

REGULASI PENDUKUNG PENERAPAN KONTRAK BERBASIS KINERJA PADA PENGELOLAAN JALAN

SUPPORTING REGULATIONS TO IMPLEMENT PERFORMANCE BASED CONTRACT ON ROADS MANAGEMENT

Hendra Hendrawan

Pusat Penelitian dan Pengembangan Jalan dan Jembatan
Jl. A.H Nasution 264 Ujung Berung Bandung, Indonesia 40294
Pos-el : hendra2wan@pusjatan.pu.go.id

Diajukan: 19 Juni 15; Direvisi: 7 Agt 15; Diterima: 24 Agt. 15

ABSTRACT

Qualified Road infrastructure is needed to support the development acceleration. To improve the quality of road infrastructure reforms needs to be carried out in the field of road management from planning, construction, operation to maintenance. One form of the reform is implementing performance based contract. This paper aims to identify related regulations and criterias those are needed to implement performance based contract optimally. Those regulations were analyzed descriptively and then examined for compliance with the performance based contract criterias. The scope of the regulation are Laws, Government Regulation, and Presidential Regulation that related to the implementation of performance based contract. The study showed there has been policy related to the application of performance based contract. However, these regulations has not meet the criterias necessary for the implementation of performance based contract optimally yet.

Keyword : *Performance based contract, Management, Regulations, Roads, Principles.*

ABSTRAK

Infrastruktur jalan yang berkualitas sangat diperlukan untuk percepatan pembangunan. Untuk meningkatkan kualitas infrastruktur jalan perlu dilakukan reformasi di bidang pengelolaan jalan, mulai dari perencanaan, pembangunan, operasional hingga pemeliharaannya. Salah satu bentuk reformasi adalah dengan menerapkan kontrak berbasis kinerja (*performance based contract*). Kajian peraturan pendukung ini dilakukan untuk mengidentifikasi regulasi yang terkait dan kriteria yang diperlukan agar kontrak berbasis kinerja dapat diterapkan secara optimal. Regulasi tersebut selanjutnya dianalisis secara deskriptif kesesuaiannya dengan kriteria yang diperlukan untuk penerapan kontrak berbasis kinerja. Ruang lingkup regulasi meliputi undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Hasil tinjauan menunjukan terdapat regulasi yang berhubungan dengan penerapan kontrak berbasis kinerja, namun regulasi tersebut belum memenuhi kriteria yang diperlukan untuk mendukung penerapan kontrak berbasis kinerja secara optimal.

Kata kunci: Kontrak berbasis kinerja, Pengelolaan, Peraturan, Jalan, Prinsip.

PENDAHULUAN

Untuk meningkatkan kualitas infrastruktur jalan, beberapa negara telah melakukan inovasi dan reformasi di bidang pengelolaan jalan mulai dari perencanaan, pembangunan, pemanfaatan hingga pemeliharaan.¹ Salah satu bentuk reformasi dalam pengelolaan jalan adalah dengan menerapkan kontrak berbasis kinerja terhadap penyedia barang/jasa yang akan melaksanakan pekerjaan jasa konstruksi.²

Kontrak berbasis kinerja untuk pengelolaan jalan pertama kali diterapkan di British Columbia (Kanada) pada tahun 1988, dan mulai berkembang pada akhir tahun 1990.^{3,4,5} Namun demikian, penerapan kontrak berbasis kinerja masih berorientasi pada prosedur kerja dan material, sehingga masih membatasi kontraktor untuk melakukan inovasi teknologi.^{3,6} Melalui proses penelitian dan pengembangan, kontrak berbasis kinerja kini menjadi prioritas di negara maju sebagai alternatif pengadaan penyedia jasa dalam pengelolaan jalan.^{7,8}

Kontrak berbasis kinerja sudah seharusnya mendapatkan perhatian pemerintah. Kontrak tradisional yang selama ini digunakan sebagai alat untuk pengadaan jasa konstruksi, dinilai tidak cukup efisien dalam hal penggunaan sumber daya manusia, biaya dan waktu.^{2,3,6,8} Selain itu, kualitas yang dihasilkan sering kali tidak sesuai dengan spesifikasi maupun umur rencana yang dikehendaki.³ Keterbatasan anggaran dan lemahnya pengawasan dalam penerapan kontrak tradisional menyebabkan kuantitas maupun kualitas infrastruktur tidak memenuhi standar yang ingin dicapai. Keuntungan yang dapat diperoleh dari kontrak berbasis kinerja diantaranya pengalihan risiko yang besar kepada kontraktor, efisiensi biaya, mendorong inovasi dan kerja sama, peningkatan skala ekonomi, mengurangi potensi korupsi, pendanaan yang lebih terjamin, penyelesaian kontrak yang lebih cepat, mengurangi perubahan kontrak selama pekerjaan, dan efisiensi dalam pengadaan jasa konstruksi.⁹

Penerapan kontrak berbasis kinerja di Indonesia masih terbatas untuk pengelolaan jalan dengan biaya konstruksi yang cukup besar. Faktor yang menjadi hambatan penerapan kontrak berbasis kinerja tampak terkait dengan lemahnya

regulasi yang belum memberikan kepastian hukum kepada penyelenggara jalan.

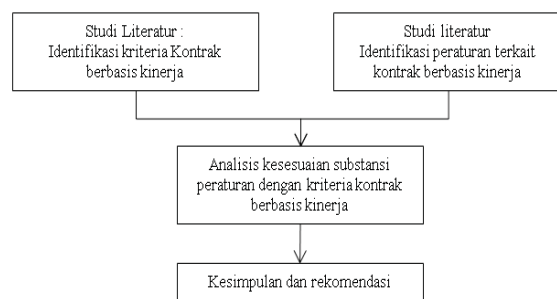
Penelitian penerapan kontrak berbasis kinerja telah banyak dilakukan di negara lain.^{7,11} Permasalahan yang dihadapi dalam penerapan kontrak berbasis kinerja berdasarkan hasil penelitian dapat berasal dari budaya kerja, kemampuan sumber daya manusia dan regulasi.^{2,7,11,12} Penelitian terkait kriteria yang diperlukan agar penerapan kontrak berbasis kinerja berjalan optimal dan regulasi pendukungnya di Indonesia belum pernah dilakukan.

Tujuan kajian ini adalah untuk mengetahui dukungan regulasi terhadap kriteria penerapan kontrak berbasis kinerja yang optimal untuk pengelolaan jalan. Dengan demikian, diharapkan melalui kajian ini dapat memberikan rekomendasi berupa perbaikan kebijakan agar kontrak berbasis kinerja dapat diterapkan secara optimal serta mampu mengatasi permasalahan pengelolaan jalan terutama bagi daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya.

METODE PENELITIAN

Ruang lingkup kajian ini adalah penelaahan peraturan perundang-undangan terkait dengan penerapan kontrak berbasis kinerja untuk pengelolaan jalan. Peraturan tersebut meliputi undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Masing-masing dari peraturan tersebut diidentifikasi pasal demi pasal yang berhubungan dengan kontrak berbasis kinerja.

Selain kajian terhadap peraturan perundang-undangan, dilakukan kajian terhadap penelitian penerapan kontrak berbasis kinerja untuk mengidentifikasi kriteria yang diperlukan agar penerapannya berjalan secara optimal. Secara garis besar, metode untuk menjawab tujuan penelitian dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Kerja Penelitian

Studi literatur merupakan upaya yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk mendapatkan teori-teori yang relevan dengan topik penelitian.³³ Manfaat dari studi literatur diantaranya untuk mengkaji permasalahan, mendalami landasan teori yang berkaitan dengan permasalahan, dan membandingkan antara fakta dilapangan dengan teori yang ada.³⁴

Sumber-sumber yang digunakan dalam studi literatur untuk penelitian ini meliputi jurnal, makalah atau laporan terkait penerapan, permasalahan, kebijakan, dan upaya-upaya untuk mendukung keberhasilan penerapan kontrak berbasis kinerja di luar negeri. Selain itu dilakukan kajian terhadap penerapan kontrak konvensional dan regulasi terkait kontrak pengadaan barang atau jasa di Indonesia.

Tujuan studi literatur dalam penelitian ini yaitu untuk mengidentifikasi kriteria yang diperlukan agar penerapan kontrak berbasis kinerja menghasilkan *output* yang optimal berdasarkan hasil penelitian atau pengalaman negara lain dan untuk mengidentifikasi peraturan terkait kontrak berbasis kinerja. Hal yang diperhatikan dalam pemilihan sumber referensi mencakup kemutakhiran dan relevansi.

Hasil identifikasi dari studi literatur selanjutnya digunakan untuk membandingkan antara substansi regulasi dengan kriteria kontrak berbasis kinerja yang optimal untuk mengetahui permasalahan serta sejauh mana pemenuhan regulasi kontrak berbasis kinerja di Indonesia dengan kriteria kontrak berbasis kinerja yang optimal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Terkait Penerapan Kontrak Berbasis Kinerja

Berdasarkan Undang-Undang No. 12 tahun 2011¹³ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan peraturan perundangan di Indonesia memiliki jenjang atau hierarki. Jenjang atau hierarki dimulai dari peraturan yang memiliki kekuatan yang terbesar hingga yang terkecil. Jenjang tersebut di antaranya dimulai dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Mengacu kepada Undang-Undang No. 12 tahun 2011,¹³ maka proses indentifikasi peraturan yang mendukung penerapan kontrak berbasis kinerja harus dimulai dari tingkat nasional hingga tingkat daerah. Berdasarkan hasil indentifikasi, regulasi yang mengatur kontrak berbasis kinerja di Indonesia adalah sebagai berikut.

- Undang-Undang No. 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi.¹⁴
- Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2000 dan perubahannya tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi.^{15,16}
- Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 2000 dan perubahannya tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi.^{17,18}
- Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.^{19,20}

Penerapan kontrak berbasis kinerja secara teknis diatur didalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14/PRT/M/2013 dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 19/PRT/M/2014. Di dalam regulasi tersebut diatur mengenai proses pengadaan jasa konstruksi,²¹ standar pedoman yang digunakan²¹ dan subklasifikasi bidang usaha jasa konstruksi terintegrasi.²² Mengacu kepada aturan jenjang, substansi regulasi teknis tidak boleh bertentangan dengan jenjang yang lebih tinggi.

Jenis kontrak yang digunakan untuk pengadaan barang/jasa yang dibiayai dari Anggaran Pemerintah dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pemerintah dan Belanja Daerah (APBD) terbagi ke dalam empat kelompok, yaitu:^{19,20}

1. Kontrak berdasarkan cara pembayaran;
2. Kontrak berdasarkan pembebanan tahun anggaran;
3. Kontrak berdasarkan sumber pendanaan; dan
4. Kontrak berdasarkan jenis pekerjaan.

Kontrak berbasis kinerja termasuk ke dalam kontrak pekerjaan terintegrasi yang merupakan bagian dari jenis kontrak berdasarkan kepada jenis pekerjaan.^{19,20} Kontrak pekerjaan terinte-

grasi didefinisikan sebagai kontrak pengadaan pekerjaan konstruksi yang menggabungkan kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan/atau pengawasan dan terbatas untuk pekerjaan yang bersifat kompleks.^{19,20} Pekerjaan kompleks menurut Undang-Undang Jasa Konstruksi No. 18 tahun 1999,¹⁴ yaitu pekerjaan yang memerlukan teknologi tinggi dan berisiko besar. Definisi teknologi tinggi, yaitu pekerjaan konstruksi yang pelaksanaannya memerlukan banyak peralatan berat, tenaga ahli dan tenaga terampil.¹⁵ Sedangkan definisi berisiko tinggi yaitu pekerjaan konstruksi yang pelaksanaannya sangat membahayakan keselamatan umum, harta benda, jiwa manusia, dan lingkungan.¹⁵

Masing-masing jenis kontrak tersebut dalam penerapannya merupakan gabungan atau kombinasi dari beberapa jenis kontrak. Kontrak yang umumnya digunakan untuk pengadaan barang/jasa merupakan kontrak tradisional dengan menggunakan beberapa kombinasi jenis kontrak. Kombinasi yang umum digunakan untuk pengadaan penyedia barang/jasa untuk pengelolaan infrastruktur jalan terdiri dari:

1. Pengadaan jasa konsultasi, menggunakan kombinasi kontrak gabungan *lump sum* dan harga satuan, kontrak tahun tunggal, kontrak pengadaan tunggal, dan kontrak pengadaan pekerjaan tunggal.
2. Pengadaan jasa konstruksi jalan, menggunakan kombinasi kontrak harga satuan, kontrak tahun tunggal, kontrak pengadaan tunggal, dan kontrak pengadaan pekerjaan tunggal.

Pendekatan yang digunakan untuk menggunakan kombinasi jenis kontrak tersebut berdasarkan pertimbangan faktor efisiensi, risiko, dan ketersediaan sumber daya manusia. Faktor risiko selain untuk menghindari terjadinya penyimpangan dari penerapan kontrak pada saat pemeriksaan oleh auditor, juga merupakan bagian dari kebijakan politis untuk mengakomodasi kepentingan atau janji kepada publik pada saat pemilihan umum.

Kontrak yang umum digunakan di Indonesia merupakan kontrak terpisah antara perencanaan, konstruksi dan pemeliharaan, atau sering disebut istilah Kontrak Tradisional atau Kontrak *Design-Bid-Build (DBB)*.³ Pemilihan tipe kontrak tergantung dari waktu, sumber daya, biaya,

tanggung jawab perencanaan dan pembagian risiko pekerjaan. Tipe-tipe kontrak yang umum digunakan berdasarkan O'reilly dalam laporan Departemen Pekerjaan Umum,³ dikelompokkan kedalam tiga kelompok yaitu:

- Kontrak Tradisional: memisahkan perencanaan, konstruksi dan pengawasan.
- Kontrak Terintegrasi: perencanaan, konstruksi, dan pengawasan digabung.
- Kontrak *Lifecycle*: perencanaan, konstruksi dan operasional digabung.

Kriteria Penerapan Kontrak Berbasis Kinerja yang Optimal

Kontrak berbasis kinerja secara signifikan berbeda dengan kontrak tradisional dalam hal hasil akhir yang ingin dicapai. Kontrak berbasis kinerja merupakan jenis kontrak yang menekankan kepada kinerja yang diinginkan daripada pemenuhan jumlah material tertentu atau metode yang ditetapkan.^{2,4,8} Pembayaran kontrak berbasis kinerja menurut Panthi.²³ lebih didasarkan kepada keberhasilan kontraktor untuk memenuhi atau melampaui standar minimum kinerja dan tidak kepada volume pekerjaan seperti pada kontrak tradisional dengan menggunakan harga satuan. Dalam kontrak berbasis kinerja, kontraktor diberikan keleluasaan untuk menggunakan pendekatan inovatif guna mengelola aset. Dengan demikian kontraktor harus memiliki suatu jaminan berupa suatu teknologi atau metode inovatif yang dapat diberikan untuk memastikan tercapainya kinerja yang diharapkan.²⁴ Kinerja yang dihasilkan oleh kontraktor dapat diukur dengan menerapkan sebuah sistem yang mampu mengukur kinerja secara sistematis yang terdiri dari kriteria kinerja, target kinerja dan protokol untuk melaksanakan pengukuran yang diperlukan guna mengidentifikasi sejauh mana kontraktor memenuhi kriteria dan tujuan yang ingin dicapai.²⁴ Kegagalan dalam memenuhi kinerja yang ditetapkan menurut dapat berdampak kepada penalti, berupa pengurangan pembayaran.^{23,25}

Elemen penting dalam penerapan kontrak berbasis kinerja menurut Oliver,²⁶ adalah:

- Definisi kinerja yang jelas, digunakan sebagai standar tercapainya tujuan kontrak.
- Adanya suatu persyaratan atau jaminan bahwa

kinerja akan tercapai selama jangka waktu yang telah ditetapkan.

Dengan definisi kinerja yang jelas maka akan memberikan kemudahan bagi kontraktor untuk mengukur sejauh mana keberhasilan kontraktor menerapkan rencana metode kerja dan teknologi yang diajukan sebagai salah satu bagian dari kontrak. Persyaratan atau jaminan kinerja dari kontraktor merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban dari kinerja yang ingin dicapai. Untuk memastikan bahwa kinerja akan dipenuhi oleh kontraktor maka diperlukan sebuah bentuk jaminan. Jaminan dapat berupa suatu ikatan atau pembayaran yang ditahan termasuk insentif dan disinsentif sebagai bentuk penghargaan atau hukuman terhadap tingkat pencapaian kinerja.

Selain aspek pendefinisian kinerja, kriteria lain yang cukup penting dari kontrak berbasis kinerja adalah aspek waktu.²⁰ Kontrak berbasis kinerja mengukur kinerja pada akhir tahun kesepakatan. Durasi kontrak minimal lima tahun,^{4,8} alasan digunakannya jangka waktu yang panjang menurut Rahadian,² Pakkala,¹¹ dan Oliver,²⁶ adalah untuk menciptakan kerangka kerja ekonomi, yang mendorong kontraktor untuk mencapai tujuan kinerja dalam jangka waktu yang lama. Durasi yang panjang sebagai bentuk jaminan bahwa kinerja akan cukup bertahan sampai dengan waktu yang telah ditetapkan.²⁷ Dengan demikian kontraktor dituntut untuk lebih inovatif dalam mencapai kinerja yang diinginkan.² Keuntungan kontraktor akan semakin besar apabila terjadi pengurangan aktivitas setelah pelaksanaan kontruksi. Ini menunjukkan adanya keberhasilan dari kontraktor dalam menerapkan inovasi teknologi, metode maupun spesifikasi material yang digunakan dalam pekerjaan.

Durasi kontrak di Indonesia masih dibatasi maksimal lima tahun terutama untuk pemerintah daerah.³¹ Durasi ini tidak memenuhi kriteria yang diperlukan sebagaimana diutarakan oleh Rahadian,² Pakkala,¹¹ dan Oliver.²⁶ Pendeknya durasi kontrak merupakan kebijakan untuk memastikan ketersediaan dana dan penyesuaian terhadap perubahan kebijakan politik.

Perbedaan lain antara kontrak berbasis kinerja dengan kontrak tradisional adalah adanya pengalihan risiko kepada pihak kontraktor yang selama ini merupakan tanggung jawab pemerin-

tah.^{2,28} Pemerintah selama ini harus menanggung dampak yang terjadi terhadap penyelenggaraan kontruksi jalan mulai dari sosialisasi, pengelolaan lalu lintas, hingga dampak yang terjadi setelah proses kontruksi selesai. Umumnya tanggung jawab kontraktor berhenti setelah proses kontruksi selesai atau setelah berakhirnya masa pemeliharaan. Masa pemeliharaan untuk pekerjaan kontruksi untuk kontrak tradisional sangat pendek minimal selama enam bulan. Dengan menerapkan kontrak berbasis kinerja masa pemeliharaan akan diperpanjang sesuai dengan periode kontrak yang telah ditetapkan. Pelaksanaan kontrak jangka panjang, mulai dari perencanaan hingga pemeliharaan, menuntut kontraktor untuk memperbaiki metode kerja guna mengurangi risiko pembiayaan yang bertambah.²⁶

Pengalihan risiko kepada kontraktor merupakan bentuk kepastian jaminan bahwa kontraktor akan melaksanakan pekerjaan sesuai standar kinerja yang diharapkan, dengan imbalan atau pembayaran secara *lump sum* sesuai kesepakatan dalam kontrak.²⁷ Risiko yang terkait dengan kinerja jaringan dan biaya pemeliharaan dialihkan kepada kontraktor, terkecuali untuk risiko politik dan pendanaan yang berada di luar kendali kontraktor.²⁹ Untuk mengurangi beban risiko yang ditanggung kontraktor yang disebabkan oleh kejadian tidak terduga, kontraktor dapat menggunakan asuransi atau membaginya dengan pihak pemberi pekerjaan sesuai kesepakatan.

Berdasarkan kajian literatur diatas dapat diketahui kriteria yang harus dipenuhi dalam penerapan kontrak berbasis kinerja. Kriteria tersebut di antaranya *output* yang berbasis kinerja, kriteria atau spesifikasi berbasis kinerja, kontrak tahun jamak, jaminan dalam jangka panjang, pengalihan risiko, dan insentif dan disinsentif.

Implementasi Kebijakan dan Permasalahannya

Penerapan kontrak berbasis kinerja untuk pengelolaan jalan harus berdasarkan kepada regulasi, mengingat anggaran yang digunakan bersumber dari APBN maupun APBD. Hasil identifikasi regulasi terhadap pemenuhan kriteria kontrak berbasis kinerja dapat dilihat pada Lampiran 1. Tampak bahwa terdapat ketentuan yang harus dipenuhi dalam penerapan kontrak

berbasis kinerja. Ketentuan tersebut pada prinsipnya mendukung penerapan kontrak berbasis kinerja tetapi belum memenuhi kriteria yang diperlukan untuk mendukung penerapan kontrak berbasis kinerja untuk menghasilkan output yang optimal. Banyak ketentuan yang belum jelas atau masih membatasi pelaksanaan penerapan kontrak berbasis kinerja. Ketentuan tersebut dapat menimbulkan permasalahan dalam penerapan kontrak berbasis kinerja. Permasalahan dari aspek regulasi dalam penerapan kontrak berbasis kinerja dapat dilihat pada Tabel 1.

Hal yang paling mendasar terkait pertimbangan dalam penyusunan regulasi untuk penerapan kontrak berbasis kinerja menurut dan diimplementasikan oleh berbagai negara termasuk Indonesia, yaitu ketidaksiapan penyedia jasa dan pemerintah dengan durasi kontrak yang panjang dan kepastian pembiayaan.^{11,32} Periode kontrak yang panjang akan menyita waktu dan perhatian penyedia jasa, selain itu penyedia harus mengalokasikan sumber daya yang besar untuk penyediaan dana, peningkatan kompetensi, inovasi teknologi dan kontrol terhadap kinerja.

Tabel 1. Kriteria dan Permasalahan terkait Kebijakan

No.	Kriteria	Permasalahan
1	Tidak terbatas pada pekerjaan kompleks dan pekerjaan dengan biaya tinggi.	Didalam peraturan diatur bahwa pekerjaan kontrak berbasis kinerja harus bersifat: kompleks (Berisiko tinggi dan teknologi tinggi); memerlukan teknologitinggi; mempunyai risiko tinggi; dan memiliki biaya diatas Rp100.000.000 (seratus milyar) Pekerjaan pemeliharaan jalan di Indonesia pada umumnya bukan merupakan pekerjaan kompleks, tidak memerlukan teknologi tinggi, risiko relatif rendah, dan besaran anggaran yang tersedia umumnya kecil terutama untuk tingkat pemerintah kabupaten atau kota. Menurut Pakkala ¹¹ dan Tamin ³⁰ , bahwa untuk tahap pengembangan kontrak berbasis kinerja sebaiknya diterapkan pada pekerjaan pemeliharaan rutin. Batasan minimal biaya yang tinggi dalam pekerjaan kontrak berbasis kinerja menutup peluang usaha kecil. Biaya untuk pemeliharaan rutin tidak besar, dan pekerjaan pemeliharaan rutin dapat diserahkan kepada koperasi atau usaha kecil. ²⁵ Permasalahan lain, pekerjaan yang dapat dilakukan secara terintegrasi masih dibatasi kepada pembangunan kilang minyak atau gas, pembangkit tenaga listrik, dan reaktor nuklir dan tidak termasuk jalan. ^{17,18}
2	Kontrak jangka panjang	Pemerintah harus memiliki jaminan ketersediaan anggaran dalam jangka panjang, dan pembayaran angsuran kepada kontraktor berikut insentif yang diberikan harus tersedia dan tepat waktu. Keterbatasan SDM dan anggaran, ketidak pastian anggaran dan kebijakan politik yang tidak menentu dapat menjadi kendala mengingat kontrak berbasis kinerja yang bersifat tahun jamak. Selain itu pemerintah daerah dilarang untuk melakukan kontrak tahun jamak melebihi lima tahun. ³¹
4	Metode pembayaran <i>lump sum</i> dengan orientasi pemenuhan terhadap kriteria kinerja.	Metode pembayaran yang cocok untuk pekerjaan kontrak berbasis kinerja yaitu dengan metode kontrak <i>lump sum</i> . Akan tetapi kontrak <i>lump sum</i> dalam peraturan mengharuskan pekerjaan yang berorientasi keluaran (<i>output based</i>) atau produk dan belum mengakomodasi pekerjaan yang berorientasi kinerja.
5	Kriteria kinerja	Belum diatur secara jelas persyaratan dalam penerimaan pekerjaan berdasarkan kepada pemenuhan kriteria kinerja. Penerimaan masih berorientasi pada keluaran. Kriteria kinerja dapat diserahkan kepada penyelenggara jalan berdasarkan kewenangannya. Untuk pemeliharaan jalan kriteria kinerja yang dapat digunakan diantaranya International <i>Roughness Index</i> (IRI, ketidak adaan lubang, besar gesekan antara ban dan jalan, tinggi genangan air, pantulan cahaya pada marka dan respon cepat terhadap kinerja jalan). ⁴

6	Jaminan pemeliharaan jangka panjang	Belum terdapat ketentuan yang mengatur masa jaminan pemeliharaan untuk pekerjaan komplek. Jaminan pemeliharaan diatur minimal selama enam bulan merupakan celah terjadinya penyimpangan untuk kontrak berbasis kinerja. Kontrak berbasis kinerja menuntut jaminan pemeliharaan yang lebih panjang untuk bisa menilai kinerja yang diinginkan.
7	Pembagian risiko	Belum terdapat ketentuan yang mengatur pembagian risiko antara pemerintah dan penyedia jasa konstruksi pada kontrak berbasis kinerja. Belum terdapat ketentuan yang mengatur pembagian risiko antara pemerintah dan penyedia jasa konstruksi pada kontrak berbasis kinerja. Dalam kontrak berbasis kinerja keseluruhan risiko dialihkan kepada kontraktor, tetapi risiko dapat pula ditanggung oleh pemerintah untuk kejadian diluar kendali seperti bencana alam atau bencana sosial. ²⁹ Akibat pembagian risiko ini, dalam proses lelang, kontraktor harus diberikan waktu yang cukup leluasa untuk merumuskan dokumen penawaran. ⁴
8	Pengawasan kriteria Kinerja	Belum jelas mengenai aturan pengawasan dalam kontrak berbasis kinerja. Menurut Zietlow, ³² pengawasan dalam kontrak kinerja dilakukan oleh kontraktor itu sendiri, pemerintah, dan masyarakat atau lembaga sosial masyarakat. Perlu regulasi mengenai peran pengawasan oleh masing-masing unsur yang terlibat. Komponen penting yang dalam pengawasan meliputi pelayanan (efektivitas, kecepatan, dan kualitas), efisiensi biaya, dan prosedur keselamatan. ²⁴
9	Insentif dan disentif	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 hanya mengatur tentang disentif berupa denda akibat kelalaian pekerjaan sebesar 1 per mil dari nilai kontrak dan belum mengatur tentang insentif.

Di sisi lain pemerintah harus memiliki jaminan kepastian pembiayaan, dan ketersediaan terkait perijinan usaha untuk pekerjaan terintegrasi, standar pengukuran kinerja, standar kontrak berbasis kinerja dan informasi aset.

Regulasi yang ada lebih ke arah penerapan kontrak konvensional. Hal ini dapat dilihat pada Lampiran 1, dimana penerapan kontrak berbasis kinerja dibatasi untuk lingkup pekerjaan yang bersifat komplek. Ada banyak kekhawatiran dalam penerapan kontrak berbasis kinerja.¹¹ Diantaranya biaya siklus hidup yang meningkat, pengurangan jumlah penyedia jasa, kegagalan dalam kompetisi, dan kejadian bencana alam atau peristiwa di luar kendali penyedia jasa.

Pertimbangan di atas menyebabkan kontrak berbasis kinerja belum menjadi alternatif kontrak untuk penyediaan barang atau jasa yang lebih efisien, efektif, dan memiliki banyak manfaat dibandingkan kontrak konvensional.^{2,3,6,8} Dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut di antaranya menyebabkan ketidakmampuan penyedia jasa untuk berkompetisi secara global, peningkatan yang lambat dari aspek kinerja dan kualitas, dan ketidakefisienan dalam pengalokasian sumber daya.

Penerapan kontrak berbasis kinerja dengan mengacu kepada regulasi yang ada akan menye-

babkan munculnya permasalahan sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1. Hal tersebut dapat menghambat penyelenggara jalan dalam mencapai *output* yang optimal. Permasalahan tersebut diantaranya dari sisi aspek pembatasan lingkup pekerjaan, pembatasan waktu kontrak, orientasi keluaran, spesifikasi yang berbasis keluaran, jaminan yang pendek, belum jelasnya pembagian risiko dan pengawasan, dan belum adanya aturan mengenai pemberian insentif dan disentif.

Adanya permasalahan tersebut menunjukan bahwa regulasi yang ada belum mendukung penerapan kontrak berbasis kinerja secara optimal. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dilakukan perubahan regulasi untuk memberikan jaminan atau kepastian hukum kepada penyelenggara jalan dalam menerapkan kontrak berbasis kinerja yang optimal. Selain perubahan regulasi perlu juga disusun norma, standar, atau pedoman, untuk mendukung pelaksanaan penerapan kontrak pekerjaan berbasis kinerja yang optimal dalam bidang pengelolaan jalan.

KESIMPULAN

Berdasar kajian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa terdapat regulasi yang mendukung penerapan kontrak berbasis kinerja, tetapi

belum memenuhi kriteria yang diharapkan agar penerapan kontrak berbasis kinerja dapat diterapkan secara luas dengan output yang optimal. Kriteria dalam penerapan kontrak berbasis kinerja masih terbentur pada substansi regulasi. Substansi regulasi yang menjadi kendala diantaranya pembatasan lingkup pekerjaan, pembatasan waktu kontrak, orientasi berbasis keluaran, spesifikasi berbasis keluaran, jaminan yang pendek, belum jelasnya pembagian risiko dan pengawasan, dan belum adanya aturan mengenai pemberian insentif dan disentif. Penerapan kontrak berbasis kinerja akan optimal apabila telah dilakukan perbaikan regulasi untuk memenuhi kriteria. Regulasi yang perlu diperbaiki segera agar penerapan kontrak berbasis kinerja dapat dilaksanakan secara luas adalah Undang-Undang No. 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi yang merupakan jenjang aturan tertinggi di Indonesia, sehingga penerapan kontrak berbasis kinerja tidak hanya dibatasi pada pekerjaan yang kompleks saja.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Prof. Dr. Rochadi Abdul Hadi, Dr. Ir. Heru Purboyo Hidayat P. DEA., dan kepada Pusat Litbang Jalan dan Jembatan yang telah memberikan dukungan untuk dapat menyelesaikan karya tulis ini.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Schwab K., 2011. *The Global Competitiveness Report 2011-2012*. Switzerland: World Economic Forum.
- ²Rahadian, H., 2008. *Langkah Awal Menuju Performance Based Contract Melalui Extended Warranty Periode*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum
- ³Departemen Pekerjaan Umum, 2006. *Kajian Penerapan Kontrak Berbasis Kinerja untuk Konstruksi Jalan di Atas Tanah Lunak*. Laporan Penelitian, Pusat Penelitian dan Pengembangan Jalan dan Jembatan. Bandung: Departemen Pekerjaan Umum.
- ⁴Zietlow, G. J., 2004. *Cutting Costs and Improving Quality Through Performance-Based Road Management and Maintenance Contracts*. United Kingdom: University of Birmingham
- ⁵Pinero, J. C., 2003. *A Framework for Monitoring Performance-Based Road Maintenance*. Dissertation, Civil Engineering. Virginia: Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University.
- ⁶Departemen Pekerjaan Umum, 2007. *Kajian Pengembangan Kontrak Berdasarkan Kinerja pada Industri Jasa Konstruksi* Laporan Akhir, PT. Tribina Matra Karya Cipta. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum.
- ⁷National Cooperative Highway Research Program, 2009. *Performance Based Contracting for Maintenance*. Maryland.
- ⁸Lancelot, E., 2010. *Performance Based Contracts in The Road Sector: Toward Improved Efficiency in The Management of Maintenance and Rehabilitation*. Transport Paper. Washington: The World Bank Group. 73 hlm.
- ⁹Susanti, B., dan Wirahadikusumah, R. D., 2011. Identifikasi Tantang dan Prasyarat Penerapan Kontrak Berbasis Kinerja untuk Proyek Konstruksi Jalan di Indonesia. *Proceeding Konferensi Nasional Pascasarjana Teknik Sipil, Inovasi dan Penelitian Pascasarjana Dalam Bidang Teknik Sipil untuk Mendukung Konstruksi yang Berkelanjutan*. Bandung: Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan Institut Teknologi Bandung.
- ¹⁰Kawasan Daan Mogot Gunakan Kontrak Berbasis Kinerja. (www.neraca.co.id/article/50183/kawasan-daan-mogot-gunakan-kontrak-berbasis-kinerja, diakses 30 Mei 2015).
- ¹¹Pakkala, P., 2005. *Performance Based Contract-International Experiences*. TRB Executive Workshop. Finnish Road Administration.
- ¹²Daly, D., Tucker, T., Jennifer., Gibson, C., 2004. *Innovations in Performance-Based Contracting*. A Report Commissioned by The Southern Area Consortium of Human Services (SACHS). California San Diego State University. 56 Hal.
- ¹³Republik Indonesia, 2002. *Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011, No. 82. Jakarta: Sekretariat Negara.
- ¹⁴Republik Indonesia, 1999. *Undang-undang No. 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi*. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 3823. Jakarta: Sekretariat Negara.
- ¹⁵Republik Indonesia, 2010. *Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi* Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 No. 3956. Jakarta: Sekretariat Negara.
- ¹⁶Republik Indonesia, 2010. *Peraturan Pemerintah No. 04 tahun 2010 tentang Perubahan Atas*

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2010 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 No. 5092. Jakarta: Sekretariat Negara

- ¹⁷Republik Indonesia, 2000. *Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi*. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 No. 3966. Jakarta Sekretariat Negara.
- ¹⁸Republik Indonesia, 2010. *Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 2000 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi*. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 No. 95. Jakarta Sekretariat Negara
- ¹⁹Republik Indonesia, 2010. *Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- ²⁰Republik Indonesia, 2015. *Peraturan Presiden No. 04 tahun 2015, Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 No. 5. Jakarta: Sekretariat Negara.
- ²¹Republik Indonesia, 2013. *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14/PRT/M/2013 tentang Perubahan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 07/PRT/M/2011 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dan Jasa Konsultansi*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum.
- ²²Republik Indonesia, 2014. *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 19/PRT/M/2014 tentang Perubahan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 08/PRT/M/2011 tentang Pembagian Subklasifikasi dan Subkualifikasi Usaha Jasa Konstruksi*. Jakarta : Kementerian Pekerjaan Umum.
- ²³Panthi, K., 2009. *A Methodological Framework for Modeling Pavement Maintenance Costc for Projects With Performance Based Contract*. Dissertation, Civil Engineering. USA: Florida International University.
- ²⁴Ozbek, M. E., Garza, J. M., dan Pinero, J. C., 2010. *Implementation Of The Level-Of-Service Component Of The Performance Measurement Framework For Performance Based Road Maintenance Contracts*. Colorado.
- ²⁵Zietlow, G. J., 2005. *Using Micro-Enterprises to Create Local Contracting Capacity-The Latin American Experience in Road Maintenance*. United Kingdom: University of Birmingham
- ²⁶Olivier, P., Emery, S., Horak, E., and Pretorius, P., 2010 *Holistic pavement management - experiences with performance based pavement management in Australia and South Africa*. International Road Federation Regional Conference for Africa. Cape Town.
- ²⁷Haas, R., Yeaman, J., Raymond, C., Cowe, F. Lynne., 2001. *Pavement Management in Long Term, Performance Base, Network Contracts. Presentation and Publication to Fifth International Conference on Managing Pavements*, Paper No. 64. Washington
- ²⁸Henning, T., Dan Miller G., 2011. *Kontrak Berbasis Kinerja untuk Mengelola Pemeliharaan Jalan Raya di Indonesia*. *Buletin Prakarsa*. Edisi 5 Januari 2011: 8-11.
- ²⁹Sultana, M., Rahman, A., Chowdhury S., 2012. *An Overview of Issues to Consider Before Introducing Performance-Based Road Maintenance Contracting*. World Academy of Science, Engineering and Technology. Vol: 6 No. 2.
- ³⁰Tamin, R. Z., Tamin, A. Z., Marzuki., P.F. 2011. *Performance Base Contract Application Opportunity And Challenges in Indonesia. The Proceedings of the Twelfth East Asia-Pacific Conference on Structural Engineering and Construction — EASEC12*. Volume 14. Hal 851-858.
- ³¹Republik Indonesia, 2011. *Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- ³²Zietlow G. J., 2007. *Performance-Based Road Management and Maintenance Contracts-Worldwide Experiences. International Seminar on Road Financing and Investment*. Tanzania
- ³³Nasir, A., Ideputri, M.E., Muhit, A. 2011. *Buku Ajar Metodologi Penelitian: Konsep Pembuatan Karya Tulis dan Tesis untuk Mahasiswa Kesehatan*. Yogyakarta. Nuhu Medika.
- ³⁴Setyawan, D.A. 2014. *Metodologi Penelitian. Hand Out Mata Kuliah*. Surakarta: Politeknik Kementerian Kesehatan.

Lampiran 1. Kebijakan Terkait dengan Penerapan Kontrak Berbasis Kinerja

No.	Kriteria dan Dasar Hukum	Substansi peraturan
1	Integrasi antara pekerjaan perencanaan, konstruksi, perencanaan	
a	Undang-Undang No. 18/1999 Pasal 16 ayat (3) ¹⁴	Layanan jasa perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dapat dilakukan secara terintegrasi dengan memperhatikan besaran pekerjaan atau biaya, penggunaan teknologi canggih, serta risiko besar bagi para pihak ataupun kepentingan umum dalam satu pekerjaan konstruksi
b	Peraturan Pemerintah No. 29 (Pasal 13) ^{17,18}	Pemilihan penyedia jasa terintegrasi dilakukan mengikuti tata cara pemilihan pelaksana konstruksi dengan cara pelelangan terbatas Pekerjaan yang dapat dilakukan dengan layanan jasa konstruksi secara terintegrasi adalah pekerjaan yang: - bersifat kompleks, - memerlukan teknologitinggi, - mempunyai risiko tinggi, dan - memiliki biaya besar 3. Pemilihan penyedia jasa terintegrasi dilakukan dengan syarat : - diumumkan secara luas melalui media elektronik dan atau media cetak, - jumlah penyedia jasa terbatas, dan - melalui proses prakualifikasi. 4. Tata cara pemilihan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri dari : - pengumuman prakualifikasi, - pemasukan dokumen prakualifikasi, - evaluasi prakualifikasi, - undangan berdasarkan hasil prakualifikasi, - penjelasan, - pemasukan penawaran, - evaluasi penawaran, - penetapan calon pemenang berdasarkan harga terendah terevaluasi diantara penawaran yang telah memenuhi persyaratan administrasi dan teknis serta tanggap terhadap dokumen pelelangan, - pengumuman calon pemenang, - masa sanggah, dan - penetapan pemenang. 5. Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), dan pekerjaan yang dapat dilakukan secara terintegrasi ditentukan oleh Menteri Tambahan penjelasan: Pekerjaan yang dapat dilakukan secara terintegrasi antara lain adalah pembangunan kilang minyak/gas, pembangkit tenaga listrik, dan reaktor nuklir
c	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 50 ayat (6) ^{19,20}	Kontrak pengadaan barang/jasa berdasarkan jenis pekerjaan: Kontrak Pengadaan Pekerjaan Tunggal, dan Kontrak Pengadaan Pekerjaan Terintegrasi
d	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 54 ^{19,20}	Kontrak pengadaan pekerjaan terintegrasi merupakan kontrak pengadaan pekerjaan yang bersifat kompleks dengan menggabungkan perencanaan pelaksanaan dan atau pengawasan.
2	Jangka waktu yang panjang atau tahun jamak	
a	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 50 ayat (4) ^{19,20}	Kontrak pengadaan barang/jasa berdasarkan pembebanan tahun anggaran terdiri dari Kontrak Tahun Tunggal, dan Kontrak Tahun Jamak

No.	Kriteria dan Dasar Hukum	Substansi peraturan
b	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 52 ^{19,20}	1. Kontrak Tahun Tunggal merupakan kontrak yang pelaksanaan pekerjaannya mengikat dana anggaran selama masa satu Tahun Anggaran. 2. Kontrak Tahun Jamak merupakan Kontrak yang pelaksanaan pekerjaannya untuk masa lebih dari satu Tahun Anggaran atas beban anggaran, yang dilakukan setelah mendapatkan persetujuan: a. Menteri/Pimpinan Lembaga yang bersangkutan untuk kegiatan yang nilai kontraknya sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) bagi kegiatan: penanaman benih/bibit, penghijauan, pelayanan perintis laut/udara, makanan dan obat di rumah sakit, makanan untuk narapidana di lembaga pemasyarakatan, pengadaan pita cukai, layanan pembuangan sampah dan pengadaan jasa cleaning service. b. Menteri Keuangan untuk kegiatan yang nilainya diatas Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan kegiatan yang nilainya sampai dengan Rp10.000.000.000 (sepuluh miliar rupiah) yang tidak termasuk dalam kriteria kegiatan sebagaimana diatur dalam pasal 52 ayat (2) huruf a. 3. Persetujuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf b diselesaikan paling lambat tujuh hari kerja sejak dokumen diterima secara lengkap 4. Kontrak Tahun Jamak pada pemerintah daerah disetujui oleh kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3 Pembayaran secara <i>lump sum</i>		
a	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 50 ayat (3) ^{19,20}	Kontrak Pengadaan Barang/Jasa berdasarkan cara pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, terdiri atas: a. Kontrak <i>Lump sum</i>, b. Kontrak Harga Satuan, c. Kontrak gabungan <i>Lump sum</i> dan Harga Satuan, d. Kontrak Persentase, dan e. Kontrak Terima Jadi (Turnkey).
b	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 51 ^{19,20}	Kontrak <i>Lump sum</i> merupakan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa atas penyelesaian seluruh pekerjaan dalam batas waktu tertentu sebagaimana ditetapkan dalam Kontrak, dengan ketentuan sebagai berikut: a. jumlah harga pasti dan tetap serta tidak dimungkinkan penyesuaian harga, b. Semua risiko sepenuhnya ditanggung oleh Penyedia Barang/Jasa, c. pembayaran didasarkan pada tahapan produk/keluaran yang dihasilkan sesuai dengan isi kontrak, d. sifat pekerjaan berorientasi kepada keluaran (<i>output based</i>), e. total harga penawaran bersifat mengikat, dan f. tidak diperbolehkan adanya pekerjaan tambah/kurang Pengadaan barang/jasa yang dapat dilaksanakan dengan Kontrak <i>Lump sum</i>, antara lain: 1. pengadaan kendaraan bermotor, 2. pengadaan patung, 3. konstruksi bangunan sederhana, seperti ruang kelas, 4. pembuatan aplikasi komputer.
4 Spesifikasi teknis		
a	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 64 ayat 4 ^{19,20}	Pejabat Pembuat Komitmen menetapkan bagian dari rancangan dokumen pengadaan yang terdiri atas: a. rancangan Surat Perjanjian Kerja, atau b. rancangan surat perjanjian termasuk: 1) syarat-syarat umum Kontrak, 2) syarat-syarat khusus Kontrak, 3) spesifikasi teknis, KAK dan/atau gambar, 4) daftar kuantitas dan harga, dan 5) dokumen lainnya. c. Harga perkiraan sendiri
5 Jaminan dan masa pemeliharaan		

No.	Kriteria dan Dasar Hukum	Substansi peraturan
a	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 67 ayat 4 ^{19,20}	Jaminan atas Pengadaan Barang/Jasa terdiri atas: a. Jaminan Penawaran, b. Jaminan Pelaksanaan, c. Jaminan Uang Muka, d. Jaminan Pemeliharaan, dan e. Jaminan Sanggahan Banding.
b	Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 dan perubahannya Pasal 95 ayat 5 ^{19,20}	Khusus Pekerjaan Konstruksi/Jasa lainnya: Penyedia Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya melakukan pemeliharaan atas hasil pekerjaan selama masa yang ditetapkan dalam kontrak, sehingga kondisinya tetap seperti pada saat penyerahan pekerjaan, masa pemeliharaan paling singkat untuk pekerjaan permanen selama enam bulan, sedangkan untuk pekerjaan semi permanen selama tiga bulan, dan Yang dimaksud dengan pekerjaan permanen adalah pekerjaan yang umur rencananya lebih dari satu tahun. Yang dimaksud dengan pekerjaan semi permanen adalah pekerjaan yang umur rencananya kurang dari satu tahun. c. masa pemeliharaan dapat melampaui Tahun Anggaran