



Evaluasi Praktik Pinjam Bendera dalam Sistem Pengadaan Proyek Konstruksi Pemerintah di Indonesia

Erdin Fahlefi

Jurusan Teknik Sipil-Program Sarjana, Universitas Tanjungpura

Chandra Alip Pratama

Jurusan Teknik Sipil-Program Sarjana, Universitas Tanjungpura

Andantino Putra Palsamu

Jurusan Teknik Sipil-Program Sarjana, Universitas Tanjungpura

Aulia Fikri

Jurusan Teknik Sipil-Program Sarjana, Universitas Tanjungpura

Alamat: Jl. Prof. Dr. H. Hadari Nawawi, Pontianak, Kalimantan Barat 78124

Korespondensi penulis: erdinfahlefi@civil.untan.ac.id

Abstract. *This study aims to examine the fraudulent practice of nominee bidding (pinjam bendera) in government project procurement. The research data were obtained from the Indonesian Competition Commission (KPPU RI), the authorized institution responsible for determining deviations in the tender process. The research method involved distributing questionnaires to measure the influence of causal factors and the impacts of nominee bidding. The analysis employed statistical methods with a case-based analysis approach to assess the contribution of each factor. The findings indicate that the contribution value of nominee bidding to procurement irregularities in construction tenders is 10.57%. Furthermore, the study reveals that the practice of nominee bidding in government construction tenders leads to state losses, both material and immaterial. These results highlight the importance of strict supervision in the procurement process to prevent fraudulent practices that may cause financial harm to the state.*

Keywords: *Unfair business competition; Construction procurement; Borrowing license (nominee company practice).*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui praktik kecurangan pinjam bendera pada pengadaan proyek pemerintah. Data penelitian diperoleh dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU RI) sebagai lembaga yang berwenang memutuskan adanya deviasi dalam proses lelang. Metode penelitian yang digunakan meliputi penyebaran kuesioner untuk mengukur pengaruh faktor penyebab dan dampak terjadinya praktik pinjam bendera. Analisis dilakukan dengan metode statistik menggunakan pendekatan *case-based analysis* untuk menilai kontribusi masing-masing faktor. Hasil penelitian menunjukkan bahwa nilai kontribusi praktik pinjam bendera dalam penyimpangan lelang konstruksi adalah sebesar 10,57%. Selain itu, penelitian ini juga mengungkap bahwa praktik pinjam bendera pada pelaksanaan lelang konstruksi pemerintah berdampak pada kerugian negara, baik secara materiil maupun immateriil. Temuan ini menegaskan pentingnya pengawasan ketat dalam proses pengadaan barang/jasa untuk mencegah praktik kecurangan yang dapat merugikan negara.

Kata kunci: Persaingan Usaha tidak sehat, Pengadaan konstruksi, Pinjam bendera.

Received Agustus 30, 2025; Revised September 26, 2025; Oktober 01, 2025

* Erdin Fahlefi, erdinfahlefi@civil.untan.ac.id

LATAR BELAKANG

Sektor konstruksi merupakan salah satu pilar utama dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Infrastruktur yang baik tidak hanya mendukung pertumbuhan ekonomi, tetapi juga meningkatkan kualitas hidup masyarakat, menyediakan aksesibilitas yang lebih baik, serta mendukung pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Menurut Permata (2023), Menggunakan entitas perusahaan lain untuk partisipasi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan praktik yang umum ditemui, dan fenomena ini masih terjadi hingga saat ini. Tindakan memanfaatkan identitas perusahaan lain untuk mengikuti proses pemilihan penyedia barang dan jasa, yang sering disebut sebagai pinjam bendera perusahaan, masih menjadi praktik yang lazim. Namun disayangkan, hingga saat ini, tidak terdapat peraturan yang secara eksplisit dan rinci melarang praktik pinjam bendera perusahaan ketika mengikuti proses tender tersebut. Penelitian ini membahas praktik pinjam bendera pada pengadaan proyek konstruksi milik pemerintah. Dalam penelitian ini menggunakan metode kuesioner kepada responden untuk mengetahui seberapa sering terjadinya praktik pinjam bendera pada pengadaan proyek konstruksi pemerintah. Menurut Waruwu et al. (2025), Salah satu jenis penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat adalah metode penelitian kuantitatif. Dalam perjalanannya, metode penelitian kuantitatif merupakan salah satu metode penelitian yang memegang peranan penting, terutama karena kemampuannya dalam menghasilkan data yang objektif dan dapat diukur secara statistik. Dalam penelitian ini menggunakan data olahan statistik dalam mengukur keabsahan hasil kuesioner dari responden. Namun menurut Amir & Sartika (2017), metode ini juga memiliki kelemahan signifikan, terutama karena kurangnya kontrol terhadap variabel bebas, sehingga sulit memastikan bahwa seluruh faktor penyebab telah tercakup. Keunggulan dan kelemahan penelitian kausal komparatif menurut Amir & Sartika (2017) yaitu metode penelitian kausal komparatif memiliki keunggulan utama sebagai alat yang fleksibel untuk berbagai situasi, memungkinkan perolehan informasi mendalam tentang sifat gejala yang diselidiki. Dengan adanya perbaikan dalam teknik, metode statistik, dan rancangan dengan kontrol parsial, penelitian ini menjadi lebih dapat dipertanggung jawabkan. Solusi hasil dalam penelitian ini adalah peningkatan nilai integritas dalam menjaga etika profesi pada bidang konstruksi. Penelitian ini

berkontribusi pada pemahaman mengenai pentingnya penegakan hukum pada lelang konstruksi pemerintah agar tidak terjadi kecurangan yang mengakibatkan terjadinya kerugian pada negara.

2. Tinjauan Literatur

2.1. Dampak terjadinya Pinjam bendera dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Menurut Metasari (2025), dampak terjadinya akibat dari pinjam bendera pada pengadaan konstruksi adalah Praktek pinjam bendera dapat melanggar prinsip dalam pengadaan barang dan jasa yaitu Efektif, Efisien, Terbuka dan bersaing, Transparan, Adil atau tidak diskriminatif, Akuntabel. Pinjam bendera dianggap sebagai perbuatan melawan hukum. Terjadinya pelanggaran terhadap aturan dalam KUHP yaitu pemalsuan dokumen diatur dalam Pasal 263 KUHP jo Pasal 391 UU No 1 Tahun 2023 dan Pasal 264 KUHP jo UU No 1 Tahun 2023. Pengalihan kontrak kepada pihak lain dapat merugikan negara dan penurunan kualitas dari suatu pekerjaan.

Praktik pinjam bendera dalam pengadaan barang/jasa pemerintah menimbulkan dampak yang serius terhadap efektivitas, efisiensi, dan integritas proses pengadaan. Dampak utama yang muncul adalah kerugian keuangan negara akibat terjadinya inefisiensi penggunaan anggaran. Perusahaan yang tidak memiliki kapasitas teknis namun memenangkan tender melalui praktik pinjam bendera cenderung menghasilkan output yang tidak sebanding dengan nilai kontrak, sehingga berujung pada pemborosan sumber daya publik.

Selain itu, praktik ini berdampak pada penurunan mutu, jumlah, dan nilai barang/jasa yang diperoleh. Hal ini terjadi karena pelaksana proyek sebenarnya tidak memiliki pengalaman maupun kemampuan teknis yang memadai, sehingga kualitas pekerjaan konstruksi menjadi lebih rendah dan sering kali tidak sesuai dengan standar teknis yang ditetapkan.

Dampak berikutnya adalah hilangnya kesempatan bagi pelaku usaha yang berkompeten. Praktik pinjam bendera mendistorsi mekanisme persaingan sehat, karena perusahaan yang memenuhi syarat administrasi dan teknis secara formal dapat dimanfaatkan oleh pihak lain untuk memenangkan tender tanpa benar-benar terlibat

dalam pelaksanaan proyek. Akibatnya, perusahaan yang memiliki kompetensi nyata kehilangan peluang untuk berpartisipasi dalam pasar pengadaan.

Selain kerugian finansial dan penurunan kualitas, praktik ini juga berimplikasi pada kepentingan umum masyarakat. Proyek pemerintah yang seharusnya memberikan manfaat optimal bagi masyarakat luas sering kali tidak menghasilkan output yang sesuai kebutuhan. Hal ini dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara negara, memperlambat pembangunan infrastruktur, serta memperbesar risiko kerugian jangka panjang dalam pelayanan publik.

Dengan demikian, dampak terjadinya pinjam bendera dalam pengadaan barang/jasa pemerintah tidak hanya terbatas pada aspek materiil berupa kerugian keuangan negara, tetapi juga mencakup aspek immateriil berupa menurunnya kualitas hasil pekerjaan, terhambatnya persaingan usaha yang sehat, serta terganggunya kepentingan masyarakat. Temuan ini menegaskan perlunya pengawasan yang lebih ketat, penerapan sanksi yang konsisten, serta upaya peningkatan kapasitas pelaku usaha agar praktik serupa dapat diminimalisasi.

2.2 Pendekatan Kuantitatif

Menurut Sugiyono (2012), Metode kuantitatif merupakan metode penelitian yang berbasis pada filsafat positivisme, yang mana digunakan untuk meneliti populasi atau sampel tertentu, yang umumnya pengambilan sampelnya dilakukan secara random, dan data dikumpulkan menggunakan instrumen penelitian, lalu dianalisis secara kuantitatif/statistik dengan tujuan menguji hipotesis yang telah ditetapkan.

Pendekatan kuantitatif digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis fenomena pinjam bendera pada pengadaan barang/jasa pemerintah secara terukur dan objektif. Pendekatan ini berlandaskan pada paradigma positivistik yang menekankan pada pengujian teori melalui pengumpulan data numerik serta pengolahan statistik guna memperoleh pola, hubungan, dan kecenderungan yang signifikan.

Melalui pendekatan kuantitatif, data terkait faktor penyebab dan dampak pinjam bendera dianalisis dalam bentuk angka, seperti frekuensi kemunculan, persentase, dan distribusi proporsional. Hasil pengukuran tersebut memungkinkan peneliti menarik kesimpulan yang bersifat generalisasi dengan tingkat reliabilitas dan validitas yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Dengan demikian, penggunaan pendekatan kuantitatif memberikan dasar analitis yang kuat untuk mengevaluasi besaran risiko, tingkat kerugian, serta implikasi sistemik dari praktik pinjam bendera terhadap efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pengadaan barang/jasa pemerintah.

KAJIAN TEORITIS

Landasan Hukum

- a. UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- b. UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.
- c. Perpres No. 16 Tahun 2018 jo. Perpres No. 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dalam mengukur validitas kuesioner yang diisi oleh responden. Pengujian validitas dilakukan dengan memanfaatkan metode statistik sederhana guna memastikan keabsahan instrumen penelitian. Data penelitian dikumpulkan melalui observasi langsung, wawancara semi-struktural dengan pihak terkait, serta telaah terhadap berbagai kasus yang relevan dengan permasalahan pengadaan konstruksi pemerintah. Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu menyajikan gambaran yang objektif dan komprehensif mengenai permasalahan yang terjadi, serta memberikan kontribusi dalam merumuskan alternatif solusi yang tepat untuk mengatasi persoalan hukum serupa pada masa mendatang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam penelitian ini data penelitian berasal dari lelang proyek konstruksi di Indonesia yang mengalami permasalahan terkait pinjam bendera pada pengadaan konstruksi pemerintah. Penelitian ini juga mengaitkan dengan konsep persaingan usaha sehat vs tidak sehat dan teori kolusi dan moral hazard dalam tender konstruksi.

Tabel 1.1 Nilai Validitas Penyebab Pinjam Bendera

| Kecurangan | Penyebab | R Hitung | r-tabel | Keterangan |
|-------------------|--|-----------------|----------------|-------------------|
| Pinjam Bendera | Faktor Ingin Memperoleh Keuntungan Pribadi Atau Kelompok | 0.732 | 0.468 | Valid |

| | | | | |
|--|-------------------|-------|-------|-------|
| | Adanya Kesempatan | 0.633 | 0.468 | Valid |
| | Adanya Tekanan | 0.901 | 0.468 | Valid |
| | Iklm Usaha | 0.564 | 0.468 | Valid |

Berdasarkan hasil uji validitas, seluruh indikator penyebab praktik pinjam bendera pada pengadaan proyek konstruksi telah memenuhi syarat validitas. Di antara indikator yang diuji, faktor tekanan memperoleh nilai korelasi tertinggi (0,901), yang menunjukkan bahwa tekanan eksternal, baik dari pihak pemilik modal, rekanan, maupun kondisi persaingan di lapangan, merupakan faktor dominan yang mendorong terjadinya praktik pinjam bendera. Faktor keinginan memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok juga memiliki nilai tinggi (0,732), yang mengindikasikan bahwa motif ekonomi menjadi salah satu pendorong utama dalam praktik tersebut. Sementara itu, indikator adanya kesempatan (0,633) dan iklim usaha (0,564) juga dinyatakan valid, meskipun nilainya lebih rendah dibanding faktor lain. Hal ini menunjukkan bahwa peluang yang terbuka serta kondisi persaingan usaha di sektor konstruksi tetap berkontribusi terhadap terjadinya praktik pinjam bendera, meskipun bukan faktor dominan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa faktor tekanan dan dorongan memperoleh keuntungan merupakan penyebab utama, sedangkan kesempatan dan iklim usaha menjadi faktor pendukung dalam praktik pinjam bendera pada pengadaan proyek konstruksi

Tabel 2. Nilai Validitas Dampak Pinjam Bendera

| Kecurangan | Dampak | R Hitung | r- tabel | Keterangan |
|----------------|--|----------|----------|------------|
| Pinjam Bendera | Barang atau jasa yang diperoleh (mutu, jumlah, nilai) lebih rendah | 0.929 | 0.468 | Valid |
| | Kerugian keuangan negara/ daerah/ korporasi dalam bentuk anggaran | 0.949 | 0.468 | Valid |
| | Hilangnya kesempatan bagi pelaku usaha lain yang berkompeten untuk berkompetisi dalam tender | 0.763 | 0.468 | Valid |
| | Terjadinya kerugian pada kepentingan umum masyarakat | 0.736 | 0.468 | Valid |

Hasil penelitian menunjukkan bahwa seluruh indikator penyebab dan dampak praktik pinjam bendera pada pengadaan proyek konstruksi dinyatakan valid karena memiliki nilai korelasi di atas r tabel (0,468). Dari sisi penyebab, faktor dominan adalah

adanya tekanan (0,901) serta dorongan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok (0,732), sedangkan faktor kesempatan (0,633) dan iklim usaha (0,564) berperan sebagai faktor pendukung. Dari sisi dampak, kerugian keuangan negara/daerah/korporasi dalam bentuk anggaran (0,949) dan penurunan mutu, jumlah, serta nilai barang/jasa (0,929) merupakan dampak terbesar, disusul hilangnya kesempatan bagi pelaku usaha yang berkompeten (0,763) dan kerugian pada kepentingan umum masyarakat (0,736). Dengan demikian, praktik pinjam bendera terbukti memberikan konsekuensi serius baik dari segi finansial, kualitas hasil konstruksi, iklim persaingan usaha, maupun kepentingan masyarakat luas, sehingga memerlukan langkah pengawasan dan penegakan hukum yang lebih tegas.

Tabel 3. Nilai Besaran Terjadinya Kecurangan

| Penyebab | Dampak | | Pinjam Bendera |
|--|--|--------------|-----------------------|
| Faktor ingin memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok | Barang atau jasa yang diperoleh (mutu, jumlah, nilai) lebih rendah | | 15 |
| Adanya Kesempatan | Kerugian keuangan negara/ daerah/ korporasi dalam bentuk anggaran | | 16 |
| Adanya Tekanan | Hilangnya kesempatan bagi pelaku usaha lain yang berkompeten untuk berkompetisi dalam tender | | 15 |
| Iklim usaha | Terjadinya kerugian pada kepentingan umum masyarakat | | 6 |
| | | Jumlah Total | 52 |
| | | Persentase | 10.57% |

Hasil analisis menunjukkan bahwa praktik pinjam bendera pada pengadaan proyek konstruksi dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu keinginan memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok, adanya kesempatan, adanya tekanan, dan iklim usaha. Masing-masing faktor penyebab tersebut berimplikasi pada berbagai dampak, antara lain menurunnya mutu, jumlah, dan nilai barang/jasa yang diperoleh, kerugian keuangan negara/daerah/korporasi dalam bentuk anggaran hilangnya kesempatan bagi pelaku usaha lain yang, serta kerugian pada kepentingan umum masyarakat Secara keseluruhan, jumlah total persentase kontribusi sebesar 10,57%. Temuan ini mengindikasikan bahwa praktik pinjam bendera memberikan dampak signifikan, terutama terhadap kerugian negara dan

kualitas hasil konstruksi, sehingga perlu adanya upaya pengendalian dan penegakan regulasi yang lebih ketat untuk mencegah praktik serupa di masa mendatang.

Pada penelitian Wibowo (2022), Hasil pembahasan dan analisis tersebut di atas maka dapat dikemukakan suatu simpulan, bahwa masih terjadinya persekongkolan tender dalam sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah karena adanya penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang pada pelaku usaha yang berusaha mendapatkan proyek seleksi yang tidak benar serta dilakukannya komunikasi atau kerja sama dalam menyusun dokumen penawaran yang berakibat terjadinya persaingan usaha tidak sehat (persaingan semu) walaupun sudah melalui sistem elektronik (*e procurement*) dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu dengan menganalisis asas, kaidah/norma peraturan perundang undangan yang berlaku dan mendeskripsikan fenomena yang ada serta menganalisisnya secara sistematis.

Dalam penelitian Purwadi (2019) juga, Persekongkolan tender dapat mengakibatkan proses tender berlangsung tidak adil, merugikan panitia pelaksana tender dan peserta tender yang ber-riktikad baik, sehingga menjurus ke arah persaingan tidak sehat. Praktik perse-kongkolan tender pengadaan barang dan jasa yang menimbulkan persaingan tidak sehat yang terjadi di Indonesia berdasarkan penelitian ini, perkara pelanggaran Pasal 22 UU Persaingan Usaha yang telah diputus oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dari tahun 2015 sampai dengan 2018 sebanyak 35 putusan KPPU atau 57% perkara yang masuk di KPPU. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan menggunakan peraturan Pasal 22 UU Persaingan Usaha.

KESIMPULAN DAN SARAN

Hasil dalam penelitian menunjukkan persentase nilai pinjam bendera sebesar 10,57% yang di sebabkan dari berbagai sebab terjadinya kecurangan dalam pengadaan konstruksi. Hal ini membuktikan bahwa praktik pinjam bendera pada penganan konstruksi pemerintah ini sering terjadi yang disebabkan oleh berbagai penyebab. Dan pastinya akan memiliki dampak kerugian pada usaha di bidang konstruksi, baik dari segi *materiil* maupun *immateriil*.

Saran Penelitian dan Rekomendasi Kebijakan dari hasil penelitian ini adalah Penguatan Regulasi, Peningkatan Pengawasan, Penerapan Sanksi yang Tegas, Peningkatan Kapasitas Kontraktor Lokal, Kesadaran Etika Usaha, Arah Penelitian

Selanjutnya dengan memperluas lingkup kasus dan melibatkan analisis kuantitatif yang lebih komprehensif, misalnya dengan membandingkan praktik pinjam bendera di berbagai wilayah atau sektor. Selain itu, penggunaan metode *Structural Equation Modeling* (SEM) atau *Partial Least Square* (PLS) dapat memperkuat validitas temuan dan memberikan gambaran yang lebih detail mengenai hubungan antar variabel penyebab dan dampak.

DAFTAR REFERENSI

Indonesia, pemerintah republik. 1999. Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT. Jakarta.

Metasari, Yelly. 2025. "Risiko Hukum 'Pinjam Bendera' Dalam Pengadaan Barang/Jasa." *Jurnal Pengadaan Indonesia* 4 (1): 17–23. <https://doi.org/10.59034/jpi.v4i1.58>.

Pemerintah indonesia. 2018. Peraturan Presiden No 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang Jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden No 12 Tahun 2021 Tentang Pengadaan Barang Dan Jasa Proses Lelang. jakarta.

Permata, Bintang Puwan. 2023. "Konsep Nulitas Dalam Kontrak Pengadaan Barang Atau Jasa Yang Dikerjakan Oleh Pihak Peminjam Nama Perusahaan." *Jurnal Ilmu Hukum "THE JURIS"* 7 (2): 520–27. <http://ejournal.stihawanglong.ac.id/index.php/juris>.

Purwadi, A. 2019. "Praktik Persekongkolan Tender Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah." *Jurnal Hukum Magnum Opus* 2 (2): 99. <https://doi.org/10.30996/jhmo.v2i2.2494>.

Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R & D*. Bandung: Alfabeta.

Waruwu, Marinu, Siti Natijatul Pu'at, Patrisia Rahayu Utami, Elli Yanti, and Marwah Rusydiana. 2025. "Metode Penelitian Kuantitatif: Konsep, Jenis, Tahapan Dan Kelebihan." *Jurnal Ilmiah Profesi Pendidikan* 10 (1): 917–32. <https://doi.org/10.29303/jipp.v10i1.3057>.

Wibowo, Sigit. 2022. "Persekongkolan Tender Dalam Pengadaan Barang Jasa Secara Elektronik Pada Pekerjaan Jasa Konstruksi (Studi Kasus Perkara Nomor 24/KPPU-I/2020)." *Jurnal Hukum Caraka Justitia* 2 (1): 75–94.

Witanto, DH. 2012. *DIMENSI KERUGIAN NEGARA DALAM HUBUNGAN KONTRAKTUAL* (Suatu Tinjauan Terhadap Risiko Kontrak Dalam Proyek Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah). Edited by Team Mandar Maju. Bandung: CV. Mandar Maju.