

Analisis Modus Persekongkolan Tender dalam Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Santi Pratama Anggraini^{1*}, Anza Ronaza Bangun²

¹⁻² Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Email: 2205040085@student.umrah.ac.id¹, anzabangun@umrah.ac.id²

*Penulis Korespondensi: 2205040085@student.umrah.ac.id

Abstract. *This study analyzes the practice of tender rigging, which is a dominant form of irregularity in government procurement of goods and services. The study focuses on identifying and analyzing the modus operandi, which includes the use of borrowing flags, document manipulation, leaking of the Self-Estimated Price (HPS), and price agreements between participants (tender arisan). The research findings reveal that the collusion occurs in two patterns: vertical between providers and the committee, and horizontal between providers. Both patterns fulfill the elements of unlawfulness as stipulated in Articles 2 and 3 of the Corruption Eradication Law. This practice of tender rigging causes significant state financial losses and undermines fair business competition. Therefore, the effectiveness of law enforcement depends heavily on accurate proof of state losses and good coordination between law enforcement officials and the Business Competition Supervisory Commission to ensure fair resolution in accordance with applicable legal provisions.*

Keywords: *Business Competition; Corruption; Modus Operandi; Procurement Of Goods And Services; Tender Collusion.*

Abstrak. Penelitian ini menganalisis praktik persekongkolan tender yang menjadi bentuk penyimpangan dominan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Fokus kajian adalah identifikasi dan analisis modus operandi, yang mencakup penggunaan pinjam bendera, rekayasa dokumen, pembocoran Harga Perkiraan Sendiri (HPS), serta kesepakatan harga antar peserta (arisan tender). Temuan penelitian mengungkapkan bahwa persekongkolan terjadi dalam dua pola: vertikal antara penyedia dan panitia, serta horizontal antar penyedia. Kedua pola ini memenuhi unsur melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Praktik persekongkolan tender ini menyebabkan kerugian keuangan negara yang signifikan dan merusak persaingan usaha yang sehat. Oleh karena itu, efektivitas penegakan hukum sangat bergantung pada pembuktian kerugian negara secara tepat dan koordinasi yang baik antara aparat penegak hukum serta Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk memastikan penyelesaian yang adil dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Kata Kunci: Modus Operandi; Pengadaan Barang Dan Jasa; Persaingan Usaha; Persekongkolan Tender; Tindak Pidana Korupsi.

1. LATAR BELAKANG

Pengadaan barang dan jasa pemerintah memegang peranan yang sangat strategis dalam pelaksanaan pembangunan nasional, baik sebagai instrumen peningkatan pelayanan publik maupun sebagai motor penggerak perekonomian (Heriyanto, Abd. Rahman Saleh, 2025). Oleh karena itu, pengadaan barang dan jasa wajib dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel (Putri et al., 2024). Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya modernisasi, salah satunya melalui penerapan sistem pengadaan secara elektronik (*e-procurement* atau *e-tendering*) yang diharapkan mampu menutup celah kecurangan dan meminimalisir interaksi langsung yang berpotensi korupsi (Heriyanto, Abd. Rahman Saleh, 2025)

Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa sektor pengadaan barang dan jasa tetap menjadi lahan basah bagi praktik tindak pidana korupsi. Data menunjukkan bahwa lebih dari 87% kasus korupsi terjadi di sektor pengadaan barang dan jasa, dan 85% kepala daerah yang tersangkut masalah hukum terlibat dalam kasus di sektor ini (Putri et al., 2024). Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga mencatat bahwa kasus korupsi terkait pengadaan barang dan jasa mendominasi persidangan, dengan tren yang terus meningkat (Novindrastuti & Hidayat, 2024).

Salah satu modus operandi yang paling dominan dan merusak prinsip persaingan usaha sehat adalah persekongkolan tender (*bid rigging*). Persekongkolan ini tidak hanya terjadi secara horizontal antar peserta tender, tetapi juga secara vertikal yang melibatkan oknum pejabat pembuat komitmen (PPK) atau panitia pengadaan (Heriyanto, Abd. Rahman Saleh, 2025). Meskipun sistem *e-tendering* telah diterapkan, para pelaku kejahatan terus beradaptasi dengan modus-modus baru yang canggih. Kelemahan dalam desain dan pengelolaan sistem saat ini masih menyisakan celah, di mana pertemuan tatap muka di luar sistem dan rekayasa dokumen digital masih kerap terjadi (Lilie Dwy Prasetyo, SH., 2024).

Praktik persekongkolan tender ini bermanifestasi dalam berbagai bentuk manipulasi yang sistematis. Beberapa modus yang sering ditemukan antara lain:

- a. Tender Arisan (*Bid Rotation*): Peserta tender sepakat untuk mengatur giliran pemenang secara bergantian (Heriyanto, Abd. Rahman Saleh, 2025).
- b. Penawaran Pendamping (*Cover Bidding*): Peserta sengaja mengajukan penawaran yang tinggi atau tidak kompetitif hanya untuk memenangkan peserta tertentu yang sudah ditentukan sebelumnya (Heriyanto, Abd. Rahman Saleh, 2025).
- c. Pinjam Bendera (*Borrowing Company Name*): Praktik meminjam nama perusahaan lain untuk memenuhi syarat kualifikasi, di mana pengerjaan proyek sebenarnya dilakukan oleh pihak lain yang tidak berkontrak, yang seringkali berujung pada penurunan kualitas pekerjaan dan kerugian negara (Aulia Rahman, 2025).
- d. Rekayasa Spesifikasi Teknis: Pejabat pengadaan menyusun spesifikasi yang mengarah pada merek atau produk tertentu untuk membatasi persaingan (Maria et al., 2024).

Dampak dari persekongkolan ini sangat destruktif. Negara dirugikan secara finansial karena harga yang terbentuk tidak wajar (*mark-up*), kualitas infrastruktur yang dihasilkan rendah, dan terhambatnya pemerataan ekonomi bagi pelaku usaha yang jujur (Heriyanto, Abd. Rahman Saleh, 2025) jujur. Praktik ini jelas melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (Heriyanto, Abd. Rahman Saleh, 2025).

Melihat masifnya modus operandi yang terus berkembang dan kompleksitas pembuktian dalam kasus persekongkolan tender-terutama yang berlindung di balik prosedur administratif *e-procurement*-maka diperlukan analisis mendalam mengenai pola-pola kejahatan tersebut. Penelitian ini menjadi urgen untuk membedah anatomi modus persekongkolan tender agar dapat merumuskan strategi penegakan hukum yang lebih efektif dan menutup celah kebocoran anggaran negara. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk menyusun penelitian dengan judul "Analisis Modus Persekongkolan Tender dalam Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

2. KAJIAN TEORITIS

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan instrumen vital pembangunan nasional yang wajib dilaksanakan berdasarkan prinsip efisien, transparan, dan akuntabel, namun sektor ini tetap menjadi lahan subur bagi tindak pidana korupsi yang sering melibatkan persekongkolan tender (*bid rigging*) baik secara horizontal antarpeserta maupun vertikal dengan pejabat pengadaan (Putri et al., 2024). Modus operandi yang dominan meliputi praktik *tender arisan* atau pengaturan giliran pemenang, *cover bidding* berupa penawaran pendamping untuk memenangkan pihak tertentu, praktik *pinjam bendera* perusahaan lain, penggelembungan harga (*mark-up*), serta rekayasa spesifikasi teknis yang mengarah pada penyedia tertentu, di mana tindakan-tindakan ini secara sistematis mencederai persaingan usaha sehat dan merugikan keuangan negara (Heriyanto, Abd. Rahman Saleh, 2025). Meskipun sistem pengadaan elektronik (*e-procurement*) telah diterapkan untuk meminimalisir interaksi langsung, celah kecurangan tetap terbuka melalui manipulasi dokumen digital dan pertemuan informal, sehingga penegakan hukum kini tidak hanya menuntut pertanggungjawaban individu pejabat atau penyedia jasa, tetapi juga memperluas jangkauan pada pertanggungjawaban korporasi dan pemilik manfaat (*beneficial owner*) yang mengendalikan skema kecurangan tersebut.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus untuk membedah penerapan hukum terhadap kejahatan pengadaan barang dan jasa. Objek studi kasus difokuskan pada modus persekongkolan tender dalam pengadaan

pekerjaan konstruksi Pembangunan Pasar Tradisional dan Sarana Pendukung di Kecamatan Manyak Payed, Kabupaten Aceh Tamiang, berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1366K/Pid.Sus/2013. Kasus ini merepresentasikan modus "pinjam bendera" atau penggunaan perusahaan orang lain, di mana Terdakwa (SR) selaku Kuasa Direktur PT. Loeh Raya Perkasa memalsukan tanda tangan direktur utama dan memanipulasi administrasi untuk memenangkan tender, yang mengakibatkan kerugian negara serta kualitas pekerjaan yang tidak sesuai spesifikasi. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif untuk memberikan gambaran sistematis mengenai pertanggungjawaban pidana dalam modus operandi tersebut.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Anatomi dan Tipologi Persekongkolan Tender dalam Perspektif Hukum

Persekongkolan tender (*bid rigging*) dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan manifestasi dari persaingan usaha tidak sehat yang secara sistematis merugikan keuangan negara (DEWOBROTO, 2008). Berdasarkan analisis data, persekongkolan ini tidak terjadi secara tunggal, melainkan melalui berbagai tipologi yang melibatkan interaksi kompleks antara pelaku usaha (sektor swasta) dan pejabat publik (dewobroto, 2008). Mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, persekongkolan diklasifikasikan menjadi tiga bentuk: horizontal (antar peserta tender), vertikal (antara peserta dengan panitia/PPK), dan gabungan (Barang et al., n.d.). Praktik ini secara fundamental bertentangan dengan prinsip pengadaan yang efisien, transparan, dan akuntabel sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang juga menekankan pentingnya moralitas dalam mencegah penyalahgunaan wewenang (DEWOBROTO, 2008). Dalam praktiknya, persekongkolan ini seringkali merupakan pintu masuk bagi tindak pidana korupsi yang diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, di mana penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum dilakukan untuk memperkaya diri sendiri atau korporasi dengan merugikan keuangan negara (DEWOBROTO, 2008). Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memegang peran sentral dalam membuktikan indikasi persekongkolan usaha melalui pendekatan *Rule of Reason*, di mana dampak persaingan tidak sehat harus dibuktikan, berbeda dengan pendekatan *Per Se Illegal* yang diterapkan di negara lain seperti Amerika Serikat dan Jepang (DEWOBROTO, 2008).

Berbagai literatur dan putusan pengadilan mengidentifikasi pola kejahatan yang berulang dalam sektor ini. Modus yang paling sering ditemukan meliputi "Tender Arisan" (*bid rotation*), di mana peserta sepakat mengatur giliran pemenang (M. Iqbal & Syam, 2025); serta "Penawaran Pendamping" (*cover bidding*), di mana peserta sengaja mengajukan penawaran tinggi untuk memenangkan pihak tertentu (M. Iqbal & Syam, 2025). Selain itu, terdapat indikasi kesamaan dokumen teknis, kesalahan pengetikan yang identik, dan jaminan penawaran dari bank yang sama dengan nomor seri berurutan sebagai tanda adanya kendali tunggal dalam proses tender, seperti yang ditemukan dalam kasus pengadaan jalan di Aceh dan revitalisasi Taman Ismail Marzuki (M. Iqbal & Syam, 2025). Namun, modus yang paling krusial dan sulit dideteksi adalah praktik "Pinjam Bendera" (*borrowing company name*) (M. Iqbal & Syam, 2025). Dalam modus ini, pihak yang tidak memenuhi kualifikasi (seringkali pejabat atau pihak yang memiliki konflik kepentingan) meminjam legalitas perusahaan lain untuk memenangkan tender, yang secara yuridis melanggar prinsip akuntabilitas (M. Iqbal & Syam, 2025). Maladministrasi dalam tahap perencanaan dan pemilihan seringkali menjadi bibit awal terjadinya korupsi ini, di mana spesifikasi teknis diarahkan untuk mengunci penyedia tertentu (*locked specs*) (Hardinata & Hardinata, 2024). Dalam analisis dokumen tender, kesalahan kebahasaan atau morfologi yang berulang pada dokumen dari peserta yang berbeda juga dapat menjadi petunjuk adanya rekayasa dokumen oleh satu pihak, meskipun aspek ini sering dianggap sebagai kesalahan administratif semata (M. Iqbal & Syam, 2025).

Fenomena ini tidak terjadi dalam ruang hampa, melainkan merupakan hasil dari interaksi kompleks antara niat jahat dan kelemahan sistem. Untuk memahami mengapa kejahatan ini terus berulang dan sulit diberantas, analisis mendalam diperlukan dengan menggunakan pendekatan kriminologi dan hukum. Mengacu pada *Fraud Diamond Theory* yang dikemukakan oleh Wolfe dan Hermanson (2004), korupsi pengadaan barang dan jasa tidak hanya dipicu oleh tiga elemen klasik *fraud triangle*-yaitu tekanan (*pressure*), kesempatan (*opportunity*), dan rasionalisasi (*rationalization*)-tetapi sangat bergantung pada elemen keempat yang krusial, yaitu Kapabilitas (*Capability*). Dalam konteks pengadaan pemerintah, kapabilitas ini merujuk pada kemampuan teknis dan otoritas yang dimiliki oleh pejabat publik, seperti Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan. Para pejabat ini memiliki akses dan pengetahuan spesifik untuk merekayasa spesifikasi dalam Kerangka Acuan Kerja (KAK) agar mengarah pada merek atau perusahaan tertentu (*locked specs*), sebuah kemampuan manipulatif yang tidak dimiliki oleh pegawai biasa atau pihak luar (Hardinata & Hardinata, 2024). Kapabilitas inilah yang mengubah niat korupsi menjadi

tindakan nyata yang terstruktur, memungkinkan terjadinya pengaturan pemenang bahkan sebelum proses lelang dimulai secara resmi.

Modus operandi tender persekongkolan umumnya dilakukan melalui kesepakatan antarpeserta tender (persekongkolan horizontal) maupun kolusi antara peserta dengan panitia atau pejabat pengadaan (persekongkolan vertikal). Praktik ini dapat berupa pengaturan pergantian pemenang, penawaran pendamping, hingga rekayasa spesifikasi teknis agar mengarah pada penyedia tertentu. Muladi menegaskan bahwa kejahatan yang dilakukan melalui struktur organisasi atau sistem administrasi negara sering kali bersifat terselubung dan sulit dideteksi karena perlindungan di balik formalitas hukum. Oleh karena itu, tender persekongkolan harus dipahami sebagai kejahatan sistemik yang dilakukan secara terencana. (Muladi, 2009)

Salah satu modus operandi yang paling krusial dalam persekongkolan tender adalah praktik “pinjam bendera”, yaitu penggunaan perusahaan lain untuk memenangkan tender, sementara pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh pihak yang tidak tercantum dalam kontrak. R. Wiyono menjelaskan bahwa dalam tindak pidana korupsi, pertanggungjawaban pidana tidak hanya ditujukan kepada pelaku formal, tetapi juga kepada pihak yang secara nyata memperoleh manfaat dari perbuatan melawan hukum tersebut. Dengan demikian, penggunaan perusahaan nominee dalam pengadaan barang dan jasa dapat memenuhi unsur “memperkaya diri sendiri atau orang lain” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Wiyono, 2018).

Secara tipologis, praktik persekongkolan ini dapat diklasifikasikan menjadi tiga bentuk interaksi, yaitu horizontal, vertikal, dan gabungan. Persekongkolan horizontal terjadi antar pelaku usaha atau peserta tender untuk mengatur harga penawaran, sedangkan persekongkolan vertikal melibatkan kolusi antara peserta tender dengan panitia lelang atau pejabat pembuat komitmen (Dewobroto, 2008). Bentuk yang paling berbahaya adalah persekongkolan gabungan yang melibatkan seluruh elemen tersebut, menciptakan lingkaran setan yang menutup peluang bagi peserta jujur untuk memenangkan kompetisi. Praktik ini secara fundamental bertentangan dengan prinsip dasar pengadaan yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Lebih jauh lagi, hal ini mencederai filosofi persaingan usaha yang sehat, di mana pasar seharusnya menjadi mekanisme seleksi alamiah untuk mendapatkan barang dan jasa dengan kualitas terbaik dan harga yang paling kompetitif bagi negara.

Dari perspektif yuridis, persekongkolan tender melanggar dua rezim hukum sekaligus, yaitu hukum persaingan usaha dan hukum pidana korupsi, yang seringkali menimbulkan irisan

dalam penegakannya. Di satu sisi, Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat secara tegas melarang pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat (M. Iqbal & Syam, 2025). Di sisi lain, regulasi pengadaan terbaru melalui Pasal 78 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 16 Tahun 2018 mempertegas sanksi administratif berupa pencantuman dalam Daftar Hitam (*Blacklist*) bagi penyedia yang terindikasi melakukan rekayasa pemenuhan persyaratan kualifikasi atau melakukan persekongkolan. Namun, sanksi administratif seringkali dianggap tidak memberikan efek jera yang memadai mengingat keuntungan finansial yang diperoleh dari praktik ini jauh lebih besar. Oleh karena itu, pendekatan pidana menjadi instrumen *ultimum remedium*. Praktik persekongkolan seringkali menjadi pintu masuk bagi tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Unsur "melawan hukum" dalam Pasal 2 atau "menyalahgunakan wewenang" dalam Pasal 3 UU Tipikor terpenuhi secara sempurna ketika terjadi praktik manipulasi tender yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

Salah satu modus operandi yang paling krusial dan memiliki implikasi hukum berat adalah praktik "Pinjam Bendera" (*borrowing company name*). Dalam modus ini, pihak yang sebenarnya mengerjakan proyek-seringkali pejabat publik yang memiliki konflik kepentingan atau kontraktor yang tidak memenuhi syarat kualifikasi-meminjam legalitas perusahaan lain untuk memenangkan tender. Secara hukum, pembayaran termin proyek yang dilakukan negara kepada perusahaan yang hanya dipinjam namanya (bukan pelaksana riil di lapangan) dapat dianggap sebagai pembayaran yang tidak sah. Dalam doktrin hukum pidana korupsi, hal ini seringkali dikategorikan sebagai *Total Loss*, di mana seluruh nilai kontrak dianggap sebagai kerugian negara karena uang negara dibayarkan kepada pihak yang tidak berhak atau tidak memiliki kompetensi yang diperjanjikan dalam kontrak (Zhou, n.d.). Praktik ini merusak integritas pengadaan karena menghilangkan jaminan mutu dan akuntabilitas pekerjaan, mengingat perusahaan pemenang di atas kertas tidak memiliki kendali nyata atas pelaksanaan proyek.

Seiring dengan perkembangan teknologi informasi dan transformasi digital di sektor pemerintahan, modus operandi persekongkolan tender pun telah berevolusi dari pola konvensional menuju pola digital yang lebih canggih. Meskipun pemerintah telah menerapkan sistem *e-procurement* (SPSE) untuk meningkatkan transparansi dan meminimalisir pertemuan tatap muka, para pelaku kejahatan terus beradaptasi. Pola lama seperti "Tender Arisan" (*bid*

rotation)-di mana peserta sepakat mengatur giliran pemenang-masih ditemukan, namun kini bertransformasi menjadi *Digital Bid Rigging*. Berdasarkan temuan Indonesia Corruption Watch (ICW) dan analisis forensik digital, jejak persekongkolan kini dapat dilacak melalui jejak digital (*digital footprints*) yang tertinggal dalam sistem elektronik (Anggriawan, 2025). Indikator utama persekongkolan digital ini meliputi kesamaan Alamat IP (*IP Address*) di mana beberapa peserta tender yang seharusnya bersaing ternyata mengunggah dokumen penawaran dari lokasi atau jaringan internet yang sama. Selain itu, forensik digital sering menemukan kesamaan metadata pada dokumen elektronik, seperti nama *author* atau pembuat file pada dokumen penawaran teknis dari perusahaan yang berbeda, yang mengindikasikan bahwa dokumen-dokumen tersebut dibuat oleh satu pihak atau sindikat yang sama. Indikator lainnya adalah waktu pengunggahan dokumen (*upload time*) yang berdekatan dengan selisih hanya dalam hitungan menit atau detik antar peserta, menyiratkan adanya koordinasi terpusat. Fakta-fakta ini membuktikan bahwa digitalisasi belum sepenuhnya menutup celah kolusi jika akses terhadap *User ID* dan *Password* sistem LPSE disalahgunakan atau diperjualbelikan oleh oknum panitia kepada penyedia tertentu.

Sebagai ilustrasi konkret mengenai dampak hukum dan pembuktian dari modus "pinjam bendera" dan persekongkolan vertikal, Putusan Mahkamah Agung Nomor 1366 K/Pid.Sus/2013 dalam kasus Pembangunan Pasar Tradisional di Kabupaten Aceh Tamiang memberikan gambaran nyata dan menjadi yurisprudensi penting. Dalam kasus ini, Terdakwa terbukti bertindak meminjam perusahaan orang lain untuk memenangkan tender, di mana pemilik asli perusahaan (Direktur) hanya menerima *fee* (biasanya berkisar 2-3% dari nilai kontrak) tanpa terlibat dalam pengerjaan proyek fisik. Mahkamah Agung dalam pertimbangannya menegaskan bahwa tindakan tersebut merupakan bentuk penipuan kualifikasi (*qualification fraud*) dan perbuatan melawan hukum. Terdakwa terbukti memalsukan tanda tangan direktur asli dalam dokumen kontrak dan memanipulasi laporan kemajuan fisik pekerjaan menjadi 80% guna pencairan anggaran, padahal fakta audit lapangan oleh BPKP menunjukkan fisik pekerjaan baru mencapai 62,62% (Dewobroto, 2008).

Akibat perbuatan ini, negara mengalami kerugian nyata sebesar Rp153,9 juta. Putusan ini menegaskan bahwa penggunaan perusahaan *nominee* atau pinjam bendera bukan sekadar pelanggaran administrasi yang cukup diselesaikan dengan denda atau *blacklist*, melainkan merupakan tindak pidana korupsi yang serius karena melanggar prinsip kompetensi, integritas, dan mengakibatkan kerugian keuangan negara secara langsung.

Kompleksitas modus operandi ini menuntut paradigma penegakan hukum yang tidak lagi hanya menyasar individu pelaku lapangan, melainkan harus meluas pada

pertanggungjawaban korporasi (*corporate criminal liability*). Korupsi pengadaan barang dan jasa seringkali dilakukan untuk dan atas nama korporasi, serta memberikan manfaat finansial bagi korporasi tersebut. Oleh karena itu, penerapan doktrin *strict liability* atau *vicarious liability* menjadi relevan untuk meminta pertanggungjawaban pidana korporasi (A. Iqbal, 2020). Tantangan terbesar dalam hal ini adalah menjerat aktor intelektual atau pengendali utama yang seringkali bersembunyi di balik struktur perusahaan yang berlapis atau menggunakan "perusahaan boneka". Untuk mengatasi hal ini, penegak hukum perlu mengoptimalkan penerapan prinsip Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018. Penegak hukum, baik Kepolisian, Kejaksaan, maupun KPK, wajib menelusuri siapa pihak yang sebenarnya menerima manfaat ekonomi atau memiliki kendali akhir atas perusahaan peserta tender, meskipun namanya tidak tercantum secara formal dalam akta pendirian perusahaan (Pratama et al., 2020). Metode penelusuran aliran dana atau *follow the money* menjadi pendekatan yang paling efektif untuk membongkar lapisan kepemilikan ini dan menemukan *beneficial owner* yang menikmati hasil korupsi, yang seringkali merupakan pejabat publik atau pengusaha hitam yang berlindung di balik korporasi.

Melihat skala kerusakan dan kerumitan pembuktian dalam kasus persekongkolan tender yang melibatkan korporasi, diperlukan terobosan hukum (*rechtsvinding*) dan kebijakan kriminal di masa depan. Salah satu instrumen yang mendesak untuk diadopsi dan diterapkan secara efektif adalah *Deferred Prosecution Agreement* (DPA). Mekanisme DPA memungkinkan penuntut umum untuk menunda penuntutan terhadap korporasi yang terindikasi melakukan tindak pidana, dengan syarat korporasi tersebut bersedia mengakui perbuatannya, membayar denda yang signifikan, mengganti seluruh kerugian negara, dan melakukan perbaikan menyeluruh terhadap tata kelola perusahaan (*corporate governance*) di bawah pengawasan ketat (Alaydrus, 2025). Penerapan DPA dinilai lebih efektif dan efisien dibandingkan proses peradilan pidana konvensional yang memakan waktu lama dan biaya besar (*cost-effective*). Selain itu, DPA lebih menjamin pemulihan kerugian negara (*asset recovery*) secara cepat dan maksimal, sekaligus memberikan efek jera yang konstruktif berupa perbaikan sistem internal sektor swasta untuk mencegah berulangnya tindak pidana serupa. Sinergi antara penegakan hukum pidana yang keras, optimalisasi pemulihan aset, penerapan sanksi administratif yang tegas, serta transparansi pemilik manfaat adalah kunci utama untuk memberantas mafia tender dan menciptakan ekosistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang bersih dan berintegritas.

Studi Kasus: Korupsi Pembangunan Pasar Tradisional di Kabupaten Aceh Tamiang

Sebagai ilustrasi konkret dari modus "pinjam bendera" dan persekongkolan vertikal, kasus Pembangunan Pasar Tradisional dan Sarana Pendukung di Kecamatan Manyak Payed, Kabupaten Aceh Tamiang (Putusan MA No. 1366K/Pid.Sus/2013) memberikan gambaran nyata. Dalam kasus ini, Terdakwa SR bertindak sebagai Kuasa Direktur PT. Loeh Raya Perkasa (penyedia jasa) dengan cara memalsukan tanda tangan direktur asli dalam seluruh dokumen kontrak (M. Iqbal & Syam, 2025). Terdakwa memiliki kekuasaan penuh atas rekening proyek meskipun bukan pengurus resmi (Hardinata & Hardinata, 2024). Terjadi kolusi vertikal antara Terdakwa dengan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) untuk memanipulasi laporan kemajuan pekerjaan menjadi 80% guna pencairan anggaran, padahal fakta audit lapangan oleh BPKP dan tim teknis menunjukkan fisik pekerjaan baru mencapai 62,62% (Darmawan & Djufri, 2025). Akibatnya, negara mengalami kerugian sebesar Rp153.992.962. Kasus ini menegaskan bahwa penggunaan perusahaan orang lain (*nominee*) seringkali disertai dengan pemalsuan dokumen dan mark-up progres fisik (Anggriawan, 2025).

Meskipun pemerintah telah beralih ke sistem *e-procurement* (*e-tendering*) untuk meningkatkan transparansi, digitalisasi belum sepenuhnya menutup celah korupsi karena masih adanya celah hukum yang memungkinkan pertemuan tatap muka antara penyedia dan pengguna jasa (M. Iqbal & Syam, 2025). Sistem ini masih menyisakan kerentanan pada tahap perencanaan dan evaluasi (M. Iqbal & Syam, 2025). Modus baru yang muncul meliputi manipulasi akun pengguna (*User ID*) dan *password* LPSE, serta dokumen penawaran yang dibuat oleh satu pihak untuk beberapa perusahaan pendamping (Anggriawan, 2025). Selain itu, regulasi terbaru (Perpres No. 12 Tahun 2021) dinilai memiliki kelemahan, seperti hilangnya penekanan pada kewajiban Pakta Integritas yang tegas dalam beberapa tahapan, yang seharusnya menjadi instrumen kontrol moral untuk mencegah kolusi (Pratama et al., 2020).

Penegakan hukum dalam kasus persekongkolan tender kini tidak hanya menyasar individu, tetapi meluas pada pertanggungjawaban korporasi dan jaringan suap (Pratama et al., 2020). Studi kasus pada putusan PT DGI (sekarang PT NKE) menunjukkan bahwa korporasi dapat dikenakan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti jika terbukti menerima manfaat dari tindak pidana korupsi, meskipun korporasi tersebut tidak secara formal dijadikan terdakwa pada awalnya (Pratama et al., 2020). Doktrin *strict liability* dan *vicarious liability* memungkinkan korporasi dimintai pertanggungjawaban atas tindakan pengurusnya yang dilakukan dalam lingkup kerja korporasi (Parulian Kertagama, 2024). Dalam skema suap, seringkali terdapat "perantara" atau pelaku pembantuan suap yang bukan penyelenggara negara (seperti kerabat pejabat), yang menyebabkan kekosongan hukum dalam penerapan pasal suap

(Pasal 5, 11, 12 UU Tipikor) sehingga seringkali hanya dijerat dengan Pasal 55 KUHP (Alaydrus, 2025). Selain itu, konsep *Beneficial Owner* (Pemilik Manfaat) menjadi instrumen vital untuk menjerat pihak yang sebenarnya mengendalikan perusahaan dan menikmati hasil korupsi dalam modus "pinjam bendera" atau *nominee agreement*, meskipun namanya tidak tercantum dalam akta perusahaan, sebagaimana diatur dalam Perpres No. 13 Tahun 2018 (Alaydrus, 2025). Penelusuran aliran dana (*follow the money*) menjadi metode efektif untuk membongkar lapisan kepemilikan ini (Alaydrus, 2025).

Mengingat kompleksitas korupsi korporasi, diperlukan terobosan hukum seperti penerapan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) sebagai alternatif penyelesaian tindak pidana korporasi (Alaydrus, 2025). DPA memungkinkan penundaan penuntutan dengan syarat korporasi membayar denda, mengganti kerugian negara, dan memperbaiki tata kelola perusahaannya (*corporate governance*) (Alaydrus, 2025). Mekanisme ini dinilai lebih efektif dalam memulihkan kerugian negara secara cepat tanpa melalui proses peradilan yang panjang, sekaligus mendorong perbaikan sistemik di sektor swasta. Selain itu, optimalisasi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti dan perampasan aset (termasuk aset yang disamakan dalam kepailitan) harus menjadi prioritas untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi pengadaan. Sinergi antara hukum persaingan usaha, hukum pidana korupsi, dan instrumen pemulihan aset mutlak diperlukan untuk memberantas mafia tender secara komprehensif, sebagaimana dijelaskan dalam literatur pemberantasan korupsi yang mencakup aspek pencegahan hingga penindakan. Korporasi juga dapat dikenakan sanksi pencabutan hak mengikuti lelang pemerintah untuk waktu tertentu sebagai efek jera (Barang et al., n.d.).

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Praktik persekongkolan tender dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah teridentifikasi sebagai kejahatan sistemik yang bermanifestasi melalui kolusi vertikal dan horizontal dengan modus operandi dominan seperti pengaturan giliran pemenang (*bid rotation*), penawaran pendamping (*cover bidding*), serta praktik "pinjam bendera" yang secara fundamental melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Meskipun modernisasi melalui sistem *e-procurement* telah diterapkan, celah korupsi tetap terbuka melalui manipulasi dokumen digital, penyalahgunaan akun, dan rekayasa spesifikasi teknis, sehingga penegakan hukum saat ini harus berevolusi melampaui pemidanaan individu dengan menjangkau pertanggungjawaban pidana korporasi melalui doktrin *strict liability* atau *vicarious liability* serta pengejaran terhadap pemilik manfaat (*beneficial owner*). Oleh karena itu, strategi pemberantasan mafia

tender di masa depan memerlukan integrasi instrumen pemulihan aset yang progresif, salah satunya melalui penerapan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) yang memungkinkan penundaan penuntutan dengan syarat perbaikan tata kelola korporasi dan pengembalian kerugian negara, guna menciptakan ekosistem pengadaan yang tidak hanya efisien dan transparan tetapi juga akuntabel secara hukum.

DAFTAR REFERENSI

- Alaydrus, H. (2025). Penerapan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) sebagai alternatif penegakan hukum pada tindak pidana korporasi di Indonesia. *8035–8050*.
- Anggriawan, R. (2025). From collusion to corruption: How Indonesian law fights back in procurement conspiracy. *6(1)*. <https://doi.org/10.18196/jphk.v6i1.24577>
- Aulia Rahman, L. D. B. S. (2025). Pertanggungjawaban pidana korupsi pengadaan barang dan jasa pemerintah menggunakan perusahaan orang lain. *06(04)*, 1246–1259.
- Barang, P., Yang, J., Korupsi, B., Andre, R., & Naldo, C. (n.d.). Goods/service procurement that leads to corruption. *12(2337)*, 794–805.
- Darmawan, W., & Djufri, D. (2025). Modus operandi of corruption in government procurement of. *2337*, 208–217.
- Dewobroto, M. (2008). Persekongkolan tender pada proyek kerjasama putusan nomor 1366 K/Pid.STY - Case T1 - Putusan nomor 1366 K/Pid.Sus/2013 tentang tindak pidana korupsi pembangunan pasar tradisional Kabupaten Aceh Tamiang. Universitas Indonesia.
- Dewobroto, M. (2008). Persekongkolan tender pada proyek kerjasama pemerintah dan swasta dalam perspektif.
- Hardinata, D., & Hardinata, A. P. (2024). Understanding with a practical perspective the corruption mode of goods/services procurement in Indonesian public organizations. *14(1)*, 20–30.
- Heriyanto, A. R. Saleh, N. D. K. (2025). Pertanggungjawaban hukum peserta tender dan penyelenggara dalam praktik persekongkolan pengadaan jasa konstruksi. *5(2)*, 1031–1047.
- Iqbal, A. (2020). Penerapan *Deferred Prosecution Agreement* di Indonesia sebagai alternatif penyelesaian tindak. *7(1)*, 191–208.
- Iqbal, M., & Syam, M. (2025). Perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan akibat terjadinya persekongkolan tender. *7(3)*, 1805–1824.
- Lilie Dwy Prasetyo, SH., M. (2024). Upaya penanggulangan tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa di Indonesia. *02(3)*, 109–129.
- Maria, J., Indrayani, L., Lubis, J., & Hayyumi, R. (2024). Pertanggungjawaban pidana bagi penyedia jasa pembangunan yang melakukan korupsi di Kabupaten Aceh Tamiang. *198–212*.
- Muladi. (2009). *Pertanggungjawaban pidana korporasi*. Kencana Prenada Media Group.
- Novindrastuti, A., & Hidayat, Y. (2024). Kajian hukum tentang e-tendering dalam pengadaan

- barang dan jasa konstruksi. *I3*, 447–459. <https://doi.org/10.37893/jbh.v13i2.953>
- Parulian Kertagama, S. (2024). Efektivitas pelaksanaan pemidanaan bagi pelaku tindak pidana bantuan suap.
- Pratama, R., Karo, P., Hukum, F., & Pelita, U. (2020). Criminal compensation money against corporations. *I3(2)*, 145–163. <https://doi.org/10.29123/jy.v13i2.366>
- Putri, A. R., Ningrum, C. D., Raihannisa, D., Damanik, I. L., Sinurat, N. B., Salsabilah, S., Siregar, O. K., Pembangunan, U., & Budi, P. (2024). Identifikasi penyebab korupsi dalam prosedur pengadaan barang dan jasa pemerintah. *3*, 1234–1242. <https://doi.org/10.56709/mrj.v3i2.383>
- Wiyono, R. (2018). *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Sinar Grafika.
- Zhou, V. (n.d.). Deferred Prosecution Agreement dalam hukum pidana korporasi lingkungan: Instrumen alternatif penegakan hukum untuk pembangunan berkelanjutan.