

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Peningkatan mutu proyek konstruksi yang didanai oleh negara selalu menjadi perhatian pemerintah dengan harapan tidak terjadi kecelakaan dan kegagalan (Christina *et al*, 2012). Banyak kasus kegagalan bangunan dan rendahnya mutu pekerjaan konstruksi disebabkan oleh sistem pengendalian mutu yang belum berjalan dengan baik, hal itu menjadi salah satu sebab terjadinya peningkatan jumlah kasus hukum yang melibatkan para pengguna-penyedia jasa konstruksi (Hermawan *et al*, 2013).

Sejalan dengan itu bahwa ultimatum Presiden Republik Indonesia Joko Widodo pada pelaku jasa konstruksi untuk dapat memenuhi standar yang telah ditetapkan dan tidak boleh ada kegagalan dan kecurangan (Hardjomuljadi, 2017), pernyataan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Basuki Hadimuljono bahwa untuk mendukung kebijakan Presiden RI maka kementerian PUPR berupaya memperkuat fungsi teknis kontrol mutu pada proyek pemerintah dengan mengembangkan peralatan uji mutu konstruksi dan peningkatan sumber daya manusia (SDM) yang kompeten (Handayani, 2016).

Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dari tahun 2004 hingga tahun 2017 terjadi peningkatan yang cukup bermakna atas tindak pidana korupsi yang berhubungan dengan rendahnya mutu pekerjaan konstruksi proyek pemerintah. Dalam periode 14 tahun tersebut telah terjadi 202 kasus tindak pidana korupsi, dengan rata-rata peningkatan tiap tahun sebesar 184% (KPK, 2017). Mirip dengan laporan tahunan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada periode yang sama, terdapat jumlah tindak pidana sebesar 232 kasus, dengan peningkatan tiap tahun rata-rata sebesar 104% (BPK, 2017).

Pada beberapa kasus, pihak pelaku jasa konstruksi menganggap telah melaksanakan pengendalian mutu dengan baik dan benar, tetapi ketika pihak auditor dan atau Penyidik melakukan penilaian, sering dijumpai pengendalian mutu pada proyek yang dimaksud belum dilaksanakan dengan baik dan benar. Masih terjadi penilaian Penyidik dan Auditor pada proyek yang sama dengan hasil yang berbeda (BPK, 2016) dan sebagai contoh kasus konstruksi pada:

- 1) Proyek Jalan Lingkar Luar Salatiga.
- 2) Proyek Pengerjaan Ruang Sekolah Baru di SMKN 2 Lamongan.
- 3) Proyek Gedung Puskesmas Tegal Barat, Kota Tegal.

Untuk kasus proyek Jalan Lingkar Luar Salatiga terdapat perbedaan pemahaman mengenai kewenangan Auditor antara BPK dan BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan), keputusan pengadilan terhadap hasil penilaian BPK dikalahkan penilaian BPKP dengan nilai kerugian BPK sebesar Rp 276 juta, sedangkan menurut BPKP sebesar Rp 12,23 milyar (KP2KKN Jateng, 2010; Suanda, 2014).

Pada proyek Pengerjaan Ruang Sekolah Baru di SMKN 2 Lamongan, terdakwa dinyatakan tidak bersalah pada tingkat Pengadilan Negeri. Kemudian pada saat naik banding ke Pengadilan Tinggi, terdakwa dinyatakan bersalah. Selanjutnya pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung, terdakwa dinyatakan tidak bersalah (Pramasdita, 2015).

Sedangkan untuk kasus proyek Gedung Puskesmas Tegal Barat, Kota Tegal, dasar hukum yang digunakan untuk menjerat terdakwa adalah UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, tetapi pemedanaannya menggunakan UU No. 31 Tahun 1999 yang dirubah menjadi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sehingga terdakwa menganggap tidak mendapatkan kepastian hukum (Anjarsari, 2016).

Kondisi seperti tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat perbedaan pemahaman mengenai diskrepansi mutu pekerjaan konstruksi pada proyek pemerintah, antara pihak pengguna-penyedia jasa konstruksi, pihak audit dan pihak Penyidik. Perbedaan pemahaman tersebut, dapat membuat pihak penyedia jasa konstruksi mengambil 2 jenis tindakan ekstrim yang saling bertolak belakang. Pertama, dengan alasan takut difitnah, takut dipidana dan takut dihukum, mereka tidak mau melaksanakan proyek konstruksi pemerintah. Tindakan tersebut akan berdampak negatif terhadap program pembangunan nasional secara keseluruhan. Adapun tindakan ekstrim yang ke-2 adalah pihak penyedia jasa konstruksi tetap melaksanakan proyek konstruksi pemerintah seperti sedia kala, tanpa disertai dengan sikap kehati-hatian yang perlu, dan tanpa melakukan perbaikan-perbaikan pada sistem pengendalian mutu proyeknya, sehingga semakin banyak proyek pemerintah yang dapat dikategorikan sebagai proyek yang mengalami diskrepansi mutu, ketika dilakukan penilaian oleh Auditor dan Penyidik (Hermawan *et al.* 2013; Alkhaly, 2016). Kedua jenis tindakan ekstrim tersebut

dapat dihindari apabila ada instrumen yang sanggup mengakomodasi perbedaan-perbedaan pemahaman atau pendapat antara pihak pengguna dan penyedia jasa konstruksi, pihak Auditor, dan pihak Penyidik mengenai pengendalian mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik secara keseluruhan, dan mengenai diskrepansi terhadap mutu konstruksi pada khususnya (Soepardi, 2010).

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian seperti pada paragraf-paragraf di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Pemahaman mengenai diskrepansi terhadap mutu suatu pekerjaan konstruksi pada suatu bangunan publik, berbeda-beda antara pihak Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa, pihak Auditor, dan pihak Penyidik.
- 2) Perbedaan pemahaman atau pendapat tersebut berdampak pada Penyedia Jasa dalam dua bentuk: (1) Penyedia Jasa menolak melaksanakan pekerjaan konstruksi bangunan publik karena takut difitnah, dipidana, dan dihukum (Soepardi, 2010), sehingga berakibat pada pelaksanaan program pemerintah dalam rangka pembangunan nasional menjadi terhambat; (2) banyak proyek bangunan publik dikategorikan melanggar mutu oleh Auditor dan Penyidik, karena Penyedia Jasa yang menyatakan sanggup melaksanakan pekerjaan konstruksi bangunan publik tidak berubah, tidak bersikap hati-hati, dan tidak memperbaiki sistem pengendalian mutu proyeknya (Hermawan *et al*, 2013; Alkhaly, 2016).
- 3) Belum ada instrumen yang mampu mengakomodasi perbedaan pemahaman atau pendapat dari ketiga pihak seperti tersebut di atas.

Untuk menjawab permasalahan seperti tersebut di atas, maka perlu dilakukan penelitian mengenai “*Framework* Investigasi Mutu Pekerjaan Konstruksi Bangunan Publik Pada Proses Audit Oleh Pihak Auditor dan Penyidik”.

1.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas maka rumusan masalah penelitian ini difokuskan pada tiga hal, yaitu:

- 1) Faktor apa saja yang dianggap sebagai diskrepansi terhadap mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik menurut Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dengan Auditor dan Penyidik?

- 1) Bagaimanakah rumusan mengenai diskrepansi mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik yang dapat diterima oleh Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa, Auditor serta Penyidik?
- 2) Bagaimanakah kerangka kerja (*framework*) investigasi mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik yang dapat menjadi acuan Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam melaksanakan proyek konstruksi, serta menjadi pedoman Auditor dan Penyidik dalam proses audit?

1.4. Maksud dan Tujuan Penelitian

Dengan memperhatikan permasalahan di atas maka maksud dari penelitian ini adalah bagaimana merumuskan investigasi mutu akibat diskrepansi mutu pada pekerjaan konstruksi bangunan publik antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa terhadap proses Audit oleh Auditor dan Penyidik. Atas dasar tersebut penelitian ini dapat mengembangkan *framework* pengendaliannya.

Sedangkan tujuan penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi dan menganalisis tentang faktor-faktor yang dianggap sebagai diskrepansi terhadap mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik menurut Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa, Auditor serta Penyidik.
- 2) Merumuskan pengertian tentang diskrepansi terhadap mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik yang dapat diterima oleh Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa, Auditor serta Penyidik.
- 3) Mengembangkan kerangka kerja (*framework*) investigasi mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik yang dapat dipergunakan Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam melaksanakan proyek konstruksi, serta dapat menjadi acuan Auditor dan Penyidik dalam proses audit.

1.5. Kebaruan

Selama ini mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik mengacu pada mekanisme monitoring dan evaluasi. Kesesuaian dan serapan anggaran menjadi basis awal pada proses auditing dan investigasi. Investigasi mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik hingga saat ini masih pada aspek penindakan, belum sampai pada aspek pencegahan.

Penelitian ini berupaya untuk membangun Kerangka Kerja (*Framework*) Investigasi Mutu Pekerjaan Konstruksi Bangunan Publik di Indonesia. Melalui

framework tersebut maka aspek pencegahan terhadap mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik dapat diterapkan dan dapat dipakai sebagai pedoman dalam melaksanakan kontrak pengadaan jasa konstruksi bangunan publik, sehingga dapat memperkecil terjadinya perbedaan pendapat (diskrepansi) antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dengan Auditor (Aparat Pengawas Intern Pemerintah / APIP / Inspektorat Jendral-Itwil, BPKP, BPK) dan Penyidik (Polisi, Jaksa dan KPK) saat melakukan investigasi mutu hasil pekerjaan konstruksi bangunan publik pada proses audit.

1.6. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini mempunyai manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis yang dimaksud adalah:

- 1) Secara empirik dapat digunakan untuk pengembangan ilmu pengetahuan di bidang jasa konstruksi, khususnya di sub-bidang manajemen konstruksi.
- 2) Peningkatan pemahaman bagi pemerintah mengenai investigasi mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik, yang dapat diterapkan saat membuat kebijakan atau peraturan di bidang jasa konstruksi.
- 3) Peningkatan pemahaman investigasi mutu bagi Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam pelaksanaan konstruksi, serta Auditor dan Penyidik pada proses audit mutu konstruksi bangunan publik.

Adapun manfaat praktis yang dimaksud :

- 1) Dapat menjadi acuan bagi Pengguna Jasa (pemilik) dan Penyedia Jasa (perencana, pengawas dan kontraktor) dalam pelaksanaan konstruksi bangunan publik sehingga mampu meminimalkan penyimpangan yang mungkin terjadi.
- 2) Bagi pengambil kebijakan bangunan publik di Indonesia bahwa *framework* investigasi mutu pekerjaan konstruksi bangunan publik dapat memperkecil diskrepansi mutu antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dengan Auditor dan Penyidik pada proses audit pekerjaan konstruksi.

1.7. Pembatasan Masalah

Terdapat 3 pihak yang menjadi obyek penelitian ini, yaitu: (1) Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa, (2) Auditor, dan (3) Penyidik. Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa yang dimaksud meliputi: (a) Pengguna Jasa / Pemilik Proyek, (b) Penyedia Jasa Perencanaan

/ Konsultan Perencana, (c) Penyedia Jasa Pengawasan / Konsultan Pengawas, dan (d) Penyedia Jasa Pelaksanaan / Kontraktor; sedangkan Auditor meliputi: (a) Auditor Inspektur Jenderal Kementerian terkait (Itjen), (b) Auditor Inspektorat Wilayah (Itwil) tingkat I dan tingkat II, (c) Auditor Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan (d) Auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan Penyidik meliputi: (a) Penyidik Kepolisian, (b) Penyidik Kejaksaan dan (c) Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Bangunan publik yang menjadi obyek penelitian ini adalah bangunan publik yang berupa Bangunan Gedung, yang dilaksanakan dengan sistem *Design Bid Build* (desain-lelang-bangun) dan dilakukan setelah Tahap FHO (*Final Hand Over* / serah-terima proyek yang terakhir).

1.8. Sistematika Penulisan Disertasi

Proposal disertasi ini disusun dalam 3 bab:

- Bab 1 Pendahuluan.
Bab 1 menjelaskan tentang latar belakang dari permasalahan yang akan dikaji, identifikasi masalah yang timbul, perumusan masalah yang akan diteliti, maksud dan tujuan penelitian, kebaruan penelitian, manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian, pembatasan masalah penelitian, dan sistematika penulisan.
- Bab 2 Kajian Pustaka dan Kerangka Berpikir.
Bab 2 menguraikan tentang kajian pustaka dan hasil-hasil penelitian terkini mengenai pekerjaan konstruksi bangunan publik, *framework* investigasi mutu, *stakeholder* audit mutu bangunan publik dan kerangka berpikir penelitian.
- Bab 3 Metode Penelitian.
Bab 3 menguraikan tentang metode yang digunakan dalam melakukan penelitian, tempat dan waktu penelitian, tahapan penelitian, skenario penelitian, pengumpulan data, variabel dan instrumen penelitian, rencana analisis data.
- Bab 4 Kompilasi dan Analisis Data
Bab 4 menguraikan tentang analisis observasi lapangan, analisis wawancara dan analisis kajian regulasi, serta triangulasi hasil ketiga analisis tersebut.
- Bab 5 Pembahasan Hasil Penelitian

Bab 5 membahas tentang hasil analisis data observasi lapangan, hasil analisis data wawancara, dan hasil analisis data kajian regulasi, dan membahas analisis hasil triangulasi.

– Bab 6 Kesimpulan, Implikasi dan Saran

Bab 6 menyimpulkan hasil pembahasan analisis data observasi lapangan, hasil pembahasan analisis data wawancara, dan pembahasan analisis data hasil pembahasan kajian regulasi, dan hasil pembahasan analisis hasil triangulasi yang dituangkan dalam *framework*. Implikasi atau manfaat hasil penelitian, serta saran atau rekomendasi bagi *stakeholder* dan penelitian selanjutnya.