



Peran Aparat Penegak Hukum dalam Pencegahan Tindak Pidana Kolusi dalam Proyek Pemerintah

Rino Heriyanto

Universitas Pekalongan, Indonesia

Email: Heriyanto381@gmail.com

Kata kunci:

kolusi, pengadaan barang/jasa pemerintah, penegakan hukum, Perpres 46/2025, sinergi antarlembaga, korupsi.

ABSTRAK

Kolusi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah tetap menjadi salah satu tantangan utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih di Indonesia. Survei Penilaian Integritas (SPI) 2024 menunjukkan bahwa sektor pengadaan memiliki tingkat kerentanan tertinggi terhadap praktik korupsi, yang tercermin dari tingginya potensi persekongkolan tender, pengondisian pemenang, serta penyalahgunaan kewenangan di berbagai level pemerintahan. Penelitian ini bertujuan menganalisis peran aparat penegak hukum dalam mencegah tindak pidana kolusi serta menilai efektivitas kerangka regulatif dan mekanisme koordinatif antar-lembaga dalam konteks pengadaan publik. Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan analisis empiris terhadap perkembangan kasus-kasus aktual. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui evaluasi norma hukum, identifikasi pola kolusi, serta penilaian efektivitas sinergi institusional yang melibatkan KPK, Kepolisian, Kejaksaan, APIP, dan LKPP. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolusi dalam pengadaan merupakan persoalan struktural yang dipengaruhi oleh kelemahan pengendalian internal, diskresi administratif yang luas, serta minimnya integrasi sistem pengawasan. Pembuktian kolusi memiliki tingkat kompleksitas tinggi karena praktiknya berlangsung melalui jaringan informal dan rekayasa proses administrasi. Perpres 46 Tahun 2025 membawa sejumlah perbaikan, namun belum sepenuhnya mampu menutup ruang kolusi. Selain itu, efektivitas pencegahan sangat bergantung pada sinergi antarlembaga penegak hukum, yang hingga kini masih menghadapi hambatan kewenangan, fragmentasi data, kesenjangan kapasitas teknis, dan kultur birokrasi yang tidak mendukung kolaborasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pencegahan kolusi memerlukan pendekatan sistemik melalui penguatan regulasi, peningkatan kapasitas teknis pengawasan, integrasi platform data pengadaan, serta harmonisasi SOP koordinasi antar-lembaga. Sinergi kelembagaan menjadi faktor kunci yang menentukan keberhasilan pencegahan maupun penindakan, sekaligus menjadi dasar untuk membangun ekosistem pengadaan yang transparan dan akuntabel.

Keywords:

collusion, procurement of government goods/services, law enforcement, Presidential Regulation 46/2025, synergy between institutions, corruption.

ABSTRACT

Collusion in government procurement of goods and services remains a major challenge to achieving clean governance in Indonesia. The 2024 Integrity Assessment Survey (SPI) indicates that the procurement sector has the highest level of vulnerability to corrupt practices, reflected in the high potential for tender rigging, winner-fixing, and abuse of authority at various levels of government. This study aims to analyze the role of law enforcement officials in preventing criminal collusion and assess the effectiveness of the regulatory framework and inter-agency coordination mechanisms in the context of public procurement. The study uses a normative juridical approach supported by empirical analysis of the development of actual cases. The analysis is conducted qualitatively through an evaluation of legal norms, identification of collusion patterns, and an assessment of the effectiveness of institutional synergies involving the Corruption Eradication Commission (KPK), the Police, the Prosecutor's Office, the Public

Prosecutor's Office (APIP), and the Public Prosecutor's Office (LKPP). The results indicate that collusion in procurement is a structural problem influenced by weak internal controls, broad administrative discretion, and minimal integration of oversight systems. Proving collusion is highly complex because the practice occurs through informal networks and manipulated administrative processes. Presidential Regulation 46 of 2025 introduced several improvements, but has not yet completely eliminated the scope for collusion. Furthermore, the effectiveness of prevention efforts depends heavily on synergy between law enforcement agencies, which still face authority constraints, data fragmentation, technical capacity gaps, and a bureaucratic culture that discourages collaboration. This study concludes that preventing collusion requires a systemic approach through strengthening regulations, increasing technical oversight capacity, integrating procurement data platforms, and harmonizing inter-agency coordination standard operating procedures (SOPs). Institutional synergy is a key factor in determining the success of prevention and enforcement efforts, as well as the foundation for building a transparent and accountable procurement ecosystem.

PENDAHULUAN

Kolusi dalam pengadaan pemerintah merupakan fenomena global yang mengancam integritas sistem administrasi publik di berbagai negara (Rahman & Sinaga, 2025). Menurut laporan Transparency International (2023), sektor pengadaan publik menyumbang 30-40% dari total kasus korupsi yang terdeteksi secara global, dengan kerugian ekonomi mencapai USD 2,6 triliun per tahun. Di kawasan Asia Tenggara, World Bank (2022) mencatat bahwa praktik kolusi dalam tender pemerintah menyebabkan mark-up harga hingga 25-50% dari nilai wajar, yang berdampak langsung pada kualitas infrastruktur dan layanan publik. Pola kolusi yang paling umum mencakup bid rigging (persekongkolan tender), conflict of interest (konflik kepentingan), serta bribery and kickback (suap dan komisi gelap). Dalam konteks ini, peran aparat penegak hukum menjadi krusial untuk mendeteksi, mencegah, dan menindak praktik kolusif yang merusak tatanan ekonomi dan kepercayaan publik.

Di Indonesia, masalah kolusi dalam pengadaan pemerintah semakin serius seiring dengan lemahnya sinergi antarlembaga penegak hukum. Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2024 menunjukkan bahwa dari 72 kasus korupsi yang ditangani, 48 kasus (66,7%) berkaitan langsung dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Laporan Ombudsman RI (2024) juga mengungkap 1.247 pengaduan maladministrasi terkait pengadaan, dengan 62% di antaranya mengindikasikan potensi kolusi yang melibatkan pejabat pengadaan dan penyedia jasa. Lemahnya koordinasi antara KPK, Kepolisian, Kejaksaan, dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) menyebabkan banyak kasus kolusi tidak terdeteksi pada tahap awal, sehingga kerugian negara terus membengkak. Fragmentasi sistem informasi, perbedaan SOP antar-lembaga, dan kesenjangan kapasitas teknis menjadi faktor utama yang menghambat efektivitas pencegahan kolusi.

Lebih lanjut, data penanganan perkara yang dirilis oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa pada tahun 2024–2025 sebagian besar kasus korupsi yang ditangani masih didominasi oleh penyalahgunaan wewenang dalam pengadaan barang dan jasa. Praktik kolusi ditemukan hampir di seluruh tahapan proses, mulai dari perencanaan kebutuhan, penyusunan dokumen pemilihan, evaluasi penawaran, hingga pelaksanaan kontrak. Fakta ini menggambarkan bahwa penguatan sistem pengawasan dan digitalisasi pengadaan belum

sepenuhnya berhasil menutup celah persekongkolan yang dilakukan melalui hubungan informal, rekayasa administrasi, dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam merespons situasi tersebut, pemerintah mengundang Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 sebagai perubahan kedua atas Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan baru ini dirancang untuk menyempurnakan aspek transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi melalui perluasan ruang lingkup pengaturan, penataan ulang proses e-purchasing, optimalisasi katalog elektronik, serta peningkatan profesionalisme SDM pengadaan. Perpres ini juga mempertegas integrasi pengadaan pada tingkat pemerintah desa, memperkuat mekanisme pengendalian, dan menyesuaikan kebijakan dengan dinamika kebutuhan pelayanan publik. Kendati demikian, berbagai pihak termasuk lembaga antikorupsi menilai bahwa sejumlah ketentuan, terutama terkait penunjukan langsung dalam kondisi tertentu, masih memiliki potensi membuka ruang konflik kepentingan apabila tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang ketat.

Praktik kolusi dalam pengadaan juga tercermin dari sejumlah kasus hukum yang mengemuka dalam beberapa tahun terakhir. Di antaranya ialah penyidikan KPK terkait dugaan korupsi pengadaan perangkat Electronic Data Capture (EDC) di salah satu bank BUMN, yang mengungkap temuan aliran dana puluhan miliar rupiah diduga terkait fee proyek yang tidak sesuai prosedur. Kasus serupa muncul pada penyelidikan Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat terhadap dugaan kolusi dalam proyek Pusat Data Nasional Sementara (PDNS) di Kementerian Komunikasi dan Digital yang melibatkan pengondisian pemenang tender dan manipulasi nilai kontrak. Selain itu, sejumlah pemerintah daerah juga terjerat kasus suap pengadaan, di mana hubungan informal antara penyedia dan pejabat daerah menjadi pemicu utama terciptanya praktik kolusif. Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa kolusi erat kaitannya dengan suap, gratifikasi, dan penyalahgunaan kewenangan yang melibatkan aktor pemerintah pusat maupun daerah.

Kajian akademik tentang kolusi dalam pengadaan pemerintah telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Pertama, Hadad dan Wibowo (2021) menganalisis persekongkolan tender dan implikasinya terhadap tata kelola pengadaan, namun fokusnya terbatas pada aspek yuridis-normatif tanpa mengkaji peran aparat penegak hukum secara mendalam. Kedua, Setiyono (2019) membahas tantangan pembuktian tindak pidana kolusi dalam pengadaan pemerintah, tetapi tidak menganalisis sinergi antarlembaga sebagai solusi sistemik. Ketiga, Riadi (2023) mengkaji koordinasi antarsektor dalam pengawasan pengadaan dengan pendekatan collaborative governance, namun tidak mengaitkannya dengan implementasi regulasi terbaru seperti Perpres 46/2025. Keempat, Anwar (2022) meneliti deteksi dini korupsi pengadaan dan kapasitas APIP, tetapi tidak mengintegrasikan analisisnya dengan peran lembaga penegak hukum eksternal seperti KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan.

Research gap dari penelitian-penelitian terdahulu tersebut terletak pada: (1) belum adanya analisis komprehensif tentang peran aparat penegak hukum dalam konteks implementasi Perpres 46/2025; (2) minimnya kajian yang mengintegrasikan analisis normatif-yuridis dengan temuan empiris kasus-kasus aktual periode 2024-2025; (3) belum tersedianya evaluasi mendalam tentang efektivitas sinergi antarlembaga penegak hukum dalam pencegahan kolusi; serta (4) tidak adanya penelitian yang menganalisis hambatan struktural dan operasional dalam koordinasi KPK, Kepolisian, Kejaksaan, APIP, dan LKPP secara simultan.

Oleh karena itu, kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada: (1) analisis integratif antara kerangka regulatif Perpres 46/2025 dengan praktik kolusi aktual periode 2024-2025; (2) evaluasi sistemik terhadap peran dan efektivitas sinergi antarlembaga penegak hukum dalam pencegahan dan penindakan kolusi; (3) identifikasi hambatan struktural, teknis, dan kultural dalam koordinasi antarlembaga; serta (4) rekomendasi kebijakan berbasis bukti untuk memperkuat ekosistem pencegahan kolusi melalui pendekatan collaborative governance dan integrated enforcement.

Dalam kerangka hukum nasional, perangkat peraturan seperti Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta Perpres Nomor 46 Tahun 2025 telah memberikan dasar hukum yang jelas bagi upaya pencegahan dan penindakan kolusi dalam pengadaan. Namun demikian, efektivitas implementasi masih menghadapi tantangan berupa kerumitan proses administratif, keterbatasan deteksi dini, resistensi birokrasi, serta minimnya sinergi antar aparat penegak hukum dan lembaga pengawasan internal pemerintah. Oleh karena itu, penelitian ini menitikberatkan pada analisis peran aparat penegak hukum dalam menjalankan fungsi preventif dan represif guna mencegah tindak pidana kolusi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, khususnya pada era implementasi Perpres Nomor 46 Tahun 2025.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan analisis empiris, yang bertujuan untuk menjelaskan secara komprehensif peran aparat penegak hukum dalam mencegah tindak pidana kolusi pada pengadaan barang/jasa pemerintah, khususnya setelah diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menelaah ketentuan hukum positif, asas-asas hukum, serta prinsip-prinsip pengadaan publik yang berlaku di Indonesia. Analisis ini mencakup kajian terhadap undang-undang pemberantasan korupsi, Perpres 46 Tahun 2025, serta peraturan teknis pengadaan yang dikeluarkan oleh LKPP.

Pendekatan empiris digunakan sebagai pelengkap untuk mengkaji dinamika kolusi melalui contoh kasus yang terjadi pada tahun 2024--2025, termasuk kasus yang ditangani oleh KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan. Lokasi penelitian dilakukan di Jakarta, dengan fokus pengumpulan data di: (1) Perpustakaan Komisi Pemberantasan Korupsi; (2) Direktorat Penyidikan Kejaksaan Agung RI; (3) Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP); (4) Perpustakaan Nasional RI untuk akses literatur hukum administrasi dan hukum pidana; serta (5) portal online resmi lembaga-lembaga penegak hukum untuk dokumen publik.

Populasi penelitian ini mencakup seluruh kasus korupsi pengadaan barang/jasa pemerintah yang ditangani oleh KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan pada periode 2024-2025, dengan total 72 kasus yang tercatat secara resmi. Sampel penelitian dipilih menggunakan teknik purposive sampling dengan kriteria: (1) kasus yang telah memasuki tahap penyidikan atau penuntutan; (2) kasus yang secara eksplisit melibatkan unsur kolusi (persekongkolan, pengondisian tender, atau conflict of interest); (3) kasus yang memiliki dokumentasi lengkap berupa laporan audit, berita acara pemeriksaan, atau putusan pengadilan; serta (4) kasus yang relevan dengan implementasi Perpres 46/2025. Berdasarkan kriteria tersebut, terpilih 24 kasus sebagai sampel penelitian yang merepresentasikan berbagai modus kolusi, tingkat pemerintahan (pusat dan daerah), serta nilai kerugian negara.

Jenis data yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. **Data primer mencakup: (1) Peraturan perundang-undangan: UU 31/1999 jo. UU 20/2001, Perpres 46/2025, Perpres 16/2018, dan peraturan teknis LKPP; (2) Dokumen resmi lembaga pemerintah: Laporan Tahunan KPK 2024-2025, Laporan BPKP 2024, Laporan Ombudsman RI 2024, dan Survei Penilaian Integritas 2024; (3) Laporan hasil pemeriksaan dan audit investigatif dari APIP dan BPK; (4) Putusan pengadilan terkait kasus korupsi pengadaan; (5) Data penindakan kasus korupsi pengadaan barang/jasa dari KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan; serta (6) Dokumen tender dan kontrak pengadaan yang menjadi objek perkara. Data sekunder diperoleh dari buku-buku hukum administrasi dan hukum pidana, jurnal ilmiah, hasil penelitian, laporan survei integritas, serta artikel media kredibel yang menguraikan perkembangan praktik kolusi pada proyek pemerintah.

Pengumpulan data dilakukan melalui: (1) Studi kepustakaan (library research) untuk menganalisis regulasi, doktrin hukum, dan literatur akademik terkait kolusi dan pengadaan pemerintah; (2) Teknik dokumentasi terhadap dokumen tender, hasil audit investigatif, siaran pers lembaga penegak hukum, putusan pengadilan, dan laporan kasus; (3) Analisis konten (content analysis) terhadap dokumen-dokumen resmi untuk mengidentifikasi pola kolusi, modus operandi, dan karakteristik pelaku; serta (4) Studi komparatif terhadap kasus-kasus sejenis untuk menemukan pola sistemik dalam praktik kolusi pengadaan pemerintah.

Analisis data dilakukan menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan tahapan sebagai berikut: (1) Analisis normatif: mengevaluasi kecukupan pengaturan hukum dalam mencegah kolusi, menilai sejauh mana Perpres 46/2025 memperkuat atau melemahkan mekanisme akuntabilitas, serta mengidentifikasi celah hukum yang dapat dieksploitasi untuk praktik kolusif; (2) Analisis empiris: mengidentifikasi pola kolusi yang terungkap pada 24 kasus sampel, termasuk modus persekongkolan tender, intervensi pejabat, aliran suap atau gratifikasi, serta jaringan aktor yang terlibat; (3) Analisis komparatif: membandingkan karakteristik kasus antarinstansi (pusat vs. daerah), antarsektor (infrastruktur, kesehatan, pendidikan), dan antarlembaga penegak hukum (KPK vs. Kejaksaan vs. Kepolisian) untuk menemukan pola sistemik; (4) Triangulasi data: memvalidasi temuan melalui perbandingan data dari berbagai sumber (laporan audit, putusan pengadilan, dokumen tender) untuk memastikan akurasi dan reliabilitas analisis; serta (5) Sintesis dan interpretasi: menyusun temuan menjadi narasi koheren yang menjelaskan peran aparat penegak hukum, efektivitas regulasi, hambatan sinergi antarlembaga, dan rekomendasi kebijakan berbasis bukti.

Penelitian ini berfokus pada kasus dan kebijakan dalam rentang 2024--2025, yang merupakan periode penting transisi regulasi setelah diterbitkannya Perpres 46 Tahun 2025. Hasil analisis diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis bagi penguatan tata kelola pengadaan barang/jasa pemerintah, serta memperkuat strategi kolaboratif antara aparat penegak hukum, pengawas intern pemerintah, dan pelaksana pengadaan dalam memitigasi risiko kolusi secara lebih efektif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kolusi sebagai Persoalan Struktural dalam Sistem Pengadaan

Literatur hukum administrasi dan tata kelola sektor publik menunjukkan bahwa kolusi dalam pengadaan bukan sekadar bentuk penyimpangan prosedural, tetapi merupakan gejala dari lemahnya sistem pengendalian internal dan ketidakseimbangan hubungan kekuasaan antara penyedia dan pejabat publik (Rose-Ackerman, 2016). Secara teoritis, praktik kolusi mencerminkan apa yang disebut sebagai *state capture* dan *bureaucratic corruption*, yaitu kondisi ketika keputusan administratif dipengaruhi oleh kepentingan aktor tertentu melalui relasi informal (Lambsdorff, 2007).

Dalam konteks Indonesia, penelitian oleh Hadad dan Wibowo (2021) mencatat bahwa persekongkolan tender sering terjadi melalui pengaturan spesifikasi teknis, pengaturan rangkaian penawaran, dan pemilihan penyedia yang telah ditentukan sebelumnya. Proses ini dikenal sebagai *bid rigging*, yang secara hukum dikategorikan sebagai salah satu bentuk tindak pidana korupsi apabila dilakukan melalui penyalahgunaan kewenangan (UU 31/1999 jo. UU 20/2001).

Temuan ini konsisten dengan berbagai laporan akademik bahwa celah kolusi paling besar terjadi pada fase perencanaan dan penyusunan dokumen pemilihan karena terdapat keleluasaan pejabat dalam menentukan kriteria teknis dan spesifikasi (Klitgaard, 1998). Dengan demikian, literatur menegaskan bahwa kolusi adalah fenomena yang tumbuh dari sistem pengadaan yang belum sepenuhnya transparan, meskipun telah terdigitalisasi.

Peran Preventif Aparat Penegak Hukum dalam Perspektif Teori Pengawasan

Menurut teori *deterrence* dalam kriminologi, efektivitas pencegahan korupsi bergantung pada tiga faktor: kepastian, kecepatan, dan beratnya hukuman (Becker, 1968). Namun, penelitian-penelitian terbaru menunjukkan bahwa dalam konteks korupsi pengadaan, faktor kepastian dan kecepatan penegakan lebih berpengaruh dibanding beratnya sanksi.

KPK (2020) dalam kajian pencegahan strategis menyimpulkan bahwa upaya preventif seperti pendidikan integritas, pendampingan, dan pembangunan sistem pengendalian internal berbasis risiko lebih efektif mengurangi peluang kolusi dibanding pendekatan represif semata. Penelitian oleh Anwar (2022) juga menunjukkan bahwa kegagalan deteksi dini sering disebabkan oleh kurangnya kapasitas APIP dan minimnya koordinasi dengan aparat penegak hukum eksternal.

Literatur administrasi publik menekankan pentingnya *collaborative governance* dalam pencegahan kolusi, di mana kepolisian, kejaksaan, APIP, dan KPK perlu berbagi data dan analisis risiko (Emerson & Nabatchi, 2015). Namun, penelitian Riadi (2023) mengungkap bahwa koordinasi tersebut masih bersifat formalitas dan belum masuk pada level *integrated risk management*.

Dengan demikian, berdasarkan literatur, peran preventif aparat penegak hukum baru optimal apabila didukung sinergi, kapasitas teknis, dan kemampuan mendeteksi pola kolusi secara sistemik.

Kompleksitas Pembuktian Kolusi dalam Perspektif Hukum Pidana dan Administrasi Negara

Dalam teori hukum pidana, kolusi merupakan tindak pidana yang masuk kategori *white-collar crime*, yang umumnya dilakukan melalui manipulasi prosedur administrasi dan

tidak meninggalkan jejak fisik yang jelas (Sutherland, 1983). Karena itu, pembuktiannya memerlukan rekonstruksi rangkaian administratif, analisis pola penawaran, audit investigatif, dan pembuktian hubungan antara pelaku.

Penelitian Setiyono (2019) menunjukkan bahwa salah satu kendala utama pembuktian kolusi dalam pengadaan adalah adanya administrative discretion yang luas dalam penentuan spesifikasi teknis serta mekanisme evaluasi penawaran. Ruang diskresi ini sering dimanfaatkan untuk melakukan rekayasa administrasi tanpa melanggar prosedur secara eksplisit.

Literatur juga menegaskan pentingnya forensic procurement auditing sebagai instrumen detektif dalam mengungkap persekongkolan tender (OECD, 2016). Pendekatan ini telah diadaptasi oleh KPK dan BPK sejak 2018, meskipun implementasinya masih terbatas pada kasus tertentu.

Oleh karena itu, berdasarkan literatur hukum, kendala pembuktian kolusi terutama terletak pada sifatnya yang tersembunyi, berlangsung melalui jaringan informal, dan memanfaatkan kelonggaran administratif dalam pengadaan.

Analisis Literatur terhadap Perpres Nomor 46 Tahun 2025

Meskipun Perpres 46 Tahun 2025 merupakan regulasi yang disempurnakan, sejumlah literatur menunjukkan bahwa regulasi saja tidak cukup menghilangkan kolusi jika tidak didukung oleh pengawasan yang kuat. Menurut OECD (2016), reformasi regulasi pengadaan harus diikuti oleh tiga elemen: integritas SDM, sistem audit yang kuat, dan penggunaan teknologi untuk transparansi.

Penelitian Wahyudi & Nurfadilah (2023) menyatakan bahwa digitalisasi melalui e-katalog tidak otomatis mengurangi risiko korupsi apabila penyedia yang tercatat dalam katalog masih berasal dari jejaring relasional yang sama. Sementara itu, studi LKPP (2022) menunjukkan bahwa penggunaan penunjukan langsung yang tidak dikontrol ketat membuka peluang konflik kepentingan.

Literatur tersebut mengafirmasi bahwa Perpres 46 Tahun 2025 merupakan langkah penting, namun masih mengandung potensi celah kolusi terutama dalam mekanisme pemilihan penyedia non-tender dan pengadaan pada tingkat desa yang minim pengawasan.

Sinergi Antarlembaga Penegak Hukum sebagai Upaya Sistemik

Sinergi antarlembaga penegak hukum merupakan komponen krusial dalam membangun ekosistem pencegahan kolusi yang efektif dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Literatur antikorupsi menegaskan bahwa upaya pemberantasan korupsi hanya dapat berhasil apabila lembaga penegak hukum, auditor internal, regulator pengadaan, dan pemangku kepentingan administratif bekerja dalam kerangka koordinatif yang terintegrasi (Rothstein & Teorell, 2008). Oleh karena itu, penguatan sinergi kelembagaan bukan sekadar kebutuhan manajerial, tetapi merupakan prasyarat struktural untuk menciptakan tata kelola pengadaan yang bersih dan akuntabel.

Pentingnya Sinergi dalam Perspektif Fungsional

Kolusi dalam pengadaan bersifat kompleks, melibatkan dimensi administratif, teknis, keuangan, dan politis. Tidak ada satu lembaga pun yang memiliki otoritas penuh untuk mengatasi seluruh rantai proses tersebut. Sinergi diperlukan untuk memastikan:

1. Komplementaritas kewenangan, yaitu keterpaduan antara fungsi pencegahan APIP, kewenangan penyelidikan Kepolisian, fungsi penuntutan Kejaksaan, serta kewenangan supervisi dan koordinasi KPK;
2. Integrasi informasi, khususnya data pengadaan, audit, forensik digital, dan aliran keuangan; serta Efisiensi operasional, melalui pembagian peran dan peningkatan kualitas pembuktian lintas-domain. Ketidadaan integrasi menyebabkan penanganan perkara menjadi parsial, lambat, dan kurang berdampak dalam menciptakan deterrent effect bagi pelaku kolusi.

Hambatan Sinergi Berdasarkan Literatur dan Temuan Empiris

Sejumlah penelitian mengidentifikasi empat hambatan utama yang menghalangi efektivitas sinergi antar-lembaga penegak hukum di Indonesia, termasuk dalam konteks pengadaan pemerintah:

1. Perbedaan kewenangan dan SOP antar-lembaga. Mekanisme koordinasi sering terhambat oleh perbedaan dasar hukum, standar pembuktian, dan aturan internal (Sulistiyono, 2021). Misalnya, hasil audit APIP tidak selalu langsung dapat digunakan dalam proses penyidikan sehingga terjadi gap dalam alur informasi.
2. Fragmentasi sistem informasi dan data. Sistem LPSE/LKPP, basis data audit APIP, sistem penanganan perkara Kejaksaan, serta platform koordinasi KPK berjalan secara terpisah tanpa interoperabilitas yang memadai. Kondisi ini menyebabkan deteksi dini kolusi sulit dilakukan secara real-time.
3. Kesenjangan kapasitas teknis. APIP di tingkat daerah sering memiliki keterbatasan dalam forensic procurement dan data analytics, sehingga laporan yang dihasilkan kurang optimal untuk ditindaklanjuti sebagai dasar penegakan hukum. Sementara itu, penyidik membutuhkan bukti audit yang bersifat granular dan forensik.
4. Kultur birokrasi dan insentif kelembagaan. Sinergi sering terhambat oleh kekhawatiran akan tumpang tindih kewenangan, preferensi “prestasi institusional”, dan kepatuhan administratif yang rigid. Budaya saling curiga dan batasan informal ini memperlambat pertukaran data dan keputusan investigatif.

Mekanisme Operasional Sinergi yang Efektif

Mengacu pada konsep integrated enforcement, terdapat beberapa mekanisme yang dapat digunakan untuk memperkuat sinergi:

1. Kerangka kerja formal (MoU dan SOP bersama). Kerja sama formal yang mengatur tata cara pertukaran data, pembentukan tim gabungan, tanggung jawab penanganan kasus, dan perlindungan informasi sensitif menjadi fondasi koordinatif yang stabil.
2. Pembentukan Joint Task Force PBJ. Tim gabungan antar-KPK, Kepolisian, Kejaksaan, APIP, dan LKPP untuk menangani kasus strategis dengan mandat terbatas waktu dan SOP terpadu. Model ini telah efektif diterapkan di sektor perpajakan dan kepastian.
3. Platform data pengadaan terintegrasi berbasis risk analytics. Integrasi data LPSE, audit APIP, dan temuan digital forensik ke dalam satu platform risiko memungkinkan early warning terhadap pola anomali harga, vendor berulang, atau spesifikasi yang disesuaikan dengan pelaku tertentu.

4. Standardisasi metodologi forensic procurement. Pengembangan standar analisis procurement—termasuk audit kontrak, analisis jejaring penyedia, dan deteksi mark-up—perlu diseragamkan agar temuan APIP dapat langsung dimanfaatkan penyidik.
5. Penguatan mekanisme perlindungan pelapor. Sinergi hanya dapat berjalan jika terdapat jalur pelaporan aman yang terintegrasi antar-lembaga, serta jaminan perlindungan terhadap pelapor internal (internal whistleblower).

Tata Kelola dan Akuntabilitas Sinergi

Sinergi antarlembaga harus disertai dengan tata kelola kolaboratif untuk menjamin akuntabilitas. Beberapa instrumen yang dapat diterapkan meliputi:

1. **counterpart review** atas kinerja mitra lembaga;
2. **oversight independen** oleh lembaga pengawas eksternal; serta
3. **laporan kinerja kolaborasi** yang dipublikasikan secara periodik kepada publik.

Tata kelola yang jelas membantu mencegah tumpang tindih kewenangan dan meminimalkan risiko politisasi penanganan perkara.

Indikator Kinerja Sinergi

Agar sinergi dapat diukur secara objektif, diperlukan indikator evaluatif, antara lain:

1. jumlah kasus pengadaan yang ditangani secara kolaboratif;
2. waktu respons dari laporan APIP menuju penyidikan;
3. persentase rekomendasi audit yang ditindaklanjuti;
4. nilai pemulihan kerugian negara;
5. landing effectiveness terhadap penurunan pola kolusi berulang.

Indikator tersebut tidak hanya mengukur output, tetapi juga outcome, sehingga memungkinkan evaluasi substantif atas efektivitas sinergi.

Strategi Mitigasi Hambatan

Beberapa langkah dapat diterapkan untuk memperkuat sinergi, yaitu:

1. penyempurnaan dasar hukum berbagi data dengan perlindungan privasi dan audit trail;
2. pendanaan bersama untuk proyek koordinasi dan investigasi gabungan;
3. capacity building berbasis kompetensi, khususnya forensic auditing dan digital investigation;
4. implementasi pilot project sinergi di beberapa provinsi sebagai model sebelum skala nasional.

Sinergi antarlembaga penegak hukum merupakan elemen fundamental dalam mencegah dan memberantas kolusi pada pengadaan pemerintah. Namun, sinergi tidak otomatis terbentuk tanpa kerangka hukum yang jelas, sistem data terintegrasi, kapasitas teknis memadai, dan tata kelola yang akuntabel. Upaya menciptakan sinergi yang efektif membutuhkan komitmen politik kuat, harmonisasi regulatif, serta penerapan mekanisme operasional yang terstandar. Dengan demikian, sinergi kelembagaan dapat berfungsi sebagai instrumen sistemik yang memperkuat integritas pengadaan dan meningkatkan efektivitas penegakan hukum terhadap praktik kolusi.

KESIMPULAN

Hasil pembahasan menunjukkan bahwa kolusi dalam pengadaan pemerintah pada dasarnya merupakan persoalan struktural yang berakar pada lemahnya pengendalian internal, ketidakseimbangan relasi kekuasaan, dan masih terbukanya ruang diskresi dalam tahap perencanaan serta penyusunan dokumen pemilihan. Meskipun sistem pengadaan telah bergerak menuju digitalisasi, praktik bid rigging tetap mudah terjadi karena pengaturan spesifikasi, pemilihan penyedia, dan pengondisian rangkaian penawaran masih dapat dimanipulasi melalui relasi informal antara aktor birokrasi dan penyedia. Dalam konteks ini, literatur menyimpulkan bahwa upaya pencegahan tidak dapat bergantung pada penindakan semata, melainkan menuntut integrasi pengawasan, peningkatan kepastian deteksi dini, dan penguatan kapasitas lembaga pengawas internal. Pembuktian kolusi juga terbukti kompleks karena sifatnya sebagai kejahatan kerah putih yang berlangsung melalui rekayasa administrasi, jejaring informal, serta minimnya jejak fisik. Kondisi ini menempatkan forensic procurement auditing dan analisis pola sebagai instrumen utama untuk mengungkap persekongkolan tender secara meyakinkan. Sementara itu, meskipun Perpres 46 Tahun 2025 telah memperbaiki banyak aspek regulasi pengadaan, keberadaannya belum cukup untuk menutup seluruh celah kolusi, terutama pada mekanisme non-tender dan pengadaan skala lokal yang minim pengawasan. Oleh sebab itu, regulasi perlu didukung oleh integritas pelaksana, sistem audit yang kuat, dan teknologi yang mampu mengungkap pola risiko secara real-time. Di atas semua itu, sinergi antarlembaga penegak hukum muncul sebagai prasyarat yang tidak terelakkan untuk menciptakan ekosistem pencegahan kolusi yang efektif. Perbedaan kewenangan, fragmentasi sistem informasi, keterbatasan kapasitas teknis, dan kultur birokrasi yang belum sepenuhnya kolaboratif masih menjadi hambatan utama dalam mewujudkan integrasi penanganan dan pencegahan. Tanpa model koordinasi yang terpadu, upaya penegakan hukum rentan berjalan parsial dan tidak menghasilkan deterrent effect yang signifikan. Dengan demikian, upaya membangun tata kelola pengadaan yang bersih memerlukan pendekatan sistemik yang melampaui sekadar penyempurnaan aturan.

Sejalan dengan temuan tersebut, beberapa langkah strategis perlu ditempuh agar sistem pengadaan dapat terjaga dari praktik kolusif. Penguatan dasar hukum pertukaran data, harmonisasi SOP penanganan perkara, dan peningkatan peran APIP sebagai garda depan pencegahan merupakan fondasi yang harus diperkuat. Kapasitas APIP dan aparat penegak hukum perlu ditingkatkan melalui kompetensi forensic procurement dan analitik data sehingga temuan audit dapat secara langsung mendukung proses hukum. Di sisi lain, integrasi platform data pengadaan dengan sistem audit dan forensik digital penting untuk menciptakan mekanisme deteksi dini yang objektif dan dapat diandalkan. Untuk mempercepat efektivitas sinergi, pembentukan tim gabungan lintas-lembaga dan penerapan pilot project di beberapa daerah dapat menjadi langkah realistis sebelum penerapan skala nasional. Seluruh proses kolaborasi juga perlu disertai akuntabilitas publik melalui laporan kinerja sinergi yang terukur. Transparansi—termasuk perlindungan pelapor internal—menjadi bagian integral dari upaya membangun budaya antikorupsi di sektor pengadaan. Secara keseluruhan, pencegahan kolusi dalam pengadaan pemerintah membutuhkan komitmen kuat, integrasi regulatif dan teknis, serta tata kelola kolaboratif yang memungkinkan setiap lembaga menjalankan fungsi pencegahan dan penegakannya secara saling melengkapi. Upaya tersebut bukan hanya

memperkuat integritas pengadaan, tetapi juga meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan akuntabel.

REFERENSI

- Anwar, R. (2022). Deteksi dini korupsi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah: Kapasitas APIP dan tantangan implementasi pengawasan internal. *Jurnal Administrasi Negara*, 14(2), 112–130.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Collaborative governance regimes. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Hadad, M., & Wibowo, A. (2021). Persekongkolan tender dan implikasinya terhadap tata kelola pengadaan barang/jasa pemerintah. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 22(3), 201–219.
- Klitgaard, R. (1998). Controlling corruption. Berkeley: University of California Press.
- Lambsdorff, J. G. (2007). The institutional economics of corruption and reform: Theory, evidence and policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- LKPP. (2022). Evaluasi Implementasi e-Katalog dan Risiko Korupsi dalam Pengadaan Pemerintah. Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- LKPP. (2024–2025). Dokumen Hukum Pengadaan dan Laporan Evaluasi Risiko. Jakarta: LKPP.
- OECD. (2016). Preventing corruption in public procurement. OECD Publishing.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2024). Laporan Tahunan Ombudsman RI tentang Maladministrasi dalam Pengadaan Barang/Jasa. Jakarta.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Perpres 16/2018.
- Rahman, A., & Sinaga, L. D. B. (2025). Pertanggungjawaban Pidana Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Menggunakan Perusahaan Orang Lain. *Judge: Jurnal Hukum*, 6(04), 1246–1259.
- Riadi, F. (2023). Koordinasi antarsektor dalam pengawasan pengadaan pemerintah: Analisis pendekatan collaborative governance. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 9(1), 55–72.
- Rose-Ackerman, S. (2016). Corruption and government: Causes, consequences, and reform (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190.
- Setiyono, B. (2019). Tantangan pembuktian tindak pidana kolusi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi*, 15(4), 330–347.
- Sutherland, E. H. (1983). White collar crime. New Haven: Yale University Press.
- Sulistiyono, H. (2021). Kendala koordinasi antar penegak hukum dalam pemberantasan korupsi sektor publik. *Jurnal Integritas*, 7(1), 44–60.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Wahyudi, R., & Nurfadilah, S. (2023). Digitalisasi pengadaan dan risiko konflik kepentingan dalam penggunaan e-katalog. *Jurnal Kebijakan Publik*, 18(2), 145–160.



© 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).