

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Unsur-Unsur Perjanjian

Jika suatu perjanjian diamati dan diuraikan unsur-unsur yang ada di dalamnya, maka unsur-unsur yang ada di sana dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- a. Unsur *Esensialia* adalah unsur perjanjian yang selalu harus ada di dalam suatu perjanjian, unsur mutlak, dimana tanpa adanya unsur tersebut, perjanjian tak mungkin ada. Misalnya dalam perjanjian yang riil, syarat penyerahan objek perjanjian merupakan *essensialia*, sama seperti bentuk tertentu merupakan *essensialia* dari perjanjian formil.
- b. Unsur *Naturalia* adalah unsur perjanjian yang oleh Undang-undang diatur, tetapi oleh para pihak dapat disingkirkan atau diganti. Di sini unsur tersebut oleh undang-undang diatur dengan hukum yang mengatur/menambah (*regelend/aanvullend recht*). Misalnya kewajiban penjual untuk menanggung biaya penyerahan (ketentuan Pasal 1476) dan untuk menjamin/*vrijwaren* (Pasal 1491) dapat disimpangi atas kesepakatan kedua belah pihak.
- c. Unsur *Accidentalialia* adalah unsur perjanjian yang ditambahkan oleh para pihak, Undang-undang sendiri tidak mengatur tentang hal tersebut. Di dalam suatu perjanjian jual-beli, benda-benda pelengkap tertentu bisa dikecualikan.¹

¹J. Satrio, *Op. Cit.* hal. 67-68.

B. Asas-asas Perjanjian

Asas-asas penting dalam perjanjian antara lain :

1. Asas kebebasan berkontrak, adalah setiap orang bebas mengadakan suatu perjanjian berupa apa saja, baik bentuknya, isinya dan pada siapa perjanjian itu ditujukan. Asas ini dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang menegaskan bahwa semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Tujuan dari pasal di atas bahwa pada umumnya suatu perjanjian itu dapat dibuat secara bebas untuk membuat atau tidak membuat perjanjian, bebas untuk mengadakan perjanjian dengan siapapun, bebas untuk menentukan bentuknya maupun syarat-syarat, dan bebas untuk menentukan bentuknya, yaitu tertulis atau tidak tertulis.

Jadi dari pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat diperbolehkan membuat perjanjian yang berupa dan berisi apa saja (tentang apa saja) dan perjanjian itu mengikat mereka yang membuatnya seperti suatu undang-undang. Kebebasan berkontrak dari para pihak untuk membuat perjanjian itu meliputi :

- a. Perjanjian yang telah diatur oleh undang-undang.
- b. Perjanjian-perjanjian baru atau campuran yang belum diatur dalam Undang-undang.

Asas kebebasan berkontrak merupakan asas yang paling penting dalam hukum perjanjian, karena dari asas inilah tampak adanya pernyataan dan ungkapan hak asasi manusia dalam

mengadakan perjanjian sekaligus memberikan peluang bagi perkembangan hukum perjanjian. Selain itu asas ini juga merupakan dasar dari hukum perjanjian. Asas kebebasan berkontrak tidak tertulis dengan kata-kata yang banyak dalam undang-undang tetapi seluruh hukum perdata kita didasarkan padanya.²

2. Asas Konsensualisme adalah suatu perjanjian cukup ada kata sepakat dari mereka yang membuat perjanjian itu tanpa diikuti dengan perbuatan hukum lain kecuali perjanjian yang bersifat formal.³
3. Asas Itikad Baik adalah orang yang akan membuat perjanjian harus dilakukan dengan itikad baik. Itikad baik dalam pengertian yang subyektif dapat diartikan sebagai kejujuran seseorang yaitu apa yang terletak pada seorang pada waktu diadakan perbuatan hukum. Sedangkan itikad baik dalam pengertian obyektif adalah bahwa pelaksanaan suatu perjanjian hukum harus didasarkan pada norma kepatuhan atau apa-apa yang dirasa sesuai dengan yang patut dalam masyarakat.
4. Asas *Pacta Sunt Servanda* merupakan asas dalam perjanjian yang berhubungan dengan mengikatnya suatu perjanjian. Perjanjian yang dibuat secara sah oleh para pihak mengikat mereka yang membuatnya dan perjanjian tersebut berlaku seperti undang-undang. Dengan demikian para pihak tidak dapat mendapat kerugian karena perbuatan mereka dan juga tidak mendapat keuntungan darinya, kecuali kalau perjanjian tersebut dimaksudkan untuk pihak ketiga. Maksud dari asas

²Patrik Purwahid, *Asas Itikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, Badan UNDIP, Semarang, 1986, hal. 4.

³A. Qiram Syamsudin Meliala, *Pokok-pokok Hukum Perjanjian Beserta Perkembangannya*, Djambatan, Yogyakarta, 1985, hal. 20.

ini dalam suatu perjanjian tidak lain untuk mendapatkan kepastian hukum bagi para pihak yang telah membuat perjanjian itu.

5. Asas Berlakunya Suatu Perjanjian. Pada dasarnya semua perjanjian itu berlaku bagi mereka yang membuatnya tak ada pengaruhnya bagi pihak ketiga kecuali yang telah diatur dalam undang-undang, misalnya perjanjian untuk pihak ketiga.⁴

Asas berlakunya suatu perjanjian diatur dalam ketentuan Pasal 1315 KUH Perdata yang berbunyi “Pada umumnya tidak seorang pun dapat mengikatkan diri atas nama sendiri atau meminta ditetapkannya suatu perjanjian suatu janji dari pada untuk dirinya sendiri”.

Kepribadian. Menurut azas ini, seorang hanya diperbolehkan mengikatkan diri untuk kepentingan dirinya sendiri dalam suatu perjanjian. Azas ini terdapat pada ketentuan Pasal 1315 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa pada umumnya tak seorang dapat mengikatkan diri pada atas nama sendiri atau meminta ditetapkannya suatu janji dari pada untuk dirinya sendiri.⁵

C. Syarat-syarat Sahnya Suatu Perjanjian

Dalam ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata, terdapat empat syarat untuk menentukan sahnya perjanjian, yaitu :

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya

Kata sepakat dalam suatu perjanjian merupakan suatu keadaan yang menunjukkan kedua belah pihak sama-sama tidak menolak apa yang

⁴ *Ibid*, hal. 19.

⁵ Mucdarsyah Sinungan, *Kredit Seluk Beluk dan Pengelolaannya*, Tograf, Yogyakarta, 1990, hal.42.

diinginkan pihak lawannya. Dengan adanya kata sepakat, maka perjanjian itu telah ada, mengikat kedua belah pihak dan dapat dilaksanakan. Untuk mengetahui kapan terjadinya kata sepakat, KUH Perdata sendiri tidak mengaturnya, tetapi dalam ilmu pengetahuan terdapat beberapa teori yang mencoba memberikan penyelesaian persoalan sebagai berikut:

1) Teori Kehendak (*wilstheorie*)

Dalam teori ini kata sepakat dianggap telah terjadi manakala para pihak menyatakan kehendaknya untuk mengadakan suatu perjanjian.

2) Teori Kepercayaan (*vetrouwenstheorie*)

Berdasarkan teori kepercayaan, kata sepakat dalam perjanjian dianggap telah terjadi pada saat pernyataan salah satu pihak dapat dipercaya secara obyektif oleh pihak yang lainnya.

3) Teori Ucapan (*uitingstherie*)

Dalam teori ini yang dilihat adalah ucapan (jawaban) debitur. Kata sepakat dianggap telah terjadi pada saat debitur mengucapkan persetujuannya terhadap penawaran yang dilakukan kreditur. Jika dilakukan dengan surat, maka kata sepakat terjadi pada saat menulis surat jawabannya.

4) Teori Pengiriman (*verzenuingstheorie*)

Dalam teori ini kata sepakat dianggap telah terjadi pada saat debitur mengirimkan surat jawaban kepada kreditur. Jika pengiriman dilakukan lewat pos, maka kata sepakat dianggap telah terjadi pada saat surat jawaban tersebut distempel oleh kantor pos.

5) Teori Penerimaan (*ontvangstheorie*)

Menurut teori ini kata sepakat dianggap telah terjadi pada saat kreditur menerima kemudian membaca surat jawaban dari debitur, karena saat itu dia mengetahui kehendak dari debitur.

6) Teori Pengetahuan (*vernemingstheorie*)

Menurut teori ini kata sepakat dianggap telah terjadi pada saat debitur mengetahui bahwa debitur telah menyatakan menerima tawarannya.⁶

Setelah mengetahui waktu terjadinya kata sepakat, maka sebagaimana telah diketahui dengan kata sepakat berakibat perjanjian itu mengikat dan dapat dilaksanakan. Namun demikian untuk sahnya kata sepakat harus dilihat dari proses terbentuknya kehendak yang dimaksud. Menurut R. Subekti meskipun demikian kebanyakan para sarjana berpendapat bahwa sepanjang tidak ada dugaan pernyataan itu keliru, melainkan sepantasnya dapat dianggap melahirkan keinginan orang yang mengeluarkan pernyataan itu, maka *vertrouwenstheorie* yang dipakai.⁷

b. Cakap untuk membuat suatu perjanjian

Cakap merupakan syarat umum untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah, yaitu harus sudah dewasa, sehat akal pikiran dan tidak dilarang oleh suatu peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan tertentu.

⁶R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hal. 252.

⁷*Ibid*, hal. 29.

c. Suatu hal tertentu

Suatu hal tertentu dalam perjanjian adalah barang yang menjadi obyek suatu perjanjian. Menurut ketentuan Pasal 1332 KUH Perdata ditentukan bahwa barang-barang yang bisa dijadikan obyek perjanjian hanyalah barang-barang yang dapat diperdagangkan. Lazimnya barang-barang yang diperdagangkan untuk kepentingan umum, dianggap sebagai barang-barang diluar perdagangan sehingga tidak dapat dijadikan obyek perjanjian.

Ketentuan dalam pasal-pasal tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam perjanjian harus jelas apa yang menjadi obyeknya, supaya perjanjian dapat dilaksanakan dengan baik. Suatu perjanjian yang tidak memenuhi syarat yang ketiga ini berakibat batal demi hukum, perjanjiannya dianggap tidak pernah ada (terjadi).

d. Suatu sebab yang halal

Suatu sebab yang halal merupakan syarat yang keempat atau terakhir untuk sahnya perjanjian. Melihat ketentuan dalam ketentuan Pasal 1335 KUH Perdata menyatakan bahwa suatu perjanjian tanpa sebab atau yang telah dibuat karena suatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan.

Perjanjian tanpa sebab apabila perjanjian itu dibuat dengan tujuan yang tidak pasti atau kabur. Perjanjian yang dibuat karena sebab yang palsu, tujuannya untuk menutupi apa yang sebenarnya hendak dicapai dalam perjanjian tersebut. Suatu sebab dikatakan terlarang apabila bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kepentingan umum (ketentuan Pasal 1337 KUH Perdata).

Semua perjanjian yang tidak memenuhi sebab yang halal akibatnya perjanjian menjadi batal demi hukum. Untuk menyatakan demikian, diperlukan formalitas tertentu, yaitu dengan putusan pengadilan.

D. Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang/jasa sistem konvensional pada dasarnya adalah proses pengadaan barang/jasa dimana kedua belah pihak, yaitu pihak pengguna yang diwakili oleh Pejabat pembuat Komitmen (PPK) dan pihak penyedia barang/jasa saling bertemu dan masih melakukan kontak fisik pada setiap tahapan pengadaan barang/jasa.

1. Tata cara Pengadaan Barang/Jasa Sistem Konvensional

Pengadaan barang/jasa pemerintah secara umum dilaksanakan dalam beberapa tahap. Adrian Sutedi membaginya menjadi 15 (lima belas) tahapan, yaitu:⁸

1. Tahap perencanaan pengadaan;
2. Tahap pembentukan panitia;
3. Tahap prakualifikasi peserta;
4. Tahap penyusunan dokumen tender;
5. Tahap pengumuman tender;
6. Tahap pengambilan dokumen tender;
7. Tahap penentuan harga perkiraan sendiri (HPS);
8. Tahap penjelasan tender (*aanwijzing*);
9. Tahap penyerahan penawaran dan pembukaan penawaran;
10. Tahap evaluasi penawaran;

⁸ Adrian Sutedi, Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal. 126-145.

11. Tahap pengumuman calon pemenang;
12. Tahap sanggahan peserta lelang;
13. Tahap penunjukan pemenang;
14. Tahap penandatanganan kontrak;
15. Tahap penyerahan barang/jasa.

Adapun Nur basuki Minarno membagi proses pengadaan barang/jasa ke dalam 9 (sembilan) tahapan, yaitu:⁹

1. Perencanaan pengadaan;
2. Pembentukan panitia;
3. Penetapan sistem pengadaan;
4. Penyusunan jadwal pengadaan;
5. Penyusunan harga perkiraan sendiri (HPS)
6. Penyusunan dokumen pengadaan;
7. Pelaksanaan pengadaan;
8. Penyusunan kontrak;
9. Pelaksanaan kontrak.

Dari uraian di atas, penulis mencoba menyederhanakan tahapan pengadaan barang/jasa menjadi 2 (dua) tahapan utama, yaitu:

1. Tahapan Persiapan Pengadaan

Pada tahap ini kegiatannya meliputi:

a. Perencanaan pengadaan barang/jasa

Pengadaan barang/jasa pada hakikatnya merupakan upaya pihak pemerintah yang diwakili oleh PPK untuk mendapatkan barang/jasa yang diinginkannya. Salah satu wewenang dari PPK

⁹ *Ibid*, hal. 146.

adalah menetapkan rencana pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang meliputi spesifikasi teknik barang/jasa, harga perkiraan sendiri (HPS) dan rancangan kontrak. Dalam penyusunan perencanaan pengadaan barang/jasa, PPK diwajibkan melakukan pemaketan pekerjaan. Pemaketan dilakukan dengan menetapkan sebanyak-banyaknya paket usaha untuk usaha mikro dan usaha kecil serta koperasi kecil tanpa mengabaikan prinsip efisiensi, persaingan sehat, kesatuan sistem dan kualitas kemampuan teknis.¹⁰ Dalam melakukan pemaketan barang/jasa tersebut, PPK dilarang, yakni:¹¹

1. Menyatakan atau memusatkan beberapa kegiatan yang tersebar di beberapa lokasi/daerah yang menurut sifat pekerjaan dan tingkat efisiensinya seharusnya dilakukan di beberapa lokasi/daerah masing-masing;
2. Menyatukan beberapa paket pengadaan yang menurut sifat dan jenis pekerjaannya bisa dipisahkan dan/atau besaran nilainya seharusnya dilakukan oleh usaha mikro dan usaha kecil serta koperasi kecil;
3. Memecahkan pengadaan barang/jasa menjadi beberapa paket dengan maksud menghindari pelelangan; dan/atau
4. Menentukan kriteria, persyaratan atau prosedur pengadaan yang diskriminatif dan/atau dengan pertimbangan yang tidak objektif.

¹⁰ Lampiran I, Bab I.A.I huruf a 1), 2), dan 3) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

¹¹ Pasal 16 ayat (3) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

Setelah pemaketan pekerjaan dilakukan, PPK harus membuat jadwal pelaksanaan pekerjaan beserta anggaran biayanya. Hal-hal yang harus diperhatikan dalam membuat jadwal pelaksanaan pekerjaan, adalah :

1. Jadwal pelaksanaan pekerjaan meliputi pelaksanaan pemilihan penyedia barang/jasa, waktu mulai dan berakhirnya pelaksanaan pekerjaan dan waktu serah terima hasil akhir pekerjaan.
2. Pembuatan jadwal pelaksanaan pekerjaan disusun sesuai dengan waktu yang diperlukan serta dengan memperhatikan batas akhir tahun anggaran/batas akhir efektifnya anggaran.

b. Pembentukan Panitia Pengadaan

Penitian pengadaan barang/jasa adalah tim yang diangkat oleh Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa.

Tindakan PA atau KPA yang membentuk dan mengangkat panitia pengadaan ini merupakan tindakan pemerintah dalam lingkup hukum publik yang bersegi satu yang berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Jika terjadi kesalahan dalam panitian pengadaan barang/jasa, maka pejabat yang menerbitkan KTUN tersebut dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.

c. Penetapan Metode Pengadaan

Pengaturan mengenai metode pengadaan barang/jasa diatur dalam Pasal 17 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, yakni :

1. Dalam pemilihan penyedia barang/jasa pemborongan jasa lainnya, pada prinsipnya dilakukan melalui metode pelelangan umum.
2. Pelelangan Umum adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas sekurang-kurangnya di satu surat kabar nasional dan/atau surat kabar nasional.
3. Dalam hal jumlah penyedia barang/jasa yang melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks, maka pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan metode pelelangan terbatas dan diumumkan secara luas sekurang-kurangnya di satu surat kabar nasional dan/atau surat kabar provinsi dengan mencantumkan penyedia barang/jasa yang mampu, guna memberi kesempatan kepada penyedia barang/jasa lainnya yang memenuhi kualifikasi.
4. Dalam hal metode pelelangan umum atau pelelangan terbatas dinilai tidak efisien dari segi biaya pelelangan, maka pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan metode pemilihan langsung, yaitu pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan dengan membandingkan sebanyak-banyaknya penawaran, sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawaran dari

penyedia barang/jasa yang telah lulus prakualifikasi serta dilakukan negosiasi baik teknis maupun biaya serta harus diumumkan minimal melalui papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan bila dimungkinkan melalui internet.

5. Dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus, pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan cara penunjukan langsung terhadap 1 (satu) penyedia barang/jasa dengan cara melakukan negosiasi baik teknis maupun biaya, sehingga diperoleh harga yang wajar dan secara teknis dapat dipertanggungjawabkan.

Berkenan dengan kewenangan PPK untuk menetapkan dan mengesahkan metode pengadaan barang/jasa yang disusun panitia pengadaan,¹² maka pada prinsipnya PPK melakukan pemilihan penyedia barang/jasa dengan pelelangan umum. Akan tetapi dalam keadaan khusus,¹³ PPK dapat menggunakan kewenangan diskresinya untuk menetapkan metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan mempertimbangkan jenis, sifat dan nilai barang/jasa serta kondisi lokasi, kepentingan masyarakat dan jumlah penyedia barang/jasa yang ada. Jika terjadi kesalahan dalam penetapan metode pengadaan barang/jasa, maka instrumen hukum untuk menilai kewenangan diskresi adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

¹² Pasal 9 ayat (3) huruf (d) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

¹³ Pasal 17 ayat (3), (4) dan (5) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

d. Penyusunan Jadwal Pengadaan

Penyusunan jadwal pengadaan ini dimaksudkan untuk menentukan kapan dimulai dan berakhirnya masing-masing kegiatan dalam pengadaan barang/jasa tersebut. Jadwal ini merupakan pedoman kerja bagi panitia pengadaan dalam melakukan pemilihan penyedia barang/jasa.¹⁴

Jika terjadi kesalahan dalam jadwal pengadaan yang disusun panitia pengadaan, maka hal itu merupakan kesalahan administratif, kecuali terbukti ada unsur kesengajaan untuk menghambat penyedia barang/jasa tertentu.

e. Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)

Harga perkiraan sendiri (HPS) berfungsi sebagai instrumen untuk menilai kewajaran harga penawaran dan untuk menetapkan besaran tambahan nilai jaminan pelaksanaan bagi penawaran yang dinilai terlalu rendah, tetapi tidak dapat dijadikan dasar untuk menggugurkan penawaran.

Panitia pengadaan bertugas menyusun HPS sedangkan yang bertugas menetapkan dan mengesahkan HPS adalah PPK.¹⁵ Harga Perkiraan Sendiri (HPS) digunakan sebagai:¹⁶

- a. Alat untuk menilai kewajaran penawaran termasuk rinciannya.

¹⁴ Jadwal Pengadaan Barang/Jasa dapat dilihat pada lampiran I, Bab I.D Angka (1) huruf (a) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

¹⁵ Pasal 9 ayat (3) huruf (d) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

¹⁶ Pasal 13 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

- b. Dasar untuk menetapkan batas tertinggi penawaran yang sah untuk pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dan pengadaan jasa konsultasi yang menggunakan metode pagu anggaran.
- c. Dasar untuk menetapkan besaran nilai jaminan pelaksanaan bagi penawaran yang dinilai lebih rendah dari 80 persen nilai HPS.

Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) didasarkan pada data harga pasar setempat, yang diperoleh berdasarkan hasil *survey* menjelang dilaksanakannya pengadaan, dengan mempertimbangkan:¹⁷

- a. Analisis harga satuan pekerjaan yang bersangkutan.
- b. Perkiraan perhitungan biaya oleh konsultan atau *engineer's estimate* (EE).
- c. Harga pasar setempat pada waktu penyusunan HPS.
- d. Harga kontrak atau surat perintah kerja (SPK) untuk barang dan pekerjaan sejenis setempat yang pernah dilaksanakan.
- e. Informasi harga satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh Badan Pusat Statistik (BPS), badan/instansi lainnya dan media cetak yang dapat dipertanggungjawabkan.
- f. Harga atau tarif barang/jasa yang dikeluarkan oleh pabrikan /agen tunggal atau lembaga independen.
- g. Daftar harga standar atau tarif biaya yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang.

¹⁷ Lampiran I Bab 1E angka (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

- h. Informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan.

f. Penyusunan Dokumen Pengadaan

Panitia pengadaan menyusun dan menetapkan metode pemasukkan dokumen penawaran. Ada 3 (tiga) metode yang digunakan, yaitu:¹⁸

1. Metode satu sampul

Metode satu sampul adalah penyampaian dokumen penawaran yang terdiri dari persyaratan administrasi, teknis dan penawaran harga yang dimasukkan ke dalam satu sampul tertutup kepada Panitia atau Pejabat Pengadaan.

2. Metode dua sampul

Metode dua sampul adalah penyampaian dokumen penawaran yang persyaratan administrasi dan teknis dimasukkan dalam sampul tertutup I, sedangkan harga penawaran dimasukkan dalam sampul tertutup II, selanjutnya sampul I dan sampul II dimasukkan ke dalam satu sampul (sampul penutup) dan disampaikan kepada Panitia atau Pejabat Pengadaan.

3. Metode dua tahap

Metode dua tahap adalah penyampaian dokumen penawaran yang persyaratan administrasi dan teknis dimasukkan dalam satu sampul tertutup I, sedangkan harga penawaran dimasukkan dalam sampul tertutup II, yang penyampiannya dilakukan

¹⁸ Pasal 18 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

dalam dua tahap secara terpisah dan dalam waktu yang berbeda.

2. Tahap Proses Pengadaan

Pada tahap ini kegiatan meliputi:

a. Pemilihan Penyedia Barang/Jasa

Pada dasarnya pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan dengan pelelangan umum, kecuali dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus dapat dilakukan dengan penunjukan langsung. Selain metode pelelangan umum, dikenal pula metode pelelangan terbatas, metode pemilihan langsung dan penunjukan langsung.¹⁹

b. Penetapan Penyedia Barang/Jasa

PPK menetapkan dan mengesahkan hasil proses pengadaan yang dilakukan oleh panitia pengadaan sesuai kewenangannya.²⁰ Arti kata “sesuai kewenangannya” berarti bahwa tidak semua hasil pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan oleh panitia pengadaan menjadi kewenangan PPK untuk menetapkan dan mengesahkannya, karena menurut ketentuan Pasal 26 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 yang menjadi kewenangan PPK untuk menetapkan penyedia barang/jasa apabila dinilai pengadaan itu sampai dengan Rp. 50.000.000.000,- (lima puluh miliar rupiah), jika nilai pengadaannya di atas Rp.

¹⁹ Proses pemilihan penyedia barang/jasa diatur dalam Pasal 20 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

²⁰ Pasal 9 ayat (3) huruf (e) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003.

50.000.000.000,- (lima puluh miliar rupiah) menjadi kewenangan Menteri.

Dalam konsep hukum administrasi, penetapan penyedia barang/jasa termasuk Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara. Oleh sebab itu, apabila keputusan itu merugikan pihak-pihak yang berkepentingan, maka pihak tersebut dapat menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga tahap penetapan penyedia barang/jasa termasuk dalam bidang kajian hukum administrasi, kecuali dalam proses penetapan terbukti ada unsur *mal-administrasi*.

2. Kelemahan Pengadaan Barang /Jasa Sistem Konvensional

Tingkat kebocoran proyek-proyek di Indonesia setiap tahunnya mencapai 60 persen dari rata-rata total anggaran yang dialokasikan akibat maraknya praktik mark up dan korupsi dalam pengadaan barang/jasa.²¹

Kebocoran tersebut terjadi karena adanya proses yang menyimpang. Berbagai penyimpangan bisa terjadi dalam tahap-tahap proses pengadaan barang/jasa. Hal ini bisa disebabkan oleh kelalaian dan inkompetensi pelaksana serta peserta pengadaan. Namun tak jarang penyimpangan ini juga merupakan tindakan yang disengaja pelaksana dan/atau peserta pengadaan dalam rangka kolusi dan korupsi. Penyimpangan ini terjadi karena proses pengadaan barang/jasa masih menggunakan metode konvensional yaitu adanya tatap muka antara pihak pengguna barang/jasa dan pihak penyedia barang/jasa. Pola penyimpangan yang sangat mungkin

²¹ Hasil penelitian Indonesia Procurement Watch Tahun 2010.

terjadi karena pengadaan barang/jasa sistem konvensional pada setiap tahapannya, adalah sebagai berikut:²²

1. Tahap Perencanaan Pengadaan

- a. Penggelembungan biaya pada rencana pengadaan, terutama dari segi biaya. Gejala penggelembungan dapat terlihat dari *unit price* yang tidak realistis dan pembengkakan jumlah anggaran APBN/APBD. Hal ini dapat mengakibatkan :
 - 1) Terjadinya pemborosan dan/atau kebocoran pada anggaran.
 - 2) Kualitas pekerjaan rendah yang mengakibatkan *durability* hasil pekerjaan pendek
 - 3) Negara dirugikan dengan alokasi anggaran yang tidak realistis atau melebihi alokasi anggaran yang seharusnya.
- b. Rencana pengadaan diarahkan untuk kepentingan produk atau kontraktor tertentu. Spesifikasi teknis dan kriterianya mengarah pada suatu produk dan pengusaha tertentu (yang tidak mungkin dilakukan oleh pengusaha lain).
- c. Pemaketan untuk mempermudah KKN. Dalam kaitan dengan pemaketan di daerah-daerah dijadikan satu sehingga pelaksanaannya harus dilakukan oleh perusahaan besar. Gejala-gejala yang dijumpai biasanya dapat dilihat dari mana hanya kelompok tertentu yang mampu melaksanakan pekerjaan dan bila ada kelompok lain yang memaksakan diri untuk melaksanakan pekerjaan itu, mereka akan merugi.

²² Adrian Sutedi, *Op. cit*, hal. 125-151.

- d. Rencana yang tidak realistis, terutama dari sudut waktu pelaksanaan. Waktu pelaksanaan ditentukan menjadi sangat singkat sehingga mereka yang mampu melaksanakan pekerjaan hanyalah pengusaha yang telah mempersiapkan diri lebih dini. Hal tersebut dapat mereka lakukan dengan cara menyuap panitia agar informasi tender dan pekerjaan dapat mereka peroleh lebih dulu daripada peserta lain.

2. Tahap Pembentukan Panitia

a. Panitia bekerja secara tertutup dan tidak adil

Hal ini terjadi karena panitia tidak lagi memiliki sifat jujur, terbuka, dan dapat dipercaya. Prinsip *good governance* (*transparency* dan *accountability*) tidak dapat ditegakkan, karena pemegang kembali pada proses yang semacam ini adalah uang atau surat sakti dari penguasa. Gejala yang dapat dilihat karena proses penyimpangan ini adalah:

- 1) Dalam melaksanakan tugas, panitia tidak pernah melakukan penyebaran informasi yang diperlukan oleh masyarakat. Panitia juga tidak memberikan layanan atau penilaian yang sama di antara peserta lelang, karena sogokan atau tekanan dari atasan.
- 2) Ketertutupan didorong oleh petunjuk atasan, KKN, atau karena adanya kendali dari kelompok tertentu.

b. Panitia tidak jujur

Dalam hal ini, panitia bekerja tidak profesional, tidak transparan dan tidak bertanggung jawab. Gejala-gejalanya antara lain:

- 1) Panitia tidak pernah memberikan informasi yang benar, kecuali bila mereka disuap.
 - 2) Mitra kerja bersikap yang sama, sehingga panitia dan mitra kerja dapat menjadikan kelompok yang kuat.
- c. Panitia memberi keistimewaan pada kelompok tertentu

Panitia mengacu pada kesepakatan tidak tertulis. Panitia berhak pada kelompok tertentu dengan mengabaikan kelompok lainnya.

Gejalanya:

- 1) Panitia bekerja dengan mengacu pada kriteria yang tidak baku dan muncul kelompok-kelompok yang memiliki kedekatan dengan pimpinan proyek (pimpro), sehingga kualitas produk pengadaan rendah.
 - 2) Terjadi kelompok inter institusi yang menjadikan dana proyek sebagai konspirasi untuk dihamburkan tanpa memikirkan *outcome* dari proyek itu.
- d. Panitia dikendalikan oleh pihak tertentu

Gejala-gejala yang biasanya dapat dilihat :

- 1) Dalam melaksanakan tugas, panitia bekerja secara tidak akuntabel, profesional, lamban karena menunggu perintah dari atasan.
 - 2) Tender yang ada terkesan dibuat-buat.
3. Tahap Prakualifikasi Peserta

Pada tahap prakualifikasi, ditemukan jenis penyimpangan diantaranya:

- a. Dokumen mitra kerja tidak memenuhi syarat (tidak didukung oleh data yang benar).
- b. Dokumen mitra kerja tidak didukung oleh data yang benar, namun diluluskan oleh panitia dalam tahap prakualifikasi, data sertifikasi palsu, atau ada surat tugas tanpa dokumen.

4. Tahap Penyusunan Dokumen Tender

Pada tahap penyusunan dokumen lelang, ditemukan jenis penyimpangan yang muncul, diantaranya:

- a. Spesifikasi teknis mengarah pada produk tertentu. Gejala yang sering dijumpai biasanya dapat dilihat dari jumlah perusahaan yang berpartisipasi dalam tender tersebut berkurang.
- b. Kriteria evaluasi dalam dokumen lelang diberikan penambahan yang tidak perlu. Penambahan diperlukan untuk membatasi peserta di luar daerah, kelompok atau grup. Pemenuhan kriteria mengakibatkan pengusaha di luar kelompok jangkauan tidak dapat memenuhi syarat. Gejalanya adalah banyak peserta yang gagal akibat tidak mampu melampaui kriteria evaluasi dan ternyata mereka yang lulus evaluasi adalah kelompok eksekutif yang melalui praktik KKN.
- c. Dokumen lelang non standar sehingga menyebabkan KKN mudah terjadi. Dokumen lelang dibuat dengan tidak mengikuti kaidah dokumen lelang, antara lain instruksi kepada peserta lelang dibuat dengan menambah syarat yang sukar, persyaratan tentang

penyusunan pendukung dokumen penawaran yang seharusnya tidak diperlukan.

- d. Dokumen lelang yang tidak lengkap. dokumen lelang tidak lengkap, karena ketidakmampuan panitia dalam menyusun dengan baik dan benar, hal ini akan memberi peluang terbukanya praktik KKN, kekurangan dan kelebihan dokumen akan memberi kesempatan dan peluang bagi oportunist untuk memainkan peran dalam proses pengadaan barang/jasa. Gejalanya adalah:

- 1) Dalam memahami dokumen lelang, penyedia barang/jasa akan mengalami kebingungan, peluang bagi para penyedia barang/jasa adalah pada saat penjelasan dimana kedua belah pihak bertemu langsung, sehingga membuka peluang terhadap praktik KKN.
- 2) Pada saat tersebut panitia akan memperoleh pertanyaan yang cukup banyak. Dalam kondisi seperti ini akan ada kelompok-kelompok tertentu yang melakukan pengaturan tender, kalau paket pekerjaan tersebut hanya ada beberapa paket, pengaturan mengarah kepada prakarsa untuk memenangkan tender.
- 3) Dalam melakukan evaluasi, panitia dalam melakukan tugasnya tidak dapat konsisten dengan aturan yang lazim dipergunakan dalam proses evaluasi, dalam klarifikasi, panitia akhirnya melakukan proses pembenaran untuk yang seharusnya salah. Adapun dalam sanggahan, panitia akan lebih tidak menghiraukan sanggahan itu sendiri, karena jawabannya hanyalah sanggahan tidak benar dalam penyusunan dokumen

kontrak, panitia akhirnya harus menerima kondisi pahit, apabila ternyata kontrak tidak lagi diatur *win-win*, hal tersebut lebih menguntungkan mitra kerja.

5. Tahap Pengumuman Tender

a. Pengumuman lelang yang semu atau palsu, gejalanya:

- 1) Panitia bersepakat dengan mitra kerja untuk melakukan penyimpangan dari pedoman yang ada.
- 2) Semua produk pengadaan adalah rekayasa.
- 3) Pelaksanaan tender mulus, sanggahan yang ada bersifat performa, nilai penawaran sangat mendekati harga perkiraan sendiri, dan kualitas pekerjaan sangat rendah.

b. Materi pengumuman yang membingungkan (*ambiguous*), gejalanya:

- 1) Peserta *aanwijzing* banyak, namun yang ikut tender akhirnya sedikit (tender yang diatur).
- 2) Pemenangnya sudah dapat ditebak, peserta lainnya hanya berperan sebagai penggembira saja.

c. Jangka waktu pengumuman terlalu singkat. Gejala yang bisa dilihat adalah peserta terbatas dan kelompok yang dekat dengan panitia saja yang bisa mengikuti tender. Sebaliknya, pengusaha yang tidak mengenal personil di proyek tersebut secara dekat, jangan berharap mempunyai peluang untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan tender proyek tersebut.

- d. Pengumuman lelang tidak lengkap. Pengumuman ini dibuat untuk mengurangi peserta lelang maksudnya agar tender hanya diikuti oleh kelompok sendiri. Gejalanya dapat dilihat pada peserta lelang yang relatif terbatas dan hanya kelompok terdekat dengan panitia yang dapat mengikuti. Hampir tidak ada peserta luar daerah walaupun pekerjaan relatif besar.

6. Tahap Pengambilan Dokumen Tender

- a. Dokumen lelang yang diserahkan tidak sama. Gejala dapat dilihat seperti banyaknya peserta gugur akibat tidak memenuhi kriteria evaluasi. Peserta yang tidak gugur hanya kelompok tertentu.
- b. Waktu pendistribusian informasi terbatas. Hal ini dilakukan dengan sengaja agar hanya kelompok tertentu yang dapat memperoleh informasi tersebut. Gejalanya dapat dilihat dari sedikitnya peserta yang memperoleh dokumen dan terlihat adanya pengaturan dalam tender. Dalih yang digunakan untuk menjustifikasi perbuatan itu adalah keterbatasan waktu pelaksanaan pekerjaan. Peserta yang dapat mengambil dokumen adalah mereka yang dekat dengan pimpinan proyek.
- c. Penyebarluasan dokumen yang cacat. Misalnya dengan pemilihan tempat yang tersembunyi. Gejalanya adalah:
 - 1) Peserta tender terbatas.
 - 2) Penyampaian dokumen lelang dilakukan di tempat yang sukar ditemukan dan papan pengumuman tidak dipasang. Hal ini

dimaksudkan agar mitra kerja yang datang mengambil hanya mereka yang kenal baik dengan panitia.

7. Tahap Penentuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)

a. Gambaran nilai HPS ditutup-tutupi.

Walaupun sudah ada pedoman bahwa HPS tidak bersifat rahasia, bukan berarti mitra kerja mudah memperoleh informasi tersebut. Hanya kelompok tertentu yang mudah mengaksesnya gejalanya adalah :

- 1) Penawaran yang ada berkisar jauh di atas atau di bawah HPS.
- 2) Ada penawaran yang berdekatan dengan HPS.
- 3) Ada mitra kerja yang memasukkan nilai penawaran “asal hitung” karena panitia tidak mengumumkan nilai HPS secara terbuka

b. Penggelembungan (*mark up*)

Dalam penyusunan HPS, banyak besaran yang harus diperhatikan. Besaran tersebut mempunyai andil dalam menentukan HPS, antara lain koefisiensi penggunaan peralatan, koefisiensi tenaga kerja, koefisiensi materi perhitungan sewa alat, faktor kesukaran lapangan. Ketidakpastian tersebut menyebabkan penyusunan HPS dapat dihitung dengan cara yang sama, namun hasilnya berbeda. Gejalanya:

- 1) Nilai penawaran mendekati HPS karena sudah diatur sebelumnya dengan penyedia barang/jasa.

- 2) Nilai kontrak menjadi tinggi karena nilai yang ditawarkan pemenang akan dekat dengan HPS.

c. Harga dasar yang tidak standar

Harga dasar material, peralatan dan tenaga merupakan salah satu penentu dalam HPS. Data yang tidak sah (*invalid*) akan menyebabkan HPS menjadi berbeda atau berubah. Gejalanya :

- 1) walaupun metode sudah diberikan, namun panitia menyusun harga dasar non standar yang cukup tinggi.
- 2) Panitia membuat harga satuan terlalu tinggi.
- 3) Panitia tidak cermat dalam menyusun perhitungan dan analisis harga terhadap bagian pekerjaan (ada kesengajaan untuk menempatkan penawaran tertinggi).

8. Tahap Penjelasan Tender

a. Informasi dan deskripsi terbatas. Gejalanya :

- 1) Panitia memberikan penjelasan dalam bentuk pertanyaan dan jawaban (*question and answer*).
- 2) Formulasi dan distribusi *addendum* tidak merata antar peserta (setelah *aanwijzing*).

b. Penjelasan yang controversial. Hal ini dapat terjadi pada proyek APBN. Sedangkan untuk proyek Bantuan Luar Negeri (BLN) diperlukan konfirmasi dari badan pemberi bantuan. Gejalanya:

- 1) Penawaran banyak yang gugur karena perbedaan persepsi, penawaran yang bersaing (*survive*) adalah mereka yang menyelaraskan dengan penjelasan panitia.

- 2) Panitia melanggar pedoman yang ada Petunjuk Teknis Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah yaitu Surat Keputusan Bersama Menteri Keuangan Republik Indonesia dan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor S-42/A/2000-No.S-2262/D.2/05/2000. Seharusnya panitia menjelaskan mengenai materi dokumen lelang. Bila panitia menjelaskan hal di luar dokumen tersebut, maka dia harus bertanggung jawab atas penjelasan tersebut.

9. Tahap Penyerahan dan Pembukaan Dokumen Penawaran

- a. Relokasi penyerahan dokumen penawaran. Dimaksudkan untuk membuang penawaran yang tidak mau diatur. Gejalanya :
 - 1) Relokasi penyerahan dokumen penawaran dilakukan oleh panitia dalam rangka pengaturan tender. Hal ini dimaksudkan untuk menyingkirkan peserta yang tidak termasuk dalam kelompok yang terlibat KKN tersebut.
 - 2) Dalam melakukan relokasi, panitia sudah membuat skenario sedemikian rupa agar peserta di luar kelompok yang terlibat KKN tersebut terlambat datang.
- b. Dokumen penawaran yang terlambat. Gejalanya:
 - 1) Penawar biasanya menyampaikan penawaran pada detik-detik terakhir.
 - 2) Sesuai yang tertera di Juklak, panitia dilarang menerima dokumen yang terlambat.

- c. Penyerahan dokumen yang semu. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menjadikan pesaing/lawan usaha (*rival*) tertentu. Gejalanya :
- 1) Dalam rangka menjatuhkan lawan usaha, calon penyedia barang/jasa memasukkan dokumen palsu atas nama penawar lain.
 - 2) Bila hal tersebut terjadi, maka akan ditemukan 2 (dua) dokumen penawaran dari satu perusahaan yang sama. Kedua dokumen tersebut saling menjelaskan (berupa dokumen perubahan).
 - 3) Bila indikasi tersebut ternyata tidak terbukti, maka dalam proses selanjutnya kedua dokumen tersebut akan dinyatakan tidak sah, sebab dalam dokumen lelang disebutkan bahwa pemasukkan dokumen penawaran hanya diperkenankan satu kali saja.
- d. Ketidaklengkapan dokumen penawaran. Hal ini bisa terjadi karena tender telah diatur sebelumnya. Gejalanya dapat dilihat seperti banyak penawar yang gugur karena kesalahan kecil (*silly mistake*).
- e. Untuk menghalangi pemasukan dokumen penawaran oleh oknum tertentu agar peserta tersebut terlambat menyampaikan dokumen penawarannya.

10. Tahap Evaluasi Penawaran

- a. Kriteria evaluasi cacat. Hal tersebut dimaksudkan untuk memenangkan calon yang berani menyuap dengan jumlah yang tidak sedikit. Gejalanya:

- 1) Penawar yang tidak kompeten ternyata mampu memenangkan tender.
 - 2) Produk yang dihasilkan dari pola kerja yang cacat tersebut, akan berada di bawah standar.
 - 3) Hasil yang diperoleh tidak prima sebab pemenang tender atau pelaksana pekerjaan tersebut bukan mitra kerja yang terbaik, melainkan mereka yang bersedia bermain “*kotor*” untuk menjadi pemenang kontrak.
- b. Penggantian dokumen. Untuk memenangkan penyedia barang/jasa tertentu, penggantian dokumen dilakukan dengan cara penyisipan revisi dokumen di dalam dokumen awal. Dengan evaluasi tertutup atau sukar dijangkau, panitia dapat berbuat apa saja dalam menangani dokumen termasuk mengganti atau menukar dokumen penawaran, agar dokumen pengusaha itu menjadi pemenang. Misalnya walaupun penawaran bukan terendah, dokumen diganti sedemikian rupa, sehingga setelah dilakukan koreksi aritmatik si penawar tersebut dapat menjadi pemenang (karena terendah).
- Gejalanya :
- 1) Pemenang belum tentu mewakili penawaran yang terbaik karena bersifat kolusif.
 - 2) Panitia bekerja secara tertutup dan akses terhadap pengawasan diberlakukan. Seluruh informasi diusahakan tidak tersebar ke publik.

- 3) Dalam kegiatan, panitia akan mengganti dokumen yang sesuai dengan keinginan mereka terutama yang terkait dengan aritmatik korektif atau yang sejenis.

c. Pemilihan Tempat Evaluasi yang tersembunyi.

Untuk memudahkan mengatur segala sesuatu panitia memilih tempat yang terpencil dan tersembunyi untuk memperoleh hasil yang mantap, karena keterbatasan tenaga dan waktu, sehingga konsinyasi bagi panitia adalah sesuatu yang menguntungkan, tidak banyak gangguan dari pihak luar yang akan mempengaruhi jalannya evaluasi, namun realisasinya laindari yang diharapkan. Justru dengan terpencilnya lokasi evaluasi, akan dimanfaatkan oleh panitia untuk melakukan KKN dengan penyedia barang/jasa.

Gejalanya:

- 1) Tempat rapat panitia tersembunyi, sehingga memudahkan panitia memanupulasikan dokumen.
- 2) Evaluasi yang dilakukan di tempat tertutup akan mengarah pada ketidak terbuka (intransparansi).

d. Peserta lelang terpola dalam rangka berkolusi. Gejalanya:

- 1) Jumlah peserta yang ikut prakualifikasi, memasukkan dokumen dan yang lulus semakin menurun secara mencolok.
- 2) Pada tender yang diatur, akan tampak jumlah peserta prakualifikasi banyak, namun yang ikut tender hanya separuhnya.

11. Tahap Pengumuman Calon Pemenang

- a. Pengumuman yang disebarluaskan sangat terbatas, maksudnya adalah untuk mengurangi sanggahan. Gejalanya:
 - 1) Informasi baru akan dibuka setelah pelaksanaan pekerjaan.
 - 2) Sanggahan tidak ada, masukan dari publik tidak ada.
- b. Pengumuman tidak mengindahkan aspek-aspek tertentu yang berkaitan dengan masyarakat umum (publik) dengan harapan tidak adanya sanggahan. Gejalanya :
 - 1) Panitia bekerja sangat tertutup.
 - 2) Tidak ada sanggahan dari peserta lelang.
- c. Tanggal pengumuman ditunda. Hal ini dilakukan agar panitia memperoleh uang sogok atau uang suap dari peserta yang menang. Gejalanya :
 - 1) Pengumuman terlambat dari hari yang ditentukan.
 - 2) Secara psikis, calon pemenang yang sudah mengetahui tentang kemenangannya, ingin segera kemenangan itu diumumkan agar tidak terjadi perubahan.
- d. Pengumuman yang tidak sesuai dengan kaidah pengumuman. Pengumuman dimaksudkan untuk memberitahu masyarakat tentang hasil lelang yang dilakukan dengan jujur dan adil, apabila ada kejanggalan agar masyarakat memberitahukan kepada pimpinan proyek (pimpro) agar dilakukan pembenahan. Gejalanya :
 - 1) Tidak ada masukan dari masyarakat, karena masyarakat tidak tahu.
 - 2) Pengumuman tidak informatif.

12. Tahap Sanggahan Peserta Lelang

- a. Tidak seluruh tanggapan ditanggapi. Tujuannya adalah menghindari polemic. Gejalanya adalah proses pengadaan tertutup dan tidak dapat dipertanggung jawabkan.
- b. Substansi tanggapan tidak ditanggapi. Gejalanya adalah:
 - 1) Adanya polemik berkepanjangan, namun surat rekomendasi tetap dengan alasan kekuatiran keterlambatan proyek.
 - 2) Jawaban yang disampaikan oleh panitia tidak menyentuh substansi sanggahan.
- c. Panitia kurang independen dan kurang akuntabel. Gejalanya adalah jumlah penyanggah cukup banyak, tetapi jawaban panitia terkesan mengada-ada.

13. Tahap Penunjukan Pemenang

- a. Surat penunjukan yang tidak lengkap.
Gejalanya :
 - 1) Penunjukan sudah dikeluarkan, namun proses sanggahan belum selesai, data pendukung berita acara tentang sanggahan jawab belum ada, seolah-olah tidak ada sanggahan.
 - 2) Panitia bekerja secara tertutup, mereka memasuki tahap berikutnya sebelum menyelesaikan proses yang seharusnya mereka selesaikan lebih dulu.
- b. Surat penunjukan yang sengaja ditunda pengeluarannya. Gejalanya adalah Pada hari yang ditentukan surat tersebut belum dikeluarkan

oleh panitia, ada berbagai alasan untuk membenarkan langkah tersebut.

- c. Surat penunjukan dikeluarkan dengan terburu-buru.

Gejalanya adalah:

- 1) Dengan dikeluarkannya surat tersebut seolah-olah tidak ada masah tentang tender yang telah dilaksanakan.
- 2) Namun dalam kenyataannya pada saat tersebut, proses sanggah jawab sedang berlangsung, sehingga merugikan pihak yang sedang memproses sanggahan tersebut.

Dari uraian di atas, dapat diambil 3 (tiga) masalah utama pengadaan barang/jasa sistem konvensional. Kelemahan pertama terkait dengan transparansi. Pengadaan sistem konvensional tidak memberi informasi tentang seluruh pemasok potensial kepada unit pengadaan yang berakibat terbatasnya penyedia barang/jasa yang ikut tender. Pengadaan konvensional juga tidak menyediakan mekanisme pengawasan kepada masyarakat umum. Akibatnya persaingan menjadi terbatas, dampak terhadap pertumbuhan ekonomi menjadi melemah, terjadi eksklusifitas terhadap pemasok potensial dan pemberian hak khusus terhadap pemasok tertentu.

Kondisi pengadaan di Indonesia memberikan fakta bahwa 4,2 juta perusahaan di Indonesia, yang bergerak dalam sektor pengadaan barang/jasa pemerintah hanya 3,5 persen (150.000) yang terlibat.²³

Seiring dengan pertumbuhan dan makin beragamnya ekonomi negara, pada akhirnya jumlah pemasok potensial pun semakin bertambah. Di sisi

²³ Kemitraan dan LPSE Nasional, E-Procurement di Indonesia: Pengembangan Layanan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik, 2008.

lain, pemerintah makin berkembang dan terdesentralisasi, lembaga pemerintah mengadakan pengadaan pada waktu dan lokasi yang berbeda. Kemungkinan bahwa pasokan dan kebutuhan (*demand and supply*) akan saling cocok menjadi terbatas, dan efeknya lembaga akan meminta penawaran, membeli barang dan mengontrak jasa dari sekumpulan pemasok yang telah mereka kenal.

Situasi ini menimbulkan pertanyaan dari sisi keadilan proses pengadaan dan memunculkan kebutuhan akan mekanisme pengawasan yang lebih ketat. Kurangnya transparansi mengurangi kredibilitas proses pengadaan, mengurangi kepercayaan masyarakat umum, dan rentan terhadap korupsi. Hal ini bertentangan dengan keinginan Indonesia untuk memberantas korupsi seperti yang tertuang dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Ruang lingkup kompetensi yang terbatas dan prosedur pengawasan yang kurang menyebabkan proses pengadaan menjadi kurang efisien. Ini adalah kelemahan kedua. Hal tersebut membuat waktu pengiriman (*delivery time*) menjadi lebih lama dan biaya menjadi lebih mahal.

Kedua kelemahan tersebut mengakibatkan munculnya kelemahan yang ketiga yaitu pengadaan pemerintah kurang berfungsi sebagai perangkat untuk memajukan pembangunan mengingat operasi pengadaan yang ada mengurangi efektivitas program dan proyek pemerintah serta kurang kontribusi terhadap produktivitas dan pertumbuhan yang seimbang.

Selain itu, prosedur pengadaan yang ada lebih berpusat pada pemasok yang memiliki kekuatan negosiasi yang lebih, ketimbang berpihak pada sektor Usaha Kecil Menengah (UKM).

Untuk mengatasi berbagai permasalahan di atas, maka lahirlah sistem pengadaan secara elektronik (*electronic procurement* atau disingkat *e-procurement*), dimana seluruh tahapan dalam proses pengadaan menggunakan internet secara *online* sehingga dapat meminimalisasi adanya kontak langsung antara penyedia barang/jasa dan pengguna barang/jasa.

Dengan adanya *e-procurement* diharapkan tidak hanya meningkatkan transparansi, tetapi juga memberikan efisiensi yaitu dalam hal harga yang lebih rendah, biaya transaksi yang lebih murah, layanan publik yang lebih baik, dan siklus pengadaan yang lebih pendek.