

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan merupakan salah satu kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah sebagai bentuk pengambilan kebijakan. Tujuan pembangunan pada dasarnya adalah untuk menciptakan kemajuan di bidang sosial dan ekonomi secara berkesinambungan, tanpa mengabaikan persamaan hak dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan bagi masyarakat. Konstruksi memiliki fungsi pelayanan publik yang strategis yaitu menghasilkan produk berupa bangunan maupun bentuk fisik lainnya seperti sarana maupun prasarana yang berfungsi mendukung pertumbuhan dan perkembangan diberbagai bidang seperti ekonomi, sosial, dan budaya. Oleh karena itu, pengembangan konstruksi menjadi agenda publik yang penting dan strategis jika melihat perkembangan yang terjadi secara cepat dalam konteks globalisasi dan liberalisasi, kemiskinan dan kesenjangan, demokratisasi dan otonomi daerah, serta kerusakan dan bencana alam.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menyelenggarakan pembangunan konstruksi di Yogyakarta merupakan realisasi dari pengadaan barang dan jasa sehingga pemerintah harus merujuk pada Peraturan Presiden Republik Indonesi Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada bab 1 pasal 1 ayat 37 yang menyatakan bahwa :

*“Pengadaan secara elektronik atau E-Procurement adalah pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan dengan menggunakan teknologi informasi dan transaksi elektronik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.*

Salah satu prinsip pengadaan barang dan jasa konstruksi sebagaimana yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah prinsip efisiensi yang mana prinsip ini dijadikan dasar dalam melaksanakan proses pengadaan barang/jasa. Hal ini berarti bahwa pengadaan barang dan jasa pada konstruksi diukur melalui seberapa besar upaya yang dilakukan pemerintah DIY untuk memperoleh barang atau jasa dengan spesifikasi yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Upaya pemerintah DIY tersebut meliputi cakupan dana dan daya yang dikeluarkan dalam memperoleh barang atau jasa untuk pembangunan konstruksi sehingga semakin kecil upaya yang diperlukan maka dapat dikatakan bahwa proses pengadaan barang dan jasa pada konstruksi tersebut akan semakin efisien. Hal ini merupakan upaya dalam menciptakan keberhasilan suatu proyek konstruksi yang sekaligus menjadi *outcome* atau hasil yang dirasakan oleh publik.

Keberhasilan suatu proyek konstruksi akan susah dicapai apabila tidak ada kesinambungan antara perencanaan, pengawasan dan pelaksanaan karena dalam melakukan kegiatan konstruksi semuanya saling berkaitan satu sama lain. Apabila dalam suatu proyek konstruksi tidak ada kerja sama kelompok maka akan terjadi kegagalan proyek konstruksi yang dapat menyebabkan rusaknya bangunan proyek konstruksi selama masa pembangunan.

Pembangunan konstruksi banyak mengalami permasalahan dalam pelaksanaannya seperti kegagalan dilihat dari segi dampak ataupun manfaat.

Banyak hasil produk konstruksi berupa bangunan yang setelah selesai dibuat sesuai dengan spesifikasi perencanaan tetapi dioperasikan tidak sesuai dengan fungsinya. Kemudian dari aspek manfaat memberikan dampak yang buruk terhadap masyarakat dan lingkungan disekitarnya seperti pencemaran lingkungan, rusaknya vegetasi disekitarnya dan terjadinya kesenjangan sosial.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu provinsi yang sudah selayaknya wajib memiliki infrastruktur yang baik dan memadai, hal ini berkaitan dengan ikon kota tersebut sebagai “kota pendidikan dan kota wisata”. Banyaknya perguruan tinggi dan destinasi wisata di DIY mengakibatkan banyaknya jumlah pelajar mahasiswa dan wisatawan baik lokal maupun domestik berdatangan ke provinsi tersebut. Namun banyak konstruksi yang di bangun oleh pemerintah DIY tidak difungsikan dengan benar atau bersifat *mubadzir*. Berita yang dimuat oleh [jogja.tribunnews.com](http://jogja.tribunnews.com) menyebutkan bahwa pada tahun 2012 ada 9 (sembilan) proyek besar yang mangkrak di DIY. Proyek mangkrak merupakan proyek yang sudah direncanakan namun terhenti di jalan atau bangunan yang setelah selesai dibangun namun tidak difungsikan secara optimal. Adapun proyek di DIY yang mangkrak di tahun 2012 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1 Proyek Mangkrak di DIY Tahun 2012

<b>Nama Daerah</b>	<b>Nama Proyek</b>
Kota Yogyakarta	XT Square senilai Rp 76,6 miliar
Sleman	Taman Kuliner Concat bernilai Rp 5 miliar
	Sub Terminal Agribisnis (STA) bernilai Rp 14 miliar
Bantul	Pasar Seni Gabusan (PSG)
Kulonprogo	Kulonprogo Fish Centre (KFC)
	Pasar Seni Sentolo, bernilai Rp 1,5 miliar
	Rest Area Temon, senilai Rp.850 juta
Gunungkidul	Rest Area dan Tahura Bunder senilai Rp 373 juta
	GSG Siyono bernilai Rp 6,7 miliar

Sumber: jogja.tribunnews.com

Selain proyek-proyek di atas, masih banyak proyek konstruksi yang dibangun oleh pemerintah guna pemenuhan kebutuhan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) diantaranya *Flyover* Jombor, Jalan Titik Nol km dan Perpustakaan Grahatama.

DIY sebagai kota pendidikan dan kota wisata tentunya juga akan meningkatkan jumlah kendaraan bermotor. Dari tahun ketahun DIY mengalami penambahan jumlah kendaraan bermotor baik itu roda dua maupun roda empat. Berdasarkan data penerimaan pajak di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) DIY tahun 2014 bertambahnya kendaraan bermotor DIY sebanyak 305.365. Dengan semakin bertambahnya jumlah kendaraan bermotor di DIY mengakibatkan kemacetan lalu lintas. Salah satu titik kemacetan di DIY yaitu di daerah Jombor. Untuk mengatasi kemacetan tersebut pemerintah DIY membangun *Fly over* Jombor dengan dana sebesar Rp 185 miliar rupiah. Berita yang dimuat [nationalgeographic.co.id](http://nationalgeographic.co.id) kepala Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan ESDM DIY Rani Sjamsinarni menjelaskan bahwa tujuan pembangunan jalan

layang mencakup beberapa aspek diantaranya untuk menunjang tata ruang kawasan Borobudur, Prambanan, dan Keraton Yogyakarta; mengurangi kepadatan lalu lintas; mendukung peningkatan sub-terminal Jombor menjadi terminal klas A; serta akan menjadi icon baru Yogyakarta.

Namun pada tahun 2013 saat Dinas Pekerjaan Umum mengadakan koordinasi dengan PT Adhi Karya dalam program rekonstruksi, proyek atau pembangunan konstruksi *fly over* Jombor diketahui mengalami keruntuhan pada sisi badan jalan sebelah kanan dimana fasad atau struktur penyangga belum sepenuhnya mengalami padatan material sehingga fasad tersebut jatuh pada jalan aspal di bagian bawah. Namun pada saat kejadian, belum ditemukan korban jiwa akibat runtuhnya struktur penyangga beton tersebut.

Hal ini berarti pembangunan konstruksi *fly over* Jombor belum sepenuhnya memenuhi konsep atau nilai yang dibutuhkan publik sebagai konstruksi yang multi dimensi dimana struktur bangunan seharusnya memiliki kekuatan paralel dari satu fasad terhadap fasad yang lain sehingga menciptakan kekuatan yang menyeluruh dari semua struktur tersebut. Di satu sisi, pembangunan konstruksi *fly over* Jombor yang memenuhi konsep struktur multi dimensi secara tidak langsung merupakan tanggungjawab dari PT Adhi Karya dimana sebagai perusahaan pengembang yang memenangkan tender seharusnya memperhatikan prinsip keamanan yang merata mengingat hal itu merupakan salah satu unsur dalam konsep nilai publik. Peneliti memiliki asumsi bahwa peristiwa tersebut terkait erat dengan pengaturan dalam penganggaran biaya berupa efisiensi biaya perencanaan dan realisasi pekerjaan konstruksi.

Selanjutnya berkaitan dengan ikon DIY sebagai kota wisata, proyek pembangunan jalan menjadi prioritas pemerintah dalam rangka mendukung percepatan pembangunan perekonomian daerah atau kawasan. Hal ini dapat dimengerti mengingat peranan jalan sebagai salah satu prasarana transportasi darat yang menghubungkan antara satu daerah dengan daerah lainnya, sentra-produksi dengan daerah pemasaran. Pembangunan jalan telah dilakukan oleh pemerintah DIY salah satunya dengan cara merevitalisasi Jalan Titik Nol Km.

Titik 0 km merupakan istilah sebutan sebuah kawasan perempatan yang berada di Jalan Malioboro. Pemerintah DIY merevitalisasi kawasan tersebut dengan maksud dan tujuan untuk membuat identitas dan keunikan sendiri bagi DIY sehingga mampu menarik wisatawan untuk datang ke kota tersebut. Kawasan titik nol km merupakan kawasan wisata sejarah dimana pada bagian kiri dan kanan dari titik nol km terdapat bangunan-bangunan kuno yang sering juga disebut loji yaitu bangunan-bangunan tua yang besar peninggalan Belanda. Kawasan nol kilometer juga menjadi sentra perekonomian bagi masyarakat Yogyakarta, karena letaknya yang strategis.

Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta (PUP-ESDM) DIY) dalam berita yang dikutip dari detiknews.com mengatakan bahwa dana yang di habiskan dalam pembangunan proyek jalan tersebut sebesar Rp 4,6 miliar untuk mengganti aspal dengan batu andesit bulat dan di tengah-tengahnya ada penanda titik nol dengan diberi batu yang berbeda. Namun peneliti menemukan bahwa dengan mengganti

lapisan aspal dengan batu andesit tersebut berdampak pada kecelakaan transportasi utama yang menjadi transportasi ciri khas di kawasan titik 0 km yakni dokar atau kereta kuda dimana banyak ditemukan beberapa kuda yang terjatuh karena terpeleset pada saat melewati kawasan titik 0 km dimana hal ini dapat membahayakan penumpang. Hal ini menjadi perhatian masyarakat atau publik baik masyarakat Yogyakarta maupun kalangan wisatawan terkait dengan desain titik 0 km yang mungkin belum dipertimbangkan secara matang sebelum pelaksanaan pembangunan sehingga kawasan tersebut belum sepenuhnya memiliki manfaat bagi publik.

Selanjutnya sebagai kota yang memiliki ikon sebagai kota pendidikan, perpustakaan merupakan sesuatu yang wajib disediakan oleh pemerintah DIY sebagai magnetik untuk menarik pelajar mahasiswa yang datang dari berbagai penjuru nusantara untuk menempuh pendidikan di DIY. Perpustakaan besar dan megah yang dibangun pemerintah DIY yaitu Perpustakaan Grahatama dengan luas 2,4 hektare yang mulai beroperasi sejak akhir tahun 2015. Berita yang dimuat oleh koranyogya.com pada 23 Desember 2015 menyebutkan bahwa Perpustakaan Grahatama merupakan perpustakaan terbesar di Asia Tenggara.

Perpustakaan Grahatama merupakan salah satu proyek yang pernah mangkrak atau terhenti pembangunannya di DIY, namun pemerintah melakukan upaya agar proyek besar tersebut dapat diselesaikan mengingat pentingnya fasilitas perpustakaan bagi masyarakat. Selain itu, hal ini juga dilakukan oleh pemerintah untuk mengangkat *image* DIY sebagai kota Pendidikan di mata dunia. Proyek pembangunan perpustakaan Grahatama dimulai sejak tahun 2010 dan

ditargetkan selesai pada tahun 2012, namun pada kenyataannya di tahun 2012 proyek ini belum selesai dibangun. Berita yang dimuat koranyogya.com menyebutkan bahwa perpustakaan Grahatama diresmikan sejak Desember tahun 2015 oleh Gubernur Yogyakarta diresmikan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X, artinya proyek tersebut 3 tahun lebih lama dari waktu yang di targetkan.

Berdasarkan hal tersebut, peneliti berasumsi bahwa proyek konstruksi Perpustakaan Grahatama yang sempat mengalami pemberhentian masa pengerjaan dari akhir tahun 2012 hingga pertengahan tahun 2013 terkait erat dengan permasalahan pada sistem penganggaran, perencanaan hingga realisasi dimana biaya tersebut berhubungan dengan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) terutama pada perusahaan pengembang yang mengerjakan proyek tersebut.

Ketiga proyek tersebut menjadi penting untuk diteliti terkait dengan permasalahan sistem penganggaran biaya perencanaan dan realisasi yang telah diasumsikan sebelumnya oleh peneliti sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi sebagai pengganti Undang-Undang No.18 Tahun 1999 dimana dalam bab II pasal 3 dinyatakan bahwa :

*Penyelenggaraan Jasa Konstruksi bertujuan untuk:*

- a. memberikan arah pertumbuhan dan perkembangan Jasa Konstruksi untuk mewujudkan struktur usaha yang kukuh, andal, berdaya saing tinggi, dan hasil Jasa Konstruksi yang berkualitas;*
- b. mewujudkan ketertiban penyelenggaraan Jasa Konstruksi yang menjamin kesetaraan kedudukan antara Pengguna Jasa dan*



- Penyedia Jasa dalam menjalankan hak dan kewajiban, serta meningkatkan kepatuhan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- c. menata sistem Jasa Konstruksi yang mampu mewujudkan keselamatan publik dan menciptakan kenyamanan lingkungan terbangun;*
  - d. menjamin tata kelola penyelenggaraan Jasa Konstruksi yang baik*

Sistem penganggaran biaya perencanaan dan realisasi biaya konstruksi juga tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2017 Pasal 5 yang dinyatakan bahwa :

*Untuk mencapai tujuan pembangunan, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan:*

- a. mengembangkan struktur usaha Jasa Konstruksi;*
- b. mengembangkan sistem persyaratan usaha Jasa Konstruksi;*
- c. mengembangkan sistem pengawasan tertib usaha Jasa Konstruksi*

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi bab II pasal 3 dan 5 tersebut dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan jasa konstruksi oleh pemerintah DIY memiliki tujuan dalam rangka menjadikan hasil pembangunan yang berkualitas berdasarkan tata kelola keuangan atau anggaran sesuai dengan anggaran modal awal yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah DIY.

Efisiensi biaya penyelenggaraan konstruksi *Fly over* Jombor, Titik 0 km dan Perpustakaan Grahatama juga diatur dalam Peraturan Daerah DIY No. 13 Tahun 2012 pada pasal 7 yaitu:

*Pihak pertama berhak untuk menghentikan perjanjian kerja apabila pihak kedua tidak melaksanakan tugasnya atau menyebabkan kerugian pada pihak pertama dan dalam hal terjadi keadaan diluar*

*kendali para pihak (kahar) maka akan dilakukan musyawarah para pihak.*

*Penyelenggaraan konstruksi yakni mengarah bangunan Warisan Budaya dan Cagar Budaya adalah susunan bangunan yang terbuat dari alam atau buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang ber dinding dan/atau tidak ber dinding dan beratap dan yang dimaksud dengan struktur Warisan Budaya dan Cagar Budaya adalah susunan bangunan yang terbuat dari benda alam dan atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang kegiatan yang menyatu dengan alam, sarana dan prasarana untuk menampung kebutuhan manusia.*

Berdasarkan Peraturan Daerah DIY No. 13 Tahun 2012 pada pasal 7 dapat disimpulkan bahwa pihak pertama yakni Dinas Pekerjaan Umum Dan Perumahan ESDM dan Badan Perpustakaan Arsip Daerah memiliki hak untuk memberhentikan pengerjaan proyek konstruksi yang berbasis bangunan Warisan Budaya dan Cagar Budaya jika perusahaan pengembang sebagai pihak ke dua menyebabkan beberapa kerugian pada pihak pertama.

Pemerintah DIY dalam menyelenggarakan konstruksi juga menggunakan dasar hukum berupa Peraturan Presiden RI No. 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah dimana hal ini terkait dengan hal efisiensi biaya yang tercantum pada pasal 23 yakni :

*Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh LKPP termasuk tata cara e-tendering, pelaksanaan standar prosedur operasional yang dilaksanakan oleh LPSE berkaitan dengan registrasi, verifikasi, sertifikat elektronik dan prosedur operasional lainnya.*

Berdasarkan Peraturan Presiden RI No. 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah tersebut dapat disimpulkan bahwa LPSE (Layanan

Pengadaan Secara Elektronik) di DIY memiliki peran dalam kaitannya dengan pelaksanaan registrasi, verifikasi, sertifikat elektronik dan prosedur operasional lainnya menyangkut pelaksanaan pembangunan ketiga konstruksi tersebut.

Selanjutnya, pengerjaan proyek konstruksi *Fly over* Jombor, Titik 0 km dan Perpustakaan Grahatama memiliki tujuan yang harus dirasakan oleh pengguna yakni publik atau masyarakat sebagaimana yang terkutip dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2017 Pasal 76 yakni:

*Segala bentuk pembinaan Jasa Konstruksi yang dilakukan memiliki tujuan untuk mengembangkan kinerja setiap elemen dan proses penyelenggaraan dalam sistem Jasa Konstruksi nasional yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum dan melindungi masyarakat umum dimana hal ini juga akan berdampak pada publik atau masyarakat baik sosial, ekonomi maupun budaya.*

Hal ini juga sejalan dengan ikon DIY sebagai kota pendidikan dan kota wisata yang memiliki visi pembangunan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu terwujudnya pembangunan regional sebagai wahana menuju pada kondisi Daerah Istimewa Yogyakarta pada Tahun 2020 sebagai Pusat Pendidikan, Budaya, dan daerah Tujuan Wisata terkemuka, dalam lingkungan masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera lahir batin didukung oleh nilai-nilai kejuangan dan pemerintah yang bersih dalam pemerintahan yang baik dengan mengembangkan ketahanan sosial budaya dan sumber daya berkelanjutan. Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka penelitian ini akan mengambil terkait dengan proyek-proyek yang dibangun oleh pemerintah seperti Perpustakaan Grahatama, Jalan Titik Nol km dan *Flyover* Jombor.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti ingin mengetahui apakah pengerjaan konstruksi *Fly over* Jombor, Titik 0 Km dan Perpustakaan Grahatama telah memenuhi standar efisiensi biaya meliputi biaya perencanaan dan realisasi yang secara tidak langsung memiliki hasil (*outcome*) bagi publik baik dari segi manfaat, kesejahteraan dan keadilan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah efisiensi belanja Konstruksi (Perpustakaan Graha Tama, Jalan Titik Nol km, dan *Flyover* Jombor) di DIY?
2. Apakah hasil (*outcome*) dari pekerjaan konstruksi (Perpustakaan Graha Tama, Jalan Titik Nol km, dan *Flyover* Jombor) yang dibangun oleh pemerintah bermanfaat untuk masyarakat DIY?

## **1.3. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui kualitas belanja Konstruksi (Perpustakaan Graha Tama, Jalan Titik Nol km, dan *Flyover* Jombor) di DIY.

- b. Untuk mengetahui hasil (*outcome*) dari pekerjaan konstruksi (Perpustakaan Graha Tama, Jalan Titik Nol km, dan *Flyover* Jombor) yang dibangun oleh bermanfaat bagi masyarakat DIY.

### 1.3.2 Manfaat Penelitian

- a. Secara akademis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya pengembangan kajian Konstruksi Pemerintah.
- b. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat untuk menjadi sebuah masukan dan juga rekomendasi bagi perkembangan implementasi Pekerjaan Konstruksi diberbagai daerah dan khususnya di DIY.