

Penyelewengan Kewenangan dan Kegagalan Pengawasan Pemerintahan (Studi Kasus Korupsi Proyek SPAM Kementerian PUPR)

M. Haidar Hafizh Daniar^{1*}, Muhammad Fathoni Ridzakiy², Mohamad Davit Triandi Priatna³, Ivan Darmawan⁴

¹⁻⁴Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Padjadjaran, Indonesia

*Penulis Korespondensi: haidar24003@mail.unpad.ac.id

Abstract. This article analyzes the mega-corruption case of the Drinking Water Supply System (SPAM) project at the Directorate General of Human Settlements, Ministry of Public Works and Housing (PUPR), Fiscal Year 2017–2018, from the perspective of government oversight. The Corruption Eradication Commission (KPK) sting operation in December 2018 revealed a systemic corruption network involving ministry officials, private contractors, and BPK members. This study aims to identify the failure of layered oversight, including Internal Control (WASKAT), functional supervision by the Inspectorate General, and external oversight by BPK, which allowed bid-rigging, a 10% commitment fee collection, and audit manipulation to occur for years. Using the public administration oversight theories of George R. Terry, Robert J. Mockler, Paulus Effendi Lotulung, and WASKAT, the study finds that oversight dysfunction resulted not from the absence of regulations but from weak managerial leadership implementation and bureaucratic culture influenced by *ewuh pakewuh* and negative corps solidarity. BPK members' involvement in manipulating audit findings and tender winners indicates state capture practices that undermine accountability. Restoring oversight integrity requires AI-based audit digitalization in LPSE, hierarchical accountability, procurement officer rotation, and stronger BPK independence through blockchain-based audit documentation.

Keywords: Audit Documentation; Government Oversight; Public Administration; State Capture; WASKAT.

Abstrak. Artikel ini menganalisis mega-korupsi proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) pada Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian PUPR, Tahun Anggaran 2017–2018 dari perspektif pengawasan pemerintahan. Operasi Tangkap Tangan KPK pada Desember 2018 mengungkap jejaring korupsi sistemik yang melibatkan pejabat kementerian, kontraktor swasta, dan anggota BPK. Penelitian bertujuan mengidentifikasi kegagalan pengawasan berlapis, meliputi Pengawasan Melekat (WASKAT), pengawasan fungsional Inspektorat Jenderal, dan pengawasan eksternal BPK, yang memungkinkan persekongkolan tender, pungutan *commitment fee* 10 persen, serta manipulasi hasil audit berlangsung bertahun-tahun. Dengan menggunakan teori pengawasan administrasi publik George R. Terry, Robert J. Mockler, Paulus Effendi Lotulung, dan konsep WASKAT, penelitian menemukan bahwa disfungsi pengawasan bukan disebabkan ketiadaan regulasi, melainkan lemahnya implementasi kepemimpinan manajerial serta kultur birokrasi yang dipengaruhi *ewuh pakewuh* dan solidaritas korps negatif. Keterlibatan anggota BPK dalam manipulasi temuan audit dan penentuan pemenang tender menunjukkan praktik *state capture* yang merusak akuntabilitas. Pemulihan integritas pengawasan memerlukan digitalisasi audit berbasis kecerdasan buatan pada LPSE, akuntabilitas hierarkis renteng, rotasi pejabat teknis pengadaan, serta penguatan independensi BPK melalui dokumentasi audit berbasis *blockchain*.

Kata Kunci: Administrasi Publik; Dokumentasi Audit; Pengawasan Pemerintahan; Penguasaan Negara oleh Kepentingan Tertentu; WASKAT.

1. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel merupakan fondasi absolut dalam mewujudkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam arsitektur birokrasi dan administrasi publik, sektor infrastruktur fisik yang berkaitan langsung dengan hajat hidup masyarakat khususnya penyediaan air bersih dan sanitasi menempati posisi yang sangat strategis sekaligus rawan terhadap penyimpangan kekuasaan. Besarnya alokasi anggaran yang dikelola, kompleksitas teknis pengadaan barang dan jasa, serta luasnya jangkauan geografis pelaksanaan proyek menjadikan sektor pekerjaan umum sebagai titik tumpu sekaligus titik rawan terjadinya korupsi.

Kasus mega-korupsi pada proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di bawah naungan Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Tahun Anggaran 2017–2018 merupakan salah satu preseden hukum dan administratif paling signifikan yang menyingkap kerapuhan sistem pengawasan birokrasi Indonesia. Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilaksanakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada 28 Desember 2018 tidak sekadar menangkap segelintir aparatur, melainkan membuka sebuah kotak pandora birokrasi yang memperlihatkan jejaring korupsi sistemik melibatkan puluhan pejabat di berbagai tingkatan manajerial, pihak swasta sebagai kontraktor, hingga merambah institusi pengawasan eksternal tertinggi negara, yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia.

Temuan ini mengindikasikan bahwa penyelewengan yang terjadi bukanlah sekadar tindakan oknum yang menyimpang secara individual (*isolated incident*), melainkan sebuah patologi birokrasi yang kronis di mana fungsi pengawasan—baik pengawasan melekat dari atasan, pengawasan fungsional dari inspektorat, maupun pengawasan eksternal dari badan pemeriksa independen—mengalami kelumpuhan total secara bersamaan.

2. KAJIAN TEORITIS

Konsep dan Definisi Pengawasan

Secara filosofis dan yuridis sebagaimana termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan, pengawasan merupakan pengikat kesatuan negara. Pengawasan memastikan agar desentralisasi kewenangan tidak mengancam kesatuan hukum dan tujuan kesejahteraan negara. Terdapat ragam definisi dari para pakar administrasi publik yang memberikan dimensi analitis yang kaya terhadap konsep ini.

R. Terry mendefinisikan pengawasan sebagai proses menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi efektivitasnya, dan menerapkan tindakan korektif guna memastikan hasil akhir selaras dengan rencana awal. J. Mockler menyajikan definisi yang lebih komprehensif: pengawasan adalah usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan, merancang sistem informasi/umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar, menentukan penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi untuk menjamin efektivitas dan efisiensi sumber daya. Sementara Lotulung menekankan dimensi ganda pengawasan sebagai upaya preventif untuk menghindari kekeliruan sekaligus upaya represif untuk memperbaiki kekeliruan yang telah terjadi.

Tipologi Pengawasan Birokrasi

Dalam nomenklatur administrasi negara, pengawasan terbagi dalam beberapa tipologi operasional. Pertama, Pengawasan Preventif (Kontrol A-Priori) yang dijalankan sebelum suatu keputusan menimbulkan akibat hukum, terbagi menjadi *voortoezicht* (sebelum keputusan diambil) dan *middentoezicht* (setelah keputusan diambil tetapi sebelum berlaku efektif). Kedua, Pengawasan Represif (Kontrol A-Posteriori) yang dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum, mewujudkan dalam bentuk pembatalan atau penangguhan secara spontan.

Tipologi yang paling krusial dalam konteks manajemen internal kementerian adalah Pengawasan Melekat (WASKAT). WASKAT merupakan proses pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi yang dilakukan secara berdaya dan berhasil guna oleh pimpinan unit organisasi terhadap semua komponen sumber daya untuk mewujudkan efektivitas kerja. WASKAT melekat pada hierarki jabatan dan bukan merupakan organ terpisah, mewajibkan setiap atasan langsung dari tingkat tertinggi hingga terendah untuk mengawasi bawahannya secara terus-menerus pada lima sumber kerja utama: penggunaan tenaga fisik, pikiran, metode/cara kerja, alokasi waktu, serta penggunaan bahan, alat, dan uang.

Tujuan ideal WASKAT dalam birokrasi pemerintahan adalah mencegah secara dini korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran keuangan negara, dan berbagai bentuk penyelewengan lainnya. Berdasarkan hierarki pelaksanaannya, WASKAT diklasifikasikan ke dalam beberapa tingkatan, yaitu pengawasan pimpinan utama yang meliputi Presiden, Menteri, dan Gubernur sebagai pemegang kebijakan makro; pengawasan pimpinan tingkat tinggi yang mencakup Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, dan Direktur Jenderal dalam menjabarkan kebijakan; pengawasan pimpinan tingkat menengah yang dilakukan oleh Direktur, Kepala Biro, dan Kasatker untuk mengoordinasikan pelaksanaan; serta pengawasan pimpinan pelaksana yang melibatkan Kepala Bagian dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dalam mengeksekusi kegiatan operasional di lapangan.

Pengawasan Fungsional dan Eksternal

Sebagai pelengkap mutlak WASKAT, aparatur negara juga dikendalikan melalui Pengawasan Fungsional oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) atau BPKP untuk audit internal, Pengawasan Eksternal oleh BPK untuk audit keuangan negara, Pengawasan Politik oleh DPR, dan Pengawasan Sosial oleh masyarakat dan media. Kerangka teoretis yang berlapis-lapis ini diidealkan untuk menciptakan aparatur yang kedap terhadap korupsi. Namun realitas pada kasus SPAM Kementerian PUPR menunjukkan kejatuhan serentak dari seluruh elemen teoritis tersebut.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-normatif dengan metode studi kasus (*case study research*). Data primer bersumber dari fakta penyidikan KPK, persidangan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Jakarta, dan pernyataan resmi lembaga negara. Data sekunder diperoleh dari kajian literatur administrasi publik, teori pengawasan pemerintahan, serta peraturan perundang-undangan yang relevan. Analisis dilakukan dengan mengonfrontasikan kerangka teoritis pengawasan birokrasi terhadap realitas *empiris* yang terungkap dari fakta lapangan, menggunakan teknik triangulasi sumber untuk memvalidasi temuan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Anatomi Penyelewengan: Dekonstruksi Skandal Pengadaan SPAM

Kronologi dan Skema Jaringan Suap

Pembongkaran skandal korupsi di Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR diinisiasi melalui OTT yang dieksekusi oleh penyidik KPK pada 28 Desember 2018. Pada saat operasi, tim KPK mengamankan 20 orang dari unsur pejabat kementerian, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), dan pihak swasta dengan barang bukti berupa uang tunai Rp 500 juta, SGD 25.000, serta satu kardus penuh berisi uang. KPK kemudian menetapkan delapan tersangka awal atas dugaan tindak pidana korupsi terkait proyek SPAM Tahun Anggaran 2017–2018.

Analisis struktural terhadap modus operandi jaringan ini mengindikasikan bahwa praktik suap tidak terjadi secara acak, melainkan telah melalui proses pelembagaan dan kartelisasi (*bid-rigging*). KPK menemukan bahwa dari tahun 2014 hingga akhir 2018, PT Wijaya Kusuma Emindo (WKE) dan PT Tashida Sejahtera Perkasa (TSP) yang secara hakikat dikendalikan oleh kelompok kepemilikan yang sama secara dominan merajai lelang proyek SPAM. Ketidadaan persaingan bebas direkayasa dengan pola pemisahan segmentasi nilai proyek: PT WKE dikondisikan untuk memenangkan kontrak di atas Rp 50 miliar, sedangkan PT TSP diplot untuk mengerjakan proyek dengan nilai di bawah batasan Rp 50 miliar.

Pelembagaan 'Commitment Fee' sebagai Instrumen Korupsi Sistemik

Sebagai kompensasi atas manipulasi proses pengadaan, disepakati pembayaran '*Commitment Fee*' sebesar 10 persen dari total nilai setiap proyek yang disetujui. Konstruksi distribusi tarif ini mengikuti rasio hierarkis wewenang manajerial: 7 persen dialokasikan kepada Kepala Satuan Kerja (Kasatker) yang memiliki wewenang komando penuh atas paket pekerjaan, dan 3 persen kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang membubuhkan tanda tangan dalam kontrak pengadaan. Sepanjang periode 2017–2018, kedua perusahaan tersebut

berhasil menggondol sekurang-kurangnya 12 paket proyek prioritas dengan akumulasi nilai pembiayaan mencapai Rp 429 miliar.

Jaksa KPK mengemukakan bahwa selama empat tahun beroperasi (2014–2018), aliran dana dari PT WKE dan PT TSP kepada elit Ditjen Cipta Karya mencapai Rp 30,683 miliar. Aspek yang paling mencengangkan secara moral dan yuridis adalah ketika aliran suap menyentuh proyek infrastruktur di wilayah tanggap darurat pasca-bencana. Dana pemulihan bencana untuk penyediaan infrastruktur air bersih di Donggala dan Palu (Sulawesi Tengah) yang baru saja dihempas tsunami dan likuifaksi, serta di Lombok, tidak luput dari pemotongan komisi haram tersebut. Fakta ini secara sosiologis dan yuridis meruntuhkan tujuan luhur negara kesejahteraan yang dimandatkan konstitusi.

Disfungsi Pengawasan Melekat (WASKAT)

Kegagalan pada Tingkat Pimpinan Pelaksana

Pada tingkat Pimpinan Pelaksana, para Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Kepala Satuan Kerja (Kasatker) yang seharusnya menjadi garda terdepan integritas pengadaan justru menjadi pelaku utama penyelewengan. Profil tersangka awal mencakup Anggiat Partunggal Nahot Simaremare (Kasatker SPAM Strategis/PPK SPAM Lampung) yang menerima Rp 350 juta dan USD 5.000 untuk proyek SPAM Lampung, serta Rp 500 juta untuk SPAM Umbulan 3 Pasuruan; Kustinah (PPK SPAM Katulampa) yang menerima Rp 1,42 miliar dan SGD 22.100; serta Teuku Moch Nazar (Kasatker SPAM Darurat) yang menerima Rp 2,9 miliar untuk pengadaan pipa HDPE di Bekasi dan Donggala.

Kegagalan WASKAT pada level ini ditandai oleh beroperasinya *commitment fee* 10 persen secara konsisten selama bertahun-tahun tanpa terdeteksi oleh atasan. Para pejabat pelaksana ini memiliki kesadaran tinggi untuk menghindari jejak audit dengan menyimpan dana suap dalam bentuk valuta asing dari 14 negara berbeda, meliputi USD, SGD, EUR, GBP, AUD, HKD, MYR, CNY, KRW, THB, JPY, VND, dan ILS. Keragaman mata uang ini membuktikan upaya sistematis untuk menghindari deteksi PPATK dan mengelabui instrumen pengawasan internal.

Kegagalan pada Tingkat Pimpinan Menengah: Pembusukan Vertikal

Salah satu kendala terbesar dalam implementasi WASKAT adalah ketika pimpinan hierarkis terlibat sendiri dalam penyimpangan atau berkolusi dengan bawahannya. Dalil ini tervalidasi melalui fakta persidangan yang menjerat Direktur Pengembangan SPAM Ditjen Cipta Karya Kementerian PUPR, Ahyar, sebagai Pimpinan Tingkat Menengah. Agus Ahyar secara meyakinkan mengakui di hadapan Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Jakarta bahwa dirinya telah menerima uang tunai dari pihak swasta dan bawahan langsungnya.

Secara spesifik, Ahyar mengaku pernah menerima tas berisi uang pecahan Rp 100 ribuan senilai sekitar Rp 198,7 juta dari Irene Irma (Direktur PT TSP) usai rapat koordinasi pemantauan proyek. Lebih fatal lagi, ia menerima uang tunai Rp 200 juta dari Kasatker SPAM Strategis Lampung, Anggiat Partunggal Nahot Simaremare (bawahan operasionalnya), yang dilegitimasi sebagai 'pinjaman' operasional. Namun, uang tersebut tidak pernah dikembalikan bahkan setelah anggaran DIPA operasional resmi dicairkan oleh negara, ia baru menyerahkan uang tersebut kepada KPK saat berstatus sebagai saksi.

Dari perspektif WASKAT, ketika atasan langsung (Direktur) terikat secara finansial kepada bawahannya (Kasatker), maka fungsi kontrol administratif, teguran, pembatalan represif, dan tindakan koreksi tidak mungkin ditegakkan secara objektif dan independen. Kondisi ini menciptakan pembiaran institusional (*institutionalized blind-spot*) di mana hierarki birokrasi yang seharusnya berfungsi sebagai instrumen monitoring justru disubversi menjadi saluran distribusi rente.

Pandemi 'Bancakan': Bukti Disintegrasi WASKAT secara Menyeluruh

Indikator terkuat bahwa WASKAT telah sepenuhnya terdisintegrasi adalah cakupan jumlah aparatur sipil yang terpapar korupsi. Eskalasi penyelidikan KPK mengungkap bahwa sejak Januari hingga April 2019, tercatat 55 hingga 75 pejabat PPK, Kasatker, dan staf pendukung pada berbagai proyek SPAM Kementerian PUPR di seluruh wilayah Indonesia secara sadar mengembalikan uang yang diduga sebagai aliran suap kepada rekening penampungan KPK. Pengembalian massal ini menjadi pengakuan sosiologis bahwa penerimaan gratifikasi telah dianggap sebagai kompensasi standar yang lazim di dalam direktorat tersebut.

Nilai aset yang disita meliputi mata uang domestik lebih dari Rp 33,5 miliar serta valuta asing dari 14 negara. Diukur dari perspektif lima komponen kerja yang harus dikendalikan oleh pimpinan (fisik, pikiran, metode, waktu, dan bahan/uang), keberadaan uang puluhan miliar dalam brankas dan tas para pejabat ini menegaskan bahwa Pimpinan Tingkat Tinggi seperti Direktur Jenderal Cipta Karya mengalami kebutaan total terhadap manajemen 'penggunaan bahan dan uang'. Kegagalan mendeteksi gaya hidup yang tidak wajar (*unexplained wealth*) dan akumulasi valuta asing ini secara telak menelanjangi kelemahan fundamental instrumen WASKAT.

Kelemahan Pengawasan Fungsional: Audit Internal yang Defektif

Apabila WASKAT mengalami bypass akibat perselingkuhan hierarki atasan-bawahan, benteng pertahanan kedua adalah Pengawasan Fungsional yang berada di yurisdiksi Inspektorat Jenderal (Itjen). KPK melalui Juru Bicaranya Diansyah secara terbuka menyatakan

penyesalan mendalam terhadap kualitas pengendalian internal (SPIP) yang dioperasionalkan oleh Kementerian PUPR. KPK menggarisbawahi bahwa berkembangnya proyek yang terindikasi suap dari yang awalnya hanya 4–6 proyek menjadi lebih dari 20 proyek merupakan cerminan nyata dari absennya fungsi deteksi auditor internal.

Kegagalan aparat pengawasan fungsional bermuara pada ketidakmampuan menelusuri anomali dominasi lelang. Berulangnya penunjukan PT WKE dan PT TSP, yang dikendalikan oleh kepemilikan terafiliasi—untuk mengerjakan 12 proyek berturut-turut senilai Rp 429 miliar dalam rentang satu tahun anggaran merupakan red flag asimetris yang sangat terang benderang. Inspektorat Jenderal gagal mengolah data pengadaan di sistem LPSE untuk mengenali pola kolusi dan manipulasi Kelompok Kerja (Pokja) ULP.

KPK secara khusus memanggil Inspektur Jenderal (Irjen) Kementerian PUPR, Widiarto, untuk mempertanyakan sejauh mana instrumen pemeriksaan internal beroperasi terkait proyek SPAM 2017–2018. Pemeriksaan ini beserta panggilan terhadap elemen eselon atas lainnya mengukuhkan diagnosis bahwa aparat pengawas internal cenderung terjebak pada audit kepatuhan formalitas belaka. Inspektorat Jenderal hanya menilai keabsahan pengadaan melalui pencocokan kelengkapan dokumen administratif (tanda tangan kontrak, SIUP, dan jaminan penawaran), tanpa melakukan audit investigatif proaktif yang menembus tirai formal (*substance over form*).

Kolusi Kelembagaan: Patologi Pengawasan Eksternal BPK RI

Manipulasi Hasil Audit PDTT

Tahapan paling kritis dari evolusi kasus mega-korupsi SPAM Kementerian PUPR adalah terjadinya kolusi transaksional antar lembaga yang melibatkan instrumen pengawas eksternal tertinggi negara, yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI. Secara konstitusional, BPK menjalankan Pengawasan Eksternal Eksekutif sebagai pelindung gerbang terakhir (*last line of defense*) yang menggaransi kualitas akuntabilitas laporan keuangan kementerian.

Fakta penyidikan menyingkap peran sentral Anggota IV BPK RI, Prof. Dr. Rizal Djalil, yang tidak sekadar melakukan kelalaian administratif, melainkan secara aktif memeras dan memperdagangkan (*trading in influence*) wewenang audit konstitusionalnya. Eksploitasi wewenang ini bergulir pada Oktober 2016 ketika BPK melaksanakan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) terhadap program Pengelolaan Infrastruktur Air Minum dan Sanitasi di Dirjen Cipta Karya Kementerian PUPR, mencakup tahun anggaran 2014, 2015, dan 2016.

Dari pengujian forensik lapangan, tim auditor BPK awalnya menemukan ketidaksesuaian pada pengelolaan keuangan proyek SPAM yang berindikasi kerugian atau penyimpangan senilai Rp 18 miliar. Alih-alih merumuskan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)

yang komprehensif dan independen, temuan Rp 18 miliar tersebut direkayasa dan diintervensi sehingga angkanya menyusut drastis secara artifisial menjadi hanya sekitar Rp 4,2 miliar di laporan akhir. Modifikasi nominal ini diiringi dengan praktik pemerasan struktural; pihak BPK memberikan sinyal permintaan suap yang diperkirakan mencapai Rp 2,3 miliar agar status audit yang memberatkan kementerian dapat dilunakkan.

State Capture: Barter Otoritas Konstitusional dengan Kuota Mega-Proyek

Dampak destruktif dari perselingkuhan pengawasan eksternal ini tidak berhenti pada kompromi matematis hasil audit, tetapi bertransformasi menjadi intervensi langsung dari lembaga pemeriksa ke dalam ranah eksekutif perencanaan dan pengalokasian proyek pemerintah. Praktik ini dikenal dalam literatur korupsi sebagai *state capture*, di mana proses pembentukan kebijakan dan implementasi tender disandera oleh kekuatan di luar institusi.

Berbekal daya tekan politis selaku Anggota BPK yang memegang kendali atas 'Opini' laporan kementerian, Rizal Djalil memaksakan agar pihak korporasi yang terafiliasi dengannya dapat diikutsertakan secara eksklusif dalam mega-proyek perpipaan kementerian PUPR. Puncak persekongkolan ini diwujudkan melalui penetapan PT Minarta Dutahutama sebagai pemenang proyek prestisius 'SPAM Jaringan Distribusi Utama (JDU) Hongaria' senilai Rp 79,27 miliar tanpa mekanisme persaingan lelang yang sehat. Sebagai kompensasi atas fasilitas tersebut, Rizal Djalil secara langsung menerima suap sebesar SGD 100.000 yang diserahterimakan secara clandestine melalui perantaraan putra kandungnya, Dipo Nurhadi Ilham, di area parkir sebuah pusat perbelanjaan di Jakarta Selatan.

Keterlibatan Anggota BPK secara pidana memvalidasi hipotesis kelam mengenai dekadensi pengawasan eksternal pemerintahan. Ketika instrumen yang secara eksplisit diamanatkan UUD 1945 untuk memverifikasi akuntabilitas justru berubah menjadi aktor pemungut rente (*rent-seeker*), seluruh siklus kontrol pemerintahan akan meruntuhkan dirinya sendiri dari dalam. Alih-alih menjadi mekanisme kontrol yang menjauhkan aparatur dari kesalahan, keterlibatan BPK justru menghapus esensi filosofis pengawasan sebagai 'pengikat kesatuan negara' dan mendegradasi pengawasan menjadi instrumen ancaman demi akumulasi kekayaan pribadi.

Faktor Sosiologis-Kultural: Akar Psikologis Penyelewengan

Kasus ini membuktikan bahwa elemen struktural semata tidak memadai dalam mengantisipasi penyelewengan. Faktor manusia dan budaya organisasi memiliki determinasi psikologis yang jauh lebih masif terhadap pembentukan ekosistem tata kerja aparatur pemerintahan.

Kajian WASKAT menyebutkan kendala sosiologis berupa perasaan 'Ewuh Pakewuh' dalam kultur birokrasi Indonesia yang berartikan rasa segan yang berlebihan, ketakutan hierarkis, atau keengganan komunal untuk mengambil jarak profesional dari atasan atau kolega. Sifat sosiologis ini telah dikomodifikasi menjadi tameng tak kasat mata yang melumpuhkan integritas institusional. Para PPK, anggota Pokja ULP, dan Kasatker yang lebih junior tidak akan berani merekayasa lelang ratusan miliar rupiah jika tidak mendapat restu atau tekanan diam-diam dari atasan eselon di pusat.

Kondisi ini menumbuhkan solidaritas organisasi secara negatif (konspirasi komunal). Dalam ekosistem yang terinfeksi, melaporkan penyimpangan rekan kerja justru dipandang sebagai pengkhianatan terhadap pakta kebersamaan korps. Lebih lanjut, persepsi usang bahwa fungsi pengawasan hanyalah 'kegiatan mencari-cari kesalahan aparatur semata' menciptakan mentalitas pertahanan defensif klandestin. Seluruh kondisi ini diperparah oleh ketidakmampuan pengawasan eksternal dari anggota parlemen maupun publik untuk menembus dan membedah partisi teknis rekayasa administrasi lelang.

Dampak Sistemik: Perampasan Hak Kesejahteraan Rakyat

Keruntuhan beruntun sistem pengawasan dari WASKAT hingga BPK menimbulkan akibat domino destruktif yang mencederai hak asasi masyarakat atas infrastruktur dan utilitas esensial. Tragedi kemanusiaan yang paling kelam dipertontonkan melalui manipulasi pendanaan infrastruktur tanggap darurat pasca-bencana. Suap yang menyentuh proyek pengadaan pipa HDPE di wilayah yang luluh lantak dihantam tsunami dan likuifaksi di Donggala dan Palu, serta di Lombok, memperlihatkan puncak banalitas moral dari kejahatan kerah putih ini.

Nilai pemotongan akumulatif untuk membiayai *commitment fee* telah memaparkan masyarakat lokal yang tengah menderita pada risiko keterlambatan vital pemulihan suplai air bersih, malfungsi utilitas perpipaan bertekanan tinggi, dan kerusakan desain pemulihan kesehatan publik di zona rentan bencana. Di sisi lain, skandal ini membangkitkan krisis legitimasi kelembagaan pemerintah (*institutional distrust crisis*). Penyitaan aset dari lebih dari 75 pejabat secara terfragmentasi menimbulkan kevakuman eksekusi proyek, mutasi paksa fungsional, penarikan paksa status saksi persidangan, serta pemberhentian PPK dan Kasatker secara massal yang jelas mendisorganisasi seluruh jadwal penyelesaian pembangunan dan mengikis efisiensi anggaran proyek fisik multi-tahun.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Analisis komprehensif terhadap mega-korupsi SPAM Kementerian PUPR menunjukkan benang merah yang sangat tegas: penyelewengan kekuasaan masif yang menimpa Direktorat Jenderal Cipta Karya bukan bermuara pada tidak tersedianya regulasi pencegahan penyuapan, melainkan murni bersumber dari lumpuhnya komitmen implementasi kepemimpinan manajerial dan kolapsnya interdependensi berlapis struktur pengawasan birokrasi administrasi.

Pertama, WASKAT gagal secara absolut karena instrumen atasan hierarkis (Direktur/Pimpinan Tingkat Menengah) membiarkan dirinya bersekongkol dan justru menjadi pihak pertama yang menikmati aliran gratifikasi dari Kasatker. Kondisi ini membentuk pola *state-sponsored administrative corruption* atau korupsi organik berbaju operasional kedinasan. Kedua, Pengawasan Fungsional terbukti usang, defektif, dan lamban; Inspektorat Jenderal gagal mendeteksi rekayasa monopolistik senilai hampir setengah triliun rupiah akibat mandeknya pemetaan analisis risiko dan keengganan melakukan audit substantif melampaui keabsahan dokumen formal belaka. Ketiga, Pengawasan Eksternal BPK justru terkompromi dan terdegradasi menjadi instrumen pemerasan; auditor konstitusional memutarbalikkan standar etika demi melegitimasi pertukaran antara keringanan temuan audit dan fasilitasi kuota tender *state capture* puluhan miliar rupiah.

Ketika ketiga lapis pertahanan tersebut secara bersamaan mengalami disfungsi struktural dan saling memberikan perlindungan tirai kebisuan, korupsi menjelma menjadi hukum besi tidak tertulis, sebuah budaya administratif yang melembaga tanpa terhalang (*institutionalized sub-norm*) dan beroperasi selama bertahun-tahun dengan bebas.

Saran

Guna memulihkan integritas fungsi kontrol kementerian dan mencegah berulangnya patologi skandal korupsi birokrasi serupa, diperlukan serangkaian reformasi struktural yang bersifat preskriptif dan paralel:

Pertama, Digitalisasi Sistem *Audit* Cerdas dan Algoritma Anti-Kolusi. Inspektorat Jenderal harus secara revolusioner merestrukturisasi mekanisme pengawasan fungsional menuju arsitektur audit forensik real-time berbasis kecerdasan buatan dan pemodelan data terintegrasi. Penerapan analitik Big Data pada rekam jejak penyedia barang/jasa di platform LPSE secara otonom akan memberikan red flags seketika sebagai early warning mechanism terhadap pola pemecahan sub-tender ganda oleh entitas korporasi terafiliasi.

Kedua, Revitalisasi WASKAT dengan Akuntabilitas Hierarkis Renteng. Diperlukan regulasi yang mewajibkan penyusunan Key Performance Indicators (KPI) aspek pengawasan moral anti-fraud bagi seluruh Pimpinan Tingkat Menengah melalui doktrin pertanggungjawaban renteng organisatoris (*vicarious administrative liability*). Jika terjadi mega-skandal oleh unit operasional teknis, pimpinan eselon atas yang menaunginya secara struktural wajib menanggung konsekuensi sanksi disiplin yang setimpal.

Ketiga, Rotasi Periodik Pejabat Teknis dan *Whistleblower System Independen*. Kebijakan rotasi berkala wajib menyasar pemegang posisi pengendali sentral (Ketua Pokja ULP, Kasatker, PPK Strategis Nasional) untuk mencegah terbangunnya rezim kekuasaan feodalistik lokal. Bersamaan dengan itu, perlu diciptakan *Whistleblower Command Center* terenkripsi yang kanal pelaporannya terhubung secara independen ke KPK dan LPSK, guna melindungi ASN berintegritas yang menolak tekanan sistematis *commitment fee*.

Keempat, Penguatan Independensi dan Transparansi Pengawasan Eksternal. Guna membentengi integritas BPK dari penetrasi intervensi lobi kuota proyek eksekutif, perlu dilembagakan *Peer-Review* Panel lintas direktorat internal. Format draf matrik temuan kuantitatif lapangan harus diamankan rekam jejak digital ke dalam sistem blockchain documentation yang tak terhapuskan (*immutable*), untuk mencegah dan membongkar modus perubahan substansi nilai taksasi kerugian negara yang diorkestrasi secara sepihak oleh otoritas elit *auditor*.

DAFTAR REFERENSI

- Amiruddin. (2010). *Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah*. Genta Publishing.
- Aritonang, D. M. (2014). Implementasi pengawasan melekat dan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 11(3), 469–484. <https://doi.org/10.31113/jia.v11i3.64>
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hadjon, P. M., et al. (2002). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Hamzah, A. (2007). *Pemberantasan korupsi melalui hukum pidana nasional dan internasional*. RajaGrafindo Persada.
- Handayani, I. G. A. K. R. (2013). Korupsi pengadaan barang/jasa pemerintah: Realitas antagonis dalam perwujudan prinsip *clean governance* di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 42(1). <https://doi.org/10.14710/mmh.42.1.2013>

- Indrawan, J., Ilmar, A., & Simanihuruk, H. (2020). Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa di pemerintah daerah. *Jurnal Transformative*, 6(2), 127–147. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2020.006.02.1>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Kurniawan, M. R., & Pujiyono, P. (2018). Modus operandi korupsi pengadaan barang dan jasa pemerintah oleh PNS. *Law Reform*, 14(1), 115–131.
- Lotulung, P. E. (1993). *Beberapa sistem tentang kontrol segi hukum terhadap pemerintah*. Citra Aditya Bakti.
- Lotulung, P. E. (1994). *Himpunan makalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)*. Citra Aditya Bakti.
- Lotulung, P. E. (2013). *Hukum tata usaha negara dan kekuasaan*. Salemba Humanika.
- Mockler, R. J. (1972). *The management control process*. Appleton-Century-Crofts.
- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.
- Oktavianto, R., Mustika, N., & Abheseka, R. (2019). Evaluasi operasi tangkap tangan KPK. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 5(2), 117–131. <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2>
- Ridwan, H. R. (2011). *Hukum administrasi negara*. Rajawali Pers.
- Saptono, P. B., & Purwanto, D. (2022). Analisis ketidakefektifan *good corporate governance* dalam pencegahan korupsi di BUMN. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 8(1), 77–94. <https://doi.org/10.32697/integritas.v8i1.870>
- Suyatmiko, W. H. (2021). Memaknai turunnya skor indeks persepsi korupsi Indonesia tahun 2020. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 7(1). <https://doi.org/10.32697/integritas.v7i1.717>
- Terry, G. R. (1958). *Principles of management*. Richard D. Irwin.
- Terry, G. R. (2006). *Dasar-dasar manajemen* (Terjemahan). Bumi Aksara.
- Wibowo, R. A. (2015). Mencegah korupsi pengadaan barang jasa (Apa yang sudah dan yang masih harus dilakukan?). *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 1(1). <https://doi.org/10.32697/integritas.v1i1>
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/46/M.PAN/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.