

## **Peluang *Fraud* Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atas Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintahan**

**Meliana Puspitasari<sup>1</sup>, Randhi Pradana Lukman<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Buana Perjuangan Karawang,

email<sup>1</sup>: meliana@ubpkarawang.ac.id

email<sup>2</sup>: randhiplukman@gmail.com

### ***ABSTRACT***

*This study aims to propose the factors forming the opportunity for fraud to Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) on the Government Procurement-Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) . The approach used in this research is Donald Cressey's the Triangle Fraud. This research uses a qualitative research methodology with a case study approach that focuses on the comparison of authority and the scheme of fraud used in cases of criminal acts of corruption. The research was conducted by collecting secondary data in the form of court decision documents in corruption cases. The results of this study indicate that cases of corruption in the procurement of goods and services are generally carried out collectively between the PPK, the provider, and the Pokja team. Effectiveness of Internal Control, Authority of PPK, and Access to Assets and Information effectively create opportunities for fraud. The powers that be held are also effectively used to carry out fraudulent schemes.*

*Keyword : PPK, PBJ, Fraud, Fraud Opportunity, Corruptions.*

## PENDAHULUAN

ACFE mengklasifikasikan tiga jenis utama *Fraud Occupational* yaitu Korupsi (*Corruption*), Penyalahgunaan Aset (*Asset Misappropriation*), dan Pernyataan Kecurangan (*Fraudulent Statements*). *Fraud Occupational* didefinisikan sebagai penggunaan pekerjaan seseorang untuk pengayaan pribadi melalui penyalahgunaan atau penyalahgunaan yang disengaja dari sumber daya atau aset organisasi yang mempekerjakan (ACFE, 2014). Upaya untuk mencari faktor bagaimana *fraud* terbentuk jauh lebih sulit dari apa yang banyak orang bayangkan. Para peneliti berupaya menjelaskan bagaimana *fraud* terbentuk. Teori yang paling banyak dikenal adalah teori segitiga kecurangan dari Donald Cressey. Menurut Cressey dalam Biegelman dan Bartow (2012) bahwa kecenderungan kecurangan terjadi ketika tiga elemen penting bersatu: motif, peluang, dan rasionalisasi. Namun Menurut Albrecht (2012) dalam penipuan jauh lebih sulit untuk diprediksi daripada yang diyakini Cressey. Albrecht mengembangkan teorinya yang dikenal sebagai Skala kecurangan. Dalam *Fraud Examiners Manual* (2014) Skala Kecurangan mencakup komponen tekanan situasional, peluang yang dirasakan, dan integritas pribadi. Skala Penipuan Albrecht berteori bahwa meskipun ada peluang dan kebutuhan situasional, beberapa karyawan tidak akan pernah melakukan kecurangan. Ia menambahkan bahwa Ketika tekanan situasional dan peluang yang dirasakan tinggi dan integritas pribadi rendah, kecurangan pekerjaan jauh lebih mungkin terjadi. Menurut Albrecht, motivasi untuk melakukan kecurangan bergantung pada seberapa kuat ketiga faktor tersebut pada setiap karyawan. Ini adalah kombinasi kompleks dari tingkat di mana tiga faktor peluang, motif, dan rasionalisasi ada dalam setiap situasi.

Pembahasan mengenai *fraud* selalu dihadapkan dengan penjelasan multidisiplin ilmu. Beberapa peneliti mengulas dari aspek peluang seperti peninjauan terhadap ektivitas Pengendalian Internal dan Sebagian peneliti memberikan penekanan pada aspek manusia. Salah satu peneliti yang menekankan faktor manusia sebagai pembentukan kecurangan adalah Ramamoorti dan Olsen (2007), mereka berpendapat Kecurangan adalah usaha manusia, melibatkan penipuan, niat yang disengaja, intensitas keinginan, risiko ketakutan, pelanggaran kepercayaan, rasionalisasi, [dan sebagainya]. Maka dari itu, penting untuk memahami faktor psikologis yang dapat mempengaruhi perilaku pelaku *fraud*. Menurut Ramamoorti et. al (2013) Jika peluang tidak ada, pelaku penipuan yang termotivasi dapat menciptakannya dengan analisis yang cermat atas kelemahan dalam pengendalian internal atau dengan memanfaatkan lingkungan yang umumnya lemah.

Penelitian lain memberikan penekanan pada aspek peluang yang lebih besar dalam pembentukan *fraud*. Walaupun para peneliti berpendapat bawa faktor manusia adalah faktor utama, namun faktor peluang secara signifikan meningkatkan keterjadian kecurangan. Menurut Giles (2012) bahwa Bagian dari organisasi tempat seseorang bekerja (departemen, area atau fungsi) akan berdampak pada kemungkinan dia akan melakukan kecurangan dalam hal risiko peluang. Tingkat peluang seseorang untuk melakukan kecurangan biasanya ditentukan oleh posisi otoritasnya di perusahaan dan akses ke aset dan catatan (Biegelman dan Bartow, 2012). Menurut Hollinger dan Clark dalam Wells (2013) Meskipun mereka

menemukan hubungan yang jelas antara peluang dan pencurian (misalnya, kasir ritel dengan akses harian ke uang tunai memiliki insiden tertinggi), para peneliti percaya bahwa peluang menjadi hanya faktor sekunder yang membatasi cara penyimpangan tersebut diwujudkan. Namun demikian pada akhirnya *fraud* selalu terbantu dari kombinasi antara aspek manusia dan aspek struktur seperti efektifitas pengendalian internal, prosedur, dan kebijakan yang pada akhirnya membentuk peluang *Fraud*.

Berdasarkan Survei *Fraud* Indonesia tahun 2019 bahwa Kecurangan yang paling merugikan di Indonesia adalah Korupsi, termasuk di sektor pemerintahan. Menurut KPK Korupsi mengakibatkan melambatnya pertumbuhan ekonomi suatu negara, menurunnya investasi, meningkatnya kemiskinan, serta meningkatnya ketimpangan pendapatan. Bahkan korupsi juga dapat menurunkan tingkat kebahagiaan masyarakat di suatu negara. Menurut ICW (2020) Kerugian Keuangan Negara yang diakibatkan oleh Korupsi sepanjang semester 1 2020 sebesar Rp. 39,2 Triliun Sedangkan pidana tambahan uang pengganti hanya Rp 2,3 triliun. Berdasarkan data tersebut sekitar 5,8 % nilai yang dapat terpulihkan dari tindak pidana korupsi.

Lebih dari satu dekade, Upaya Pemerintahan Indonesia untuk memberantas tindak pidana korupsi melalui KPK sudah dilakukan. Sepanjang tahun 2004 sampai dengan 2020 Tindak pidana korupsi yang ditangani oleh KPK berdasarkan jenis perkara sebanyak 1122 kasus dengan perkara penyusutan sebagai Tindakan yang paling banyak yaitu 739 kasus atau 65,8% dan Kasus Pengadaan Barang/Jasa sebanyak 236 kasus atau 21%. Korupsi terkait kasus pengadaan barang dan jasa biasanya untuk menentukan kerugian negara lebih mudah ketimbang kasus korupsi karena penyusutan. Korupsi pengadaan barang dan jasa akan berdampak pada adanya ketidaksesuaian spesifikasi, volume, dan mutu.

Indonesia *Corruption Watch* (ICW) (2019) melakukan pengumpulan data atas tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa yang ditangani oleh Kejaksaan, Kepolisian, dan KPK. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa 271 kasus korupsi yang terjadi selama 2019, sebanyak 64% atau 174 terkait pengadaan dengan jumlah kerugian negara sebesar Rp. 957,34 Miliar dengan menjerat 389 orang sebagai pelaku tersangka.

Jika kita mengulas data kasus korupsi pengadaan barang dan jasa lebih dalam, bahwa Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Penyedia merupakan pelaku pengadaan barang dan jasa yang paling memiliki peluang *fraud* paling tinggi. Setidaknya secara statistik data penanganan kasus korupsi oleh KPK sepanjang tahun 2004-2020 maupun ICW tahun 2019. Menurut Data Korupsi pengadaan barang dan jasa oleh KPK bahwa berdasarkan profesi/Jabatan sebanyak 1262 kasus, dengan keterlibatan swasta sebanyak 329 kasus atau 26%, sebanyak 280 kasus atau 22% melibatkan anggota DPR dan DPRD, dan sebanyak 235 atau 18,6% melibatkan Eselon I/II/III yang biasanya menjabat sebagai KPA dan PPK. Sementara menurut data ICW 2019 bahwa sebanyak 153 orang merupakan ASN, sebanyak 25 orang merupakan pihak swasta, dan sebanyak 33 orang merupakan kepala desa. Berdasarkan data tersebut, kami bermaksud untuk melakukan kajian literasi atas Peluang *Fraud* PPK atas Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

## KAJIAN TEORI

### Korupsi

*Fraud Occupation* adalah penggunaan pekerjaan seseorang untuk pengayaan pribadi melalui penyalahgunaan yang disengaja atau penyalahgunaan sumber daya atau aset organisasi yang mempekerjakan (ACFE, 2014). ACFE membagi taxonomi *Fraud Occupation* menjadi tiga yaitu yaitu Korupsi (*Corruption*), Penyalahgunaan Aset (*Asset Misappropriation*), dan Pernyataan Kecurangan (*Fraudulent Statements*).

Menurut ACFE (2014) korupsi adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan berbagai jenis perbuatan salah yang dirancang untuk menimbulkan keuntungan yang tidak adil, dan dapat mengambil berbagai bentuk, termasuk suap, sogokan, gratifikasi ilegal, pemerasan ekonomi, dan kolusi.

### Segitiga Kecurangan Cressey

Pelaku Kecurangan melakukan kecurangan di tempat kerja mereka untuk memenuhi kebutuhan finansial ketika ada kesempatan untuk melakukannya dan kemudian dapat merasionalisasi perbuatan mereka (Cressey, 1953). Dalam Padget (2014) bahwa

Segitiga kecurangan mengungkapkan bahwa pelaku kecurangan tipikal akan pertama-tama dan terutama memiliki insentif atau tekanan, biasanya tekanan keuangan, tetapi bisa juga berupa tekanan untuk melakukan melalui indikator kinerja utama yang menantang atau diperluas. pelaku kecurangan kemudian akan memanfaatkan peluang, biasanya dimanifestasikannya sebagai kelemahan pengendalian. Akhirnya, pelaku kecurangan kemudian akan merasionalisasi perbuatannya, melalui sikap atau pola pikir bahwa melakukan tindakan penipuan akan segera menyelesaikan masalah atau kebutuhan.

Segitiga kecurangan Donald Cressey terdiri (1) Tekanan, (2) Peluang, dan (3) Rasionalisasi. Elemen pertama dalam segitiga penipuan adalah insentif atau tekanan. Dalam beberapa kasus, tekanan yang paling mendominasi dalam tindakan kecurangan adalah tekanan keuangan. Menurut Albrecht (2012) Studi menunjukkan bahwa sekitar 95 persen dari semua penipuan melibatkan tekanan keuangan.

Elemen selanjutnya adalah peluang. Peluang kecurangan merupakan keadaan baik yang tersedia maupun diupayakan yang digunakan untuk melakukan kecurangan, menutupi tindakan kejahatannya dan untuk menghindari hukuman. Menurut Padget (2014) Peluang merupakan pintu terbuka untuk menyelesaikan masalah yang tidak dapat dibagikan dengan melanggar posisi kepercayaan dan umumnya diberikan melalui kelemahan dalam pengendalian internal. Menurut Albrecht (2012) faktor-faktor yang dapat meningkatkan peluang *fraud* yaitu (1) Kurangnya pengendalian internal yang mencegah dan / atau mendeteksi perilaku curang; (2) Ketidakmampuan untuk menilai kualitas kinerja; (3) Tidak mendisiplinkan pelaku

penipuan; (4) Kurangnya akses ke informasi; (5) Ketidaktahuan, apatis, dan ketidakmampuan; (6) Kurangnya jejak audit.

Menurut Cressey dalam ACFE (2014) bahwa ada dua komponen peluang yang dirasakan untuk melakukan pelanggaran kepercayaan: informasi umum dan keterampilan teknis. Informasi umum hanyalah pengetahuan bahwa posisi kepercayaan karyawan dapat dilanggar. Pengetahuan ini mungkin berasal dari mendengar adanya penggelapan lainnya, dari melihat perilaku tidak jujur oleh karyawan lain, atau hanya dari secara umum menyadari fakta bahwa karyawan tersebut berada dalam posisi di mana dia dapat memanfaatkan kepercayaan atasannya kepadanya. Keterampilan teknis mengacu pada kemampuan yang dibutuhkan untuk melakukan pelanggaran.

Menurut Vona (2008) rasionalisasi adalah keputusan sadar oleh pelaku menempatkan kebutuhannya di atas kebutuhan orang lain dan Proses keputusan etis bervariasi menurut individu, budaya, dan pengalaman. Menurut ACFE (2014) Kebanyakan pelaku kecurangan tidak memiliki latar belakang kriminal. Oleh karena itu, membenarkan tindakan mereka adalah bagian penting dari melakukan kecurangan. Menurut Dennis dalam Albrecht et. al (2012) ada dua rasionalisasi: (1) dia tidak percaya apa yang dia lakukan adalah "ilegal", meskipun dia menyadari itu mungkin tidak etis; dan (2) dia percaya bahwa dia akan mendapatkan warisan dan dapat membayar kembali uangnya.

Dalam Vona (2008) AICPA menyebut ketiga elemen ini sebagai faktor risiko penipuan atau kondisi penipuan. Menurut Vona (2008) Enam premis yang harus dipahami dalam menerapkan konsep segitiga penipuan:

- (1) Tiga elemen penipuan - rasionalisasi, tekanan, dan peluang - hidup berdampingan di berbagai tingkat per individu.
- (2) Unsur-unsur penipuan akan bervariasi berdasarkan keadaan pribadi.
- (3) Kekuatan salah satu unsur dapat menyebabkan seseorang melakukan perbuatan curang.
- (4) Kekuatan satu elemen dapat menghilangkan kekhawatiran akan deteksi.
- (5) Mengidentifikasi tiga elemen lebih mudah daripada mengukur ketiga elemen.
- (6) Faktor risiko *fraud* dapat bersumber dari internal maupun eksternal.

### **Proses Pengadaan Barang dan Jasa**

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan (Perpres No 16 tahun 2018). Dalam Pertimbangan Perpres 16/2018 bahwa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah. Dalam perpres 16/2018 proses PBJ dapat diklasifikasi menjadi tiga kegiatan utama yaitu (1) Proses Perencanaan Pengadaan; (2) Persiapan Pengadaan Barang dan Jasa; dan (3) Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa.

Proses Perencanaan pengadaan meliputi identifikasi kebutuhan (pasal 18 ayat (1)), Penyusunan spesifikasi teknis (pasal 19 ayat (1)), Pemaketan pengadaan (Pasal 20, ayat (1)), dan Pengumuman Rencana Umum Pengadaan (Pasal 22, ayat (1)). Dalam Perpres 16/2018 Pasal 25 ayat (1) Proses Persiapan PBJ terdiri dari menetapkan HPS, menetapkan rancangan kontrak, menetapkan spesifikasi teknis, dan menetapkan uang muka dan jaminan. Proses pelaksanaan PBJ terdiri dari pelaksanaan pemilihan penyedia (pasal 50), pelaksanaan kontrak (pasal 52), pembayaran prestasi (53), dan serah terima hasil pekerjaan pasal (57).

PPK hampir terlibat dalam seluruh tahapan proses pengadaan barang dan jasa kecuali pada tahapan pelaksanaan pemilihan penyedia, dimana tahapan tersebut dilakukan oleh tim kelompok kerja (Pokja) pemilihan penyedia. Selain terlibat dalam pelaksanaan Pengadaan barang dan jasa, PPK melaksanakan tugas pelimpahan kewenangan dari PA/KPA seperti melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja (Pasal 11, ayat (2))

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif yang menggunakan analisis induktif dan deduktif untuk memperoleh gambaran fenomena yang diteliti secara menyeluruh. Dalam Akrtikel ini juga menggunakan data sekunder berupa putusan mahkamah Agung dengan kategori (1) Pidana Khusus, (2) Korupsi, dan (3) Kerugian Negara. Data tersebut diperoleh melalui website Mahkamah agung dengan laman web <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/>. Dokumen putusan tersebut dianalisis untuk memperoleh informasi mengenai gambaran atas skema kecurangan yang dilakukan. Penelitian ini menghubungkan Kewenanangan PPK dengan kemungkinan skema *fraud* yang digunakannya. Skema *fraud* kami identifikasi melalui putusan mahkamah agung.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam artikel ini, kajian literasi lebih ditekankan pada aspek pembentukan peluang *fraud*. Kami menilai bahwa peluang *fraud* meningkat Ketika kombinasi atas lemahnya pengendalian internal dan otoritas serta akses terhadap aset dan informasi yang dimiliki. Menurut ACFE (2014) pekerjaan pelaku akan cenderung menentukan jenis kecurangan yang akan dilakukannya. Oleh karenanya penelitian ini akan menjelaskan bagaimana pembentukan peluang kecurangan PPK dalam penyelenggaraan pengadaan Barang dan Jasa.



Gambar 1. Faktor Peluang *Fraud*

### Analisa Statistik Deskripsi Kecurangan di Bidang Pengadaan Barang dan Jasa tahun 2019

ICW (2019) mencatat bahwa kerugian negara yang disebabkan oleh kasus tindak pidana korupsi sepanjang tahun 2019 mencapai Rp. 957,34 Miliar dengan jumlah kasus sebanyak 271 kasus korupsi. Bahwa sebanyak 174 kasus atau 54 % merupakan kasus korupsi terkait pengadaan barang dan jasa.

Tabel 1. Modus Kecurangan Pengadaan Barang dan Jasa 2019

No	Modus	Jumlah Kasus	%
1	<i>Mark up/</i> penggelembungan harga	40	23%
2	Suap-menyuap	25	14%
3	Penggelapan	24	14%
4	Penyalahgunaan Anggaran	23	13%
5	Kegiatan/ Proyek Fiktif	22	13%
6	Laporan Fiktif	18	10%
7	Penyalahgunaan Wewenang	16	9%
8	Pemerasan	2	1%
9	Gratifikasi	2	1%
10	Penyunatan/ Pematangan	1	1%
11	Pungutan liar	1	1%
<b>Total</b>		<b>174</b>	<b>100</b>

Sumber: <https://antikorupsi.org>

Tiga Skema yang paling banyak digunakan dalam tindak pidana korupsi PBJ tahun 2019 adalah dengan *mark up* atau penggelembungan sebanyak 40 kasus atau 23% pada skema ini PPK biasanya menyusun HPS tanpa rujukan harga pasar yang berlaku sehingga nilai HPS terlampaui mahal. selanjutnya skema suap sebanyak 25 kasus atau 14 %, skema ini biasanya dilakukan oleh penyedia kepada PPK ataupun pejabat pengadaan. Pemberian suap dimaksudkan agar mempengaruhi keputusan pemilihan maupun penetapan penyedia. Skema kecurangan paling banyak selanjutnya adalah Penggelapan sebanyak 24 kasus atau 14%. Penggelapan merupakan upaya pengalihan pemanfaatan barang/jasa dari pengadaan untuk kepentingan pribadi. Skema kecurangan yang paling sedikit digunakan adalah pungutan liar dan pematangan masing masing sebanyak 1 kasus atau 1 persen.

**Tabel 2. Pelaku Kecurangan Pengadaan Barang dan Jasa 2019**

No	Aktor/ Pelaku Korupsi	Jumlah Tersangka (orang)	%
1	Aparatur Sipil Negara	153	41%
2	Swasta	125	34%
3	Kepala Desa	33	9%
4	Aparatur Desa	15	4%
5	Bupati	12	3%
6	Anggota DPRD	12	3%
7	Karyawan BUMN	9	2%
8	Warga	5	1%
9	Walikota	4	1%
10	Karyawan BUMD	3	1%
<b>Total</b>		<b>371</b>	<b>100%</b>

Sumber: <https://antikorupsi.org>

Tiga pelaku korupsi terbanyak pada pengadaan barang dan jasa tahun 2019 adalah Aparatur Sipil Negara sebanyak 153 orang atau 41%, selanjutnya swasta sebanyak 125 orang atau 34%, dan kepala desa 33 orang atau 9%. Berdasarkan data tersebut bahwa dapat ditarik suatu gambaran bahwa pelaku korupsi PBJ tahun 2019 secara mayoritas dilakukan pada tingkat *middle management*. Selain itu praktik korupsi mulai banyak terjadi di tingkat pemerintahan desa. Hal ini mengindikasikan bahwa (1) tingkat *middle management* merupakan tingkatan dimana pegawai memiliki pengetahuan teknis yang baik serta memiliki otoritas cukup dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga mereka dapat memanfaatkan kedudukan dan pengetahuannya untuk melaksanakan skema *fraud*; (2) implementasi pengendalian internal yang tidak memadai di tingkat tersebut berkontribusi terhadap terjadinya kasus kecurangan.

### **Faktor Peluang kecurangan pada Pengadaan Barang dan Jasa di Sektor Publik**

Berdasarkan Perpres No 16/2018 pelaku Pengadaan Barang dan Jasa yaitu Pengguna Anggaran (PA); Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); Pejabat Pengadaan; Pokja Pemilihan; Agen Pengadaan; PjPHP/PPHP; Penyelenggara Swakelola; dan Penyedia. Dalam kaitannya dengan teori segitiga Kecurangan kami menilai bahwa PPK memiliki peluang kecurangan paling tinggi sementara Penyedia memiliki motivasi *fraud* yang tinggi.

Menurut Vona (2008) Untuk melakukan *Fraud*, seseorang harus memiliki akses ke aset atau mengelola prosedur pengendalian yang memungkinkan dilakukannya skema penipuan. Tingginya peluang *fraud* pada PPK ditentukan oleh (1) luasnya cakupan kewenangan PPK dalam pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa, hal ini memberikan keleluasaan untuk mengelola prosedur pengendalian pengadaan secara langsung (2) memiliki akses informasi langsung pada penyelenggaraan Pengadaan barang dan jasa, dan (3) PPK selaku Pejabat Pembuat Surat Perintah Pembayaran (PPSPP) memiliki akses informasi tidak langsung dan kewenangan terbatas pada



pelaksanaan anggaran, hal ini memungkinkan PPK dapat melakukan intervensi terbatas pada pelaksanaan anggaran.

Menurut ACFE (2018) Hampir setengah dari semua kasus kecurangan terjadi terutama karena kurangnya pengendalian internal atau pengabaian terhadap pengendalian yang ada. Menurut Wells (2014) Tidak ada sistem pengendalian internal yang dapat sepenuhnya menghilangkan risiko penipuan, tetapi pengendalian internal yang dirancang dengan baik dan efektif dapat mencegah Kecurangan, rata-rata dengan mengurangi peluang untuk melakukan penipuan dan meningkatkan persepsi deteksi.

### **Kepemilikan Akses Informasi dan Kewenangan PPK dalam Membentuk Peluang Kecurangan pada Penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa.**

Berdasarkan Perpres Nomor 16/2018, PPK memiliki tugas: (a) menyusun perencanaan pengadaan; (b) menetapkan spesifikasi teknis/Kerangka Acuan Kerja (KAK); (c) menetapkan rancangan kontrak; (d) menetapkan HPS; (e) menetapkan besaran uang muka yang akan dibayarkan kepada Penyedia; (f.) mengusulkan perubahan jadwal kegiatan; (g) menetapkan tim pendukung; (h) menetapkan tim atau tenaga ahli; (i) melaksanakan E-purchasing untuk nilai paling sedikit di atas Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah); (j) menetapkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa; (k) mengendalikan Kontrak; (l) melaporkan pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan kepada PA/KPA; (m) menyerahkan hasil pekerjaan pelaksanaan kegiatan kepada PA/KPA dengan berita acara penyerahan; (n) menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen pelaksanaan kegiatan; dan (o) menilai kinerja Penyedia.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki PPK dalam penyelenggaraan pengadaan barang dan Jasa menjadikan PPK memiliki peluang kecurangan yang tinggi. Menurut Vona (2008) Posisi seseorang dalam hal tanggung jawab dan wewenangnya juga berkontribusi pada peluang untuk melakukan kecurangan. Ia menambahkan *Fraud* terjadi karena individu menggunakan posisinya dengan sengaja mengabaikan pengendalian serta menggunakan kewenangannya dengan menjalankan skema penipuan.

Kami melakukan analisa dengan menghubungkan kewenangan PPK terhadap skema *fraud* yang mungkin dapat dijalankannya. Adapun Analisa kami tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

**Skema *Bid-tailoring* atau *specifications schemes*.** Beberapa Kewenangan PPK dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa adalah menetapkan spesifikasi teknis/Kerangka Acuan Kerja (KAK); Menyusun HPS; dan menetapkan rancangan kontrak. Kewenangnya tersebut dapat disalahgunakan untuk melakukan skema *Bid-tailoring* atau *specifications schemes*. Dalam skema ini, seorang karyawan dengan tanggung jawab pengadaan, seringkali berkolusi dengan kontraktor, menyusun spesifikasi tawaran dengan cara yang memberikan keuntungan yang tidak adil bagi kontraktor tertentu (*Fraud Examiners Manual*, 2014). Menurut Wells (2014) Spesifikasi disiapkan untuk membantu vendor tertentu dalam proses

penawaran, memberi tahu mereka apa yang harus mereka lakukan dan memberikan dasar yang kuat untuk membuat dan menerima penawaran.

Menurut ACFE dalam *Fraud Examiners Manual* (2014) Skema *Bid-tailoring* memiliki 3 metode. Skema pertama adalah *drafting narrow specifications* atau penyusunan spesifikasi yang sempit. karyawan yang korup menyesuaikan spesifikasi penawaran untuk mengakomodasi kemampuan vendor dan untuk menghilangkan pesaing lain sehingga kontraktor yang disukai dijamin secara efektif untuk memenangkan kontrak (*Fraud Examiners Manual*, 2014). Dengan Skema ini biasanya PPK melakukan Kolusi dengan salah satu penyedia tertentu atau bahkan berkolusi dengan pejabat pengadaan, PPK dapat menentukan spesifikasi teknis yang hanya bisa dipenuhi oleh beberapa penyedia tertentu sehingga ada upaya untuk mengarahkan kemenangan tender pada penyedia tertentu. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/Pid-sus-TPK/2017/PN.Bdg atas Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Alat Kesehatan pada RSUD Kabupaten Bekasi. PPK berkolusi Bersama pejabat pengadaan untuk melakukan Skema *Bid-tailoring* dengan metode *drafting narrow specifications*. Dimana HPS yang disusun menggunakan satu sumber dari penyedia tertentu sehingga merk, harga, dan spesifikasi sudah mengarah pada penyedia tertentu.

Metode kedua melibatkan penyusunan spesifikasi yang luas. Dalam skema ini, karyawan pembeli yang korup merancang standar kualifikasi yang terlalu luas untuk memenuhi syarat kontraktor yang tidak memenuhi syarat (*Fraud Examiners Manual*, 2014).

Metode ketiga melibatkan penyusunan spesifikasi yang tidak jelas. Dalam skema ini, personel pembeli dan kontraktor berkolusi untuk menulis spesifikasi yang tidak jelas atau sengaja menghilangkan spesifikasi tawaran (*Fraud Examiners Manual*, 2014). Dengan metode yang ketiga ini biasa PPK melakukan penyalahgunaan kewenangannya untuk melakukan perubahan kontrak, atas perubahan tersebut biasa potensi *mark-up* harga dapat dilakukan.

***Leaking Bid Data.*** Dalam Skema ini, karyawan dari suatu badan pengadaan dapat membocorkan informasi pra-lelang atau informasi rahasia dari penawar yang bersaing kepada penawar yang disukai, memberikan penawar itu keuntungan yang tidak adil dalam proses pelelangan (*Fraud Examiners Manual*, 2014). Kewenangan PPK dalam (a) menyusun perencanaan pengadaan; (b) menetapkan spesifikasi teknis/Kerangka Acuan Kerja (KAK); (c) menetapkan rancangan kontrak; dan (d) menetapkan HPS; memberikan peluang untuk membocorkan informasi tersebut ke penyedia tertentu. Bahkan dengan kewenangan tersebut, PPK sangat memungkinkan untuk merencanakan jadwal pelaksanaan pengadaan yang ketat sehingga upaya persiapan dari penyedia lainnya menjadi tidak memadai dan.

***Bid Splitting.*** Salah satu tugas dan kewenangan PPK dalam melakukan Perencanaan Pengadaan adalah melakukan pemaketan pengadaan. Dalam Skema ini PPK melakukan pemecahan kontrak. Hal tersebut dilakukan untuk menghindari kewajiban pemilihan dengan lelang serta pengawasan yang ketat. Skema ini sudah dimulai pada tahap perencanaan pengadaan. Berdasarkan Putusan Mahkamah

Agung Nomor 18/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Smg dimana PPK melakukan pemecahan paket pengadaan buku acara menjadi tujuh paket pengadaan.

***Change Order Abuse***. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi terkait pengendalian kontrak, PPK dapat melakukan *Contract Change Order* atau permintaan perubahan kontrak. Kewanangannya dapat disalahgunakan untuk melakukan kecurangan dengan skema *Change Order Abuse*. Berdasarkan *Fraud Examiners Manual* (2014) bahwa ;

*Change Order Abuse* adalah skema kinerja yang melibatkan kolusi antara kontraktor dan personel dari entitas pengadaan. Biasanya kontraktor yang korup mengajukan tawaran rendah untuk memastikan bahwa mereka memenangkan penghargaan kontrak, tetapi setelah entitas pengadaan memberikan kontrak, kontraktor yang korup menaikkan harga mereka dengan pesanan perubahan berikutnya. Jika berhasil, skema ini akan, paling tidak, menyebabkan entitas pengadaan kehilangan keuntungan yang diterima melalui proses penawaran kompetitif.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 90/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Smg bahwa PPK terkait melakukan skema *Change Order Abuse*, dimana CCO tersebut tidak merubah atau menambah waktu pekerjaan, dan selain itu meskipun ada pekerjaan tambah kurang dalam CCO, namun tidak merubah total biaya pekerjaan dalam Kontrak awal. Namun dokumen CCO tersebut secara keliru dibuat oleh Kontraktor untuk menyesuaikan volume pekerjaan fisik yang dalam batas jatuh tempo tidak memnuhi volume fisik yang disepakati dalam kontrak pertamanya.

### **Pengaruh Efektivitas Pengendalian Internal Terhadap Kecurangan**

Faktor pembentukan peluang *fraud* selanjutnya adalah efektivitas pengendalian internal. Padgett (2019) berpendapat bahwa banyak kecurangan yang terjadi karena kegagalan dalam menerapkan atau mempertahankan pengendalian internal yang paling dasar. Peluang yang dirasakan untuk melakukan kecurangan mungkin ada ketika seseorang percaya bahwa pengendalian internal dapat dikesampingkan, misalnya, karena individu tersebut berada dalam posisi kepercayaan atau memiliki pengetahuan tentang kelemahan tertentu dalam pengendalian internal (ACFE, 2011).

Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (PP No 60 Tahun 2008). Berdasarkan PP no 60 Tahun 2008 Pasal 3 ayat (1) Sistem Pengendalian internal terdiri atas unsur ; (1) Lingkungan Pengendalian; (2) Penilaian Risiko; (3) Kegiatan Pengendalian; (4) informasi dan komunikasi; dan (5) pemantauan pengendalian intern. Unsur Lingkungan Pengendalian dan Kegiatan Pengendalian secara efektif mampu mencegah kecurangan.

Lingkungan Pengendalian adalah dasar untuk semua komponen pengendalian internal lainnya, memberikan disiplin dan struktur (Albrecht *et. al*, 2012). Lingkungan pengendalian yang dihasilkan memiliki dampak yang meluas pada sistem pengendalian internal secara keseluruhan (COSO, 2012). Menurut Stave Albrecht *et. al*, 2012 Lingkungan pengendalian adalah nada keseluruhan organisasi yang ditetapkan oleh manajemen melalui pemodelan dan pelabelan, organisasi, komunikasi, dan aktivitas lainnya. Dengan demikian lingkungan pengendalian yang efektif mampu membangun budaya dan iklim organisasi yang kondusif dan sehat dalam memerangi kecurangan.

Kerusakan dalam lingkungan pengendalian akan meningkatkan persepsi atas peluang kecurangan. Menurut Ramamoorti (2007) bahwa Peluang kriminal disajikan oleh lingkungan yang rentan dan skenario yang dapat ditafsirkan secara oportunistik yang dilihat oleh individu dan kelompok sebagai menawarkan potensi yang menarik untuk hadiah kriminal dengan sedikit risiko deteksi atau hukuman.

Aktivitas pengendalian memiliki kontribusi yang signifikan dalam hal pencegahan dan deteksi fraud. Aktivitas pengendalian meliputi ketersediaan kebijakan serta peraturan terkait pemisahan fungsi, pembatasan fisik dan akses, pemeriksaan independen, serta sistem dokumentasi. Menurut Albrecht *et. al*, (2012) Aktivitas pengendalian internal dapat mencegah dan mendeteksi fraud melalui (1) Pengendalian fisik, otorisasi yang tepat, dan pemisahan tugas adalah kontrol yang biasanya mencegah penipuan; (2) Pemeriksaan dan dokumen serta catatan independen biasanya merupakan kontrol detektif yang memberikan peluang deteksi dini penipuan.

Berdasarkan *Report To Nations* 2010 oleh ACFE bahwa mencakup 1.843 kasus occupational fraud di Amerika Serikat dan lebih dari 100 negara lain dengan total kerugian lebih dari \$ 18 miliar. Studi tersebut menemukan bahwa kurangnya pengendalian internal, seperti pemisahan tugas, berkontribusi pada kecurangan dalam 37,8 persen kasus. Kurangnya pemisahan tugas atau tidak adanya tinjauan memudahkan penipu untuk memasukkan slip ghosts ke dalam sistem (Biegelman dan Bartow, 2006).

### **Kolusi dan keterbatasan bawaan (*limitation inherent*) Pengendalian Internal**

Efektivitas pengendalian internal secara relevan mampu mendeteksi *Fraud* dan mengurangi keterjadian fraud. Namun demikian, pengendalian internal memiliki keterbatasan bawaan (*limitation inherent*) sehingga pengendalian dapat dikesampingkan. Menurut COSO (2012) Sistem pengendalian internal yang efektif memberikan jaminan yang wajar kepada manajemen dan dewan direksi terkait pencapaian tujuan entitas. Istilah "jaminan yang wajar" daripada "jaminan absolut" mengakui bahwa batasan ada di semua sistem pengendalian internal. Menurut Padgett (2014) bahwa Tanda-tanda dalam Red Flag, seperti hidup di luar kemampuan seseorang atau menunjukkan masalah pengendalian teritorial yang berlebihan, umumnya tidak akan diidentifikasi oleh pengendalian internal tradisional yang dirancang untuk fokus pada proses organisasi daripada perilaku manusia. Menurut COSO (2012) adanya Kemampuan manajemen untuk mengesampingkan pengendalian internal (*Management Override*) dan Kemampuan

manajemen, personel lain, dan / atau pihak ketiga untuk menghindari pengendalian melalui kolusi. Sistem pengendalian internal yang memadai tidak dirancang untuk mencegah atau mendeteksi skema penipuan kolusif di antara karyawan dan / atau manajemen (ACFE, 2014).

Pengabaian terhadap pengendalian internal dapat dilakukan melalui kolusi. Kolusi merupakan persengkongkolan dua orang atau lebih dalam melakukan tindakan kecurangan. Menurut Padgett (2014) bahwa kolusi dapat memiliki efek yang sangat berbahaya, terutama ketika upaya gabungan dari para penipu memungkinkan mereka untuk menghindari atau mengesampingkan pengendalian antikecurangan. Menurut ACFE (2019) bekerja sama berkelompok dalam melakukan *fraud* dengan harapan bisa menutupi jejak fraud yang dilakukan, sehingga tidak mudah terungkap.

Bishop et. al menghubungkan segitiga kecurangan dengan tindakan kecurangan kolusif, ia berpendapat bahwa Tekanan, motif, atau insentif, umumnya dialami oleh pemimpin (penghasut) atau perekrut yang tidak memiliki kesempatan, Peluang ditingkatkan dalam pengaturan kelompok kolusif, terutama yang berkaitan dengan kemampuan dan penyembunyian, Rasionalisasi lebih mudah dicapai dalam lingkungan kolusi di mana, setidaknya, beberapa kesalahan dapat dialihkan secara emosional / psikologis kepada orang lain.

Sebagaimana penjelasan sebelumnya bahwa kenapa tindak kolusi lebih dipilih oleh pelaku kecurangan daripada melakukannya secara sendiri karena pengendalian internal dapat diabaikan melalui (1) dengan kolusi jejak kecurangan mereka akan saling ditutupi sehingga deteksi kecurangan jauh lebih sulit ditemukan, (2) dengan kolusi ada kemudahan serta memperluas akses terhadap asset dan informasi sehingga secara efektif meningkatkan peluang. Lantas, bagaimana seorang pelaku kecurangan melakukan rekrutmen yang bahkan dilakukan secara lintas institusional. Menurut Albrecht et. al (2012) Ketika terjadi kecurangan, konspirator memiliki keinginan untuk menjalankan keinginannya sendiri — mempengaruhi orang lain untuk bertindak dan melakukan apa yang diinginkan pelaku — terlepas dari penolakannya. Dengan demikian, kita dapat memahami bahwa Kekuatan merupakan faktor penting dalam pembentukan kolusi.

French dan Raven (1959) membagi tipe kekuatan menjadi lima tipe, bahwa kekuatan A atas B ditentukan oleh (1) kemampuan A untuk memberikan manfaat kepada B (kekuatan *reward*), (2) kemampuan A untuk menghukum B jika B tidak sesuai dengan keinginan A (kekuatan koersif), (3) A memiliki pengetahuan atau keahlian khusus (kekuasaan ahli), (4) hak sah A untuk menentukan perilaku untuk B (kekuasaan yang sah), dan (5) sejauh mana B mengidentifikasi dengan A (kekuasaan referensi). Berdasarkan penggunaan satu atau bahkan kombinasi dari lima tipe kekuatan tersebut seseorang dimungkinkan mampu melakukan rekrutmen kecurangan bahkan untuk lintasi institusional.

## **SIMPULAN**

Faktor pembentuk peluang kecurangan pada PPK paling sedikit dipengaruhi oleh (1) Cakupan Kewenangan, (2) Aksesibilitas PPK pada Informasi Pengadaan dan

Anggaran, (3) Efektivitas Pengendalian Internal. PPK memiliki akses terhadap informasi pengadaan dan anggaran serta secara bersamaan PPK memiliki cakupan tugas dan fungsi yang luas pada penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa, cakupan tersebut meliputi perencanaan pengadaan, persiapan pelaksanaan pengadaan, pengendalian kontrak, hingga usulan pembayaran pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Bahwa aksesibilitas dan kewenangan yang dimiliki oleh PPK merupakan faktor yang secara signifikan dapat membentuk peluang kecurangan. Dalam kasus tindak pidana korupsi, PPK menggunakan kewenangannya dalam menjalankan skema *fraud*.

Berdasarkan kasus korupsi PBJ, dalam menjalankan Skema *fraud*, PPK melakukannya secara kolusi. Hal itu setidaknya karena beberapa hal (1) Kolusi terbentuk karena ada upaya rekrut kecurangan oleh Penyedia pada PPK, (2) Kolusi dimaksudkan untuk menghindari dan mengabaikan pengendalian internal. Lemahnya pengendalian internal pada PBJ mengakibatkan pencegahan korupsi tidak efektif. Kami menilai bahwa cakupan kewenangan yang luas yang dimiliki PPK tidak cukup diatur secara memadai oleh pengendalian internal yang ada.

Upaya pencegahan kecurangan merupakan upaya terbaik yang seharusnya ditempuh oleh organisasi karena (1) sulit untuk mendapatkan nilai yang terpulihkan yang utuh dari tindak pidana korupsi, (2) seringkali kasus korupsi yang terungkap hanyalah bagian dari puncak gunung es. Pencegahan *fraud* dapat dilakukan dengan memperkuat sistem pengendalian internal melalui membuat kebijakan dan prosedur atas penggunaan kewenangan PPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Seperti membentuk prosedur atas pelaksanaan persiapan pengadaan, prosedur terkait addendum kontrak, dan prosedur tambahan lain. Pembatasan atas penggunaan ruang kewenangan diharapkan meningkatkan persepsi atas adanya deteksi kecurangan.

Keterbatasan dalam penelitian ini adalah instrumen penelitian yang digunakan adalah data sekunder. Sehingga informasi terinci dari skema yang digunakan menjadi terbatas. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperluas instrumen penelitian sehingga dapat menghasilkan penelitian yang lebih komprehensif.

## REFERENSI

Association of Certified Fraud Examiners (2011), Fraud Examiners Manual (International Edition) ISBN 1-889277-11-8

Association of Certified Fraud Examiners (2014), Fraud Examiners Manual : International Edition.

Association of Certified Fraud Examiners (2018), Report To The Nations 2018 Global Study On Occupational Fraud And Abuse, ASIA-PACIFIC EDITION. Diakses dari [https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE\\_Website/Content/rtnn/2018/RTTN-Asia-Pacific-Edition.pdf](https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/rtnn/2018/RTTN-Asia-Pacific-Edition.pdf)

ACFE Indonesia Chapter (2019), Survei Fraud Indonesia 2019, Jakarta

Albrecht, Chado Albrecht, Conanc Albrecht, Markf Zimbelman (2012) Fraud Examination Fourth Edition, South-Western, Cengage Learning

C. Bishop, D. Hermanson, dan R. Riley Collusion: Leader, Fraud and Organizational Attributes, ed., C. Bailey (FL: Journal of Forensic Accounting Research, 2017).

Cressey, Donald. (1953) Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement. Glencoe, IL: Free Press,.

COSO (2012), Internal Control – Integrated Framework .

French, Jr., and B. Raven, (1959) "The Basis of Social Power," in D. Cartwright, ed., Studies in Social Power (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press,).

KPK <https://aclc.kpk.go.id/materi/bahaya-dan-dampak-korupsi/infografis/kerugian-negara-akibat-korupsi-di-indonesia>

<https://www.merdeka.com/peristiwa/data-icw-kerugian-negara-rp392-triliun-uang-pengganti-dari-koruptor-hanya-rp23-t.html>

<https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>

Indonesia Corruption Watch (2019), Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Tahun 2019, diakses dari <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Pengadaan%202019.pdf>

Vona, Leonard W (2008), Fraud Risk Assessment : Building a Fraud Audit Program, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.

Martin T. Biegelman dan Joel T. Bartow (2012) Executive Roadmap to Fraud Prevention and Internal Control: Creating a Culture of Compliance, Second Edition, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.

Padgett, Simon (2014), *Profiling The Fraudster: Removing the Mask to Prevent and Detect Fraud*. Wiley

S. Ramamoorti and W. Olsen, (2007) "Fraud: The Human Faktor," *Financial Executive* (July–August 2007): 53–55.

Sridhar Ramamoorti; Kelly R. Pope; David E. Morrison III; Joseph W. Koletar (2013), *A.B.C.'s of Behavioral Forensics: Applying Psychology to Financial Fraud Prevention and Detection*. Wiley

Giles, Stave (2012), *Managing Fraud Risk: A Practical Guide For Directors and Managers* . Wiley

Pedneault, Stephen (2009), *Techniques and Strategies for Understanding Fraud* Third Edition, John Wiley & Sons, Inc.

Wells, Joseph T (2013), *Principles Of Fraud Examination*, Fourth Edition, Willey

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/Pid-sus-TPK/2017/PN.Bdg, diakses pada <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/07aa35137e8e58caf6f23740265a4803.html>

Putusan Mahkamah Agung Nomor 90/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Smg, diakses pada <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/73d4ec583834fff1c483e11462efda20.html>

Putusan Mahkamah Agung Nomor 18/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Smg, diakses pada <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/93d5ea2761e799c6e33c05b359e5e5bf.html>