

**PRAKTIK PINJAM BENDERA PERUSAHAAN DAN PEMBERIAN KUASA
DIREKTUR UNTUK PENGALIHAN PEKERJAAN UTAMA DALAM
PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH SEBAGAI
POTENSI PERBUATAN TINDAK PIDANA KORUPSI***

R. Deddy Harryanto

(Hakim AdHoc Tipikor Pengadilan Negeri Banda Aceh Kelas IA)

e-mail: rdeddy.harryanto@gmail.com

Pendahuluan

Sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Indonesia diakui sebagai salah satu sektor yang paling rentan terhadap praktik-praktik korupsi. Data yang diungkapkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan bahwa sebagian besar perkara tindak pidana korupsi yang ditangani oleh aparat penegak hukum berasal dari sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Modus operandi tindak pidana korupsi dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah kerap terkait erat dengan manipulasi perencanaan anggaran, *mark-up* harga, dan praktik suap dan gratifikasi.

Salah satu praktik yang dianggap “lazim” dilakukan dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah apa yang disebut dengan “pinjam bendera perusahaan”, dimana sebuah perusahaan atau badan usaha menggunakan identitas, dokumen legalitas, atau kualifikasi perusahaan lain yang umumnya memenuhi syarat administrasi dan teknis, dengan tujuan mendapatkan keuntungan atau menghindari batasan dalam proses lelang atau tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Pinjam bendera perusahaan umumnya dilakukan oleh penyedia yang secara faktual tidak memenuhi persyaratan untuk mengikuti lelang/tender, sehingga mereka bekerja sama dengan perusahaan lain melalui perjanjian pembagian keuntungan.

Tujuan utama pinjam bendera perusahaan ini meliputi upaya menghindari pembatasan kualifikasi, mengatasi status perusahaan yang masuk daftar hitam (*blacklist*), atau menyamarkan fakta bahwa perusahaan peminjam bendera telah terlalu sering memenangkan tender sebelumnya. Pinjam bendera perusahaan merupakan bentuk persekongkolan yang disengaja untuk menciptakan persaingan semu di antara para peserta tender atau antara peserta dengan panitia tender (Pokja Pemilihan). Praktik ini melanggar prinsip dasar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, terutama prinsip akuntabel, dimana pertanggungjawaban pelaksanaan pekerjaan

menjadi kabur, karena pelaksana yang sah di atas kertas (dokumen otentik) berbeda dengan pelaksana *riil* di lapangan.

Tulisan ini akan membahas praktik pinjam bendera perusahaan dari berbagai dimensi, yang meliputi dimensi administratif, dimensi hukum perusahaan, dan dimensi hukum pidana (dalam hal ini berkaitan dengan tindak pidana korupsi).

Pinjam Bendera Perusahaan dalam Dimensi Administratif Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Meskipun Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tidak secara eksplisit menggunakan frasa “pinjam bendera perusahaan”, namun ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut secara tegas melarang persekongkolan tender dan penyalahgunaan legalitas perusahaan lain Pinjam bendera perusahaan secara langsung mencederai prinsip-prinsip Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, karena ketika identitas perusahaan dipinjam, pertanggungjawaban legal dan teknis menjadi kabur, dan dengan demikian memfasilitasi terjadinya penyimpangan.

Bentuk-bentuk persekongkolan yang diidentifikasi dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mencakup:

1. Persekongkolan horizontal, yang terjadi antara sesama pelaku usaha untuk menciptakan persaingan semu; dan
2. Persekongkolan vertikal, yang melibatkan pelaku usaha dengan panitia tender (Pokja Pemilihan) atau Pejabat Pembuat Komitmen, seringkali diwujudkan dalam bentuk tender fiktif atau tertutup yang sudah diatur dari awal.

Praktik pinjam bendera perusahaan memiliki hubungan kausal yang jelas dan terstruktur dengan potensi penurunan kualitas pekerjaan dan dugaan timbulnya kerugian keuangan negara. Penurunan kualitas proyek konstruksi sering terjadi karena adanya ketidaksesuaian antara kualifikasi teknis yang dipersyaratkan dan kemampuan *riil* perusahaan yang melaksanakan pekerjaan.

Rangkaian penyimpangan lazimnya dimulai ketika (Perusahaan) A meminjam bendera (Perusahaan) B (yang memiliki kualifikasi yang dibutuhkan). A memenangkan tender berkat kualifikasi B, namun karena A memiliki kapasitas finansial atau sumber daya manusia yang setara, ditambah adanya kewajiban pembagian margin keuntungan dengan B, A kemudian harus

melakukan pemotongan biaya operasional. Konsekuensi logisnya adalah penggunaan material dikurangi, bermuara pada pekerjaan yang tidak sesuai mutu yang diharapkan atau bahkan tidak selesai, atau kekurangan tenaga ahli bersertifikat yang mengakibatkan pengawasan pekerjaan tersebut tidak maksimal.

Praktik pinjam bendera perusahaan secara ekonomi juga mengakibatkan persaingan tidak sehat dan penyalahgunaan sistem integritas pengadaan. Proses persaingan yang seharusnya menekan biaya menjadi tidak tercapai, dan memungkinkan terjadinya *mark-up* harga, yang pada gilirannya, langsung atau tidak langsung, merugikan negara sejak tahap penetapan harga kontrak, karena kontrak dimenangkan dengan harga yang tidak efisien dan tidak transparan.

Secara administratif, pelaku pinjam bendera perusahaan dikenakan sanksi berupa penetapan Daftar Hitam (*Blacklist*). Sanksi ini melarang perusahaan yang bersangkutan untuk mengikuti kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di seluruh kementerian dan lembaga Pemerintah Daerah (K/L/D/I) selama 2 (dua) tahun kalender. Nama-nama perusahaan penyedia yang dikenai sanksi ini diumumkan secara publik di situs Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Sanksi *blacklist* yang dikenakan kepada kantor pusat perusahaan yang bersangkutan berlaku secara merata untuk seluruh kantor cabang atau perwakilan perusahaan tersebut. Peraturan ini krusial, karena seringkali praktik pinjam bendera perusahaan melibatkan penggunaan kantor cabang fiktif atau memindahkan lokasi operasional untuk menghindari sanksi, sehingga dengan penerapan sanksi administratif yang menjangkau seluruh struktur korporasi, dipastikan bahwa sanksi tersebut dapat berfungsi sebagai pencegahan yang efektif. Prosedur penetapan sanksi *blacklist* perusahaan dapat diusulkan oleh Pokja dan/atau Pejabat Pembuat Komitmen melalui tahapan pengusulan, pemberitahuan, keberatan, permintaan rekomendasi, pemeriksaan, dan penetapan resmi.

Praktik pinjam bendera perusahaan juga memiliki implikasi serius terhadap tata kelola perusahaan, karena tindakan ini melanggar prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Pertama, prinsip kehati-hatian (*duty of care*) sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1997, bahwa setiap direksi wajib melakukan pengurusan Perseroan dengan itikad baik dan penuh kehati-hatian demi kepentingan dan tujuan Perseroan. Praktik pinjam bendera perusahaan secara fundamental bertentangan dengan prinsip

ini, karena meminjamkan legalitas perusahaan membuka peluang penyalahgunaan tujuan perseroan dan memaparkan perusahaan pada resiko hukum yang tidak semestinya.

Kedua, *fiduciary duty*, Pasal 92, 97, dan 108 Undang-Undang Perseroan Terbatas secara tersirat menegaskan bahwa direktur dan komisaris memiliki tanggung jawab fidusia terhadap perusahaan. Meminjamkan bendera perusahaan untuk kepentingan pihak eksternal melanggar tanggung jawab ini, karena berpotensi merusak reputasi perusahaan, cenderung menimbulkan kerugian, dan membebani perusahaan dengan sanksi administratif dan pidana. Tindakan pinjam bendera perusahaan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Perdata, sehingga memungkinkan tuntutan perdata untuk ganti kerugian aktual.

Direksi memiliki wewenang untuk memberikan kuasa tertulis kepada karyawan atau pihak lain sebagai penerima kuasa untuk melakukan perbuatan hukum tertentu atas nama Perseroan. Namun pemberian kuasa dalam konteks Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah harus didasarkan pada Akta Pendirian dan Anggaran Dasar perusahaan. Jika melibatkan perusahaan cabang, akta pembentukan cabang harus menjelaskan secara rinci batasan kewenangan yang diberikan kepada perwakilan cabang tersebut. Kuasa yang diberikan harus bersifat spesifik, merinci perbuatan hukum apa saja yang diwakilkan, baik itu pada tahap kualifikasi, penandatanganan kontrak, atau amandemen.

Pemberian kuasa direksi bersifat umum dan tanpa batas kepada pihak eksternal, terutama yang terkait dengan tender pemerintah, merupakan indikator tata kelola yang buruk dan dilarang keras, oleh karena di dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah kuasa harus sudah sah dan tercatat secara notarial sebelum tahap kualifikasi atau penandatanganan kontrak agar legalitasnya diakui.

Hal lain yang kerap terjadi dalam hal pemberian kuasa direktur adalah manipulasi waktu pemberian kuasa direktur tersebut, yang merupakan indikasi kuat bahwa ada upaya untuk melegalkan penyimpangan. Pemberian kuasa direktur setelah penandatanganan kontrak secara eksplisit menyalahi peraturan pengadaan barang dan jasa. Hal ini penting, karena praktik pinjam bendera perusahaan yang melibatkan kuasa direktur sering bertujuan untuk menutupi pengalihan pekerjaan (subkontrak illegal) atau melegalkan ketidakabsahan kualifikasi awal. Misalnya, Putusan Pengadilan Negeri Palu Nomor 54/Pid.Sus-TPK/2022 menunjukkan bahwa Kuasa Direktur sering digunakan dalam Amandemen Tambah-Kurang Volume Pekerjaan (*Contract*

Change Order/CCO) yang dibuat tanpa dukungan data yang sah, yang mengarah pada kerugian negara.

Selain itu, penggunaan Kuasa Direktur fiktif atau dokumen kuasa yang dipalsukan marak terjadi, khususnya pada tahap pembuktian kualifikasi tender. Pemalsuan dokumen-dokumen ini, yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 263 dan 264, menjadi delik pidana tersendiri yang memperkuat unsur melawan hukum dalam delik tindak pidana korupsi. Keterlibatan kuasa fiktif memungkinkan pihak-pihak yang tidak berwenang secara hukum untuk bertindak atas nama perusahaan, menyamarkan tanggung jawab direksi yang sah.

Dalam kerangka hukum pidana, pinjam bendera perusahaan bukan sekadar cacat administratif atau pelanggaran tata kelola perusahaan, karena hal tersebut merupakan perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) yang menjadi dasar bagi penuntutan tindak pidana korupsi. Mshksms Agung telah memberikan penafsiran yang konsisten, menegaskan bahwa tindakan meminjamkan bendera (perusahaan) adalah perbuatan melawan hukum.

Tindakan menggunakan legalitas perusahaan orang lain dengan tujuan menghindari persyaratan, memenangkan tender, dan melancarkan persekongkolan secara substansial melawan hukum, Perbuatan ini membuka jalan untuk memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi, baik melalui Pasal 2 (memperkaya diri secara melawan hukum yang merugikan keuangan negara) atau Pasal 3 (menyalahgunakan kewenangan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain) dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kerugian keuangan negara merupakan unsur inti dari Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Kerugian ini terbukti memiliki hubungan kausal dengan pinjam bendera perusahaan, yang terjadi tidak terlepas dari peran pihak yang meminjamkan bendera perusahaannya. Kerugian ini dapat terjadi dalam 2 (dua) bentuk utama, yakni:

1. *Mark-up* harga dan ketidakefisienan

Pinjam bendera perusahaan menciptakan persaingan semu, karena persaingan pasar yang sehat tidak terjadi, harga kontrak yang dimenangkan cenderung tidak transparan atau tidak wajar, memungkinkan adanya *mark-up* yang merugikan negara sejak kontrak ditandatangani.

2. Kualitas rendah atau pekerjaan fiktif

Perusahaan peminjam seringkali tidak memiliki kualitas teknis atau finansial yang memadai, dan karena adanya biaya yang harus dialokasikan kepada perusahaan pemberi pinjaman, terdapat kecenderungan kuat untuk mengurangi kualitas pelaksanaan pekerjaan. Hal ini menyebabkan hasil pekerjaan tidak sesuai spesifikasi, pembangunan yang mandek, atau bahkan proyek fiktif, yang pada akhirnya merugikan negara.

Selain Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pinjam bendera perusahaan rentan memenuhi unsur delik Pasal 9 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengenai perbuatan curang. Perbuatan curang dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah terjadi ketika penyedia secara aktif merekayasa atau mengatur proses lelang untuk memastikan hasil yang telah ditentukan sebelumnya (baik akibat dari perbuatan kolusi ataupun upaya pengaturan tender)..

Apabila persekongkolan tersebut melibatkan Pejabat Pengadaan, Pejabat Pembuat Komitmen, atau Pokja Pemilihan secara vertical, maka delik penyalahgunaan kewenangan (Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) dapat dikenakan. Pejabat yang menyalahgunakan jabatannya untuk memfasilitasi pinjam bendera perusahaan, misalnya dengan meloloskan perusahaan yang secara *riil* tidak memenuhi syarat, menyalahgunakan kewenangan mereka demi keuntungan pihak penyedia, yang berujung pada kerugian negara.

Yurisprudensi Terkait Pinjam Bendera Perusahaan dan Pemberian Kuasa Direktur untuk Mengalihkan Pekerjaan dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Yurisprudensi Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 114 PK/PID.SUS/2015 merupakan preseden penting, yang secara eksplisit menetapkan bahwa tindakan meminjamkan bendera perusahaan adalah perbuatan melawan hukum dan mengakibatkan adanya sanksi pidana. Putusan ini menegaskan pula bahwa keabsahan formal dokumen tidak dapat menghapus unsur tindak pidana korupsi, jika terdapat niat curang yang merugikan negara.

Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 6/PID.SUS-TPK/2024 menjatuhkan hukuman penjara 6 (enam) tahun terhadap terdakwa tindak pidana korupsi. Hal ini sejalan dengan yurisprudensi Mahkamah Agung di atas, Kasus-kasus besar, seperti upaya Rafael Alun menyamakan dana melalui pinjam bendera perusahaan, menunjukkan pola perbuatan yang terus

berulang. Selain pihak swasta, pelaku pinjam bendera perusahaan juga melibatkan aparat sipil negara, sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 142 PK/Pid.Sus.2017 yang menolak Penunjauan Kembali 2 (dua) orang pegawai negeri sipil yang terbukti melakukan pinjam bendera perusahaan.

Penyalahgunaan kewenangan direksi dan pemalsuan kuasa direksi juga kerap menjadi elemen pendukung dalam dakwaan tindak pidana korupsi. Putusan Pengadilan Negeri Palu Nomor 54/Pid.Sus-TPK/2022 menjadi contoh bagaimana Kuasa Direktur (yang fiktif/tidak sah), dimanfaatkan dalam proses Amandemen Tambah-Kurang Volume Pekerjaan (CCO) yang tidak berdasar, yang tujuannya adalah memanipulasi nilai proyek dan menutupi penyimpangan pelaksanaan.

Perbuatan-perbuatan curang (pinjam bendera perusahaan dan pemberiann kuasa direksi untuk melaksanakan pekerjaan) ini telah jelas dilarang dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 87 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang menyebutkan sebagai berikut:

“Penyedia Barang/Jasa dilarang mengalihkan pelaksanaan pekerjaan utama berdasarkan Kontrak, dengan melakukan subkontrak kepada pihak lain, kecuali sebagian pekerjaan utama kepada penyedia Barang/Jasa spesialis”.

Larangan penggunaan Kuasa Direksi bagi orang lain yang tidak termasuk dalam Akta Pendirian atau Anggaran Dasar Perusahaan yang bersangkutan juga tercantum dalam Lampiran I Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia, pada Angka 7.3.3. Pelaksanaan Penandatanganan Kontrak, menyebutkan:

“Pihak yang berwenang menandatangani Kontrak atas nama Penyedia adalah Direktur Utama/Pimpinan Perusahaan/Pengurus Koperasi yang disebutkan namanya dalam Akta Pendirian/Anggaran Dasar, yang telah didaftarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau Penyedia perorangan. Selain pihak yang disebut di atas, pihak lain yang dapat menandatangani Kontrak adalah pihak yang dapat menandatangani Kontrak adalah pihak yang mendapat kuasa atau pendelegasian wewenang yang sah dari Direktur Utama/Pimpinan Perusahaan/Pengurus Koperasi atau pihak yang sah berdasarkan Akta Pendirian/Anggaran Dasar untuk menandatangani Kontrak sepanjang pihak lain tersebut merupakan pengurus/karyawan perusahaan/karyawan koperasi yang berstatus sebagai tenaga kerja tetap.”

Ketentuan ini secara kontra-logis hukum menunjukkan bahwa pihak yang bertindak berdasarkan surat kuasa direksi dapat menjadi alat rekayasa untuk menyamarkan tanggung jawab pidana direksi yang asli. Jika terbukti menggunakan Kuasa Direktur palsu atau menggunakan Kuasa Direktur tanpa hak dalam proses tender. Dalam hal ini pelaku dapat dikenakan dakwaan kumulatif, yakni tindak pidana korupsi dan pemalsuan dokumen sebagaimana ditentukan dalam Pasal 263 dan 264 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pelaku pinjam bendera perusahaan menghadapi resiko hukum yang bersifat kumulatif dan berlapis, berupa sanksi pidana bagi individu, sanksi perdata berupa ganti kerugian, dan sanksi administrasi berupa pemasukan ke dalam Daftar Hitam (*blacklist*) bagi korporasi, menggarisbawahi bahwa pinjam bendera perusahaan adalah kejahatan yang merusak tataatan publik. Penegakan hukum dan institusi regulasi seperti LKPP dan KPK bekerjasama untuk menghilangkan perbuatan curang pinjam bendera perusahaan ini melalui hukuman yang berat.

: Oleh karena itu, Penyedia Jasa harus beroperasi berdasarkan Asas Itikad Baik (Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) dalam setiap perjanjian, termasuk selama proses pra-kontrak atau tender. Penting bagi manajemen tertinggi dalam perusahaan untuk secara proaktif mengedukasi seluruh jajaran perusahaan mengenai resiko hukum yang ditimbulkan oleh pinjam bendera perusahaan. Peringatan strategis dari pejabat Lemabga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menekankan bahwa praktik pinjam bendera perusahaan dapat berujung pada hukuman penjara, denda, dan penyitaan aset, yang menjamin bahwa praktik curang tersebut tidak akan terulang.

Penutup

Pinjam bendera perusahaan dan manipulasi pemberian Kuasa Direktur bukan merupakan penyimpangan procedural minor, melainkan pelanggaran serius terhadap prinsip-prinsip Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah dan etika korporasi. Yurisprudensi Mahkamah Agung secara konsisten menafsirkan bahwa praktik pinjam bendera perusahaan sebagai perbuatan melawan hukum yang secara langsung memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi, terutama terkait perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan, kerugian keuangan negara, dan perbuatan curang, Keabsahan dokumen formal tidak dapat digunakan sebagai alasan hukum jika terbukti adanya niat melakukan perbuatan curang dan/atau persekongkolan (permufakatan jahat).

Meskipun demikian, perlu tetap dipedomani dan diperhatikan dengan seksama kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan terkait yang termuat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dan regulasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, untuk lebih menjamin adanya kepastian hukum dalam pengambilan keputusan oleh para aparat penegak hukum, terutama Pengadilan melalui Hakim sebagai ujung tombak terakhir, sehingga bermuara pada terwujudnya profesionalitas dan integritas berkelanjutan dari para pelaku usaha dalam pengadaan barang/jasa, khususnya apabila kegiatan tersebut terkait dengan program-program Pemerintah.

* Artikel ini sudah dipublikasikan pada kontrasaceh.com pada tanggal 24 Oktober 2025.