

Procurement Fraud: Memahami Bid Rigging dalam Procurement Fraud



Ditulis oleh
Vauline Frilly



Daftar Isi

<i>Procurement Fraud</i>	03
--------------------------	----

I. Tipe dan Karakteristik <i>Bid Rigging</i>	05
--	----

II. Indikasi <i>Bid Rigging</i>	05
---------------------------------	----

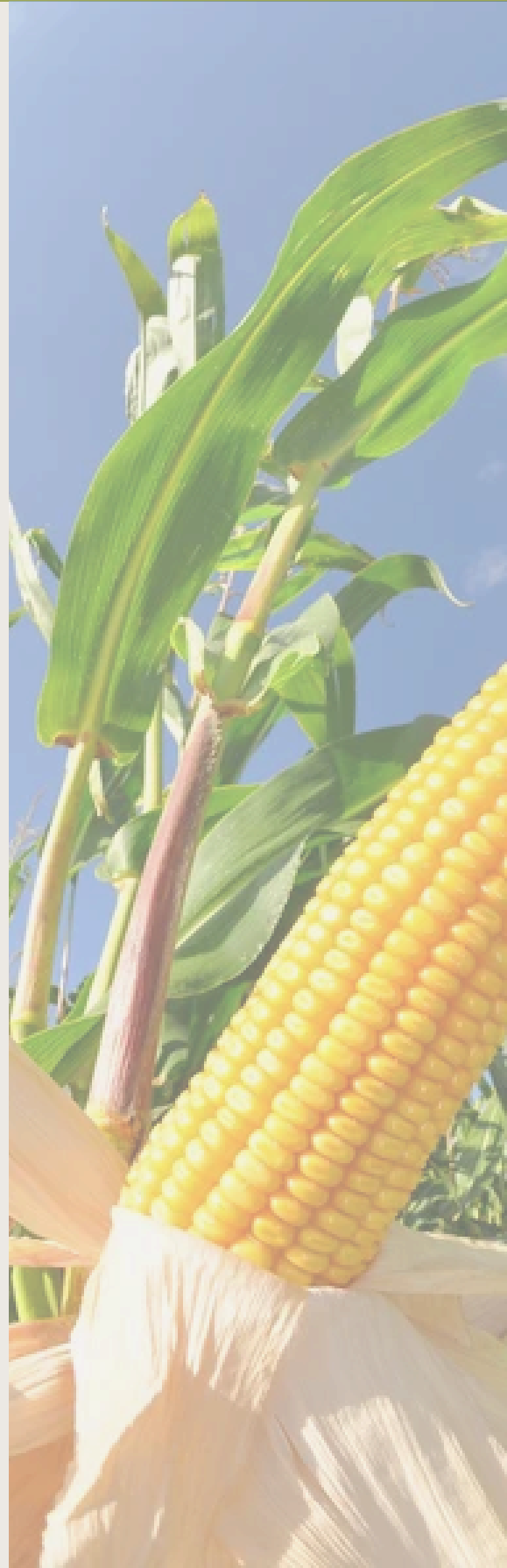
III. Kesimpulan	07
-----------------	----

Catatan Akhir	12
---------------	----

Procurement Fraud

Catatan kasus *fraud* tertua di tahun 300 SM[i] menunjukkan bahwa pengadaan (*procurement*) telah menjadi area rentan terhadap *fraud*. Kasus yang terjadi berkaitan dengan pembelian jagung antara Protos dan Hegestratos. Yang mana seharusnya Hegestratos mengirimkan jagung atas uang yang telah diterimanya dari Protos, namun alih - alih memenuhi kewajibannya, Hegestratos berniat menenggelamkan kapal di perjalanan dan dengan sengaja tidak membeli jagung sejak awal keberangkatan kapal.[ii]

Lebih dari 2 milenium berlalu, kasus *procurement fraud* tetap ditemui bahkan dengan nilai kerugian yang jauh lebih besar yaitu mencapai Rp 193,7 triliun. Pertamina diperiksa oleh aparat penegak hukum karena adanya dugaan *fraud* terkait *procurement* impor bahan bakar minyak (BBM) dari luar negeri yang menyimpang dari aturan akibat dari dibuatnya pengkondisian untuk menurunkan produksi kilang minyak domestik.[iii] Karenanya, PwC dalam surveinya berjudul "*Global Economic Crime*" di tahun 2024 menyebutkan bahwa *procurement fraud* merupakan salah satu dari 3 kejahatan ekonomi yang paling banyak menimbulkan masalah tidak hanya di lingkup nasional namun juga global, serta tidak hanya lingkup perusahaan skala kecil namun juga multinasional.[iv]



Procurement Fraud

Mengingat risiko *procurement fraud* merupakan risiko melekat di tiap perusahaan, langkah awal agar terhindar atau setidaknya mampu melakukan penanganan jika sudah terlanjur terjadi adalah dengan mengenali tipe dan karakteristik serta indikasi dari *procurement fraud*.

Procurement fraud berbeda dengan *fraud* terkait pengeluaran (*expense fraud*). *Expense fraud* berkaitan dengan manipulasi pengeluaran yang dapat berkaitan dengan eksistensinya yaitu seharusnya tidak ada menjadi ada, atau valuasinya seperti perbedaan nilai antara yang tercatat dengan aktual, ataupun kelengkapan data seperti tidak adanya dokumen pendukung transaksi yang memadai.

Procurement fraud melingkupi segala upaya *fraud* yang dilakukan dalam proses pembelian barang/ jasa, yang dapat dimulai sejak perencanaan hingga penyerahan barang/ jasa.[v] Berbeda dengan *expense fraud* yang dapat dilakukan oleh pelaku tunggal, setidaknya diperlukan keterlibatan vendor untuk dapat mengeksekusi *procurement fraud*. Sehingga *fraud* ini hanya dapat dilakukan dalam lingkungan yang terorganisir. Bahkan tidak hanya terjadi antara pihak internal perusahaan dengan vendor eksternal namun juga terjadi antar sesama vendor yang terkait dalam suatu pengaturan bersama (persekongkolan).



Procurement Fraud

Tipe, karakteristik, dan indikasi *procurement fraud* yang akan dijelaskan pada tulisan ini hanya terbatas pada satu jenis yaitu *bid rigging*. Karena dalam kasus *bid rigging* dapat dipastikan adanya keterlibatan pihak internal, maka biasanya selalu disertai dengan *fraud* lain seperti suap (*bribery* atau *kickback*), penggelapan, penipuan, dan korupsi, jika melibatkan pihak publik.

Pembahasan mengenai karakteristik dan indikasi *bid rigging*, disusun berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, proses bisnis dalam *procurement*, dan risiko *fraud* yang melekat di tiap proses bisnis.



I. Tipe dan Karakteristik *Bid Rigging*

Regulasi *Bid Rigging*

UU No. 5 Tahun 1999

**Peraturan Komisi Pengawas
Persaingan Usaha No. 2
Tahun 2010**

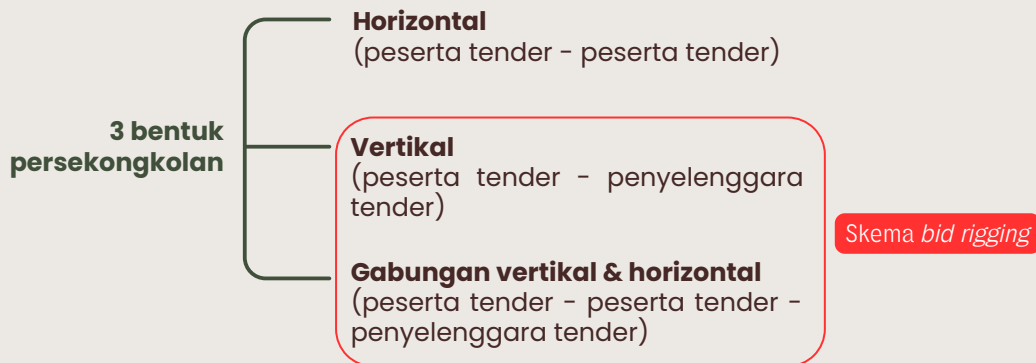
Pertama, untuk memahami karakteristik *bid rigging*, pembahasan akan mengkaji peraturan perundangan yang mengatur dan melarangnya. *Bid rigging* atau persekongkolan tender diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/ 1999).

Pasal 22 UU 5/ 1999 mengatur larangan persekongkolan bagi pelaku usaha yang bertujuan untuk menentukan terpilihnya pihak tertentu sebagai pemenang tender. Dalam definisinya di Pasal 1 butir 8 UU 5/ 1999, persekongkolan merupakan bentuk kerjasama beberapa pihak yang bertujuan menguasai pasar guna kepentingan pihak yang bersekongkol. Pelaku usaha yang dimaksud merujuk pada Pasal 1 butir 5 UU 5/ 1999 dapat berupa perseorangan maupun badan usaha baik badan hukum maupun tidak.

Pelaku usaha dapat juga berbentuk dua model yaitu yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia yang mana merupakan subyek hukum domestik maupun yang hanya melakukan kegiatan di Indonesia yang mana dapat berupa subyek hukum asing. Pelaku usaha juga dapat berbentuk tunggal maupun kelompok yang terikat dengan perjanjian dan melakukan kegiatan usaha yang menghasilkan nilai ekonomi.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 UU 5/ 1999 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender (Perkom KPPU 2/ 2010) merinci lebih detail mengenai unsur - unsur perbuatan yang memenuhi kriteria dalam Pasal 22 UU 5/ 1999.

I. Tipe dan Karakteristik *Bid Rigging*



Secara teoritis, persekongkolan dapat terjadi dalam tiga bentuk yaitu antara pelaku usaha peserta tender dengan penyelenggara tender (vertikal), antar sesama pelaku usaha peserta tender (horizontal), dan gabungan keduanya.[vi] Meski demikian, pada praktiknya, mengingat hal penentuan pemenang tender merupakan kewenangan dari penyelenggara tender, maka persekongkolan yang terjadi dalam skema *bid rigging* biasanya hanya berbentuk persekongkolan vertikal maupun gabungan antara vertikal dan horizontal. Sangat jarang ditemui persekongkolan hanya melibatkan antar sesama pelaku usaha peserta tender. Hal ini menjadi poin penting dalam memahami karakteristik dari *bid rigging*, karena tahapan selanjutnya adalah mengkritisi manfaat yang diharapkan oleh masing - masing pelaku.

Pelaku usaha peserta tender memperoleh manfaat berupa kemenangan tender dan uang yang terkandung di dalamnya. Sedangkan pelaku usaha penyelenggara tender menerima manfaat berupa suap yang diberikan oleh peserta tender (*bribery*), kesepakatan persentase dari nilai kontrak yang diterima oleh peserta tender dan dibayar kembali ke penyelenggara tender (*kickback*), janji atau hadiah dalam bentuk lainnya. Karenanya, skema *bid rigging* biasanya selalu disertai dengan skema lainnya yang setidaknya mencakup *bribery* atau *kickback*.

Pelanggaran terhadap pasal 22 UU 5/ 1999 juga dapat menjadi tindak pidana korupsi jika memenuhi unsur pasal 2, 3, dan 12 huruf i UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 (UU Tipikor), yaitu jika melibatkan keuangan negara atau perekonomian negara (pasal 2 dan 3), dan/ atau dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara (pasal 12 huruf i).

II.Indikasi *Bid Rigging*

Indikasi yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi *bid rigging* dikembangkan dari empat skema dasar yang umum dilakukan dalam *bid rigging* yaitu:

a. *Bid Suppression*

Dalam *bid suppression*, peserta tender yang menjadi pesaing pelaku usaha yang sudah ditentukan menjadi pemenang, dibuat mengundurkan diri dari tender. Pengunduran diri dapat bersifat sukarela maupun dengan paksaan, yang dapat dilakukan sebelum dimasukkannya penawaran ataupun setelah penawaran diberikan. Jika dilakukan secara sukarela, peserta yang mengundurkan diri biasanya akan mendapat kompensasi dapat berupa perjanjian subkontrak ataupun *payoff* (imbalan).

b. *Complementary Bidding*

Peserta tender dalam skema *complementary bidding* tidak menarik kembali penawaran yang telah dimasukkan seperti yang dilakukan dalam *bid suppression*, namun penawaran sengaja dibuat tidak kompetitif atau tidak memenuhi persyaratan tender. Contohnya harga yang terlalu mahal, spesifikasi teknis yang tidak memadai, rincian barang atau jasa yang tidak sesuai ketentuan, dan lainnya. Serupa dengan *bid suppression*, peserta tender yang gagal biasanya juga memperoleh kompensasi.

II.Indikasi *Bid Rigging*

c. *Bid Rotation*

Skema *bid rotation* dapat dianalogikan sebagai mekanisme “arisan”, yang mana para pelaku usaha yang bersekongkol saling berganti peran dalam beberapa rangkaian tender. Pelaku usaha dapat berperan menjadi pemenang dalam tender yang satu namun juga menjadi pendamping (*complementary*) dalam tender yang lain.

d. *Customer or Market Allocation*

Pelaku usaha yang bersengkongkol juga dapat menentukan perannya sebagai pemenang atau pendamping tender sesuai dengan alokasi pasar atau sektor yang telah disepakati bersama.

II.Indikasi *Bid Rigging*

Perkom KPPU 2/ 2010 telah merinci indikasi - indikasi yang dapat digunakan untuk mendeteksi skema persekongkolan yang dikategorikan berdasarkan proses bisnis *procurement*. Jika dikomparasi dengan proses bisnis *procurement* yang umum dilakukan, maka indikasi dari *procurement fraud* adalah:

a. Tahap Sebelum Tender

- Pada tahap **Perencanaan**, indikasi berkaitan dengan penentuan metode *procurement*, persyaratan spesifikasi teknis atau mutu produk, metode paket tender, yang mana seluruhnya dibuat sedemikian rupa sehingga hanya dapat diikuti dan dipenuhi oleh pelaku usaha tertentu.
 - Pada tahap **Pembentukan Panitia**, indikasi berkaitan dengan pemilihan personil dalam panitia yang tidak memadai atau terkesan janggal seperti kualifikasi yang tidak memadai, keterkaitan dengan pelaku usaha tertentu (afiliasi), maupun tidak transparan.
 - Pada tahap **Prakualifikasi Pelaku Usaha**, indikasi berkaitan dengan penentuan pelaku usaha yang layak mengikuti tender terkesan janggal seperti persyaratan yang terlalu spesifik dan mengarah ke pelaku usaha tertentu, proses penentuan yang tidak transparan, dan pengumuman mendadak yang mempengaruhi proses penentuan.
-

II.Indikasi *Bid Rigging*

b. Tahap Pelaksanaan Tender

- Pada tahap Pengumuman Tender, indikasi berkaitan dengan cara tender diumumkan kepada peserta tender terkesan janggal seperti pengumuman dilakukan secara terbatas atau sulit diakses oleh publik, jangka waktu pengumuman tender dibuat terlalu singkat, informasi yang diberikan tidak lengkap atau memadai.
- Pada tahap Pengambilan Dokumen Tender, indikasi berkaitan dengan metode pengambilan dokumen yang tidak transparan seperti tempat yang tidak jelas atau sulit dijangkau, perubahan tempat dilakukan mendadak, waktu pengambilan yang terlalu singkat.
- Pada tahap Penentuan Harga Perkiraan Sendiri, indikasi berkaitan dengan metode penentuan yang tidak jelas seperti dasar penentuan yang tidak wajar atau terdapat lebih dari satu harga perkiraan sendiri untuk barang/jasa yang sama.
- Pada tahap Penjelasan Tender, indikasi berkaitan dengan keterbatasan akses terhadap informasi seperti tidak adanya layanan terbuka atau penjelasan yang tidak jelas.
- Pada tahap Penyerahan Dokumen, indikasi berkaitan dengan kriteria diterimanya dokumen yang tidak transparan seperti diterimanya dokumen yang dikirim lewat tenggat waktu atau adanya modifikasi penawaran menjelang ditutupnya waktu penyerahan.

II.Indikasi *Bid Rigging*

c. Tahap Evaluasi dan Penetapan Pemenang

- Pada tahap Evaluasi Tender dan Penetapan Pemenang, indikasi berkaitan dengan kriteria penilaian tender yang terkesan janggal seperti kemiripan dokumen penawaran pemenang dengan peserta tender lain atau pola kemiripan harga beberapa peserta tender.
 - Pada tahap Pengumuman Calon Pemenang, indikasi berkaitan dengan metode pengumuman yang tidak transparan dan adanya pola kemenangan bergilir antara beberapa peserta tender baik secara jenis barang/ jasa maupun geografis atau area.
 - Pada tahap Pengajuan Sanggahan, indikasi berkaitan dengan penanganan ajukan sanggahan yang tidak transparan.
-

d. Tahap Penandatanganan Kontrak dan Pelaksanaan

- Pada tahap Penandatanganan Kontrak, indikasi berkaitan dengan kejanggalan dalam surat penunjukkan seperti surat diterbitkan sebelum pengajuan sanggahan atau tidak lengkap, serta klausul kontrak yang janggal seperti tidak adanya klausul penting.
 - Pada tahap Pelaksanaan dan Evaluasi Pelaksanaan, indikasi berkaitan dengan ketidaksesuaian antara apa yang tertulis dalam kontrak dengan aktual pelaksanaan, atau pelaksanaan yang dilakukan oleh pelaku usaha lain (subkontrak).
-

III. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan karakteristik dan indikasi dari *bid rigging* di atas, setidaknya terdapat dua poin penting yang krusial bagi perusahaan dalam menyusun respon atas dugaan adanya praktik *bid rigging*, yaitu:

1. ***Bid rigging* pasti melibatkan partisipasi pihak internal dan eksternal.** Karenanya jika perusahaan menerima aduan terkait adanya indikasi *bid rigging* dalam suatu tender, langkah awal yang harus dilakukan adalah melakukan investigasi terhadap pihak internal untuk memperoleh bukti awal.

2. ***Bid rigging* dapat melibatkan kelompok yang teroganisir.** Penting bagi perusahaan untuk memahami peran masing-masing entitas (baik pihak internal maupun eksternal) untuk dapat mengidentifikasi aktor pengendali dan penerima manfaat akhir (*beneficiary owner*) dalam skema.



Catatan Akhir

[i] Revathi Subramanian. *Bank Fraud: Using Technology to Combat Losses*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2014, hlm. 1, "Perhaps the earliest recorded case of fraud in the Western world was that of Hegestratos and Xenothemis in 300 B.C."

[ii] A. R. W. Harrison. *The Law of Athens Volume 2: Procedure*. Oxford: Clarendon Press, 1971, hlm. 113 -114, "Either Demon had lent a certain Protos money on a bottomry loan for a voyage to and from Syracuse, or Protos was his agent for buying corn in Syracuse for import to Athens. ... when Protos wished to unload the corn Zenothemis interposed with the assertion that he and Hegestratos had borrowed money on the security of corn which they had loaded on board the ship. Demon's version of this was that Zenothemis and Hegestratos had transmitted the borrowed money to Massalia, had put no corn on board, and had made an abortive attempt to sink the ship, which had led to the drowning of Hegestratos."

[iii] Tempo, "Perjalanan Kasus Dugaan Korupsi Pertamina, Kejaksaan Periksa 8 Saksi." https://www.tempo.co/hukum/perjalanan-kasus-dugaan-korupsi-pertamina-kejaksaan-periksa-8-saksi-1216714#goog_rewarded, diakses pada 15 Agustus 2025.

[iv] PricewaterhouseCoopers (PwC), "Global Economic Crime Survey 2024." <https://www.pwc.com/gx/en/services/forensics/economic-crime-survey.html>, diakses pada 15 Agustus 2025.

[v] Centre for Financial Reporting Reform - World Bank Group, "Public Sector Internal Audit: Focus on Fraud." hlm. 2. https://cfrf.worldbank.org/sites/default/files/2019-11/public_sector_internal_audit_fraud_pages.pdf, diakses pada 15 Agustus 2025.

[vi] Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, hlm. 7-8.