

**ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MENDORONG TERJADINYA FRAUD  
PENGADAAN BARANG/JASA PADA LINGKUNGAN INSTANSI  
PEMERINTAH DI PROPINSI SUMATERA BARAT**

**(Studi Empiris Pada Kab/Kota Di Provinsi Sumatera Barat)**

**SKRIPSI**

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana  
Ekonomi Pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang*



**Oleh:**

**NIKE LOLITA YANAVIA**

**12988/ 2009**

**PROGRAM STUDI AKUNTANSI**

**FAKULTAS EKONOMI**

**UNIVERSITAS NEGERI PADANG**

**2014**

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI

**Judul** : “Analisis Faktor-Faktor Yang Mendorong Terjadinya Fraud Pengadaan Barang/Jasa Pada Lingkungan Instansi Pemerintah Di Provinsi Sumatera Barat” (*Studi Empiris Pada Kab/Kota Di Provinsi Sumatera Barat*)

**Nama** : Nike Lolita Yanavia

**NIM/BP** : 12988 / 2009

**Program Studi** : Akuntansi

**Keahlian** : Akuntansi Sektor Publik

**Fakultas** : Ekonomi

Padang, Agustus 2014

Disetujui Oleh :

Pembimbing I



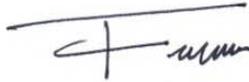
Lili Anita, SE, M.Si, Ak  
NIP. 19710302 199802 2 001

Pembimbing II



Charoline Cheisvivanny, SE, M.Ak  
NIP. 19801019 200604 2 002

Mengetahui,  
Ketua Prodi Akuntansi



Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak  
NIP. 19730213 199903 1 003

**HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI**

**Dinyatakan Lulus Setelah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji Skripsi  
Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi  
Pada Tanggal 6 Agustus 2014**

**Analisis Faktor-Faktor Yang Mendorong Terjadinya Fraud Pengadaan Barang/Jasa  
Pada Lingkungan Instansi Pemerintah Di Provinsi Sumatera Barat  
(Studi Empiris Pada Kab/Kota Di Provinsi Sumatera Barat)**

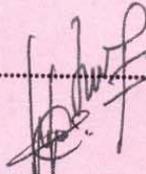
Nama : Nike Lolita Yanavia  
Bp/Nim : 2009/12988  
Program Studi : Akuntansi  
Konsentrasi : Akuntansi Sektor Publik  
Fakultas : Ekonomi

**Padang, Agustus 2014**

**Tim Penguji :**

**Tanda Tangan**

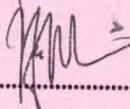
1. Ketua : Lili Anita, SE, M.Si, Ak

.....  


2. Sekretaris : Charoline Cheisviyanny, SE, M.Ak

.....  


3. Anggota : Halmawati, SE, M.Si

.....  


4. Anggota : Herlina Helmy, SE, MS. Ak

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nike Lolita Yanavia  
NIM/Thn.Masuk : 12988/2009  
Tempat/Tgl Lahir : Pauh Sangik, 29 Desember 1990  
Program Studi : Akuntansi  
Konsentrasi : Akuntansi Sektor Publik  
Fakultas : Ekonomi  
Alamat : Komplek Perumahan Lubuk Gading Permai 5 Blok B3,  
Lubuk Buaya, Padang  
No. Hp/Telpon : 081374553774  
Judul Skripsi : Analisis Faktor-Faktor yang Mendorong Terjadinya *Fraud*  
Pengadaan Barang/Jasa pada Lingkungan Instansi  
Pemerintah di Propinsi Sumatera Barat (*Studi Empiris pada*  
*Kab/Kota di Propinsi Sumatera Barat*)

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis atau skripsi saya ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Sarjana), baik di UNP maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan pemikiran saya sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat orang lain yang telah ditulis atau dipublikasikan kecuali secara eksplisit dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Karya tulis atau skripsi ini sah apabila telah ditandatangani asli oleh tim pembimbing, tim penguji dan ketua program studi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima Sanksi Akademik berupa pencabutan gelar akademik yang telah diperoleh karena karya tulis atau skripsi ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan Tinggi.

Padang, Agustus 2014

Yang menyatakan,



Nike Lolita Yanavia  
Bp/Nim: 2009/12988

## ABSTRAK

**Nike Lolita Yanavia (2009/12988). Analisis Faktor-Faktor yang Mendorong Terjadinya Fraud Pengadaan Barang/Jasa pada Lingkungan Instansi Pemerintah di Propinsi Sumatera Barat (Studi Empiris pada Kab/Kota di Propinsi Sumatera Barat). Skripsi Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang. 2014.**

**Pembimbing I : Lili Anita, SE, M. Si, Ak**

**Pembimbing II : Charoline Cheisviyanni SE, M. Ak**

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan bukti empiris mengenai faktor-faktor yang mendorong terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa lingkungan instansi pemerintah di Propinsi Sumatera Barat.

Jenis penelitian ini adalah penelitian *Confirmatory Factor Analysis* (CFA). Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada Pemerintah Kab/Kota di Propinsi Sumatera Barat. Teknik pengambilan sampelnya adalah metode *purposive sampling*. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dengan menggunakan kuesioner. Analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda dengan bantuan SPSS versi 16.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah terkonfirmasi 7 (tujuh) faktor faktor yang mendorong terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah di Propinsi Sumatera Barat, yaitu Kualitas Panitia Pengadaan Barang/Jasa, Kualitas Penyedia Barang/Jasa, Sistem dan Prosedur Pengadaan Barang/Jasa, Landasan Hukum Pengadaan Barang/Jasa, Etika Pengadaan Barang/Jasa, Lingkungan Pengadaan Barang/Jasa, dan Supervisi/Kontrol dalam Pengadaan Barang/Jasa. Ketujuh faktor tersebut merupakan faktor yang dominan mendorong terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah di Propinsi Sumatera Barat karena memiliki *loading factor* antara 0,4 – 0,8.

Saran dalam penelitian ini adalah: (1) bagi peneliti selanjutnya sebaiknya menggunakan variabel tambahan yang berkaitan dengan *fraud* dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah lainnya agar lebih dapat menginterpretasikan *fraud* dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah itu sendiri, dan (2) penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperluas daerah penelitian, sehingga hasil yang diperoleh lebih maksimal dan lebih dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai analisis faktor-faktor yang mendorong terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah.

## KATA PENGANTAR



Puji Syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul **“Analisis Faktor-Faktor yang Mendorong Terjadinya Fraud Pengadaan Barang/Jasa pada Lingkungan Instansi Pemerintah di Propinsi Sumatera Barat (Studi Empiris pada Kab/Kota di Propinsi Sumatera Barat)”**. Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan program Strata Satu (S1) pada program studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Dalam penyelesaian skripsi ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Lili Anita, SE, M.Si, Ak selaku Pembimbing I dan Ibu Charoline Cheisviyanni, SE, M, Ak selaku Pembimbing II yang telah memberikan ilmu, pengetahuan, waktu dan masukan yang berharga dalam penyelesaian skripsi ini. Selain itu penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
3. Bapak dan Ibu tim penguji dan penelaah.

4. Bapak dan Ibu Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, khususnya Program Studi Akuntansi serta karyawan yang telah membantu penulis selama menuntut ilmu di kampus ini.
5. Pimpinan dan seluruh aparatur pemerintah pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) Pemerintah Kab/Kota di Propinsi Sumatera Barat atas bantuan data-data yang diperlukan dalam penelitian ini.
6. Staf kepastakaan dan staf administrasi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang yang telah ikut membantu memberikan pelayanan dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Kedua orang tua, Kakak beserta Adik-adik tercinta dan segenap keluarga penulis yang telah memberikan dukungan moril dan materil serta motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dan menyelesaikan skripsi ini.
8. Teman-teman mahasiswa angkatan 2009 pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang serta rekan-rekan Prodi Ekonomi Pembangunan, Pendidikan Ekonomi dan Manajemen yang sama-sama berjuang atas motivasi, saran, dan informasi yang sangat berguna dalam penulisan ini.
9. Serta semua pihak yang telah membantu dalam proses perkuliahan yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Semoga bantuan, bimbingan dan petunjuk yang bapak/ibu dan rekan-rekan berikan menjadi amal saleh dan mendapatkan balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih terdapat kekurangan. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang

membangun dari pembaca guna kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengucapkan banyak terima kasih, semoga skripsi ini bermanfaat di masa yang akan datang.

Hanya doa yang dapat penulis ucapkan semoga Allah SWT berkenan membalas semua kebaikan Bapak, Ibu, Saudara dan teman-teman sekalian. Akhir kata, semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Padang, Agustus 2014

Penulis

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	viii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	ix
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	x
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
<b>BAB II. KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, HIPOTESIS</b>	
A. Kajian Teori .....	12
1. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah .....	12
2. Tujuan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah .....	14
3. Prinsip Umum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah .....	16
4. Garis Besar Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah .....	17
a. Landasan Hukum .....	17
b. Pihak yang Terkait .....	19
c. Prinsip, Cara, dan Metode .....	20
5. Pengertian dan Jenis <i>Fraud</i> dalam Kegiatan Pengadaan .....	23
a. Pengertian <i>Fraud</i> .....	23
b. Klasifikasi <i>Fraud</i> .....	24
c. Beberapa Jenis <i>Fraud</i> dalam Pengadaan .....	28
d. Faktor Risiko Korupsi .....	29
6. Faktor-Faktor yang Mendorong Terjadinya <i>Fraud</i> .....	34
a. Kualitas Panitia Pengadaan .....	34
b. Kualitas Penyedia Barang/Jasa .....	37

c. Penghasilan Panitia Pengadaan.....	41
d. Sistem dan Prosedur Pengadaan Barang/Jasa .....	45
e. Etika Pengadaan Barang/Jasa .....	49
f. Lingkungan Pengadaan Barang/Jasa .....	51
B. Penelitian Terdahulu .....	52
C. Hubungan Antar Variabel .....	53
D. Kerangka Konseptual .....	59
<b>BAB III. METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian .....	63
B. Populasi dan Sampel .....	63
C. Jenis Dan Sumber Data .....	64
D. Teknik Pengumpulan Data .....	65
E. Variabel Penelitian .....	65
F. Instrumen Penelitian .....	65
G. Uji Validitas dan Reliabilitas .....	67
H. Teknik Analisis Data .....	69
I. Defenisi Operasional .....	73
<b>BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Gambaran Umum Objek Penelitian .....	77
B. Demografi Responden.....	78
C. Deskripsi Hasil Penelitian .....	79
D. Uji Instrumen Penelitian .....	87
E. Pembahasan Analisis Faktor .....	89
<b>BAB V. KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN</b>	
A. Kesimpulan .....	97
B. Keterbatasan.....	97
C. Saran .....	98
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>100</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>Halaman</b>
1. Daftar Sampel Penelitian .....	64
2. Skor Jawaban .....	66
3. Kisi-Kisi Instrumen Penelitian .....	66
4. Nilai Corrected Item Total Correlation.....	68
5. Nilai Cronbach's Alpha.....	69
6. Penyebaran dan Pengembalian Kuesioner .....	77
7. Karakteristik Responden Berdasarkan Usia Responden .....	78
8. Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin .....	78
9. Distribusi Frekuensi Faktor Kualitas Panitia Pengadaan .....	79
10. Distribusi Frekuensi Faktor Kualitas Penyedia Barang/Jasa .....	80
11. Distribusi Frekuensi Faktor Penghasilan Panitia Pengadaan .....	81
12. Distribusi Frekuensi Faktor Sistem dan Prosedur Pengadaan.....	83
13. Distribusi Frekuensi Faktor Etika Pengadaan .....	84
14. Distribusi Frekuensi Faktor Lingkungan Pengadaan .....	85
15. Nilai Corrected Item Total Correlation Penelitian .....	87
16. Nilai Cronbach's Alpha Penelitian .....	88

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1. Uniform Occupational Fraud Classification System.....	25
2. Kerangka Konseptual .....	62
3. Model Penelitian (Lengkap) .....	96

## DAFTAR LAMPIRAN

<b>Lampiran</b>	<b>Halaman</b>
1. Kuesioner Penelitian .....	106
2. Tabulasi Data Pilot Test.....	110
3. Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Data Pilot Test .....	116
4. Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Data Penelitian .....	122
5. Analisis Faktor .....	131

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dari tahun ke tahun, kasus-kasus *fraud* atau biasa disebut dengan kecurangan dalam bidang keuangan baik yang berasal dari instansi pemerintah maupun instansi swasta selalu menjadi bahan pembicaraan hangat di kalangan masyarakat luas. Walaupun berbagai jenis kasus *fraud* terungkap dan telah diproses oleh hukum, belum ada indikasi bahwa tindak kecurangan itu akan segera terhenti. Justru seiring dengan berjalannya waktu, semakin banyak tindak *fraud* yang terungkap dan bahkan pelakunya semakin banyak dan kompleks.

Kecurangan atau yang biasa disebut dengan *fraud* menggambarkan setiap upaya penipuan yang disengaja, yang dimaksudkan untuk mengambil harta atau hak orang atau pihak lain (Arens, 2006). Ada berbagai macam *fraud* telah terjadi di lingkungan instansi pemerintah dan berlangsung terus menerus. Salah satu jenis yang paling banyak menimbulkan kerugian atau dapat juga disebut salah satu sumber kebocoran keuangan yang paling besar adalah *fraud* dalam bidang pengadaan barang/jasa. Pengadaan merupakan salah satu sumber korupsi terbesar dalam sektor keuangan publik. Setiap tahun, BPK maupun KPK melaporkan adanya kasus pengadaan barang/jasa yang mengandung unsur tindak pidana korupsi.

Pelaku kecurangan biasanya merupakan oknum pegawai atau orang yang bekerja di dalam suatu organisasi atau perusahaan dimana tindak kecurangan tersebut dilakukan. Biasanya, pelaku adalah orang yang tugas fungsionalnya tidak

hanya menjalankan sistem pengendalian intern, tetapi juga ikut mengoperasikan sistem operasi instansi atau perusahaan. Hal tersebut menyebabkan pelaku sulit sekali terdeteksi karena kinerjanya yang tampak telah dipercaya, kemampuan berkomunikasi yang baik, pengalaman kerja yang luas, dan kepribadian yang menarik.

Terdapat berbagai bentuk tindak kecurangan yang terjadi di sektor publik, *The Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)* atau Asosiasi Pemeriksa Kecurangan Bersertifikat mengklasifikasikan kecurangan ke dalam tiga jenis yaitu penyimpangan atas aset (*asset misappropriation*), pernyataan palsu (*fraudulent statement*), dan korupsi (*corruption*).

Pengadaan barang/jasa memang masih menjadi faktor yang sangat rentan terhadap korupsi. Meskipun Pemerintah melalui Keppres No. 80 Tahun 2003 sudah berusaha mengatur agar proses pelaksanaan ini dapat berjalan dengan lebih transparan dan akuntabel. Namun di setiap daerah secara umum terdapat kesamaan pendapat bahwa proses pengadaan barang/jasa masih sangat rentan terhadap tindak korupsi.

Selain hal di atas, kerangka akuntabilitas untuk pengadaan publik di Indonesia yang gagal karena cacat dalam beberapa hal juga menyebabkan rentannya kegiatan pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah. Tetapi tentu saja dibalik hal tersebut terdapat berbagai faktor yang menyebabkan kecurangan-kecurangan tersebut menjadi semakin meningkat. Menurut Sartono (2006) dalam Jatiningtyas (2011), terdapat 6 faktor yang mendorong terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah, yaitu (1) kualitas

panitia pengadaan barang/jasa, (2) kualitas penyedia barang/jasa, (3) penghasilan panitia pengadaan barang/jasa, (4) sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, (5) etika pengadaan barang/jasa, dan (6) lingkungan pengadaan barang/jasa.

Kualitas panitia pengadaan barang/jasa adalah apakah tim yang telah diangkat untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa telah memenuhi kriteria yang telah dipersyaratkan. Panitia pengadaan merupakan salah satu subyek (pelaku) pengadaan barang/jasa pemerintah dan aktivitas serta keputusan yang dilakukannya akan sangat menentukan jalannya proses pengadaan. Segala aktivitas dan keputusan yang diambil oleh panitia pengadaan merupakan hal yang sangat krusial karena berhadapan langsung dengan muatan kepentingan dari berbagai subyek pengadaan barang/jasa lainnya. Thai (2001) mengungkapkan bahwa profesionalisme atau kualitas panitia pengadaan merupakan faktor yang ikut mempengaruhi keberhasilan suatu sistem pengadaan barang/jasa dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Laporan yang dibuat *Worldbank* (2001, dalam Jatiningtyas ,2011) juga mengungkapkan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan belum berfungsinya sistem pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia antara lain adalah kurangnya kemampuan sebagian besar staf operasional, anggota panitia lelang dan pihak-pihak berwenang yang memberi otorisasi dalam kegiatan pengadaan.

Kualitas penyedia barang/jasa adalah apakah individu atau badan usaha yang menjadi penyedia barang/jasa telah memenuhi kriteria yang telah dipersyaratkan dalam peraturan yang telah ditetapkan. Kualitas penyedia barang/jasa merupakan salah satu elemen penting dalam suatu sistem pengadaan

barang/jasa. Jika suatu pengadaan barang/jasa tidak diikuti dengan kualitas penyedia yang baik, maka akan terdapat banyak kesalahpahaman (*misunderstanding*) di antara panitia dan penyedia barang/jasa yang nantinya akan menimbulkan kerugian kedua belah pihak. Hal ini pada akhirnya menyebabkan tindak kecurangan akan lebih sering terjadi.

Penghasilan panitia pengadaan barang/jasa adalah pembayaran atas beban APBN/APBD kepada penyedia barang/jasa (Badan Usaha atau Perorangan) yang memenuhi kriteria penghasilan. *Fraud Triangel Theory* yang dikembangkan berdasarkan hipotesis Donald R. Cressey (Priyatna, 2012) beranggapan bahwa seseorang melakukan *fraud* karena didorong oleh 3 hal salah satunya adalah *pressure* (tekanan) yang termasuk didalamnya tekanan finansial. Tekanan keuangan yang biasanya berkaitan dengan *fraud* dan memberikan keuntungan bagi pelakunya adalah gaya hidup di luar kepatutan, tingginya tagihan pribadi, kebutuhan keuangan mendesak, dan lain sebagainya. Kebanyakan ciri-ciri pelaku *fraud* yang telah terungkap adalah orang-orang yang secara materiil berkecukupan, namun memiliki *lifestyle* yang tidak sebanding jika dibandingkan dengan penghasilan mereka di tempat kerja. Orang bisa saja berpandangan bahwa pelaku *fraud* tersebut tidak berada dalam tekanan keuangan, tetapi nafsu dan keinginannya untuk memiliki segala macam kemewahan itulah yang mendorongnya untuk melakukan *fraud*.

Sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa adalah jaringan prosedur dan urutan kegiatan klerikal atas proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Aspek lain yang ikut menentukan jalannya sistem pengadaan barang/jasa adalah ketentuan

dan prosedur pengadaan barang/jasa itu sendiri. Thai (2001) mengungkapkan bahwa ketentuan dan prosedur pengadaan barang/jasa juga berpengaruh terhadap keberhasilan suatu sistem pengadaan barang/jasa pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Mustafa ([www.khalidmustafa.php](http://www.khalidmustafa.php), diakses pada September 2013) juga menjelaskan bahwa jika pengadaan barang/jasa dilaksanakan sesuai prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan yang berlaku maka tindak *fraud* dapat diminimalisir atau bahkan tidak mungkin terjadi, dan sebaliknya.

Etika pengadaan barang/jasa adalah pengkajian sistem nilai-nilai yang diberlakukan pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang harus dipatuhi oleh semua pihak yang berhubungan dengan pengadaan barang/jasa. Etika pengadaan berkaitan dengan kelaziman dalam praktek dunia usaha yang dianggap akan menciptakan sistem persaingan usaha yang adil. Para pihak dalam proses pengadaan harus memegang teguh etika pengadaan seperti yang diuraikan di atas. Pelanggaran terhadap salah satu atau lebih etika dapat dipastikan akan melanggar prinsip-prinsip pengadaan. Selain itu, para pelaku tindakan *fraud* atau kecurangan juga semakin mudah untuk melakukannya. Semakin banyak etika yang dilanggar dapat semakin dipastikan bahwa tujuan pengaturan proses pengadaan barang/jasa melalui Perpres 54 Tahun 2010 ini menjadi tidak tercapai.

Lingkungan pengadaan barang/jasa adalah lingkungan kerja dimana proses pengadaan barang/jasa dilaksanakan. Thai (2001) menjelaskan bahwa lingkungan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kemampuan suatu sistem

pengadaan barang/jasa untuk mencapai tujuan yang telah diterapkan. Lingkungan internal dalam pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kondisi lingkungan kerja. Kondisi lingkungan kerja yang baik bagi aparatur pemerintah akan memberikan insentif kepada mereka untuk bekerja dengan jujur yang pada akhirnya akan menurunkan tingkat korupsi (Azfar, Lee, Swamy, 2000 dalam Jatiningtyas, 2011).

Guna mengerti seberapa parahnya potensi kebocoran keuangan yang harus ditanggung negara, dapat diketahui dari beberapa berita yang pernah dimuat di media cetak seperti berikut ini: melalui berita yang dimuat Padang Ekspres tanggal 28 Januari 2013 lalu tentang kasus korupsi yang dilakukan oleh Ketua DPRD Pessel terkait perjalanan dinas fiktif serta pengadaan barang dan jasa tahun 2009. Selain itu, juga terjadi kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh mantan Bupati Dharmasraya, Marlon Martua, terhadap pembangunan RSUD Sungai Dareh, Dharmasraya 2009.

Terkait dengan masalah *fraud* dalam pengadaan barang/jasa, fakta lainnya yang muncul yaitu terjadinya kasus korupsi di Pasaman Barat, berdasarkan Padang ekspres tanggal 17 April 2013 lalu, mantan Kepala Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika (Dishubkominfo) Pasaman Barat, Wendi Amza terbukti melakukan tindak pidana korupsi pengadaan kapal di Dishubkominfo tahun 2009. Kasus ini merugikan keuangan negara sebesar Rp 656 juta.

Menjadi suatu persoalan besar bagi pemerintah dan menjadi tantangan berat untuk memperbaiki citra dan kinerja pemerintah di mata masyarakat. Kecurangan-kecurangan yang sering terjadi dalam pada lingkungan instansi

pemerintahan di Indonesia yang dilakukan pegawai pemerintahan pada prinsipnya menyangkut tentang kualitas panitia pengadaan barang/jasa, kualitas penyedia barang/jasa, penghasilan panitia pengadaan barang/jasa, sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, dan lingkungan pengadaan barang/jasa (Sartono, 2006 dalam Jatingtyas, 2011).

Berdasarkan fakta diatas mulailah dipertanyakan kinerja pemerintah daerah sebagai pengguna anggaran dan penyedia barang/jasa bagi masyarakat, padahal telah ada Undang-Undang dan Peraturan yang diberlakukan untuk mengatur tentang kegiatan tersebut, namun masih banyak kecurangan-kecurangan yang terjadi.

Beberapa penelitian yang berkaitan dengan *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah diantaranya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Jatingtyas (2011) tentang analisis faktor-faktor yang mempengaruhi *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah membuktikan bahwa faktor kualitas panitia pengadaan barang/jasa, kualitas penyedia barang/jasa, penghasilan panitia pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, dan lingkungan pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa.

Dari uraian diatas, peneliti melakukan penelitian ini untuk mengetahui faktor-faktor apa yang paling dominan yang nantinya akan terbentuk yang mendorong terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah. Fakta yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa jenis *fraud* yang paling banyak terungkap adalah penyimpangan atas aset (*asset misappropriation*)

dan korupsi (*corruption*). Hal ini terjadi karena jenis *fraud* ini lebih mudah dilakukan daripada pernyataan palsu (*fraudulent statement*), selain itu peluang pelaku untuk melakukan korupsi juga lebih besar di instansi pemerintah. Berdasarkan hal tersebut, jenis *fraud* yang ingin peneliti bahas lebih dalam adalah penyimpangan atas aset dan korupsi.

Adapun perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu terletak pada jenis penelitian dan objek penelitiannya. Penelitian yang dilakukan oleh Jatiningtyas adalah jenis penelitian kuantitatif yang membahas tentang masalah-masalah berupa fakta-fakta saat ini dari suatu populasi yang menggunakan analisis perhitungan tertentu dan bertujuan untuk menguji hipotesis atau menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan *current status* dari subyek yang diteliti, sedangkan jenis penelitian yang ingin penulis lakukan adalah *Confirmatory Factor Analysis* (CFA), yaitu penelitian yang bertujuan untuk mengkonfirmasi hubungan-hubungan yang terdapat pada suatu permasalahan. Jatiningtyas juga melakukan uji beda antara auditor BPKP dengan audit intern pemerintah di wilayah Semarang, sedangkan penulis hanya pada instansi pemerintah di Propinsi Sumatera Barat. Penelitian Jatiningtyas (2011) meneliti di pemerintah wilayah Semarang, sedangkan penelitian yang penulis lakukan meneliti di lingkungan pemerintah Kab/Kota di Propinsi Sumatera Barat yang opini auditnya WDP (Wajar Dengan Pengecualian) saja, yang dalam hal ini terdapat 11 Kab/Kota.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Faktor-Faktor yang Mendorong**

## **Terjadinya *Fraud* Pengadaan Barang/Jasa pada Lingkungan Instansi Pemerintah di Propinsi Sumatera Barat’.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas penulis merumuskan masalah-masalah yang akan menjadi pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah kualitas panitia pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap *fraud* dalam pengadaan barang/jasa ?
2. Apakah kualitas penyedia barang/jasa berpengaruh terhadap terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa ?
3. Apakah penghasilan panitia pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa ?
4. Apakah sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa ?
5. Apakah etika pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa ?
6. Apakah lingkungan pengadaan berpengaruh terhadap terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris mengenai:

1. Pengaruh kualitas panitia pengadaan barang/jasa terhadap terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa.

2. Pengaruh kualitas penyedia barang/jasa terhadap terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa.
3. Pengaruh penghasilan panitia pengadaan barang/jasa terhadap terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa.
4. Pengaruh sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa terhadap terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa.
5. Pengaruh etika pengadaan barang/jasa terhadap terjadinya *fraud* pengadaan barang/jas.
6. Pengaruh lingkungan pengadaan barang/jasa terhadap terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, yaitu:

1. Bagi kalangan mahasiswa dan akademis:
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi para Akademis khususnya peneliti mengenai faktor-faktor yang dapat mendorong terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah.
  - b. Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu sumber informasi bagi penelitian selanjutnya.
  - c. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi mereka yang tertarik pada kasus-kasus terkait penyalahgunaan keuangan negara yang merupakan sumber utama kebocoran keuangan negara.

2. Bagi kalangan pembuat peraturan, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan pertimbangan bagi kalangan pembuat peraturan yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa agar di kemudian hari peraturan yang dihasilkan dapat secara efektif mengatasi masalah yang ada dalam proses pengadaan barang/jasa, terutama yang berkaitan dengan penyimpangan atau kecurangan yang dapat menyebabkan kerugian negara secara materiil.
3. Bagi kalangan instansi pemerintah:
  - a. Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu sumber bahan pertimbangan agar jika terjadi penyimpangan dalam proses pengadaan barang/jasa dapat dideteksi lebih awal.
  - b. Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu sumber bahan pertimbangan guna memperbaiki sistem pengawasan dan pengendalian dalam proses pengadaan barang/jasa.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, DAN HIPOTESIS**

#### **A. Kajian Teori**

##### **1. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Perpres No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mendefinisikan pengadaan barang/jasa pemerintah yang selanjutnya disebut sebagai pengadaan barang/jasa sebagai kegiatan perolehan barang/jasa oleh Kementerian /Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah /Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/ jasa.

Sedangkan Schiavo-Campo dan Sundaram (2000) dalam Bastian (2010) mendefinisikan pengadaan barang/jasa pemerintah (*government procuremens*) sebagai perolehan barang, jasa dan prasarana umum dalam waktu tertentu yang menghasilkan nilai terbaik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat).

Schiavo-Campo dan Sundaram (2000) mengungkapkan adanya karakteristik pengadaan barang/jasa di sektor swasta yang tidak ada pada pengadaan barang/jasa di sektor pemerintah. Beberapa karakteristik pengadaan barang/jasa di sektor swasta yang tidak ada pada pengadaan barang/jasa di sektor pemerintah antara lain:

- a. Kurang menekankan persaingan penawaran secara formal, prosedur yang didokumentasikan, dan mendesak konflik kepentingan yang terkait pemerintah.
- b. Manajer swasta telah mengembangkan insentif dalam pembelian barang dengan harga yang tinggi, atau menyewa kontraktor untuk menyelesaikan pekerjaan dengan kualitas yang tinggi dan harga yang kompetitif.
- c. Untuk akuntabilitas terkait dengan hasil bukan proses, karena hasil pada sektor swasta lebih mudah diukur dengan referensi dampak terhadap laba perusahaan secara keseluruhan.

Sedangkan dalam pengadaan barang/jasa di sektor pemerintah berlaku hal yang berbeda, pimpinan bagian pengadaan harus mengikuti ketentuan prosedur yang kompetitif, dan aturan yang diberikan lebih mengutamakan keadilan serta kewajaran.

Selain itu, dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang dimaksud dengan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai oleh APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa.

Berdasarkan defenisi dari pengadaan barang/jasa pemerintah diatas, dapat disimpulkan bahwa pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai oleh APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk

memperoleh barang/jasa dalam waktu tertentu yang menghasilkan nilai terbaik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat.

## **2. Tujuan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Schiavo-Campo dan Sundaram (2000) dalam Bastian (2010) mengemukakan beberapa tujuan dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah, yaitu:

### **a. Ekonomi**

Kriteria ekonomi mengacu pada bagaimana memperoleh barang dan jasa dengan spesifikasi dasar waktu serta harga terendah.

### **b. Substitusi Impor**

Strategi pengadaan barang dan jasa organisasi sektor publik dapat mendorong pertumbuhan industri lokal dengan memberikan pilihan kepada pemasok lokal, atau membatasi pembelian pada perusahaan asing.

### **c. Pengembangan Persaingan**

Persaingan dalam pengadaan barang dan jasa didefinisikan sebagai kesempatan yang sama bagi pemasok (*supplier*) yang memenuhi kualifikasi untuk bersaing dalam mencapai kontrak publik. Persaingan dan kejujuran dibutuhkan tidak hanya untuk memastikan manfaat *outcome* dalam harga dan kualitas, namun juga untuk memajukan akuntabilitas publik dalam setiap prosesnya.

### **d. Dimensi Penataan**

Akuntabilitas dan transparansi adalah hal yang sangat vital bagi manajemen pengadaan barang dan jasa yang baik. Transparansi dapat mengurangi

ketidakpastian dan mencegah korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dengan memastikan kesamaan akses informasi kepada seluruh penawar sebelum, selama, dan setelah proses penawaran.

e. Perlindungan terhadap Kepentingan Masyarakat

Pemerintah bertanggungjawab untuk memastikan bahwa pelayanan dapat menjangkau setiap lapisan masyarakat.

f. Perlindungan Lingkungan

Pemerintah dapat mereview kebijakan pembelian pada bagian dan unit kerjanya untuk memperbaiki dampak lingkungan akibat kebijakan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan tersebut, termasuk pengemasan dan proses daur ulang.

Sedangkan menurut Keppres No. 80 Tahun 2003 mengemukakan bahwa terdapat beberapa tujuan dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah, yaitu:

- a. Meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri, rancang bangun dan perekayasaan nasional yang sarannya adalah memperluas lapangan kerja dan mengembangkan industri dalam negeri dalam rangka meningkatkan daya saing barang/jasa produksi dalam negeri pada perdagangan internasional.
- b. Meningkatkan peran serta usaha kecil termasuk koperasi kecil dan kelompok masyarakat dalam pengadaan barang/jasa.
- c. Meningkatkan penerimaan negara melalui sektor perpajakan.
- d. Menumbuhkembangkan peran serta usaha nasional.

### 3. Prinsip Umum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Jourdain dan Balgobin (2003) mengemukakan bahwa prinsip umum pengadaan barang/jasa pemerintah antara lain:

- a. Transparansi
- b. Ekonomis
- c. Efisiensi dan tepat waktu
- d. Keadilan

Sedangkan prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa sebagaimana diatur dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 adalah:

- a. Efisien

Berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan.

- b. Efektif

Berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.

- c. Terbuka dan bersaing

Berarti pengadaan barang/jasa harus terbuka bagi penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan.

d. **Transparan**

Berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya.

e. **Adil dan tidak diskriminatif**

Berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun.

f. **Akuntabel**

Berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa.

#### **4. Garis Besar Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Indonesia**

**a. Landasan hukum**

Landasan hukum berbagai sistem pengadaan barang/jasa di Indonesia diatur melalui beberapa produk hukum, yaitu: keputusan presiden/peraturan presiden (Keppres/Perpres), keputusan dan surat edaran menteri/pimpinan lembaga, dan berbagai keputusan serta instruksi lainnya. Prosedur dan pelaksanaannya pun telah dikembangkan selama bertahun-tahun serta mengalami

beberapa perbaikan dan penyempurnaan dari waktu ke waktu, guna mencapai tujuan yang diharapkan.

Beberapa ketentuan yang dijadikan landasan hukum yang mengatur ketentuan pokok sistem pengadaan barang/jasa di Indonesia selama ini, antara lain:

- 1) Keppres No. 29 Tahun 1984
- 2) Keppres No. 16 Tahun 1994
- 3) Keppres No. 18 Tahun 2000
- 4) Keppres No. 80 Tahun 2003
- 5) Keppres No. 61 Tahun 2004
- 6) Perpres No. 32 Tahun 2005
- 7) Perpres No. 70 Tahun 2005
- 8) Perpres No. 8 Tahun 2006
- 9) Perpres No. 79 Tahun 2006
- 10) Perpres No. 85 Tahun 2006
- 11) Perpres No. 95 Tahun 2007
- 12) Perpres No. 54 Tahun 2010
- 13) Perpres No. 70 Tahun 2012

Ketentuan pokok pengadaan barang/jasa pemerintah yang berlaku saat ini adalah Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan beberapa perubahan ketentuan sebagaimana diatur dalam Keppres No. 61 Tahun 2004, Perpres No. 32 Tahun 2005, Perpres No. 70 Tahun 2005, Perpres No. 8 Tahun 2006, Perpres No. 79 Tahun 2006,

Perpres No. 85 Tahun 2006, Perpres No. 95 Tahun 2007, dan Perpres No. 54 Tahun 2010.

**b. Pihak yang terkait dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah**

Para pihak (subjek) dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah yaitu:

1) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)

Pejabat Pembuat Komitmen adalah pejabat yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur Bank Indonesia (BI)/Pemimpin Badan Hukum Milik Negara (BHMN)/Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai pemilik pekerjaan, yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

2) Pengguna Anggaran

Pengguna Anggaran adalah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Perbendaharaan Negara yaitu pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.

3) Kuasa Pengguna Anggaran

Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Anggaran untuk menggunakan anggaran Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.

4) Penyedia Barang/Jasa

Penyedia Barang/Jasa adalah orang atau perseorangan atau badan usaha yang kegiatan usahanya menyediakan barang/layanan jasa.

5) Panitia Pengadaan

Panitia Pengadaan adalah tim yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN/Direksi BUMN/Direksi BUMD untuk melaksanakan pemilihan Penyedia Barang/Jasa.

6) Unit Layanan Pengadaan (*Procurement Unit*)

Unit Layanan Pengadaan (*Procurement Unit*) adalah satu unit yang terdiri dari pegawai-pegawai yang telah memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah, yang dibentuk oleh Pengguna Anggaran/Gubernur/Bupati/Walikota/Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN/Direksi BUMN/Direksi BUMD yang bertugas secara khusus untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa di lingkungan Departemen/Lembaga/Sekretariat Lembaga Tinggi Negara/Pemerintah Daerah/Komisi/BI/BHMN/BUMN/BUMD.

7) Pejabat Pengadaan

Pejabat Pengadaan adalah 1 (satu) orang yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN Direksi BUMN/Direksi BUMD untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa dengan nilai sampai dengan Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

**c. Prinsip, cara, dan metode pengadaan barang/jasa pemerintah**

Menurut Perpres No. 54 Tahun 2010 pasal 5, pengadaan barang/jasa menerapkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Efisien
- 2) Efektif
- 3) Transparan
- 4) Terbuka
- 5) Bersaing
- 6) Adil/tidak diskriminatif
- 7) Akuntabel

Pengadaan barang/jasa pemerintah Indonesia dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- 1) Menggunakan penyedia barang/jasa

Yaitu pekerjaan yang dilaksanakan oleh pihak penyedia barang/jasa setelah melalui proses pemilihan penyedia barang/jasa dengan metode pemilihan yang ditentukan.

- 2) Swakelola

Yaitu pekerjaan yang dilaksanakan sendiri oleh pengguna barang/jasa, atau dikuasakan kepada instansi pemerintah bukan penanggungjawab anggaran/kelompok masyarakat/lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Perpres No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang Jasa Pemerintah menjelaskan beberapa metode pemilihan penyedia barang/jasa yaitu:

- 1) Pelelangan umum, adalah metode pemilihan penyedia barang/pekerja konstruksi/jasa lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia barang/pekerja konstruksi/jasa lainnya yang memenuhi syarat.

- 2) Pelelangan terbatas, adalah metode pemilihan penyedia barang/pekerja konstruksi dengan jumlah penyedia yang mampu melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks.
- 3) Pelelangan sederhana, adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa lainnya untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
- 4) Pemilihan langsung, adalah metode pemilihan penyedia pekerjaan konstruksi untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
- 5) Seleksi umum, adalah metode pemilihan penyedia jasa konsultasi untuk pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia jasa konsultasi yang memenuhi syarat.
- 6) Seleksi sederhana, adalah metode pemilihan penyedia jasa konsultasi untuk jasa konsultasi yang bernilai paling tinggi Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
- 7) Sayembara, adalah metode pemilihan penyedia jasa yang memperlombakan gagasan orisinal, kreatifitas dan inovasi tertentu yang harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan harga satuan.
- 8) Kontes, adalah metode pemilihan penyedia barang yang memperlombakan barang /benda tertentu yang tidak mempunyai harga pasar dan yang harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan harga satuan.
- 9) Penunjukan langsung, adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan cara menunjuk langsung satu penyedia barang jasa.

10) Pengadaan langsung, adalah pengadaan barang/jasa langsung kepada penyedia barang/jasa, tanpa melalui pelelangan/seleksi/penunjukan langsung.

## **5. Pengertian dan Jenis *Fraud* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

### **a. Pengertian *fraud* (kecurangan)**

Menurut Drs. Amin Widjaja Tunggal, kecurangan (*fraud*) secara singkat dinyatakan sebagai suatu penyajian yang palsu atau menyembunyian fakta yang material yang menyebabkan seseorang memiliki sesuatu. The Institute of Internal Auditor di Amerika Serikat (dalam Amin, 2013) mendefinisikan kecurangan mencakup suatu kesatuan ketidakberesan (*irregularities*) dan tindakan ilegal yang bercirikan penipuan yang disengaja. Ia dapat dilakukan untuk manfaat dari/atau kerugian organisasi oleh orang di luar atau dalam organisasi.

Sedangkan *Federal Bureau of Investigation (FBI)* dalam Amin (2013) menjelaskan sebagai berikut:

*Those illegal acts which are characterized by deceit, concealment, or violation of trust and which are not dependent upon the application of threat of physical force or violence. Individuals and organizations commit these acts to obtain money, property, or services, or to secure personal or business advantage.*

Yang diterjemahkan (tidak resmi), kecurangan adalah :

Tindakan-tindakan ilegal yang ditandai dengan penipuan, menyembunyian, atau pelanggaran kepercayaan dan yang mana tidak tergantung pada penerapan ancaman kekerasan fisik atau kekerasan. Individu dan organisasi melakukan tindakan-tindakan tersebut untuk mendapatkan uang, properti

atau layanan, untuk menghindari pembayaran atau kehilangan uang atau jasa, atau untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau bisnis.

Dari defenisi-defenisi diatas dapat disimpulkan bahwa kecurangan merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan kebenaran yang dilakukan secara sengaja oleh orang dari dalam maupun luar organisasi, dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau bisnis dan secara langsung atau tidak langsung merugikan pihak lain.

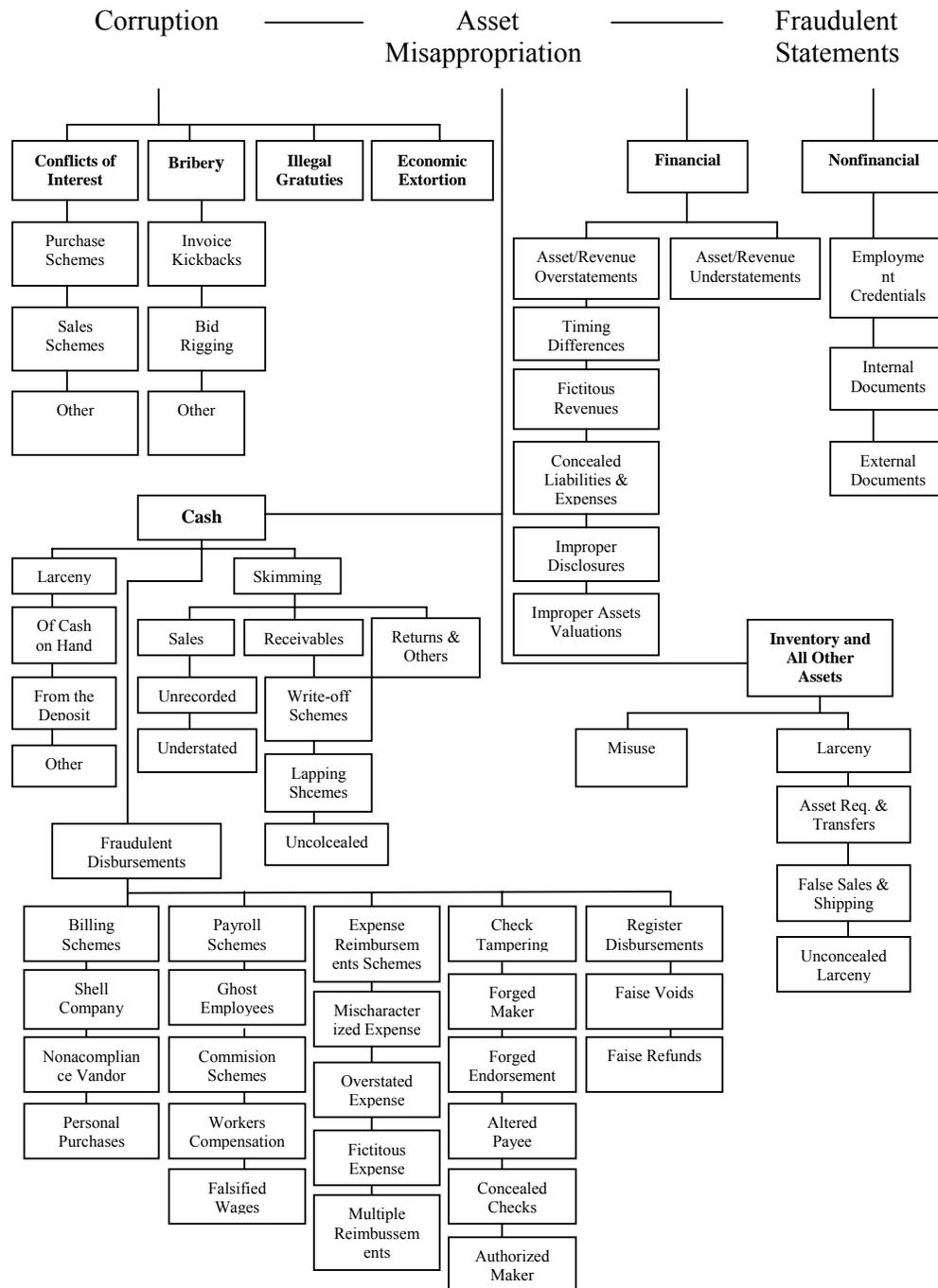
*Fraud* dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah dapat dilakukan oleh pihak rekanan pelaksana pekerja, aparat pemerintah yang melakukan kegiatan pengadaan atau bahkan dapat juga merupakan kolusi antara kedua pihak. Namun demikian, mengingat pengadaan barang/jasa merupakan transaksi antara dua pihak, maka *fraud* yang terjadi umumnya melibatkan kedua belah pihak, meskipun inisiatif dapat juga datang dari salah satu pihak.

Berdasarkan perspektif kriminal, kecurangan akuntansi dikategorikan sebagai kejahatan kerah putih (*white collar crime*). Geis da Meyer (1977) dalam Jatiningtyas (2011) menjelaskan bahwa kejahatan kerah putih dalam dunia usaha adalah salah saji laporan keuangan, manipulasi di pasar modal, penyuapan komersial, penyuapan dan penerimaan suap oleh pejabat publik secara langsung, kecurangan atas pajak, serta kebangkrutan.

#### **b. Klasifikasi *Fraud***

*The Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) atau Asosiasi Pemeriksa Keuangan Bersertifikat mengklasifikasikan *fraud* ke dalam beberapa

klasifikasi, dan dikenal dengan istilah “*Fraud Tree*” yaitu *Uniform Occupational Fraud Classification System*, dengan bagan sebagai berikut:



**Gambar 1**  
**Uniform Occupational Fraud Classification System**

Berdasarkan bagan *Uniform Occupational Fraud Classification System* tersebut, The ACFE membagi *fraud* dalam 3 (tiga) jenis atau tipologi berdasarkan perbuatan, yaitu :

1) Penyimpangan atas aset (*Asset Misappropriation*)

*Asset misappropriation* meliputi penyalahgunaan / pencurian aset atau harta perusahaan atau pihak lain. Ini merupakan bentuk *fraud* yang paling mudah dideteksi karena sifatnya yang tangible atau dapat diukur/dihitung (*defined value*).

2) Pernyataan palsu atau salah pernyataan (*Fraudulent Statement*)

*Fraudulent Statement* meliputi tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau eksekutif suatu perusahaan atau instansi pemerintah untuk menutupi kondisi keuangan yang sebenarnya dengan melakukan rekayasa keuangan (*financial engineering*) dalam penyajian laporan keuangannya untuk memperoleh keuntungan atau mungkin dapat dianalogikan dengan istilah *window dressing*.

3) Korupsi (*Corruption*)

Jenis *fraud* ini yang paling sulit dideteksi karena menyangkut kerja sama dengan pihak lain seperti suap dan korupsi, di mana hal ini merupakan jenis yang terbanyak terjadi di negara-negara berkembang yang penegakan hukumnya lemah dan masih kurang kesadaran akan tata kelola yang baik sehingga faktor integritasnya masih dipertanyakan. *Fraud* jenis ini seringkali tidak dapat dideteksi karena para pihak yang bekerja sama menikmati keuntungan (*simbiosis mutualisme*). Termasuk didalamnya adalah penyalahgunaan wewenang/konflik kepentingan (*conflict of interest*),

penyuapan (*bribery*), penerimaan yang tidak sah/illegal (*illegal gratuities*), dan pemerasan secara ekonomi (*economics extortion*).

Sedangkan menurut Drs. Amin Widjaja, kecurangan dalam akuntansi dapat dikelompokkan menjadi:

1) Kecurangan korporasi (*corporate fraud*)

Kecurangan korporasi atau kejahatan ekonomi (*economic crime*) biasanya dilakukan oleh pejabat, eksekutif, dan atau manajer pusat laba, dan perusahaan publik untuk memuaskan kebutuhan ekonomi jangka pendek mereka. Ia dapat merupakan gaya manajemen yang berorientasi jangka pendek yang menciptakan kebutuhan terhadap kecurangan korporasi, memberikan tekanan untuk meningkatkan kemampuan laba sekarang untuk menghadapi kesempatan baru, dan kebutuhan untuk mengambil resiko yang tidak bijaksana atas sumber daya perusahaan.

2) Kecurangan pelaporan keuangan (*fraudulent financial reporting*)

Pelaporan keuangan yang curang merusak integritas informasi keuangan dan dapat dipengaruhi berbagai korban seperti pemilik, kreditor, karyawan, auditor dan bahkan kompetitor. Ia digunakan oleh perusahaan yang menghadapi krisis ekonomi ,juga oleh mereka yang dimotivasi oleh oportunisme yang salah diarahkan (*misguided opportunism*).

3) Kecurangan manajemen (*management fraud/white collar crime*)

Tujuan dari kejahatan kerah putih (*white collar crime*) adalah untuk mencuri jumlah uang yang besar daripada jumlah uang yang kecil, dan modus operasinya adalah dengan menggunakan teknologi dan komunikasi massa

daripada tindakan brutal dan alat-alat kasar. *White collar crime* mengakibatkan/menimbulkan kerugian ekonomis, kerugian fisik dan merusak struktur sosial.

4) Kecurangan karyawan (*employee fraud*)

Kecurangan karyawan biasanya melibatkan perpindahan aset dari pemberi kerja. Kadang-kadang ini merupakan suatu tindakan langsung dari pencurian atau manipulasi. Pada kesempatan lain, ia terjadi dengan cara yang lain, seperti menaikkan pembayaran perusahaan untuk menutupi item yang dipesan untuk penggunaan pribadi karyawan.

**c. Beberapa Jenis *Fraud* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Jenis *fraud* dalam kegiatan pengadaan barang/jasa yang menjadi fokus utama perhatian dalam penelitian ini adalah jenis *fraud* yang membawa akibat terjadinya kerugian negara. Menurut Jatiningtyas dan Kiswara (2011), *fraud* yang terjadi dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah dikelompokkan sebagai berikut :

- 1) Ketidaksesuaian antara barang/jasa yang diperjanjikan dalam kontrak dengan kebutuhan instansi dan/atau masyarakat, baik dilihat dari segi jenis, kualitas maupun kuantitas barang/jasa.
- 2) Ketidaksesuaian antara spesifikasi teknis barang/jasa yang telah diselesaikan oleh penyedia barang/jasa dengan spesifikasi teknis yang telah ditetapkan dalam perjanjian/kontrak.

- 3) Ketidaksesuaian antara volume (kuantitas) barang/jasa yang telah diselesaikan oleh penyedia barang/jasa dengan jumlah yang seharusnya sesuai perjanjian/kontrak.
- 4) Ketidakwajaran harga barang/jasa yang disepakati dalam perjanjian/kontrak. Misalnya pengadaan peralatan komputer yang jauh diatas harga peralatan sejenis di pasaran karena mengandung unsur penggelembungan harga (*mark-up*).
- 5) Keterlambatan penyelesaian pekerjaan oleh rekanan dari jadwal waktu yang telah ditetapkan dalam perjanjian/kontrak.

**d. Faktor Risiko Korupsi**

Sutedi (2012) menjelaskan sebagai tambahan tentang risiko dan manifestasi korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa, berikut merupakan gambaran beberapa faktor dan hal yang berpotensi meningkatkan risiko korupsi:

1) Belanja mendesak di akhir tahun anggaran

Belanja yang mendesak pada akhir tahun anggaran, kerap menjadi subyek terjadinya praktik korupsi. Sebab, biasanya transaksi pada periode ini kurang diawasi secara ketat. Di banyak lembaga publik, banyak dana yang tidak terbelanjakan hingga akhir tahun anggaran sehingga mendorong pejabat di lembaga tersebut untuk segera menghabiskannya untuk sesuatu yang sebenarnya tidak diperlukan. Tak aneh, jika kemudian banyak dana yang menghilang atau dihabiskan dalam sekejap menjelang akhir tahun anggaran. Dalam situasi “darurat” tersebut, biasanya proses tender dilakukan dengan

penunjukan langsung meski sebenarnya proses tender terbuka masih memungkinkan.

2) Masa tanggap darurat saat bencana alam atau bencana lainnya

Pengadaan barang dan jasa saat terjadi bencana berisiko terjadi korupsi. Hal ini terjadi karena adanya jumlah dana yang besar dan harus dibelanjakan secara cepat untuk menanggulangi permasalahan kemanusiaan. Seperti tempat tinggal sementara, penyediaan air bersih. Berdasarkan pada risiko ini, diharapkan organisasi kemanusiaan memiliki kesadaran untuk melakukan upaya pencegahan korupsi melalui penguatan sistem distribusi bantuan dengan merekrut staf yang operasional.

Risiko korupsi muncul disebabkan sulitnya proses pengadaan barang dan jasa, termasuk di daerah peperangan dimana bantuan dapat terjebak dalam konflik yang terjadi. Risiko tersebut kian bertambah dengan adanya tekanan agar bantuan dikirim secepatnya kepada korban yang membutuhkan.

Masalah korupsi yang terjadi saat situasi darurat adalah pengelolaan prioritas bantuan yang juga membutuhkan bukti transaksi dan hal lain seperti efisiensi. Secara efensial, risiko korupsi dapat dikurangi bila sistem manajemen dilakukan secara benar, akuntabel dan transparan kepada korban.

### 3) Kurangnya akses informasi

Korupsi secara diam-diam telah berkembang dengan sangat pesat. Meski pemerintah secara proaktif telah mengeluarkan kebijakan mengenai kebebasan atas informasi, namun penerapan yang lemah telah menyebabkan peluang untuk memanipulasi informasi tetap terjadi. Oleh sebab itu, transparansi dan kebebasan atas informasi merupakan komponen penting dalam upaya mengurangi terjadinya korupsi. Seharusnya, akses informasi disediakan secara efisien dan layak, misalnya penggunaan situs internet, atau pemasangan *billboard* atau pengumuman di radio dan sebagainya.

### 4) Standarisasi dokumen tender

Standarisasi dokumen tender dan pengadaan lainnya akan lebih mudah diprediksi dan lebih sistematis. Apabila tidak ada standarisasi dokumen tender akan menimbulkan adanya upaya manipulasi yang menyebabkan kerancuan dalam pengambilan keputusan.

### 5) Penetapan peserta tender

Pada umumnya, kecenderungan untuk menentukan peserta tender tertentu akan berisiko mengurangi tingkat *fairness* dalam proses pengadaan barang dan jasa dan biasanya diikuti dengan peningkatan biaya pembelian. Jika peserta tender telah ditetapkan, penting untuk memastikan proses tersebut dilakukan secara bersih dan jelas serta mengikuti peraturan administratif menurut aturan-aturan yang berlaku. Misalnya, jika negara atau organisasi untuk pengadaan barang lokal

dengan menyertakan calon kontraktor atau *supplier* pilihannya ditunjuk oleh Bank Dunia kepada negara berkembang, maka sejak awal negara atau organisasi tersebut harus terbuka dan menjelaskan tentang siapa dan jumlah persentase pemilihan calon kontraktor yang dipilih.

6) Keikutsertaan perusahaan milik pejabat publik

Jika perusahaan peserta tender dimiliki atau sebagian sahamnya oleh pejabat publik, maka sistem transparansi dan akuntabilitas tidak dapat dipastikan berjalan dengan baik. Masalahnya, terkadang kepemilikan perusahaan tidak diperiksa terlebih dahulu. Oleh sebab itu, perlu ditambahkan persyaratan khusus bahwa seluruh peserta tender mendapat perlakuan sama. Lebih lanjut juga diperlukan informasi tentang struktur kepemilikan resmi perusahaan dalam dokumen tender. Beberapa tanda potensi risiko yang harus diperhatikan mengenai status kepemilikan resmi perusahaan agar dapat diambil langkah-langkah pencegahannya, sebagai berikut:

- a) Perusahaan dengan struktur kepemilikan tidak jelas, tetapi sering memenangkan kontrak-kontrak besar pemerintahan
- b) Anggota keluarga dari pejabat tinggi publik yang memegang kepemilikan dan memegang peran dalam sebuah perusahaan
- c) Kelompok masyarakat yang berhubungan dekat (kolega) dengan pejabat publik atau kelompok bisnis yang dipimpin oleh pejabat publik

d) Pejabat publik yang kerap datang atau berhubungan dengan pemilik perusahaan

7) Keikutsertaan perusahaan “boneka”

Perusahaan-perusahaan boneka biasanya berbadan hukum resmi, namun tidak beroperasi secara aktif dan hanya dibuat untuk membantu menyembunyikan identitas pemiliknya. Selain itu, biasanya perusahaan semacam ini hanya dijadikan sebagai kedok oleh pejabat publik atau anggota keluarganya, sub kontraktor untuk membuat perjanjian yang kolusif antar sesama peserta tender.

Bank Dunia mengindikasikan tanda-tanda keterlibatan perusahaan semacam ini dalam tender, antara lain:

- a) Ketidakjelasan bentuk pekerjaan sebagai subkontraktor pada proyek besar
- b) Perusahaan tersebut terdaftar dalam yuridiksi yang memperbolehkan kerahasiaan kepemilikan dan pengelolanya
- c) Perusahaan menghendaki pembayaran faktur secara rahasia yang diatur secara hukum
- d) Adanya pekerjaan yang terselubung dalam portofolionya
- e) Struktur kepemilikan terdiri dari kantor hukum atau kelompok bisnis
- f) Minimnya fasilitas yang dimiliki perusahaan
- g) Jalur komunikasi untuk perusahaan berupa tempat tinggal perorangan atau layanan mesin penjawab telepon

h) Tidak adanya catatan kinerja dalam database perusahaan

## **6. Faktor-Faktor Yang Mendorong Terjadinya *Fraud* Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Sartono (2006) dalam Jatiningtyas (2011) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mendorong terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, yaitu :

### **a. Kualitas Panitia Pengadaan**

Apabila sebuah pengadaan barang/jasa dilakukan dengan menggunakan pihak ketiga, yaitu melalui penyedia barang dan jasa, maka proses pengadaannya harus melalui panitia atau pejabat pengadaan. Panitia pengadaan merupakan salah satu subyek (pelaku) pengadaan barang/jasa pemerintah dan aktivitas serta keputusan yang dilakukannya akan sangat menentukan jalannya proses pengadaan. Segala aktivitas dan keputusan yang diambil oleh panitia pengadaan merupakan hal yang sangat krusial karena berhadapan langsung dengan muatan kepentingan dari berbagai subyek pengadaan barang/jasa lainnya.

Panitia pengadaan dibentuk bila nilai pengadaan di atas Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), sedangkan dibawah itu cukup dengan pejabat pengadaan. Jumlah panitia pengadaan minimal 3 orang dan berjumlah ganjil sesuai dengan nilai pengadaan dan harus berasal dari pegawai negeri, baik dari instansi sendiri maupun instansi lainnya. Panitia pengadaan harus memahami tentang prosedur pengadaan, jenis pekerjaan yang diadakan maupun substansi pengadaan, tidak memiliki hubungan keluarga dengan pejabat yang mengangkat dan menetapkan sebagai panitia dan memiliki sertifikat pengadaan barang/jasa pemerintah.

Dalam klausul mengenai panitia juga ditegaskan, bahwa panitia harus memahami substansi dari pengadaan. Apabila di institusi itu tidak ada orang yang memahami mengenai substansi, maka disilakan untuk mengambil orang dari unit/institusi lain. Contoh, sebuah institusi hendak mengadakan perangkat server dan kelengkapannya, sedangkan di institusi itu tidak ada seorangpun yang memahami tentang server, maka dapat mengambil panitia dari bagian data atau institusi yang menangani TI.

PPK, bendaharawan, dan pejabat yang bertugas melakukan verifikasi surat permintaan pembayaran (SPP) dan/atau pejabat yang bertugas menandatangani surat perintah membayar (SPM) dilarang duduk sebagai panitia/pejabat pengadaan. Pegawai pada BPKP, Itjen, Inspektorat Utama, dan unit pengawas lainnya juga dilarang menjadi panitia/pejabat pengadaan pada institusi lain. Mereka hanya bisa menjadi panitia/pejabat pengadaan pada institusi masing-masing. ([www.khalidmustafa.php](http://www.khalidmustafa.php), diakses pada September 2013).

Thai (2001) mengungkapkan bahwa profesionalisme atau kualitas panitia pengadaan merupakan faktor yang ikut mempengaruhi keberhasilan suatu sistem pengadaan barang/jasa dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, dalam laporan yang dibuat *worldbank*, mengungkapkan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan belum berfungsinya sistem pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia antara lain adalah kurangnya kemampuan sebagian besar staf operasional, anggota panitia lelang dan pihak-pihak berwenang yang memberi otorisasi dalam kegiatan pengadaan (*worldbank*, 2001 dalam Jatiningtyas, 2011).

Untuk itu kemampuan dan profesionalisme personil panitia pengadaan merupakan hal yang perlu diperhatikan. Apabila dalam kepanitiaan terdapat salah seorang oknum yang biasa melakukan KKN, maka akan mendorong tindak kecurangan/ *fraud* pada aktivitas pengadaan barang/jasa.

Sartono (2006), dalam Jatingtyas (2011) merumuskan kualitas panitia pengadaan dengan melihat beberapa dimensi, yaitu:

1) Integritas

Integritas merupakan hal pertama dan mendasar yang perlu ditekankan dalam setiap subyek (pelaku) suatu sistem, termasuk sistem pengadaan barang/jasa pemerintah. Tanpa adanya integritas yang terpatri pada setiap individu/subyek terkait, maka sebuah sistem tidak akan dapat berjalan sesuai dengan visi dan misi suatu organisasi atau lembaga. Integritas merupakan ujung tombak yang dapat mendukung terselenggaranya suatu sistem organisasi yang baik.

2) Kompetensi

Mengingat strategisnya posisi panitia pengadaan, maka diperlukan kompetensi minimal untuk dapat menjabat sebagai panitia pengadaan. Tuntutan kompetensi minimal antara lain : pemahaman mengenai sistem dan prosedur pengadaan serta pemahaman yang cukup memadai mengenai barang/ jasa yang akan diadakan (dibeli).

3) Objektivitas dan Independensi

Proses pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan proses yang penuh dengan berbagai muatan kepentingan masing-masing subyek pengadaan barang/jasa. Untuk itu seluruh proses pengadaan barang/jasa haruslah berjalan

secara obyektif dan independen. Untuk mewujudkan hal ini, panitia pengadaan sebagai personil yang menyelenggarakan proses ini harus mengedepankan prinsip obyektivitas dan ketidakberpihakan kepada kepentingan salah satu atau sekelompok peserta proses pengadaan barang/jasa.

**b. Kualitas Penyedia Barang/Jasa**

Nur Bahagia (2011) dalam Jurnal Pengadaan “Senarai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjelaskan bahwa aktivitas pengadaan dilakukan oleh berbagai pihak terkait yang dapat diklasifikasikan atas tiga pelaku utama yaitu pengguna/pengusul, penyedia barang/jasa, dan pelaksana pengadaan. Pengguna/pengusul pengadaan barang/jasa adalah individu (pejabat) atau unit organisasi yang diberikan kewenangan untuk mengusulkan pengadaan barang/jasa. Pengusul dapat berasal dari pengguna barang atau unit organisasi yang merepresentasikan pengguna dan diberikan kewenangan untuk mengusulkan pengadaan barang/jasa.

Adapun penyedia barang/jasa adalah individu atau badan usaha atau mitra kerja yang menjadi penyedia barang/jasa dan pihak lain yang secara hukum mempunyai kapasitas untuk mengadakan ikatan perjanjian. Penyedia barang/jasa harus memiliki persyaratan profesional, kemampuan teknis, dan manajerial berdasarkan pengalaman tertentu, sumber daya manusia (SDM), modal, peralatan, dan fasilitas lain yang memadai yang antara lain dapat dibuktikan dengan kualifikasi yang dikeluarkan asosiasi profesi yang bersangkutan atau institusi yang berwenang.

Pada prinsipnya pengadaan barang dilaksanakan oleh pelaksana pengadaan yang berfungsi memilih dan menetapkan penyedia barang/jasa sesuai dengan permintaan pengguna/pengusulnya. Oleh sebab itu, pelaksana pengadaan akan berfungsi sebagai fasilitator, koordinator, dan administrator. Lingkup tugas pelaksana pengadaan mulai dari proses permintaan barang/jasa sampai dengan penunjukkan pemenang pengadaan dan tersedianya barang / jasa siap digunakan oleh penggunanya. Pelaksana pengadaan bertanggung jawab atas terlaksananya proses pengadaan sesuai prinsip-prinsip dasar pengadaan yakni efektif, efisien, transparan, kompetitif, adil dan akuntabel.

Selain itu, Khalidmustafa ([www.khalidmustafa.php](http://www.khalidmustafa.php), diakses pada September 2013) menjelaskan bahwa bukan hanya panitia saja yang memiliki persyaratan, tapi penyedia barang/jasa juga memiliki persyaratan untuk dapat mengikuti kegiatan pengadaan. Persyaratan penyedia barang/jasa adalah :

- 1) Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjalankan usaha. Dalam ketentuan ini jelas bahwa penyedia barang/jasa harus mengikuti aturan yang berlaku mengenai bentuk usaha, seperti Surat Ijin Usaha dan aturan-aturan lainnya.
- 2) Memiliki keahlian, pengalaman, kemampuan teknis dan manajerial untuk menyediakan barang/jasa. Hal ini nantinya dapat dibuktikan pada penilaian kualifikasi perusahaan tersebut.
- 3) Tidak dalam pengawasan pengadilan, tidak pailit, kegiatan usahanya tidak sedang dihentikan, dan/atau direksi yang bertindak untuk dan atas nama perusahaan tidak sedang dalam menjalani sanksi pidana.

- 4) Secara hukum mempunyai kapasitas menandatangani kontrak. Atau yang lebih jelas adalah penandatanganan kontrak haruslah orang yang namanya tertera di dalam akte pendirian perusahaan atau orang yang diberi kuasa penuh (misalnya melalui RUPS) untuk bertindak untuk dan atas nama perusahaan itu.
- 5) Sebagai wajib pajak sudah memenuhi kewajiban perpajakan tahun terakhir, dibuktikan dengan melampirkan bukti tanda terima penyampaian SPT PPh tahun terakhir dan fotokopi SSP PPh Pasal 29.
- 6) Dalam kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir pernah memperoleh pekerjaan menyediakan barang/jasa, baik di lingkungan pemerintah maupun swasta termasuk pengalaman subkontrak, kecuali penyedia barang/jasa yang baru berdiri kurang dari 3 (tiga) tahun.
- 7) Tidak masuk dalam daftar hitam, yaitu sebuah daftar yang dikeluarkan oleh institusi pemerintah yang berisi daftar perusahaan yang “bermasalah” dalam proses pelelangan di satu tempat sehingga tidak diperbolehkan mengikuti pelelangan di seluruh institusi pemerintah lainnya.
- 8) Memiliki alamat tetap dan jelas serta dapat dijangkau dengan pos. “Jelas” disini juga berarti bahwa alamat tersebut memang benar alamat perusahaan yang bersangkutan, bukan alamat yang hanya sekedar “diakui” saja.

Khusus untuk tenaga ahli yang ditugaskan dalam pelaksanaan pekerjaan Jasa Konsultasi, persyaratannya adalah :

- 1) Memiliki NPWP dan bukti penyelesaian kewajiban pajak.

- 2) Lulusan perguruan tinggi negeri atau swasta yang telah terakreditasi atau yang lulus ujian negara atau perguruan tinggi luar negeri yang ijazahnya telah disahkan oleh Depdiknas.
- 3) Mempunyai pengalaman di bidangnya.

Kualitas penyedia barang/jasa juga merupakan salah satu elemen penting dalam suatu sistem pengadaan barang/jasa. Jika suatu pengadaan barang/jasa tidak diikuti dengan kualitas penyedia yang baik, maka akan terdapat banyak kesalahpahaman (*misunderstanding*) di antara panitia dan penyedia barang/jasa yang nantinya akan menimbulkan kerugian kedua belah pihak, seperti :

- 1) Perbedaan pemahaman mengenai aturan barang/jasa yang digunakan dalam proses pengadaan, sehingga prosedur-prosedur yang seharusnya dilengkapi oleh penyedia barang / jasa menjadi tidak sempurna. Jika hal ini terjadi maka, banyak dokumen dari calon penyedia barang/jasa yang ditolak/dikembalikan, padahal penyedia memiliki pasokan barang/jasa yang lebih berkualitas dan memiliki harga yang lebih ekonomis jika dibandingkan dengan calon penyedia barang/jasa lainnya.
- 2) Memicu munculnya banyak *claim*/protes yang diajukan oleh peserta tender karena sistem pengadaan yang dianggap tidak adil atau memihak pada peserta tender tertentu.
- 3) Pengguna barang/jasa tidak mendapatkan barang/jasa sesuai spesifikasi yang diinginkan.
- 4) Memicu adanya celah dalam proses pengadaan barang/jasa yang memungkinkan peserta untuk melakukan tindak kecurangan.

Hal diataslah yang sering mendorong terjadinya *fraud* dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah.

### **c. Penghasilan Panitia Pengadaan**

Penghasilan menurut Undang-Undang Pajak Penghasilan Pasal 4 Ayat 1 adalah tambahan kemampuan ekonomis yang diterima oleh Wajib Pajak, yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia yang dapat dipakai untuk konsumsi dan atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan dengan nama dan bentuk apapun. Dikaitkan dengan praktek Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, maka pembayaran atas beban APBN/D kepada Penyedia Barang/Jasa (Badan Usaha atau Perorangan) memenuhi kriteria penghasilan sebagaimana tersebut di atas. Yang tidak memenuhi definisi penghasilan adalah pembayaran dari APBN/D kepada Pelaksana Swakelola. ([www.guskun.com](http://www.guskun.com)).

Menurut Drs. Amin Widjaja, terdapat tiga kondisi yang menyebabkan kecurangan yang dinamakan segitiga kecurangan (*fraud triangle*) yaitu :

- 1) Insentif/tekanan, seseorang memiliki insentif atau tekanan untuk melakukan kecurangan.
- 2) Kesempatan, situasi yang memberikan kesempatan bagi manajemen bagi seseorang untuk melakukan kecurangan.
- 3) Sikap/rasionalisasi, adanya suatu sikap, karakter, atau seperangkat nilai etika yang memungkinkan seseorang untuk melakukan tindakan tidak jujur, atau mereka berada dalam suatu lingkungan yang memberikan mereka tekanan yang cukup besar sehingga menyebabkan mereka membenarkan perilaku yang tidak jujur tersebut.

Menurut Priyatna (2012) dalam Jurnal Pengadaan yang dibuat oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjelaskan bahwa *pressure* (tekanan) bisa dalam bentuk finansial maupun nonfinansial. Kebanyakan *pressure* merupakan kebutuhan finansial dari pelaku, walaupun tekanan finansial juga bisa menjadi motivasi seseorang melakukan kecurangan.

Beberapa contoh tekanan keuangan yang biasanya berkaitan dengan *fraud* dan memberikan keuntungan bagi pelakunya, yaitu :

- a. Serakah
- b. Gaya hidup di luar kepatutan
- c. Tingginya tagihan atau hutang pribadi
- d. Kerugian keuangan pribadi
- e. Kebutuhan keuangan mendesak

Daftar tersebut bisa saja bertambah, namun secara umum itulah daftar itulah yang seringkali dikait-kaitkan dengan terjadinya *fraud* yang dilakukan oleh seseorang. Kebanyakan ciri-ciri pelaku *fraud* yang telah terungkap adalah orang-orang yang secara materi berkecukupan, namun memiliki *lifestyle* yang tidak sebanding jika dibandingkan dengan penghasilan rata-rata mereka di tempat kerja. Mungkin bisa saja orang berpandangan bahwa pelaku *fraud* tersebut tidak dalam tekanan keuangan, karena melihat kondisi serba berkecukupan tersebut, tetapi bagi pelaku *pressure* tersebut adalah nafsu atau keinginannya untuk memiliki segala macam kemewahan itulah yang mendorongnya untuk melakukan *fraud*.

Sedangkan menurut Sie Infokum-Ditama Binbangkum (dalam Jatiningtyas, 2011) terdapat empat faktor pendorong seseorang untuk melakukan kecurangan (teori *GONE*), yaitu :

- 1) *Greed* (keserakahan)
- 2) *Opportunity* (kesempatan)
- 3) *Need* (kebutuhan)
- 4) *Exposure* (pengungkapan)

Faktor *Greed* dan *Need* merupakan faktor yang berhubungan dengan individu pelaku kecurangan (disebut juga faktor individual). Sedangkan faktor *Opportunity* dan *Exposure* merupakan faktor yang berhubungan organisasi sebagai korban perbuatan kecurangan (disebut juga faktor generik/umum).

- 1) Faktor generik
  - a) Kesempatan (*opportunity*) untuk melakukan kecurangan tergantung pada kedudukan pelaku terhadap objek kecurangan. Kesempatan untuk melakukan kecurangan selalu ada pada setiap kedudukan. Namun, ada yang mempunyai kesempatan besar dan ada yang kecil. Secara umum manajemen suatu organisasi/perusahaan mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk melakukan kecurangan daripada karyawan.
  - b) Pengungkapan (*exposure*) suatu kecurangan belum menjamin tidak terulangnya kecurangan tersebut baik oleh pelaku yang sama maupun oleh pelaku yang lain. Oleh karena itu, setiap pelaku kecurangan harus dikenakan sanksi apabila perbuatannya terungkap.

## 2) Faktor individu

Faktor ini melekat pada diri seseorang dan dibagi dalam dua kategori :

### a) Moral, faktor ini berhubungan dengan keserakahan (*greed*)

Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan untuk mengurangi resiko tersebut adalah: misi/tujuan organisasi/perusahaan yang ditetapkan dan dicapai dengan melibatkan seluruh pihak (manajemen dan karyawan), aturan perilaku pegawai yang dikaitkan dengan lingkungan dan budaya organisasi/perusahaan, gaya manajemen dengan memberikan contoh bekerja sesuai dengan misi dan aturan perilaku yang ditetapkan organisasi/perusahaan, serta praktik penerimaan pegawai dengan mencegah diterimanya karyawan yang bermoral tidak baik.

### b) Motivasi, faktor ini berhubungan dengan kebutuhan (*need*), yang lebih cenderung berhubungan dengan pandangan/pikiran dan keperluan pegawai/pejabat yang terkait dengan aset yang dimiliki perusahaan/instansi/organisasi tempat ia bekerja. Selain itu tekanan (*pressure*) yang dihadapi dalam bekerja dapat menyebabkan orang yang jujur mempunyai motif untuk melakukan kecurangan.

Beberapa kemungkinan penyebab keterlibatan dalam *fraud* adalah : lingkungan kerja yang tidak nyaman dan tidak menyenangkan, sistem pengukuran kinerja dan penghargaan yang tidak wajar sehingga karyawan merasa tidak diperlakukan secara adil, tidak adanya bantuan dan konsultasi pegawai untuk mengetahui masalah secara dini, proses penerimaan karyawan yang tidak fair, serta kecerobohan atau tidak hati-

hati mengingat motivasi seseorang tidak dapat diamati dengan mata telanjang, sebaliknya produk motivasi tersebut tidak dapat disembunyikan.

#### **d. Sistem dan Prosedur Pengadaan Barang/Jasa**

Aspek lain yang ikut menentukan jalannya sistem pengadaan barang/jasa adalah ketentuan dan prosedur pengadaan barang/jasa itu sendiri. Ketentuan dan prosedur pengadaan barang/jasa juga berpengaruh terhadap keberhasilan suatu sistem pengadaan barang/jasa pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Thai, 2001).

Menurut Sartono (2006) dalam Jatiningtyas (2011) sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah yang baik memiliki beberapa karakteristik antara lain :

- 1) Memiliki landasan hukum yang jelas dan transparan
- 2) Dapat dimengerti oleh pihak-pihak yang berkepentingan
- 3) Dapat diterapkan
- 4) Mendorong terciptanya kompetisi secara fair
- 5) Menyediakan mekanisme *feedback* dan *complaint* apabila terjadi ketidaktaatan pada ketentuan yang telah digariskan

Khalid Mustafa ([www.khalidmustafa.php](http://www.khalidmustafa.php), diakses pada September 2013) menjelaskan tentang prosedur pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya sebagai berikut :

1) Pengumuman

Pengumuman pelelangan sebenarnya bertujuan untuk memberikan informasi seluas-luasnya kepada masyarakat tentang rencana pengadaan barang/jasa. Pengumuman dilaksanakan selama 7 (tujuh) hari kerja dimana pada hari pertama pengumuman dilaksanakan melalui media cetak.

2) Pendaftaran dan pengambilan dokumen penawaran

Pendaftaran dan pengambilan dilaksanakan 1 (satu) hari setelah pengumuman sampai dengan satu hari sebelum batas akhir pemasukan dokumen.

3) Rapat penjelasan

Rapat penjelasan ini dilaksanakan paling cepat 4 (empat) hari kerja sejak tanggal pengumuman. Hal ini agar penyedia barang/jasa memiliki cukup waktu untuk mempelajari dokumen dan mempersiapkan hal-hal yang dianggap kurang jelas agar dapat ditanyakan sewaktu rapat penjelasan. Rapat penjelasan tidak bersifat wajib, dan ketidakhadiran dalam acara ini tidak dapat dijadikan alasan untuk menggugurkan peserta. Yang berhak ikut di dalam rapat penjelasan adalah peserta yang sudah mendaftar untuk mengikuti pelelangan. Hasil rapat bersifat mengikat kepada seluruh peserta, baik yang ikut maupun yang tidak mengikuti dan menjadi salah satu lampiran dari dokumen pengadaan.

4) Pemasukan Penawaran

Pemasukan dokumen penawaran dilaksanakan 1 hari setelah rapat penjelasan dan batas akhirnya minimal 2 hari setelah penjelasan. Lama waktu pemasukan disesuaikan dengan kompleksitas pelelangan.

#### 5) Pembukaan Dokumen Penawaran

Pembukaan dokumen biasanya dilaksanakan pada hari terakhir pemasukan dokumen. Pada saat pembukaan inilah biasanya ketegangan pertama dialami oleh penyedia barang dan jasa, dan bahkan bisa berujung pada keributan. Hal ini disebabkan, pada pembukaan dokumen, seluruh dokumen yang sudah masuk dicek satu persatu dan diperiksa kelengkapannya. Hasil dari pembukaan dokumen adalah sebuah berita acara yang berisi “lengkap” atau “tidak lengkap” dari dokumen penawaran. Namun, walaupun pemeriksaan kelengkapan dilakukan saat pembukaan ini, tahapan ini tidak menggugurkan peserta, karena pengguguran peserta baru dilakukan saat evaluasi.

#### 6) Evaluasi Dokumen Penawaran

Evaluasi administrasi akan mengecek semua dokumen administrasi secara detail, utamanya kebenaran dan keterbaruan (*up to date*) dari dokumen-dokumen tersebut. Pada tahapan ini, panitia juga dapat mengecek kepada pihak yang mengeluarkan dokumen mengenai kebenaran dokumen yang telah dikeluarkan. Pada tahap ini, panitia harus benar-benar melakukan evaluasi sesuai dengan persyaratan yang telah dituliskan di dalam dokumen pengadaan dan tidak boleh menambah atau mengurangi syarat apapun. Panitia juga perlu menghindari penilaian yang sifatnya bias atau tidak substantif.

#### 7) Klarifikasi dan Pembuktian Kualifikasi

Dalam tahapan pengadaan dengan penilaian Pascakualifikasi, penilaian terhadap kualifikasi perusahaan dilakukan setelah evaluasi. Pada tahapan ini, panitia harus mengecek kebenaran dari data kualifikasi yang telah

dimasukkan oleh peserta. Seperti kebenaran SIUP, pajak, bahkan domisili perusahaan. Panitia juga dapat melakukan kunjungan ke perusahaan untuk melihat langsung apakah benar perusahaan tersebut ada atau cuma perusahaan fiktif. Juga dapat dilakukan pemanggilan kepada perusahaan untuk mengklarifikasi dokumen-dokumen yang telah dimasukkan terhadap dokumen aslinya.

8) Usulan, penetapan dan pengumuman pemenang

Patut dicatat bahwa kewenangan penentuan pemenang itu bukan berada pada panitia, melainkan pada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Panitia pengadaan hanya sekedar mengusulkan pemenang. PPK menetapkan berdasarkan hasil evaluasi yang telah dilaksanakan oleh panitia. Setelah ditetapkan oleh PPK, pemenang diumumkan oleh panitia melalui papan pengumuman institusi.

9) Sanggahan

Peserta pengadaan berhak melakukan sanggahan apabila hasil pengadaan dianggap tidak sesuai dengan aturan yang berlaku atau terjadi penyimpangan atau KKN selama proses pengadaan. Disini juga sering terjadi kesalahan prosedur sanggahan. Sanggahan terdiri atas 2 tahap, yaitu sanggahan pertama yang ditujukan kepada PPK dan sanggahan banding yang ditujukan kepada atasan PPK yaitu Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dengan tembusan institusi pengawasan (Inspektorat).

#### **e. Etika Pengadaan Barang/Jasa**

Etika pengadaan barang/jasa juga merupakan salah satu aspek penting yang perlu diperhatikan untuk terciptanya pengadaan barang/jasa pemerintah yang sehat. Etika pengadaan berkaitan dengan kelaziman dalam praktek dunia usaha yang dianggap akan menciptakan sistem persaingan usaha yang adil. Etika dalam pengadaan barang/jasa akan mencegah penyalahgunaan wewenang atau kolusi untuk kepentingan pribadi atau golongan yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan negara.

Dalam Modul Pengantar Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia (2010) dijelaskan bahwa pengadaan barang/jasa harus dilakukan dengan menjunjung tinggi etika pengadaan. Pengamalan terhadap etika pengadaan diharapkan dapat membuat pengadaan barang/jasa berlangsung dengan baik. Etika pengadaan barang/jasa meliputi :

- 1) Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan pengadaan barang/jasa.
- 2) Bekerja secara profesional dan mandiri, serta menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan barang/jasa yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa.
- 3) Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat.
- 4) Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak.

- 5) Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pengadaan barang/jasa.
- 6) Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam pengadaan barang/jasa.
- 7) Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara.
- 8) Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan pengadaan barang/jasa.

Para pihak tidak boleh memiliki peran ganda atau terafiliasi dalam proses pengadaan demi menjamin perilaku konsisten para pihak dalam melakukan pengadaan. Para pihak dalam proses pengadaan harus memegang teguh etika pengadaan seperti yang diuraikan di atas. Pelanggaran terhadap salah satu atau lebih etika dapat dipastikan akan melanggar prinsip-prinsip pengadaan. Selain itu, para pelaku tindakan *fraud* atau kecurangan juga semakin mudah untuk melakukan aksinya.

Semakin banyak etika yang dilanggar dapat semakin dipastikan bahwa tujuan pengaturan proses pengadaan barang/jasa melalui Perpres 54 Tahun 2010 ini menjadi tidak tercapai, yaitu :

- 1) Pengadaan barang/jasa menjadi tidak efisien dan efektif.
- 2) Persaingan menjadi tidak terbuka dan tidak kompetitif.
- 3) Ketersediaan barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas menjadi tidak tercapai.
- 4) Meningkatnya kapasitas dan kemampuan penyedia karena adanya persaingan yang sehat menjadi sulit tercapai.
- 5) Pada gilirannya kualitas pelayanan publik akan sulit ditingkatkan.

**f. Lingkungan Pengadaan Barang/Jasa**

Sebagai sebuah sistem, sistem dan prosedur pengadaan akan selalu berinteraksi dengan lingkungan dimana sistem tersebut diterapkan. Lingkungan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kemampuan suatu sistem pengadaan barang/jasa untuk mencapai tujuan yang telah diterapkan (Thai, 2001). Aspek lingkungan meliputi lingkungan internal maupun eksternal.

Lingkungan internal dalam pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kondisi lingkungan kerja. Kondisi lingkungan kerja yang baik bagi aparatur pemerintah akan memberikan insentif kepada mereka untuk bekerja dengan jujur yang pada akhirnya akan menurunkan tingkat korupsi (Azfar, Lee, Swamy, 2000 dalam Jatiningtyas, 2011).

AICPA dalam Wilopo (2006) menjelaskan bahwa pengendalian internal sangat penting, antara lain untuk memberikan perlindungan bagi entitas terhadap kelemahan manusia serta untuk mengurangi kemungkinan kesalahan dan tindakan yang tidak sesuai dengan aturan. Sedangkan lingkungan eksternal meliputi semua hal yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan oleh Hasan (2010) tentang sistem dan prosedur pengadaan barang dan jasa langsung di kantor Disnakertrans Medan dan peran faktor pendukung dalam menjalankan sistem dan prosedur penatausahaan tersebut. Berdasarkan penelitian yang dilakukan bahwa kantor Disnakertrans Medan telah menerapkan sistem dan prosedur pengadaan barang dan jasa langsung yang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006, dan dalam pelaksanaan sistem dan prosedur pengadaan barang dan jasa langsung harus perlu adanya monitoring serta pengawasan secara berkala untuk menghindari praktik-praktik yang merugikan dalam hal penerapan sistem tersebut sehingga nantinya akan tercipta suatu pemerintahan yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Jatiningtyas dan Kiswara (2011). Dalam penelitiannya, Jatiningtyas dan Kiswara (2011) meneliti mengenai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah. Hasil penelitian ini secara simultan berhasil membuktikan bahwa faktor kualitas panitia pengadaan barang/jasa, kualitas penyedia barang/jasa, penghasilan panitia pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, dan lingkungan pengadaan barang/jasa berpengaruh terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa. Namun, secara parsial hanya faktor lingkungan pengadaan barang/jasa saja yang berpengaruh terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa jika ditilik dari sudut pandang responden dari pihak internal instansi. Sedangkan dari sudut pandang auditor BPKP faktor yang

berpengaruh terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa adalah kualitas panitia pengadaan barang/jasa, kualitas penyedia barang/jasa, sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, dan lingkungan pengadaan barang/jasa.

### **C. Hubungan Antar Variabel**

#### **1. Hubungan antara kualitas panitia pengadaan dengan *fraud* pengadaan barang/jasa**

Panitia pengadaan merupakan salah satu subyek (pelaku) pengadaan barang/jasa pemerintah dan aktivitas serta keputusan yang dilakukannya akan sangat menentukan jalannya proses pengadaan. Segala aktivitas dan keputusan yang diambil oleh panitia pengadaan merupakan hal yang sangat krusial karena berhadapan langsung dengan muatan kepentingan dari berbagai subyek pengadaan barang/jasa lainnya.

Dalam klausul mengenai panitia juga ditegaskan, bahwa panitia harus memahami substansi dari pengadaan. Panitia pengadaan harus memahami tentang prosedur pengadaan, jenis pekerjaan yang diadakan maupun substansi pengadaan, tidak memiliki hubungan keluarga dengan pejabat yang mengangkat dan menetapkan sebagai panitia dan memiliki sertifikat pengadaan barang/jasa pemerintah.

Thai (2001) mengungkapkan bahwa profesionalisme atau kualitas panitia pengadaan merupakan faktor yang ikut mempengaruhi keberhasilan suatu sistem pengadaan barang/jasa dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, dalam laporan yang dibuat *worldbank*, mengungkapkan bahwa salah satu faktor

yang menyebabkan belum berfungsinya sistem pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia antara lain adalah kurangnya kemampuan sebagian besar staf operasional, anggota panitia lelang dan pihak-pihak berwenang yang memberi otorisasi dalam kegiatan pengadaan (*worldbank*, 2001 dalam Jatiningtyas, 2011).

Untuk itu kemampuan dan profesionalisme personil panitia pengadaan merupakan hal yang perlu diperhatikan. Apabila dalam kepanitiaan terdapat salah seorang oknum yang biasa melakukan KKN, maka akan mendorong tindak kecurangan/ *fraud* pada aktivitas pengadaan barang/jasa.

## **2. Hubungan kualitas penyedia dengan *fraud* pengadaan barang/jasa**

Penyedia barang/jasa adalah individu atau badan usaha atau mitra kerja yang menjadi penyedia barang/jasa dan pihak lain yang secara hukum mempunyai kapasitas untuk mengadakan ikatan perjanjian. Penyedia barang/jasa harus memiliki persyaratan profesional, kemampuan teknis, dan manajerial berdasarkan pengalaman tertentu, sumber daya manusia (SDM), modal, peralatan, dan fasilitas lain yang memadai yang antara lain dapat dibuktikan dengan kualifikasi yang dikeluarkan asosiasi profesi yang bersangkutan atau institusi yang berwenang.

Khalidmustafa ([www.khalidmustafa.php](http://www.khalidmustafa.php), diakses pada September 2013) menjelaskan bahwa bukan hanya panitia saja yang memiliki persyaratan, tapi penyedia barang/jasa juga memiliki persyaratan untuk dapat mengikuti kegiatan pengadaan. Kualitas penyedia barang/jasa juga merupakan salah satu elemen penting dalam suatu sistem pengadaan barang/jasa. Jika suatu pengadaan barang/jasa tidak diikuti dengan kualitas penyedia yang baik, maka akan terdapat

banyak kesalahpahaman (*misunderstanding*) di antara panitia dan penyedia barang/jasa yang nantinya akan menimbulkan kerugian kedua belah pihak, seperti:

- a. Perbedaan pemahaman mengenai aturan barang/jasa yang digunakan dalam proses pengadaan, sehingga prosedur-prosedur yang seharusnya dilengkapi oleh penyedia barang/jasa menjadi tidak sempurna.
- b. Memicu munculnya banyak *claim*/protes yang diajukan oleh peserta tender karena sistem pengadaan yang dianggap tidak adil atau memihak pada peserta tender tertentu.
- c. Pengguna barang/jasa tidak mendapatkan barang/jasa sesuai spesifikasi yang diinginkan.
- d. Memicu adanya celah dalam proses pengadaan barang/jasa yang memungkinkan peserta untuk melakukan tindak kecurangan.

Hal di ataslah yang sering mendorong terjadinya *fraud* dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah.

### **3. Hubungan penghasilan panitia pengadaan dengan *fraud* pengadaan barang/jasa**

Drs. Amin Widjaja menjelaskan bahwa salah satu dari tiga kondisi yang menyebabkan kecurangan adalah insentif/tekanan. Menurut Priyatna (2012) dalam Jurnal Pengadaan yang dibuat oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjelaskan bahwa *pressure* (tekanan) bisa dalam bentuk finansial maupun nonfinansial. Kebanyakan *pressure* merupakan kebutuhan finansial dari pelaku, walaupun tekanan finansial juga bisa menjadi motivasi seseorang melakukan kecurangan.

Beberapa contoh tekanan keuangan yang biasanya berkaitan dengan *fraud* dan memberikan keuntungan bagi pelakunya, yaitu :

- a. Serakah
- b. Gaya hidup di luar kepatutan
- c. Tingginya tagihan atau hutang pribadi
- d. Kerugian keuangan pribadi
- e. Kebutuhan keuangan mendesak

Daftar tersebut bisa saja bertambah, namun secara umum itulah daftar itulah yang seringkali dikait-kaitkan dengan terjadinya *fraud* yang dilakukan oleh seseorang. Kebanyakan ciri-ciri pelaku *fraud* yang telah terungkap adalah orang-orang yang secara materi berkecukupan, namun memiliki *lifestyle* yang tidak sebanding jika dibandingkan dengan penghasilan rata-rata mereka di tempat kerja. Mungkin bisa saja orang berpandangan bahwa pelaku *fraud* tersebut tidak dalam tekanan keuangan, karena melihat kondisi serba berkecukupan tersebut, tetapi bagi pelaku *pressure* tersebut adalah nafsu atau keinginannya untuk memiliki segala macam kemewahan itulah yang mendorongnya untuk melakukan *fraud*.

#### **4. Hubungan sistem dan prosedur pengadaan dengan *fraud* pengadaan barang/jasa**

Aspek lain yang ikut menentukan jalannya sistem pengadaan barang/jasa adalah ketentuan dan prosedur pengadaan barang/jasa itu sendiri. Ketentuan dan prosedur pengadaan barang/jasa juga berpengaruh terhadap keberhasilan suatu sistem pengadaan barang/jasa pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Thai, 2001).

Menurut Sartono (2006) dalam Jatiningtyas (2011) sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah yang baik memiliki beberapa karakteristik antara lain :

- a. Memiliki landasan hukum yang jelas dan transparan
- b. Dapat dimengerti oleh pihak-pihak yang berkepentingan
- c. Dapat diterapkan
- d. Mendorong terciptanya kompetisi secara fair
- e. Menyediakan mekanisme *feedback* dan *complaint* apabila terjadi ketidaktaatan pada ketentuan yang telah digariskan

#### **5. Hubungan etika pengadaan dengan *fraud* pengadaan barang/jasa**

Etika pengadaan barang/jasa juga merupakan salah satu aspek penting yang perlu diperhatikan untuk terciptanya pengadaan barang/jasa pemerintah yang sehat. Etika pengadaan berkaitan dengan kelaziman dalam praktek dunia usaha yang dianggap akan menciptakan sistem persaingan usaha yang adil. Etika dalam pengadaan barang/jasa akan mencegah penyalahgunaan wewenang atau kolusi untuk kepentingan pribadi atau golongan yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan negara.

Dalam Modul Pengantar Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia (2010) dijelaskan bahwa pengadaan barang/jasa harus dilakukan dengan menjunjung tinggi etika pengadaan. Pengamalan terhadap etika pengadaan diharapkan dapat membuat pengadaan barang/jasa berlangsung dengan baik.

Para pihak tidak boleh memiliki peran ganda atau terafiliasi dalam proses pengadaan demi menjamin perilaku konsisten para pihak dalam melakukan pengadaan. Para pihak dalam proses pengadaan harus memegang teguh etika pengadaan seperti yang diuraikan di atas. Pelanggaran terhadap salah satu atau lebih etika dapat dipastikan akan melanggar prinsip-prinsip pengadaan. Selain itu, para pelaku tindakan *fraud* atau kecurangan juga semakin mudah untuk melakukan aksinya.

#### **6. Hubungan lingkungan pengadaan dengan *fraud* pengadaan barang/jasa**

Sebagai sebuah sistem, sistem dan prosedur pengadaan akan selalu berinteraksi dengan lingkungan dimana sistem tersebut diterapkan. Lingkungan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kemampuan suatu sistem pengadaan barang/jasa untuk mencapai tujuan yang telah diterapkan (Thai, 2001). Aspek lingkungan meliputi lingkungan internal maupun eksternal.

Lingkungan internal dalam pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kondisi lingkungan kerja. Kondisi lingkungan kerja yang baik bagi aparatur pemerintah akan memberikan insentif kepada mereka untuk bekerja dengan jujur yang pada akhirnya akan menurunkan tingkat korupsi (Azfar, Lee, Swamy, 2000 dalam Jatiningtyas, 2011).

AICPA dalam Wilopo (2006) menjelaskan bahwa pengendalian internal sangat penting, antara lain untuk memberikan perlindungan bagi entitas terhadap kelemahan manusia serta untuk mengurangi kemungkinan kesalahan dan tindakan yang tidak sesuai dengan aturan. Sedangkan lingkungan eksternal meliputi semua hal yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah.

#### **D. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual dimaksudkan sebagai konsep untuk menjelaskan keterkaitan antara variabel yang akan diteliti berdasarkan rumusan masalah. Berdasarkan latar belakang dan kajian teori di atas dapat dijelaskan bahwa terdapat 6 faktor yang mendorong terjadinya *fraud* dalam pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah, yaitu kualitas panitia pengadaan barang/jasa, kualitas penyedia barang/jasa, penghasilan panitia pengadaan barang/jasa, sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, dan lingkungan pengadaan barang/jasa.

Kualitas panitia pengadaan barang/jasa adalah apakah tim yang telah diangkat untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa telah memenuhi kriteria yang telah dipersyaratkan. Panitia pengadaan merupakan salah satu subyek (pelaku) pengadaan barang/jasa pemerintah dan aktivitas serta keputusan yang dilakukannya akan sangat menentukan jalannya proses pengadaan. Segala aktivitas dan keputusan yang diambil oleh panitia pengadaan merupakan hal yang sangat krusial karena berhadapan langsung dengan muatan kepentingan dari berbagai subyek pengadaan barang/jasa lainnya. Thai (2001) mengungkapkan bahwa profesionalisme atau kualitas panitia pengadaan merupakan faktor yang ikut mempengaruhi keberhasilan suatu sistem pengadaan barang/jasa dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Laporan yang dibuat *Worldbank* (2001, dalam Jatiningtyas ,2011) juga mengungkapkan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan belum berfungsinya sistem pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia antara lain adalah kurangnya kemampuan sebagian besar staf

operasional, anggota panitia lelang dan pihak-pihak berwenang yang memberi otorisasi dalam kegiatan pengadaan.

Kualitas penyedia barang/jasa adalah apakah individu atau badan usaha yang menjadi penyedia barang/jasa telah memenuhi kriteria yang telah dipersyaratkan dalam peraturan yang telah ditetapkan. Kualitas penyedia barang/jasa merupakan salah satu elemen penting dalam suatu sistem pengadaan barang/jasa. Jika suatu pengadaan barang/jasa tidak diikuti dengan kualitas penyedia yang baik, maka akan terdapat banyak kesalahpahaman (*misunderstanding*) di antara panitia dan penyedia barang/jasa yang nantinya akan menimbulkan kerugian kedua belah pihak. Hal ini pada akhirnya menyebabkan tindak kecurangan akan lebih sering terjadi.

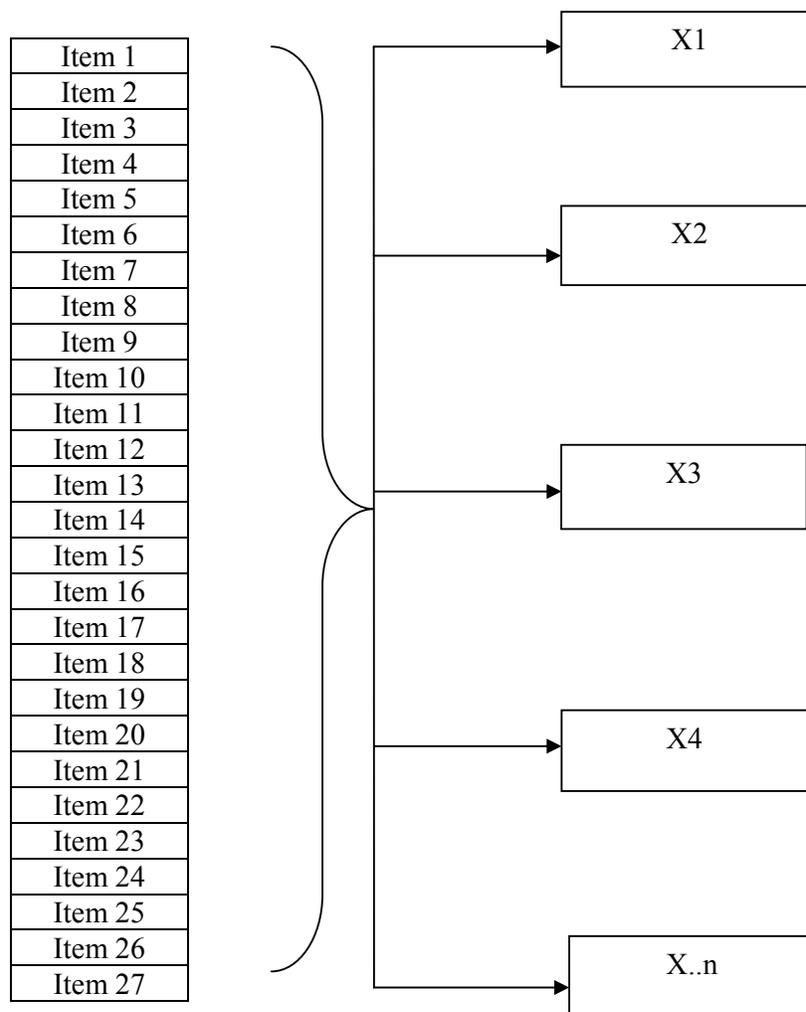
Penghasilan panitia pengadaan barang/jasa adalah pembayaran atas beban APBN/APBD kepada penyedia barang/jasa (Badan Usaha atau Perorangan) yang memenuhi kriteria penghasilan. *Fraud Triangel Theory* yang dikembangkan berdasarkan hipotesis Donald R. Cressey (Priyatna, 2012) beranggapan bahwa seseorang melakukan *fraud* karena didorong oleh 3 hal salah satunya adalah *pressure* (tekanan) yang termasuk didalamnya tekanan finansial. Tekanan keuangan yang biasanya berkaitan dengan *fraud* dan memberikan keuntungan bagi pelakunya adalah gaya hidup di luar kepatutan, tingginya tagihan pribadi, kebutuhan keuangan mendesak, dan lain sebagainya. Kebanyakan ciri-ciri pelaku *fraud* yang telah terungkap adalah orang-orang yang secara materiil berkecukupan, namun memiliki *lifestyle* yang tidak sebanding jika dibandingkan dengan penghasilan mereka di tempat kerja. Orang bisa saja berpandangan bahwa

pelaku *fraud* tersebut tidak berada dalam tekanan keuangan, tetapi nafsu dan keinginannya untuk memiliki segala macam kemewahan itulah yang mendorongnya untuk melakukan *fraud*.

Sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa adalah jaringan prosedur dan urutan kegiatan klerikal atas proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Aspek lain yang ikut menentukan jalannya sistem pengadaan barang/jasa adalah ketentuan dan prosedur pengadaan barang/jasa itu sendiri. Thai (2001) mengungkapkan bahwa ketentuan dan prosedur pengadaan barang/jasa juga berpengaruh terhadap keberhasilan suatu sistem pengadaan barang/jasa pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Mustafa ([www.khalidmustafa.php](http://www.khalidmustafa.php), diakses pada September 2013) juga menjelaskan bahwa jika pengadaan barang/jasa dilaksanakan sesuai prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan yang berlaku maka tindak *fraud* dapat diminimalisir atau bahkan tidak mungkin terjadi, dan sebaliknya.

Etika pengadaan barang/jasa adalah pengkajian sistem nilai-nilai yang diberlakukan pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang harus dipatuhi oleh semua pihak yang berhubungan dengan pengadaan barang/jasa. Etika pengadaan berkaitan dengan kelaziman dalam praktek dunia usaha yang dianggap akan menciptakan sistem persaingan usaha yang adil. Para pihak dalam proses pengadaan harus memegang teguh etika pengadaan seperti yang diuraikan di atas. Pelanggaran terhadap salah satu atau lebih etika dapat dipastikan akan melanggar prinsip-prinsip pengadaan. Selain itu, para pelaku tindakan *fraud* atau kecurangan juga semakin mudah untuk melakukan aksinya.

Lingkungan pengadaan barang/jasa adalah lingkungan kerja dimana proses pengadaan barang/jasa dilaksanakan. Thai (2001) menjelaskan bahwa lingkungan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kemampuan suatu sistem pengadaan barang/jasa untuk mencapai tujuan yang telah diterapkan. Kondisi lingkungan kerja yang baik bagi aparatur pemerintah akan memberikan insentif kepada mereka untuk bekerja dengan jujur yang pada akhirnya akan menurunkan tingkat korupsi (Azfar, Lee, Swamy, 2000 dalam Jatiningtyas, 2011).



**Gambar 2**  
**Kerangka Konseptual**

## BAB V

### KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pengolahan data dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa penelitian ini telah mengkonfirmasi 7 faktor yang mendorong terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah di Propinsi Sumatera Barat, yaitu Kualitas Panitia Pengadaan Barang/Jasa, Kualitas Penyedia Barang/Jasa, Sistem dan Prosedur Pengadaan Barang/Jasa, Landasan Hukum Pengadaan Barang/Jasa, Etika Pengadaan Barang/Jasa, Lingkungan Pengadaan Barang/Jasa, dan Supervisi/Kontrol dalam Pengadaan Barang/Jasa. Ketujuh faktor tersebut merupakan faktor yang dominan mendorong terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah di Propinsi Sumatera Barat karena memiliki *loading factor* antara 0,4 – 0,8.

#### B. Keterbatasan

Meskipun peneliti telah merancang dan mengembangkan penelitian ini sedemikian rupa, namun masih terdapat beberapa keterbatasan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Keterbatasan teori/referensi tentang faktor penghasilan panitia pengadaan barang/jasa sehingga kuesioner yang disusun tidak reliabel.
2. Penelitian ini dilakukannya hanya pada 11 Pemerintah Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat yang mendapat opini WDP untuk tahun 2012

sehingga hasil penelitian belum dapat digeneralisasi ke semua objek secara keseluruhan.

### C. Saran

Beberapa saran yang dapat diberikan terkait dengan hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil penelitian ini terlihat bahwa kualitas panitia pengadaan barang/jasa, kualitas penyedia barang/jasa, sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa, landasan hukum pengadaan barang/jasa, etika pengadaan barang/jasa, lingkungan pengadaan barang/jasa, dan supervisi/kontrol dalam pengadaan barang/jasa telah baik dilakukan, tapi masih ada beberapa hal yang belum sepenuhnya dilakukan dengan sempurna sehingga hal ini berdampak pada masih sering terjadinya tindakan *fraud* dalam bidang pengadaan barang/jasa pemerintah. Pemerintah sebaiknya lebih memberikan perhatian kepada proses pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa agar tindakan *fraud* lebih mudah diminimalisir dan dilakukan pencegahan secara dini.
2. Bagi peneliti selanjutnya sebaiknya menggunakan variabel tambahan yang berkaitan dengan *fraud* dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah lainnya agar lebih dapat menginterpretasikan *fraud* dalam sistem pengadaan barang/jasa pemerintah itu sendiri.
3. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperluas daerah penelitian, sehingga hasil yang diperoleh lebih maksimal dan lebih dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai analisis faktor-faktor yang mendorong

terjadinya *fraud* pengadaan barang/jasa pada lingkungan instansi pemerintah secara menyeluruh.