

KEGAGALAN FUNGSI PPK DAN KONSULTAN PENGAWAS SEBAGAI CELAH KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Mikail Abel Pratama¹, Anastasya Olivia Napitupulu², Jihaan Amalia³,
Raja Siti Jalilah Nafisah⁴

¹ Law Firm, DRS, Indonesia, Email: abelprtm25@gmail.com

² Fakultas Hukum, Universitas Riau, Indonesia, Email: anastasya.olivia2279@student.unri.ac.id

³ Fakultas Hukum, Universitas Riau, Indonesia, Email: jihaan.amalia4099@student.unri.ac.id

⁴ Fakultas Hukum, Universitas Riau, Indonesia, Email: raja.siti3782@student.unri.ac.id

Abstrak

Artikel ini mengkaji dimensi struktural korupsi dalam proyek konstruksi infrastruktur publik, dengan fokus pada bagaimana kegagalan mekanisme pengawasan negara memungkinkan terjadinya kerugian keuangan negara secara sistematis. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kasus dan pendekatan perundang-undangan, artikel ini menganalisis pertanggungjawaban pidana terdakwa utama sekaligus aktor-aktor struktural yang terlibat dalam pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Sagu-Sagu Lukit Tahap V. Temuan menunjukkan bahwa korupsi dalam perkara ini beroperasi melalui tiga lapisan rekayasa: pemalsuan dokumen tender melalui skema pinjam bendera perusahaan, pengambilalihan kendali keuangan proyek melalui akta notaris yang disalahgunakan, serta pemalsuan sistematis laporan progres fisik yang menghasilkan delapan kali pencairan dana senilai sekitar 19,3 miliar rupiah padahal realisasi fisik nyata di lapangan hanya mencapai 31,68 persen, dengan total kerugian keuangan negara sebesar 12,59 miliar rupiah berdasarkan hasil audit. Pengadilan secara tepat mengkualifikasikan perbuatan terdakwa sebagai penyalahgunaan kewenangan, bukan sekadar perbuatan melawan hukum secara umum, mencerminkan pembacaan bahwa pencairan dana tidak mungkin terjadi tanpa penyelewengan kewenangan jabatan oleh PPK dan konsultan pengawas. Artikel ini berargumen bahwa penuntutan individual terhadap pelaksana utama tanpa kerangka akuntabilitas yang mengaitkan seluruh berkas perkara secara eksplisit berisiko menghasilkan pemidanaan yang tidak proporsional dan tidak mencerminkan gradasi peran serta keuntungan yang diperoleh masing-masing pelaku. Reformasi mekanisme verifikasi fisik yang independen dan analisis lintas berkas dalam penuntutan yang menggunakan mekanisme splitsing diperlukan untuk memastikan akuntabilitas yang proporsional dalam perkara korupsi pengadaan publik.

Kata Kunci: Korupsi Konstruksi, Progres Fiktif, Penyertaan Pidana

Abstract

This article examines the structural dimensions of corruption in a public infrastructure construction project, focusing on how the failure of state oversight mechanisms enabled systematic financial losses to the state. Using a normative legal research

Article History

Received: September 2026

Reviewed: September 2026

Published: September 2026

Copyright : Author
Publish by : CAUSA



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

method with a case approach and statutory approach, this article analyzes the criminal liability of the principal defendant and the structural actors involved in the construction of the Sagu-Sagu Lukit Ferry Port Phase V. The findings reveal that corruption in this case operated through three layers of manipulation: fraudulent tender documents through a company name-lending scheme, unauthorized takeover of project financial control through a misused notarial deed, and systematic falsification of physical progress reports that resulted in eight disbursements totaling approximately 19.3 billion rupiah against an actual physical completion rate of only 31.68 percent, with total state financial losses of 12.59 billion rupiah as audited by the state financial oversight body. The court correctly qualified the defendant's conduct under the abuse of authority provision rather than the general unlawfulness provision, reflecting a reading that disbursements could not have occurred without the active misuse of authority by the Commitment Making Officer and supervisory consultant. This article argues that individual prosecution of the primary contractor without an integrated accountability framework across separately filed cases risks producing disproportionate sentencing that fails to reflect each actor's actual role and benefit derived from the crime. Reform of independent physical verification mechanisms and explicit cross-case analysis in split prosecutions are necessary to ensure proportional accountability in public procurement corruption cases.

Keywords: Construction Corruption, Fictitious Progress Report, Criminal Participation

PENDAHULUAN

Korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa pemerintah telah lama menjadi titik paling rawan dalam tata kelola keuangan negara di Indonesia. Pola yang terjadi mengalami pergeseran; modus operandi tidak lagi sebatas suap sederhana antara pelaksana proyek dan pejabat pemberi izin, melainkan berkembang menjadi rekayasa administratif berlapis yang melibatkan dokumen tender, struktur kepemilikan perusahaan, hingga laporan kemajuan fisik pekerjaan.¹ Korupsi dalam konteks ini tidak hanya menimbulkan kerugian finansial bagi negara, tetapi juga merusak moralitas dan tatanan hukum secara lebih luas.² Penyebab utamanya adalah penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi atau kelompok, yang diperparah oleh lemahnya integritas moral dan kurangnya penegakan hukum yang adil serta konsisten.³

Proyek konstruksi infrastruktur menjadi medan yang paling subur bagi pola tersebut. Nilai kontrak yang besar, durasi pengerjaan yang panjang, serta sistem pembayaran bertahap berdasarkan capaian fisik di lapangan membuka ruang manipulasi yang luas, terutama ketika verifikasi atas capaian tersebut sepenuhnya bergantung pada kejujuran dan ketelitian Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) serta konsultan pengawas yang ditunjuk. Sektor pengadaan barang dan jasa pemerintah memang sangat rentan terhadap penyimpangan, dan korupsi yang terjadi di dalamnya kerap melibatkan banyak pihak yang bekerja sama secara terstruktur.⁴ Pada titik

¹ Yogi Prasetyono, Zaenal Arifin, Kukuh Sudarmanto, dan Kadi Sukarna, "Implementasi Pemidanaan Pelaku Penyertaan (Deelneming) Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 651.

² Syifa Azzahra, Irsyad Aleksa Zulkarnain, dan Nazwan Aulia, "Analisis UU Tipikor dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia," *QOSIM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora* 3, no. 2 (2025): 836.

³ Azzahra, Zulkarnain, dan Aulia, "Analisis UU Tipikor," 840.

⁴ Prasetyono, Arifin, Sudarmanto, dan Sukarna, "Implementasi Pemidanaan Pelaku Penyertaan," 651.

inilah letak kerentanan yang sesungguhnya: sistem pengadaan publik menempatkan kepercayaan yang sangat besar pada dua pihak ini, tanpa mekanisme verifikasi independen yang memadai sebagai penyeimbang.

Salah satu modus operandi yang semakin marak dalam korupsi modern adalah penggunaan korporasi sebagai sarana, subjek, maupun objek tindak pidana.⁵ Dalam konteks pengadaan konstruksi, hal ini kerap berwujud mekanisme pinjam bendera perusahaan, yakni penggunaan badan hukum milik pihak lain untuk memenangkan tender, yang kemudian diikuti pengambilalihan kendali operasional dan keuangan proyek oleh pihak yang sesungguhnya. Praktik ini menempatkan negara pada posisi yang sangat dirugikan karena seluruh prosedur formal tampak terpenuhi di atas kertas, sementara pelaksanaan di lapangan berjalan di bawah kendali pihak yang tidak sah.

Perkara pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Sagu-Sagu Lukit Tahap V menunjukkan secara terang bagaimana kerentanan tersebut dieksploitasi secara sistematis. Terdakwa, Marimbun Rubentus Napitupulu, membangun kendali penuh atas proyek senilai lebih dari 19 miliar rupiah bukan melalui jalur kontraktual yang sah, tetapi melalui peminjaman bendera dua perusahaan dari luar daerah, pemalsuan tanda tangan direktur untuk keperluan tender, dan pembuatan akta notaris yang mengalihkan kendali rekening proyek ke tangannya sendiri. Setelah kendali tersebut diperoleh, pencairan dana negara dilakukan delapan kali berdasarkan laporan progres yang disusun bersama pengawas lapangan dan disahkan oleh Direktur Konsultan Pengawas, dengan klaim capaian akhir sebesar 80,824 persen. Audit fisik yang dilakukan tim ahli Politeknik Negeri Medan kemudian mengungkap bahwa realisasi nyata di lapangan hanya 31,68 persen, sebuah selisih yang tidak mungkin lolos tanpa persetujuan aktif dari pihak yang berwenang melakukan verifikasi.⁶ Akibat manipulasi sistematis tersebut, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi Riau mencatat kerugian keuangan negara total sebesar Rp12.598.695.661,03.⁷

Fakta bahwa PPK dan Direktur Konsultan Pengawas kini turut diproses secara pidana dalam berkas perkara terpisah memperlihatkan bahwa keterlibatan keduanya bukan sekadar kelalaian administratif, melainkan bagian dari rangkaian tindak pidana yang disengaja. Dalam perspektif hukum pidana, kondisi ini membuka ruang analisis penyertaan (*deelneming*), yakni keadaan di mana lebih dari satu orang mengambil bagian untuk mewujudkan suatu tindak pidana bersama-sama.⁸ Seseorang dikualifikasikan sebagai pihak yang turut serta melakukan (*medepleger*) apabila terdapat kesadaran untuk bekerja sama (*bewuste samenwerking*) dan pelaksanaan fisik bersama yang nyata.⁹ Persoalannya, putusan terhadap terdakwa utama berdiri sendiri, sementara proses terhadap PPK dan konsultan pengawas berjalan pada jalur dan waktu yang berbeda melalui mekanisme pemisahan berkas perkara (*splitsing*), tanpa keterkaitan pertanggungjawaban yang ditegaskan secara eksplisit dalam satu kerangka analisis yang sama.¹⁰

Kajian akademik mengenai korupsi konstruksi di Indonesia selama ini cenderung berhenti pada dua hal: pembuktian unsur kerugian negara secara kuantitatif, atau pembahasan modus pinjam bendera sebagai bentuk persekongkolan tender. Pembahasan mengenai bagaimana kegagalan fungsi PPK dan konsultan pengawas dapat dibaca sebagai bagian dari konstruksi delik penyertaan, bukan sekadar pelanggaran administratif yang diproses belakangan, masih jarang

⁵ Nikmah Rosidah dan Mashuril Anwar, *Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi dengan Subjek Hukum Korporasi* (Yogyakarta: Suluh Media, 2021), 37.

⁶ Tim Ahli Fisik Politeknik Negeri Medan, *Laporan Pemeriksaan Ahli Fisik/Hasil Pemeriksaan Lapangan*, Nomor Dokumen: 01/LHP Rev-TS/VI/2025 (Medan: Politeknik Negeri Medan, 2 Juni 2025).

⁷ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Riau, *Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi pada Pekerjaan Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Sagu-Sagu Lukit Tahap V pada Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Riau Tahun Anggaran 2022-2023 (MYC)*, Nomor Dokumen: PE.03.03/SR/SP-656/PW04/5/2025 (Pekanbaru: BPKP Perwakilan Provinsi Riau, 30 Juni 2025).

⁸ Amalia Syauket dan Dwi Seno Wijanarko, *Buku Ajar Tindak Pidana Korupsi* (t.t.: t.p., 2024), 19.

⁹ Prasentiono, Arifin, Sudarmanto, dan Sukarna, "Implementasi Pidanaan Pelaku Penyertaan," 657.

¹⁰ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami untuk Membasmi: Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006), 87.

ditemukan secara komprehensif. Padahal, justru pada titik inilah letak akar masalah yang berulang dari satu perkara korupsi konstruksi ke perkara lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini mengajukan dua pertanyaan penelitian. Pertama, bagaimana modus operandi dalam perkara Pelabuhan Penyeberangan Sagu-Sagu Lukit Tahap V memenuhi unsur penyalahgunaan kewenangan yang merugikan keuangan negara sebagaimana didakwakan dalam dakwaan subsidiar. Kedua, bagaimana kegagalan fungsi PPK dan konsultan pengawas dalam perkara ini dapat dikonstruksikan sebagai bentuk penyertaan dalam tindak pidana, dan apakah mekanisme splitsing yang diterapkan cukup untuk menjamin akuntabilitas yang setara antara terdakwa utama dengan pihak-pihak yang menyetujui setiap pencairan dana.

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kasus dan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum primer berupa dokumen putusan pengadilan dianalisis untuk menemukan pola hubungan antara peran masing-masing pihak dengan unsur-unsur pidana yang didakwakan, sementara bahan hukum sekunder berupa literatur hukum pidana korupsi dan regulasi pengadaan barang dan jasa digunakan untuk membangun kerangka analisis normatif. Penalaran yang digunakan bersifat deduktif, dari norma menuju fakta yang terungkap dalam putusan.

Argumen utama artikel ini adalah bahwa korupsi dalam perkara ini tidak dapat dipahami sebagai tindakan satu orang yang menyimpang dari sistem yang berjalan baik, melainkan sebagai hasil dari sistem yang sejak awal membuka ruang bagi penyimpangan tersebut, dengan PPK dan konsultan pengawas sebagai dua simpul yang seharusnya menjadi penjaga gerbang, tetapi justru menjadi bagian dari jalur yang dilewati. Argumen ini dikembangkan melalui tiga bagian pembahasan: analisis modus operandi secara rinci, telaah yuridis unsur penyalahgunaan kewenangan dan kerugian negara, serta konstruksi pertanggungjawaban pidana berlapis melalui kerangka penyertaan dan mekanisme splitsing.

MODUS OPERANDI TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGADAAN PROYEK KONSTRUKSI PUBLIK

Tindak pidana korupsi dalam proyek konstruksi pemerintah pada umumnya tidak terjadi secara spontan, melainkan direncanakan secara sistematis melalui serangkaian rekayasa administratif yang saling menopang. Dalam perkara ini, modus operandi terdakwa dapat diurai menjadi tiga lapisan yang beroperasi secara berurutan: persekongkolan pada tahap tender melalui mekanisme pinjam bendera, pengambilalihan kendali keuangan proyek melalui instrumen hukum yang disalahgunakan, serta manipulasi laporan progres fisik yang berlangsung sepanjang masa pelaksanaan kontrak.

Lapisan pertama adalah persekongkolan tender melalui pinjam bendera perusahaan. Persekongkolan dalam pengadaan barang dan jasa didefinisikan sebagai kerja sama ilegal antara pejabat publik dan pihak swasta untuk meraih keuntungan yang tidak sah, biasanya dalam konteks tender atau kontrak pemerintah.¹¹ Dalam perkara ini, terdakwa tidak memiliki perusahaan yang memenuhi kualifikasi untuk mengikuti lelang, sehingga ia meminjam dua perusahaan dari Nusa Tenggara Timur, yakni PT Berkat Tunggal Abadi dan PT Canayya Berkat Abadi, yang kemudian disatukan dalam bentuk Kerja Sama Operasi. Seluruh dokumen tender diurus oleh staf pihak ketiga, termasuk pemalsuan tanda tangan direktur asli dan stempel perusahaan. Modus ini merupakan bentuk nyata dari penggunaan korporasi sebagai sarana tindak pidana korupsi, di mana badan hukum milik pihak lain dimanfaatkan untuk menyembunyikan identitas pelaku sesungguhnya dan meloloskan diri dari persyaratan kualifikasi pengadaan.¹²

¹¹ Amalia Syauket dan Dwi Seno Wijanarko, *Buku Ajar Tindak Pidana Korupsi* (Malang: PT Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024), 80-81.

¹² Nikmah Rosidah dan Mashuril Anwar, *Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi dengan Subjek Hukum Korporasi* (Yogyakarta: Suluh Media, 2021), 37.

Lapisan kedua adalah pengambilalihan kendali keuangan proyek melalui akta notaris. Setelah KSO ditetapkan sebagai pemenang lelang pada 27 Juli 2022, terdakwa segera membuat Akta Notaris Nomor 03 tanggal 11 Agustus 2022 yang memberikan kuasa penuh kepadanya untuk menandatangani kontrak, mengelola pelaksanaan, serta mengendalikan rekening pencairan proyek. Rekening penampung dana proyek yang semula menggunakan spesimen tanda tangan direktur resmi kemudian diubah menjadi spesimen tanda tangan terdakwa sendiri, agar terdakwa dapat mengendalikan penggunaan uang pencairan pekerjaan secara penuh.¹³ Penggunaan akta notaris dalam konstruksi ini tidak dapat mengangkat sifat melawan hukum dari perbuatan tersebut; adanya akta notaris justru membuktikan telah terjadi pelanggaran ketentuan tentang subkontrak terlarang secara nyata, karena kesepakatan formal tidak bisa menghapus fakta bahwa pengendalian proyek telah berpindah ke tangan pihak yang tidak sah secara kontraktual.¹⁴

Lapisan ketiga adalah manipulasi laporan progres fisik dan klaim Material On Site yang fiktif. Untuk mencairkan pembayaran termin secara berkesinambungan, terdakwa bersama pengawas lapangan Indra Ramdhani menyusun laporan bulanan yang menampilkan capaian progres pekerjaan yang tidak sebenarnya atau tidak sesuai dengan kondisi nyata di lapangan.¹⁵ Laporan-laporan fiktif ini kemudian disahkan oleh Direktur Konsultan Pengawas dan disetujui oleh PPK sebagai dasar pencairan dana negara. Salah satu manipulasi paling mencolok adalah klaim pekerjaan Moveable Bridge sepanjang 23,5 meter yang dalam dokumen laporan diklaim telah terpasang sebesar 14,914 persen, padahal realisasi di lapangan adalah 0 persen karena tidak ada material dan tidak ada pekerjaan fisik sama sekali di lokasi proyek.¹⁶ Perbuatan ini memenuhi kualifikasi perbuatan curang dalam pelaksanaan proyek konstruksi pemerintah sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai pemborong yang melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan atau merugikan kepentingan negara.¹⁷

Ketiga lapisan modus operandi tersebut bermuara pada pencairan dana negara sebesar Rp19.358.333.400 melalui delapan kali pembayaran yang seluruhnya didasarkan pada dokumen rekayasa, sementara realisasi fisik nyata di lapangan hanya mencapai 31,68 persen dari keseluruhan pekerjaan yang dikontrakkan.¹⁸

ANALISIS YURIDIS PENYALAHGUNAAN KEWENANGAN DAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Putusan dalam perkara ini menyatakan terdakwa tidak terbukti pada dakwaan primair namun terbukti secara sah dan meyakinkan pada dakwaan subsidiar. Pilihan konstruksi yuridis ini bukan sekadar soal teknis dakwaan, melainkan mencerminkan bagaimana majelis hakim membaca hakikat dari perbuatan yang terjadi: bukan semata-mata tindakan melawan hukum oleh orang biasa, melainkan penyelewengan kewenangan yang melekat pada jabatan dan kedudukan para pelaku.

Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memuat lima unsur yang harus terpenuhi secara kumulatif: setiap orang, dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana, yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Unsur kunci yang membedakan pasal ini dari dakwaan primair adalah "menyalahgunakan kewenangan," yang bermakna suatu perbuatan yang dilakukan oleh orang yang sebenarnya berhak untuk melakukannya, tetapi perbuatan tersebut dilakukan tidak

¹³ Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Pekanbaru, *Putusan No. 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr* (Pekanbaru, 2025), 99.

¹⁴ Putusan No. 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr, 228.

¹⁵ Putusan No. 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr, 44-45.

¹⁶ Putusan No. 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr, 59.

¹⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami untuk Membasmi: Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006), 73.

¹⁸ Tim Ahli Fisik Politeknik Negeri Medan, *Laporan Pemeriksaan Ahli Fisik/Hasil Pemeriksaan Lapangan*, Nomor Dokumen: 01/LHP Rev-TS/VI/2025 (Medan: Politeknik Negeri Medan, 2 Juni 2025).

sebagaimana mestinya dan bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.¹⁹ Perbedaan mendasar antara Pasal 2 dan Pasal 3 terletak pada subjek dan cara perbuatan dilakukan: Pasal 2 mencakup tindakan melawan hukum secara umum tanpa mensyaratkan pelaku memegang jabatan tertentu, sementara Pasal 3 secara spesifik mensyaratkan pelakunya menyelewengkan otoritas dari posisi jabatan atau kedudukannya.

Majelis hakim dalam perkara ini secara eksplisit memandang rangkaian perbuatan terdakwa bersama PPK Ricky Nelson dan Direktur Konsultan Pengawas Handi Burhanudin lebih tepat dikualifikasikan sebagai perbuatan menyalahgunakan kewenangan dan kesempatan yang ada pada mereka karena jabatan dan kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.²⁰ Penilaian ini logis mengingat pencairan dana negara tidak mungkin terjadi tanpa persetujuan resmi PPK yang memang secara jabatan berwenang mengesahkan pembayaran, dan tidak mungkin terdokumentasi tanpa pengesahan Direktur Konsultan Pengawas yang secara jabatan berwenang memvalidasi progres fisik.

Mengenai kerugian keuangan negara, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, konsepsi yang dianut adalah kerugian negara dalam arti materiil, yakni suatu perbuatan baru dapat dikatakan merugikan keuangan negara apabila ada kerugian yang benar-benar nyata atau faktual.²¹ Pendekatan ini menggeser paradigma dari delik formil ke delik materiil, sehingga pembuktian kerugian negara harus didasarkan pada audit investigatif yang menghasilkan angka yang pasti dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam perkara ini, BPKP Perwakilan Provinsi Riau melakukan audit yang menghasilkan perhitungan kerugian keuangan negara sebesar Rp12.598.695.661,03, yang terdiri dari kebocoran atas pelaksanaan fisik pekerjaan sebesar Rp9.328.766.994,12, kebocoran anggaran jasa pengawasan sebesar Rp488.625.658,65, serta hak negara yang tidak disetorkan berupa denda keterlambatan dan jaminan pelaksanaan yang tidak dicairkan senilai Rp2.781.303.008,26.²²

Terkait pidana tambahan berupa uang pengganti, ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Tipikor menegaskan bahwa pembayaran uang pengganti dibatasi sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh terdakwa dari tindak pidana korupsi.²³ Majelis hakim menjatuhkan kewajiban uang pengganti sebesar Rp8.469.665.946,38 kepada terdakwa, dengan ketentuan apabila tidak dibayar dalam satu bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap, harta benda terdakwa disita dan dilelang, dan apabila tidak mencukupi diganti dengan pidana penjara selama tiga tahun. Besaran ini mencerminkan selisih antara total kerugian negara dengan bagian yang menjadi tanggung jawab pihak lain yang diproses dalam berkas terpisah.

PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA BERLAPIS: KONSTRUKSI DEELNEMING DAN MEKANISME SPLITSING

Perkara ini tidak dapat dianalisis secara tuntas hanya dengan menelaah perbuatan terdakwa utama. Inti persoalannya justru terletak pada bagaimana tindak pidana ini tidak mungkin terwujud tanpa keterlibatan aktif dari pihak-pihak yang secara jabatan seharusnya menjadi penjaga sistem, yakni PPK dan konsultan pengawas. Analisis pertanggungjawaban pidana berlapis ini dibangun di atas dua kerangka, konstruksi penyertaan (*deelneming*) dan evaluasi terhadap mekanisme pemisahan berkas perkara (*splitsing*) yang diterapkan.

Dalam hukum pidana, *deelneming* terjadi apabila dua orang atau lebih mengambil bagian untuk mewujudkan suatu tindak pidana bersama-sama. Konstruksi ini terbagi ke dalam beberapa peran, *pleger* yang secara fisik mewujudkan perbuatan, *doenpleger* yang menyuruh

¹⁹ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami untuk Membasmi*, 414.

²⁰ Putusan No. 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr, 349-350.

²¹ Putusan No. 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr, 460.

²² Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Riau, *Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi pada Pekerjaan Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Sagu-Sagu Lukit Tahap V pada Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Riau Tahun Anggaran 2022-2023 (MYC)*, Nomor Dokumen: PE.03.03/SR/SP-656/PW04/5/2025 (Pekanbaru: BPKP Perwakilan Provinsi Riau, 30 Juni 2025).

²³ Putusan No. 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr, 467.

pihak lain yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, medepleger yang turut serta dengan kesadaran bersama, serta uitlokker yang menggerakkan orang lain melalui sarana yang ditentukan undang-undang.²⁴ Syarat utama seseorang dikualifikasikan sebagai medepleger adalah terpenuhinya dua unsur kumulatif: kerja sama yang diinsafi (bewuste samenwerking) dan pelaksanaan bersama secara fisik (gezamenlijke uitvoering).²⁵

Dalam perkara ini, Ricky Nelson selaku PPK memenuhi unsur medepleger karena secara aktif menyetujui pencairan uang muka tanpa rincian rencana penggunaan dana, membiarkan pergantian personel inti secara lisan tanpa addendum kontrak, serta mengesahkan seluruh laporan progres fiktif sebagai dasar pencairan termin. Handi Burhanudin selaku Direktur Konsultan Pengawas memenuhi unsur yang sama karena secara sengaja menandatangani dan melegalkan laporan capaian progres yang tidak sesuai kondisi nyata di lapangan, yang secara langsung menjadi instrumen pencairan dana negara.²⁶ Indra Ramdhani selaku pengawas lapangan berperan sebagai penyusun laporan fiktif bersama terdakwa di tingkat operasional. Ketiganya memiliki kesadaran kolektif atas rekayasa yang dilakukan dan masing-masing memberikan kontribusi nyata pada setiap tahap pencairan.

Perdebatan akademis yang relevan dalam konstruksi ini adalah apakah pihak swasta yang tidak memiliki kualitas pribadi sebagai pegawai negeri atau penyelenggara negara dapat dijerat sebagai peserta dalam kejahatan jabatan. Simons dan Van Hamel berpandangan bahwa kualitas pribadi mutlak diperlukan, sehingga pihak yang tidak berstatus pegawai negeri tidak dapat menjadi pelaku langsung maupun peserta dalam kejahatan jabatan.²⁷ Sebaliknya, Pompe dan Noyon menolak pandangan tersebut dengan berargumen bahwa meskipun seseorang tidak memiliki kualitas pribadi sebagai pegawai negeri, ia tetap dapat turut melakukan kejahatan jabatan bersama pihak yang memiliki kapasitas tersebut, karena bagi para peserta tidak disyaratkan bahwa setiap orang dari mereka harus memiliki keadaan pribadi yang sama.²⁸ Pandangan Pompe inilah yang secara luas diadaptasi dalam yurisprudensi Indonesia untuk menjerat pihak swasta yang bersekongkol dengan penyelenggara negara dalam tindak pidana korupsi, termasuk dalam perkara ini di mana terdakwa sebagai pihak swasta dijerat bersama PPK dan konsultan pengawas.

Adapun mekanisme splitsing diterapkan oleh penuntut umum dengan memisahkan berkas perkara PPK Ricky Nelson, Direktur Konsultan Pengawas Handi Burhanudin, dan Pengawas Lapangan Indra Ramdhani ke dalam berkas tersendiri yang diproses secara terpisah dari perkara terdakwa utama.²⁹ Pemisahan ini secara prosedural dimungkinkan dan bertujuan untuk kelancaran pemeriksaan serta memungkinkan salah satu terdakwa hadir sebagai saksi mahkota dalam perkara lainnya. Namun, mekanisme ini mengandung kelemahan sistemis yang perlu dikritisi secara akademik.

Ketika dakwaan disusun dan diputus secara terpisah tanpa kehati-hatian dalam menampilkan keterkaitan peran, pertimbangan hakim cenderung memandang terdakwa seolah-olah berdiri sendiri tanpa keberadaan pelaku lain, sehingga peran, kedudukan, dan pola hubungan antarpelaku menjadi tidak terlihat secara utuh.³⁰ Kondisi ini berpotensi menghasilkan pemidanaan yang tidak proporsional karena hakim tidak dapat menilai secara komprehensif siapa sesungguhnya inisiator utama dan siapa yang berperan subordinat. Prinsip proporsionalitas dalam pemidanaan mengharuskan adanya kesebandingan antara tingkat kesalahan pelaku dengan berat ringannya pidana yang dijatuhkan dan penilaian ini seharusnya dilakukan dengan

²⁴ Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Yogyakarta: Rangkang Education dan PUKAP-Indonesia, 2012), 80.

²⁵ Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana*, 87.

²⁶ Putusan No. 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr, 99-102, 122-124.

²⁷ Abdul Muflihun dan Ufran, "Pertanggungjawaban Pidana bagi Pelaku Penyertaan (Deelneming) yang Tidak Memiliki Kualitas Pribadi dalam Tindak Pidana Korupsi," *JESS: Journal of Education on Social Science* 4, no. 1 (2020): 73-74.

²⁸ Abdul Muflihun dan Ufran, "Pertanggungjawaban Pidana," 74-75.

²⁹ Hasril Hertanto, *Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: MaPPI FHUI, t.t.), bagian Penggabungan dan Pemisahan Perkara.

³⁰ Yogi Prasetyono, Zaenal Arifin, Kuku Sudarmanto, dan Kadi Sukarna, "Implementasi Pemidanaan Pelaku Penyertaan (Deelneming) Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 658, 660.

mempertimbangkan dua aspek utama, aspek relasi kuasa antarpelaku dan aspek siapa yang memperoleh keuntungan terbesar dari perbuatan.³¹

Dalam perkara ini, terdakwa sebagai pelaksana lapangan memperoleh keuntungan terbesar sebesar Rp9.328.766.994,12, sementara Handi Burhanudin selaku Direktur Konsultan Pengawas memperoleh Rp488.625.658,65. Angka ini seharusnya menjadi salah satu parameter dalam menentukan gradasi pertanggungjawaban masing-masing pihak, termasuk dalam perkara-perkara splitsing yang sedang berjalan. Tanpa kerangka analisis yang mengaitkan seluruh berkas perkara secara eksplisit, risiko pemidanaan yang tidak mencerminkan keadilan proporsional tetap terbuka.

KESIMPULAN

Perkara pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Sagu-Sagu Lukit Tahap V membuktikan bahwa korupsi dalam proyek konstruksi pemerintah beroperasi melalui struktur kejahatan yang berlapis dan terencana, bukan sekadar penyimpangan individual yang terjadi secara spontan. Modus operandi yang terungkap dalam perkara ini mencakup tiga lapisan rekayasa yang saling menopang: persekongkolan tender melalui mekanisme pinjam bendera perusahaan, pengambilalihan kendali keuangan proyek melalui instrumen akta notaris yang disalahgunakan, serta manipulasi sistematis laporan progres fisik yang berlangsung selama lebih dari satu tahun. Ketiga lapisan ini secara bersama-sama menghasilkan pencairan dana negara sebesar Rp19.358.333.400 berdasarkan dokumen rekayasa, sementara realisasi fisik nyata di lapangan hanya mencapai 31,68 persen, dengan total kerugian keuangan negara yang dihitung secara faktual oleh BPKP sebesar Rp12.598.695.661,03.

Secara yuridis, majelis hakim tepat dalam mengkualifikasikan perbuatan terdakwa sebagai penyalahgunaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam dakwaan subsidiair, bukan sekadar perbuatan melawan hukum dalam pengertian umum. Pilihan konstruksi ini mencerminkan pembacaan yang cermat atas hakikat perbuatan: pencairan dana fiktif tidak mungkin terjadi tanpa penyelewengan kewenangan jabatan yang dipegang oleh PPK dan konsultan pengawas sebagai pihak yang secara formal berwenang memvalidasi setiap tahap pembayaran. Konsepsi kerugian negara yang diterapkan pun sudah selaras dengan paradigma materiil pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, yakni kerugian yang nyata dan faktual berdasarkan hasil audit investigatif, bukan sekadar potensi kerugian yang bersifat formil.

Dalam kerangka pertanggungjawaban pidana, perkara ini memperlihatkan bahwa kejahatan korupsi konstruksi pada dasarnya adalah kejahatan penyertaan yang melibatkan aktor berlapis dengan peran yang berbeda namun saling bergantung. PPK, Direktur Konsultan Pengawas, dan Pengawas Lapangan memenuhi syarat medeleger karena ketiganya memiliki kesadaran bersama atas rekayasa yang dilakukan dan masing-masing memberikan kontribusi fisik yang nyata pada setiap tahap pencairan. Penerapan mekanisme splitsing oleh penuntut umum sudah tepat secara prosedural, namun mengandung kelemahan mendasar apabila tidak disertai kerangka analisis yang mengaitkan seluruh berkas perkara secara eksplisit. Ketika perkara diputus secara terpisah tanpa memperlihatkan pola hubungan antarpelaku secara utuh, prinsip proporsionalitas pemidanaan berisiko tidak terpenuhi karena hakim tidak dapat menilai gradasi kesalahan masing-masing pihak secara komprehensif.

Berdasarkan temuan tersebut, artikel ini merekomendasikan dua hal. Pertama, perlu ada reformasi mekanisme verifikasi progres fisik dalam pengadaan konstruksi pemerintah melalui pembentukan tim verifikasi independen yang tidak berada di bawah kendali PPK, sehingga validasi capaian pekerjaan tidak sepenuhnya bergantung pada kejujuran pihak yang justru rentan menjadi bagian dari jaringan korupsi. Kedua, dalam penanganan perkara korupsi yang menggunakan mekanisme splitsing, penuntut umum dan majelis hakim perlu membangun

³¹ Messy Rivelya Hape dan Renaldi Markus Larumpa, "Legal Certainty of Non-Prime Offender Provisions in Justice Collaborator Criteria," *Jurnal Hukum Magnum Opus* 7, no. 2 (Agustus 2024): 113.

kerangka analisis pertanggungjawaban yang eksplisit mengaitkan peran seluruh pelaku lintas berkas perkara, agar penjatuhan pidana benar-benar mencerminkan proporsionalitas antara tingkat kesalahan dan keuntungan yang diperoleh masing-masing pihak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ilyas, Amir. *Asas-Asas Hukum Pidana: Memahami Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan*. Yogyakarta: Rangkang Education dan PUKAP-Indonesia, 2012.

Buku (Penulis lebih dari 1)

Hertanto, Hasril, dkk. *Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: MaPPI FHUI, t.t.

Rosidah, Nikmah, dan Mashuril Anwar. *Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi dengan Subjek Hukum Korporasi*. Yogyakarta: Suluh Media, 2021.

Syauket, Amalia, dan Dwi Seno Wijanarko. *Buku Ajar Tindak Pidana Korupsi*. Malang: PT Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024.

Laporan Lembaga

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Riau. *Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi pada Pekerjaan Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Sagu-Sagu Lukit Tahap V pada Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Riau Tahun Anggaran 2022-2023 (MYC)*. Nomor Dokumen: PE.03.03/SR/SP-656/PW04/5/2025. Pekanbaru: BPKP Perwakilan Provinsi Riau, 2025.

Komisi Pemberantasan Korupsi. *Memahami untuk Membasmi: Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006.

Politeknik Negeri Medan, Tim Ahli Fisik. *Laporan Pemeriksaan Ahli Fisik/Hasil Pemeriksaan Lapangan Pekerjaan Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Sagu-Sagu Lukit Tahap V*. Nomor Dokumen: 01/LHP Rev-TS/VI/2025. Medan: Politeknik Negeri Medan, 2025.

Putusan Pengadilan

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Pekanbaru. *Putusan Nomor 50/Pid.Sus-TPK/2025/PN Pbr atas Nama Terdakwa Marimbun Rubentus Napitupulu*. Pekanbaru: Pengadilan Negeri Pekanbaru, 2025.

E-Jurnal

Azzahra, Syifa, Irsyad Alekza Zulkarnain, dan Nazwan Aulia. "Analisis UU Tipikor dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia." *QOSIM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora* 3, no. 2 (2025): 835-841. <https://doi.org/10.61104/jq.v3i2.1150>.

Hape, Messy Rivelya, dan Renaldi Markus Larumpa. "Legal Certainty of Non-Prime Offender Provisions in Justice Collaborator Criteria." *Jurnal Hukum Magnum Opus* 7, no. 2 (2024): 102-116. <https://doi.org/10.30996/jhmo.v7i2.10767>.

Muflihun, Abdul, dan Ufran. "Pertanggungjawaban Pidana bagi Pelaku Penyertaan (Deelneming) yang Tidak Memiliki Kualitas Pribadi dalam Tindak Pidana Korupsi." *JESS: Journal of Education on Social Science* 4, no. 1 (2020): 67-82. <https://doi.org/10.24036/jess/vol4-iss1>.

Prasetiono, Yogi, Zaenal Arifin, Kukuh Sudarmanto, dan Kadi Sukarna. "Implementasi Pemidanaan Pelaku Penyertaan (Deelneming) Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 651-662. <http://dx.doi.org/10.26623/julr.v5i2.4279>.

Togar, Petra Roni, A. Surono, dan M. N. Hidayati. "Criminal Liability of a Notary as a Co-Perpetrator in Embezzlement of Entrusted Funds in Land Transactions." *SIGn Jurnal Hukum* 8, no. 1 (2026): 208-230. <https://doi.org/10.37276/sjh.v8i1.705>.