibuea *)

I. PENDAHULUAN

A. HARGA PERKIRAAN SENDIRI

Setiap pekerjaan membutuhkan biaya. Penanggung jawab kegiatan yang memiliki kepentingan untuk mewujudkan hasil pekerjaan tersebut bertanggung jawab atas ketersediaan kebutuhan biayanya. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UUK 2017), penyelenggaraan jasa konstruksi dapat dilakukan sendiri atau oleh pihak lain melalui ikatan perjanjian kerja atau kontrak. Untuk menghasilkan pekerjaan jasa konstruksi sesuai dengan kemampuan pembiayaan, penanggung jawab pekerjaan jasa konstruksi perlu menyusun biaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut. Hasil penyusunan biaya merupakan harga perkiraan sendiri (HPS). Penyusunan biaya dapat dilakukan sendiri atau langsung oleh penanggung jawab pekerjaan, melalui tim penyusun biaya yang dibentuknya, atau melalui penyedia jasa yang memiliki keahlian dalam penyusunan kebutuhan biaya.

Ciri utama yang pertama dari HPS adalah subyeknya berupa harga yang menunjukkan besaran nilai biaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan atau kegiatan, atau secara umum untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan.

Pada saat kebutuhan biaya tersebut disusun, pelaksanaan pekerjaannya belum terjadi atau barang yang diinginkannya belum tersedia. Oleh karena itu, ciri utama yang ke dua dari HPS adalah nilai biaya yang disusun masih merupakan perkiraan. Perkiraan merupakan bagian dari proses perencanaan.

**) Penulis Ir. Yaya Supriyatna Sumadinata, M.Eng.Sc. dan DR. Ir. Poltak Sibuea, M.Eng.Sc. adalah Pejabat Fungsional Pembina Jasa Konstruksi Ahli Utama pada Ditjen Bina Konstruksi Kementerian PUPR.*

Pengelolaan suatu pekerjaan yang baik harus diawali dengan perencanaan. Dalam perencanaan terkandung sekurang-kurangnya tujuan kegiatan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Karakteristik utama dari suatu perencanaan adalah bukan pelaksanaan, sehingga hasil perencanaan, termasuk di dalamnya HPS, hanya dapat dijadikan sebagai acuan untuk melaksanakan pekerjaan, atau mendapatkan barang yang diinginkan. Biaya yang digunakan untuk melaksanakan pekerjaan belum tentu sama dengan nilai perkiraan biaya yang telah disusun. Namun, perencanaan yang baik seharusnya menghasilkan perkiraan biaya yang tidak jauh berbeda dengan biaya yang direalisasikan.

Ciri utama yang ke tiga dari HPS adalah disusun sendiri oleh orang/lembaga yang bertanggung jawab atas pekerjaan tersebut. Ciri ketiga ini menunjukkan pihak yang paling berkepentingan untuk menyelesaikan pekerjaan adalah orang/lembaga yang langsung bertanggung jawab atas terwujudnya pekerjaan tersebut. Kata “sendiri” dalam Harga Perkiraan Sendiri (HPS) mengandung pengertian bahwa HPS disusun sesuai dengan kebutuhan nyata yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam proses pengadaan barang/jasa yang sumber pembiayaannya berasal dari keuangan negara, penyusunan HPS diatur dalam Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres PBJ 2018). Dalam peraturan pelaksanaannya yang diterbitkan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), khusus untuk penyelenggaraan jasa konstruksi, Menteri yang membina penyelenggaraan jasa konstruksi dapat menyusun pengaturan PBJ yang terkait dengan penyelenggaraan jasa konstruksi. Untuk itu, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) telah menerbitkan Peraturan Menteri (Permen) PUPR, yang terakhir Nomor 14 Tahun 2020 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi Melalui Penyedia (Permen PBJ 2020). Kedua peraturan ini menjadi referensi utama dalam penyusunan HPS untuk pekerjaan jasa konstruksi.

B. PENAWARAN PENYEDIA DI BAWAH 80% HPS

Penawaran penyedia jasa di bawah 80% HPS adalah penawaran terhadap suatu pekerjaan yang diajukan calon penyedia jasa dalam proses pemilihan penyedia jasa yang nilai penawarannya di bawah 80% HPS. Jumlah penawaran kurang dari 80% HPS artinya pekerjaan yang ditawarkan akan dilaksanakan dengan biaya kurang dari 80% dari biaya yang diperkirakan penanggung jawab pekerjaan.

Baik dalam Perpres PBJ 2018 maupun dalam Permen PBJ 2020 disebutkan bahwa penawaran penyedia jasa di bawah 80% HPS perlu diberi perhatian khusus/tambahan. Artinya batasan 80% adalah batasan formal/psikologis yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan kedua peraturan ini, pengguna jasa dapat menerima efisiensi perkiraan harga yang disampaikan oleh penyedia jasa apabila perbedaan tersebut di bawah 20% dari HPS. Apabila perbedaan perkiraan harga tersebut di atas 20%, maka harus ada penjaminan yang lebih besar atau pemeriksaan yang lebih ketat untuk mengetahui kewajaran nilai komponen yang menyebabkan terjadinya perbedaan yang lebih besar dari 20% tersebut.

Sesuai dengan Hukum Pareto, populasi yang 80% dapat diwakili oleh 20% populasi. Apabila sekurang-kurangnya ditemukan 20% populasi tidak sama dengan 80% populasi yang sesuai dengan kriteria, maka kriteria yang telah ditetapkan untuk mayoritas populasi tersebut kurang tepat. Ketentuan dalam Perpres PBJ 2018 dan Permen PBJ 2020 mengatur perlunya perhatian khusus terhadap penyedia jasa yang menawar kurang dari 80% HPS. Dengan kata lain peraturan tersebut menyatakan bahwa penyusunan HPS secara umum sudah sesuai dengan kriteria apabila hanya ditemukan penawaran penyedia yang tidak sesuai dengan kriteria tersebut kurang dari 20%.

C. PENGATURAN DALAM PERPRES 16 TAHUN 2018

Berdasarkan Perpres PBJ 2018, HPS adalah perkiraan harga barang/jasa yang ditetapkan oleh PPK. Selanjutnya dalam Pasal 26 Perpres PBJ 2018, HPS diatur sebagai berikut:

1. HPS dihitung secara keahlian dan menggunakan data yang dapat dipertanggungjawabkan

Keahlian yang diperlukan dalam menghitung HPS pekerjaan jasa konstruksi, antara lain:

- Keahlian dalam penguasaan gambar rancangan untuk menghitung volume pekerjaan yang dibutuhkan.
- Keahlian dalam penguasaan spesifikasi teknis untuk menentukan kualitas material dan peralatan yang akan digunakan dalam pekerjaan, cara mengolah material dasar untuk dijadikan material campuran yang siap digunakan dalam pekerjaan, cara pengujian sebelum dan sesudah dilaksanakan dalam pekerjaan.
- Keahlian dalam penguasaan metode pelaksanaan konstruksi, meliputi antara lain: metode produksi untuk bahan campuran yang akan digunakan dalam pekerjaan, penggunaan perancah, pemilihan metode pemasangan tanpa perancah, metode pemadatan tanah, metode penggelaran campuran aspal, penggunaan alat berat baik di atas tanah maupun pada bangunan tinggi.
- Keahlian dalam merumuskan kebutuhan dan penggunaan tenaga kerja dalam proses produksi dan pelaksanaan pekerjaan.
- Keahlian dalam merumuskan kebutuhan dan penggunaan peralatan konstruksi.

Dalam menerapkan keahlian tersebut didukung dengan data harga dasar material dan peralatan konstruksi serta upah tenaga kerja konstruksi yang dapat diperoleh dari:

- Daftar Standar Harga Satuan Dasar yang diterbitkan lembaga yang berwenang sesuai dengan lokasi pekerjaan.

- Daftar harga dari produsen, distributor, dan atau vendor material dan peralatan konstruksi.
 - Harga pasar di sekitar lokasi pekerjaan berdasarkan hasil survey.
 - Harga satuan yang terdapat dalam kontrak sejenis yang pernah atau sedang dilaksanakan di sekitar lokasi proyek.
2. HPS telah memperhitungkan keuntungan dan biaya tidak langsung (*overhead cost*)

Dalam Perpres PBJ 2018 tidak diatur besaran keuntungan dan biaya tidak langsung yang dapat diperkirakan oleh penyedia jasa. Juga tidak ada pengaturan format penyampaian dalam penawaran, apakah menjadi satu kesatuan dengan harga satuan atau terpisah.

3. Nilai HPS bersifat terbuka dan tidak bersifat rahasia

Nilai HPS adalah nilai hasil penyusunan HPS secara keseluruhan yang menjadi acuan nilai pekerjaan jasa konstruksi yang ditawarkan. Detail penyusunan untuk menghasilkan nilai HPS tersebut yang merupakan hasil kerja profesional yang didukung dengan keahlian merupakan rahasia yang menjadi tanggung jawab Penanggung Jawab Pekerjaan (PPK). Detail hasil penyusunan HPS dibuka oleh Kelompok Kerja Pemilihan untuk digunakan dalam mengevaluasi penawaran dari peserta pemilihan.

4. Total HPS merupakan hasil perhitungan HPS ditambah Pajak Pertambahan Nilai (PPN)
5. Hasil penyusunan HPS digunakan sebagai alat untuk menilai kewajaran harga penawaran dan/atau kewajaran harga satuan

Dalam Perpres PBJ 2018 tidak dijelaskan yang dimaksud dengan kewajaran harga penawaran dan/atau kewajaran harga satuan. Apabila dikaitkan dengan pasal 33 Perpres PBJ 2018, kemungkinan yang dimaksud dengan harga penawaran yang wajar adalah harga penawaran di atas 80% HPS. Walaupun tidak diatur lebih detail, yang dimaksud dengan harga satuan yang wajar adalah harga satuan yang nilainya lebih besar dari 80% terhadap harga satuan sesuai dengan data harga dasar yang dijadikan acuan dalam penyusunan HPS.

- Dasar untuk menetapkan batas tertinggi penawaran yang sah dalam Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya.
- Dasar untuk menetapkan besaran nilai Jaminan Pelaksanaan bagi penawaran yang nilainya lebih rendah 80% (delapan puluh persen) dari nilai HPS.

Dalam Pasal 33 Perpres PBJ 2018, besaran nilai Jaminan Pelaksanaan adalah sebagai berikut:

- Untuk nilai penawaran terkoreksi antara 80% (delapan puluh persen) sampai dengan 100% (seratus persen) dari nilai HPS, Jaminan Pelaksanaan sebesar 5% (lima persen) dari nilai kontrak; atau
- Untuk nilai penawaran terkoreksi di bawah 80% (delapan puluh persen) dari nilai HPS, Jaminan Pelaksanaan sebesar 5% (lima persen) dari nilai total HPS.

Dengan adanya ketentuan ini, secara tidak langsung dinyatakan bahwa dengan biaya di bawah 80% HPS akan menghadapi risiko lebih besar terhadap ketidakselesaian pekerjaan. Ketentuan ini tidak terkait dengan kualitas penyusunan HPS, tetapi lebih terkait dengan titik batas angka 80% yang diatur secara formal. Ketentuan ini juga tidak terkait dengan diperlukannya pemeriksaan harga penawaran yang lebih ketat untuk penawaran < 80% HPS, karena pemeriksaan atau evaluasi penawaran harga harus dilakukan untuk setiap penawaran.

Pengaturan penambahan jaminan pelaksanaan maksimal sebesar 25% atau yang sebelumnya bisa mencapai 4% dari HPS menjadi 5% dari HPS belum mendapatkan perhatian yang signifikan dari peserta pemilihan jasa konstruksi.

6. HPS tidak menjadi dasar perhitungan besaran kerugian negara.

Pengaturan yang mengaitkan HPS dengan kerugian negara menunjukkan adanya ketidaksepahaman terhadap kedudukan HPS dalam pelaksanaan kontrak. Ketidaksepahaman tersebut, apabila tidak dapat diselesaikan secara musyawarah berdasarkan pendekatan keilmuan, seharusnya dapat diselesaikan berdasarkan yurisprudensi keputusan hukum.

Memang HPS tidak dapat dijadikan dasar dalam perhitungan besaran kerugian negara karena HPS tidak menjadi harga yang mengikat dalam pelaksanaan kontrak, tetapi hasil penyusunan HPS yang profesional dapat membantu memprediksi potensi kerugian negara apabila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan kontrak.

Proses perencanaan tidak dimaksudkan untuk mengukur kepastian suatu pelaksanaan. Hasil perencanaan yang dilaksanakan 100% tidak berarti lebih baik jika dilaksanakan kurang atau lebih dari 100%. Fungsi perencanaan yang utama adalah sebagai alat untuk mengelola penggunaan sumber daya, serta mengarahkan dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan. Apabila ada pihak lain yang melaksanakannya berbeda dengan hasil perencanaan, tidak berarti perencana dan/atau pelaksananya salah. Pencapaian tujuan perencanaan adalah berbasis statistik. Berdasarkan analisis statistik, hasil perencanaan yang baik akan memandu pelaksanaan mendekati perencanaan.

D. PENGATURAN DALAM PERMEN PUPR NOMOR 14 TAHUN 2020

Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2020 (Permen PBJ 2020), telah diatur penggunaan HPS untuk pengaturan pemaketan terkait dengan pangsa pasar jasa konstruksi berdasarkan kualifikasi penyedia jasa.

Dalam Pasal 31 Permen PBJ 2020 juga ditambahkan pengaturan dalam penyusunan HPS yaitu: perhitungan HPS untuk Tender Terbatas atau Tender Pekerjaan Konstruksi berdasarkan hasil perhitungan biaya yang dilakukan oleh konsultan perancang (*engineer's estimate*) sesuai *detailed engineering design* (DED). Pengaturan ini untuk menegaskan bahwa HPS disusun berdasarkan keahlian dan data pendukung yang dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya dalam Pasal 90 Permen PBJ 2020 menyatakan bahwa Pokja Pemilihan dalam pengadaan Pekerjaan Konstruksi melakukan evaluasi kewajaran harga dalam hal total penawaran harga lebih rendah dari 80% (delapan puluh persen) total HPS. Dalam hal dilakukan evaluasi kewajaran harga, peserta menyampaikan:

1. Analisis harga satuan pekerjaan (AHSP), untuk bagian pekerjaan harga satuan; dan/atau
2. Rincian keluaran dan harga, untuk bagian pekerjaan lumpsum.

Dalam hal harga penawaran peserta berdasarkan hasil evaluasi kewajaran harga dinyatakan tidak wajar maka peserta dinyatakan gugur harga.

Pengaturan pada pasal 90 Permen PBJ 2020 dapat diartikan bahwa penawaran di atas atau sama dengan 80% HPS penawaran harganya sudah wajar sehingga tidak perlu diperiksa lagi, tetapi penawaran < 80% HPS harus diperiksa. Padahal ketentuan dalam Perpres PBJ 2018, Pokja harus memeriksa seluruh penawaran yang disampaikan penyedia termasuk penawaran harga, sehingga ketentuan ini tidak ada dalam Perpres PBJ 2018.

Penerapan Permen PBJ 2020 dapat menghasilkan kontrak dengan nilai > 80% HPS yang di dalamnya terdapat harga satuan pekerjaan timpang. Harga satuan timpang yang terlalu rendah dapat menyebabkan kesulitan dalam melaksanakan pekerjaan, sedangkan yang terlalu tinggi, apalagi jika volume pekerjaannya besar, dapat menyebabkan sebagian pekerjaan lain tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan karena biaya yang tersedia digunakan untuk membiayai pelaksanaan pekerjaan dengan harga timpang tersebut.

E. ISU LAINNYA DALAM PENAWARAN PENYEDIA DI BAWAH 80% HPS

Pengaturan dalam Perpres PBJ 2018 dan Permen PBJ 2020 terkait dengan penawaran penyedia di bawah 80% HPS belum dapat memberikan manfaat yang maksimal terhadap penyelenggaraan jasa konstruksi yang efisien dan efektif. Beberapa isu lain yang terkait dengan penawaran < 80% HPS antara lain:

1. Pengaturan tersebut menimbulkan ketidakpercayaan terhadap hasil penyusunan HPS dan direspon dengan aktivitas melingkar (*looping activities*) untuk membuktikan tingkat kebenaran dari hasil penyusunan HPS tersebut, padahal metode pembuktian tersebut juga menghasilkan banyak pertanyaan.

2. Jumlah penawaran di bawah 80% HPS cenderung meningkat.
3. Timbul ketidakpercayaan terhadap penyedia jasa dengan penawaran < 80% HPS dapat melaksanakan pekerjaan sesuai dengan ketentuan.
4. Timbul anggapan pembina jasa konstruksi tidak dapat menjaga keberlanjutan penyelenggaraan jasa konstruksi karena semakin banyak penyedia jasa yang mengalami kerugian finansial dan dan tidak tertarik lagi pada bisnis jasa konstruksi.
5. Kesepahaman dan kesepakatan bahwa persaingan dalam bisnis jasa konstruksi bukan persaingan dengan harga terendah terganggu yang disebabkan ketidakmampuan untuk menetapkan harga yang wajar secara obyektif. Gangguan ini semakin besar pada saat terjadi situasi yang tidak biasa sebagaimana terjadinya pandemi Covid19 saat ini.
6. Ketersediaan tenaga Pengelola PBJ sangat terbatas sehingga kewalahan untuk mengelola PBJ yang jumlah kegiatannya semakin tinggi. Pengaturan terkait dengan evaluasi penawaran harga belum dapat menyederhanakan proses evaluasi untuk mempercepat pemilihan tanpa mengabaikan kualitas yang telah ditentukan.

II. IDENTIFIKASI PERMASALAHAN

A. HARGA PERKIRAAN SENDIRI

Beberapa pihak yang terkait dengan pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan jasa konstruksi, khususnya dari aparat pengawas/pemeriksa penggunaan keuangan negara, mempertanyakan kualitas penyusunan HPS yang menjadi dasar evaluasi penawaran dalam pemilihan jasa konstruksi. Walaupun dalam Perpres PBJ 2018 dan Permen PBJ 2020 sudah diatur secara tegas bahwa penyusunan HPS harus menggunakan data yang dapat dipertanggungjawabkan, tetapi kenyataannya hasil penyusunan HPS untuk pekerjaan yang sejenis sering berbeda dengan perbedaan yang signifikan. Banyak hal yang menyebabkan terjadinya perbedaan tersebut, antara lain:

1. Data harga dasar sumber daya konstruksi yang dijadikan referensi berbeda, ada yang mengambil dari pedoman harga dasar yang diterbitkan oleh gubernur, dan ada juga dari walikota atau bupati, yang nilai harga dasarnya berbeda-beda.
2. Pengambilan koefisien untuk menghitung produktivitas alat yang digunakan dalam pekerjaan berbeda-beda; masing-masing penyusun HPS memiliki alasan tersendiri yang dapat dipertanggungjawabkan. Sebagai contoh, sebagian penyusun HPS lebih menyukai memilih koefisien produktivitas alat berat dengan usia alat 5 tahun, sedangkan penyusun lainnya menggunakan alat baru, atau alat yang berusia lebih tua.

Keraguan terhadap hasil penyusunan HPS juga disebabkan metode penyusunan yang kurang tepat. Penyusunan HPS berdasarkan analisis harga satuan pekerjaan (AHSP) tidak selalu mudah untuk dilakukan. Untuk pekerjaan di lingkungan Ditjen Cipta Karya misalnya, tidak mudah menerapkan AHSP dalam jumlah jenis pekerjaan yang bisa mencapai lebih dari 1500 item pekerjaan. Sebagian penyusun HPS mempraktikkan pendekatan harga satuan rata-rata perluas bangunan yang diambil berdasarkan harga sebelumnya yang telah dikontrakkan. Tentu saja pendekatan ini relatif kurang tepat, karena HSP (harga satuan pekerjaan) persatuan luas bangunan cenderung naik setiap tahun dengan alasan untuk menutup inflasi. Selain pendekatan HSP perluas bangunan, ada juga penyusun yang menerapkan pendekatan nilai HPS tahun sebelumnya. Setelah ditentukan nilai HPSnya, baru dirinci dengan AHSP. Penerapan pendekatan ini pun menghasilkan nilai HPS yang terus meningkat setiap tahunnya.

Penyusunan HPS yang kurang tepat juga terjadi pada pekerjaan jasa konsultasi, khususnya pada pekerjaan jasa konsultasi untuk menyusun HPS bangunan yang secara tipikal memiliki banyak item pekerjaan. Tidak mudah untuk menghitung kebutuhan tenaga ahli jasa konsultasi untuk merencanakan atau mengawasi pekerjaan konstruksi sebanyak itu. Pendekatan yang diambil biasanya dengan persentase terhadap nilai pekerjaan konstruksi, setelah itu diuraikan menjadi biaya keahlian dan pekerjaan pendukung lainnya sesuai dengan waktu yang dibutuhkan. Namun, walaupun pendekatannya kurang

tepat, tetapi karena nilainya relatif rendah, nilai HPS setiap tahunnya tidak banyak berubah.

Kritik paling keras yang datang dari pemangku kepentingan jasa konstruksi adalah adanya anggapan nilai pekerjaan jasa konstruksi yang sebenarnya adalah jauh lebih rendah dari hasil penyusunan HPS saat ini, malahan ada yang menyatakan kurang dari 80% HPS. Hasil kajian berdasarkan hasil monitoring pelaksanaan pekerjaan jasa konstruksi selama 5 tahun dari tahun 2015 s.d. 2019 membantah pendapat ini (*Supriyatna, Sibuea, dkk. 2020*). Namun, berdasarkan hasil kajian Direktorat Pengadaan Jasa Konstruksi Ditjen Bina Konstruksi, yang datanya diperoleh dari hasil monitoring pada pelaksanaan pemilihan jasa konstruksi tahun 2020, disampaikan informasi bahwa terjadi penurunan harga penawaran yang drastis.

B. PENERAPAN PERPRES DAN PERMEN

Konsepsi pengaturan pemilihan penyedia jasa dalam Perpres PBJ 2018 sangat kuat yaitu berdasarkan pendekatan harga penawaran terendah yang responsibel. Semua penawaran dievaluasi dimulai dengan harga terendah untuk mendapatkan tiga penawar terendah yang responsibel. Selanjutnya dipersyaratkan, apabila penyedia jasa yang jadi pemenangnya memberikan tawaran yang lebih kecil dari 80% HPS maka harus memberikan jaminan pelaksanaan 5% dari Nilai HPS.

Penerapan pengaturan Perpres PJB 2018 untuk pekerjaan jasa konstruksi tidak mudah, mengingat:

1. Evaluasi penawaran harga membutuhkan keahlian yang spesifik, selain keahlian sebagai Pengelola PBJ juga perlu pengalaman penguasaan teknis sesuai dengan bidangnya. Orang yang memiliki keahlian dan pengalaman seperti ini semakin sulit diperoleh karena sudah ada pemisahan karier antara petugas teknis dengan petugas Pengelola PBJ.
2. Proses pemilihan penyedia jasa menjadi berlapis-lapis, setelah peserta pemilihan penyedia jasa lulus kualifikasi dari sisi teknis dan kemampuan dukungan permodalannya, penyedia jasa tersebut gugur karena AHSP yang

ditawarkannya dianggap tidak responsibel, misalnya AHSP yang ditawarkan tidak sesuai dengan standar harga satuan yang berlaku di lokasi pekerjaan. Ada yang beranggapan apabila HSP yang dimaksud bukan HSP major, maka persyaratan kesesuaian tersebut dapat diabaikan. Namun, rentang pemahaman terhadap HSP major kurang mengerucut sehingga evaluasi terhadap penawaran harga masih bersifat umum, tidak banyak yang melakukan AHSP.

3. Waktu yang diperlukan untuk mengevaluasi penawaran harga dengan jumlah peserta pemilihan penyedia jasa yang relatif banyak cukup lama. Jumlah peserta pemilihan bisa mencapai lebih dari 30 penyedia jasa. Jumlah paket jasa konstruksi yang ditawarkan secara nasional bisa lebih dari 1000 paket per bulan. Pada saat ini tingkat kesulitan tersebut menjadi lebih tinggi karena tidak mudah untuk membentuk Pokja Pemilihan yang memenuhi kriteria.

Untuk mengantisipasi agar tidak terjadi penumpukan pada proses evaluasi penawaran harga, Menteri PUPR merelaksasi pelaksanaan Permen PBJ 2020 di bidang jasa konstruksi, yaitu dengan hanya melakukan analisis AHSP pada penawaran harga kurang dari 80% HPS. Dalam satu dekade pelaksanaan pemilihan jasa konstruksi di Kementerian PUPR, penerapan konsep ini sangat efektif. Jarang ditemukan permasalahan yang signifikan terkait dengan penawaran harga.

Pada kegiatan tahun 2016 mulai diterapkan pendekatan pemilihan dini di Kementerian PUPR. Setiap tahun jumlah target pesertanya semakin banyak. Setiap tahun sistem pengendaliannya terus ditingkatkan. Dengan penerapan sistem monitoring yang terus semakin baik, pemetaan berbagai hambatan pelaksanaan PBJ dapat dilakukan dengan lebih baik.

Pada tahun 2019 Kementerian PUPR menerapkan reformasi kelembagaan PBJ dengan membentuk Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) dan Unit Pelaksana Teknis Pengadaan Barang/Jasa (UPTPBJ) di 34 Provinsi. Melalui reformasi kelembagaan ini, penyelenggaraan PBJ dipisahkan antar unit penanggung jawab pekerjaan dengan unit pelaksana pemilihan. Dengan adanya UKPBJ/UPTPBJ tahapan pemilihan dapat dilakukan

mendekati ketentuan sesuai dengan peraturan yang berlaku, monitoring dan evaluasi pelaksanaan dapat dilakukan dengan lebih ketat, dan permasalahan dalam penyelenggaraan pemilihan dapat dipetakan lebih lengkap dan rinci.

Perpres PBJ 2018 dan Permen PBJ 2020 tidak banyak mengatur terkait dengan kriteria harga penawaran yang wajar. Masing-masing Pokja Pemilihan mengembangkan kreativitasnya sendiri dalam pelaksanaan evaluasi kewajaran harga. Sebagian Pokja melaksanakan evaluasi sampai dengan AHSP, tetapi lebih banyak Pokja yang hanya mengevaluasi prosedur penyusunan HPSnya saja. Pelaksanaan evaluasi penawaran yang lebih detail mengakibatkan banyak peserta pemilihan yang gugur. Permasalahan yang sering terjadi adalah dalam menyikapi perbedaan harga penawaran yang signifikan yang kadang-kadang dipersoalkan sebagai tindakan yang merugikan negara. Padahal dalam proses pemilihan, perbedaan penawaran harga sangat lazim terjadi.

Dalam beberapa kasus, ditemukan kecurangan terkait dengan evaluasi kewajaran harga. Peserta pemilihan yang penawarannya relatif rendah berusaha untuk dapat mengundurkan diri tanpa sanksi tetapi mendapat keuntungan dari pengunduran dirinya tersebut. Hal ini hanya bisa terjadi apabila ada kerja sama dengan Pokja dan/atau penanggung jawab pekerjaan.

Terjadinya pelanggaran yang berulang terhadap peraturan PBJ dan/atau tidak dilaksanakannya pemberian sanksi kepada penyedia jasa yang berkinerja buruk ditengarai karena tidak adanya ketegasan dalam pemberian sanksi kepada penyedia jasa, padahal pengaturan pemberian sanksi sudah lengkap dan rinci dimuat dalam peraturan PBJ dan dokumen kontrak. Lebih jauh lagi ditengarai keengganan memberikan sanksi dalam pelaksanaan kontrak, apalagi yang menghasilkan pemutusan kontrak kerja, disebabkan adanya stigma bahwa pemutusan kontrak merupakan kegagalan dalam pengelolaan jasa konstruksi.

C. EALUASI PENAWARAN

Beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi terkait dengan pelaksanaan dan hasil evaluasi penawaran dalam pemilihan jasa konstruksi, antara lain sebagai berikut:

1. Penawaran penyedia dengan nilai < 80% HPS naik dengan tajam

Pada periode 2015 – 2019, rerata persentase jumlah penyedia jasa yang memberikan penawaran dengan nilai < 80% HPS sekitar 8,71% (*Supriyatna, Sibuea, dkk, 2020*). Pada tahun 2020 jumlah tersebut naik tajam menjadi 32% (*DPJK 2020*). Kecenderungan kenaikan jumlah penawar < 80% HPS sudah terindikasi pada periode 2015 – 2019 yaitu dari 7,3% pada tahun 2015 menjadi 11,92% pada tahun 2019 sebagaimana ditunjukkan pada diagram di bawah ini.

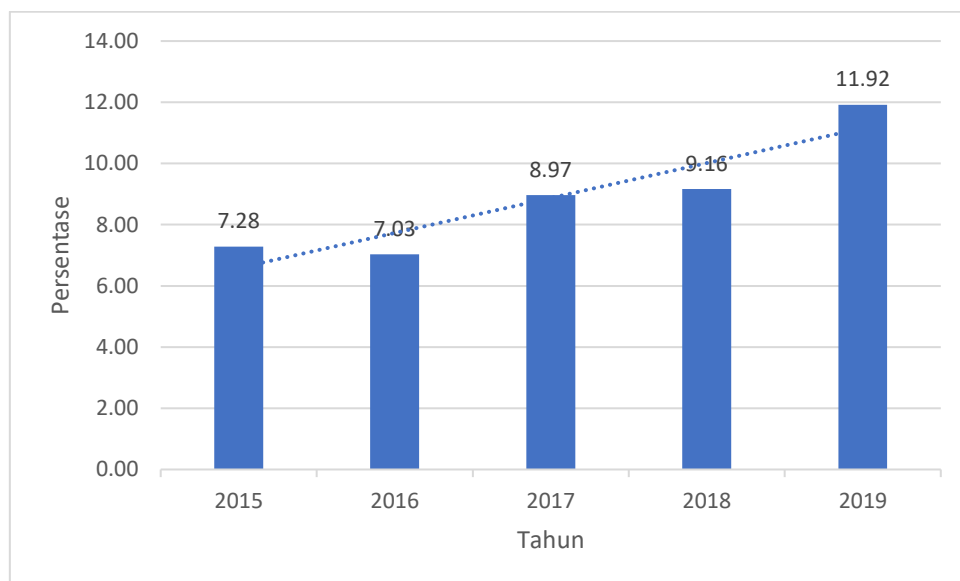


Diagram 1: Persentase Jumlah Paket Penawar < 80% HPS Tahun 2015 - 2019

2. Peningkatan jumlah penawaran < 80% HPS memerlukan penambahan waktu evaluasi yang cukup signifikan

Sebagaimana telah dibahas pada Bab II, Subbab B, berdasarkan Perpres PBJ 2018 tidak ada keterkaitan antara jumlah penawar < 80% dengan waktu evaluasi, tetapi kebutuhan waktu evaluasi dipengaruhi oleh jumlah penawar secara keseluruhan. Namun, berdasarkan Permen PBJ

2020, jumlah penawar < 80% HPS akan mempengaruhi waktu evaluasi penawaran.

Beberapa kepala Balai Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi (BP2JK) menyampaikan informasi terkait dengan kebutuhan waktu yang lebih panjang untuk mengevaluasi penawaran harga < 80% HPS karena jumlah penyedia yang menawar < 80% meningkat tajam, malahan ada paket dengan jumlah penawar di bawah 80% HPS mencapai lebih dari 80%.

3. Terjadi peningkatan persaingan semu sehingga terjadi kecenderungan penawaran yang semakin rendah

Terjadinya persaingan yang sehat adalah keadaan yang diharapkan sesuai dengan tujuan penyelenggaraan jasa konstruksi yang diamanatkan dalam UUK 2017. Namun, fenomena terjadinya peningkatan penawar < 80% HPS pada tahun 2020 yang mencapai hampir 3 kali lipat dibandingkan tahun 2019, mungkin bukan persaingan riil yang diperoleh dari peningkatan efisiensi melalui penerapan teknologi dan metode konstruksi. Peningkatan jumlah penawar < 80% HPS pada tahun 2020 seperti peristiwa terjadinya chaos (kekacauan).

Kekacauan penawaran tersebut terjadi mungkin karena pandemi Covid19 yang menimbulkan keputusan pada masyarakat khususnya pengusaha jasa konstruksi. Bagi mereka yang penting mendapatkan pekerjaan, bukan mendapatkan keuntungan usaha untuk keberlanjutan usahanya. Kecenderungan yang terjadi pada situasi kacau sebaiknya tidak dijadikan dasar untuk penetapan kebijakan untuk memperbaiki sistem.

Kekacauan penawaran yang terjadi tahun 2020 akan sangat merugikan pengembangan jasa konstruksi. Nilai tambah yang diamanatkan dalam UUK 2017 tidak akan pernah terjadi karena tidak ada keuntungan usaha yang dapat dijadikan modal pengembangan usaha. Oleh karena itu Pemerintah perlu hadir untuk mencegah kekacauan penawaran terjadi kembali pada tahun-tahun berikutnya.

4. Untuk pekerjaan jasa konstruksi dengan sumber dana PHLN tidak ada evaluasi kewajaran harga

Walaupun tanpa menerapkan evaluasi kewajaran harga, pemilihan jasa konstruksi dengan sumber dana PHLN dapat menghasilkan penyedia jasa yang baik. Namun situasinya tidak selalu dapat disamakan. Dalam proses pemilihan jasa konstruksi dari sumber dana PHLN banyak pihak yang terlibat. Penyedia jasa yang berminat menjadi peserta pemilihan pun sejak awal pendaftaran sudah mengukur diri atas peluang yang dihadapinya dan tingkat risiko pelaksanaan kontrak yang akan dihadapinya. Pengawasan yang ketat dan ketegasan pemberian sanksi yang tegas telah memberikan pembelajaran kepada penyedia jasa konstruksi nasional yang ingin bersaing pada paket PHLN.

D. PENERAPAN HPS DALAM PELAKSANAAN KONTRAK

Salah satu hasil terpenting dari evaluasi kewajaran harga adalah ditemukannya harga timpang dalam penawaran harga. Harga timpang tersebut tidak boleh diubah dalam kontrak selama volume pekerjaan yang dilaksanakan tidak berubah. Permasalahan terjadi ketika volume pekerjaan berubah, tetapi dalam pelaksanaan tetap menggunakan harga timpang dalam penawaran tersebut, yang seharusnya menggunakan harga yang disepakati melalui proses negosiasi kontrak.

Dalam beberapa pekerjaan jasa konstruksi, terjadi beberapa kasus terkait dengan pengusulan harga timpang ini. Pertama, penyedia jasa dengan sengaja mengusulkan harga timpang untuk merendahkan harga penawaran agar dapat bersaing memenangkan pemilihan jasa. Sesuai dengan peraturan PBJ hal tersebut diperkenankan selama seluruh penawaran masih responsibel. Kedua, harga timpang sengaja diusulkan pada volume pekerjaan yang kecil dengan modus pada waktu pelaksanaan kontrak diupayakan untuk menambah volume pekerjaan tersebut. Ketiga, harga timpang sengaja diusulkan pada volume yang besar untuk merendahkan harga penawaran, tetapi pada saat pelaksanaan kontrak item pekerjaan dengan harga timpang tersebut diubah dengan item pekerjaan baru dengan berbagai alasan. Belajar dari pengalaman

ini, evaluasi kewajaran harga perlu dilakukan khususnya terkait dengan pemeriksaan harga timpang.

E. KINERJA PENYEDIA DENGAN NILAI KONTRAK DI BAWAH 80% HPS

Diasumsikan bahwa penyusunan HPS telah dilaksanakan dengan keahlian dan didukung dengan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila penyedia jasa yang melaksanakan kontrak dengan nilai kontrak $< 80\%$ HPS maka besar kemungkinan yang bersangkutan akan menghadapi permasalahan di lapangan. Oleh karena itu, perlu dikaji kinerja penyedia jasa yang bersangkutan dalam pelaksanaan kontraknya.

Dalam penerapan rumusan sebab akibat di atas perlu memperhatikan kenyataan yang sering terjadi dalam pelaksanaan kontrak:

1. Masih banyak penyedia jasa dengan nilai kontrak $> 80\%$ HPS yang kinerjanya kurang baik.
2. Masih ada pengguna jasa yang menyembunyikan kinerja buruk penyedia jasa yang telah digunakannya.

Perlu disepakati sebelumnya bagaimana hubungan antara penyusunan HPS dengan hasil penilaian kinerja penyedia jasa dalam pelaksanaan kontrak dengan nilai kontrak $< 80\%$ HPS. Hubungan yang dimaksud antara lain:

- Apabila hasilnya ternyata berkinerja baik, maka ada kekurangtepatan dalam penyusunan HPS. Begitu pun sebaliknya, apabila kinerjanya kurang baik maka penyusunan HPS dianggap sudah benar.
- Apabila hasilnya menunjukkan jumlah yang seimbang antara yang berkinerja baik dengan berkinerja kurang, apa yang perlu dilakukan dengan penyusunan HPS.
- Apabila jumlah sampling yang diambil tidak dapat mewakili populasi, apakah rumusan sebab akibat tersebut tetap berlaku.

Perumusan kesepakatan sebab akibat tersebut perlu dilakukan agar hasil pengkajian ke lapangan dapat dimanfaatkan untuk pembinaan pengembangan usaha jasa konstruksi nasional.

III. PERUMUSAN MASALAH

Beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Hasil penyusunan HPS untuk pekerjaan sejenis masih sangat beragam
2. Penegakan hukum dan sanksi dalam penerapan Perpres PBJ 2018 dan Permen PBJ 2020 kurang efektif
3. Proses evaluasi penawaran dalam pemilihan jasa konstruksi memerlukan waktu yang lebih panjang
4. Pengendalian harga timpang
5. Kinerja penyedia jasa dengan nilai kontrak < 80% HPS dalam pelaksanaan kontrak.

IV. ALTERNATIF SOLUSI

A. PENYEPAHAMAN HARGA PENAWARAN SENDIRI

Hasil penyusunan HPS telah dimanfaatkan berbagai pihak pemangku kepentingan. Penanggung jawab kegiatan menggunakannya untuk mempersiapkan sumber daya yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan, Kelompok Kerja Pemilihan untuk mengevaluasi kewajaran penawaran harga dari peserta pemilihan, dan aparat pemeriksa keuangan untuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber keuangan.

Pihak yang secara tidak langsung berhubungan dengan pelaksanaan kegiatan akan bertanya-tanya apabila ditemukan adanya perbedaan yang signifikan atas hasil penyusunan HPS pada pekerjaan yang setara. Solusi alternatif untuk lebih menyeragamkan hasil penyusunan HPS ditunjukkan melalui tabel analisis berikut.

Tabel 1: Analisis SWOT Penyusunan HPS

INTERNAL EKSTERNAL	KEKUATAN	KELEMAHAN
	• NSPK AHSP tersedia • Data base HPS tersedia	• Informasi hasil AHSP tidak dipublikasikan
PELUANG • Banyak pihak memerlukan HPS	• Peningkatan pengelolaan data base AHSP dan HPS • Penegakan penggunaan NSPK untuk meningkatkan kualitas HPS	• Peningkatan partisipasi pemanfaat HPS untuk peningkatan kualitas penyusunan HPS • Setelah selesai proses pemilihan, AHSP HPS perlu dibuka kepada peserta untuk pembelajaran
TANTANGAN • Hasil penyusunan HPS masih diperdebatkan	• Peningkatan pemanfaatan data base dalam penyusunan HPS • Data base HPS kegiatan yang sudah terkontrak perlu dipublikasikan secara reguler	• Peningkatan publikasi gradasi hasil penyusunan HPS • AHSP HPS paket dengan nilai kontrak <80% HPS perlu dipublikasikan

B. RESPON PENYEDIA TERHADAP HARGA PENAWARAN SENDIRI

Kebijakan pemaketan tahunan pada periode tahun 2015 – 2019 terfokus pada kelompok usaha Menengah dan Kecil yaitu sebesar 98% dibandingkan pada kelompok Besar yang hanya sebesar 2 %. Pada tahun 2020 kebijakan pemaketan tersebut mengalami sedikit perubahan, yaitu sebagian paket kualifikasi Menengah dialokasikan ke kelompok Besar, yaitu yang semula pangsa kelompok besar hanya 2% menjadi 13%. Perubahan ini terjadi untuk menangani proyek strategis nasional dalam rangka mempercepat penyediaan infrastruktur untuk mendukung kegiatan perekonomian nasional. Sebaran pemaketan tahunan periode 2015-2019 dibandingkan dengan tahun 2020 ditunjukkan pada diagram berikut.

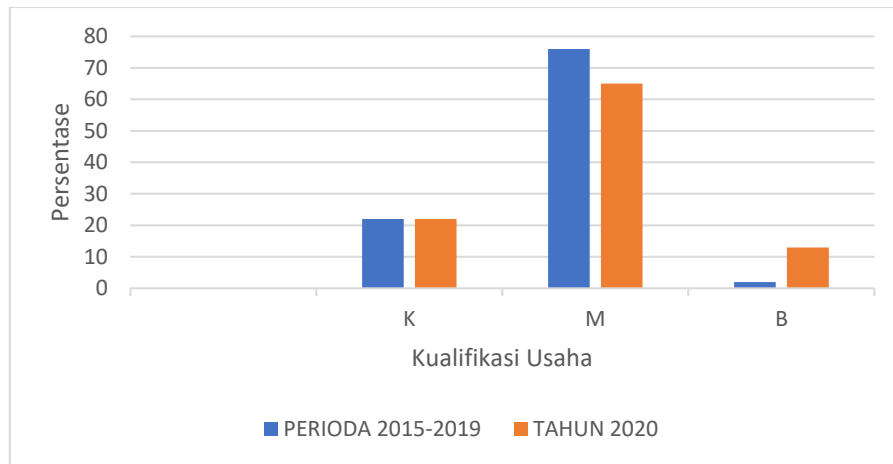


Diagram 2: Jumlah Paket Tahunan Periode 2015-2019 Vs Tahun 2020

Respon penyedia jasa terhadap hasil penyusunan HPS pada periode 2015-2019 rata-rata 91,90% dengan dinamika perubahan respon setiap tahun sebagaimana ditunjukkan pada diagram berikut.

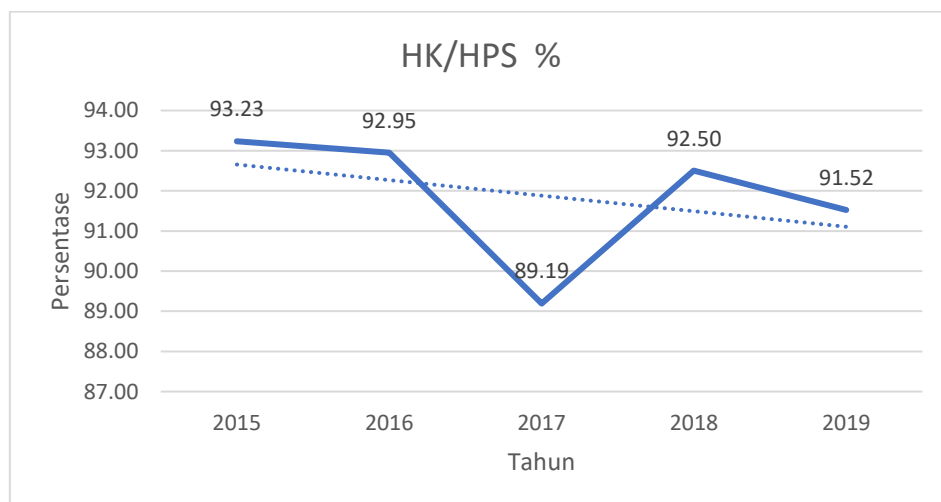


Diagram 3: Tingkat Penawaran Penyedia Jasa terhadap HPS Periode 2015 – 2019

Program pembangunan infrastruktur menjadi prioritas pemerintah, dan anggarannya meningkat dengan tajam. Pertumbuhan nilai kontrak di Kementerian PUPR sebesar 14% atau hampir 3 kali lipat dibandingkan pertumbuhan ekonomi nasional periode 2015 – 2019. Oleh karena itu sejak tahun 2016 perhatian masyarakat terhadap penyelenggaraan jasa konstruksi semakin tinggi. Pada tahun 2016 Menteri PUPR dalam berbagai kesempatan pertemuan dengan jajarannya, termasuk langsung turun ke masing-masing

jajaran direktorat jenderal untuk melaksanakan penajaman penyusunan program. Pada tahun 2017 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melaksanakan kajian komprehensif terhadap penyelenggaraan konstruksi di salah satu direktorat jenderal. Pada tahun 2019 Menteri PUPR melaksanakan reformasi kelembagaan PBJ di Kementerian PUPR. Serangkaian kegiatan dan perubahan kebijakan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan PBJ di Kementerian PUPR mempengaruhi respons penyedia jasa dalam memberikan penawaran dalam proses pemilihan penyedia jasa.

Pada saat tulisan ini disusun, belum ada informasi respon penyedia jasa terhadap hasil penyusunan HPS 2020.

Untuk mendapatkan figure secara keseluruhan terkait dengan dampak hasil penyusunan HPS terhadap proses evaluasi penawaran harga, perlu dilakukan pendataan penyelenggaraan pemilihan jasa konstruksi, antara lain sebagai berikut:

1. Jumlah peserta pemilihan jasa konstruksi (PJK) pada setiap paket. Data ini diperlukan untuk memetakan perubahan rerata jumlah peserta pemilihan per paket. Yang selanjutnya dapat dibandingkan dengan jumlah personil pengelola PBJ sehingga dapat diketahui beban tugas setiap pengelola PBJ.
2. Jumlah peserta yang menawar dengan harga kurang dari 80% HPS. Data ini diperlukan apabila tidak ada perubahan peraturan terhadap Perpres dan Permen PBJ yang saat ini diberlakukan.
3. Harga usulan pemenang urutan 3 atau urutan terakhir yang diusulkan. Data ini diperlukan untuk memetakan apabila yang diusulkan lebih rendah dari urutan 3 maka diperlukan waktu untuk mengevaluasi penawaran yang jumlahnya lebih banyak.
4. Persentase urutan pertama yang diusulkan untuk penawaran lebih kecil 80% HPS (misalnya yang diusulkan urutan ke 3 dari 12 peserta dengan penawaran kurang dari 80% HPS, maka persentase urutannya 25%, dan apabila yang diusulkan urutan ke 12, maka persentase urutannya 100%). Data ini diperlukan apabila tidak ada perubahan peraturan terhadap Perpres dan Permen PBJ yang saat ini diberlakukan.
5. Jumlah pekerjaan utama pada setiap paket

6. Data yang terkait dengan harga timpang, yaitu:
 - Jumlah paket yang memiliki harga timpang pada pekerjaan utamanya
 - Jumlah pekerjaan utama yang harganya timpang
 - Jumlah pekerjaan utama yang memiliki harga satuan pekerjaan timpang
 - Jumlah satuan pekerjaan yang harganya timpang.
7. Waktu rencana dan realisasi pemilihan penyedia jasa. Data ini diperlukan untuk mendukung analisis mengapa terjadi perubahan waktu pemilihan dikaitkan dengan hasil pemetaan jumlah penawaran.
8. Status kegagalan proses PJK untuk paket tersebut (diisi 0 untuk tidak ada kegagalan, 1 untuk satu kali kegagalan, 2 untuk kegagalan lebih dari 1 kali)
9. Jumlah total paket yang dilelangkan (tidak harus sama dengan data yang diambil di atas) dan jumlah total paket lelang dini (tidak harus sama dengan jumlah lelang dini yang dilaporkan di atas)

C. RESPON TERHADAP PELAKSANAAN KONTRAK JASA KONSTRUKSI

Penyerapan pelaksanaan kontrak tidak terkait langsung dengan HPS. Besar kecilnya tingkat penyerapan tidak langsung menunjukkan kecukupan/kecukupan HPS. Namun, HPS yang tidak mencukupi berpengaruh terhadap keinginan penyedia untuk menyerap dana yang tersedia dalam kontrak.

Secara keseluruhan rerata penyerapan kontrak pada periode 2015-2019 sebesar 87,60 % dengan kecenderungan menurun sebagaimana ditunjukkan pada diagram berikut.

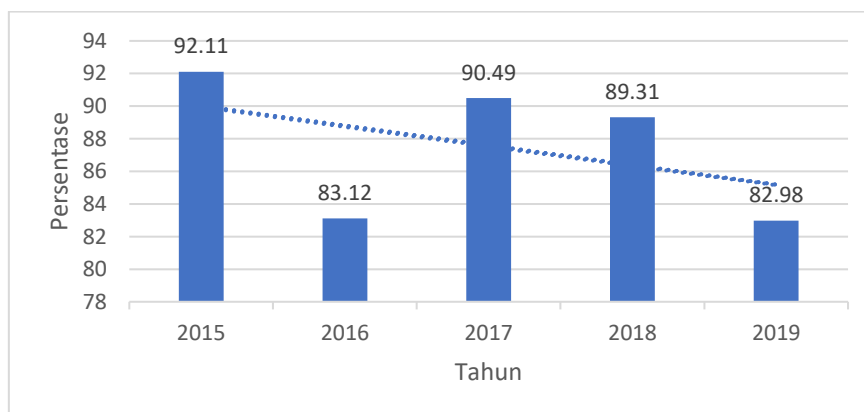


Diagram 4: Respon Tingkat Penyerapan terhadap Alokasi Anggaran 2015 – 2019

Secara rasional diharapkan semakin tinggi respon penyedia jasa terhadap HPS semakin tinggi terjadinya penyerapan anggaran pelaksanaan kontrak. Motivasi penyedia jasa untuk menyelesaikan pekerjaan seharusnya semakin tinggi ketika harga kontrak membaik. Namun berdasarkan data yang berhasil dikumpulkan, ternyata hubungan sebab akibat tersebut tidak selalu sesuai dengan hubungan rasional tersebut.

Dalam diagram (penyerapan) terjadi perubahan tingkat penyerapan pada tahun 2016 dan 2019 yang menunjukkan penurunan yang sangat tajam. Dalam Diagram 3 ditunjukkan pada tahun 2015 dan 2017, dan 2018 respon penyedia jasa terhadap HPS sangat baik yaitu $> 90\%$. Perbedaan respon tersebut menunjukkan tidak ada hubungan langsung antara HPS dengan tingkat penyerapan, atau dengan kata lain peningkatan kualitas HPS tidak terkait langsung dengan peningkatan motivasi penyedia jasa dalam penyerapan anggaran pelaksanaan kontrak. Respon terhadap HPS terkait dengan persaingan untuk mendapatkan pekerjaan yang sering kali tidak rasional, sedangkan respon penyerapan dalam pelaksanaan kontrak terkait dengan tingkat pengendalian kontrak.

Respon terhadap HPS pada tahun 2017 menurun tajam, tetapi respon penyerapan pada tahun tersebut cenderung naik. Pada tahun 2018 baik respon terhadap HPS maupun respon penyerapan kontrak menunjukkan kenaikan. Artinya penurunan respon terhadap HPS yang terjadi dari tahun 2016 dan 2017 direspon penyedia jasa dengan positif pada pelaksanaan kontrak 2016 sampai 2018. Walaupun terjadi kecenderungan penurunan respon pada tahun 2019, tetapi tingkat penurunan responnya jauh berbeda. Tingkat respon penyerapan pada tahun 2019 sangat tertekan. Hal ini mungkin terkait dengan dimulainya penerapan 9 strategi pencegahan fraud di Kementerian PUPR termasuk reformasi kelembagaan PBJ.

Berdasarkan analisis perbandingan keterkaitan kedua respon penyedia jasa terhadap HPS dan tingkat penyerapan tersebut, secara keseluruhan pada periode 2015 – 2019, rerata tingkat respon terhadap HPS sebesar 91,90 % dan respon penyerapan sebesar 88%. Kedua respon tersebut menunjukkan pendekatan terhadap rerata dari 80% sampai dengan 100%.

Anggaran awal tahun 2020 sebesar Rp. 120,2 T. Dalam perjalanan anggaran tersebut disesuaikan untuk pembiayaan penanganan pandemi Covid19, yaitu terpangkas sebesar Rp. 44,58 T menjadi 75,63 T. Selanjutnya terjadi lagi penambahan anggaran untuk menangani kegiatan strategis berbantuan luar negeri dan pemulihan ekonomi nasional sehingga anggaran menjadi Rp. 85,70 T. Penyerapan pelaksanaan kontrak 2020 s.d tanggal 28 Desember 2020 sebesar 92,30%.

Respon penyerapan yang relatif tinggi dibandingkan dengan dengan respon terhadap HPS yang sangat tinggi untuk penawaran di bawah 80% HPS, menunjukkan anomali keterkaitan prospektif usaha jasa konstruksi dengan kedisiplinan dalam pelaksanaan kontrak.

Informasi kualitas pelaksanaan kontrak disampaikan oleh beberapa pananggung jawab pekerjaan yang menyatakan untuk pekerjaan yang dilaksanakan oleh penyedia jasa dengan nilai kontrak < 80% HPS memerlukan pengawasan yang lebih ketat untuk mencapai kualitas dan progress sesuai dengan yang telah direncanakan.

Agar dapat memetakan kinerja pelaksanaan kontrak oleh penyedia jasa, ke depan dapat dilakukan pendataan, antara lain sebagai berikut:

1. Jumlah addendum kontrak selain penambahan harga kontrak.
2. Jumlah addendum harga kontrak
3. Nilai Harga Kontrak Akhir
4. Rencana dan realisasi waktu pelaksanaan kontrak pada awal kontrak
5. Tingkat pengawasan pelaksanaan kontrak

D. DUKUNGAN PENGATURAN PENGADAAN JASA KONSTRUKSI

Pengaturan pengadaan jasa konstruksi yang berlaku saat ini belum secara tegas apa yang harus dilakukan oleh Pokja Pemilihan dalam mengevaluasi penawaran, khususnya dalam evaluasi penawaran harga. Perpres mewajibkan evaluasi penawaran harga dilakukan kepada seluruh

peserta pemilihan, sedangkan Permen difokuskan pada peserta yang menyampaikan penawaran < 80% HPS.

Sebaiknya ke depan ada penyerasian pengaturan, yaitu seluruh penawaran harga dievaluasi dengan kriteria tertentu. Kriteria untuk pemilihan jasa konstruksi diatur oleh Menteri PUPR sebagai pembina jasa konstruksi. Beberapa kriteria yang dapat dipertimbangkan antara lain sebagai berikut:

1. Penawaran di bawah 80% digugurkan dengan pertimbangan untuk mencegah penawaran yang anomali, khususnya yang sering terjadi pada situasi kekacauan.
2. Pemeriksaan penawaran harga difokuskan pada aspek:
 - Koreksi aritmatik, sudah dilaksanakan dengan efektif.
 - Penetapan pekerjaan utama (major), sudah dilaksanakan tetapi belum dikaitkan dengan kewajaran harga penawaran,
 - Harga satuan timpang, sudah dilaksanakan tetapi belum dikaitkan dengan kewajaran harga penawaran.
 - Apabila terdapat harga satuan timpang untuk harga satuan pekerjaan < 80% hasil AHSP, yang menyebabkan penawaran pada pekerjaan utama < 80% HPS pada pekerjaan utama tersebut maka peserta tersebut digugurkan, belum dilaksanakan.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

1. Pemilihan penyedia jasa konstruksi mengikuti Perpres 16 Tahun 2018 dan Permen PUPR 14 Tahun 2020
2. Penyusunan HPS merupakan bagian dari perencanaan, hasilnya akan berbeda dengan realisasi pelaksanaan kontrak.
3. Harga pekerjaan jasa konstruksi yang ditawarkan kepada penyedia jasa ditetapkan maksimal sebesar HPS yang ditetapkan penanggung jawab pekerjaan.

4. Penyusunan HPS dilakukan secara keahlian dan menggunakan data yang dapat dipertanggungjawabkan.
5. Titik nilai batas penawaran 80% terhadap HPS terdapat di Perpres dan Permen dengan tujuan yang berbeda, yaitu:
 - Dalam Perpres dimaksudkan untuk penambahan nilai jaminan pelaksanaan bagi penawar < 80% HPS
 - Dalam Permen, selain untuk menambahkan nilai jaminan pelaksanaan juga untuk evaluasi kewajaran harga bagi penawar < 80% HPS
6. Baik dalam Perpres dan maupun Permen menganggap penyedia jasa dengan penawaran < 80% HPS memiliki risiko yang lebih besar terkait dengan penyelesaian pekerjaan jasa konstruksi.
7. Metode AHSP masih beragam walaupun sudah ada pedoman penyusunan HPS.
8. Adanya kecenderungan hasil penyusunan HPS naik setiap tahun dengan tingkat kenaikan tertentu yang relatif seragam.
9. Rekrutmen anggota Pokja yang berkualitas semakin sulit.
10. Pelaksanaan reformasi kelembagaan PBJ di Kementerian PUPR meningkatkan kualitas pengelolaan PBJ.
11. Waktu yang diperlukan untuk mengevaluasi harga penawaran semakin panjang.
12. Perbedaan pandangan terhadap kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi kewajaran harga masih besar dan masih terjadi penyimpangan dalam penerapannya.
13. Penegakan sanksi tidak tegas sehingga terjadi pelanggaran berulang dalam pelaksanaan kontrak .
14. Dinamika penawaran < 80% HPS pada periode 2015 – 2019 masih bersifat normal karena < 20% sesuai dengan kriteria dalam Perpres PBJ dan Permen PBJ. dan malahan secara rata-rata masih di bawah 10%
15. Penawaran < 80% HPS pada tahun 2020 bersifat anomali karena > 20%, dan malahan besarnya hampir 3 kali lipat dari tahun sebelumnya. Persaingan penawaran harga dalam situasi anomali bersifat semu.

16. Kinerja penyedia jasa dalam pelaksanaan kontrak dengan nilai kontrak < 80% HPS relatif sulit untuk menetapkan titik batas kewajaran penawaran harga, karena tidak ada kaitan langsung antara keduanya.
17. Harga timpang perlu dievaluasi dalam penawaran dan dikendalikan dalam pelaksanaan kontrak.
18. Penerimaan terhadap HSP timpang yang ditawarkan penyedia merupakan pembagian risiko tinggi antara pengguna jasa dengan penyedia jasa. Risiko tinggi sebaiknya dibatasi pada titik batas nilai tertentu yang dapat diterima semua pihak terkait dengan penyelenggaraan jasa konstruksi.
19. Pengaturan disusun dalam rangka membangun kesepahaman atas kriteria yang perlu digunakan dalam penyelenggaraan jasa konstruksi meliputi input, proses dan produk.
20. Respon dari pemangku kepentingan dalam kondisi normal dapat digunakan sebagai alat validasi terhadap suatu produk pengaturan/kebijakan.
21. Respon penyedia jasa terhadap hasil penyusunan HPS melalui tingkat penawaran harga dalam proses pemilihan jasa konstruksi di Kementerian PUPR tahun 2015-2019 sebesar 91,90%.
22. Respon penyedia melalui tingkat penyerapan anggaran dalam pelaksanaan kontrak jasa konstruksi di Kementerian PUPR tahun 2015 – 2019 sebesar 88%, sedangkan pada tahun 2020 s.d. tanggal 28 Desember 2020 sebesar 93,20%.
23. Respon penyedia jasa baik terhadap proses perencanaan maupun proses pelaksanaan terkait dengan penggunaan anggaran jasa konstruksi berada pada tingkat 88% - 93%, atau berada di atas titik batas yang ditetapkan dalam Perpres dan Permen tentang PBJ yaitu di atas 80%.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan dari hasil analisis terhadap penyelenggaraan pengadaan jasa konstruksi di Kementerian PUPR pada periode 2015 – 2019 dan mencermati terjadinya anomali respon penyedia jasa terhadap HPS dan tingkat penyerapan pada pelaksanaan kontrak, khususnya dalam

penyelenggaraan jasa konstruksi pada tahun 2020, maka direkomendasikan dilakukan pengaturan terhadap pengguguran bagi penyedia jasa yang menyampaikan penawaran < 80% HPS dan yang menyampaikan harga satuan timpang yang menyebabkan nilai pekerjaan utama < 80% HPS untuk pekerjaan utama tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.
3. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
4. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No 28 Tahun 2016 tentang Pedoman Analisis Harga Satuan Pekerjaan Bidang Pekerjaan Umum.
5. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2020 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi melalui Penyedia.
6. Yaya Supriyatna, Poltak Sibuea dkk. Kajian Responsibilitas Nilai Kontrak Pekerjaan Jasa Konstruksi 2015 – 2019, Jakarta, 2020.
7. Paparan Direktorat Penyediaan Jasa Konstruksi dalam Rapat Pembahasan Penawaran Harga, Jakarta, Desember 2020.