

# Konsekuensi Kekeliruan Penempatan Persyaratan Tender dan Persyaratan Kontrak Pada Proses Pengadaan Barang/Jasa

**Bintang Puwan Permata**

Biro Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia.

## Informasi Artikel

### Sejarah Artikel:

Diterima, Okt 10, 2024  
Revisi, Okt 17, 2024  
Disetujui, Okt 19, 2024

### Kata kunci:

Konsekuensi,  
Persyaratan Kontrak,  
Persyaratan Tender.

## ABSTRAK

Kekeliruan penempatan persyaratan kontrak dalam dokumen tender telah menjadi isu krusial dalam proses pengadaan barang/jasa. Artikel ini bertujuan untuk mengkaji konsekuensi dari kesalahan tersebut terhadap efisiensi, kompetisi, dan risiko hukum dalam pengadaan barang/jasa. Artikel ini merupakan tulisan hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Data yang digunakan adalah sumber hukum primer dan sekunder yang selanjutnya diteliti dengan metode deduktif. Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa sering kali persyaratan yang seharusnya hanya berlaku pada tahap pelaksanaan kontrak, seperti jaminan pelaksanaan dan surat dukungan, secara keliru dicantumkan sebagai persyaratan tender. Hal ini mengakibatkan terhambatnya proses seleksi, berkurangnya kompetisi, serta meningkatnya risiko sengketa hukum. Penyedia yang sebenarnya memenuhi kualifikasi teknis sering kali gagal lolos seleksi akibat ketidakmampuan memenuhi persyaratan kontrak pada tahap tender. Artikel ini juga menemukan bahwa pemisahan yang jelas antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak dapat meningkatkan efisiensi dan kualitas hasil pengadaan, serta mengurangi risiko hukum di masa mendatang. Dengan demikian, pemisahan yang tepat di antara kedua jenis persyaratan ini sangat penting untuk menjaga kompetisi yang sehat, mengoptimalkan waktu pelaksanaan, dan memastikan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa.

*This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.*



## Korespondensi Penulis:

Bintang Puwan Permata,  
Biro Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia,  
Jl. Medan Merdeka Utara No.9-13 Jakarta Pusat.  
Email: [bintangpp.21@gmail.com](mailto:bintangpp.21@gmail.com)

## 1. PENDAHULUAN

Proses pengadaan barang dan jasa merupakan salah satu elemen krusial dalam pelaksanaan proyek-proyek strategis nasional. Dalam pengadaan barang dan jasa, dokumen tender menjadi salah satu instrumen paling penting karena dokumen ini memuat berbagai informasi terkait kebutuhan, spesifikasi teknis, kualifikasi penyedia, serta persyaratan administratif yang harus dipenuhi oleh calon penyedia barang/jasa. Di sisi lain, terdapat pula persyaratan berkontrak, yang mengikat pihak-pihak setelah pemenang tender terpilih dan kontrak ditandatangani. Namun, dalam praktiknya, tidak jarang terjadi kesalahan dalam memisahkan persyaratan berkontrak dengan persyaratan tender, di

mana persyaratan yang seharusnya hanya berlaku dalam tahap pelaksanaan kontrak justru disertakan dalam tahap tender. Kesalahan ini dapat menimbulkan berbagai dampak negatif, baik bagi proses pengadaan itu sendiri, efisiensi proyek, hingga konsekuensi hukum di masa mendatang.

Meskipun regulasi terkait dengan pengadaan barang/jasa pemerintah terus menerus telah diperbarui (Widoyoko, 2018, hal. 19), Fenomena kesalahan penempatan persyaratan berkontrak ke dalam dokumen tender masih terus berulang. Di berbagai instansi, baik pusat maupun daerah, hal ini seringkali ditemukan dalam praktik pengadaan, terutama ketika penyusun dokumen tender kurang memahami perbedaan antara kedua jenis persyaratan tersebut. Persyaratan tender umumnya mencakup aspek-aspek yang berkaitan dengan kualifikasi penyedia jasa, spesifikasi teknis dari barang atau jasa yang akan disediakan, serta dokumen-dokumen administratif yang perlu dilampirkan oleh peserta tender. Persyaratan berkontrak, di sisi lain, seharusnya hanya berlaku setelah kontrak antara penyedia dan pengguna jasa ditandatangani, meliputi klausul pembayaran, penyelesaian sengketa, jaminan pelaksanaan, serta hak dan kewajiban kedua belah pihak selama masa kontrak.

Kesalahan dalam penempatan persyaratan ini dapat berakibat fatal. Sebagai contoh, persyaratan yang berkaitan dengan jaminan pelaksanaan, yang seharusnya hanya berlaku setelah kontrak ditandatangani, sering kali dijadikan salah satu syarat dalam proses tender. Hal ini mengakibatkan penyedia yang sebetulnya memenuhi semua kualifikasi teknis dan administratif tetapi tidak dapat memenuhi persyaratan berkontrak pada tahap tender menjadi gagal lolos pemilihan. Akibatnya, persaingan dalam tender menjadi tidak sehat dan proses pengadaan tidak berjalan efisien. Selain itu, risiko lain yang muncul adalah terjadinya sengketa hukum antara penyedia dan pengguna jasa di kemudian hari, ketika penyedia merasa diperlakukan tidak adil selama proses tender.

Fenomena kesalahan penempatan persyaratan kontrak pada dokumen tender bukanlah permasalahan yang terjadi dalam satu atau dua kasus saja. Kesalahan ini kerap ditemukan di berbagai tender pengadaan barang/jasa, baik di pemerintahan daerah maupun pusat. Salah satu alasan utama mengapa hal ini sering terjadi adalah kurangnya pemahaman dari pihak pokja pemilihan terkait perbedaan fungsi dan peran antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak. Dalam banyak kasus, persyaratan yang seharusnya hanya berlaku pada tahap pelaksanaan kontrak, seperti jaminan pelaksanaan dan surat dukungan secara keliru dijadikan syarat mutlak dalam proses tender. Kesalahan ini tidak hanya menimbulkan kebingungan di kalangan penyedia jasa tetapi juga berdampak pada kompetisi dalam proses pemilihan.

Di Indonesia, permasalahan ini sering kali ditemukan dalam proyek-proyek besar yang melibatkan banyak pihak dengan latar belakang yang berbeda. Misalnya, dalam proyek-proyek pembangunan infrastruktur, persyaratan mengenai jaminan pelaksanaan sering kali disertakan dalam syarat tender, padahal seharusnya hal tersebut hanya berlaku setelah kontrak ditandatangani. Hal ini tentu saja menambah beban administratif bagi calon penyedia yang belum tentu memiliki kemampuan atau sumber daya untuk memenuhi syarat-syarat tersebut pada tahap awal. Akibatnya, banyak penyedia potensial yang tersingkir bukan karena ketidakmampuan mereka dalam menyediakan barang atau jasa, melainkan karena ketidakmampuan mereka memenuhi persyaratan yang belum relevan pada tahap tender.

Permasalahan utama yang akan diangkat dalam kajian ini adalah konsekuensi kesalahan penempatan antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak. Dalam proses pengadaan barang dan jasa, dua dari sekian tahapan yang krusial, yaitu tahap pemilihan penyedia barang/jasa dan tahap pelaksanaan kontrak. Pada tahap pemilihan, dokumen tender digunakan untuk mengukur kualifikasi, pengalaman, dan kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi kebutuhan proyek. Sedangkan pada tahap pelaksanaan kontrak, persyaratan berkontrak digunakan untuk mengatur hubungan hukum dan tanggung jawab masing-masing pihak setelah pemenang tender dipilih.

Namun, ketika persyaratan kontrak dimasukkan ke dalam syarat tender, hal ini dapat menyebabkan eliminasi penyedia yang sebetulnya kompeten, namun tidak dapat memenuhi persyaratan yang belum relevan pada saat proses pemilihan. Sebagai contoh, persyaratan mengenai jaminan pelaksanaan dan surat dukungan yang biasanya berlaku dalam tahap kontrak justru dijadikan syarat dalam proses tender. Hal ini bukan hanya menyulitkan penyedia, tetapi juga menciptakan pengadaan yang tidak kompetitif. Penyedia dengan modal besar cenderung lebih mudah lolos,

sementara penyedia yang lebih kecil, meskipun memiliki kompetensi teknis yang mumpuni, tersingkir dari pemilihan.

Berbagai kajian telah dilakukan untuk membahas pentingnya pemisahan yang jelas antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak dalam proses pengadaan barang dan jasa. Salah satu penelitian penting di bidang ini adalah studi oleh Fahreza yang menggarisbawahi bahwa Apabila belum diatur dalam ketentuan perundang-undangan maka penambahan persyaratan kualifikasi maupun teknis dapat dilakukan untuk mencapai hasil teknis pekerjaan, berdasarkan kajian atau justifikasi dari pihak yang memiliki kompetensi di bidang tersebut. Aturan ini memberikan ruang yang cukup luas terkait dengan jenis persyaratan yang dapat mendukung pencapaian hasil teknis pekerjaan (Fahreza, 2024, hal. 10). Namun penelitian tersebut lebih berfokus pada pentingnya penggunaan *provisional sum* sebagai syarat tambahan pada tender pekerjaan konstruksi (Fahreza, 2024, hal. 126).

Sementara itu, penelitian lain oleh Muskibah menyebutkan bahwa penting untuk menambahkan klausul tentang sanksi hukum perdata akibat dari adanya wanprestasi terhadap kontrak yang disepakati (Muskibah & Hidayah, 2020, hal. 192). Berbeda dengan penelitian dengan tema terkait yang telah dilakukan terdahulu, kajian ini akan berfokus pada konsekuensi terhadap terjadinya kesalahan penempatan persyaratan berkontrak dan persyaratan tender.

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam konsekuensi kesalahan penempatan persyaratan berkontrak dalam dokumen tender, khususnya terkait dengan dampaknya terhadap proses pengadaan barang dan jasa. Lebih lanjut, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi mengenai bagaimana pemisahan yang jelas antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak dapat membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi proses pengadaan. Dengan memahami secara lebih mendalam tentang permasalahan ini, diharapkan penelitian ini dapat berkontribusi dalam upaya perbaikan regulasi dan kebijakan pengadaan, baik di sektor pemerintah maupun swasta.

Berdasarkan fenomena dan kajian literatur yang telah disebutkan, diperoleh simpulan awal yaitu, bahwa kesalahan dalam menempatkan persyaratan kontrak sebagai syarat tender secara signifikan berpengaruh terhadap ketidakefisienan proses pengadaan, baik dari sisi waktu, biaya, maupun kualitas hasil pemilihan penyedia. Selain itu, pemisahan yang jelas antara kedua jenis persyaratan ini akan meningkatkan tingkat kompetisi dalam tender, yang pada akhirnya akan berkontribusi pada kualitas pelaksanaan proyek.

Bertolak dari latar belakang tersebut diatas dapat di rumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam kajian ini yaitu : (1) Apa dampak kesalahan penempatan persyaratan kontrak pada dokumen tender terhadap proses pengadaan barang dan jasa? (2) Bagaimana pemisahan yang tepat antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak dapat meningkatkan efisiensi, kompetisi, dan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa? (3) Apa saja risiko hukum yang mungkin muncul akibat kesalahan penempatan persyaratan kontrak dalam dokumen tender?

## 2. METODE PENELITIAN

Tulisan ini termasuk kedalam kajian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, dengan menelaah seluruh ketentuan hukum yang relevan dengan masalah yang akan dipecahkan (Irwansyah, 2022, hal. 133). Di samping itu, pendekatan konseptual (Marzuki, 2017, hal. 177) juga digunakan, dimulai dari konsep dan doktrin hukum, terutama asas-asas dalam hukum pengadaan barang/jasa dalam hukum kontrak. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan melalui studi pustaka. Data yang telah dikumpulkan kemudian akan dicermati dan teliti dengan metode penalaran deduktif (Syamsudin, 2021, hal. 24) guna menyelesaikan permasalahan yang diangkat.

## 3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### a. Perbedaan Makna Istilah Penambahan Persyaratan Dengan Perubahan Persyaratan

Berdasarkan hasil diskusi dan tanya jawab antara penulis dengan rekan fungsional pengelola pengadaan barang/jasa, masih terdapat kebingungan dan selisih pendapat terkait dengan istilah perubahan persyaratan dan penambahan persyaratan. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengkaji terlebih dahulu mengenai perbedaan kedua istilah tersebut.

Menurut peraturan-peraturan terkait dengan pengadaan barang/jasa melalui penyedia yang berlaku saat ini, penulis tidak menemukan adanya ketentuan yang secara tegas mengatur tentang istilah perubahan persyaratan dan hanya menemukan istilah penambahan persyaratan. Istilah penambahan persyaratan dapat ditemukan pada lampiran II Perlem LKPP Nomor 12 Tahun 2021 point 3.5.5 yang menyebutkan bahwa “Dalam hal diperlukan, terhadap persyaratan kualifikasi Penyedia dan persyaratan teknis dapat dilakukan penambahan persyaratan. Penambahan persyaratan dilakukan pada setiap paket pekerjaan. Penambahan persyaratan kualifikasi Penyedia dan persyaratan teknis tidak bertentangan dengan prinsip pengadaan, etika pengadaan dan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan perubahan persyaratan dapat diartikan sebagai tindakan oleh pokja pemilihan dengan menghapus/menghilangkan salah satu persyaratan mendasar yang telah ada dalam dokumen pemilihan untuk kemudian diganti dengan persyaratan yang berbeda dengan sebelumnya.

Dari ketentuan tersebut diatas, dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa yang secara tegas diperbolehkan oleh peraturan terkait pengadaan barang/jasa adalah menambah persyaratan yang belum ada dalam model dokumen pemilihan yang disusun oleh LKPP. Sedangkan untuk merubah persyaratan yang telah ditentukan dalam model dokumen pemilihan tidak diatur secara tegas. Namun demikian menurut pemahaman penulis, persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan dalam model dokumen pemilihan baik itu persyaratan teknis pekerjaan ataupun persyaratan kualifikasi perusahaan seharusnya tidak diperkenankan untuk dirubah, karena persyaratan tersebut merupakan hal-hal yang sudah standar, mendasar dan pada umumnya dapat dipenuhi oleh banyak pelaku usaha.

Persyaratan kualifikasi yang telah ada dalam model dokumen pengadaan yang sebaiknya tidak dirubah adalah sebagai berikut :

- 1) Persyaratan kualifikasi berupa sertifikat badan usaha untuk pekerjaan kualifikasi usaha kecil paling banyak mempersyaratkan 1 SBU, sedangkan untuk kualifikasi usaha menengah dan besar dapat mempersyaratkan tidak lebih dari 2 SBU;
- 2) Bukti kepemilikan sertifikat keselamatan kerja, sertifikat manajemen lingkungan, dan sertifikat manajemen mutu hanya dapat dipersyaratkan untuk paket pekerjaan dengan risiko tinggi, bersifat kompleks dan kualifikasi usaha besar;
- 3) Persyaratan kemampuan dasar hanya diperuntukan pada paket pekerjaan dengan kualifikasi usaha menengah dan besar.

Persyaratan teknis yang telah ada dalam model dokumen pengadaan yang sebaiknya tidak dirubah adalah sebagai berikut :

- 1) Penyampaian metode pelaksanaan pekerjaan hanya disyaratkan untuk kualifikasi usaha besar;
- 2) Persyaratan kemampuan penyediaan peralatan utama untuk pekerjaan dengan nilai HPS sampai dengan Rp.100.000.000.000,- (seratus miliar rupiah) paling banyak 6 jenis peralatan dengan jumlah maksimal 3 unit untuk masing-masing jenisnya, sedangkan untuk pekerjaan dengan nilai HPS diatas Rp.100.000.000.000,- dapat disyaratkan paling banyak 10 jenis peralatan dengan jumlah maksimal 3 unit untuk masing-masing jenisnya dan bukti penyediaan dapat berupa milik sendiri dan/atau sewa dari pihak ketiga;
- 3) Persyaratan penyediaan personel manajerial untuk pekerjaan kualifikasi kecil adalah maksimal 2 orang yang terdiri dari 1 orang tenaga pelaksana dan 1 orang ahli/petugas K3 Konstruksi, sedangkan untuk pekerjaan kualifikasi usaha menengah dan besar maksimal 4 orang yang terdiri dari manajer proyek, manajer Teknik, manajer keuangan dan ahli K3 Konstruksi;

#### **b. Perbedaan Lingkup Persyaratan Pemilihan dengan Persyaratan Berkontrak**

Menurut ketentuan peraturan yang berlaku saat ini, terdapat 5 metode pemilihan untuk mendapatkan penyedia barang/jasa, yaitu e-purchasing, penunjukan langsung, pengadaan langsung, tender cepat, tender/pemilihan. Urutan tersebut telah disesuaikan berdasarkan tingkat kesederhanaan prosedur/tahapan dan efisiensi waktu yang diperlukan. Yang akan dibahas pada tulisan ini adalah penambahan persyaratan pada metode pemilihan penyedia melalui tender/pemilihan.

Melalui perlem LKPP nomor 12 tahun 2021 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah melalui penyedia, LKPP telah menerbitkan Model dokumen pemilihan. Model dokumen pemilihan tersebut digunakan oleh pokja pemilihan sebagai acuan utama dalam Menyusun dokumen pengadaan. Di dalam model dokumen pemilihan tersebut pada umumnya

terdapat 13 Bab yang harus diperhatikan, namun dalam hal ini dapat disimplikasi menjadi 4 bagian utama yang harus diperhatikan oleh pokja pemilihan dan peserta tender, yaitu Bab III instruksi kepada peserta, Bab IV lembar data pemilihan (LDP), Bab V lembar data kualifikasi (LDK), dan Bab IX Rancangan kontrak.

Instruksi kepada peserta berisi tentang instruksi atau arahan bagi peserta tender perihal segala hal yang berkaitan dengan tata cara mengikuti tender sejak tahapan pengumuman hingga ditetapkan pemenang tender meliputi aspek penyiapan dan penyampaian dokumen kualifikasi dan penawaran, pemberian penjelasan dokumen pemilihan, pembukaan dan evaluasi penawaran, pembuktian kualifikasi, penetapan pemenang, pengajuan sanggah/sanggah banding, penunjukan pemenang, hingga penandatanganan kontrak.

Sesuai dengan substansinya, pada wilayah pemilihan penyedia dapat dibagi pada dua area persyaratan yaitu area persyaratan pemilihan dan area persyaratan berkontrak. Terkait dengan persyaratan pemilihan diatur pada bab LDP dan LDK, sedangkan untuk persyaratan berkontrak terdapat pada bagian rancangan kontrak.

Persyaratan pemilihan merupakan segala ketentuan spesifik berhubungan dengan jenis pekerjaan. LDP berhubungan dengan penawaran teknis pekerjaan, sedangkan LDK berkaitan dengan syarat kualifikasi yang harus dipenuhi oleh peserta. Persyaratan pemilihan harus dipenuhi oleh peserta tender sejak jadwal penyampaian dokumen penawaran dimulai sampai dengan batas akhir penyampaian penawaran. Persyaratan pemilihan inilah yang menentukan lulus atau tidaknya peserta pada tahap pemilihan.

Persyaratan berkontrak merupakan segala hal yang harus dipenuhi oleh pemenang tender pada tahapan rapat persiapan penandatanganan kontrak yang dihadiri oleh PPK dan pemenang tender. Persyaratan berkontrak selain diatur dalam dokumen rancangan kontrak, biasanya juga tercantum dalam spesifikasi teknis/KAK yang disusun oleh PPK. Namun demikian, meskipun pengaturan tentang hal-hal yang menjadi persyaratan berkontrak diatur dalam dokumen yang menjadi kesatuan dalam dokumen pemilihan, pemenuhan persyaratannya adalah pada saat setelah dokumen hasil pemilihan telah diserahkan oleh pokja kepada PPK atau pada saat sebelum ditandatangani kontrak. Sehingga dengan kata lain, persyaratan berkontrak bukan menjadi hal yang dapat menggugurkan peserta pada saat tahapan pemilihan. Konfirmasi yang dilakukan oleh PPK kepada pemenang tender bersifat untuk memperkuat keyakinan PPK terhadap kesanggupan pemenang untuk melaksanakan kontrak sesuai dengan metode pekerjaan yang telah disepakati, dengan konsekuensi jika kedua belah pihak telah bersepakat dan menandatangani kontrak pekerjaan dan di kemudian hari terdapat kegagalan penyedia untuk memenuhi syarat-syarat kontrak maka akan dilakukan pemutusan kontrak dan akan berakibat pada pencantuman nama penyedia kedalam daftar hitam (pasal 78 Perpres No.12 tahun 2021).

Penempatan syarat pada kedua wilayah persyaratan tersebut harus memperhatikan tujuan dan efektifitas pemenuhannya oleh peserta tender. Misalnya jika pokja pemilihan mempersyaratkan adanya jaminan penawaran, maka lebih efektif untuk ditempatkan pada wilayah persyaratan pemilihan, karena memang tujuan dari disyaratkan jaminan penawaran adalah untuk menjamin kesungguhan dari peserta untuk mengikuti tender. Sebaliknya jika persyaratan jaminan penawaran ditempatkan sebagai persyaratan berkontrak maka sudah tidak sesuai/relevan lagi dengan tujuannya.

### **c. Konsekuensi kekeliruan penempatan persyaratan kontrak dengan persyaratan tender**

Kesalahan penempatan persyaratan kontrak dalam dokumen tender dapat menimbulkan akibat yang signifikan terhadap proses pengadaan barang dan jasa, baik dari segi efisiensi, kompetisi, maupun risiko hukum. Persyaratan berkontrak yang ditempatkan sebagai syarat tender sering kali menyebabkan kegagalan dalam menciptakan persaingan yang sehat di antara para penyedia. Selain itu, jelas sekali bahwa tindakan yang demikian telah menyalahi prinsip terbuka dan bersaing dalam pengadaan barang/jasa (Permata, 2023, hal. 523).

Kaitannya dengan penyalahgunaan wewenang, Penempatan persyaratan kontrak sebagai persyaratan tender sering kali menjadi celah yang dimanfaatkan oleh oknum tertentu, misalnya ketika terjadi kolusi antara Pokja Pemilihan dengan peserta tender. Dalam proses pengadaan barang dan jasa, penyusunan dokumen pengadaan yang seharusnya dilakukan secara objektif dan transparan (Simamora et al., 2021, hal. 12) justru disalahgunakan untuk memenangkan pihak tertentu. Salah satu caranya adalah dengan menyisipkan persyaratan kontrak yang sangat spesifik ke dalam

dokumen tender, yang hanya bisa dipenuhi oleh peserta tertentu. Tindakan ini bertujuan untuk menyisihkan peserta lain secara tidak adil, sehingga peserta yang telah bersekongkol dengan Pokja mendapatkan keunggulan tanpa harus bersaing secara sehat.

Persyaratan kontrak yang dimasukkan ke dalam dokumen tender dapat berupa ketentuan teknis yang terlalu rumit, syarat administrasi yang berlebihan, atau bahkan ketentuan finansial yang tidak masuk akal di tahap awal seleksi. Persyaratan ini sengaja disusun untuk membuat calon penyedia lain tersingkir sejak awal, meskipun mereka memiliki kemampuan teknis dan kapasitas yang cukup untuk melaksanakan pekerjaan tersebut. Misalnya, syarat terkait jaminan pelaksanaan dan surat dukungan yang biasanya diajukan pada tahap kontrak, disertakan pada tahap seleksi tender. Peserta yang memiliki keterbatasan finansial atau akses terbatas terhadap dukungan bahan atau material tertentu akan kesulitan memenuhi persyaratan ini, sehingga terpaksa gugur dari proses seleksi. Terdapat 4 tahapan evaluasi dokumen penawaran yang harus dilalui agar peserta dapat lulus sebagai calon pemenang yaitu, evaluasi administrasi, kualifikasi, teknis, dan harga (Putri & Puspasari, 2023, hal. 23).

Kolusi antara Pokja Pemilihan dengan Peserta Tender ini juga tidak jarang dilakukan dengan cara menambahkan persyaratan yang hanya bisa dipenuhi oleh satu atau beberapa peserta tertentu (Abustan, 2023, hal. 16). Misalnya, persyaratan yang mengharuskan penggunaan teknologi atau merek tertentu yang hanya dimiliki oleh penyedia yang sudah disepakati oleh Pokja. Praktik-praktik ini jelas menyalahi prinsip-prinsip pengadaan yang transparan, akuntabel, dan bersaing secara sehat, serta merugikan penyedia lain yang mungkin memiliki inovasi atau pendekatan berbeda yang lebih efisien dan efektif dalam pelaksanaan pekerjaan.

Selain itu, penyalahgunaan penempatan persyaratan kontrak dalam tender juga memberikan dampak yang buruk bagi kualitas hasil pengadaan. Karena proses seleksi tidak dilakukan berdasarkan penilaian objektif, kualitas barang atau jasa yang diterima oleh pengguna jasa bisa jadi lebih rendah dari yang seharusnya. Penyedia yang dipilih cenderung lebih mengutamakan keuntungan finansial pribadi daripada memberikan hasil kerja yang terbaik. Dalam jangka panjang, tindakan seperti ini akan merusak kepercayaan publik terhadap sistem pengadaan, meningkatkan potensi sengketa hukum, serta mengakibatkan kerugian finansial yang besar pada sektor pemerintahan. Dampak lebih jauh lagi yaitu, adanya kekhawatiran terkait dengan tidak sahnya kontrak pengadaan barang/jasa yang ditandatangani oleh para pihak yang telah bersekongkol (Suryoprayogo, 2022, hal. 28).

Oleh karena itu, penting untuk memperkuat pengawasan dalam penyusunan dokumen pengadaan dan proses evaluasi tender. Mekanisme pemisahan yang tegas antara persyaratan kontrak dan persyaratan tender harus diimplementasikan dengan ketat. Selain itu, transparansi dalam proses pengadaan juga perlu ditingkatkan untuk mencegah adanya kolusi dan praktik-praktik tidak sehat lainnya (Abustan, 2023, hal. 1). Langkah-langkah ini sangat penting untuk memastikan bahwa proses pengadaan berjalan sesuai dengan prinsip persaingan yang adil, efisien, dan akuntabel.

Dari segi efisiensi, pengadaan yang menyertakan persyaratan kontrak sebagai syarat tender membutuhkan waktu yang lebih lama dibandingkan pengadaan yang memisahkan kedua jenis persyaratan ini. Hal ini terjadi karena adanya persyaratan berkontrak yang belum relevan pada tahap pemilihan menyebabkan pengulangan proses evaluasi atau peninjauan ulang terhadap calon penyedia yang tereliminasi akibat ketidakmampuan memenuhi syarat tersebut.

Sebagai contoh, dalam sebuah proyek pengadaan di sektor konstruksi, ditemukan bahwa persyaratan mengenai surat dukungan yang seharusnya berlaku setelah penentuan pemenang tender justru dicantumkan dalam syarat tender. Penyedia yang sebetulnya memenuhi spesifikasi teknis gagal memenuhi persyaratan tersebut pada tahap pemilihan, yang menyebabkan mereka tereliminasi. Hal ini kemudian memaksa Pokja Pemilihan untuk mengulang proses pemilihan, yang berujung pada keterlambatan pelaksanaan proyek dan peningkatan biaya administratif.

Di sisi lain, penyedia yang berhasil lolos pemilihan dengan memenuhi persyaratan kontrak terlalu dini sering kali menghadapi kesulitan dalam menjalankan proyek karena persyaratan yang sebenarnya belum siap untuk dipenuhi pada tahap awal pelaksanaan. Misalnya, penyedia yang diminta untuk menyediakan jaminan pelaksanaan dengan nominal besar sejak tahap tender akan

terbebani dari sisi cashflow, meskipun proyeknya belum dimulai. Ini jelas menurunkan efisiensi pelaksanaan proyek.

Dampak lain yang ditemukan adalah menurunnya tingkat kompetisi dalam proses pengadaan akibat adanya kesalahan penempatan persyaratan kontrak. Persyaratan kontrak yang dimasukkan sebagai syarat tender secara otomatis mempersempit peluang bagi penyedia yang mungkin memiliki kemampuan teknis yang mumpuni tetapi belum mampu memenuhi persyaratan yang seharusnya dipenuhi di tahap pelaksanaan kontrak. Misalnya, dalam sebuah tender pekerjaan konstruksi, persyaratan mengenai surat dukungan sering kali disertakan sebagai syarat dalam proses tender. Akibatnya, banyak penyedia yang mungkin sebenarnya mampu untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan spesifikasi yang telah ditentukan namun tidak dapat memenuhi persyaratan surat dukungan pada tahap tender menjadi tersingkir.

Tender paket pekerjaan konstruksi yang menyertakan persyaratan kontrak pada tahap pemilihan seringkali berakibat pada jumlah peserta yang lolos pemilihan menjadi sangat minim, sehingga proses tender menjadi kurang kompetitif. Berkurangnya jumlah peserta tender ini pada akhirnya berdampak pada berkurangnya variasi penawaran, baik dari segi harga maupun kualitas, sehingga pengguna jasa sering kali terpaksa memilih penyedia yang bukan merupakan pilihan terbaik.

Dari perspektif hukum, kesalahan penempatan persyaratan berkontrak dalam dokumen tender juga berpotensi memunculkan sengketa di kemudian hari. Penelitian ini menemukan beberapa kasus di mana penyedia yang merasa diperlakukan tidak adil dalam proses tender mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam salah satu kasus, penyedia yang gagal lolos pemilihan tender menggugat Pokja Pemilihan karena syarat-syarat berkontrak seperti jaminan pelaksanaan dan surat dukungan dimasukkan sebagai syarat wajib dalam dokumen tender, padahal penyedia tersebut belum terikat kontrak.

Gugatan-gugatan seperti tersebut diatas tidak hanya merugikan penyedia, tetapi juga menghambat pelaksanaan proyek, yang pada akhirnya menimbulkan biaya tambahan bagi pengguna jasa. Dalam beberapa kasus, proyek bahkan mengalami pembatalan akibat perselisihan hukum yang berlarut-larut. Ini menunjukkan bahwa pemahaman yang keliru mengenai fungsi persyaratan kontrak dan persyaratan tender dapat berdampak besar terhadap keberlanjutan proyek pengadaan barang dan jasa.

Pemisahan yang jelas antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak dapat memberikan dampak positif yang signifikan terhadap efisiensi dan efektivitas proses pengadaan barang dan jasa. Untuk meminimalisir kesalahan dalam menempatkan persyaratan kontrak pada dokumen tender, perlu dilakukan pembahasan menyeluruh dan teliti oleh anggota Pokja Pemilihan dalam proses penyusunan dokumen pengadaan. Dokumen tender harus secara tegas hanya memuat persyaratan yang relevan untuk menilai kualifikasi teknis dan administratif penyedia jasa, sementara persyaratan kontrak seharusnya dimasukkan hanya setelah pemenang tender ditentukan. misalnya, persyaratan mengenai jaminan pelaksanaan seharusnya hanya muncul dalam tahap negosiasi kontrak setelah penyedia dipilih, bukan dalam proses tender. Demikian pula, ketentuan surat dukungan seharusnya menjadi bagian dari perjanjian kontrak, bukan syarat dalam pemilihan penyedia.

Pemisahan yang tepat antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak dapat meningkatkan tingkat kompetisi dalam proses tender. Dengan hanya memasukkan syarat-syarat yang relevan untuk pemilihan penyedia jasa pada tahap tender, lebih banyak penyedia akan memiliki kesempatan untuk berpartisipasi, yang pada akhirnya meningkatkan persaingan dalam tender. Peningkatan kompetisi ini pada gilirannya akan memberikan manfaat bagi pengguna jasa, karena mereka akan memiliki lebih banyak opsi untuk memilih penyedia dengan penawaran yang terbaik, baik dari segi harga maupun kualitas.

Jika ditinjau lebih jauh lagi, dari segi harga penawaran yang nantinya jika terpilih akan dinegosiasikan dan menjadi harga kontrak, dapat dipahami bahwa dengan jumlah peserta yang lebih banyak dalam tender pengadaan barang/jasa berarti adanya lebih banyak penawaran yang dapat dipertimbangkan oleh pengguna jasa. Tender yang memiliki jumlah peserta lebih banyak cenderung menghasilkan penawaran harga yang lebih kompetitif, sehingga pengguna jasa dapat menghemat anggaran. Selain itu, dari segi kualitas, lebih banyak peserta juga berarti variasi dalam penawaran

teknologi, metode pekerjaan, dan inovasi yang ditawarkan oleh para penyedia, yang pada akhirnya dapat memberikan hasil akhir proyek yang lebih baik.

Dengan adanya pemisahan yang tepat antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak, risiko sengketa hukum juga dapat diminimalisir. Persyaratan yang lebih relevan dan hanya terkait dengan tahap yang tepat akan mengurangi potensi penyedia untuk mengajukan keberatan atau gugatan setelah proses pemilihan selesai. Selain itu, dengan pemisahan yang jelas, pihak pengguna jasa dan penyedia jasa memiliki landasan hukum yang lebih kuat dalam melaksanakan kontrak, sehingga kemungkinan terjadi perselisihan selama pelaksanaan proyek pun dapat dihindari.

Berdasarkan hasil pembahasan, diketahui bahwa kesalahan penempatan persyaratan kontrak sebagai syarat tender dapat berkontribusi terhadap ketidakefisienan proses pengadaan dan menurunkan tingkat kompetisi. Selain itu, pemisahan yang jelas antara persyaratan tender dan persyaratan kontrak dapat meningkatkan efisiensi, kompetisi, dan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa, serta mengurangi risiko sengketa hukum.

#### 4. KESIMPULAN

Kekeliruan dalam menempatkan persyaratan kontrak pada dokumen tender sering kali menjadi sumber sengketa antara penyedia jasa dan pengguna jasa. Kesalahan ini berkontribusi terhadap inefisiensi dalam proses pengadaan, karena penyedia yang seharusnya dapat bersaing secara adil malah tersingkir karena tidak dapat memenuhi persyaratan yang seharusnya berlaku pada tahap kontrak. Pemahaman yang salah mengenai tahapan dalam pengadaan sering kali menyebabkan timbulnya permasalahan pada proses pengadaan barang/jasa. Syarat-syarat yang berkaitan dengan tanggung jawab penyedia selama masa pelaksanaan kontrak, seperti jaminan pelaksanaan dan surat dukungan tidak boleh dijadikan syarat pada tahap pemilihan penyedia. Pemisahan yang jelas antara syarat tender dan syarat kontrak tidak hanya meningkatkan efisiensi pengadaan, tetapi juga mengurangi risiko sengketa di masa mendatang.

Perlu adanya pemahaman dan pengertian yang sejalan antara para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa, khususnya pada tahap pemilihan penyedia, yaitu Pejabat Pembuat Komitmen, Pokja Pemilihan, dan Peserta Pemilihan. Dengan adanya pemahaman dan standar yang jelas, diharapkan kesalahan dalam penyusunan dokumen tender dapat diminimalisir dan proses pengadaan bisa berjalan lebih bersaing dan efisien.

#### REFERENSI

- Abustan. (2023). *Dimensi-Dimensi Penting Hukum Persaingan Usaha* (M. D. Abubakar & I. R. Abustan (ed.)). Edu Publisher.
- Fahreza, H. (2024). *PENAMBAHAN PERSYARATAN DANA CADANGAN (PROVISIONAL SUM) PADA TENDER PEKERJAAN KONSTRUKSI DENGAN SUMBER PENDANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)*. Universitas Andalas.
- Irwansyah. (2022). *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Mirra Buana Media.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Kencana.
- Muskibah, M., & Hidayah, L. N. (2020). Penerapan Prinsip Kebebasan Berkontrak Dalam Kontrak Standar Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Di Indonesia. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 175–194.
- Permata, B. P. (2023). KONSEP NULITAS DALAM KONTRAK PENGADAAN BARANG ATAU JASA YANG DIKERJAKAN OLEH PIHAK PEMINJAM NAMA PERUSAHAAN. *Jurnal Ilmu Hukum The Juris*, 7(2), 520–527.
- Putri, V. R., & Puspasari, V. H. (2023). Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Penyedia Jasa pada Proses Evaluasi Penawaran Tender Konstruksi. *Basement: Jurnal Teknik Sipil*, 1(1), 17–24.
- Simamora, Y. S., Kurniawan, F., Abrianto, B. O., & Amalia, R. (2021). *Pengantar Hukum Pengadaan Barang & Jasa*. Airlangga University Press.
- Suryoprayogo, E. (2022). Keabsahan Kontrak Kerja Konstruksi Yang Terbukti Dibentuk Dari Persekongkolan Tender. *Lex Renaissance*, 7(1), 16–30.
- Syamsudin, M. (2021). *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*. Kencana.

- 
- Widoyoko, J. D. (2018). Politik, patronase dan pengadaan: Studi kasus korupsi proyek Wisma Atlet. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 4(2), 1–23.
- Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Peraturan LKPP LKPP No. 9 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Melalui Penyedia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. Perkara 17 K/TUN/2019