

BAB IV

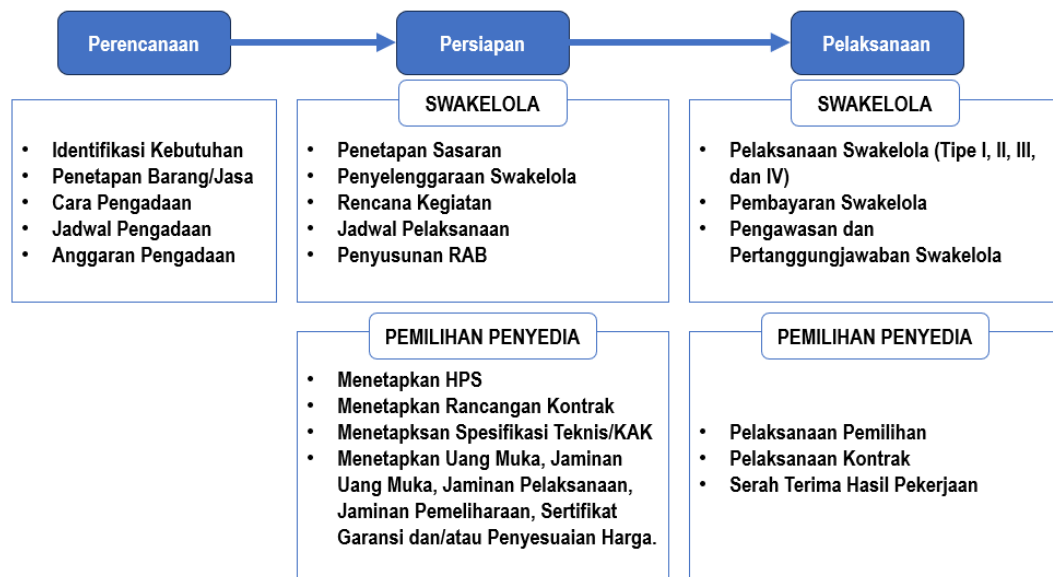
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Objek Yang Diteliti

Penelitian ini adalah penelitian terapan (*applied research*) yang mengulas faktor-faktor penyebab *fraud* PBJ di Kementerian PUPR sehingga objek penelitian ini adalah Kementerian PUPR. Berdasarkan Peraturan Menteri PUPR Nomor 13 Tahun 2020, Kementerian PUPR memiliki sepuluh unit organisasi setara Eselon 1 yaitu Sekretariat Jenderal, Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Direktorat Jenderal Bina Marga, Direktorat Jenderal Cipta Karya, Direktorat Jenderal Perumahan, Direktorat Jenderal Bina Konstruksi, Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan, Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, aktivitas pengadaan barang/jasa pemerintah dapat dibagi menjadi tiga yaitu perencanaan, persiapan dan pelaksanaan. Untuk mekanisme pengadaan barang/jasa pemerintah dapat dibagi menjadi dua yaitu swakelola dan melalui penyedia. Secara mendalam, alur pengadaan barang/jasa dapat dilihat pada Gambar IV.1 sebagai berikut:

Gambar IV.1. Bagan Alur Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah



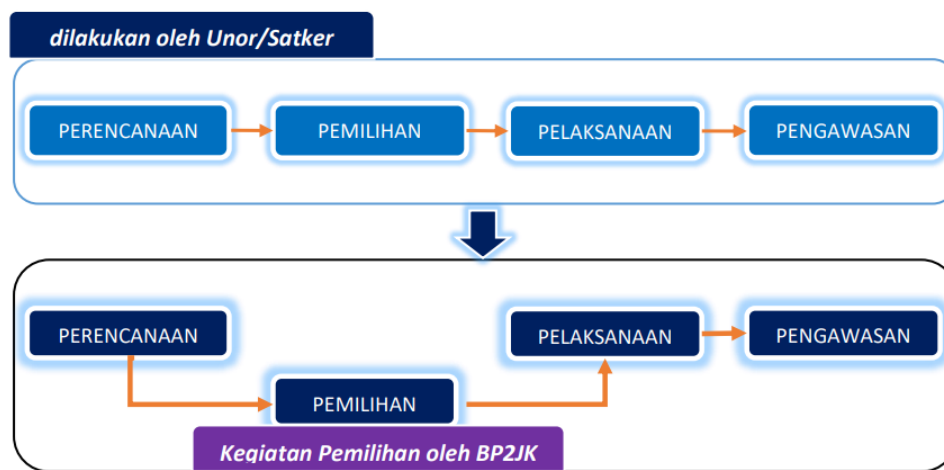
Sumber: Diolah Penulis Dari Perpres PBJ

Menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, pelaku PBJ terdiri dari PA, KPA, PPK, Pejabat Pengadaan, Pokja Pemilihan, Agen Pengadaan, Penyelenggara Swakelola dan Penyedia. Tambahan pelaku PBJ berupa tim pelaksana dan tim peneliti dalam Unit Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan Kementerian PUPR sesuai Keputusan Menteri PUPR Nomor 1620 Tahun 2021.

Pada tahun 2019, Kementerian PUPR membentuk Balai Pelaksana Pemilihan Jasa Konstruksi (BP2JK) menggantikan Unit Layanan Pengadaan (ULP) yang bertugas melakukan pemilihan penyedia. Sebelum BP2JK terbentuk, ULP yang dibentuk oleh unit organisasi/satuan kerja masing-masing melaksanakan seluruh tahapan kegiatan PBJ mulai dari perencanaan, pemilihan penyedia, pelaksanaan dan pengawasan (Muazzin, 2020). Pembentukan BP2JK tersebut

memiliki tujuan untuk pemisahan fungsi pengadaan di Kementerian PUPR (Gambar IV.2).

Gambar IV.2. Transformasi Kegiatan Pemilihan Penyedia



Sumber: Muazzin (2020)

Selain pemilihan penyedia, untuk proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan tetap menjadi tugas dan wewenang PPK di setiap satuan kerja yang tersebar di seluruh unit organisasi di Kementerian PUPR.

4.2. Struktur Organisasi

Struktur organisasi Kementerian PUPR dapat dilihat pada Lampiran 1.

4.3. Pembahasan dan Diskusi Hasil Analisis Data

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan secara mendalam kepada berbagai pihak yang mempunyai pengalaman dalam PBJ di Kementerian PUPR, perlu diketahui bahwa faktor-faktor yang dapat menyebabkan *fraud* PBJ di Kementerian PUPR berbeda-beda setiap kasus nya. Informan 1 (2024) menyatakan bahwa:

Kalau mau dirata-rata nih sebenarnya dari awal sekali mana yang ini, agak sulit sebenarnya kalau menurut saya ya. Mungkin nanti kalau yang lebih

senior bisa lebih eee... menjelaskan lagi kalau dari saya sih karena *case by case* nya sih yang setau saya berbeda gitu. (Informan 1, 2024)

Hal itu didukung dengan informasi yang disampaikan oleh Informan 2 (2024) bahwa “*Case by case*, setiap orang pribadinya beda. Lingkungan pun beda, organisasi beda, jadi ya dicermati aja disitu banyak faktornya”.

Disamping itu, secara umum faktor-faktor yang dapat menyebabkan *fraud* PBJ di Kementerian PUPR yang berhasil diidentifikasi oleh penulis akan diuraikan secara mendalam sebagai berikut:

4.3.1. Tekanan (*Pressure*)

Tekanan merupakan faktor yang berasal dari kondisi individu yang menyebabkan individu tersebut melakukan kecurangan (Najahningrum, 2013). Namun, Tiara dkk. (2021) dalam penelitiannya juga mengatakan bahwa tekanan dapat bersumber dari dalam perusahaan (internal) maupun luar perusahaan (eksternal). Hal tersebut sesuai dengan apa yang ditemukan penulis saat melakukan wawancara kepada narasumber bahwa tekanan yang dialami oleh pelaku PBJ dapat berasal dari kondisi individu, internal organisasi dan eksternal organisasi.

4.3.1.1. Tekanan Dari Dalam Individu

Perlu diketahui terlebih dahulu bahwa dalam penelitian ini yang dimaksud dengan individu adalah adanya oknum pegawai di Kementerian PUPR yang melakukan *fraud* dan tidak menggeneralisasi seluruh individu/pegawai di Kementerian PUPR. Informan 7 (2024) menyampaikan bahwa:

Ya saya kira udah banyak sih mas, tapi dalam hal ternyata masih terjadi kalau menurut saya kembali lagi ke individunya mas, jadi udah berupa oknum ... Kalau ternyata di dalamnya masih ada yang melakukan itu, itu berarti udah oknum gitu mas. Jangan bilang, jangan dibilang itu PUPR gitu kan ya.

Literatur mengatakan bahwa tekanan utama seseorang dalam melakukan *fraud* berasal dari dalam individu mereka sendiri. Meliana & Hartono (2019) memberikan contoh tekanan dari dalam individu berupa hutang, pendapatan rendah, kebutuhan tinggi, rakus, dan sebagainya. Dellaportas (2013) memberikan contoh tekanan seperti sifat tamak, gaya hidup mewah, utang, gagal mengelola keuangan, kebutuhan mendadak, biaya selingkuh, dan sebagainya.

Pertama, tekanan dari dalam individu yang ditemukan oleh penulis adalah sifat rakus (*greed*). Informan 2 (2024) menyampaikan berdasarkan pengalamannya sebagai auditor yang pernah menangani kasus *fraud* di Kementerian PUPR bahwa “jadi memang ada orang yang punya *greed* yang tinggi, punya keinginan yang tinggi, ada yang memang karena terbawa sistem jadi dia sebenarnya gak mau tapi mengharuskan melakukan *fraud*”. Informan 8 (2024) selaku pelaku PBJ di lapangan juga menyampaikan hal yang sama bahwa:

Kalau yang saya tahu ya mas ya... yang saya tahu dan kesoktauan saya ya... maksudnya melihat orang itu kan juga dari luarnya aja. Kebanyakan ya mungkin... ya itu tadi, rakus, gaya hidup juga ya dan untuk kebutuhan juga ya.

Sifat tamak yang muncul pada diri pelaku *fraud* pada dasarnya dikarenakan sifat manusia yang tidak pernah puas atas apa yang dimilikinya (Sulistiyo dkk., 2020).

Faktor kedua adalah gaya hidup mewah/hedonisme. Informan 2 (2024) berdasarkan pengalamannya sebagai auditor mengatakan bahwa “yang kedua memang mungkin gaya hidup ya... gaya hidupnya udah... kebiasaan hedon, kebiasaan gaya hidup mewah, mau gak mau dia harus mencari”. Hal itu juga dibenarkan oleh Informan 7 (2024) selaku pejabat Unit Kepatuhan Internal

“memang kalau saya lihat, itu faktor tekanan itu lebih banyak dari individu yang memang berasal dari perilaku gaya hidup mewah sih kalau saya lihat ya”.

Gaya hidup hedonisme disebabkan oleh globalisasi yang sangat dipengaruhi oleh teknologi dan teknologi tersebut mendorong perilaku konsumtif (Afifah & Bintang, 2020). Menurut data The World Bank (2024), Indonesia berada pada peringkat 16 sebagai negara dengan pengeluaran konsumsi final tertinggi (*consumption final expenditure*) di dunia. Menurut Hidayati (2015), fakta Indonesia menjadi negara konsumtif di dunia disebabkan karena dua faktor yaitu tingkat gengsi masyarakat yang tinggi dan kurangnya kecintaan terhadap produk dalam negeri.

Faktor penyebab *fraud* yang ketiga terkait tekanan dari dalam individu adalah kebutuhan. “Kebutuhan, kebiasaan, tekanan. Saya masih percaya itu lah, itu faktor kunci lah kalau menurut saya” (Informan 9, 2024). Kebutuhan erat kaitannya dengan keadaan mendesak sehingga individu mengutamakan kebutuhan personal daripada kebutuhan organisasi (Sudarmanto & Utami, 2021).

Faktor terakhir yang berhasil diidentifikasi adalah perilaku buruk yaitu perselingkuhan.

Kalau menemukan berarti *case* yang sudah terjadi ya? kalau perselingkuhan ada. Cuman kalau... alkohol sama judi saya sendiri kan kita tugas pasti bagi-bagi ya, gak selalu ikut semua kalau alkohol sama judi sih belum, cuman kalau perselingkuhan memang ada beberapa. (Informan 1, 2024)

Hal tersebut sebenarnya tidak mengejutkan mengingat perselingkuhan merupakan jenis pelanggaran kode etik yang paling banyak dilakukan oleh aparatur sipil negara (Komisi Aparatur Sipil Negara, 2023).

Benang merah tekanan yang berasal dari dalam individu tersebut utamanya terjadi karena rendahnya integritas individu. Informan 7 (2024) mengatakan bahwa “tapi kembali lagi, kuncinya itu sebenarnya... ya banyak, kuncinya banyak, tapi kalau menurut saya yang paling tinggi itu di integritas kembali ke yang individunya, ke yang bersangkutan”.

Pentingnya peningkatan integritas di organisasi juga didukung oleh beberapa jawaban dari informan lainnya sebagai berikut:

Tapi kalau secara personal itu kurang rasanya kalau... kita kan gak tau ya orang itu jujur atau enggak, integritas atau enggak kan kita gak tau ya... dan kalau orang ditanya itu kan ya... misalnya maling tuh kan kasarannya maling kan gak ada yang ngaku gitu lho, kan kalau orang melakukan *fraud* gitu. (Informan 8, 2024)

Iya sih mungkin... sifatnya... tapi gimana mas ya... individu kan kita ga bisa kontrol dia juga mas. Maksudnya sistem bisa kita kendalikan, tapi kalau individu kan kita ga bisa kendalikan ya.... sulitnya disitu. Mungkin ya kalau kaya sosialisasi-sosialisasi mungkin itu ya. (Informan 9, 2024)

4.3.1.2. Tekanan Dari Internal Organisasi

Tekanan dari internal organisasi erat kaitannya dengan faktor kemampuan (*capability*) terkait dengan jabatan/wewenang. Di Kementerian PUPR, tekanan dari internal organisasi ditemukan dalam bentuk adanya tekanan dari pimpinan.

Kembali lagi ke yang tadi kemampuan ya kita tarik lagi ke belakang bahwa ketika satu orang jabatan tinggi nih misal melakukan suatu *fraud* taruhlah eee... di jabatan tertentu lah. Kemudian ngasih nih ke CPNS, anak baru gitu kan. Ini buat kamu apa gitu. Apakah berani untuk si eee... menolak gitu atau apa. Itu kan pasti ada sesuatu tekanan jadi mau gak mau dia ikut akhirnya ikut menerima, ikut eee... menandatangani dokumen yang sebenarnya fiktif, dan lain sebagainya. Ya ada juga sih yang seperti itu. (Informan 1, 2024)

Ada yang cuman karena ikut pimpinannya, cuman disuruh, dia sebenarnya gak mau tapi karena disuruh atau segala macem akhirnya ikut, mau tidak mau ikut, karena kalau gak ikut ya namanya staf bisa apa kalau pimpinannya udah suruh yang pertama. (Informan 2, 2024)

Berdasarkan pernyataan tersebut diketahui bahwa *fraud* dapat disebabkan ketika pimpinan memberikan arahan kepada bawahan sehingga bawahan tidak dapat menolak dan terpaksa melakukan karena satu dan lain hal. Padahal berdasarkan hasil wawancara kepada narasumber, diketahui bahwa komitmen pimpinan tingkat atas mulai dari Menteri hingga pejabat Eselon II di Kementerian PUPR sangat tinggi. Memang, untuk pejabat Eselon III terutama Kepala satuan kerja tidak dapat dipastikan apakah seluruhnya berkomitmen mengingat jumlah satker di Kementerian PUPR berjumlah 703 satuan kerja.

Pasti ada beberapa yang memang lurus, pasti ada. Saya kenal, contohnya Kepala BPJT itu orang bagus dia lurus eee ada lagi Kepala Balai di Surabaya itu juga bagus. Cuma tidak bisa menggeneralisir kan ini mendukung atau ini pura-pura mendukung atau bahkan tidak mendukung sama sekali yang memang ee apa ya... pragmatis ajalah, apa sih gitu-gitu, kita di lapangan seperti ini, emang gak mungkin lah bisa lempeng, ada juga yang seperti itu. Jadi susah ya saya menilainya ya, tapi ya itulah dinamikannya banyak, banyak variasi. (Informan 2, 2024)

4.3.1.3. Tekanan Dari Eksternal Organisasi

Tekanan dari eksternal organisasi merupakan tekanan yang paling banyak dibicarakan oleh narasumber dalam penelitian ini. Penulis mengasumsikan bahwa tekanan ini paling dominan diantara tiga macam tekanan yang dialami oleh pelaku PBJ. Tekanan dari eksternal berasal dari berbagai pihak mulai dari oknum Aparat Penegak Hukum (APH), Penyedia, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Masyarakat.

Menurut Sari (2023) salah satu hal yang dapat menjadi penghambat penegakan hukum adalah APH terlibat dalam praktik-praktik korupsi yang dapat mempengaruhi objektivitas dan integritas proses penegakan hukum. Pernyataan itu seakan membenarkan informasi dari Informan 2 (2024) “. . . dan *backing*-nya ini

siapa? Yang kita tahu dari APH, baik APH... ini oknum ya, gak semuanya, cuman memang yang kita temui biasanya ada yang seperti itu”.

Penulis kemudian melakukan wawancara lebih lanjut kepada narasumber di lapangan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan, oknum APH menyalahgunakan wewenangnya dengan menekan pelaku PBJ untuk dapat memenangkan salah satu pihak penyedia jasa. Hal tersebut tidak sesuai dengan prinsip dan etika PBJ Pemerintah.

Betul, eee itu memang kalau secara ini tidak bisa dipungkiri memang masih. Jadi adanya orang-orang yang istilahnya *free rider* disini dia eee menyalahgunakan dia punya ini ya akhirnya dia eee istilahnya misalnya dia ada jabatan, dia mau titip adiknya, supaya bisa lolos ini, ya itu masih ada seperti seperti itu. (Informan 3, 2024)

Beberapa kali informasi atau cerita dari APH itu memang nitip, nitip oh nanti paket ini yang menang si A ya, paket ini yang menang si B ya tapi teman-teman BP2JK mereka akan bersikap ya silakan saja disampaikan, kami cuma bisa berpesan agar si A penyedia A yang bapak sebutkan tadi itu untuk menyiapkan dokumennya secara benar sesuai persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh tim teman-teman Pokja. (Informan 7, 2024)

Eee... iya kalau yang saya tahu tuh kalau yang dari APH atau atau dari yang atas-atas itu pasti minta-nya kan ke Kepala Balai, terus Kepala Balai menyampaikan ke-Pokja. Tapi ya itu tadi Kepala Balai bilang evaluasi sesuai ketentuan. Kalau memang dia lulus ya itu rezekinya kalau tidak ya gak usah takut gitu. (Informan 8, 2024)

Selain itu, sering kali pegawai PBJ juga mendapatkan ancaman-ancaman dari oknum eksternal tersebut sehingga menimbulkan rasa takut dan tidak nyaman yang dapat mengganggu kelancaran pelaksanaan PBJ itu sendiri. “Dalam beberapa kasus, Ya. Tapi ancamannya itu ya... apa ya, nggak langsung biasanya sih mas, biasanya ya hati-hati aja, hati-hati gitu aja sih” (Informan 7, 2024).

Artantri dkk. (2016) mengatakan bahwa upaya untuk mencegah *fraud* PBJ adalah melalui koordinasi lintas sektoral antara instansi dalam hal ini diwakili oleh Inspektorat dan APH. Hal ini telah diupayakan oleh Kementerian PUPR melalui Inspektorat Jenderal dengan menandatangani Memorandum of Understanding (MoU) dengan Kejaksaan Agung pada tahun 2018, MoU dengan Kepolisian RI pada tahun 2017, optimalisasi kerjasama pencegahan korupsi dengan KPK pada tahun 2020, dan sebagainya. Namun, pelaksanaan upaya tersebut dirasa masih belum optimal.

Ya itu harus ada MOU mas. MOU kan sudah ada, MOU dari pusat itu ya Itjen juga ya sama Kejaksaan, sama ini, jadi eee... biar mereka itu mengawal, mengawal sesuai MOU nya itu, jangan malah ngerepoti, jangan malah minta-minta kayak gitu. (Informan 8, 2024)

Tekanan eksternal lainnya dari penyedia biasanya berupa pengaduan-pengaduan atau sanggahan-sanggahan kepada Pokja pemilihan yang cukup menguras waktu dan tenaga, walaupun tim Pokja telah melakukan pengadaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun, sanggah dan pengaduan sendiri merupakan fasilitas atau hak yang diberikan oleh negara kepada peserta tender.

Kasarnya itu dari orang Binkon pasti akan menyebut lelang itu yang ngikut 100, yang menang satu, 99 pasti mengadu. Kasarnya seperti itu. Jadi belum tentu disitu memang terjadi *fraud* atau terjadi indikasi tindak pidana sehingga harus di AI itu belum tentu. (Informan 1, 2024)

Menurut Na'ma (2022), sanggah adalah protes dari peserta pemilihan yang merasa dirugikan atas penetapan hasil pemilihan penyedia. Sanggah dapat dilakukan oleh peserta tender apabila menemukan pelanggaran ketentuan antara lain menemukan kesalahan dalam pelaksanaan evaluasi, adanya penyimpangan terhadap ketentuan dan prosedur, rekayasa/persekongkolan sehingga menghalangi

persaingan usaha yang sehat, dan adanya penyalahgunaan wewenang. Namun, mau tidak mau peraturan PBJ mengamanatkan pejabat yang berwenang untuk menjawab sanggah sesuai ketentuan yang berlaku.

Dulu saya juga pernah mengalami. Jadi ya hal itu ya memang salah satu tantangan yang harus dihadapi. Tapi sepanjang eee teman-teman ini melaksanakan mekanisme PBJ sesuai aturan yang ada, ya kenapa takut. Ya memang sih kalau dari sisi ini agak *wasting time*, misalkan kita harus menjawab sanggahan apa segala macam. Cuma yang ya namanya kompetisi ya harus seperti itu. Kan gitu ya. (Informan 3, 2024)

Tekanan eksternal lainnya dapat berasal dari LSM dan masyarakat. Tekanan yang mereka berikan bentuknya dapat bermacam-macam. Namun pada intinya, mereka meminta sesuatu yang tidak dianggarkan sebelumnya sehingga manajemen perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian yang mungkin sedikit melanggar ketentuan yang ada dan tidak dapat diketahui apakah terdapat unsur *fraud* disana.

Berikut ini adalah contoh tekanan dari masyarakat berdasarkan pengalaman Informan 2 (2024) dalam bentuk pungutan liar ketika melakukan pengawasan di daerah timur.

Banyak kasusnya mungkin di Papua ya, atau di timur sana ketika kita kerja di palang itu jalan. Nggak boleh lewat, asal bayar 100 juta gitu, gimana ya? kalau nggak bayar, wah senjata di atas. Kan serem ya. Akhirnya mau tidak mau, dengan tekanan itu ya sudah, serahkan saja entah dari mana, entah dari penyedia yang ngasih, kan kalau penyedia yang ngasih kan berarti ada pengurangan eee keuangan ya di sana ada turun keuangan penyedia jasa, entah nanti dia ngambil dari pekerjaannya atau dari apa kita nggak tahu. Tapi ya tekanan seperti itu banyak.

Berikut ini adalah contoh tekanan dari masyarakat berdasarkan pengalaman Informan 4 (2024) dalam bentuk pengeluaran-pengeluaran tambahan diluar Rencana Anggaran dan Biaya (RAB).

Jadi misalkan ada... ada lahan atau satu daerah yang terkena apa pekerjaan kita, tapi eee kasarannya mereka minta ganti rugi, jadi minta kompensasi

gitu. Nah itu kan juga kalau *based on data* ataupun fakta kan sebenarnya tidak... tidak bisa, cuman kan memang kalau kita memprosesnya secara legal itu juga pertama kita perlu waktu yang agak lama. Terus kemudian yang kedua kita juga berhubungan dengan manusia, kadang-kadang juga ada aspek eee apa ya istilahnya aspek kemanusiaan juga ada, eee aspek kemaslahatan juga ada. Jadi kadang-kadang kebijakan yang diambil itu eee lebih mempertimbangkan penyelesaian secara kekeluargaan atau pun secara kemanusiaan.

4.3.2. Peluang (*Opportunity*)

Menurut Najahningrum (2013), peluang adalah suatu kondisi yang memungkinkan seseorang dapat melakukan kecurangan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh berbagai narasumber, faktor peluang yang dapat menyebabkan terjadinya *fraud* PBJ di Kementerian PUPR adalah implementasi pengendalian belum optimal, pegawai masih takut untuk melaporkan *fraud* melalui *whistleblowing system*, implementasi hukuman disiplin belum optimal dan pelaksanaan audit belum optimal.

4.3.2.1. Implementasi Pengendalian Belum Optimal

Informan 1 (2024) mengatakan bahwa “. . . untuk peluang sendiri bisa dicek bahwa sebenarnya untuk eee... peraturan, SOP, itu kita sudah cukup lengkap”. Berikut ini akan diuraikan berbagai bentuk pengendalian yang diterapkan oleh Kementerian PUPR khususnya yang berkaitan dengan *fraud* PBJ.

a. Peraturan

Kementerian PUPR telah memiliki berbagai aturan yang berhubungan dengan pengendalian internal terkait dengan *fraud* PBJ. Beberapa contoh peraturan yang ada adalah Peraturan Menteri PUPR Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pengendalian Gratifikasi dan Kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ. Selain itu Kementerian PUPR selaku instansi pemerintah juga

melaksanakan amanat dari berbagai aturan eksternal seperti peraturan gratifikasi dari KPK, peraturan PBJ dari LKPP, peraturan hukuman disiplin dari BKN dan lain-lain.

Selain aturan, standar operasional prosedur (SOP) pengadaan juga dapat dikatakan sangat lengkap. Setiap unit organisasi telah menyusun dan menerapkan SOP yang ada, di mulai dari perencanaan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

b. Integritas sebagai persyaratan lolos seleksi PNS Kementerian PUPR

Sejak tahun 2020, Kementerian PUPR mensyaratkan calon pegawai negeri sipil yang ingin bekerja di Kementerian PUPR untuk mendapatkan nilai integritas minimal 5 (skala 5) dalam tes Seleksi Kompetensi Bidang (SKB). Hal tersebut juga dapat dikatakan merupakan suatu bentuk nyata berupa komitmen organisasi untuk mendapatkan generasi muda penerus organisasi yang berintegritas.

c. Manajemen Risiko

Pelaksanaan manajemen risiko di Kementerian PUPR dimulai sejak terbitnya Surat Edaran Menteri PUPR Nomor 4 Tahun 2021. Dalam peraturan tersebut, diatur struktur pengelola manajemen risiko yang terdiri dari Unit Pemilik Risiko (UPR), Unit Kepatuhan Internal (UKI) dan Inspektorat Jenderal. UPR memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menetapkan register risiko, melaksanakan dan memantau penerapan manajemen risiko, serta menyusun laporan penerapan manajemen risiko.

d. *Three Lines of Defense*

Pada tahun 2020, sejak diterbitkannya Peraturan Menteri PUPR Nomor 13 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja serta sebagai salah satu penerapan dari Kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ, Kementerian PUPR mulai membentuk lini kedua yaitu Direktorat Kepatuhan Internal atau Unit Kepatuhan Internal (UKI) disetiap unit organisasi Eselon 1. Direktorat Kepatuhan Intern atau UKI memiliki tugas untuk melaksanakan penyusunan kebijakan teknis kerangka kerja, pembinaan, pengendalian, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kepatuhan intern dan manajemen risiko di lingkungan organisasi yang di bina.

e. *Internal Audit Capability Model (IACM)*

Kementerian PUPR melalui Inspektorat Jenderal terus berupaya untuk meningkatkan implementasi *internal audit capability model* atau level kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Definisi IACM sendiri menurut Deputi Akuntan Negara BPKP (2018) adalah kerangka kerja (*framework*) untuk memperkuat atau meningkatkan kapabilitas audit internal melalui tahapan-tahapan peningkatan yang sistematis (*evolutionary steps*). Pada tahun 2023, level kapabilitas APIP Kementerian PUPR meningkat menjadi level 4 (*managed*).

f. *Zona Integritas*

Penerapan zona integritas adalah amanat dari Surat Edaran Menteri PUPR Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pembangunan Zona Integritas Untuk Mewujudkan Wilayah Bebas Dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) di Kementerian PUPR. Setiap tahunnya, Kementerian PUPR mencanangkan sejumlah unit kerja dalam rangka

pembangunan zona integritas. Menteri PUPR mengatakan bahwa penanaman zona integritas merupakan komitmen seluruh pegawai sebagai upaya untuk memagari masing-masing pribadi dari perbuatan tercela seperti korupsi (Biro Komunikasi Publik Kementerian PUPR, 2022).

Beberapa pengendalian diatas hanyalah merupakan contoh untuk menggambarkan banyaknya bentuk pengendalian yang sudah diterapkan oleh Kementerian PUPR. Namun, permasalahan yang ada bukanlah dari lengkapnya pengendalian yang ada tetapi lebih kepada penerapan pengendalian yang belum optimal dan juga faktor individu yang sudah dijelaskan pada sub bab sebelumnya terkait tekanan.

Berikut adalah pendapat dari berbagai narasumber tentang pengendalian PBJ di Kementerian PUPR. “Eee... kurang sih... gimana ya, praktiknya mungkin yang kurang, tapi kalau pengendaliannya itu memang sudah... pakemnya sudah ada” (Informan 2, 2024).

Saya pikir kalau upaya-upaya yang sudah dilakukan dalam rangka untuk pengendalian internal, eee yang nggak hanya dalam proses PBJ saja, tapi untuk semua kegiatan yang ada di Kementerian PUPR, kalau menurut saya sebenarnya sudah sangat... sangat banyak ya, sangat cukup sih. Kembali kalau dalam hal ternyata masih terjadi *fraud* ya kembali lagi ke... ke individunya mas, ke yang bersangkutan (Informan 7, 2024)

Pencegahan terbaik yang bisa dilakukan di Balai ya cuma itu. Kalau orangnya keluar ya udah gak bisa ngomong apa-apa lagi, itu kan berarti personil-nya ya mas ya karena secara disini ya pengendaliannya ya memang sudah maksimal kalau menurut saya udah gak bisa lagi, mau diapain lagi. (Informan 10, 2024).

Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Komalasari & Annisa (2023) bahwa peluang berkaitan erat dengan lemahnya penerapan sistem

pengendalian internal yang dapat menyebabkan para pelaku *fraud* mempercayai bahwa tindakan *fraud* yang dilakukan tidak akan terdeteksi.

4.3.2.2. Pegawai Masih Takut Untuk Melaporkan *Fraud* Melalui *Whistleblowing System*

Salah satu bentuk pengendalian lainnya adalah *whistleblowing system*. Menurut Dita (2021) dikutip dari Inspektorat Kulon Progo, *whistleblowing system* adalah mekanisme penyampaian pengaduan dugaan tindak pidana tertentu yang telah terjadi atau akan terjadi yang melibatkan pegawai dan orang lain yang dilakukan dalam organisasi tempatnya bekerja, dimana pelapor bukan merupakan bagian dari pelaku kejahatan yang dilaporkannya.

Whistleblowing system Kementerian PUPR atau yang lebih dikenal WisPU merupakan suatu sistem yang sangat diandalkan oleh Inspektorat Jenderal untuk melakukan penindakan korektif.

Sistem? Kita cuman punya WBS. WBS yang kita andalkan itu cuma itu. Jadi biasanya kalau pengaduan yang masuk, kalau itu memang dari orang dalam itu biasanya bagus, pengaduannya lengkap. . . . sebagian besar terbukti kalau dari yang dalam. (Informan 2, 2024)

Namun, penerapan WisPU dapat dikatakan belum optimal. Masih banyak pegawai yang takut untuk melaporkan pengaduan di *whistleblowing system*. “. . . dan mungkin walaupun pengendalian gratifikasi itu kita bilang sebagusnya kita ya kayaknya yang lapor enggak banyak sih, masih banyak yang takut untuk lapor” (Informan 2, 2024).

Setelah dilakukan wawancara lebih lanjut kepada para pelaku PBJ di lapangan, diketahui bahwa kemungkinan alasan pegawai takut untuk melaporkan

pengaduan *fraud* ke *whistleblowing system* berbeda-beda. Informan 10 (2024), takut melaporkan karena adanya isu kebocoran:

Di *form* itu, masukkan *email* anda! Masukkan nama anda! walaupun di belakang dia tulis akan anonim. Dari BPK pun kayak gitu, dari KPK pun kayak gitu, ada yang berani? Kalau besok masih mau kerja, mikir mas, mohon maaf nih, kita harus ngomongin apa adanya ini. Ada kah yang berani?

Informan 4 (2024) mengatakan bahwa *whistleblowing system* tidak menyelesaikan permasalahan secara tuntas.

Jadi mungkin secara *whistleblowing* itu kan eee pasti akan terstruktur nah dan ada juga batasannya itu cakupannya gabisa luas juga gitu. Jadi saya rasa kalau kita adakan pelaporan pun, bukan sebuah solusi sebetulnya, karena permasalahan itu kan memang harus segera selesai dan tindak lanjut penyelesaiannya itu kalau hanya sekedar dilakukan pun juga tidak menyelesaikan permasalahan yang ada.

Permasalahan takut lapor tersebut juga ditemukan di instansi lain. Dalam penelitian Hamjen & Nikmah (2020) ditemukan bahwa minimnya pengaduan di Kalimantan Selatan melalui aplikasi SP4N LAPOR! disebabkan karena masyarakat enggan melapor karena merasa takut akan konsekuensi melapor, keamanan dan kenyamanan terganggu. Walaupun berbagai upaya telah dilakukan oleh pengelola WisPU untuk menjamin kerahasiaan dari pelapor.

Tapi yang saya tau itu sudah ada SOP nya dan bersifat rahasia. Jadi ada suatu SK yang disitu setau saya juga ya ini nanti coba dikonfirmasi ke pihak lain ya takutnya saya... kurang tepat lah. SK itu sendiri bersifat rahasia, jadi nggak tau nih bahwa siapa-siapa aja sih di situ timnya yang menangani dan itu pun sudah dipisah antara tim yang berinteraksi dengan pengadu, dengan tim yang menelaah. Itu orang yang lain, tim yang tersendiri lah. Jadi di sini ada istilahnya apa ya, tim awal lah yang berinteraksi dengan pengadu, dengan... tim yang menelaah. Kalau tim menelaah itu tidak bisa berinteraksi, sudah dipisahkan lah tusinya. Jadi menurut saya seharusnya sudah tidak terjadi hal-hal semacam itu. (Informan 1, 2024)

4.3.2.3. Implementasi Hukuman Disiplin Belum Optimal

Faktor selanjutnya terkait dengan hukuman (*punishment*). Hukuman disini akan dibagi menjadi hukuman kepada pegawai berupa hukuman disiplin dan hukuman moral serta hukuman kepada penyedia berupa sanksi kepada penyedia.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS oleh pejabat yang berwenang menghukum PNS karena melanggar aturan disiplin PNS. Dalam PP 94/2021, telah dijelaskan berbagai larangan yang tidak boleh dilakukan oleh PNS terkait dengan pelaksanaan PBJ antara lain: (1) penyalahgunaan wewenang, (2) menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dalam jabatan, (3) melakukan pungutan diluar ketentuan, (4) melakukan kegiatan yang merugikan negara, (5) menerima hadiah yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaan, (6) meminta sesuatu yang berhubungan dengan jabatan serta (7) melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani.

Kecukupan peraturan disiplin PNS di Kementerian PUPR masih menjadi perdebatan. Ada yang mengatakan bahwa aturan sudah cukup. “Nah saya pikir kalau hukuman disiplin, saya rasa aturannya sudah ada, sudah jelas, ya saya kira itu sudah cukup sih gitu” (Informan 7, 2024). Ada juga yang mengatakan bahwa masih diperlukan aturan turunan yang menjelaskan secara lebih spesifik.

Nah eee menurut saya perlu ditegaskan lagi, mungkin ada peraturan turunan di Kementerian PUPR yang mendeskripsikan kapan seseorang bisa menerima berat, sedang, dan ringan gitu. Jadi, kalau sudah ada turunannya dan lebih implementatif lagi eee dan diinternalisasikan dengan baik, saya

merasa itu akan menjadi eee suatu acuan lah bagi para pelaksana PBJ dalam bertindak, waduh kalau misalkan saya melakukan ini udah siap-siap ditunggu sanksi berat nih... (Informan 5, 2024).

Terkait dengan hal tersebut, memang ditemukan pelaksanaannya berbeda-beda di setiap instansi pemerintah. Mengambil contoh di Kementerian Keuangan, mereka telah memiliki peraturan turunan dari PP 94/2021 berupa Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 123 Tahun 2023 sebagai simplifikasi regulasi terhadap berbagai ketentuan mengenai petunjuk pelaksanaan pemeriksaan pelanggaran disiplin. Peraturan turunan tersebut tidak ditemukan di Kementerian PUPR.

Terlepas dari kecukupan hukuman disiplin tersebut, permasalahan dalam hukuman disiplin di organisasi terletak pada penerapannya yang dirasa masih belum optimal. Informan 5 (2024) mengatakan bahwa “. . . jadi menurut saya itu belum eee memberikan efek yang jera ya, karena kejadian-kejadian itu masih terulang lagi dan masih ada juga pegawai-pegawai yang dikenakan sanksi disiplin.”

Selain itu, Informan 1 (2024) juga mengatakan hal yang sama bahwa:

Ada yang merasa bahwa sudah kok dia sudah saya copot, mungkin hukuman disiplin nih contohnya PP penurunan jabatan lebih rendah satu tingkat selama 12 bulan gitu. Dia sudah gitu memang dia sudah istilahnya eee... dia udah nggak lagi jadi Kasubdit nih, udah dicopot, tapi sayangnya tidak ada hitam diatas putih lah istilahnya, SK penetapannya bahwa dia dicopot ini karena memang sebagai hukuman disiplin... Nah itu belum yang masih proses untuk kita benahi bahwa ketika kita memberikan rekomendasi, kita himbau nih bahwa pemberian rekomendasi eee... hukdisnya sendiri, penjatuhan hukdisnya harus sesuai ketentuan nih.

Hal tersebut terjadi karena esensi dari pemberian hukuman disiplin menurut berbagai pihak adalah sebagai bentuk pembinaan pegawai. Sudrajad (2022) mengatakan bahwa hukuman disiplin memang bersifat pembinaan untuk memperbaiki dan mendidik PNS yang melakukan pelanggaran disiplin, agar yang

bersangkutan menyesal dan berusaha tidak mengulangi serta memperbaiki diri pada masa yang akan datang.

Nah kalau sanksi dan *punishment* itu saya juga kurang paham apakah itu memang menyelesaikan masalah atau tidak gitu. Karena kan kasarannya kalau memang ada yang ternyata tidak bisa itu kan sebenarnya atau tidak mampu menyelesaikan tanggung jawabnya justru malah bukan dihukum, justru malah dibimbing gitu. (Informan 4, 2024)

Menurut Aerlang dkk. (2016) butir-butir pasal undang-undang yang secara hukum telah dipertimbangkan secara matang, masih luput terhadap dimensi psikologis (sanksi moral) untuk memberikan efek jera secara personal. Di Kementerian PUPR, hukuman moral tergantung kepada setiap unit kerja. “Kalau hukuman moral sih pasti ada ya, pasti ada. Cuman kan kembali lagi ke lingkungan kerjanya ya” (Informan 1, 2024). Sehingga apabila lingkungan kerja bagus maka pemberian hukuman disiplin akan lebih optimal dibandingkan di lingkungan kerja yang sudah rusak.

Lalu bagaimana dengan sanksi kepada penyedia? Mengingat *fraud* tidak hanya disebabkan oleh pegawai melainkan juga dapat disebabkan oleh penyedia barang/jasa yang wanprestasi. Dalam pelaksanaan pemberian sanksi kepada penyedia, ternyata juga masih terdapat permasalahan yang ditemukan.

Jadi kaya contohnya kalau kita bicara putus kontrak. Selain putus kontrak seharusnya dia kan dicairkan jaminan pelaksanaannya kemudian dia dikenakan *blacklist* kan. Nah kejadiannya setelah diputus kontrak dia kabur, si penyedianya itu. Dia mendingan kabur daripada dia jaminannya dicairkan jadi *blacklist* pula, udah, ilang aja udah. Nanti dia bisa bikin perusahaan lagi, nah begitu mas. Jadi aturan itu... ya memang ini yang jadi bahan pembicaraan selalu ya. (Informan 7, 2024)

4.3.2.4. Pelaksanaan Audit Belum Optimal

Audit adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi, dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pertanyaan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan, serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan (Mulyadi, 2014).

Dalam melaksanakan audit, Inspektorat Jenderal menyusun Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) sebagai bentuk perencanaan audit tahunan yang didalamnya memuat program kerja audit tahunan sebagai bagian yang tidak terpisahkan. Menurut Peraturan Menteri PUPR Nomor 3 Tahun 2022, PKPT disusun berdasarkan pilihan prioritas atas program dan kegiatan Kementerian dalam kebijakan pengawasan intern dengan menggunakan pendekatan berbasis risiko.

Permasalahan yang ditemukan dalam hal ini adalah tidak terlaksananya program kerja audit tahunan dalam beberapa tahun terakhir. “Eee memang di beberapa tahun belakangan, 2-3 tahun belakangan, itu.... kita.... agak kendor di... audit, pelaksanaan audit kinerja. Kalau bahasanya audit reguler PKPT kita” Informan 1 (2024). Hal tersebut juga didukung dengan pernyataan dari Informan 2 (2024) sebagai berikut:

PKAT sudah tidak pernah dilakukan. Kalau dulu, namanya PKAT itu bukan tematik kayak sekarang, misalnya tematik apa gitu kan, tematik perumahan, atau tematik apa. Kalau dulu itu *full*, menyeluruh, jadi kita masuk ke satu Balai, ambil dua Satker, kita periksa semuanya, mulai dari administrasi, keuangan, perencanaan, lapangan, bahkan sampai pemanfaatan, sampai *output*. Itu *full*, menyeluruh.

Berdasarkan dokumen Program Kerja Pengawasan Tahunan Inspektorat Jenderal Kementerian PUPR Tahun Anggaran 2023, diketahui bahwa audit kinerja berbasis manajemen risiko merupakan prioritas pengawasan ke-5. Pelaksanaan pengawasan lebih diutamakan untuk pengawasan atas instruksi Menteri PUPR, pengawasan *mandatory*, pengawasan berdasarkan permintaan APH, dan pengawasan dalam rangka penanganan pengaduan.

Selain itu dalam pelaksanaannya, kegiatan audit yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal dirasa lebih fokus kepada pekerjaan fisik walaupun tidak menutup kemungkinan bahwa pekerjaan non-fisik memiliki risiko *fraud* yang lebih besar.

Makanya di kita itu seperti P2JN itu kan tidak pernah di audit, jarang. Kebanyakan ini kan yang dilihat ini kan dalam meng-audit ini kan paket-paket fisik yang dalam hal ini yang paket konstruksi... yang ini, yang dirasa nilainya besar, padahal tanpa disadari ada satu titik yang teman-teman ini terlupakan di paket konsultasi, walaupun dia nilainya tidak besar tapi disitu mungkin saja terjadi adanya indikasi penyimpangan *fraud* yang lebih besar (Informan 3, 2024).

Audit hanya fokus di pekerjaan fisik? Jawaban saya... jawaban saya... Ya. Kenapa? karena mayoritas anggaran yang ada di Kementerian PUPR memang digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Jadi eee sebagai bentuk pertanggungjawaban, apakah jumlah yang dibayarkan sudah sesuai dengan *volume* yang terpasang, ya itulah mungkin fokusnya teman-teman ke kegiatan fisik (Informan 5, 2024).

Terlepas dari hal tersebut, tentunya Inspektorat Jenderal sudah menyusun strategi dengan sebaik mungkin untuk mengatasi *fraud* melalui perencanaan audit tahunan tersebut. Tidak dapat dipungkiri bahwa jumlah auditor di Inspektorat Jenderal sejumlah 198 orang (November 2023) memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan di lingkungan Kementerian PUPR terhadap 703 satuan kerja, 39.396 pegawai dan total anggaran lebih dari Rp100 Triliun.

4.3.3. Rasionalisasi (*Rationalization*)

Rasionalisasi adalah suatu kondisi dimana pelaku mencari pembenaran atas perbuatannya (Kennedy & Siregar, 2017). Rasionalisasi merupakan upaya untuk menjaga citra diri, pelaku mengakui perbuatannya sebagai *fraud* tetapi menyangkal jika perbuatannya salah (Rustiarini dkk., 2019).

Berdasarkan hasil wawancara terhadap informan, diketahui beberapa rasionalisasi di Kementerian PUPR adalah sebagai berikut:

4.3.3.1. Pendapatan Tidak Sesuai Dengan Beban Kerja

Menurut Sulastri & Simanjuntak (2014), PNS tidak mampu dengan hanya mengandalkan kompensasi yang diterima, pengeluaran yang lebih besar dari penghasilan tetap akan menimbulkan rangsangan atau keinginan untuk melakukan *fraud* untuk memenuhi kebutuhan mereka. Riyanto (2009, dikutip dalam Kennedy, 2017) mengatakan terdapat lima hal yang dapat menyebabkan korupsi dimana salah satunya adalah remunerasi atau pendapatan yang minim.

Pendapatan yang diterima oleh pelaku PBJ khususnya Pokja di Kementerian PUPR dirasa masih belum sesuai dengan beban kerja yang mereka miliki.

Honor per paket itu yang saya tau paling tinggi itu *plus minus* per paket lima juta, itu pun dengan nilai paket konstruksi minimal satu triliun. Kira-kira wajar nggak mas? Paket nilai satu triliun sama pokja-nya lima juta... Kalau sampai salah iki pie mas. Itu kita ngomong honor, kalau dapet honor ya mas ya. Kalau kami sekarang jafung PBJ itu paket ke 31 baru dapet honor. (Informan 10, 2024)

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83 Tahun 2022 tentang Standar Biaya Masukan Tahun 2023 memang mengatur adanya honorarium untuk pejabat pengadaan barang/jasa yang melaksanakan pemilihan penyedia atau dalam hal ini Pokja. Namun, terdapat catatan dalam pemberian honorarium tersebut dimana

dalam hal telah menerima tunjangan fungsional pengelola PBJ, maka pemberian honorarium dapat diberikan kepada anggota Kelompok Kerja UKPBJ setelah mengerjakan 30 paket. Jadi apabila dalam satu tahun Pokja mengerjakan 31 paket, berarti hanya satu paket yang dapat diberikan honorarium. Selain itu, secara nominal per paket juga dirasa masih belum sesuai.

Selain itu Informan 8 (2024) mengatakan bahwa sebaran paket yang ada di setiap BP2JK berbeda-beda. Ada yang dalam satu tahun paket yang dimiliki tidak lebih dari 30 paket sehingga memiliki kemungkinan untuk tidak mendapatkan honor sama sekali. Berikut adalah kutipan wawancara tersebut:

Ya untung aja disini paketnya banyak jadi kemungkinan untuk mendapatkan lebih dari 30 paket itu masih ada. Nah sekarang kalau misalnya kayak yang daerah-daerah Papua terus daerah-daerah kecil lah mas... mas... itu kan gak mungkin kan sampai dengan honor... paket itu belum tentu ada sampai 30 per orang. Iya kan? Nah itu kan berarti malah lebih kasian.

Kementerian PUPR pada dasarnya sudah mengusahakan cara lain agar bagaimana pendapatan yang diterima oleh Pokja sesuai dengan risiko yang dihadapi yaitu dengan adanya standar biaya masukan lainnya (SBML) honorarium penyelenggara PBJ di Kementerian PUPR. Namun, SBML tersebut juga dirasa masih belum sesuai dengan beban kerja yang dihadapi mengingat jumlah paket di Kementerian PUPR sangat banyak.

Tapi itu pun masih kalau menurut saya masih... berat lah mas kalau menurut saya, dibandingkan... kalau kita lihat kan mungkin nanti masnya bisa *searching* juga itu di UKPBJ atau Unit Kerja Pengadaan Barang Jasa yang di Provinsi DKI dan Jawa Barat, nanti bisa dibandingkan. Disana itu untuk apa kayak semacam insentif atau SBML itu... itu per bulan itu kalau gak salah sampai belasan juta itu mas, sedangkan di kita masih segitu, dengan paket ratusan atau ribuan yang ditangani di Kementerian PUPR ini (Informan 7, 2024)

4.3.3.2. Tidak Merugikan Pihak Lain

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, pengertian gratifikasi mengarah kepada pemberian dalam arti luas yang meliputi pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi sering dianggap sebagai ucapan terima kasih yang wajar, meskipun sebetulnya pemberi ingin mendapatkan timbal baik berupa kelancaran urusan di masa depan (Mapuasari & Mahmudah, 2018).

Praktik gratifikasi merupakan salah satu bentuk korupsi yang banyak dipraktikkan dalam birokrasi (Lestari & Haryono, 2022). Padahal gratifikasi dapat menyebabkan kerugian negara ketika biaya terima kasih tersebut diakomodasi vendor dengan menaikkan harga barang/jasa (*overpriced*) atau menurunkan kualitas menjadi lebih rendah daripada semestinya (Mapuasari & Mahmudah, 2018).

Di Kementerian PUPR, gratifikasi masih sering ditemukan oleh auditor dalam melaksanakan penugasan audit investigasi. Menurut pengalaman Informan 1 (2024) “tapi juga yang lebih banyak terjadi adalah ketika memang mereka merasa saya netral kok. Saya tidak membantu mereka menang, atau saya tidak mengurangi volume di lapangan, itu hanya sebagai tanda terima kasih”. Hal ini juga dibenarkan oleh Informan 8 (2024) berdasarkan pengalamannya sebagai petugas PBJ di lapangan. “Emm rasionalisasinya mungkin pemikiran orang “aku gak dikasih kok, aku gak minta di kasih kok” gitu lah. Sama kayak pemikiran gratifikasi kan gitu. Ya kayak uang terima kasih lah itu... mungkin loh ya”.

4.3.3.3. Pengeluaran Yang Tidak Diakomodasi

Petugas PBJ dituntut untuk tidak hanya memiliki kemampuan di bidang teknis dan pengadaan saja namun juga bagaimana mengelola suatu proyek beserta seluruh kendalanya di lapangan yang dinamis. Salah satu permasalahan yang dapat terjadi adalah apabila terdapat pengeluaran-pengeluaran yang sebelumnya tidak diakomodasi dalam perencanaan.

Eee biasanya gini eee kadang kala itu kan memang ada beberapa hal yang tidak bisa diakomodir dari eee yang tertulis gitu mas. Jadi memang mau gak mau memang eee permasalahan harus selesai, tetapi itu adalah permasalahan non teknis yang tidak bisa kita akomodir dalam pekerjaan kita gitu. Biasanya berkaitan sama eksternal atau masyarakat biasanya mas (Informan 4, 2024).

Hal tersebut melatarbelakangi terbentuknya apa yang dinamakan dengan dana taktis. Dapat dikatakan bahwa hampir semua instansi pemerintah memiliki dana taktis yang dananya biasanya berasal dari sebuah kebijakan dari kantor yang sumber dan penggunaannya hanya diketahui oleh para petinggi di kantor tersebut (Ka'bah, 2007). Menurut Setiawan dkk. (2013) tujuan pembentukan dana taktis adalah untuk membiayai berbagai kebutuhan yang terkait operasional kantor diluar yang sudah teranggarkan (*non-budgetair*).

Ya, jatuhnya jadi taktis, memang untuk kepentingan organisasi memang ada, memang digunakan biasanya ada sebagainya. Cuman ya balik lagi kalau secara aturannya kalau pengadaan tidak sesuai dengan realisasinya kan tidak sesuai aturan. Makanya jadi temuan dari BPK waktu itu, besar (Informan 2, 2024).

Berdasarkan wawancara kepada narasumber, salah satu tujuan penggunaan dana taktis adalah untuk membiayai tambahan permintaan masyarakat terhadap proyek yang sedang berjalan. Seperti pengalaman dari Informan 4 (2024) dalam proyeknya ketika pada saat itu sedang membangun jalan dimana melewati jalan

akses milik warga dan mereka meminta petugas untuk menutup saluran didepan rumahnya supaya lebih aman.

Lalu bagaimana dana taktis itu diperoleh? Berdasarkan informasi yang diperoleh dana taktis tersebut kemungkinan berasal dari penentuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang terlampau tinggi.

Ya memang HPS kadang memang sangat tinggi ya tapi walaupun kita cari sampai ke rumusnya sampai ke koefisiennya itu cocok sebenarnya dan eee walaupun ada alokasi di sana untuk menangani hal-hal seperti itu ya saya gak bisa komen ya, karena hal-hal seperti itu memang tidak bisa dipungkiri dan tidak bisa dihindari dan sampai saat ini memang belum ada solusinya seperti apa. Walaupun si pelaksana di lapangan, PPK, mereka menyiasatinya dengan si HPS itu... eee... gimana ya... Saya tidak bisa membenarkan, karena itu memang jatuhnya mungkin ... sebenarnya tidak boleh. Tapi dengan kondisi seperti itu kan, kita bisa apa? (Informan 2, 2024)

4.3.4. Kemampuan (*Capability*)

Kemampuan adalah faktor terakhir dalam *fraud diamond* sebagai penyempurnaan dari *fraud triangle*. Menurut Wolfe & Hermanson (2004), banyak kecurangan yang bernilai miliaran dolar, tidak akan terjadi apabila orang yang melakukan hal tersebut tidak memiliki kemampuan. Kemampuan sendiri adalah situasi dimana seseorang memiliki sifat atau keterampilan yang diperlukan untuk melakukan penipuan (Abdullahi & Mansor, 2015).

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan, faktor kemampuan yang mendukung *fraud* PBJ di Kementerian PUPR adalah jabatan dan kemampuan untuk bekerjasama.

4.3.4.1. Kemampuan Berupa Jabatan

Salah satu faktor yang dijelaskan oleh Wolfe & Hermanson (2004) adalah posisi dimana posisi itu sendiri dapat berupa jabatan atau fungsi yang mampu

menciptakan peluang untuk melakukan *fraud*. Semakin tinggi jabatan seseorang maka semakin tinggi peluang orang tersebut untuk melakukan kecurangan (Elisabeth & Simanjuntak, 2020).

Di Kementerian PUPR sendiri, *fraud* erat kaitannya dengan jabatan walaupun tidak menutup kemungkinan pegawai tanpa jabatan untuk melakukan *fraud* apabila memiliki peluang (Informan 2, 2024). Menurut beberapa informan dibawah ini, jabatan sangat berhubungan dengan *fraud* terkait pemilihan penyedia.

Karena jika seseorang sudah diangkat sebagai pejabat pengadaan ya, ini kan koridor kita pejabat pengadaan, itu tentu sangat terbuka eee kemampuan dia, dia punya *power* lah ya istilahnya, walaupun pejabat pengadaan ya yang maksimal transaksinya 200 juta, tapi dia punya *power* buat menentukan saya mau si A sebagai vendor saya untuk ATK misalnya, saya mau si B sebagai vendor saya untuk *cleaning service*. Padahal vendornya tuh banyak gitu loh, bisa jadi banyak itu juga ada yang lebih profesional daripada yang udah kita tunjuk (Informan 5, 2024).

Nah peluang itu ada karena memang Pokja ini kan punya wewenang ya, punya wewenang untuk melakukan apa namanya ya sesuatu yang menyebabkan penyedia jasa itu memenangkan tender gitu ya, kan punya wewenang Pokja itu (Informan 7, 2024)

Berdasarkan OTT dari KPK atas kasus korupsi yang selama ini sering dipublikasikan di media masa memang dapat dikatakan tersangka selalu memiliki jabatan. Sebagai contoh dalam kasus korupsi pembangunan infrastruktur di Kabupaten Mamberamo Tengah pada tahun 2022, tersangka yang ditetapkan adalah satu orang Bupati, satu orang Direktur Utama perusahaan dan dua orang Direktur perusahaan (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2022). Lalu dalam kasus suap proyek pembangunan infrastruktur di Provinsi Papua dimana tersangka yang ditetapkan adalah satu orang Kepala Dinas PUPR, satu orang Gubernur dan satu orang Direktur perusahaan (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2023).

4.3.4.2. Kemampuan Untuk Bekerjasama

Faktor lainnya adalah kemampuan untuk bekerjasama. Menurut Wolfe & Hermanson (2004), salah satu kemampuan pelaku *fraud* adalah kemampuan untuk meyakinkan orang lain untuk ikut melakukan atau menyembunyikan *fraud*.

Pada sub bab sebelumnya, penulis telah membahas terkait dengan pengendalian dimana pengendalian di Kementerian PUPR dapat dikatakan sudah sangat lengkap walaupun pelaksanaannya belum optimal. Hal tersebut berakibat pada *fraud* yang dapat dilakukan harus melalui kerjasama/persekongkolan kecuali pada gratifikasi yang dapat dilakukan sendiri. Informan 2 (2024) mengatakan bahwa:

Mayoritas biasanya kerja sama karena kalau sendiri agak susah kecuali yang gratifikasi mungkin dia bisa sendiri yang dikasih uang kan gak ajak temennya, woh itu terima-terima kan enggak, dia bilang oh iya terima kasih, dia bilang terima kasih, itu sendiri.

Menurut (Sitompul, 2019), tindak pidana korupsi selalu melibatkan seseorang atau lebih sehingga dalam perspektif hukum pidana juga sering disebut turut serta melakukan tindak pidana. Informan 10 (2024) juga berpendapat “kalau sistematis kayaknya ya mas, kalau main itu sendiri ya mas, besok lo ditangkap kan mas, biar gak ketangkap itu ya mainnya rame-rame mas”.

Kesepakatan untuk berbuat *fraud* pada dasarnya kembali kepada tingkat integritas pegawai itu sendiri karena penyedia tidak mungkin dapat bekerjasama apabila pegawai tersebut berintegritas dan menolak untuk kerja sama. Informan 1 (2024) menjelaskan bahwa “kalau memang dia dari awal tidak menerima sesuatu dari penyedia, apa tekanan yang bisa diberikan penyedia sebenarnya? Kan ga ada ya, sebenarnya ya, kalau di logika lah, kita logika gitu”.

Berdasarkan pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa terdapat dua belas faktor yang dapat mendorong terjadinya *fraud* PBJ di Kementerian PUPR yaitu sesuai pada tabel IV.1 berikut.

Tabel IV.1 Faktor Yang Dapat Mendorong Terjadinya *Fraud* PBJ di Kementerian PUPR

No	Faktor	Uraian
1.	Tekanan	Dari dalam individu yaitu sifat tamak, gaya hidup mewah, kebutuhan dan perilaku buruk berupa perselingkuhan
2.		Dari internal organisasi yaitu tekanan dari pimpinan
3.		Dari eksternal organisasi yang terdiri dari APH, penyedia, LSM dan masyarakat
4.	Peluang	Implementasi pengendalian internal belum optimal
5.		Pegawai masih takut untuk melaporkan <i>fraud</i> melalui <i>whistleblowing system</i>
6.		Implementasi hukuman disiplin belum optimal
7.		Pelaksanaan audit belum optimal
8.	Rasionalisasi	Pendapatan tidak sesuai dengan beban kerja
9.		Tidak merugikan pihak lain
10.		Pengeluaran yang tidak diakomodasi
11.	Kemampuan	Semakin tinggi jabatan maka semakin tinggi peluang melakukan kecurangan
12.		Kemampuan untuk mengajak orang lain (kerja sama)

Sumber: Penulis