

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia bercita-cita menjadi negara maju pada tahun 2045, bertepatan dengan peringatan 100 tahun kemerdekaannya. Cita-cita tersebut dikenal sebagai visi Indonesia Emas 2045. Menjadi negara maju berarti mampu mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi, kemajuan teknologi, dan kesejahteraan sosial yang tinggi (Satyanarayana & Rao, 2023). Indonesia juga harus mampu meningkatkan daya saing global dengan penguasaan teknologi dan inovasi yang mendorong produktivitas di berbagai sektor. Selain itu, Indonesia diharapkan mampu mewujudkan pemerataan kesejahteraan di seluruh lapisan masyarakat. Pemerataan kesejahteraan. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah merumuskan 4 (empat) pilar utama Indonesia Emas 2045 (Kementerian PPN/Bappenas, 2019).

Salah satu dari empat pilar Indonesia Emas 2045 adalah pilar ketiga yang berfokus pada pemerataan pembangunan (Kementerian PPN/Bappenas, 2019). Pilar ini dirancang untuk memastikan bahwa pertumbuhan ekonomi dan pembangunan infrastruktur tidak hanya terkonsentrasi di daerah-daerah tertentu,

tetapi tersebar secara merata di seluruh wilayah Indonesia, termasuk daerah tertinggal, terluar, dan perbatasan. Pemerataan pembangunan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan sosial-ekonomi antarwilayah, sehingga seluruh masyarakat, baik yang tinggal di perkotaan maupun pedesaan, memiliki akses yang setara terhadap layanan publik, pendidikan, kesehatan, serta peluang ekonomi. Melalui kebijakan pemerataan ini, diharapkan seluruh lapisan masyarakat dapat berpartisipasi dan merasakan manfaat dari pembangunan nasional sehingga meningkatkan kesejahteraan secara menyeluruh. Dengan mengutamakan pemerataan pembangunan, Indonesia akan berada di jalur yang tepat untuk mencapai status sebagai negara maju pada tahun 2045.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) memiliki peran strategis dalam mewujudkan visi Indonesia Emas 2045, khususnya pada pilar pemerataan pembangunan. Sesuai tugas fungsinya, Kementerian PUPR berperan mewujudkan pilar tersebut melalui pembangunan infrastruktur yang merata dan berkualitas di seluruh Indonesia. Investasi infrastruktur baru dapat secara signifikan meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi dengan mendorong inovasi teknologi, memperbaiki struktur industri, dan meningkatkan efisiensi produksi (Du et al., 2022). Faktor-faktor infrastruktur, seperti kualitas jalan raya, infrastruktur kereta api, transportasi udara, dan pasokan listrik, secara positif mempengaruhi daya saing nasional dan pertumbuhan ekonomi (Palei, 2015). Munawaroh & Haryanto (2021) mengungkapkan bahwa pembangunan infrastruktur jalan dan pendidikan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi Papua. Fakta ini menunjukkan bahwa pelaksanaan tugas dan

fungsi Kementerian PUPR sangat penting dalam mendukung Indonesia menjadi negara maju pada tahun 2045.

Dalam lima tahun terakhir, anggaran Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) telah mengalami peningkatan yang signifikan.

Gambar I.1 Tren Anggaran Kementerian PUPR



Sumber : diolah penulis

Setiap tahunnya, anggaran yang diterima oleh Kementerian PUPR berkisar antara Rp100-183 triliun. Anggaran tertinggi diterima pada tahun 2023, yaitu sebesar Rp182,2 triliun. Anggaran tahun 2023 ini digunakan oleh Kementerian PUPR untuk menyelesaikan pekerjaan konstruksi yang sedang dibangun dan mengoptimalkan infrastruktur yang sudah terbangun melalui pendekatan Operasi, Pemeliharaan, Optimalisasi, dan Rehabilitasi (OPOR) (Kementerian PUPR, 2022b). Kenaikan anggaran ini mencerminkan fokus pemerintah pada pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan dan merata, sejalan dengan visi Indonesia Emas 2045.

Anggaran yang dikelola oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) secara signifikan digunakan untuk membangun berbagai infrastruktur strategis di Indonesia. Anggaran ini disalurkan melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa (PBJ). Infrastruktur yang dibangun oleh Kementerian PUPR umumnya bernilai tinggi, lebih dari Rp200.000.000,00. Oleh karena itu, mekanisme PBJ untuk pekerjaan konstruksi dan konsultasi biasanya dilakukan melalui penyedia jasa, dalam bentuk tender dan seleksi. Setiap tahunnya, Kementerian PUPR melaksanakan ribuan paket pekerjaan. Berdasarkan data lima tahun terakhir, rata-rata terdapat sekitar 5.072 paket pekerjaan yang terkontrak setiap tahun. Pada tahun 2020, sebanyak 5.866 paket pengadaan berhasil dilelang, kemudian meningkat tajam menjadi 7.430 paket pada 2021. Data ini menunjukkan bahwa frekuensi PBJ yang dilakukan oleh Kementerian PUPR setiap tahun sangatlah tinggi.

International Monetary Fund (IMF) (2019) menyebutkan bahwa PBJ bisa sangat rentan terhadap korupsi. Rustiarini et al. (2019) juga mengatakan bahwa PBJ merupakan area yang memiliki risiko tinggi atas *fraud*/kecurangan, terutama di institusi pemerintah. Di Indonesia, sektor PBJ merupakan sektor yang memiliki kerentanan korupsi kedua terbesar setelah gratifikasi/penyuapan (KPK, 2024). Dalam kurun waktu 2004 s.d. 2023, KPK telah menangani 1512 kasus korupsi, dengan 22% atau sebanyak 339 kasus diantaranya terjadi di sektor PBJ (KPK, 2024). Korupsi PBJ mengakibatkan kerugian besar di berbagai belahan dunia. Di Eropa misalnya, korupsi dalam pengadaan publik mengakibatkan kerugian sekitar €120 miliar per tahun atau setara dengan 1% dari PDB Uni Eropa (*European Court*

of Auditors, 2023). Di Indonesia, kerugian yang ditimbulkan akibat korupsi PBJ mencapai Rp5,3 triliun atau sebesar \$160 juta (ICW, 2022). Hal ini tentu saja menjadi tantangan bagi Kementerian PUPR, mengingat tingginya frekuensi PBJ yang dilaksanakan setiap tahunnya.

Pada tahun 2018, publik dikejutkan dengan Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di kantor Kementerian PUPR. KPK melakukan OTT terhadap sejumlah pejabat Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR yang menerima suap dari penyedia jasa. Suap tersebut diberikan dengan tujuan memuluskan kontrak paket pekerjaan pembangunan sistem penyediaan air minum (SPAM). Dari total 12 paket pekerjaan, terdapat enam paket pekerjaan SPAM yang diatur pemenangnya melalui pemberian suap. Keenam paket pekerjaan tersebut adalah pembangunan SPAM di Umbulan 3 Pasuruan, SPAM Toba 1, SPAM Lampung, SPAM Katulampa, pengadaan pipa HDPE di Bekasi, dan pengadaan pipa HDPE di daerah bencana, Donggala Sulawesi.

Suap diberikan dalam bentuk komisi sebesar 10% dari nilai proyek dengan pembagian 7% untuk kepala satker dan 3% untuk PPK (Siddiq, 2018). Berkat suap tersebut PT WKE dan TSP dapat memenangkan proyek pada Kementerian PUPR senilai Rp 429 miliar. KPK menetapkan 4 tersangka sebagai penerima suap pembangunan SPAM tersebut, antara lain Kepala Kepala Satuan Kerja SPAM Strategis atau Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Lampung, PPK SPAM Toba 1, PPK SPAM Katulampa dan Kepala SPAM Darurat. Selain itu, KPK juga menetapkan 4 tersangka pemberi suap, yaitu Direktur Utama PT Wijaya Kusuma Emindo (WKE), Direktur PT WKE, dan dua Direktur PT Tashida Sejahtera Perkasa

(TSP) (KPK, 2021). Kasus ini memberikan gambaran betapa besarnya risiko penyimpangan pada pelaksanaan PBJ di Kementerian PUPR.

Dengan nilai anggaran yang terus meningkat serta ribuan paket pekerjaan yang dikelola setiap tahun, risiko terjadinya penyimpangan pada PBJ di Kementerian PUPR tidak dapat dihindari. Menteri PUPR menyatakan bahwa ancaman penyimpangan pada pengadaan barang dan jasa bukan hanya kepada pejabat tapi juga kepada keluarga (Rachman, 2023). Peserta tender yang gagal menyuap pejabat akan beralih menyuap keluarga pejabat. Kementerian PUPR terus berupaya menangani risiko penyimpangan PBJ yang sangat tinggi. Salah satu upaya preventif yang dilakukan oleh Kementerian PUPR adalah dengan melaksanakan kebijakan yang melibatkan seluruh unit organisasi di Kementerian PUPR. Kebijakan ini diinisiasi oleh Menteri PUPR, Bapak Basuki Hadimuljono. Melihat besarnya risiko penyimpangan pengadaan barang jasa di kantornya, Menteri PUPR merumuskan 9 poin program untuk menangani risiko tersebut. Poin-poin dari Menteri PUPR kemudian dikembangkan oleh Staf Khusus Menteri PUPR Bidang Auditing dan Pengawasan beserta tim penyusun. Dari hasil pengembangan, ditetapkan kebijakan “9 (Sembilan) Strategi Pencegahan Penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa di Kementerian PUPR” atau sering disebut dengan “9 strategi”.

Kebijakan 9 strategi terbagi menjadi 2 fase, Tahap I (2020-2022) dan Tahap II (2022-2024). Tahap I dimulai pada 29 Juni 2020, ketika Menteri PUPR menerbitkan Memo Dinas Nomor 01/MD/M/2020 Hal Implementasi 9 (Sembilan) Strategi Pencegahan Penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa Kementerian

PUPR (Kementerian PUPR, 2020). Melalui memo dinas tersebut, Menteri PUPR menginstruksikan kepada seluruh unit organisasi untuk melaksanakan langkah strategi seperti yang tertuang dalam matriks 9 strategi dengan penuh tanggung jawab. Selain itu, Menteri PUPR juga meminta kepada Komite Audit Kementerian PUPR untuk melakukan reviu atas implementasi 9 strategi setiap triwulan. Reviu ini bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan tiap-tiap strategi sudah dilaksanakan dan sesuai dengan ketentuan. Dalam perjalanannya, Memo Dinas Nomor 01/MD/M/22020 selanjutnya diubah dengan Memo Dinas Nomor 1/MD/M/2021 Hal Perubahan Matriks Kebijakan 9 (Sembilan) Strategi Pencegahan Penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa di Kementerian PUPR (Kementerian PUPR, 2021). Perubahan ini dilakukan dalam rangka menajamkan capaian pada indikator keberhasilan, ukuran keberhasilan, bukti dukung, dan penanggung jawab dari setiap strategi.

Setelah Tahap I selesai diimplementasikan pada tahun 2022, kebijakan 9 strategi kemudian dilanjutkan ke tahap berikutnya, yaitu Tahap II. Implementasi 9 strategi Tahap II ditandai dengan ditetapkannya Instruksi Menteri PUPR Nomor 4/IN/M/2022 tentang Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat pada 28 Desember 2022 (Kementerian PUPR, 2022a).

Gambar I.2 Perbedaan Strategi Tahap I dan Tahap II

9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ Tahun 2020 – 2022 (Tahap I)		9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ Tahun 2022 – 2024 (Tahap II)	
1	Reorganisasi Struktur Unit Layanan Pengadaan dan Kelompok Kerja Pengadaan Barang Jasa (PBJ)	1	Penguatan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ)
2	Perkuatan Sumber Daya Manusia (SDM)	2	Penguatan SDM dan Budaya Anti Korupsi
3	Perbaikan Mekanisme Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)	3	Pemantapan Keandalan Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)
4	Pembinaan Penyedia Jasa (Kontraktor dan Konsultan)	4	Peningkatan Pembinaan Penyedia Jasa Konstruksi
5	Pemeriksaan Hasil Pekerjaan (<i>System Delivery</i>) oleh Kementerian PUPR dan BPKP	5	Peningkatan Tata Kelola Pelaksanaan Pekerjaan Konstruksi pada PSN
6	Pelaksanaan Manajemen Risiko	6	Implementasi Budaya Sadar Risiko
7	Pembentukan Unit Kepatuhan Intern (<i>Second Line of Defense</i>) di Unor dan Balai	7	Penguatan Unit Kepatuhan Intern (UKI)
8	Membentuk Inspektorat Bidang Investigasi (IBI) dan Penguatan Kompetensi dan Independensi Auditor Inspektorat Jenderal	8	Efektivitas Pengelolaan BMN di Kementerian PUPR
9	Continuous Monitoring atas Perangkat Pencegahan Penyimpangan (<i>Fraud</i>) PBJ dengan IT Based (PUPR 4.0)	9	Pemanfaatan Teknologi Informasi dalam Penerapan Continuous Audit & Continuous Monitoring (CA-CM)

Sumber: diolah penulis

Terdapat beberapa perbedaan antara kebijakan 9 strategi Tahap I dan Tahap II seperti yang dapat dilihat pada gambar I.2. Strategi 5 secara substansi tidak ada perubahan yang signifikan, masih berkaitan dengan pelaksanaan pekerjaan konstruksi pada Proyek Strategis Nasional (PSN). Pada strategi 8, terdapat perubahan karena strategi berhasil dilaksanakan yang ditandai dengan terbentuknya Inspektorat Bidang Investigasi (IBI). Secara garis besar, strategi-strategi tersebut mencakup perbaikan pada area pelaksanaan PBJ dan pengendalian internal di Kementerian PUPR.

Dampak positif ditunjukkan setelah diimplementasikannya kebijakan 9 strategi ini. Sistem pengendalian internal Kementerian PUPR menguat, dilihat dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPK) terhadap maturitas sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) terintegrasi. Level maturitas SPIP terintegrasi Kementerian PUPR mengalami

peningkatan, dari level 3 (terdefinisi) pada tahun 2022 menjadi level 4 (terkelola dan terukur) pada 2023. Selain itu, Kementerian PUPR juga telah berhasil mencapai kematangan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) proaktif berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP, 2024). Taufik (2019) mengungkapkan bahwa sistem pengendalian internal dan tata kelola yang baik berperan signifikan dalam pencegahan kecurangan di sektor pemerintah. Sejalan dengan pernyataan tersebut, Prakasa et al. (2022) juga mengungkapkan pentingnya tata kelola baik dan transparansi untuk mengurangi korupsi dalam PBJ. Pencapaian ini menunjukkan adanya perbaikan sistem pengendalian serta tata kelola yang mendukung pencegahan penyimpangan PBJ di Kementerian PUPR.

Implementasi kebijakan 9 strategi telah menunjukkan adanya perubahan pada tata kelola dan sistem pengendalian di Kementerian PUPR. Hasil survei penilai integritas (SPI) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi berkata lain. Dalam SPI tahun 2022, Kementerian PUPR meraih skor 73,59. Skor ini turun dari SPI tahun 2021, yaitu sebesar 82,64 (Ernes, 2023). Hal ini tentu saja menimbulkan pertanyaan, mengingat salah satu komponen dalam SPI adalah risiko pengelolaan PBJ. Oleh karena itu, kebijakan ini menarik untuk dikaji agar dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai dampak yang sebenarnya ditimbulkan serta kendala yang dialami saat implementasi.

Saat ini, sudah banyak penelitian yang mengkaji mengenai aspek yang berpengaruh terhadap kecurangan pada pengadaan barang dan jasa. Penelitian sebelumnya sering kali berfokus pada pengaruh aspek umum PBJ secara terpisah,

seperti tata kelola (Prakasa et al., 2022) atau pada mekanisme tertentu seperti *e-procurement* dan sistem pengendalian internal (Fransesco & Hastuti, 2022) terhadap PBJ di tingkat lokal maupun nasional. Penelitian lainnya oleh Agustin & Susilowati (2019) berfokus menyoroti peran teknologi berupa *blockchain* dalam pencegahan *fraud* pada PBJ. Belum ada penelitian yang secara khusus mengkaji terkait implementasi kebijakan yang bertujuan mencegah penyimpangan PBJ di institusi tertentu, khususnya di Kementerian PUPR yang frekuensi PBJ per tahunnya sangat tinggi.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis ingin mempelajari lebih lanjut tentang bagaimana implementasi kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan Pengadaan Barang/Jasa di Kementerian PUPR. Penulis ingin mengetahui apa saja dampak yang ditimbulkan dari implementasi kebijakan 9 strategi serta kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan ini. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ANALISIS IMPLEMENTASI PROGRAM “9 STRATEGI PENCEGAHAN RISIKO PENYIMPANGAN PENGADAAN BARANG/JASA DI KEMENTERIAN PUPR”: PERSPEKTIF TATA KELOLA”.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, penulis menetapkan rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana dampak implementasi kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ di Kementerian PUPR?

2. Apa kendala dalam implementasi kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ di Kementerian PUPR?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, penulis menetapkan beberapa tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini. Tujuan penelitian dijabarkan sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan dampak implementasi kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ di Kementerian PUPR.
2. Untuk menjelaskan kendala dalam implementasi kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ di Kementerian PUPR.

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini akan mengulas mengenai perubahan tata kelola yang ditimbulkan dari implementasi serta kendala yang dihadapi selama implementasi kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan di Kementerian PUPR. Analisis dilakukan terhadap keseluruhan tahap I dan tahap II dari kebijakan ini, tanpa melakukan evaluasi terhadap setiap tahapan secara terpisah untuk melihat bagaimana kebijakan ini berfungsi sebagai satu kesatuan langkah pencegahan.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan kontribusi dalam pengembangan teori mengenai implementasi kebijakan pencegahan risiko penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa di sektor publik. Dengan menganalisis kebijakan "9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan" di Kementerian PUPR, penelitian ini dapat menambah

literatur terkait kebijakan anti-*fraud* pada proses pengadaan barang/jasa yang dapat diaplikasikan dalam berbagai konteks pemerintahan.

1.5.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini memberikan wawasan praktis baik bagi Kementerian PUPR maupun instansi pemerintah lainnya mengenai dampak kebijakan pencegahan korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan bagi Kementerian PUPR dalam mengidentifikasi kendala yang muncul dalam proses implementasi dan memperbaiki kebijakan kedepannya agar lebih efektif.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab dengan pembahasan tiap bab dijelaskan sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai latar belakang, ruang lingkup, rumusan masalah, tujuan, manfaat, dan sistematika penulisan penelitian. Pendahuluan ini bertujuan untuk memberikan gambaran umum mengenai alasan pentingnya dilakukan penelitian ini, fokus permasalahan, serta sasaran yang hendak dicapai.

BAB II LANDASANN TEORI

Bab ini membahas mengenai teori-teori yang relevan dengan topik penelitian, meliputi konsep-konsep implementasi kebijakan publik dan pencegahan *fraud* dalam pengadaan barang dan jasa. Landasan teori ini menjadi dasar analisis dalam memahami penerapan "9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ" di Kementerian PUPR.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menguraikan mengenai metode yang digunakan dalam penelitian, meliputi pendekatan penelitian, metode pengumpulan data, sumber data, teknik analisis data, serta validitas dan reliabilitas penelitian. Metodologi ini memberikan kerangka untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan guna menjawab pertanyaan penelitian.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan hasil penelitian berdasarkan data yang diperoleh dari lapangan. Pada bagian pembahasan, hasil tersebut dianalisis dengan mengacu pada landasan teori dan tujuan penelitian. Bab ini juga mencakup analisis implementasi kebijakan, strategi keberhasilan, serta tantangan dan hambatan dalam pelaksanaan "9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ" di Kementerian PUPR.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi simpulan atas hasil pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya serta saran yang bersifat membangun bagi semua pihak terkait. Pada bab ini juga akan diungkapkan terkait dengan keterbatasan yang dialami penulis selama pelaksanaan penelitian.