

## EFEKTIFITAS PENGADAAN BARANG DAN JASA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) MELALUI PROSES EVALUASI SISTEM GUGUR

Irvan Wiradinata<sup>1,2</sup>, Yogi Sirodz Gaos<sup>1,2</sup>, Annisa<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Teknik dan Sains, Universitas Ibn Khaldun Bogor

<sup>2</sup>PT Intan Prima Kalorindo, Jakarta

<sup>3</sup>Fakultas Teknik dan Desain, Institut Teknologi dan Sains Bandung

e-mail: [irvan@kalorindo.co.id](mailto:irvan@kalorindo.co.id)

### ABSTRAK

Tujuan utama dari badan usaha milik Negara (BUMN) adalah untuk melayani masyarakat, namun BUMN tetap memiliki tujuan untuk memperoleh keuntungan (*profit oriented*). Penelitian ini bertujuan untuk meneliti proses pengadaan barang dan jasa di perusahaan BUMN yang menggunakan sistem gugur. Studi kasus dilaksanakan pada proses pengadaan salah satu proyek di PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) Persero pada tahun 2019. Penelitian ini menunjukkan bahwa proses evaluasi sistem gugur dapat menurunkan potensi keuntungan dari PLN. Hal ini dikarenakan calon kontraktor yang tidak lulus proses evaluasi sistem gugur yang diterapkan oleh PLN bisa saja memiliki pengalaman yang sesuai dan harga terendah. Oleh karena itu, sebaiknya proses evaluasi dititik beratkan kepada pengalaman yang sesuai dan harga terendah.

**Kata kunci :** manajemen, pengadaan, proyek, evaluasi, *tender*.

### ABSTRACT

*State-Owned Company (BUMN) has a major goal to serve its citizen. However, BUMN still has a goal to make profit as well. This study wants to reveal the evaluation process on the bidding stage at BUMN, PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) Persero. This study observed the case study on procurement process at PLN from January to August 2019. This study revealed that elimination system on bidding stage could potentially decreased the profit of project owner (PLN). It caused by potential contractor can be eliminated during the administration and technical document evaluation. Hence, it is suggested that project owner should consider potential contractor's experience as well as prices instead of completion of documentation.*

**Keywords :** *bidding, evaluation, management, procurement, project*

### 1. PENDAHULUAN

Pengadaan barang dan jasa dalam ruang lingkup perusahaan swasta merupakan salah satu bagian usaha untuk mencari keuntungan (Sawidar, Muttaqin, Rauzana, 2018). Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki tujuan utama untuk melayani masyarakat. Namun, sejalan dengan Badan Usaha Swasta pada umumnya, BUMN memiliki tujuan untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dengan pengeluaran yang sekecil-kecilnya (Fitriani, 2013; Kuswiratomo, 2016). Untuk memperbesar keuntungan suatu Badan Usaha dapat melakukan banyak hal, diantaranya adalah meningkatkan penjualan menekan biaya operasi (Utomo, 2004; Freeman dan Kleiner, 2005).

Berdasarkan peraturan menteri BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 tentang pedoman pelaksanaan umum pelaksanaan pengadaan barang dan jasa BUMN, menerangkan bahwa

BUMN sebagai badan usaha melakukan pengadaan barang dan jasa secara cepat, fleksibel, efisien dan efektif. Hal ini ditujukan agar BUMN tidak kehilangan momentum bisnis yang akhirnya dapat menimbulkan kerugian. Penelitian ini akan meneliti bagaimana cara BUMN meningkatkan keuntungan dengan cara menekan biaya operasi.

PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) Persero, merupakan perusahaan BUMN yang bergerak di bidang ketenagalistrikan. Dalam proses pengadaan barang dan jasa, PLN, mengacu pada Keputusan Direksi PT PLN (Persero) Nomor 0620.K/DIR/2013. PLN menggunakan dua metode pemilihan penyedia barang/jasa: pengadaan secara elektronik (*electronic procurement* atau *e-procurement*) dan tatap muka. Peraturan Presiden Republik Indonesia No.16 Tahun 2018 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah, menjelaskan bahwa layanan pengadaan secara elektronik adalah

layanan pengelolaan teknologi informasi untuk memfasilitasi pelaksanaan pengadaan barang/jasa secara elektronik. Dimulai dari proses pendaftaran, pengambilan dokumen Rencana Kerja Syarat (RKS), pemberian penjelasan (*Aanwijzing*), pemasukan dokumen pengadaan, negosiasi harga, hingga penetapan pemenang dilakukan melalui sistem elektronik (Anggraini, 2014; Mas dan Mequida, 2012). Sedangkan tatap muka, adalah proses pengadaan konvensional dimana semua proses pengadaan dilaksanakan secara tatap muka antara pihak pemberi kerja dan calon penyedia.

Dalam pemilihan penyedia barang/jasa *e-procurement* maupun tatap muka, terdapat terdapat dua jenis pemilihan metode penilaian kualifikasi penyedia, yaitu pascakualifikasi dan prakualifikasi. Pascakualifikasi adalah proses penilaian calon penyedia yang dilakukan sebelum memasukan penawaran. Sedangkan prakualifikasi adalah proses penilaian calon penyedia yang dilakukan setelah pemasukan penawaran. Selain itu terdapat dua jenis pengumuman tender yaitu tender tertutup dan tender terbuka. Tender tertutup adalah pengadaan yang dilakukan dengan hanya mengundang kontraktor yang telah dikenal dan memiliki keahlian khusus tersendiri. Sedangkan tender terbuka adalah pengadaan yang diumumkan kepada publik, dimana pekerjaan tersebut dapat diikuti oleh umum.

Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-15/MBU/2012 juga menjelaskan bahwa dalam proses pengadaan barang dan jasa baik tender tertutup maupun terbuka, PLN menggunakan konsep *value for money* dan bukan hanya didasarkan pada harga terendah. Prinsip efisien dalam pengadaan barang dan jasa juga dimaksudkan untuk mendapatkan hasil yang optimal dan terbaik dalam waktu cepat.

Menurut Peraturan LKPP No.9 Tahun 2018 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui penyedia, metode evaluasi harga terendah yaitu harga menjadi dasar penetapan pemenang diantara penawaran yang memenuhi persyaratan teknis dan spesifikasi standar dengan evaluasi administrasi dan evaluasi teknis menggunakan sistem gugur. Dimana sistem gugur ini menitikberatkan pada kelengkapan dokumen administrasi maupun teknis. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisa bagaimana proses evaluasi pengadaan barang dan jasa untuk peralatan

mekanikal di perusahaan BUMN, PLN, dapat mempengaruhi *profit*.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

Tujuan utama dari perusahaan BUMN adalah untuk melayani masyarakat, namun pada hakekatnya BUMN tetap bertujuan untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya (*profit oriented*) sama seperti badan usaha swasta (Fitriani, 2013; Kuswiratmo, 2016). BUMN yang merugi karena pengelolaan yang buruk tentu akan membebani Negara.

Penelitian ini menggunakan PLN sebagai obyek penelitian. Pemilihan PLN karena memiliki peranan yang sangat vital untuk memproduksi dan mendistribusikan listrik bagi masyarakat. Dalam pengelolannya, PLN memiliki banyak proyek untuk mendukung proses produksi maupun distribusinya.

Keputusan Direksi PT PLN (Persero) No 0620.K/DIR/2013 tahun 2013 Bab IV tentang Proses Pengadaan Barang/Jasa Ayat 4.6.12 tentang Metode Evaluasi menjelaskan bahwa pengadaan dapat dilaksanakan menggunakan sistem pembobotan nilai dan sistem gugur. Sistem pembobotan nilai digunakan untuk barang dan jasa yang bersifat strategis dimana tingkat kepentingan tiap kriteria evaluasi diberi penilaian. Pada sistem ini, harga hanya menjadi salah satu kriteria evaluasi. Biasanya nilai teknis dinilai lebih tinggi daripada harga pada sistem evaluasi pengadaan dengan sistem ini. Pembobotan evaluasi teknis diberi nilai antara 50 hingga 80 persen. Sedangkan untuk harga adalah 20 hingga 50 persen. Sedangkan sistem gugur digunakan untuk mengukur penawaran yang memenuhi persyaratan administrasi dan teknis, dan menawarkan dengan biaya terendah. Dalam hal ini, PLN menilai pemenuhan keseluruhan spesifikasi atau *Term of References* (TOR) atau *Scope of Works* (SOW).

*Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) merupakan suatu teori yang mengklasifikasikan sepuluh area ilmu pengetahuan manajemen proyek, kesepuluh area ilmu pengetahuan tersebut adalah sebagai berikut: (1) integrasi proyek (*Project Integration Management*); (2) ruang lingkup proyek (*Project Scope Management*); (3) jadwal pelaksanaan proyek (*Project Schedule Management*); (4) pembiayaan proyek (*Project Cost Management*); (5) kesesuaian kualitas proyek (*Project Quality Management*); (6) manajemen sumber daya manusia, modal, peralatan, material dan

metodologi pekerjaan (*Project Resource Management*); (7) manajemen arus pertukaran informasi antara pemilik proyek dan kontraktor (*Project Communication Management*); (8) mitigasi resiko (*Project Risk Management*); (9) pengadaan barang dan jasa untuk kebutuhan proyek (*Project Procurement Management*); dan (10) manajemen kebutuhan dari para stakeholder proyek (*Project Stakeholder Management*) (Pratami *et al.*, 2015; PMI, 2017; Atkinson, 1999). Proses pengadaan barang dan jasa erat kaitannya dengan dua area ilmu pengetahuan dari PMBOK ini. Kedua area ilmu pengetahuan ini yaitu: *Project Procurement Management* dan *Project Cost Management*.

Pertama, *Project Procurement Management* atau manajemen pengadaan adalah proses pengendalian atas pengadaan barang atau jasa yang dibutuhkan dalam suatu proyek (PMI, 2017). Penelitian ini akan meneliti proses pengadaan barang dan jasa yang dilaksanakan oleh PLN sebagai pemilik proyek. Proses pengadaan barang dan jasa akan dibatasi pada pengadaan barang mekanikal (pompa, motor, bejana bertekanan, alat penukar panas, dan lainnya) dan jasa instalasi dari peralatan mekanikal tersebut. Pengadaan barang mekanikal ini pada umumnya membutuhkan waktu pengadaan tiga hingga enam bulan. Sedangkan untuk jasa instalasinya membutuhkan waktu sekitar satu bulan.

Kedua, *Project Cost Management* atau manajemen pembiayaan dan pengelolaan keuangan proyek adalah suatu proses perencanaan dan pengendalian atas budget, arus kas, dan pembiayaan dalam suatu proyek (PMI, 2017). Proses perencanaan dan pengendalian atas budget dan pembiayaan ini erat kaitannya dengan prinsip ekonomi. Dimana untuk memperoleh keuntungan yang yang besar maka dapat dilakukan dengan dua hal, yaitu: (1) meningkatkan penjualan; dan/atau (2) menekan biaya operasi (Utomo, 2004; Freeman dan Kleiner, 2005). Sebagai pemilik proyek, PLN dapat meningkatkan keuntungan perusahaan dengan menekan biaya operasi. Salah satu cara untuk menekan biaya operasi ini dapat dilakukan dengan membeli peralatan dengan harga yang murah dan sesuai dengan spesifikasi yang dibutuhkan.

Proses pengadaan yang dilakukan oleh PLN ini erat kaitannya dengan *project life cycle*. Labuschagne dan Brent (2005) menjelaskan *project life cycle* adalah siklus proyek yang

terdiri dari berbagai fase. Fase tersebut adalah: (1) Inisiasi Proyek. Inisiasi Proyek adalah fase pertama yang mencakup proses *idea generation*. Dalam fase ini, pemilik proyek melakukan proses *brainstorming* terkait potensi proyek yang akan dikerjakan. (2) Perencanaan Proyek. Fase ini terdiri dari *survey* dan studi kelayakan; (3) Eksekusi Proyek. Dalam fase ini pemilik proyek melaksanakan proses perencanaan pengadaan. Proses pengadaan ini dapat dilakukan dengan proses tender; (4) *Monitoring* dan *Controlling* Proyek. Fase ini bertugas untuk mengawasi jalannya proyek baik dari sisi *cost*, *quality* dan *schedule*; dan (5) Penutupan Proyek. Pada fase ini, dilakukan *commissioning* untuk mengetahui fungsi dari peralatan yang digunakan dalam proyek tersebut. Penelitian ini akan meneliti fase eksekusi dari pengadaan barang dan jasa yang berada di lingkungan PLN.

Dalam proses pengadaan, terdapat beberapa variabel dalam pemilihan kontraktor. Sattung *et al.* (2019) menjelaskan bahwa variabel yang dievaluasi oleh pemilik proyek ketika proses pemilihan kontrak adalah sebagai berikut: Faktor I terdiri dari ketelitian, reputasi, dan hubungan kerja sama; Faktor II terdiri dari variabel pengetahuan tentang pekerjaan, kemampuan kerja, inisiatif dan kemampuan sosial; dan Faktor III terdiri dari pengalaman kerja, pengendalian, dan komitmen.

Berdasarkan penjelasan pada tinjauan pustaka ini, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah: “Bagaimana proses eksekusi suatu proyek (evaluasi pengadaan dengan sistem gugur) dapat menurunkan potensi keuntungan PLN.”

### 3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus proses pengadaan di PLN. Penelitian ini meneliti proses evaluasi tender yang dilaksanakan pada salah satu proyek di tahun 2019. Proses evaluasi dibatasi pada pengadaan barang dan jasa peralatan mekanikal dan elektrikal. Proses pengadaan yang diteliti hanya terbatas pada evaluasi yang menggunakan sistem gugur. Penelitian ini meneliti proses pengadaan yang dilakukan secara elektronik maupun tatap muka.

Kontraktor yang menjadi obyek penelitian ini adalah PT Intan Prima Kalorindo (Kalorindo). Kalorindo merupakan perusahaan manufaktur yang bergerak dibidang mekanikal.

Perusahaan memproduksi peralatan penukar kalor (*heat exchanger*), bejana bertekanan (*pressure vessel*) dan *water treatment plant*. Pembahasan terkait proses evaluasi pengadaan di PLN dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode studi literatur (studi pustaka).

#### 4. PEMBAHASAN PENELITIAN

Sistem evaluasi dengan menggunakan sistem gugur di PLN sangat menekankan pada kelengkapan dokumen, baik dokumen administrasi maupun dokumen teknis. Dokumen-dokumen ini akan dievaluasi kesesuaiannya berdasarkan persyaratan yang terdapat dalam dokumen pengadaan Rencana Kerja Syarat (RKS). Beberapa hal yang dapat menggugurkan peserta pengadaan adalah sebagai berikut: (1) Kekurangan atau dokumen administrasi dan teknis; (2) Salah pengetikan (*typo*) dalam dokumen administrasi maupun teknis; (3) Ketidaksesuaiin dokumen administrasi maupun teknis dengan RKS.

Dalam pengadaan di PLN ini, terdapat proses klarifikasi yang dilaksanakan saat pembukaan dokumen administrasi maupun teknis. Kontraktor hanya diberikan kesempatan untuk menjelaskan ketidaksesuaian tersebut tanpa diberikan kesempatan untuk melakukan revisi terhadap dokumen tersebut. Sattung *et al.* (2019) menjelaskan bahwa ketelitian merupakan salah satu faktor yang penting untuk dievaluasi. Namun, untuk menggugurkan calon kontraktor karena kesalahan penulisan (*typo*) dalam administrasi maupun teknis dapat merugikan pemilik proyek. Hal ini karena mungkin saja kontraktor yang melakukan kesalahan tersebut memiliki nilai atau harga penawaran terendah dan pengalaman yang baik dalam mengerjakan proyek sejenis.

Simanjuntak *et al.* (2009) menjelaskan bahwa kriteria utama dalam pemilihan kontraktor adalah sebagai berikut: (1) kesesuaian kebutuhan proyek dengan spesialisasi dari kontraktor; (2) pengalaman kontraktor dengan proyek yang akan dikerjakan; dan (3) kondisi keuangan dari calon kontraktor dan harga. Ojeda dan Reusch (2013) juga menitikberatkan proses evaluasi kontraktor kepada pengalaman dalam pengerjaan dalam pengerjaan sejenis daripada kelengkapan dokumen administrasi dan teknis. Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa jika suatu perusahaan menggugurkan calon kontraktor karena ketidaktelitian dalam pemasukan

dokumen administrasi maupun teknis dapat menurunkan potensi keuntungan. Karena bisa saja calon kontraktor yang melakukan kesalahan dalam pemasukan dokumen memiliki harga terendah dengan pengalaman pekerjaan yang sesuai dengan pekerjaan atau proyek yang sedang ditenderkan.

#### 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan penelitian ini adalah sistem gugur dalam proses evaluasi pengadaan barang dan jasa dengan tanpa memberikan kesempatan untuk melakukan klarifikasi terhadap dokumen administrasi maupun teknis dapat menurunkan potensi keuntungan dari suatu badan usaha. Pemilik proyek sebaiknya menitikberatkan proses evaluasi ini pada kesesuaian pengalaman sejenis dan harga penawaran dari calon kontraktor. Hal ini dapat memberikan keuntungan maksimal bagi pemilik proyek. Pemilik proyek juga harus memperhatikan kondisi aktual kemampuan keuangan dari calon kontraktor. Karena penelitian ini hanya terbatas pada proses pengadaan di BUMN, untuk penelitian selanjutnya dapat membandingkan proses pengadaan barang dan jasa di Badan Usaha Swasta.

#### REFERENSI

- Atkinson, R. (1999). Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria. *International journal of project management*, 17(6), 337-342.
- Fitriani, A. (2013). Pengaruh kinerja lingkungan dan biaya lingkungan terhadap kinerja keuangan pada BUMN. *Jurnal Ilmu Manajemen (JIM)*, 1(1).
- Freeman, R. B., & Kleiner, M. M. (2005). The last American shoe manufacturers: Decreasing productivity and increasing profits in the shift from piece rates to continuous flow production. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 44(2), 307-330.
- Kuswiratmo, B. A. (2016). *Keuntungan & Risiko Menjadi Direktur, Komisaris, dan Pemegang Saham*. VisiMedia.
- Labuschagne, C., & Brent, A. C. (2005). Sustainable project life cycle management: the need to integrate life cycles in the manufacturing sector. *International Journal of Project Management*, 23(2), 159-168.

- LKPP. (2018). Perlem No 9 tahun 2018 tentang *Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang Jasa Melalui Penyedia*. Jakarta.
- Mas, A., & Mesquida, A. L. (2012). Improving the Tendering Process through the Deployment of PMBOK®. In *International Conference on Software Process Improvement and Capability Determination* (pp. 173-185). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Ojeda, O., & Reusch, P. (2013). Sustainable procurement-Extending project procurement concepts and processes based on PMBOK. In *2013 IEEE 7th International Conference on Intelligent Data Acquisition and Advanced Computing Systems (IDAACS)* (Vol. 2, pp. 530-536). IEEE.
- Peraturan Presiden, R. I. Nomor 16 Tahun 2018. *Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, 16.
- Peraturan Menteri, B.U.M.N. Nomor 15 Tahun 2012. *Pedoman Pelaksanaan Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa BUMN*, 15.
- Pratami, D., Octaviana, L., & Haryono, I. (2015). Perancangan Dokumen Audit Manajemen Proyek dengan Menggunakan 10 Knowledge Area PMBOK Edisi 5. In *Proceeding Seminar Sistem Produksi XI and Seminar Nasional VI Manajemen Rekayasa Kualitas* (pp. 33-34).
- Sattung, T., Haerani, S., & Hakim, W. (2019). Faktor-Faktor Kriteria Pemilihan Kontraktor yang Mempengaruhi Kinerja Proyek. *Hasanuddin Journal of Applied Business and Entrepreneurship*, 2(2), 39-48.
- Sawidar, S., Muttaqin, M., & Rauzana, A. (2018). Analisis Faktor-Faktor Penerapan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Secara E-Procurement Terhadap Penyerapan Anggaran Di Kota Sabang. *Jurnal Arsip Rekayasa Sipil dan Perencanaan (Journal of Archive in Civil Engineering and Planning)*, 1(1), 151-160.
- Simanjuntak, M. R. A., Widjajakusuma, J., & Tantri, N. (2009). Analisis Faktor yang Mempengaruhi Keputusan Kontraktor dalam Pemilihan Kontraktor Spesialis Terhadap Peningkatan Kinerja Procurement Pada Proyek Jalan Lokal di Kalimantan Timur. *Konferensi Nasional Teknik Sipil*, 3.
- Utomo, L. L. (2004). Economic Value Added Sebagai Ukuran Keberhasilan Kinerja Manajemen Perusahaan. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, 1(1), 28-42.