

EKSPLORASI PRAKTEK SISTEM PENGADAAN KONSTRUKSI OLEH PEMERINTAH DAERAH DI MALUKU UTARA

Moch Husnullah Pangeran

Program Studi Teknik Sipil, Fakultas Teknik
Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Ternate
Jl. KH Ahmad Dahlan, Kelurahan Sasa Kecamatan Kota Ternate Selatan, Ternate
husnullah_pangeran@yahoo.com

ABSTRAK

Sistem pengadaan berperan penting dalam pengembangan industri konstruksi. Khususnya di negara-negara berkembang, pengadaan konstruksi oleh pemerintah umumnya mengambil proporsi yang signifikan. Adanya banyak alternatif membuat pemilihan jalur pengadaan yang tepat menjadi sangat krusial. Owner atau klien dapat memilih untuk menggabungkan seluruh proses pembangunan atau membaginya sesuai tahapan tertentu untuk mendapatkan hasil yang paling efisien. Pilihan sistem pengadaan yang kurang tepat akan mengarahkan proyek kepada kegagalan. Makalah ini membahas praktek sistem pengadaan konstruksi oleh Pemerintah Daerah (Pemda) di Maluku Utara. Gambaran diperoleh melalui survey kepada unit-unit pengadaan Pemda provinsi dan kabupaten/kota di Maluku Utara untuk mengetahui sistem pengadaan yang telah dipraktekkan dan kinerjanya. Survey mengindikasikan para profesional pengadaan Pemda di Maluku Utara lebih mengenal sistem pengadaan terpisah (*Design-Bid-Build*). Sistem pengadaan terintegrasi (*Design-Build dan Turn-key*) belum dikenal dengan baik, bahkan tidak ada pengetahuan sama sekali. Meskipun belum signifikan, sistem manajemen konstruksi sudah dipraktekkan, terutama pada proyek bangunan gedung. Terkecuali kinerja biaya yang tidak berbeda jauh dengan sistem pengadaan terpisah, para profesional pengadaan Pemda di Maluku Utara mengklaim bahwa sistem pengadaan manajemen konstruksi memberikan kinerja proyek lebih baik dalam hal waktu dan kualitas (pengecualian untuk kualitas hasil disain yang dibutuhkan oleh owner).

Kata kunci: sistem pengadaan, proyek konstruksi, pemerintah daerah, maluku utara

ABSTRAK

Procurement system plays an important role in the development of construction industry. Particularly in developing countries, procurement of construction project organized by the government generally takes a significant proportion. There are many alternatives of project delivery options makes the selection of appropriate procurement route is crucial. Owner or client may choose to integrate the entire development process or divide it in accordance with certain stages of the project to get the most efficient result. By choosing improper procurement system will bring the project to the failure. This paper discusses the practice of construction procurement system by the Local Government (LG) in North Maluku. A questionnaire based survey was conducted to the provincial/regency/municipal procurement units in North Maluku, to explore the current practice of procurement system and its performance. The survey indicates the LG procurement professionals in North Maluku more familiar with the separate procurement system (Design-Bid-Build). The integrated system (i.e. Design-Build and Turn-key) is not well known, even no knowledge at all. Although not significant, the construction management system has been put into practice, especially in building projects. With the exception of cost performance that not much different with separate system, the surveyed LG procurement professionals claimed that the construction management system provide better project performance in terms of time and quality (exception for the quality of design needed by the owner).

Keywords : *procurement system, construction project, local government*

PENDAHULUAN

Sistem pengadaan (*procurement system*) berperan penting dalam pengembangan industri konstruksi. Khususnya di negara-negara berkembang, pengadaan konstruksi yang diselenggarakan oleh pemerintah (*public construction*) pada umumnya memberikan proporsi yang signifikan dari total pengadaan konstruksi secara keseluruhan. Dalam hal ini Pemerintah dapat memainkan peran penting dalam memfasilitasi pengadaan konstruksi, baik dalam konteks pembangunan ekonomi nasional maupun dalam ekonomi global. Sebagaimana dikemukakan oleh Pautz, et, al (2003), semua itu dapat diwujudkan melalui penerapan sistem pengadaan yang adil, setara, transparan, kompetitif dan biaya yang efektif sehingga dapat memungkinkan tercapainya tujuan pembangunan berkelanjutan termasuk pengembangan industri konstruksi; pemahaman yang jelas tentang proses-proses dan metode pengadaan dan cara pengelolaannya; serta standar-standar berbasis kinerja yang memfasilitasi inovasi.

International Commission on Building (CIB W92) mendefinisikan pengadaan sebagai "...a strategy to satisfy client's development and/or operational needs with respect to the provision of constructed facilities for a discrete life cycle" (Masterman, 2002). Dalam konteks ini pembangunan (konstruksi) biasanya merupakan investasi bagi pemilik (owner), baik secara individual, perusahaan swasta atau instansi pemerintah). Karena investasi didorong oleh permintaan pasar atau kebutuhan yang dirasakan harus dipenuhi secara tepat waktu, maka produk konstruksi diharapkan dapat memenuhi tujuan yang ditetapkan oleh owner dan sesuai dengan peraturan-peraturan terkait. Dikarenakan owner akan memperoleh produk sebagaimana dijanjikan di dalam kontrak, maka sangat bijaksana jika setiap owner memiliki pemahaman yang jelas tentang proses pengadaan untuk mempertahankan kontrol terhadap ketepatan waktu, biaya dan kualitas jika konstruksi telah selesai (Boswell dan Walker, 2004).

Sistem pengadaan dapat menjadi sarana utama untuk menciptakan pra-kondisi dalam mencapai tujuan-tujuan proyek. Dari perspektif owner, tersedianya banyak alternatif *project delivery* membuat pemilihan metode pengadaan yang sesuai dengan kebutuhan

proyek menjadi sangat krusial. Owner atau klien dapat memilih untuk menggabungkan seluruh proses pembangunan atau membaginya sesuai dengan tahapan-tahapan tertentu untuk mendapatkan hasil yang paling efisien dalam pelaksanaannya. Pilihan sistem pengadaan yang kurang tepat pada umumnya akan mengarahkan proyek kepada kegagalan dan ketidakpuasan klien Pendekatan sistematis dan realistis dalam pemilihan sistem pengadaan terbaik menjadi penting untuk keberhasilan proyek dan untuk mencapai tujuan akhir klien (Ratnasabapathy dan Rameezdeen, 2007).

Sebagaimana didefinisikan oleh Trauner Consulting Services (2007), sistem pengadaan proyek (*project delivery system*) merujuk kepada keseluruhan proses dimana proyek dirancang (*designed*), dibangun (*constructed*), dan/atau dipelihara (*maintained*). Terutama di sektor pemerintah, umumnya menggunakan sistem *design-bid-build* yang memisahkan jasa disain dan konstruksi. Namun dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah telah mulai bereksperimen dengan metode alternatif untuk meningkatkan kecepatan dan efisiensi proses pengadaan proyek. Sistem alternatif yang lebih dekat ke pendekatan terintegrasi (*integrated project delivery*) ini umumnya sangat disukai di sektor swasta. Adapun Masterman (2002) mengkategorikan sistem pengadaan konstruksi ke dalam: (1) sistem pengadaan terpisah (*separated procurement system*) yang merupakan sistem konvensional di mana implementasi proyek yang meliputi perencanaan dan pembangunan berada di bawah tanggungjawab organisasi yang berbeda seperti konsultan perencana dan kontraktor, sementara klien adalah semua anggota dari tim proyek yang menangani dan bertanggungjawab untuk pendanaan dan pengoperasian fasilitas; (2) Sistem pengadaan terintegrasi (*integrated procurement systems*), di mana satu organisasi (biasanya, tapi tidak selalu adalah kontraktor) bertanggungjawab untuk kegiatan disain dan konstruksi, antara lain design build dan turnkey; dan (3) Sistem pengadaan yang diorientasikan pada pengelolaan (*management-orientated procurement systems*), di mana pengelolaan proyek dilakukan oleh sebuah organisasi yang bekerja dengan desainer dan konsultan lain untuk menghasilkan desain dan mengelola operasi fisik yang dilakukan oleh kontraktor, misalnya *construction management contract*.

Diuraikan dalam banyak literatur (misal: Rowlinson, 1999; Masterman, 2002; Trauner Consulting Services, 2007), sistem-sistem pengadaan tersebut mempunyai kelebihan dan kekurangan, yang tentunya akan menjadi pertimbangan bagi klien dalam membuat pilihan terbaik. Sejumlah studi (misal: Masterman dan Gameson, 1994; Thomas Ng, et, al, 2002; Hashim, et, al, 2006) juga menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor spesifik yang dapat mempengaruhi para klien dalam memilih sistem pengadaan yang sesuai. Dengan menghambil kasus Provinsi Maluku Utara, studi ini menginvestigasi sejauh mana sistem-sistem pengadaan tersebut telah dipraktekkan dan bagaimana kinerjanya dalam pengadaan konstruksi oleh Pemerintah Daerah di Provinsi Maluku Utara.

METODE

Angket kuisioner digunakan dalam studi ini untuk mengumpulkan data tertulis dari sumber data atau responden. Studi juga melibatkan wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) untuk memperkaya data/informasi sebagai pengembangan dari data yang diperoleh dari angket kuisioner.

Pemilihan sampel instansi terkait dalam penelitian ini dilakukan dengan cara *purposive sampling* (pemilihan sampel secara sengaja berdasarkan pertimbangan tertentu). Dalam hal ini *purposive sampling* dilakukan dengan cara mengambil subyek bukan didasarkan atas strata atau random, melainkan didasarkan atas adanya tujuan tertentu. Teknik ini biasanya dilakukan karena beberapa pertimbangan, misalnya alasan keterbatasan waktu, tenaga dan dana sehingga tidak memungkinkan untuk mengambil sampel dalam jumlah yang besar dan jauh (Arikunto, 2006).

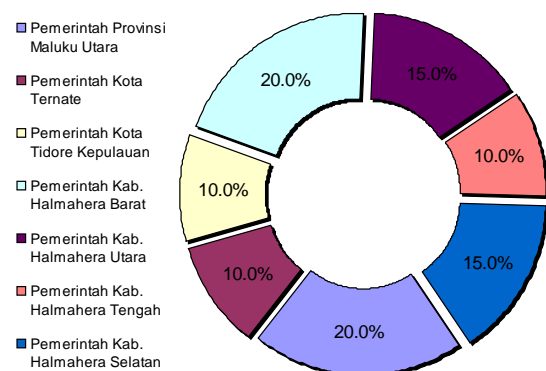
Secara ringkas, target responden yang akan disurvei/wawancara dalam studi ini adalah klien industri konstruksi yang dibatasi pada klien Pemda. Klien Pemda direpresentasikan oleh individu-individu (yang saat ini sedang menjabat) dan mereka yang pernah menjabat sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) pada instansi-instansi teknis dilingkungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Maluku Utara, yaitu: Dinas Pekerjaan Umum (atau nama lain tapi mempunyai tugas pokok dan fungsi sejenis); Dinas Perhubungan (difokuskan pada bidang

yang menangani proyek-proyek infrastruktur transportasi seperti pelabuhan laut, pelabuhan udara dan terminal); dan Dinas lain yang akan disesuaikan dengan kebutuhan survey di lapangan.

Studi juga menerapkan Focused Group Discussion (FGD) untuk mengeksplorasi secara lebih mendalam mengenai berbagai isu dan permasalahan dalam praktek sistem pengadaan konstruksi oleh Pemda di Provinsi Maluku Utara. Peserta FGD berasal dari stakeholder industri konstruksi di Provinsi Maluku Utara yang lebih luas daripada responden yang di survey/wawancara, antara lain: Pejabat pengadaan di instansi-instansi Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota (dipilih secara acak dari responden yang telah disurvei/wawancara sebelumnya, serta menurut kesediaan bersangkutan untuk berpartisipasi dalam kegiatan FGD); Pengurus asosiasi perusahaan dan profesi konstruksi; Pengurus LPJK Provinsi; dan Akademisi/pakar Perguruan Tinggi setempat.

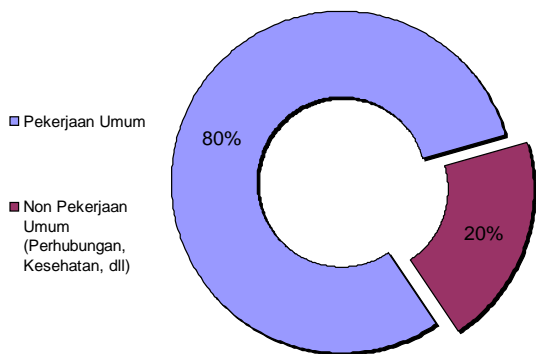
HASIL DAN PEMBAHASAN

Survey menggunakan kuisioner dan wawancara dilakukan dalam kurun waktu bulan Juni sampai dengan Juli 2013. Survey dilakukan di Kota Sofifi (Ibukota Provinsi Maluku Utara), Kota Ternate, Kota Tidore Kepulauan, Kota Jailolo (Ibukota Kab. Halmahera Barat), Kota Tobelo (Ibukota Kab. Halmahera Utara), Kota Weda (Ibukota Kab. Halmahera Tengah), dan Kota Labuha (Ibukota Kab. Halmahera Selatan). Survey melibatkan sebanyak 20 responden di tujuh wilayah administrasi pemerintahan di Provinsi Maluku Utara, dengan komposisi sebagaimana tersaji pada grafik di Gambar 1.



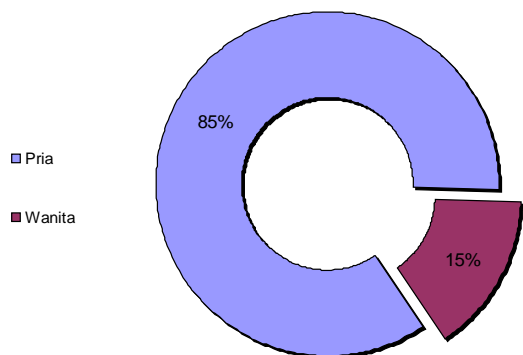
Gambar 1. Distribusi responden menurut wilayah administrasi pemerintahan

Seperti yang terlihat, jumlah responden yang disurvei terbanyak berasal dari instansi-instansi pemerintahan di Provinsi Maluku Utara dan Kab. Halmahera Barat. Adapun jika dilihat dari asal instansi di mana para responden bertugas didominasi oleh dinas ke-PU (Pekerjaan Umum)-an, sementara lainnya berasal dari instansi/dinas non PU seperti perhubungan, kesehatan, dll. Secara grafis, Gambar 2. memperlihatkan distribusi responden yang disurvei menurut asal instansi tempat mereka bekerja.



Gambar 2. Distribusi responden menurut asal instansi

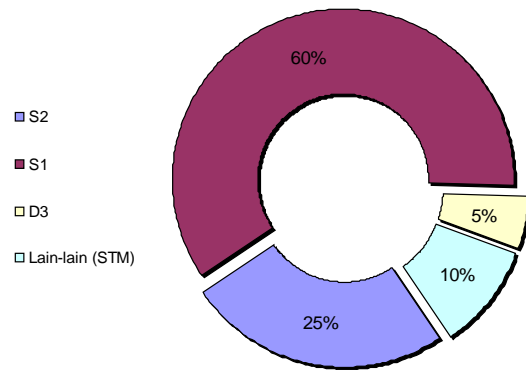
Dari 20 responden yang disurvei, didominasi oleh laki-laki sebanyak 17 orang, sementara perempuan sebanyak 3 orang. Gambar 3 menyajikan distribusi responden yang disurvei menurut jenis kelamin.



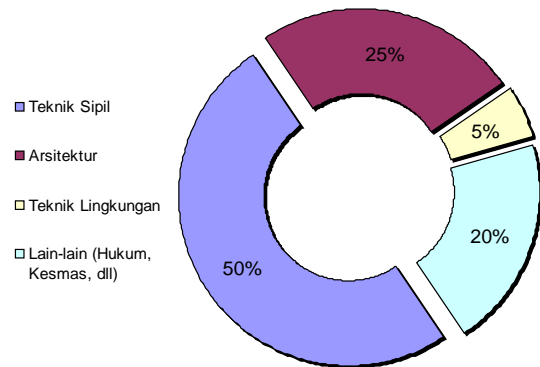
Gambar 3. Distribusi responden menurut jenis kelamin

Lebih dari 50 persen responden berlatar belakang pendidikan sarjana (S1), disusul pendidikan pascasarjana (S2) dengan jumlah yang boleh dikatakan cukup signifikan, dibanding mereka yang berlatar belakang pendidikan diploma (D3) atau yang hanya

setingkat SLTA. Adapun jika dilihat dari latar belakang disiplin ilmu para responden, dapat dikatakan cukup beragam, yakni Teknik Sipil, Arsitektur, Teknik Lingkungan, Hukum, Kesehatan Masyarakat, dll. Secara grafis, Gambar 4 dan 5 menyajikan distribusi responden menurut latar belakang pendidikan terakhir dan disiplin ilmu.

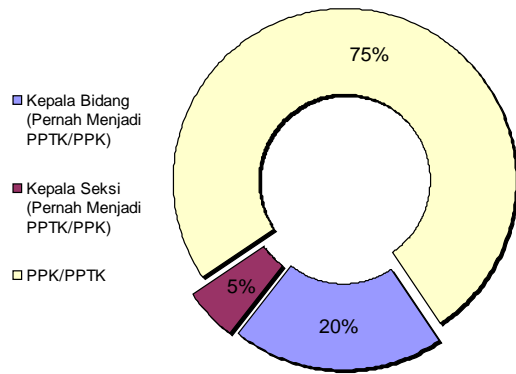


Gambar 4. Distribusi responden menurut latar belakang pendidikan terakhir



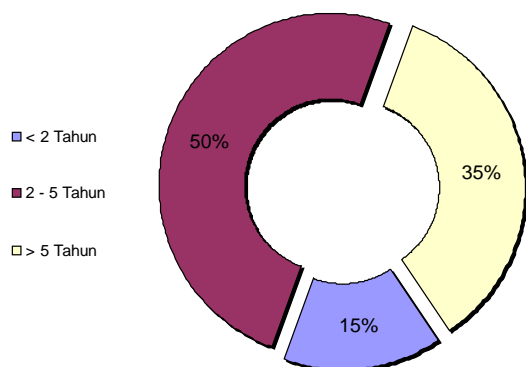
Gambar 5. Distribusi responden menurut latar belakang keilmuan

Sesuai yang direncanakan sebelumnya, survey menargetkan responden yang merupakan pejabat pengadaan (PPK/PPTK) atau mereka yang pernah menjabat posisi tersebut. Secara umum, rencana tersebut dapat diwujudkan mengacu pada hasil survey yang menunjukkan bahwa sebagian besar responden adalah mereka yang saat ini sedang menjabat posisi PPK/PPTK. Meskipun sebagian yang lain saat ini menjabat sebagai Kepala Bidang dan Kepala Seksi, akan tetapi terkonfirmasi bahwa mereka sebelumnya pernah menjabat sebagai PPK/PPTK. Secara grafis dapat dilihat pada Gambar 6.



Gambar 6. Distribusi responden menurut posisi atau jabatan saat ini

Sebagian besar responden menyampaikan bahwa mereka memiliki pengalaman sebagai pejabat pengadaan (direpresentasikan dengan PPK/PPTK) antara 2 (dua) hingga 5 (lima) tahun. Hal ini dapat dimaklumi mengingat jabatan PPK/PPTK bersifat sementara mengacu pada kemungkinan sewaktu-waktu mereka dapat dipromosikan pada jabatan struktural yang lebih tinggi. Meskipun demikian sebagian responden juga mengaku pernah menjabat sebagai PPK/PPTK lebih dari 5 (lima) tahun. Secara grafis, distribusi responden menurut pengalaman (kerja) sebagai pejabat pengadaan dapat dilihat pada gambar 7.



Gambar 7. Distribusi responden menurut pengalaman menjabat sebagai pejabat pengadaan

Sebagaimana tersaji pada Tabel 1, proyek gedung diklaim sebagai proyek yang sangat sering ditangani, disusul proyek infrastruktur transportasi, serta proyek bangunan air. Namun secara keseluruhan proyek infrastruktur jalan merupakan jenis

proyek yang paling mendominasi yang ditangani oleh para responden yang disurvei. Adapun proyek bangunan pabrik (atau sejenisnya) dan pembangkit listrik & jaringan tidak memperoleh klaim sama sekali. Hal ini dapat dimaklumi karena semua responden dalam survey (sementara) ini baru mencakup responden dari Pemda, dan belum menyentuh sektor swasta.

Tabel 1. Jenis proyek konstruksi yang ditangani responden

Jenis Proyek Konstruksi	Persentase Respon (<i>response rate</i>)				
	A	B	C	D	E
Gedung (kantor, RS, sekolah, pasar, dll)	40%	10%	10%	5%	35%
Infrastruktur transportasi (jalan, jembatan, pelabuhan, bandara, dll)	30%	35%	5%	–	30%
Pabrik (atau sejenisnya)	–	–	–	–	100%
Pembangkit listrik & jaringan	–	–	–	–	100%
Bangunan air (bendungan, irigasi, dll)	15%	20%	5%	10%	50%

- A. Sangat sering (*semua proyek*)
- B. Sering (*sebagian besar*)
- C. Kadang-kadang (*kurang dari setengah*)
- D. Jarang (*sebagian kecil*)
- E. Sangat Jarang (*tidak pernah*)

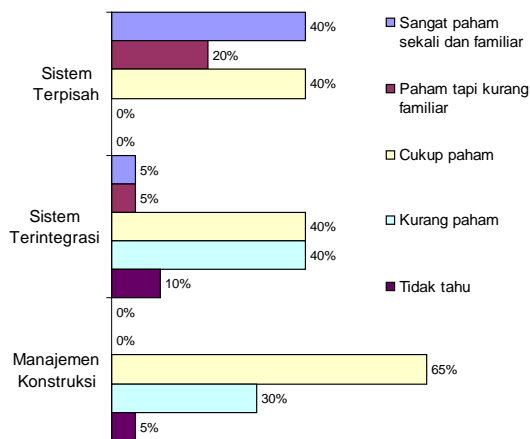
Focused Group Discussion

Kegiatan FGD di selenggarakan di Kota Ternate pada Hari Rabu, 26 Juni 2013. Peserta FGD sebanyak 10 orang yang terdiri dari peneliti, nara sumber nasional, PPTK/PPK dari sejumlah instansi di Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten di Maluku Utara, Asosiasi Profesi, perwakilan Perguruan Tinggi setempat, dan LPJK Provinsi Maluku Utara.

Pemahaman Konsep Sistem Pengadaan

Studi ini berupaya mengetahui sejauh mana pengetahuan dan pemahaman para klien terhadap sistem-sistem pengadaan yang tersedia untuk proyek konstruksi. Terlihat pada Gambar 8, hasil survey mengindikasikan bahwa para responden lebih mengenal sistem pengadaan terpisah yang dikenal dengan Design-Bid-Build (DBB).

Dikatakan demikian karena tidak ada satu pun responden yang mengklaim kekurang-pahaman, atau bahkan ketidak-tahuan mengenai sistem pengadaan ini. Sebaliknya untuk sistem pengadaan terintegrasi (sering diasosiasikan dengan Design-Build dan Turn-key), meskipun segelintir kecil reponden mengklaim memahaminya dengan baik, secara keseluruhan mereka kurang mengenal dengan baik, bahkan tidak mempunyai pengetahuan sama sekali tentang sistem pengadaan ini. Demikian pula untuk sistem pengadaan manajemen (konstruksi), para responden diindikasikan kurang mengenalinya dengan baik meskipun sebagian besar klaim yang diajukan para respnden adalah cukup paham (jawaban ini sejatinya merupakan pilihan yang netral untuk mengatasi keraguan atau keyakinan mengenai sebuah isu).

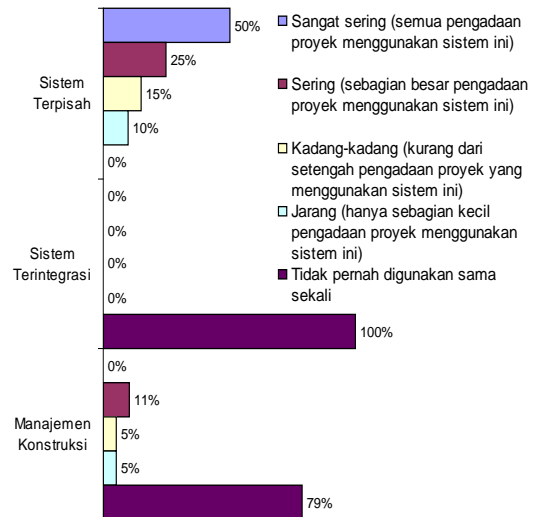


Gambar 8. Pemahaman responden terhadap konsep sistem pengadaan

Praktek Sistem Pengadaan

Studi juga berupaya mengetahui sejauh mana sistem-sistem pengadaan yang tersedia dan dikenali telah diterapkan dalam pengadaan proyek konstruksi. Pertanyaan ini mengabaikan (tidak memasukkan) para responden yang mengklaim tidak mengetahui sama sekali konsep sistem-sistem pengadaan tertentu pada uraian sebelumnya. Sebagaimana tersaji pada Gambar 9, setengah dari responden (total 20 responden) menyatakan bahwa sistem terpisah sangat sering diterapkan pada proyek-proyek di instansi mereka; atau secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa sistem pengadaan terpisah sudah umum dipraktekkan dalam pengadaan proyek konstruksi di Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota di Maluku Utara,

jika mempertimbangkan respon “sering” yang diberikan oleh para responden. Sebaliknya untuk sistem pengadaan terintegrasi, semua responden (total 18 responden) menyatakan tidak pernah digunakan sama sekali. Tidak demikian untuk sistem pengadaan manajemen (konstruksi) di mana dari total 19 responden, 21 persen diantaranya menyatakan pernah diterapkan.



Gambar 9. Praktek sistem pengadaan di lingkungan instansi responden

Studi mengidentifikasi alasan-alasan atau faktor yang mendorong sehingga sistem pengadaan terintegrasi “jarang” atau “tidak pernah” digunakan adalah: 1) sistem pembayaran sesuai Perpres 54/2010 tentang Barang/Jasa Pemerintah dan perubahan-perubahannya adalah dibayar sesuai dengan presentasi pekerjaan yang sudah dikerjakan; 2) proyek pemerintah pada umumnya belum pernah ada kontrak turnkey meskipun sudah diatur di dalam Perpres 54/2010 dan perubahan-perubahannya; 3) sistem DB tidak digunakan untuk menghindari monopoli dalam pekerjaan; 4) tidak adanya pengetahuan mengenai sistem pengadaan terintegrasi; 5) badan-badan usaha jasa konstruksi di daerah masih terpisah antara konsultan perencana dengan konstruksi; 6) masih kurangnya pengalaman dan kemampuan penyedia jasa lokal (kontraktor dan konsultan), baik dari segi dukungan pendanaan, tenaga ahli, maupun peralatan; dan 7) keterbatasan sumberdaya, baik di pihak owner maupun di pihak kontraktor (penyedia jasa).

Adapun alasan-alasan atau faktor yang mendorong sehingga sistem pengadaan manajemen (konstruksi) “jarang” atau “tidak pernah” digunakan adalah:

- 1) kecenderungan di lapangan bahwa tidak pernah lebih dari satu kegiatan/pekerjaan konstruksi digabungkan, mengacu pada sementara pandangan bahwa perencanaan adalah perencanaan, pengawasan adalah pengawasan – owner melaksanakan pekerjaan berdasarkan hasil perencanaan (*engineering estimate*, EE), kemudian sesuai dana yang tersedia, owner membuat *owner estimate* (OE) dengan harga pasar sesuai Perpres, di mana pekerjaan Pengawasan dibuat kontrak tersendiri;
- 2) pandangan bahwa sistem MK cenderung/lebih cocok untuk pekerjaan dengan skala besar dan kompleks dan memerlukan kontraktor dengan kemampuan spesialis;
- 3) jarangya paket pekerjaan tertentu dan khusus yang membutuhkan jasa konsultan MK;
- 4) anggaran proyek konstruksi di Kabupaten pada umumnya bernilai kecil sehingga penggunaan konsultan MK dirasa tidak begitu relevan;
- 5) konsultan MK di daerah sangat kurang/bahkan tidak ada yang bergerak di bidang MK; dan
- 6) pengawasan proyek umumnya dilakukan staf dinas (lebih bersifat pembinaan kepada pegawai (PNS maupun tenaga honorer).

Kinerja Proyek Menurut Sistem Pengadaan

Berdasarkan kepada pengalaman para responden yang disurvei, studi mengeksplorasi lebih jauh mengenai sejauh mana kinerja dari proyek konstruksi yang pengadaannya menggunakan sistem pengadaan tertentu (yang pernah diptaktekkan). Sebagaimana tersaji pada Tabel 2, terkecuali untuk indikator kinerja biaya (yaitu tidak berbeda jauh kinerjanya antara sistem pengadaan terpisah dan manajemen konstruksi), secara umum para responden mengklaim bahwa sistem pengadaan manajemen (konstruksi) memberikan kinerja proyek lebih baik dalam hal waktu dan kualitas/mutu (pengecualian untuk kualitas hasil disain yang dibutuhkan oleh owner).

Tabel 2. Kinerja proyek menurut sistem pengadaan yang digunakan

No	Indikator Kinerja	DBB	MK
	(Sangat Signifikan) → 5 (Tidak Signifikan) → 1		
A Biaya			
1	Biaya aktual proyek keseluruhan (yang diperuntukkan bagi pengadaan, disain dan konstruksi) sesuai dengan yang direncanakan/ diprediksikan oleh owner/ klien, bahkan lebih rendah	3.6	3.5
2	Biaya aktual konstruksi sesuai kontrak, bahkan lebih rendah (tidak ada CCO yang berimplikasi pada penambahan biaya dari nilai kontrak awal)	3.4	3.0
B Waktu			
1	Waktu proyek keseluruhan (yang diperuntukkan bagi tahapan pengadaan, disain dan konstruksi) sesuai dgn yang direncanakan/ diprediksikan oleh owner/klien, bahkan lebih cepat/singkat	4.1	4.5
2	Waktu penyelesaian konstruksi sesuai jadwal dalam kontrak, bahkan lebih cepat/singkat	4.2	4.5
C Kualitas/Mutu			
1	Hasil disain sesuai dengan yang dibutuhkan oleh owner/klien	4.3	4.3
2	Hasil konstruksi sesuai dengan spesifikasi yang tentukan	4.3	4.5
3	Bangunan dapat beroperasi dan berfungsi sebagaimana mestinya dalam kurun waktu yang telah direncanakan	4.3	4.5

Keterangan:

Sistem Pengadaan Terintegrasi tidak dimasukkan karena belum pernah dipraktekkan
Jumlah responden: Sistem Terpisah/DBB (n=20);
Manajemen Konstruksi/MK (n=4)

Isu Strategis

Kegiatan FGD sanggup mengelaborasi sejumlah permasalahan dalam praktek sistem pengadaan konstruksi saat ini oleh Pemda di Provinsi Maluku Utara, yang dapat dirangkum dalam empat isu strategis.

Keempat isu strategis tersebut yaitu: 1) lemahnya manajemen pengetahuan untuk mendorong praktek sistem pengadaan konstruksi yang inovatif; 2) kurang memadainya manual sistem pengadaan konstruksi terutama sistem pengadaan terintegrasi; 3) kurangnya ketersediaan dan kapasitas penyedia jasa konstruksi, khususnya untuk sistem pengadaan terintegrasi, baik dari segi dukungan pendanaan, tenaga ahli, maupun peralatan; dan 4) perspektif penegakan hukum jasa konstruksi untuk melindungi kepastian hukum bagi semua pihak dalam pengadaan konstruksi.

Lemahnya manajemen pengetahuan dapat membuat jalan untuk menuju kepada sistem pengadaan konstruksi yang inovatif akan tidak mudah. Secara ringkas, manajemen Pengetahuan (*knowledge management*) adalah kumpulan perangkat, teknik, dan strategi untuk mempertahankan, menganalisis, mengorganisasi, meningkatkan, dan membagikan pengertian dan pengalaman. Pengertian dan pengalaman semacam itu terbangun atas pengetahuan, baik yang terwujudkan dalam seorang individu atau yang melekat di dalam proses dan aplikasi nyata suatu organisasi. Manajemen pengetahuan biasanya dikaitkan dengan tujuan organisasi semisal untuk mencapai suatu hasil tertentu seperti pengetahuan bersama, peningkatan kinerja, keunggulan kompetitif, atau tingkat inovasi yang lebih tinggi. Setiap individu memiliki kapasitas pengetahuan dan pengalaman yang berbeda, sehingga pendekatan pemecahan dan pengambilan keputusan masalah juga dapat berbeda (Ogunlana, et, al, 2002).

Mekipun tidak terlalu signifikan, “terlalu banyaknya desentralisasi dalam sistem pengadaan (tidak ada unit pengadaan terintegrasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas)” dinilai “cukup penting” oleh profesional pengadaan di Provinsi Maluku Utara, untuk diperhatikan sebagai salah satu faktor yang menghambat dalam penerapan sistem pengadaan konstruksi yang inovatif. Hal ini sejatinya tidak perlu dipermasalahkan jika masing-masing entitas di dalam Pemda dapat memahami dengan baik tugas, pokok dan fungsinya masing-masing. Akan tetapi pada kenyataannya (yang tidak terhindarkan), entitas-entitas di dalam organisasi Pemda dapat beroperasi sesuai dengan jalur komando dan pengendalian yang berbeda, dan dalam kasus

keduanya tidak cocok maka akan berlawanan dengan semangat untuk melakukan inovasi. Sebagaimana organisasi Pemerintah (termasuk Pemda), pada umumnya terdiri dari entitas-entitas organisasi yang sangat kompleks dan besar, serta meliputi sistem-sistem berjenjang yang saling terhubung. Ukuran dan kompleksitas tersebut dapat menghasilkan faktor-faktor yang menghambat proses inovasi dalam praktek pengadaan, seperti misalnya, kesenjangan pengetahuan dan keterampilan antara entitas yang satu dengan yang lain atau di dalam entitas sendiri sehingga sulit membangun sebuah kesamaan pandangan sehubungan dengan masalah-masalah yang dirasakan, pendekatan dan solusi, serta kesulitan dalam membangun komunikasi yang efektif.

Seperti yang diakui oleh para responden bahwa dialog dan komunikasi belum berjalan sebagaimana mestinya. Kurangnya dialog antara berbagai entitas dalam organisasi Pemda, baik secara horisontal maupun vertikal, serta antara kelompok-kelompok profesional yang berbeda (dalam satu entitas) juga dapat menghambat inovasi. Dalam kondisi seperti ini, seorang pejabat atau profesional yang berbeda mungkin tidak mau menerima gagasan orang lain, bahkan jika keduanya berbagi status profesional yang sama (misalnya, Kepala Bidang A dan B dalam suatu Dinas). Sementara di lain pihak masalahnya mungkin semakin diperburuk dikarenakan permasalahan yang sepele, sebagai misal, staf biasa meskipun memiliki kemampuan memadai (kurang dianggap) hanya karena persoalan hierarki jabatan. Oleh karena itu, beralasan jika studi menemukan bahwa “kurangnya komunikasi dan transfer pengetahuan antar pihak yang berkepentingan membuat sistem apapun yang diterapkan tidak mendorong kinerja sesuai harapan” dinilai penting untuk diperhatikan.

Para profesional pengadaan Pemda di Provinsi Maluku Utara selaku klien dalam sistem pengadaan konstruksi terindikasi “Perpres Minded”. Hal ini memiliki pengertian bahwa pemahaman para profesional pengadaan Pemda di Provinsi Maluku Utara dalam mengelola pengadaan proyek konstruksi lebih cenderung pada bagaimana membayar para penyedia jasa “*how to pay the contractor/consultant*” dengan berusaha mematuhi segala prosedur yang telah ditetapkan demi

menghindari konsekuensi-konsekuensi tertentu jika dilanggar, dibanding “*how to deliver the project*”. Pandangan tersebut tentu tidak dapat disalahkan sepenuhnya karena dalam kenyataannya Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (sebagaimana telah direvisi menjadi Perpres No. 70 Tahun 2012) memang untuk pengadaan secara umum yang tidak membahas sistem-sistem pengadaan (konstruksi) secara komprehensif dan mendetail. Adapun sistem pengadaan manajemen (konstruksi) yang telah dipraktekkan di Maluku Utara (meskipun belum signifikan), terutama pada proyek bangunan gedung, tidak lepas dari keberadaan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 45/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Pembangunan Bangunan Gedung Negara.

Terlebih untuk sistem pengadaan terintegrasi, harus disadari belum tersedia manual atau petunjuk teknis yang memadai untuk dijadikan pijakan bagi para profesional pengadaan Pemda. Pembahasan mengenai konsep sistem pengadaan ini di dalam UU No. 18/1999, PP No. 29/2010, maupun Perpres No. 54/2010 dan perubahannya, di rasakan belum terlalu memadai untuk dapat dipahami dengan mudah apalagi diterapkan dengan baik. Sementara dibanding sistem pengadaan yang lain, sistem pengadaan terintegrasi relatif lebih kompleks. Hal ini dikarenakan keberhasilan sistem pengadaan terintegrasi memerlukan model komunikasi dengan kualitas terbaik di antara para pihak, baik owner, konsultan milik owner maupun kontraktor utama. Dalam hal ini peran manajer proyek di sisi owner sebelum pemenang tender diperoleh adalah sangat krusial (BC Construction Association, 2012).

Salah satu kekhasan dalam sistem pengadaan terintegrasi dan sistem manajemen konstruksi adalah melibatkan lebih dari satu (bahkan bisa banyak) penyedia jasa pelaksanaan konstruksi dalam satu proyek. Untuk alasan ini, banyak profesional pengadaan konstruksi Pemda yang berpartisipasi dalam studi menunjuk “kurangnya penyedia jasa lokal yang berkualifikasi dan berkompeten untuk mendorong penerapan sistem pengadaan inovatif” sebagai salah satu permasalahan.

Operasi pengadaan (proyek) konstruksi di daerah seringkali tidak lepas dari interferensi (campur tangan) politik (lokal). Alih-alih inovatif, kolaborasi politik dan

birokrasi sejak tahapan pengembangan konsep proyek, menghasilkan metode delivery proyek yang lebih disesuaikan dengan kepentingan daripada metode yang paling sesuai (*appropriate*) menurut kriteria-kriteria tertentu. Pembahasan mengenai hal ini dengan para responden (studi ini) terkesan hati-hati karena dianggap sensitif, tetapi tidak dapat dipungkiri telah menjadi konsumsi publik melalui publikasi-publikasi di berbagai media di daerah. Maka cukup beralasan jika isu ini sejatinya masih dapat diperdebatkan.

Studi mengindikasikan bahwa permasalahan dalam upaya mendorong praktek pengadaan konstruksi yang inovatif tidak semata berada di sisi owner (unit pengadaan Pemda), tetapi stakeholder pengadaan konstruksi secara lebih luas, terutama badan-badan pengawas (BPK, BPKP, dll) dan unit-unit penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, dll). Sejatinya, tujuan utama dari proses penegakan hukum adalah memberikan jaminan terlaksananya keadilan dan perlindungan terhadap harkat martabat manusia, ketertiban, ketentraman dan kepastian hukum sesuai dengan UUD 1945. Dalam konteks penyelenggaraan dan pengadaan jasa konstruksi, tidak dapat dipungkiri banyak penyimpangan yang terjadi sehingga menjerat berbagai pihak dalam kasus hukum, baik owner maupun penyedia jasa. Namun sejumlah partisipan studi juga menunjuk regulasi yang belum sinkron dengan praktek di lapangan, mengakibatkan pada sejumlah kasus ditengarai telah terjadi kriminalisasi kegiatan konstruksi.

Di tengah ketidakpastian hukum seperti ini telah membuat kebanyakan profesional pengadaan Pemda menjadi penghindar risiko (*risk eversion*) dengan berpegang pada praktek-praktek umum yang sudah lumrah, dibanding mencoba berinovasi tetapi di bawah ancaman “melanggar” peraturan.

Sebagai ilustrasi, para profesional pengadaan lebih memilih untuk menempatkan prioritas pada sistem pengadaan terpisah karena selain familiar juga sudah umum dipahami oleh seluruh stakeholder pengadaan konstruksi termasuk para pengawas/pemeriksa dan penegak hukum. Adapun untuk sistem pengadaan terintegrasi, pemahaman literatur menunjukkan bahwa sistem ini dapat berbiaya tinggi (*costly*) dalam penyiapannya (belum termasuk kemungkinan-kemungkinan harga

hasil negosiasi yang bisa lebih mahal atau lebih murah), dan belum tentu dipersepsikan sama oleh para pengawas/pemeriksa dan penegak hukum.

SIMPULAN DAN SARAN

Studi mengindikasikan bahwa para profesional pengadaan Pemda di Provinsi Maluku Utara lebih mengenal sistem pengadaan terpisah yang dikenal dengan Design-Bid-Build (DBB). Sementara untuk sistem pengadaan terintegrasi (yang disering diasosiasikan dengan Design-Build dan Turn-key), meskipun sebagian kecil profesional pengadaan mengklaim memahaminya dengan baik, secara keseluruhan mereka kurang mengenal dengan baik, bahkan tidak mempunyai pengetahuan sama sekali tentang sistem pengadaan ini. Demikian pula untuk sistem pengadaan manajemen (konstruksi), diindikasikan kurang dikenali dan dipahami dengan baik.

Secara praktek, sistem pengadaan terpisah sudah umum dipraktekkan dalam pengadaan proyek konstruksi di Pemda Provinsi dan Kabupaten di Maluku Utara. Sementara untuk sistem pengadaan terintegrasi belum pernah diterapkan sama sekali. Meskipun belum signifikan, sistem pengadaan manajemen konstruksi sudah dipraktekkan, terutama pada proyek bangunan gedung. Terkecuali untuk indikator kinerja biaya (tidak berbeda jauh antara sistem pengadaan terpisah dan manajemen konstruksi), secara umum para profesional pengadaan Pemda di Maluku Utara mengklaim bahwa sistem pengadaan manajemen (konstruksi) memberikan kinerja proyek lebih baik dalam hal waktu dan kualitas (pengecualian untuk kualitas hasil disain yang dibutuhkan oleh owner).

Studi mengidentifikasi bahwa berbagai permasalahan yang dialami dalam praktek sistem pengadaan konstruksi saat ini oleh unit-unit pengadaan Pemda provinsi dan kabupaten/kota di Maluku Utara dapat dirangkum dalam 4 (empat) isu strategis, yaitu: 1) lemahnya manajemen pengetahuan untuk mendorong praktek sistem pengadaan konstruksi yang inovatif; 2) kurang memadainya manual sistem pengadaan konstruksi terutama sistem pengadaan terintegrasi; 3) kurangnya ketersediaan dan kapasitas penyedia jasa konstruksi, khususnya untuk sistem pengadaan terintegrasi, baik dari

segi dukungan pendanaan, tenaga ahli, maupun peralatan; dan 4) perspektif penegakan hukum jasa konstruksi untuk melindungi kepastian hukum bagi semua pihak dalam pengadaan konstruksi.

Terkait isu-isu strategis sebagaimana tersebut di atas, studi merekomendasikan hal-hal berikut:

Pertama, perlunya suatu pusat pengetahuan (knowledge center) untuk memfasilitasi komunikasi dan berbagi pengetahuan antar pihak dalam sistem pengadaan konstruksi, yang pada gilirannya dapat mengantarkan kepada suatu best practices sistem pengadaan konstruksi di Pemda;

Kedua, perlunya pengaturan tersendiri (lebih solid dan komprehensif) mengenai sistem pengadaan konstruksi yang diturunkan dari UUK dan PP, dengan substansi yang lebih spesifik dari Perpres tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, serta pengembangan pedoman-pedoman (guidelines) atau petunjuk teknis yang lebih operasional mengenai jenis-jenis, standar-standar dan prosedur sistem pengadaan konstruksi terutama sistem pengadaan terintegrasi;

Ketiga, perlunya kebijakan yang mendorong peningkatan penerapan sistem manajemen konstruksi yang lebih luas untuk menjadi sarana melatih penyedia jasa pelaksanaan konstruksi skala kecil dan menengah generalis menjadi penyedia jasa pelaksanaan konstruksi spesialis; dan

Keempat, perlunya penataan kembali regulasi pengadaan konstruksi untuk menghindari pelanggaran hukum, disertai panduan yang jelas untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang berkepentingan.

UCAPAN TERIMAKASIH

Riset ini terselenggara dengan dukungan pendanaan dari Badan Pembinaan Konstruksi (sekarang Direktorat Jenderal Bina Konstruksi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat), melalui kegiatan Kajian Studi Konstruksi Tahun 2013 bekerja sama dengan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Provinsi (LPJKP) Maluku Utara dan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, berdasarkan Kontrak Nomor: No. KU.0803/PPK.SATLPJK/KP/V/17 tanggal 16 Mei 2013.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, S. (2006). *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Boswell, P. dan Walker, L. (2004), "Procurement and Process Design", FIDIC and Lorna Walker Consulting Ltd, Geneva, London.
- Hashim, M., Li, M.C.Y., Yin, N.G., Hooi, N.S., Heng, S.M., Yong, T.L. (2006). *Factors Influencing The Selection of Procurement Systems By Clients*, Proceedings of The International Conference on Construction Industry, Padang, Indonesia.
- Masterman, J.W.E (2002). *Introduction to Building Procurement Systems*, 2nd Edition, E & FN Spon, London.
- Masterman, J.W.E., dan Gameson, R.N. (1994). *Client Characteristics and Needs in Relation to Their Selection of Building Procurement Systems*, CIB W92, Procurement Systems East Meets West Symposium Publication (No. 175), Hongkong.
- Ogunlana, S., Siddiqui, Z., Yisa, S., Olomolaiye, P. (2002). *Factors and procedures used in matching project managers to construction projects in Bangkok*, International Journal of Project Management, Vol. 20, 385-400.
- Pautz, M., Watermeyer, R.B., Jacquet, A.C. (2003). *Public construction procurement in a global economy*, Proceedings of Knowledge Construction Joint International Symposium of CIB Working Commissions, Singapore.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 45/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Pembangunan Bangunan Gedung Negara
- Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Konstruksi
- Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- Ratnasabapathy, S. dan Rameezdeen, R. (2007). *A Decision Support System for the Selection of Best Procurement System in Construction*, Built-Environment, 7 (2), 43-53.
- Rowlinson, S. and McDermott, P. (1999). *Procurement systems: A guide to best practice in construction*. E and FN Spon, London.
- S. Thomas Ng, S., Luu, D.T., dan Chen, S.E. (2002). *Decision Criteria and Their Subjectivity In Construction Procurement Selection*, The Australian Journal of Construction Economics and Building, 2 (1), 70-80.
- Turner, A. (1990). *Building Procurement*, Macmillan Education Ltd, London.
- Undang-undang No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi