

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 PENDAHULUAN

Bab ini berisi kajian pustaka yang diambil dari beberapa sumber tertulis seperti buku referensi, penelitian-penelitian terdahulu, dan jurnal-jurnal yang berhubungan dengan topik penelitian ini.

Pada Sub bab 2.2 akan dibahas teori-teori yang menjadi landasan penelitian ini, yaitu penyelenggaraan konstruksi. Pada Sub bab 2.3 akan dijabarkan mengenai pengertian pengadaan, Sub bab 2.4 berisi teori-teori mengenai proses pengadaan jasa konstruksi, 2.5 kriteria pemilihan kontraktor, dan Sub bab 2.6 berisi penelitian yang relevan , dan sub bab 2.7 berisi ringkasan dari studi pustaka yang telah dijabarkan.

2.2 PENYELENGGARAAN KONSTRUKSI

Saat ini, industri konstruksi telah merasuki semua bidang kehidupan manusia, dan sifat keragaman tersebut dicerminkan pula dalam proyek-proyeknya¹¹. Industri konstruksi dalam garis besarnya dapat dibagi menjadi empat bagian berdasarkan jenis-jenis pekerjaan dan rancangan yang berbeda-beda yaitu¹²

- a. Konstruksi pemukiman (*residential construction*)
- b. Konstruksi bangunan gedung (*building construction*)
- c. Konstruksi rekayasa berat (*heavy engineering construction*)
- d. Konstruksi industri (*industrial construction*)

Konstruksi adalah merupakan pembangunan yang tidak semata-mata pada pelaksanaan pembangunan fisiknya saja, akan tetapi mencakup arti sistem pembangunan secara utuh dan lengkap¹³.

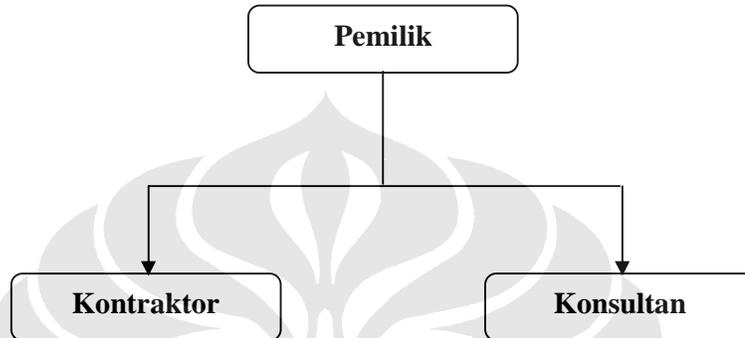
Proyek konstruksi dimulai sejak timbulnya prakarsa dari pemilik untuk membangun yang dalam proses selanjutnya akan melibatkan dan sekaligus

¹¹ Donald S. Barrie, Boyd C. Paulson JR Terjemahan Sudinarto, *Manajemen Konstruksi Profesional jilid kedua*, (Jakarta : Erlangga,1993). hal 8

¹² *Ibid*, hal. 17

¹³ Latief, Yusus, *Diktat Kuliah Perencanaan dan Penjadwalan Konstruksi*, (2001) hal. 1

dipengaruhi oleh perilaku berbagai unsur seperti, para konsultan, kontraktor, dan termasuk pemiliknya lengkap¹⁴. Sedangkan, menurut Undang-undang jasa konstruksi No.18 Tahun 1999, pihak-pihak yang terlibat dalam jasa konstruksi adalah pemilik proyek, konsultan perencana, konsultan pengawas dan kontraktor pelaksana proyek¹⁵.



Gambar 2.1 Pihak-pihak yang terlibat dalam jasa konstruksi
(Sumber : Yusuf Latif , 2001)

Seperti diketahui , proses penyelenggaraan konstruksi bangunan adalah merubah gambar-gambar perencanaan, baik gambar rekayasa maupun arsitektural berikut ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam persyaratan atau spesifikasi teknis diwujudkan menjadi bangunan fisik lapangan¹⁶. Menurut Donald S. Barrie dkk, ada enam tahapan dasar yang memberikan sumbangan dalam pengembangan suatu proyek mulai dari suatu gagasan sampai menjadi suatu kenyataan, yaitu¹⁷ :

- a. Konsep dan studi kelayakan
- b. Rekayasa dan desain
- c. Pengadaan
- d. Konstruksi
- e. Memulai dan penerapan
- f. Operasi dan pemanfaatan

¹⁴ Latief, Yusus, *Diktat Kuliah Perencanaan dan Penjadwalan Konstruksi*, (2001) hal.. 1

¹⁵ *Undang-Undang Jasa Konstruksi No. 18 Tahun 1999*

¹⁶ *Ibid*, hal. 2

¹⁷ Donald S. Barrie, Boyd C. Paulson JR Terjemahan Sudinarto, *Manajemen Konstruksi Profesional jilid kedua*, (Jakarta : Erlangga,1993). hal 18

Didalam proses penyelenggaraan konstruksi, proses pengadaan/pelelangan merupakan salah satu bagian kunci yang tidak kalah pentingnya dengan kegiatan lainnya.¹⁸ Hal ini dikarenakan kesuksesan pada tahapan ini merupakan kegiatan awal dari penyelenggaraan konstruksi tidak akan pernah dimulai. Selain itu lelang proyek jasa konstruksi merupakan tahapan yang sangat penting untuk kontraktor, karena hidup matinya perusahaan adalah tergantung dari sukses tidaknya pada tahap lelang¹⁹.

2.3 PENGERTIAN PENGADAAN

Pengertian pengadaan menurut Project Management Institute adalah suatu proses untuk mendapatkan barang dan/ataupun jasa untuk mencapai suatu proyek, yang diselenggarakan diluar organisasi.²⁰ Sedangkan pengertian pengadaan barang/jasa pemerintah menurut Keppres No.80 Tahun 2003 adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang /jasa²¹. Pengadaan/Pelelangan merupakan serangkaian kegiatan untuk menyediakan barang/jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat, berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang telah ditetapkan dan diikuti oleh pihak-pihak yang terkait secara taat azas sehingga terpilih penyedia terbaik²². Adapun menurut Huston, proses pengadaan/pelelangan adalah semua kegiatan yang diperlukan untuk mendapatkan barang/jasa yang diperlukan untuk sebuah proyek²³.

Proses pengadaan diatur melalui suatu manajemen sehingga proses pengadaan akan dapat berjalan lancar dan dapat mencapai tujuan yang akan

¹⁸ Soeharto, Imam, *Manajemen Proyek Dari Konseptual sampai Operasional*, (Jakarta ; Erlangga, 1995) hal. 492

¹⁹ I Ervianto, Wulfram, *Manajemen Proyek Konstruksi*,(Andi ; Yogyakarta). hal.49

²⁰ William R, duncan, , *A GuideTo The Project Mangement Body Of Knowledge*,(1996) hal. 151

²¹ *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003*, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007) pasal 1

²² I Ervianto, Wulfram, *Opcit* hal. 49

²³ Huston, C.L , *Management of Project Procurement* (NewYork :McGraw hill, 2004)

dicapai²⁴. Proses pengadaan jasa konstruksi pada proyek yang berasal dari pemerintah umumnya diwujudkan dalam bentuk pelelangan umum.

2.3.1 Nilai-nilai Manajemen Pengadaan Proyek Pemerintah

Secara umum nilai-nilai dasar dalam manajemen pengadaan proyek pemerintah terdiri dari²⁵:

- a. Keadilan (*fairness*),
- b. Kejujuran dan keterbukaan (*honesty and openness*),
- c. Efisiensi dan efektifitas (*efficiency and effectiveness*),
- d. Profesionalisme (*profesionalism*)

Etika merupakan pertimbangan dalam keseluruhan proses pengadaan yaitu mencakup konsep dari kejujuran, integritas, ketulusan, kerajinan, keadilan, kepercayaan, rasa hormat dan konsistensi²⁶. Nilai –nilai dasar itu menjadi dasar dalam setiap pengadaan barang dan jasa termasuk di Indonesia, yaitu wajib menerapkan prinsip dasar²⁷:

- a. Efisien, berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggung jawabkan.
- b. Efektif, berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.
- c. Terbuka dan bersaing, berarti pengadaan barang/jasa harus terbuka bagi penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan.

²⁴ William R, duncan, *Opcit* hal. 151

²⁵ OGC, *The Government Procurement Code of Good Practice: For Customers and Suppliers..* UK Office of Government Commerce, London

²⁶ FMG, *Guidance on Ethics and Probity Governmet Financial Management Guidance* , No. 14

²⁷ *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003*, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007) pasal 3

- d. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya.
- e. Adil/tidak diskriminatif, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi Semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun.
- f. Akuntabel, berarti harus mencapai sasaran, baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaraan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa.

2.3.2 Peraturan Pengadaan Jasa Konstruksi Proyek Pemerintah

Dengan memperhatikan nilai-nilai dasar yang ingin dicapai dalam pengadaan proyek pemerintah dan kesulitan dalam melakukan penilaian pada proses pengadaan jasa konstruksi proyek pemerintah maka disusun kebijakan berupa peraturan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa proyek pemerintah²⁸. Sebagaimana ditetapkan dalam *FIDIC Policy*, bahwa pemerintah dalam pengadaan proyek pemerintah adalah sebagai klien, dimana harus dikonsultasikan agar tercapai mutu konstruksi, harus mengadopsi pendekatan manajemen mutu dalam pelaksanaan konstruksi dan mempertimbangkan peningkatan penggunaan dokumentasi yang standar dengan maksud²⁹:

- a. Metode Pengadaan yang standard
- b. Perjanjian konsultan/klien yang standard
- c. Kontrak konstruksi yang standard
- d. Dokumentasi lelang dan konstruksi yang standard

²⁸ Shearman, S. N, *Government Procurement Management*, (Maryland :Woodcrafter publication)

²⁹ FIDIC, *Fidic Policy ; Quality of Construction*, (International Federation of Consulting engineering ; Switzerland, 2004)

FIDIC Policy ini sudah diterapkan dalam peraturan pengadaan proyek pemerintah oleh negara – negara asing antara lain : Amerika Serikat (*Federal Acquisition Regulation*), Australia (*Commonwealth Procurement Guidelines*), New South Wales (*NSW Government Procurement Policy*), Bangladesh (*The Public Procurement Regulation 2003*), termasuk Indonesia (Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor : 257/KPTS/M/2004).

Penerapan peraturan pengadaan pada proyek pemerintah merupakan salah satu bentuk perhatian pemerintah terhadap penerimaan pajak baik peraturan setempat, hukum perdagangan dan perjanjian internasional³⁰ . Fokus strategi pengadaan pemerintah adalah untuk membangun suatu lingkungan kerja yang efektif dimana bersifat responsif dan berhasil mempertemukan tantangan pasar yang meningkat secara kompleks dan kompetitif³¹ . Bagi perusahaan mengurangi ketergantungan pada peraturan yang kaku dan meningkatkan kemampuan dalam pengadaan untuk membangun dan mempraktekkan kemampuan usaha yang baik dalam lingkungan yang menegaskan keseimbangan kompetisi dan kerjasama³² . Peningkatan kompetisi utama dihasilkan dari peningkatan *outsourcing* dan deregulasi fungsi pengadaan dihasilkan dari kompetisi³³ .

Adapun Hirarki legalitas peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkaitan dengan penilaian dalam pengadaan jasa konstruksi pemerintah yaitu:

- a. Undang-undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1999 tentang jasa konstruksi (Pasal 8 dan 9)
- b. Peraturan Pemerintah Indonesia No. 29 Tahun 2000 tentang penyelenggaraan jasa konstruksi (Pasal 4 dan 6)
- c. Peraturan Pemerintah Indonesia No. 28 Tahun 2000 tentang usaha dan peran masyarakat jasa konstruksi (Pasal 11)
- d. Peraturan Pemerintah Indonesia No. 30 Tahun 2000 tentang pembinaan jasa konstruksi

³⁰ Tipman, M, *Project of Procurement Reform ;What you don't know, Can hurt You*, hal. 21

³¹ APCC, *National Procurement Reform Principles* , Australian Procurement & Construction Council

³² Shearman, S. N, *Government Procurement Management*, (Maryland :Woodcrafter publication)

³³ Herche, J, "Innovation in Procurement Management", *Journal of The Academy of Marketing Science*, hal. 451

- e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Pasal 11)
- f. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 339/KPTS/M/2003 Tentang petunjuk pelaksanaan pengadaan konstruksi oleh instansi.
- g. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 349/KPTS/M/2004 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kontrak.
- h. Keputusan Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 257/KPTS/M/2004 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi.
- i. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 240/KPTS/M/2003 dan Nomor 192/KPTS/M/2004 Tentang Penetapan Paket-paket yang melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa secara Semi-e Procurement di lingkungan Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah.
- j. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 362/KPTS/M/2004 tentang Sistem Manajemen Mutu Konstruksi.
- k. Keputusan Bersama Menaker-Men PU Nomor 174/MEN/86-104/kpts/1986 Tentang Pedoman Pelaksanaan Keamanan Kebersihan dan Kesehatan Kerja (K-3) Konstruksi.

2.4 PROSES PENGADAAN JASA KONSTRUKSI PROYEK PEMERINTAH

Jasa konstruksi sebagai layanan jasa bagi pekerjaan pembangunan dan sarana fisik dapat disebut sebagai salah satu motor penggerak bagi perekonomian negara. Selain bersifat lintas sektoral juga merupakan sumber penghidupan bagi kuran lebih 40 juta penduduk yang terlibat langsung dan tidak langsung atas penyelenggaraan konstruksi

Proses pengadaan jasa konstruksi proyek pemerintah bertujuan untuk memilih kontraktor yang berkualifikasi untuk melaksanakan pembangunan. Kualifikasi adalah penilaian serta penggolongan perusahaan menurut tingkat

kemampuan dasarnya pada masing-masing bidang, sub bidang dan lingkup pekerjaan³⁴.

2.4.1 Sistem Pemilihan Kontraktor

Setelah perangkat lunak seperti paket lelang dengan segala dokumen-dokumen pelengkap siap tersedia, segera diikuti dengan kegiatan memilih kontraktor. Dalam beberapa situasi pemilik proyek lebih suka membatasi jumlah kontraktor untuk proses seleksi untuk penyusunan dalam daftar Prakualifikasi. CM dan Owner menyeleksi daftar kontraktor yang menurutnya kompeten dalam lapangan dan yang mempunyai prestasi baik dimasa lalu³⁵. Menurut Keppres RI Nomor 80 Tahun 2003, untuk menentukan sistem pengadaan yang meliputi metode pelelangan, metode penyampaian dokumen penawaran, metode evaluasi penawaran, perlu mempertimbangkan jenis, sifat, dan nilai barang/jasa serta kondisi lokasi, kepentingan masyarakat dan jumlah penyedia barang/jasa yang ada.

2.4.1.1 Metode Pelelangan

Menurut Marwa El Wardani dan kawan-kawan, metode pengadaan dibatasi menjadi empat kategori utama yaitu : Penunjukkan Langsung, Kualifikasi, *Best Value*, dan Seleksi berdasarkan harga terendah³⁶.

Di Indonesia pengadaan jasa konstruksi, secara khusus untuk proyek yang diselenggarakan oleh pemerintah mengacu pada ketentuan yang telah ditetapkan dalam Keppres. Untuk maksud tersebut pengadaan jasa konstruksi dibagi menjadi 5 cara, yaitu³⁷:

1. Pelelangan Umum

³⁴ Istimawan Dipohusodo, *Manajemen Proyek & Konstruksi*, (Kanisius : Yogyakarta, 1996)

³⁵ Latif, Yusuf, *Peran Surat Penawaran Harga Dalam Rangka Pengendalian Kualitas Kontraktor Bangunan Gedung BNI*, tesis program pasca sarja bidang ilmu teknik, Universitas Indonesia, (1998)

³⁶ El Wardani, Marwa, dkk, "Comparing Procurement Methods for Design-Build Project", *Journal of Construction engineering and management* (2006), hal. 231-232

³⁷ *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003*, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007)

Pelelangan umum adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas sekurang-kurangnya di satu kabar nasional dan satu surat kabar provinsi.

2. Pelelangan Terbatas

Pelelangan terbatas dapat dilaksanakan apabila dalam hal jumlah penyedia barang/jasa yang mampu melaksanakan di yakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks dan diumumkan secara luas sekurang-kurangnya di satu surat kabar nasional dan/atau satu surat kabar provinsi dengan mencantumkan penyedia barang/jasa yang mampu, guna memberi kesempatan kepada penyedia barang dan jasa lainnya yang memenuhi kualifikasi

3. Pemilihan Langsung

Pemilihan langsung yaitu pemilihan penyediaan barang/jasa yang dilakukan dengan membandingkan sebanyak-banyaknya penawaran, sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawaran dari penyedia barang/jasa yang telah lulus prakualifikasi serta dilakukan negoisasi baik teknis maupun biaya serta harus diumumkan minimal melalui papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan bila memungkinkan melalui Internet. Pemilihan langsung dapat dilaksanakan manakala metode pelelangan umum atau pelelangan terbatas dinilai tidak efisien dari segi biaya pelelangan.

4. Penunjukkan Langsung

Penunjukkan langsung ini dapat dilakukan apabila dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus terhadap 1 (satu) penyedia barang/jasa dengan cara melakukan negoisasi, baik teknis maupun biaya sehingga diperoleh harga yang wajar dan secara teknis dapat dipertanggung jawabkan.

5. Swakelola

Adalah Pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan dan diawasi sendiri oleh pelaksana swakelola dengan menggunakan tenaga sendiri dan/atau tenaga dari luar baik tenaga ahli maupun tenaga upah borongan. Tenaga

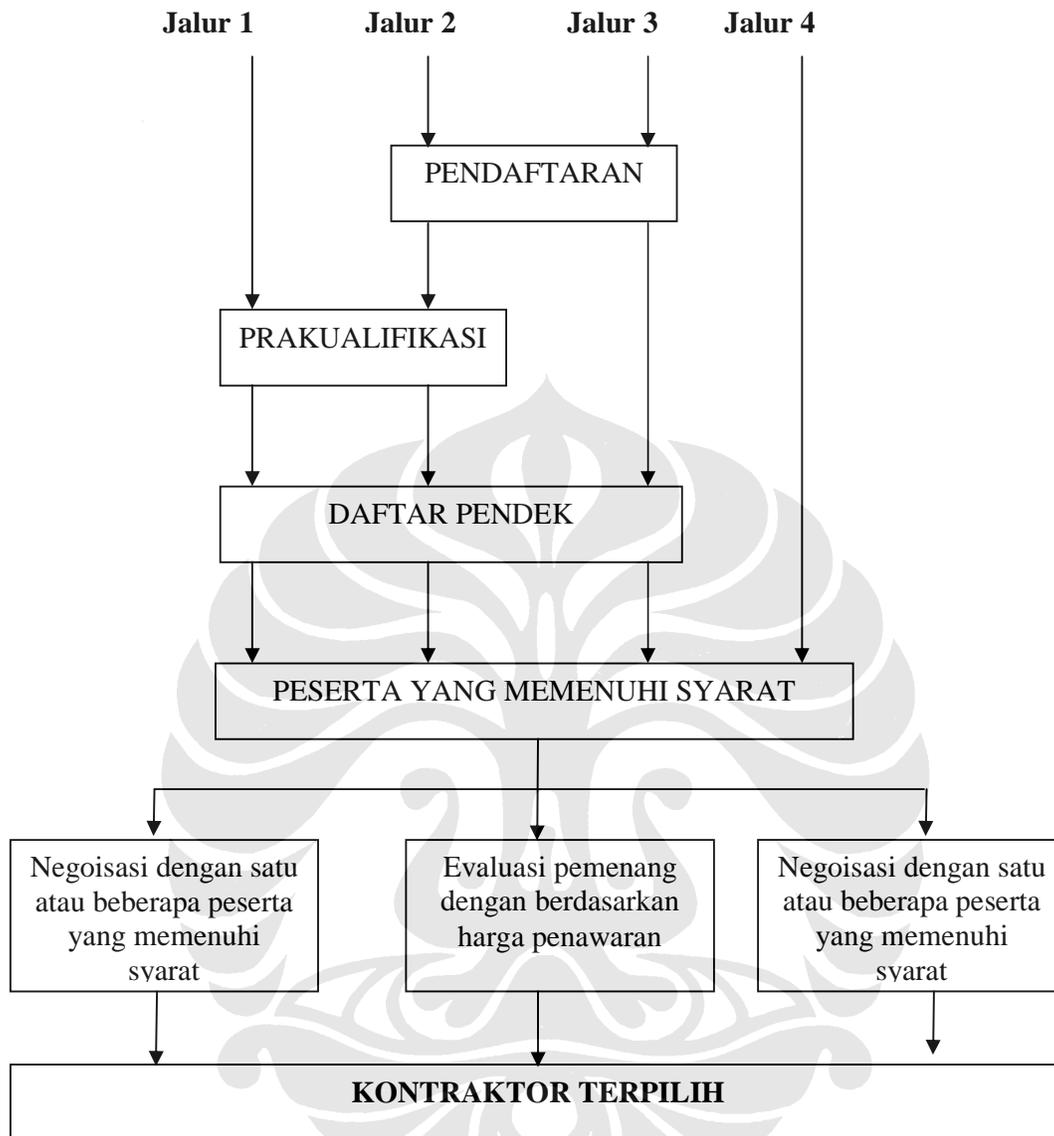
ahli dari luar tidak boleh melebihi 50% (lima puluh persen) dari tenaga sendiri. Swakelola dilihat dari pekerjaan dibedakan menjadi :

- a. Swakelola oleh pengguna barang/jasa adalah pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan, dan diawasi sendiri oleh pengguna barang/jasa dengan menggunakan tenaga sendiri, dan/atau tenaga dari luar baik tenaga ahli maupun tenaga upah borongan.
- b. Swakelola oleh instansi pemerintah lain non swadana (universitas negeri, lembaga penelitian/ilmiah pemerintah, lembaga pelatihan) adalah pekerjaan yang perencanaan dan pengawasannya dilakukan oleh pengguna barang/jasa, sedangkan pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh instansi pemerintah yang bukan penanggung jawab anggaran.

Adapun yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah lingkup pelelangan umum, dimana metode pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas sekurang-kurangnya di satu kabar nasional dan satu surat kabar provinsi³⁸. Menurut kumaraswamy, ada empat jalur dalam proses pemilihan kontraktor seperti dijelaskan dalam gambar berikut³⁹:

³⁸ *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003*, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007)

³⁹ Palaneeswaran , E. And Kumaraswami, M , “Contractor selection for design/build project”, *Journal of Construction engineering and management*, (2000) 331-337



Gambar 2.2 Proses pemilihan kontraktor proyek konstruksi
(Sumber : kumaraswamy , 2000)

2.4.1.2 Metode Penyampaian Dokumen

Menurut Keppres RI No. 80 Tahun 2003, dalam pemilihan penyedia barang/jasa pemborongan dapat dipilih metode penyampaian dokumen penawaran berdasarkan jenis barang/jasa yang akan diadakan meliputi⁴⁰ :

- a. Metode satu sampul

⁴⁰ *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007) pasal 18*

Metode ini dilakukan dengan penyampaian dokumen penawaran yang terdiri dari persyaratan administrasi, teknis dan penawaran harga yang dimasukkan kedalam satu sampul tertutup kepada panitia lelang

b. Metode dua sampul

Metode ini dilakukan dengan penyampaian dokumen penawaran yang terdiri dari persyaratan administrasi dan teknis yang dimasukkan kedalam sampul tertutup satu, sedangkan harga penawaran dimasukkan kedalam sampul tertutup dua, selanjutnya sampul satu dan sampul dua dimasukkan kedalam satu sampul tertutup dan disampaikan kepada panitia pengadaan.

c. Metode dua tahap

Metode dua tahap yaitu penyampaian dokumen penawaran yang persyaratan administrasi dan teknis dimasukkan kedalam sampul tertutup dua, yang penyampiannya dilakukan dalam dua tahap secara terpisah dan dalam waktu yang berbeda.

2.4.1.3 Metode Evaluasi Penawaran

Pelaksanaan evaluasi penawaran dilakukan oleh panitia terhadap semua penawaran yang dinyatakan lulus pada saat pembukaan penawaran. Evaluasi tersebut meliputi evaluasi administrasi, teknis dan harga berdasarkan kriteria, metoda dan tata cara evaluasi yang telah ditetapkan dalam dokumen lelang. Panitia tidak diperkenankan mengubah, menambah dan mengurangi kriteria dan tatacara evaluasi tersebut dengan alasan apa pun dan atau melakukan tindakan lain yang bersifat post bidding⁴¹.

Hasil evaluasi ini dituangkan dalam berita acara. Terhadap penawaran yang memenuhi persyaratan administrasi, dilanjutkan dengan evaluasi teknis. Terhadap penawaran yang tidak memenuhi persyaratan administrasi, tidak

⁴¹ *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007)*

dilanjutkan dengan evaluasi teknis⁴². Metode evaluasi penawaran untuk pengadaan barang/jasa pemborongan adalah ⁴³:

1. Sistem Gugur

Sistem ini menggunakan pendekatan/metode kualitatif yaitu melakukan pemeriksaan kelengkapan dan penelitian kebenaran substansi isi dokumen penawaran yang diajukan memenuhi persyaratan atau tidak bertahap dokumen lelang. Urutan proses penilaian dengan sistem ini adalah sebagai berikut :

a. Evaluasi Administrasi

1. Evaluasi administrasi dilakukan terhadap penawaran yang memenuhi syarat pada pembukaan penawaran.
2. Evaluasi administrasi dilakukan terhadap dokumen penawaran yang masuk dan dievaluasi kelengkapan dan keabsahan syarat administrasi. Unsur-unsur yang dievaluasi pada tahap ini harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam dokumen pengadaan (tidak dikurangi atau ditambah)

b.. Evaluasi Teknis

1. Evaluasi teknis dilakukan terhadap penawaran yang dinyatakan memenuhi persyaratan/lulus administrasi
2. Faktor-faktor yang dievaluasi pada tahap ini harus sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam dokumen pengadaan (tidak dikurangi atau ditambah)
3. Hasil evaluasi teknis adalah memenuhi syarat teknis (lulus) atau tidak memenuhi syarat teknis (gugur).

c. Evaluasi Harga

1. Evaluasi harga hanya dilakukan terhadap penawaran yang dinyatakan lulus/memenuhi syarat administrasi dan teknis.

⁴² *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003*, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007)

⁴³ *Ibid*

2. Berdasarkan hasil evaluasi harga, panitia/pejabat pengadaan membuat urutan penawaran dimulai dari urutan harga terendah dan mengusulkan penawaran terendah sebagai calon pemenang.
- 2 Sistem Nilai(Merit Point System)
 - a. Sistem penilaian ini menggunakan pendekatan/metode kuantitatif dan sistem nilai diterapkan terhadap penawaran-penawaran yang dinyatakan telah memenuhi persyaratan administrasi. Adapun unsur-unsur yang dinilai beserta nilai bobotnya harus telah ditetapkan sebelumnya dalam dokumen lelang sehingga pada waktu evaluasi, panitia hanya membandingkan terhadap penawaran berdasarkan kriteria/pedoman tersebut. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, panitia membuat daftar urutan yang dimulai dari urutan penawaran yang memiliki nilai tertinggi.

2.4.2 PROSES PEMILIHAN KONTRAKTOR

Proses pemilihan kontraktor adalah serangkaian kegiatan yang dimulai dengan mengidentifikasi keperluan jasa kontraktor oleh pemilik, mempersiapkan paket lelang sampai dengan penandatanganan kontrak untuk implementasi fisik proyek⁴⁴. Proses ini meliputi pekerjaan penelitian dan evaluasi yang seringkali menjangkau masalah intern organisasi dan keuangan dari kontraktor. Hal ini perlu dilakukan karena hal tersebut akan mempengaruhi keberhasilan proyek tersebut dan kualitas proyek tersebut⁴⁵

Proses penyeleksian dan evaluasi proposal penawaran kontraktor merupakan suatu proses pengendalian yang penting, mengingat keberhasilan suatu proyek tergantung dari kualitas yang melaksanakannya⁴⁶. Sehingga dalam pemilihan kontraktor harus menempatkan orang pada posisi yang tepat "the right

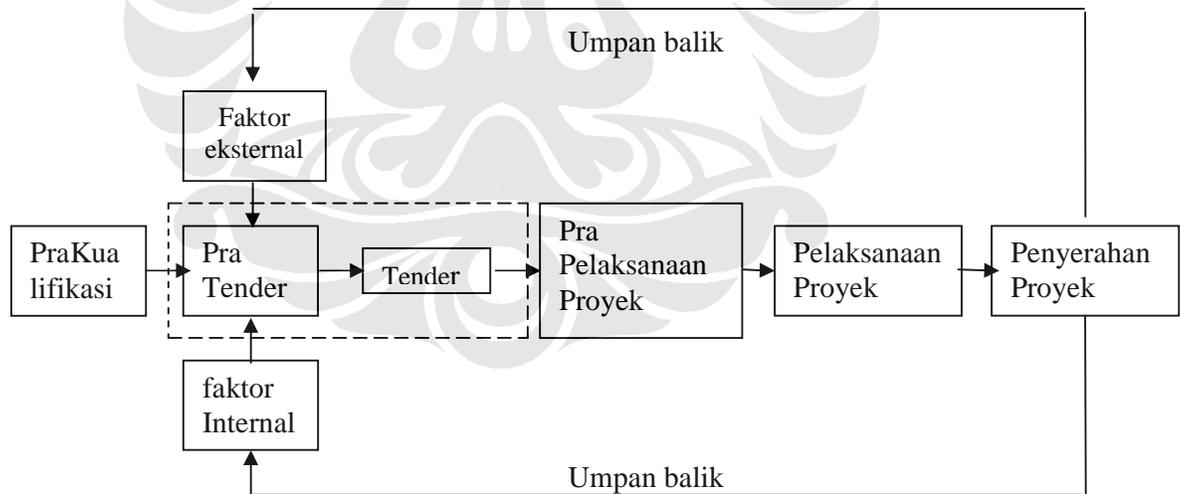
⁴⁴ Soeharto, Imam, *Manajemen Proyek Dari Konseptual sampai Operasional*, (Jakarta ; Erlangga, 1995)

⁴⁵ Hampton, Delon, Procurement Issue, *Journal of Construction engineering and management*, (1994),hal. 45

⁴⁶ Latif, Yusuf, *Peran Surat Penawaran Harga Dalam Rangka Pengendalian Kualitas Kontraktor Bangunan Gedung BNI*, tesis program pasca sarja bidang ilmu teknik, Universitas Indonesia, (1998)

*person for the right job*⁴⁷ . Ruang lingkup manajemen konstruksi terdiri dari tahapan berikut ini⁴⁸ :

- a. **Prakualifikasi**
 Pada tahap ini kontraktor mengikuti seleksi yang diadakan oleh pemilik proyek. Keberhasilan pada tahap ini merupakan peluang kontraktor untuk dapat mengikuti pada tahap berikutnya.
- b. **Tender**
 Peserta tender jumlahnya sangat variasi. Keberhasilan kontraktor untuk memenangkan tergantung dari ketajaman strategi tender yang dimiliki.
- c. **Prapelaksanaan Proyek**
 Kontraktor membentuk tim guna mempersiapkan perencanaan buku pedoman pelaksanaan proyek sebagai tolak ukur pelaksanaan proyek.
- d. **Pelaksanaan Proyek**
 Tim proyek melaksanakan kegiatan proyek, pengendalian dan melakukan tindakan koreksi sehingga tujuan kontraktor tercapai.



Gambar 2.3 Diagram Proses Manajemen Jasa Konstruksi
 (Sumber : Daryatno , 2000)

⁴⁷ Palaneeswaran , E. And Kumaraswami, M , “Contractor selection for design/build project”, *Journal of Construction engineering and management*, (2000) 331

⁴⁸ Daryatno, *Trend Teknik Sipil Era Milenium Baru : manajemen konstruksi*, edisi 1, (Jakarta : UI press,2000)

2.4.2.1 Proses Prakualifikasi

Ada banyak definisi mengenai prakualifikasi kualifikasi kontraktor. Menurut Hatush and Skilmore, prakualifikasi adalah proses pengambilan keputusan yang melibatkan sejumlah kriteria yang cukup luas dimana informasinya bersifat kualitatif, subjektif dan tidak tepat⁴⁹. Sedangkan menurut bubshait prakualifikasi kontraktor adalah proses penilaian dan pengevaluasian kontraktor oleh pemilik proyek atau yang mewakilinya, yang didalamnya termasuk menentukan kriteria-kriteria yang dibutuhkan untuk keberhasilan dalam penyelesaian proyek⁵⁰. Kriteria-kriteria dalam prakualifikasi berbentuk kualitatif, subyektif dan kurang tepat⁵¹.

Tujuan utama dari prakualifikasi kontraktor adalah untuk membantu pemilik proyek agar terhindar dari kegagalan dalam memenuhi target proyek yang telah disepakati, dengan menjamin bahwa kontraktor yang mengikuti proses lelang memiliki pengalaman dan keahlian yang cukup untuk melakukan pekerjaan tersebut⁵². Proses prakualifikasi yang dirancang dengan benar harus dapat memenuhi hal-hal sebagai berikut⁵³ :

1. Menjamin bahwa kontraktor tersebut cukup komponen bertanggung jawab, berpengalaman dan memiliki sumber daya yang cukup untuk menyelesaikan proyek
2. Mampu mengeliminasi kontraktor yang memiliki sumber daya yang terbatas, komitmen yang berlebihan dan perusahaan yang kurang atau sangat tidak berpengalaman, sehingga mengurangi beban administrasi pemilik dan mencegah kesulitan menentukan pemenang.
3. Memaksimalkan kompetisi antara kontraktor secara objektif.

⁴⁹ Hatush, Z, and Skilmore, "Criteria for Contractor Selection", *Journal of Construction engineering and management*, (1997c)

⁵⁰ Bubshait, A.A and Al-Gobali, K, "Contractor prequalification in Saudi Arabia", *Journal of management Engineering*, 12, No.2, (1996)

⁵¹ Russell, J.S, Skibnieski, M. J, "Decision Criteria in Contractor prequalification", *Journal of Construction engineering and management*, 4, No. 2, (1988)

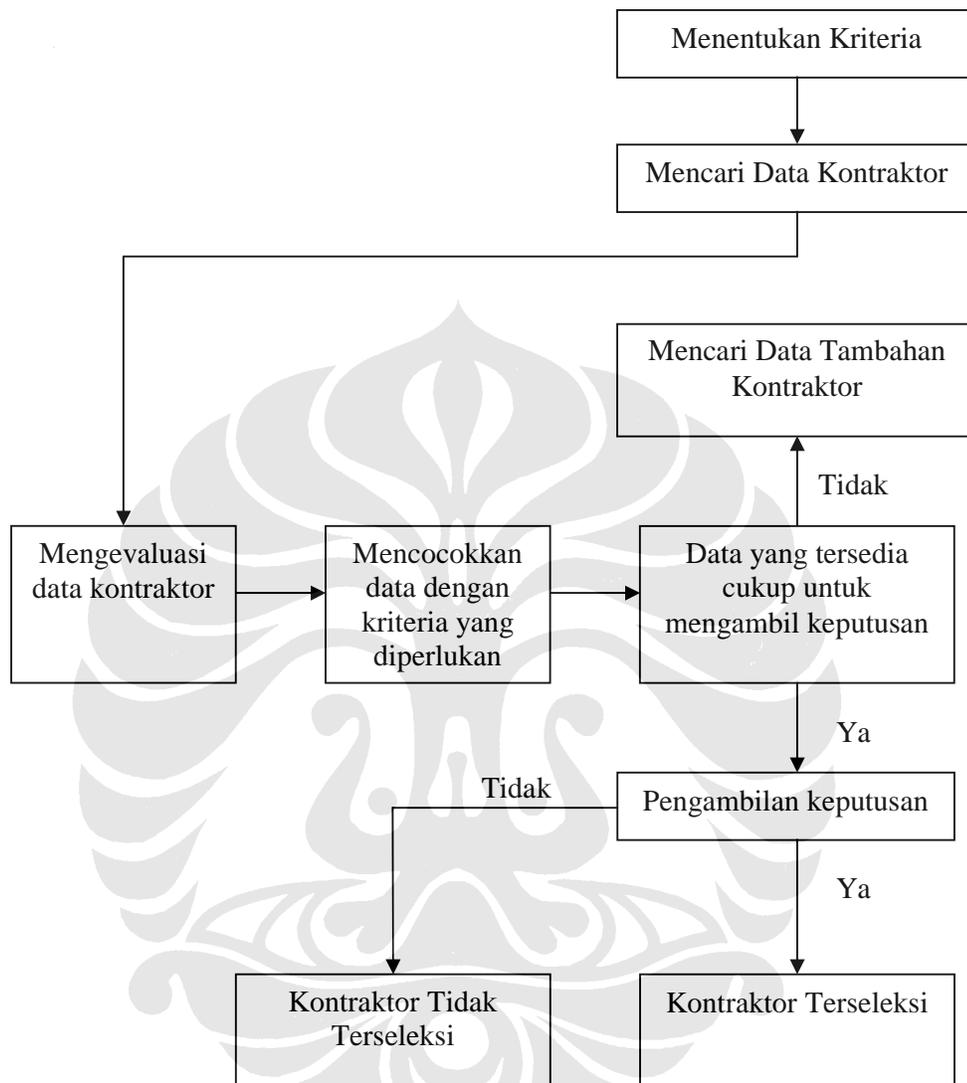
⁵² Russell, J.S, "Contractor prequalification : Choosing Best Contractor and Avoiding Contractor Failure", *Journal of Construction engineering and management*, (New York ;1996)

⁵³ *Ibid*

Dalam proses pengambilan keputusan pada prakualifikasi kontraktor secara garis besar, pemilik harus melakukan langkah-langkah sebagai berikut ⁵⁴:

1. Menentukan kriteria-kriteria yang akan dipergunakan dalam penilaian terhadap peserta, tentunya hal tersebut tergantung dari kebutuhan proyek.
2. Mencari data-data kontraktor yang akan dievaluasi. Dalam mencari data-data tersebut dapat dilakukan dengan meminta kontraktor untuk menyerahkan data-data atau dengan cara kontraktor diharuskan mengisi atau menjawab pertanyaan-pertanyaan yang sudah disiapkan dan dilakukan secara lisan. Jika diperlukan data-data kontraktor yang kurang dapat dicari dari sumber lain.
3. Melakukan evaluasi terhadap data-data dari kontraktor tersebut.
4. Melakukan penilaian antara data-data kontraktor tersebut dengan kriteria-kriteria yang dipergunakan, apakah sudah cukup untuk pengambilan keputusan terhadap kontraktor tersebut.
5. Jika ternyata dari penilaian tersebut masih memerlukan data tambahan, maka langkah selanjutnya adalah mencari data-data tambahan tersebut, sehingga dirasa cukup untuk pengambilan keputusan.
6. Membuat keputusan. Pembuat keputusan ini merupakan langkah yang kritis, karena kesalahan dalam pengambilan keputusan tersebut akan membawa implikasi yang besar terhadap pelaksanaan proyek. Jadi dalam pengambilan keputusan data-data yang diperlukan harus tersedia.

⁵⁴ Russell, J.S , Skibnieski, M. J, *Opcit*



Gambar 2.4 Diagram alir pengambilan keputusan dalam prakualifikasi
(Sumber : Russell 1988)

2.4.2.2 Proses Lelang

Menurut Keppres RI No. 80 tahun 2003 menyatakan proses lelang secara umum meliputi pemasukan dokumen penawaran oleh peserta lelang yang kemudian diusulkan menjadi calon pemenang berdasarkan urutan penilaian.

Secara garis besar tahapan lelang adalah sebagai berikut⁵⁵ :

⁵⁵ *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003*, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007)

1. Undangan Mengikuti lelang
2. Pengambilan dokumen lelang (gambar, spesifikasi, administrasi, BQ)
3. Penjelasan administrasi, teknis dan lapangan (*aanwijzing*)
4. Pemasukkan penawaran
5. Klarifikasi/negoisasi
6. Pengumuman pemenang

Proses tender merupakan tahapan yang sangat menentukan bagi kontraktor dalam proses proyek jasa konstruksi. Karena pada tahapan ini kontraktor harus mengajukan persyaratan administrasi, proposal teknis dan penawaran harga, sehingga dibutuhkan suatu strategi khusus untuk dapat memenangkan persaingan dengan kontraktor lain.

2.5 KRITERIA PEMILIHAN KONTRAKTOR

Kriteria pemilihan kontraktor merupakan persyaratan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku didalam proses pelelangan proyek dari tahapan prakualifikasi sampai tahapan menentukan pemenang lelang.

2.5.1 KRITERIA PEMILIHAN MENURUT KEPPRES

Menurut Keppres RI No. 80 tahun 2003, panitia melakukan penelitian dan penilaian kriteria pemilihan kontraktor dari segi administrasi meliputi⁵⁶ :

- a. Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjalankan usaha/kegiatan sebagai penyedia barang/jasa.
- b. Memiliki keahlian, pengalaman, kemampuan teknis dan manajerial untuk menyediakan barang/jasa
- c. Tidak dalam pengawasan pengadilan, tidak pailit, kegiatan usahanya tidak sedang dihentikan dan atau direksi yang bertindak untuk dan atas nama perusahaan tidak sedang dalam menjalani sanksi pidana
- d. Secara hukum mempunyai kapasitas menandatangani kontrak

⁵⁶ *Petunjuk Teknis Keppres No. 80 Tahun 2003*, (CV Tamita Utama ; Jakarta, 2007)

- e. Sudah memenuhi kewajiban perpajakan terakhir, dibuktikan dengan melampirkan surat pajak tahunan (SPT), PPh, terakhir dan foto copi surat storan pajak
- f. Dalam kurun waktu 4 tahun terakhir pernah memperoleh pekerjaan menyediakan barang/jasa baik dilingkungan pemerintah maupun swasta termasuk pengalaman subkontrak, kecuali penyedia barang/jasa yang baru berumur 3 tahun.
- g. Memiliki sumber daya manusia, modal, peralatan dan fasilitas lain yang diperlukan dalam pengadaan barang/jasa.
- h. Tidak masuk daftar hitam
- i. Memiliki alamat tetap dan jelas serta dapat dijangkau dengan pos
- j. Khusus untuk penyedia barang/jasa orang/perseorangan sama dengan diatas kecuali butir f.

Menurut Keppres No. 80 Tahun 2003, panitia melakukan penelitian dan penilaian dari segi teknis :

- a. Metode pelaksanaan pekerjaan yang memenuhi persyaratan substantif yang ditetapkan dalam dokumen pelelangan
- b. Jadwal waktu pelaksanaan yang ditetapkan
- c. Jenis, kapasitas, komposisi dan jumlah peralatan minimal
- d. Spesifikasi teknis
- e. Personil inti yang ditetapkan
- f. Bagian pekerjaan yang disubkan

Menurut Keppres No. 80 Tahun 2003, panitia melakukan penelitian dan penilaian dari segi harga meliputi :

- a. Koreksi aritmatik terhadap harga penawaran yang masuk
- b. Daftar kuantitas dan harga satuan setiap jenis/item pekerjaan
- c. Analisa harga satuan pekerjaan utama.

2.5.2 KRITERIA PEMILIHAN MENURUT LITERATUR

Sistem evaluasi penilaian jasa konstruksi seharusnya mempertimbangkan adanya standar minimum untuk masing-masing kategori, dimana akan

mendiskualifikasi proposal jika tidak tercapai. Umumnya permintaan proposal (*solicitation*) harus menyertakan informasi berkaitan kategori sebagai berikut⁵⁷:

- a. Pendekatan teknis,
- b. Kemampuan manajemen,
- c. Kemampuan finansial,
- d. Kualifikasi personil,
- e. Pengalaman terdahulu,
- f. Kinerja yang lalu,
- g. Proyek kinerja *milestone*,
- h. Informasi harga proyek.

Kriteria evaluasi dapat terukur dalam mata uang dapat juga tidak. Sedangkan *solicitation* harus menetapkan kriteria umum dan nilai relative antara kriteria, sumber panitia pengadaan sering membuat kemampuan kriteria evaluasi secara rinci agar membedakan berbagai proposal setelah review awal proposal. Kriteria ini meliputi⁵⁸

- a. Keunggulan teknis,
- b. Kemampuan manajemen,
- c. Kemampuan finansial,
- d. Kualifikasi personil,
- e. Pengalaman terdahulu,
- f. Kinerja yang lalu,
- g. Pilihan keistimewaan yang ditawarkan,
- h. Tanggal penyelesaian,
- i. Resiko pada pemerintah.

Kriteria dalam seleksi sistem pengadaan proyek menurut al zhami antara lain⁵⁹:

- a. Karakteristik proyek,

⁵⁷ Gransberg, D. D. "Evaluating Best Value Contract Proposals". *AACE International Transactions C&C.04*. (1997)

⁵⁸ Gransberg, D. D. & Ellicott, M. A. "Best Value Contracting: Breaking the Low- bid Paradigm". *AACE Transactions VE&C.05*. (1996)

⁵⁹ Alzhami, T. & McCaffer, R. Project procurement system selection model. *JCEM ASCE*, 176. (2000)

- b. Sifat pasar (*market attributes*),
- c. Kebutuhan kontraktor dan arsitek/engineer,
- d. Kategori klien,
- e. Organisasi desain klien,
- f. Peraturan desain dan konstruksi setempat.

2.6 PENELITIAN YANG RELEVAN

Sebagai kerangka berpikir awal dan untuk mendukung dalam penelitian selanjutnya, ada beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti yang lain yang berhubungan dan sesuai dengan masalah yang akan dibahas. Penelitian tersebut baik yang dilakukan di luar negeri maupun penelitian di Indonesia yang telah ditetapkan dan dipergunakan dalam evaluasi teknis pada pemilihan kontraktor. Penelitian yang relevan dengan penelitian ini yaitu :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Jeffrey S. Russel dan Miroslaw, mengenai *Decision criteria in contractor praqualification*. Dalam penelitian ini , yang dilakukan pada tahun 1987 , telah dibahas proses kualifikasi dalam pemilihan kontraktor dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam prakualifikasi tersebut. Hal yang penting dan mendukung dalam penelitian ini adalah disebutkan bahwa tujuan secara internal dari pengambilan keputusan/pemilik dalam prakualifikasi kontraktor tersebut adalah ⁶⁰:
 - a. Biaya yang dikeluarkan untuk proyek
 - b. Waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan proyek tersebut
 - c. Kualitas dari hasil proyek tersebut
 - d. Keamanan kerja selama pelaksanaan proyek

2. Reza febriano dalam tesisnya, “Penentuan Bobot penilaian Kriteria pada evaluasi penawaran Pekerjaan Pemborongan di PT Jasa Marga (persero) dengan menggunakan AHP, dari sudut pandang owner pada tahun 2006. Dari hasil analisis keseluruhan dapat diperoleh komposisi besarnya bobot pada

⁶⁰ Russell, J.S , Skibnieski, M. J, “Decision Criteria in Contractor prequalification” , *Journal of Construction engineering and management*, 4, No. 2, (1988)

masing-masing kriteria /faktor resiko diurutkan dari yang terbesar sampai terkecil adalah⁶¹ :

- a. Kemampuan Finansial
- b. Harga penawaran (pricing)
- c. Kemampuan teknis
- d. Kemampuan manajerial
- e. *Project performance Milestone*
- f. Kualifikasi Personal

3. Penelitian yang dilakukan oleh Edward J.Jaselskish⁶²

Pada Tahun 1998, Edward melakukan penelitian terhadap *Bidding consideration in Developing countries*.

Dalam penelitian tersebut diperoleh temuan untuk variable-variabel yang mempunyai pengaruh tinggi terhadap kinerja harga penawaran/proses pelelangan sebagai berikut :

- a. Ketidak stabilan pemerintah
- b. Keterbatasan tukang yang terlatih
- c. Keterbatasan infrastruktur
- d. Tipe dari hukum dan persyaratan umum
- e. Tipe pembatasan impor untuk material, peralatan dan buruh
- f. Resiko konstruksi
- g. Ketersedian dari harga material konstruksi
- h. Karakteristik dari kontraktor
- i. Persyaratan prakualifikasi
- j. Owner Information
- k. Kualitas dari peralatan dan material
- l. Standard gaji pekerja konstruksi

⁶¹ Febriano, Reza, *Penentuan Bobot penilaian Kriteria pada evaluasi penawaran Pekerjaan Pemborongan di PT Jasa Marga (persero) dengan menggunakan AHP* tesis program pasca sarja bidang ilmu teknik, Universitas Indonesia

⁶² Jaselkis, E.J , “Bidding consideration in Developing countries”, *Journal of Construction engineering and management* (1998)

- m. Ketersediaan harga dari peralatan berat konstruksi
 - n. Produktivitas pekerja
4. Penelitian yang dilakukan oleh Eben ezer ⁶³ pada tahun 2001, tentang kualifikasi peserta pelelangan dengan pendekatan identifikasi resiko, pada kasus pengadaan jasa konstruksi di lingkungan pemda propinsi jakarta.

Dari hasil analisa, terlihat bahwa ada perbedaan pada kriteria pembobotan yang dikeluarkan Dep Pekerjaan Umum (d/h Depkimpraswil). Pada hasil analisa terlihat untuk kriteria keuangan untuk semua klasifikasi lebih besar dari pada versi depkimpraswil antara 19-21%. Untuk kemampuan tekni terlihat jauh lebih kecil yaitu 27 %, sedangkan untuk kriteria pengalaman terlihat lebih kecil dari 60 %, yaitu 52-54 %.

Kelas Kualifikasi	Pengalaman	Keuangan	Teknis
Versi PU	60 %	10%	30%
Jalan Klasifikasi B (penelitian)	54%	19%	27%
Jembatan Klasifikasi B	54%	19%	27%
Jalan klasifikasi M1	52%	21%	27%
Jembatan Klasifikasi M1	52%	20%	27%

5. Penelitian yang dilakukan oleh Gary D Holt, Paul Olomolaiye dan Frank Harris ⁶⁴ pada tahun 1994, dimana mereka mengembangkan teknik untuk prakualifikasi kontraktor yang banyak dipergunakan di Inggris. Teknik tersebut adalah teknik HOLT (Highlight Optimum Legitimate Tender). Dalam teknik tersebut kriteria-kriteria yang dipergunakan dalam prakualifikasi kontraktor terdiri dari :

- a. Kriteria Organisasi
- b. Kriteria Manajemen
- c. Kriteria Keuangan
- d. Kriteria pengalaman
- e. Kriteria kinerja masa lampau

⁶³ Eben ezer, *Kualifikasi peserta pelelangan dengan pendekatan identifikasi resiko* tesis program pasca sarja bidang ilmu teknik, Universitas Indonesia.

⁶⁴ Holt, G. D, "Olomolaiye, P, and Harris , F. C, Factor influencing UK Construction Client Choice of Contractor", *Building environment*, Vol 29, No.2. (1995)

6. Penelitian yang dilakukan oleh Xuueqing Zhang, mengenai *Concessionare selection : Methods and Criteria in China*. Dalam penelitian ini yang dilakukan pada tahun 2004, dibahas mengenai evaluasi penawaran lelang yang biasa digunakan. Adapun kriteria-kriteri yang biasa digunakan dalam evaluasi penawaran lelang yaitu :

- a. Kemampuan Finansial
- b. Kemampuan Teknis
- c. Keselamatan Kerja
- d. Managerial

2.7 KESIMPULAN

Dari tinjauan pustaka diatas dapat disimpulkan bahwa keadilan, kejujuran/keterbukaan, efisiensi/efektifitas dan profesionalisme merupakan dasar nilai manajemen pengadaan barang dan jasa proyek konstruksi termasuk di Indonesia. Nilai dasar tersebut sebagai patokan nilai dalam melaksanakan evaluasi pengadaan jasa pelaksanaan konstruksi. Evaluasi penawaran dan menyeleksi penawar yang terbaik membutuhkan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang yang tinggi, karena untuk memastikan bahwa kontraktor yang dipilih mampu melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan kebutuhan pemilik proyek⁶⁵. Sistem evaluasi jasa pelaksanaan konstruksi pada penelitian ini yaitu⁶⁶ :

1. Pendekatan teknis, yang meliputi pengalaman perusahaan, kemampuan peralatan dan perlengkapan, kualifikasi personil (sumber daya manusia), proses pengendalian yang akan dilakukan dan reputasi / prestasi kontraktor
2. Pendekatan Finansial, yang merupakan parameter kemampuan kontraktor secara finansal
3. Keselamatan kerja
4. Organisasi Manajemen proyek

⁶⁵ Al Sugair, A, "Framenwork For Evaluating Bids of Construction Contractors", *Journal of Construction engineering and management* (1999)

⁶⁶ Zhang, Xueqing, "Concessionare : Methods and Criteria, *Journal of Construction engineering and management* (2004)