

## BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Menurut Perpres RI. Nomor 70 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Perpres RI. Nomor 54 Tahun 2010, tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa. Barang/jasa pemerintah meliputi :

- a. Barang, adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh Pengguna Barang.
- b. Pekerjaan Konstruksi, adalah seluruh pekerjaan yang berhubungan dengan pelaksanaan konstruksi bangunan atau pembuatan wujud fisik lainnya.
- c. Jasa Konsultansi, adalah jasa layanan profesional yang membutuhkan keahlian tertentu diberbagai bidang keilmuan yang mengutamakan adanya olah pikir (*brainware*).
- d. Jasa Lainnya, adalah jasa yang membutuhkan kemampuan tertentu yang mengutamakan keterampilan (*skillware*) dalam suatu sistem tata kelola yang telah dikenal luas di dunia usaha untuk menyelesaikan suatu pekerjaan atau segala pekerjaan dan/atau penyediaan jasa selain Jasa Konsultansi, pelaksanaan Pekerjaan Konstruksi, dan pengadaan Barang.

### 2.2. Para Pihak Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah pada dasarnya melibatkan dua unsur, yaitu unsur pemerintah yang disebut Pengguna Barang/Jasa, dan unsur swasta yang disebut Penyedia Barang/Jasa. Menurut Perpres Nomor 70 Tahun 2012, Pengguna Barang/Jasa adalah Pejabat pemegang kewenangan penggunaan Barang dan/atau Jasa milik Negara/Daerah di masing-masing Kementerian, Lembaga, Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan Institusi lainnya. Penyedia Barang/Jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang menyediakan Barang/Pekerjaan

Konstruksi/Jasa Konsultansi/Jasa Lainnya. Para pihak yang terkait dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah harus mematuhi etika antara lain:

- a. Bekerja secara profesional dan mandiri, serta menjaga kerahasiaan Dokumen Pengadaan Barang/Jasa yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- b. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat;
- c. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam Pengadaan Barang/Jasa;

Badan usaha atau orang perseorangan yang ingin menjadi penyedia barang/jasa harus mengikuti proses pemilihan penyedia barang/jasa yang lebih umum dikenal dengan istilah pelelangan. Pemilihan penyedia barang/jasa (pelelangan) dilaksanakan dalam beberapa tahap, dimulai dari tahap persiapan hingga ditetapkannya pemenang lelang, yang ditandai dengan penerbitan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ). Pemilihan penyedia barang/jasa pada prinsipnya dilakukan melalui metode Pelelangan Umum.

### **2.3. Tahapan dalam Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Proses pengadaan barang/jasa pemerintah menggunakan suatu sistem terintegrasi yang dilaksanakan melalui beberapa tahapan sebagai berikut :

- a. Persiapan Pemilihan Penyedia Barang/Jasa yang terdiri dari kegiatan: perencanaan, pemilihan sistem, penetapan metode penilaian kualifikasi, penyusunan jadwal, penyusunan dokumen, dan penetapan HPS,
- b. Pelaksanaan Pemilihan Penyedia Barang/Jasa terdiri dari kegiatan: pengumuman, penilaian kualifikasi, pendaftaran dan pengambilan dokumen, pemberian penjelasan, pemasukan dokumen penawaran, evaluasi penawaran, penetapan dan pengumuman pemenang, sanggahan, pemilihan gagal, penunjukan pemenang, penandatanganan kontrak, dan pelaksanaan kontrak.

Salah satu tahapan yang sangat penting dalam proses pemilihan penyedia barang/jasa adalah tahap evaluasi terhadap penawaran yang diajukan oleh setiap peserta lelang. Metode evaluasi penawaran dalam pemilihan penyedia barang/jasa terdiri atas; sistem gugur, sistem nilai, dan sistem penilaian biaya selama umur ekonomis. Metode evaluasi penawaran untuk pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya pada prinsipnya menggunakan penilaian sistem gugur. Sistem gugur merupakan evaluasi penilaian penawaran dengan cara memeriksa dan membandingkan Dokumen Penawaran terhadap pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan dalam Dokumen Pemilihan Penyedia Barang/Jasa. Urutan proses evaluasi dimulai dari penilaian persyaratan administrasi, persyaratan teknis, dan kewajaran harga. Terhadap penyedia barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang tidak lulus penilaian pada setiap tahapan dinyatakan gugur (Penjelasan Pasal 48 Ayat 1 (a) Perpres 70/2012).

Evaluasi penilaian penawaran sistem gugur terdiri dari:

- a. Evaluasi Administrasi, dilakukan terhadap kelengkapan dan keabsahan syarat administrasi yang ditetapkan dalam Dokumen Pengadaan, dan menghasilkan dua kesimpulan, yaitu memenuhi syarat administrasi atau tidak memenuhi syarat administrasi.
- b. Evaluasi Teknis, dilakukan terhadap penawaran yang dinyatakan memenuhi persyaratan administrasi. Evaluasi teknis dilakukan terhadap pemenuhan syarat teknis yang ditetapkan dalam Dokumen Pengadaan. Hasil evaluasi teknis menghasilkan dua kesimpulan yaitu memenuhi syarat teknis atau tidak memenuhi syarat teknis.
- c. Evaluasi Harga, hanya dilakukan terhadap penawaran yang dinyatakan memenuhi syarat administrasi dan teknis. Berdasarkan hasil evaluasi harga, Kelompok Kerja ULP membuat daftar urutan penawaran yang dimulai dari urutan harga penawaran terendah dan mengusulkan penawar terendah yang responsif sebagai calon pemenang.

#### **2.4. Jenis-jenis Harga dalam Pemilihan Penyedia Barang/Jasa**

Dikenal beberapa macam harga dalam proses pemilihan penyedia barang/jasa pemerintah. Setiap jenis harga memiliki hierarki dan keterkaitan dalam menentukan nilai kontrak pengadaan barang/jasa. Jenis-jenis harga tersebut adalah:

- Nilai Batas/Pagu Anggaran
- Harga Perkiraan Sendiri (HPS)
- Perkiraan Biaya Konsultan (*Engineer's Estimate, EE*)
- Harga Penawaran Kontraktor

**a. Nilai Batas/Pagu Anggaran**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 90 tahun 2010 tentang Penyusunan RKA-KL Pagu Anggaran adalah batas tertinggi anggaran yang dialokasikan kepada kementerian/lembaga dalam rangka penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi. Pagu anggaran ditetapkan dan tercantum dalam dokumen anggaran. Berdasarkan pagu anggaran, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran menyusun dokumen pelaksanaan anggaran yang disebut Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

**b. Harga Perkiraan Sendiri (HPS)**

Harga Perkiraan Sendiri (HPS) adalah hasil perhitungan volume tiap-tiap pekerjaan dikalikan dengan Harga Satuan masing-masing pekerjaan, ditambah dengan beban pajak, *overhead* dan keuntungan yang nilainya ditetapkan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Nilai total HPS tidak bersifat rahasia (kecuali rinciannya) dan diumumkan oleh Kelompok Kerja ULP/Pejabat Pengadaan. HPS dihitung dan disusun secara profesional oleh pengguna barang/jasa yang dikalkulasikan secara keahlian berdasarkan data-data yang dapat dipertanggungjawabkan. HPS disusun dengan berorientasi kepada kepentingan pihak pemerintah, penyedia barang/jasa, dan kepentingan masyarakat secara umum. Menurut Prabowo (2011), besarnya keuntungan dan biaya *overhead* maksimal 15% dari HPS.

Penyusunan HPS didasarkan pada data harga pasar setempat, yang diperoleh berdasarkan hasil survei menjelang dilaksanakannya pengadaan barang/jasa, dengan mempertimbangkan informasi yang meliputi:

- informasi biaya satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan oleh asosiasi terkait, norma indeks, serta indikator ekonomi nasional dan daerah;
- daftar biaya/tarif Barang/Jasa yang dikeluarkan oleh pabrik/distributor tunggal, dan informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan.
- hasil perbandingan dengan kontrak sejenis, atau biaya kontrak sebelumnya, atau yang sedang berjalan dengan mempertimbangkan faktor perubahan biaya;
- perkiraan perhitungan biaya yang dilakukan oleh konsultan perencana (*engineer's estimate*).

Menurut Pasal 66 Ayat (5) Perpres RI. Nomor 70 Tahun 2012, HPS digunakan sebagai alat untuk menilai kewajaran harga, termasuk rinciannya, dan sebagai dasar untuk menetapkan batas tertinggi penawaran yang sah. Akan tetapi HPS tidak dapat dijadikan dasar untuk menggugurkan penawaran. Karena HPS disusun dengan memperhitungkan faktor-faktor keuntungan, *overhead*, dan pengeluaran wajib lainnya maka HPS dapat dikatakan sebagai harga yang sangat ideal dan memiliki sifat-sifat responsif karena telah mempertimbangkan berbagai faktor teknis, ekonomis, dan finansial, serta mengakomodir kepentingan kedua belah pihak, baik pihak pengguna maupun pihak penyedia barang/jasa.

Sehubungan dengan adanya kecenderungan peserta lelang mengajukan penawaran jauh di bawah HPS, pihak pemerintah melakukan antisipasi dengan menetapkan Jaminan Pelaksanaan dengan ketentuan sebagai berikut:

- Untuk nilai penawaran terkoreksi antara 80% (delapan puluh perseratus) sampai dengan 100% (seratus perseratus) dari nilai total HPS, Jaminan Pelaksanaan adalah sebesar 5% (lima perseratus) dari nilai Kontrak,

- Untuk nilai penawaran terkoreksi di bawah 80% (delapan puluh perseratus) dari nilai total HPS, besarnya Jaminan Pelaksanaan 5% (lima perseratus) dari nilai total HPS.

**c. Perkiraan Biaya Konsultan (*Engineer's Estimate*).**

Perkiraan biaya konsultan atau *engineer's estimate* (EE), yaitu perkiraan harga yang dibuat secara profesional oleh konsultan atau tenaga ahli (penyedia jasa konsultansi) berdasarkan keahlian dan pengalaman-pengalaman praktis dan empiris, dengan menggunakan data-data yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam perkiraan biaya konsultan sudah termasuk beban pajak, *overhead*, dan keuntungan kontraktor. *Engineer's Estimate* diperlukan untuk dijadikan alat komparasi dan mengukur tingkat validitas HPS. Disamping itu, nilai *Engineer's Estimate* diperlukan pula sebagai nilai harga yang mewakili (representasi) dari pihak profesional. Dengan demikian, harga patokan (HPS) yang dibuat oleh pihak pengguna barang/jasa memiliki nilai komperatif sehingga proses pengadaan barang/jasa pemerintah menjadi lebih *fair*.

Untuk tujuan penggunaan waktu secara efektif, sebahagian besar perencanaan pengadaan barang/jasa pemerintah direncanakan jauh hari sebelum pelaksanaan pelelangan, misalnya pada tahun anggaran sebelumnya. Akibatnya terjadi perbedaan harga antara Harga Perkiraan Konsultan dengan HPS dan dengan harga penawaran kontraktor karena banyak komponen-komponen biaya telah mengalami perubahan (penyusutan) pada saat barang/jasa dilelangkan. Disamping itu, untuk kegiatan-kegiatan yang berada pada lokasi yang sangat sulit dijangkau maka kuantitasnya tidak terukur secara cermat. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa menghitung biaya barang/jasa yang sama, tetapi dilakukan oleh pihak dengan kepentingan berbeda, dapat menghasilkan nilai yang berbeda pula.

Menurut Ashworth (1994: 70) Perbandingan antara dua *bill of quantity* untuk proyek yang sama akan memperlihatkan variasi yang cukup besar untuk beberapa komponennya. Walaupun harga tender mungkin hanya berbeda 10%,

harga masing-masing bagian dapat berbeda 40% dan masing-masing komponen berbeda hingga 200%. Penjelasan ini menunjukkan bahwa tingkat akurasi HPS yang dibuat oleh pengguna barang/jasa memerlukan harga pembandingan yang memiliki tingkat kepercayaan yang cukup baik pula, yaitu harga yang dibuat secara profesional oleh konsultan yang disebut *Engineer's Estimate*.

#### **d. Penawaran Harga Kontraktor**

Penawaran Harga Kontraktor adalah harga yang dihitung dan diajukan oleh peserta lelang dan menjadi bahagian tak terpisahkan dari dokumen penawaran. Harga penawaran disusun berpedoman kepada nilai total Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Di dalam harga penawaran sudah termasuk beban pajak, *overhead*, dan keuntungan yang diinginkan oleh kontraktor yang mengajukan penawaran tersebut. Penawaran harga dari kontraktor dibuat dengan mempertimbangkan aspek:

- Kompetitif, yaitu memiliki daya saing yang baik sehingga memiliki peluang untuk dipertimbangkan sebagai calon pemenang lelang. Harga yang terlalu tinggi cenderung kehilangan daya saing, sedangkan harga yang terlalu rendah berpotensi menimbulkan risiko rugi.
- Responsibilitas, yaitu dihitung secara profesional dan realistis sehingga dapat dipertanggungjawabkan untuk dapat mentransformasi sumber daya proyek (bahan/material, peralatan, tenaga kerja, dan teknologi) menjadi produk barang/jasa dengan kualitas dan kuantitas sebagaimana disyaratkan oleh pengguna barang/jasa.
- Profitabilitas, yaitu memiliki sifat dapat memberi keuntungan.

### **2.5. Harga Responsif**

Meskipun harga penawaran yang responsif menjadi persyaratan untuk dapat diusulkan sebagai calon pemenang lelang, namun tidak ada penjelasan resmi dari pemerintah atau keterangan dari literatur lainnya tentang arti, definisi, dan maksud dari penawaran yang responsif tersebut. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002), kata “responsif” diartikan sebagai bersifat memberi tanggapan. Dalam

dokumen EINRIP (2008) dinyatakan bahwa Evaluasi Administrasi bertujuan untuk mengetahui dan menggugurkan penawaran-penawaran yang tidak lengkap, tidak sah atau secara substansial tidak responsif (memenuhi syarat) terhadap dokumen lelang, sehingga untuk selanjutnya tidak dipertimbangkan lagi. Dalam hal ini responsif diartikan sebagai memenuhi persyaratan administrasi yang ditetapkan.

Apabila harga penawaran terendah dikaitkan dengan kata responsif, maka terkandung makna bahwa penawaran terendah tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral (norma dan etika bisnis), dan material (kualitas dan kuantitas barang/jasa) baik dilihat dari perspektif pengguna maupun penyedia barang/jasa. Harga penawaran dapat dikatakan responsif jika memiliki sifat dapat mentransformasi sumber daya proyek menjadi produk barang/jasa dengan kualitas dan kuantitas sebagaimana disyaratkan oleh pengguna barang/jasa. Disamping itu, harga responsif harus dapat memenuhi kewajiban untuk membayar pajak, retribusi dan kewajiban finansial lainnya, biaya *overhead*, serta memberi keuntungan finansial secara wajar kepada penyedia barang/jasa.

Sifat-sifat tersebut pada prinsipnya memiliki kesamaan dengan sifat-sifat Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Oleh sebab itu, harga penawaran responsif sesungguhnya harus memiliki nilai nominal yang mendekati – tetapi tidak lebih dari – Harga Perkiraan Sendiri dan Perkiraan Harga Konsultan (*Engineer's Estimate*). Dengan demikian, harga responsif sesungguhnya direpresentasikan oleh para pihak melalui :

- Harga Perkiraan Sendiri (HPS), adalah harga rasional, wajar, dan dapat dipertanggungjawabkan menurut sudut pandang pengguna barang/jasa, serta berorientasi kepada kepentingan negara.
- Perkiraan Harga Konsultan ( $H_p$ ), adalah harga rasional, wajar, dan dapat dipertanggungjawabkan menurut sudut pandang profesi keahlian, serta berorientasi kepada profesionalisme.



- Harga Penawaran Kontraktor ( $H_K$ ) adalah harga rasional, wajar, dan dapat dipertanggungjawabkan menurut sudut pandang penyedia barang/jasa, serta berorientasi kepada bisnis.

Agar ketiga sudut pandang terhadap harga responsif tersebut dapat dinyatakan dalam suatu harga tertentu yang dapat mengakomodir kepentingan semua pihak, maka HPS,  $H_P$ , dan  $H_K$  harus terwakili dan memberikan kontribusi secara proporsional. Hal ini untuk memastikan terpenuhinya prinsip dan ketentuan mengenai harga yang responsif yang mengakomodasi semua pihak. Di dalam pengertian penawaran terendah yang responsif secara implisit terkandung unsur kewajiban untuk menghasilkan produk barang/jasa dengan kualitas dan kuantitas optimal, efektif dan efisien, serta tepat waktu. Oleh sebab itu, penafsiran harga terendah wajar tidak dapat diartikan sebagai harga nominal terendah dari daftar urutan terendah harga penawaran. Tetapi adalah harga terendah wajar, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan.

## 2.6. Pola Distribusi Harga Penawaran

Penawaran harga yang diajukan oleh sejumlah peserta lelang pada suatu paket pekerjaan atau kegiatan yang dilelangkan bersifat sangat rahasia (sebelum pembukaan sampul penawaran), independen, kompetitif, dan terdistribusi secara acak. Hal ini disebabkan oleh karena masing-masing peserta lelang hanya memiliki satu pedoman baku yaitu daftar kuantitas dan harga, serta total Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Salah satu cara untuk mengidentifikasi pola distribusi harga adalah dengan mengelompokkannya ke dalam kelas interval distribusi. Menurut Malik (2010: 123) pola distribusi harga penawaran pada setiap paket pekerjaan yang dilelangkan secara umum memiliki tiga karakteristik, yaitu :

- a. Harga rasional, yaitu harga yang disusun secara profesional dengan tujuan untuk memenangkan kompetisi (lelang), dapat menyelesaikan pekerjaan dengan baik, serta menghasilkan laba usaha. Penawaran ini biasanya ditandai dengan frekuensi yang lebih sering muncul, dan berada pada *range* atau kelompok yang memiliki deviasi rendah terhadap HPS,

- b. Harga spekulatif, yaitu harga penawaran yang disusun dengan melibatkan beberapa prediksi dan asumsi yang tidak realistis dan tidak terkait langsung dengan masalah teknis pekerjaan yang akan dilelangkan, misalnya memasukkan prediksi dan asumsi berdasarkan rumor. Harga penawaran semacam ini tidak mengelompok, memiliki nilai relatif agak tinggi, dan cenderung berdiri sendiri. Penawaran ini memang bersifat coba-coba dan mengandung unsur spekulasi,
- c. Harga irasional, adalah harga penawaran yang nilai nominalnya sangat ekstrim dan berada jauh di bawah harga HPS. Harga penawaran ini disusun secara emosional, tidak realistis, dan biasanya ditujukan untuk mendapatkan posisi penawaran terendah sehingga berpeluang untuk memenangkan lelang. Harga penawaran semacam ini memiliki prekuensi yang kecil dan cenderung tidak mengelompok

Pola pengambilan keputusan dalam penetapan calon pemenang lelang sangat dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal Pengguna Barang/Jasa. Faktor internal antara lain: tingkat kelengkapan dan akurasi data pada dokumen pengadaan, tingkat kepercayaan terhadap Harga Perkiraan Sendiri (HPS), tingkat kompetensi Kelompok Kerja ULP, dan tekanan dari atasan. Faktor eksternal antara lain: jumlah peserta lelang, tingkat kompetisi antar peserta, pemerataan pekerjaan, adanya kepentingan pihak-pihak tertentu, dan pengaruh tekanan politik. Menurut Alfian (2013) Argumen ini diperkuat oleh adanya kecenderungan saling mengalah antar perusahaan yang berkompetisi, dan ada perusahaan mengajukan penawaran tidak rasional. Prabowo (2011) antara lain menyatakan bahwa potensi penyimpangan berkaitan dengan HPS diantaranya: penggelembungan (*mark-up*) dalam HPS, nilai kontrak tinggi karena nilai yang ditawarkan oleh calon pemenang mendekati HPS, dan HPS disusun atas masukan calon pemenang.

## **2.7. Statistika Harga Penawaran**

Dalam proses pemilihan penyedia barang/jasa (lelang), pada tahap pembukaan sampul dokumen penawaran akan dihasilkan sekelompok data kuantitatif yang belum diobservasi sehingga tidak bisa mendeskripsikan posisi penawaran dan

masih bersifat mentah. Menurut Atmaja (1997: 5) nilai-nilai observasi yang belum disusun dan dianalisa disebut data mentah (*rawdata*). Dikatakan masih mentah karena nilai-nilai tersebut belum diproses secara statistik. Distribusi prekuensi adalah metode statistik untuk menyusun data dengan cara mengelompokkan nilai-nilai observasi data ke dalam kelas yang memiliki interval tertentu.

Agar data harga penawaran dapat dibaca dan dianalisa maka harus disusun dalam bentuk tabel distribusi frekuensi dengan komponen-komponen sebagai berikut:

- *Range*, adalah rentang data, yaitu jarak antara nilai observasi terendah dengan nilai observasi tertinggi. Dalam hal ini adalah selisih antara harga penawaran tertinggi dengan harga penawaran terendah yang lulus evaluasi.
- Jumlah kelas ( $N$ ), yaitu jumlah kelas menurut interval kelas dalam suatu distribusi frekuensi.
- Interval kelas ( $C_i$ ), yaitu jarak nilai observasi dalam satu kelas.
- Nilai tengah, yaitu nilai rata-rata (tengah) dalam suatu kelas tertentu.
- Frekuensi, adalah jumlah nilai observasi yang muncul dalam suatu kelas tertentu.
- Nilai Sentral, atau nilai tendensi pusat adalah suatu nilai yang mewakili semua nilai observasi dalam satu data. Nilai tersebut dapat merepresentasikan kondisi suatu data. Nilai sentral yang sangat umum dipakai adalah rata-rata hitung (*mean*).