Integritas: Jurnal Antikorupsi
Vol 11, No. 2, 2025, pp. 227-242

https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas
©Komisi Pemberantasan Korupsi

What's behind digital governance? Uncovering corruption loopholes in e-procurement in East Java

Eko Supeno [1,2,a]*, Nurul Jamila Hariani [1,2,b], Agie Nugroho Soegiono [1,2,c], Achsania Hendratmi [3,d], Filidyo Bramanta Adi Santoso [1,2,e], Muhammad Farrel [2,f]

[1] Airlangga Institute for Learning and Growth. Jl. Airlangga No. 4-6, Airlangga, Surabaya, 60286, Indonesia
[2] Universitas Airlangga. Mulyorejo, Surabaya, East Java 60115, Indonesia
[a] eko.superno@fisip.unair.ac.id; [b] nurul.hariani@fisip.unair.ac.id, [c] agiesoegiono@fisip.unair.ac.id,
[d] achsania.hendratmi@feb.unair.ac.id, [e] filidyo.bramanta.adisantoso-2021@fisip.unair.ac.id,
[f] muhammad.farrel-2022@fisip.unair.ac.id
* Corresponding Author

Abstract*:* Despite the growing presence of digital governance in Indonesia's public procurement system, corruption remains widespread. This study critically examines the limits of electronic procurement (e-procurement) as an anti-corruption instrument, with a focus on procurement processes in East Java Province. This study uses secondary data from the Corruption Eradication Commission's (KPK) Corruption Prevention Integrity Survey (SPI), as well as qualitative insights from focus group discussions (FGDs), in-depth interviews, and direct observations, to demonstrate that digitalization alone does not eliminate procurement corruption. The findings highlight pseudo transparency, in which procurement players exploit regulatory gaps notwithstanding electronic surveillance. Corruption is most frequent in areas with large procurement expenditures, inadequate supervision, and minimal public watchdog participation. The continued presence of favoritism, collusion, and selective vendor nominations, demonstrates that e-procurement may improve procedural transparency but fails to address underlying structural concerns. The study emphasizes the importance of independent supervision systems and leadership commitment to enhancing procurement integrity. By highlighting existing weaknesses in digital procurement systems, this study contributes to policy discussion about increasing governance integrity. It advocates for a resilient anti-corruption ecosystem that includes institutional reforms, increased enforcement, and civil society engagement, in addition to technology solutions.
Keywords: Corruption, E-Procurement, Accountability, Digital Governance, East Java, Integrity Survey

How to Cite: Supeno, E., Hariani, N. J., Soegiono, A. N., Hendratmi, A., Santoso, F. B. A., & Farrel, M. (2025). What's behind digital governance? Uncovering corruption loopholes in e-procurement in East Java. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *11*(2), 227-242. https://doi.org/10.32697/integritas.v11i2.1493

Introduction

Public procurement is one of the sectors most prone to corruption in developing countries. According to Rose-Ackerman and Palifka (2016) and Suardi et al. (2024), it is considered susceptible due to the handling of large amounts of money, the number of people involved, and the complexity of administrative and technical procedures. Corruption in public procurement is not only limited to overt bribery, but also includes more covert forms such as document manipulation, collusion in tendering, and misuse of emergency provisions to bypass competitive processes (Rothstein, 2009; Mungiu-Pippidi, 2015; ICW, 2023). In reality, manipulation in public procurement often occurs through direct appointments that do not follow open bids, prearranged contract winners, and shell companies used for illegal money flows (Mungiu-Pippidi, 2015).

Corrupt practices in procurement have historically posed challenges in Indonesia, and continue to occur today. (Wicaksono et al., 2017; Wahyuningsih et al., 2023; Chapman & Lindner, 2016; Okiri et al., 2019). In Indonesia, the procurement of goods and services is not only the most frequently abused sector, but also the most investigated by the Corruption Eradication Commission (KPK), with procurement-related corruption accounting for nearly 70% of its cases (Wahyuningsih et al., 2023). In order to foster public trust and maintain financial integrity, the public procurement sector must establish transparent, accountable, and efficient mechanisms for its operations.

Efforts have been made by the Indonesian government to address corruption issues in procurement, notably through mandating of the use of information management systems to digitize and streamline all or part of the procurement process. These efforts are based on the logic that increased automation will reduce opportunities for human interference, thereby enhancing transparency, accountability, and efficiency (Wicaksono et al., 2017; Wahyuningsih et al., 2023). Presidential Regulation No. 54/2010 introduced the concept of e-procurement, marking a major step toward institutionalizing digital procurement across government institutions. It took more than a decade before the government launched its digital procurement catalogue (INAPROC) as part of the broader development of National Public Procurement Agency (LKPP)'s Electronic Procurement System (SPSE). Despite these advancements, the nature of corruption in procurement has continued to adapt and evolve. While digitalization can reduce corruption resulting from human interference, it simultaneously creates new vulnerabilities in the absence of strong internal controls, robust audit mechanisms, and adequate digital literacy among employees and users (Prabowo, 2014; Suardi et al., 2024). Even in fully digital systems, fraudulent practices such as manipulation of bid specifications or preferential treatment of certain vendors persist due to weak monitoring and governance (Wicaksono et al., 2017; Wahyuningsih et al., 2023; Farikhoh & Chariri, 2022). Thus, digitisation alone is not enough to prevent procurement processes from becoming a "fertile ground" for corrupt practices (Transparency International, 2024).

While digitalization, particularly e-procurement, has been promoted as a solution to enhance transparency and accountability, its actual impact remains contested. Corruption often persists within digital systems through manipulated bidding processes, price mark-ups, and document falsification (Wicaksono et al., 2017; Wahyuningsih et al., 2023). As Heeks (1998) cautions, technology is only as effective as the governance that accompanies it; in the absence of institutional settings, digital platforms may instead become tools for concealing corrupt behavior. Without strong enforcement and ethical leadership, digital systems merely shift corruption from analog to digital spaces (Azmi & Nugroho, 2023; Saptono & Purwanto, 2022).

At the national level, Indonesia's progress in addressing corruption can be assessed through multiple indicators. Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI), as well as domestic tools like the Anti-Corruption Behavior Index (IPAK), Monitoring Center for Prevention (MCP), and the Corruption Eradication Commission's (KPK) Corruption Prevention Integrity Survey (SPI), provide benchmarks for evaluating the effectiveness of anti-corruption strategies. Despite ongoing efforts, recent data from the Indonesian Corruption Watch (ICW, 2023) confirms that procurement-related corruption continues to dominate corruption cases, particularly in infrastructure, education, and health projects.

The case of East Java Province exemplifies this issue. With the highest number of corruption cases nationally in 2023, many of which were linked to procurement irregularities. Even under strict regulations, actors found ways to exploit regulatory gaps, such as using emergency clauses to bypass competition or manipulating tender documents (Rothstein, 2009; Suardi et al., 2024). Moreover, enforcement has not always corresponded to effective prevention; most suspects in these cases were regional officials with strategic oversight over budget allocation and procurement. This significant proportion of fraud stems from the abuse of power for personal or group gain, violating the principles of fair competition and good governance (Prabowo, 2014; Suardi et al., 2024).

Another interesting point is also shown by the 2024 SPI data. The data from 28 regional, provincial, municipal and city governments in East Java, shows the persistence of corruption in public procurement. The survey reveals that 49,8% determined that the winners of procurement offers have close relationships with the officials whether they could be family, or part of political and organizational affiliation. Nearly the same percentage of internal respondents (49%) had witnessed that goods or services did not match technical specifications, which indicate possible collusion between providers and procurement officials. Additionally, 32.7% of respondents admitted that contract winners were determined by informal exchanges of money, goods, or services. Even external influence was not negligible, with 7.6% acknowledging interference from actors outside the official process. This shows that the practice of nepotism and abuse of authority has the potential to compromise the integrity of public budget procurement. These findings reflect

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

how both internal weaknesses and external pressures contribute to systemic procurement vulnerabilities.

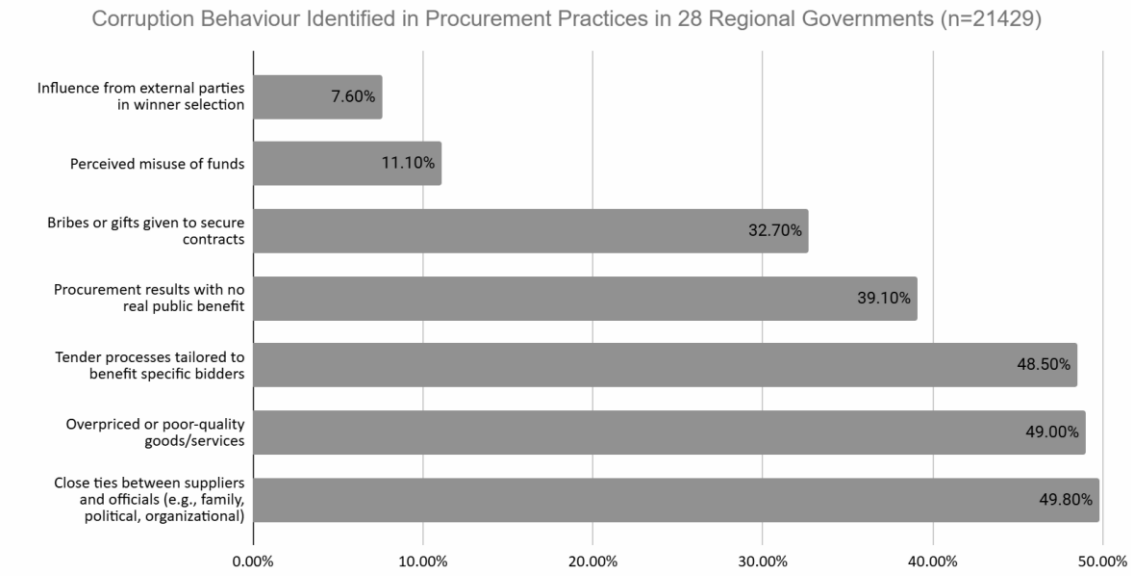


Figure 1. Corruption Behaviour Identified by the Government Employees in Procurement in East Java in 2024 (Source: jaga.id)

Corruption is a multidimensional issue, cutting across public, private, and civil society domains. It can erode trust in public institutions and ultimately threaten democratic stability (Ryder & Pasculli, 2020). Several studies highlight that corruption is not merely a legal or technical failure but it is a behavioral and institutional problem. Prabowo (2014) identifies motivation, opportunity, and rationalization as key explanatory factors for the prevalence of corruption in Indonesia. What this means is that anti-corruption measures, such as e-procurement, can be thwarted by unaccountable human actors. Thus, beyond technological solutions, holistic institutional reforms and integrity-based governance remain essential.

A bibliometric analysis of public-sector corruption literature by Farikhoh and Chariri (2022) underscores that while Indonesia has undertaken anti-corruption research, much of the focus remains at the national policy level or on specific case studies. There is a lack of comprehensive, subnational studies that explore how regional governments implement digital procurement reforms, particularly in corruption-prone provinces like East Java. This leaves a critical gap in understanding of how local governance dynamics and digital tools interact to either suppress or enable corruption, especially taking the perspective from the vendor's experience.

The dynamics of corruption in electronic public procurement at the district level have not been adquately analyzed in existing literature. This paper offers a critical perspective on the role of digital governance in addressing corruption in electronic procurement at the regency/municipality level in East Java. Relying on data from the period of 2021 to 2024, this study highlights how the effectiveness of digital governance affects the level of corruption in electronic procurement at the regency/municipality level.

A key feature of this study is its large and representative sample of respondents, which reflects the geographical diversity and bureaucratic complexity of various districts in East Java. While previous research has focused on national-level policies or case-specific evaluations, this study uses data from 27 regencies/municipalities and East Java Province to provide a clearer picture of electronic procurement corruption patterns, the actors involved, and the impact on local government effectiveness.

This research also identifies anomalous factors that lead to elevated levels of corruption in electronic public procurement in specific regions. Notwithstanding the increasing strictness of procurement procedures, corrupt individuals in certain regions of East Java manage to exploit loopholes and systems, including the uncontrolled use of direct appointment methods and the

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

manipulation of tender documents (Mingiu-Pippidi, 2015). This research aims to address gaps in prior studies by offering comprehensive insights into the structure of government effectiveness and corruption control at the district level, along with strategies for improving transparency and accountability of e-procurement within districts. In doing so, this research examines how district-level stakeholders in East Java experience and interpret digital procurement systems, and to what extent these experiences challenge the assumption that digital tools are neutral and corruption-proof through what formal procedures and informal practices "pseudo-transparency". It further examines how regional leadership and independent oversight institutions enable or constrain anti-corruption efforts, and the effectiveness of these transparency and accountability mechanisms in district-level e-procurement. These are crucial to ensure that digital reforms in procurement are not merely cosmetic, but genuinely revolutionary.

Methods

This study utilizes a qualitative approach and the analysis of integrity assessment surveys to assess the potential of corruption beneath the surface of digital government platforms, particularly e-procurement. In order to capture social and governance dynamics, interpretative analysis is utilized to explore the rich contextual corruption-related data (Saldaña, 2021; Tracy, 2019). From this approach, the study captures a whole and comprehensive view of what is behind the corruption phenomenon.

Results from Indonesia's Corruption Eradication Commission's Integrity Assessment Survey (SPI), covering the years 2021-2024, are used as secondary data. The SPI index is obtained in the forms of open quantitative data extracted from jaga.id platform. It includes crucial input from external stakeholders (the public and vendors) as well as internal stakeholders (civil workers). The dataset was obtained from the KPK's open data website, www.jaga.id. This four-year statistical dataset is used to establish regional procurement integrity, highlight governance gaps, and determine the selection of study regions.

The primary data sources were obtained from focus group discussions, in-depth interviews, and direct observation of regional government officials, vendors, and anti corruption experts from 28 different regions across East Java Province. The FGDs were conducted six times: across three different cities, with two days of discussion in each. On the first day, the FGDs were attended by internal government representatives, such as inspectorates, procurement service units, and civil service offices. The aim of these discussions was to highlight institutional challenges, barriers, and integrity mechanisms in the procurement system. The second day was attended by external stakeholders and anti-corruption experts. The separation between internal, external, and expert informants was intentionally designed to maintain independence and objectivity of responses. This approach minimized bias and allowed each group to share insights without external influence or pressure (Braun & Clarke, 2021).

The focus group discussions were attended by 165 participants, consisting of 55 internal stakeholders, 74 external stakeholders (vendors), and 36 experts and members from civil society. This distribution aimed to guarantee the inclusion of many perspectives, reflecting the complexity of procurement governance and its susceptibilities across different local settings. The research team conducted four comprehensive interviews with critical informants, including inspectorate secretaries and chiefs of civil registration offices. The interviews conducted in Pacitan and Tulungagung followed a semi-structured approach to provide flexible yet targeted exploration of procurement methods, policy implementation, and institutional obstacles to integrity. Field observations were undertaken at five public service sites, including municipal inspectorates, public service centers, and civil registration offices. The visits enabled researchers to record procurement-related service delivery and to directly examine operating procedures, complaint systems, and possible areas for illicit brokerage.

In order to use an inductive thematic analysis framework, all qualitative data gathered from interviews, focus groups, and observations were processed using ATLAS.ti, a qualitative data analysis software. This data was then utilized for bridging theme coding and co-occurrence analysis (Castleberry & Nolen, 2018). Thematic categories were created inductively considering

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

main issues raised by participants, such as e-tendering manipulation, internal supervision limitations, and gaps in direct appointment processes. A comparative study of internal and external stakeholder data revealed governance discrepancies and policy-practice gaps among the 28 local administrations.

This multi-sited approach strengthens the reliability and contextual richness of the study. It ensures that the analysis of e-procurement and anti-corruption mechanisms reflects not only policy frameworks but also the lived experiences of those involved in local procurement ecosystems. Ultimately, this methodological approach supports the study's main goal: to show the practical limitations of digital changes in combating corruption and to guide future local government actions.

Results and Discussion

This section presents and interprets findings from both the SPI dataset and fieldwork conducted in 28 regional governments in East Java. The primary argument of this study analysis confronts the assumption that digitalization alone is sufficient to prevent corruption by revealing embedded loopholes and systemic limitations that undermine digital reform efforts. We categorize our result section into three thematic domains: (1) Digital Governance and the Myth of Neutrality, (2) Hidden Mechanisms Behind E-Procurement (A Pseudo Transparency), (3) The Role of Leadership and Independent Oversight in Anti-Corruption Systems.

Digital Governance and the Myth of Neutrality

Digital procurement has been widely promoted in Indonesia as a solution to increase transparency and accountability in public procurement. Conceptually, it promotes the integration of digital systems, such as the SPSE and E-Catalogue, to automate procurement stages from provider registration to payment, with the aim of minimizing human discretion and bureaucratic inefficiencies. As outlined in LKPP Head Decree No. 122/2022, digital procurement governance is structured around three main components: conceptual foundations, procedural workflows, and oversight mechanisms. Regulatory instruments such as Presidential Regulation No. 54/2010 and the establishment of INAPROC aimed to reduce human discretion and limit collusion opportunities (Wicaksono et al., 2017). In theory, digitalization narrows discretion by standardizing procurement procedures and storing all transactions in an auditable format (Amalia et al., 2023; Azmi & Nugroho, 2023). However, our findings indicate that digital platforms often function as technocratic facades rather than tools of genuine reform. Multiple FGD participants across regions testified that digital procurement processes remain susceptible to manipulation, with agreements being made informally prior to the bidding process. One informant from Surabaya stated: "Not everything that utilizes electronic systems is inherently superior. In our experience, certain individuals have already identified and exploited its vulnerabilities."

This evidence is consistent with the broader argument that technology is not inherently neutral. Heeks warns that digital systems, if embedded in corrupt institutions, could simply reproduce or even exacerbate existing practices. Likewise, Novitaningrum (2024) emphasizes that while the SPSE platform increases process visibility, it does not dismantle the discretionary culture underpinning procurement decisions.

As highlighted by Prakasa et al. (2022), corruption in e-procurement mechanisms, as regulated in National Public Procurement Agency (LKPP) Head Decree No. 122 2022, can occur at certain stages despite the system's digital nature. A critical examination of Deputi II Decision No. 61/2022 reveals specific regulatory loopholes that challenge the neutrality of digital procurement governance. One key weakness exists within the phase of product listing and registration, where perpetrators of bureaucratic misconduct may manipulate verification processes or use shell companies to gain favourable access to the catalogue. First, Part C.7 permits catalog verifiers to request additional documents from vendors whose submissions are incomplete, rather than disqualifying them outright. While this clause aims to accommodate administrative flexibility, it opens the door to subjective interpretation and potential favoritism. This concern was echoed in a focused group discussion in Madiun, where an informant stated: “Although the system is already

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

electronic-based, direct appointments still frequently occur. In reality, such practices continue to take place, including legacy systems that determine successors and those assigned to oversee them. Ultimately, this reflects a persistent need for stricter oversight. The potential for misuse remains, despite the implementation of a well-designed system."

Second, Article E.2 outlines three methods for conducting e-purchasing: price negotiation, mini-competition, and competitive catalogue. Notably, the regulation does not mandate which method should be used under what conditions, allowing procurement officials to select the most discretionary approach. This discretion can be exploited, especially in high-stakes or high-value procurements. During an FGD in Surabaya, one vendor noted, "Even if an 80% price offer is carefully calculated, it is often disqualified, while a 90–96% offer is accepted." The participant suggested that negotiation and mini-competition mechanisms are often bypassed or manipulated, reinforcing the idea that predetermined outcomes are masked by procedural compliance. Furthermore, the negotiation stage introduces the risk of price inflation and collusion, particularly when procurement officials and suppliers agree on inflated prices for mutual gain as stated by a vendor representative from Surabaya: "Not everything that adopts electronic systems is necessarily better. Certain external actors are already aware of the system's vulnerabilities. In reality, outcomes are often predetermined before the actual competition begins. The vendor selection process takes place behind closed doors, despite the electronic system's intended principles of transparency and openness."

Third, Article C.5 allows catalog verifiers to be selected not only from government procurement units or civil servants but also from procurement agents and private business actors. This inclusion of business actors as verifiers raises concerns related to conflict of interest and regulatory capture. The risk of compromised verification is heightened when verifiers have affiliations or prior relationships with vendors. As highlighted in multiple FGDs, phrases like "this is my guy, this is not my guy" were commonly used to describe favoritism in verifier-vendor relations. Internally, actors within the procurement authority can manipulate access rights, delay competitor participation, or adjust listings to benefit preferred vendors. Although the system is digital, transparency is not always ensured—especially when oversight is weak and public access to procurement data is limited.

Taken together, these regulatory clauses—intended to promote flexibility and efficiency—paradoxically create grey areas that can undermine transparency and fairness. The combination of vague procedural mandates, unchecked discretion, and blurred roles between public and private actors contributes to the persistence of informal arrangements behind a digitalized facade. These findings challenge the prevailing assumption that digitalization inherently enhances governance neutrality, instead revealing how digital systems can be appropriated by the very networks they are meant to disrupt.

This argument is further reinforced by findings related to the broader implementation of Head of LKPP's Decree LKPP No. 122/2022, which governs the structure of national, sectoral, and local electronic catalogues. The regulation outlines a systematic digital workflow involving initiation, legal and technical review of products, categorization into digital storefronts (etalase), vendor verification, and publication of items for digital purchasing. These stages are designed to improve competitiveness and reduce manipulation opportunities. However, field data highlights a significant gap between this digital ideal and ground realities. through digital registration, product selection, ordering, and payment.

Additionally, although digital purchasing is expected to be conducted via price negotiations or mini-competitions, field evidence shows that fair bids are often rejected on technicalities, while higher offers are accepted. This mirrors the regulatory ambiguity in Article E.2, where procurement officials are not obligated to apply competitive methods. As stated by an informant in Malang, "Direct appointments are usually based on the provider's track record, but performance evaluations are not maximally used." This reflects how personal ties often override systemic objectivity, despite the availability of digital mechanisms to support transparent assessments.

The analysis of SPI results supports this skepticism. Co-occurrence tables from ATLAS.ti show that higher regional budgets—those estimated to be over IDR 2 trillion—correlate with a higher frequency of corruption incidents, regardless of SPI performance index. Most notably, corruption

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

cases (Gr=27) show a strong correlation with regions categorized under the upper-tier cluster of regional budgets, with a co-occurrence count of 19 and a coefficient of 0.7—indicating a high level of association. Meanwhile, areas with low SPI scores (Gr=43) also exhibit notable connections to corruption, particularly within upper-tier budget regions (count: 10, coefficient: 0.19). Interestingly, active public watchdog mechanisms (Gr=15) appear less frequently in regions with high corruption cases, though they still co-occur with both lower-tier and upper-tier clusters (counts of 2 and 7, respectively). This suggests that the presence of digital systems does not significantly deter corrupt behavior in high-risk budget environments, especially where digital platforms are treated as compliance checklists rather than transformative governance tools.

Table 1. Co-occurrence Table of Corruption Cases in East Java

	○ Regional Budget: Lower-tier Cluster Gr=8		○ Regional Budget: Upper-tier Cluster Gr=19	
	count	coefficient	count	coefficient
● Corruption Cases Gr=27	8	0.30	19	0.70
○ Integrity Assessment (SPI): Low Score Gr=43	5	0.11	10	0.19
○ Public Watchdog: Active Gr=15	2	0.10	7	0.26

Source: FGD Result Analysed by Atlas.Ti
Note: Gr = Groundedness (the total of code co-occurrence)

While the digital governance framework appears robust on paper, our empirical findings suggest that in practice, it is selectively implemented, often reinforcing rather than reforming pre-existing practices. To ensure true reform, digital systems must be accompanied by clear procedural mandates, enforced competition mechanisms, transparent verification by impartial actors, and robust oversight to prevent the co-option of technology by informal power structures.

Hidden Mechanism Behind Transparency (Pseudo-Transparency)

Transparency is widely recognized as a key component of good governance, particularly in the context of corruption prevention. However, despite the facade of transparency that aims to create good value, there are often hidden mechanisms that may inadvertently reduce the effectiveness of anti-corruption efforts. This phenomenon is referred to as pseudo-transparency, where government agencies appear transparent on the surface but may not uphold those principles in practice. It has been observed that governments or organizations may selectively disclose certain information white concealing crucial data related to decision-making processes or budget allocations, thereby limiting public oversight (Sumantri, 2023).

In the context of corruption cases in Indonesia, government agencies, especially at the regional level, have implemented e-procurement systems in accordance with Presidential Instruction Number 1 of 2015 that concerns the Acceleration of Government Procurement of Goods and Services. This initiative aims to encourage all government agencies to carry out the process of procuring government goods and services electronically. However, it has been observed that e-procurement can, on occasion, be utilized as a means to streamline the process for certain parties involved in the tender or auction procurement process, albeit with the use of system vulnerabilities. E-procurement is often repurposed not to prevent fraud, but to obscure fraudulent practices behind a veneer of compliance (Prabowo, 2014; Wicaksono et al., 2017). FGD participants in several regions acknowledged that service providers often feel compelled to enter and utilize hidden systems to participate in the auction process, no matter the cost. One resource person from Surabaya explained: "Providers who have already secured the job are often forced to enter the 'dark alley.' Without it, local providers may face challenges in competing or working. They tend to go with the flow, and if risks arise, they have to be ready to bear and manage them."

SPI data from 2024 further confirms that digitization has not neutralized entrenched corruption. In 2024, 48.5% of provider selections in 27 regencies and cities in East Java were prearranged due to close ties between suppliers and officials, a sharp increase from 30.5% in

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

2023. Nearly 50% of internal respondents admitted to witnessing discrepancies between contracted items and actual delivery. These figures indicate that digital platforms are increasingly used to legitimize pre-agreed deals, rather than to ensure fair competition (Wahyuningsih et al., 2023). This increase confirms that the digitization of e-procurement has not been able to close corruption loopholes, especially in the form of pseudo-transparency that disguises the practice of nepotism and collusion behind a seemingly open system.

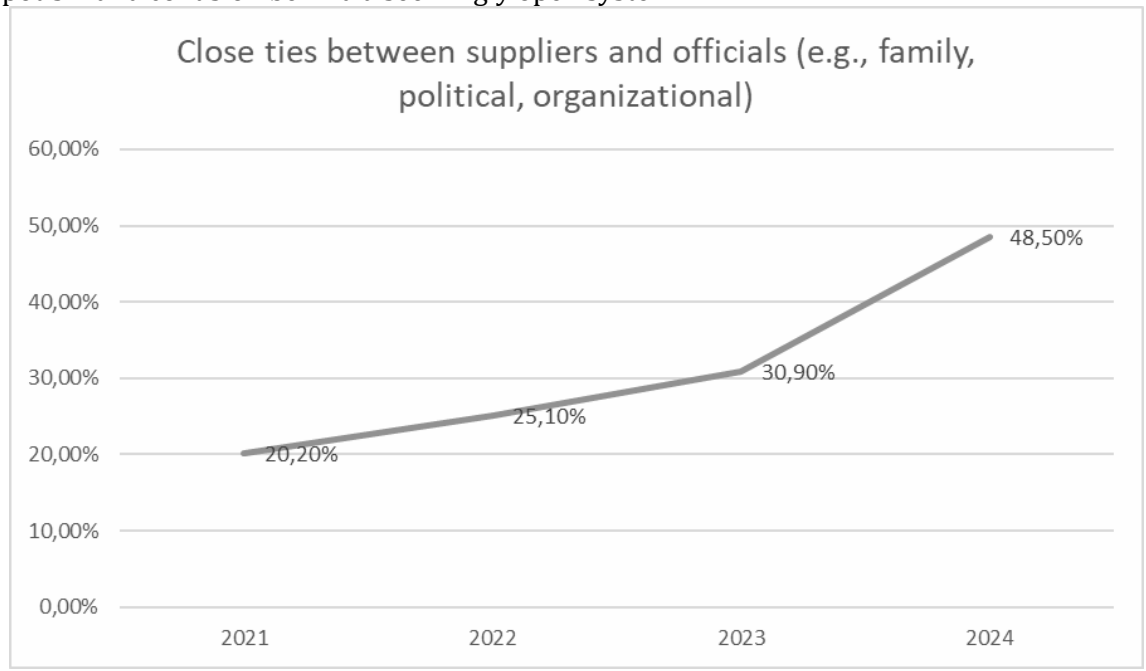


Figure 2. Nepotism Trends in Procurement in East Java (jaga.id)

A hidden mechanism of corruption in public procurement has been revealed by respondents in one of the regions in East Java. The revelation indicates that unfair competition among suppliers is harming fair competition and hindering efficiency. This calls for a firm commitment from leaders to create a more transparent procurement system. This statement is in line with Rose & Ackerman's (2016) opinion that practices such as procurement manipulation, price mark-ups, and political group influence make public procurement projects more expensive and less efficient. An external participant from Gresik District further elaborated on this point by underscoring the potential for substandard price quotations to serve as an indication of unhealthy public procurement competition: "Fair bidding processes rarely happen in the regions. Even if a bid is technically sound and cost-effective—say, at 80% of the estimated price—it is often disqualified, while bids at 90–96% are declared winners."

This contradiction highlights how pseudo-transparency manifests: the appearance of digital competition without actual meritocracy. This confirms previous studies noting the adaptation of corruption to new regulatory contexts (Suardi et al., 2024; Farikhoh & Chariri, 2022). Mechanisms such as Article E.2 of Deputy II Decision No. 61/2022, which allow procurement to proceed via price negotiation or mini-competition, exist to encourage competition. However, there is no mandate for consistent application, and they remain vulnerable to abuse.

This kind of pseudo-transparency creates a double-layered system where formal compliance masks informal practices. Vendors often feel compelled to engage in cashback, markup, and gratification schemes to remain competitive. One expert stated: "Mid-sized and small contractors are being pushed out. Only around 2% of large conglomerates remain. Many vendors won't bid unless they know who will sign the contract. It's like the outcome is already decided."

The expression "iki wongku, iki dudu wongku" (this is my person, that is not my person) repeatedly emerged in FGDs, reflecting entrenched patron-client dynamics. Even within a supposedly fair and digitalized system, favoritism continues to dictate outcomes.

Weak enforcement and light sanctions enable persistent corruption, as limited consequences and institutional constraints—such as the reduced authority of the KPK through its revised law—

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

fail to deter misconduct. This supports Heeks' (1998) proposition that technology in weak institutional settings merely reproduces or conceals corruption. Without strong enforcement and digital literacy, the system becomes a sophisticated tool for preserving rent-seeking behavior (Azmi & Nugroho, 2023; Saptono & Purwanto, 2022).

The relation between regions that implement anti corruption initiatives and corruption cases is shown in the Sankey diagram (Figure 3). It visualises how stakeholders connect specific corruption risks in public procurement with the anti-corruption measures they consider necessary. On the left side, we list the 13 corruption themes that emerged from the FGDs, ranging from weak oversight, fear of reporting, abuse of authority, nepotism, conflict of interest, weak law enforcement and corruption culture to more structural issues such as systemic loopholes, "functioning" corruption, collusion, close affiliations and cashback practices. On the right side, we group the proposed responses into five broader anti-corruption domains: public oversight, whistle-blower protection, leadership commitment, governance refinement, and transparency.

Each ribbon represents co-occurrences between these codes in the same FGD segment; the thicker the ribbon, the more frequently participants linked that particular problem to that particular solution. The diagram shows that structural and systemic problems—especially systemic loopholes and "functioning" corruption—are most commonly associated with calls for stronger leadership commitment and governance refinement, indicating that respondents see corruption as embedded in existing rules and workflows rather than as isolated misconduct. Weak oversight and fear of reporting are frequently connected to demands for independent whistle-blower channels and wider public oversight. Meanwhile, collusion, close affiliations and cashback practices are mainly linked to demand for transparency measures, such as clearer documentation, open data, and traceable audit trails. This may indicate that stakeholders do not view e-procurement as sufficient in isolation. Rather, they see digital tools as something to be complemented by institutional reforms, credible leadership commitment, and protection measures for those who report misconduct.

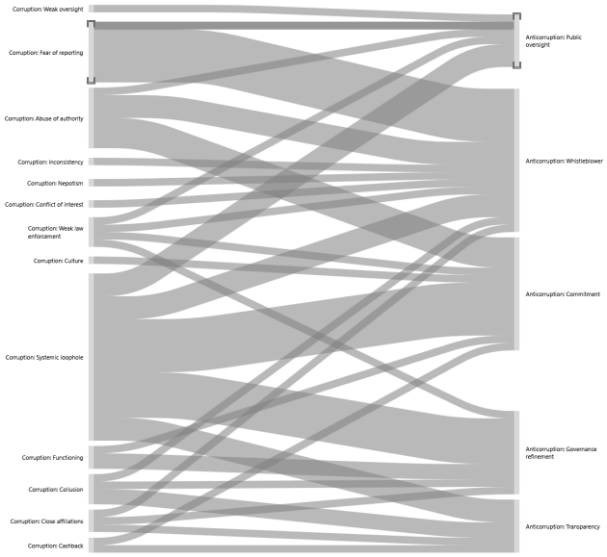


Figure 3. Corruption Cases and Anti Corruption Initiatives in East Java

The presence of these corruption factors within supposedly transparent environments signals that technical openness does not guarantee procedural integrity. This indicates that e-procurement in Indonesia has yet to fully realize its transparency goals. The findings reveal that hidden mechanisms—rooted in informal networks, weak enforcement, and discretionary culture, continue to operate beneath the surface of digital governance. As Rose-Ackerman and Palifka (2016) argue, public procurement remains a prime site for corruption due to its complexity and opacity. Thus, transparency cannot rely on digital tools alone, but must be reinforced through ethical leadership, independent oversight, and genuine accountability reforms.

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

The Role of Leadership and Independent Oversight in Anti-Corruption Systems

Digital e-procurement systems are designed to enhance transparency, accountability, and efficiency in public procurement. However, the SPI KPK 2024 data from East Java, which reveals that 70.10% of winning procurement providers had close ties with officials, highlights a critical flaw in the system: the persistence of nepotism and conflicts of interest despite digitalization. The drastic increase in the percentage of goods/services providers who have close relationships with officials shows the weakness of a transparent and accountable procurement system. This SPI KPK 2024 data in East Java reflects gaps in governance that allow conflicts of interest to flourish without effective oversight. In the context of an anti-corruption system, leadership with integrity and independent oversight mechanisms are key factors in preventing nepotism and abuse of power, especially in the e-procurement sector.

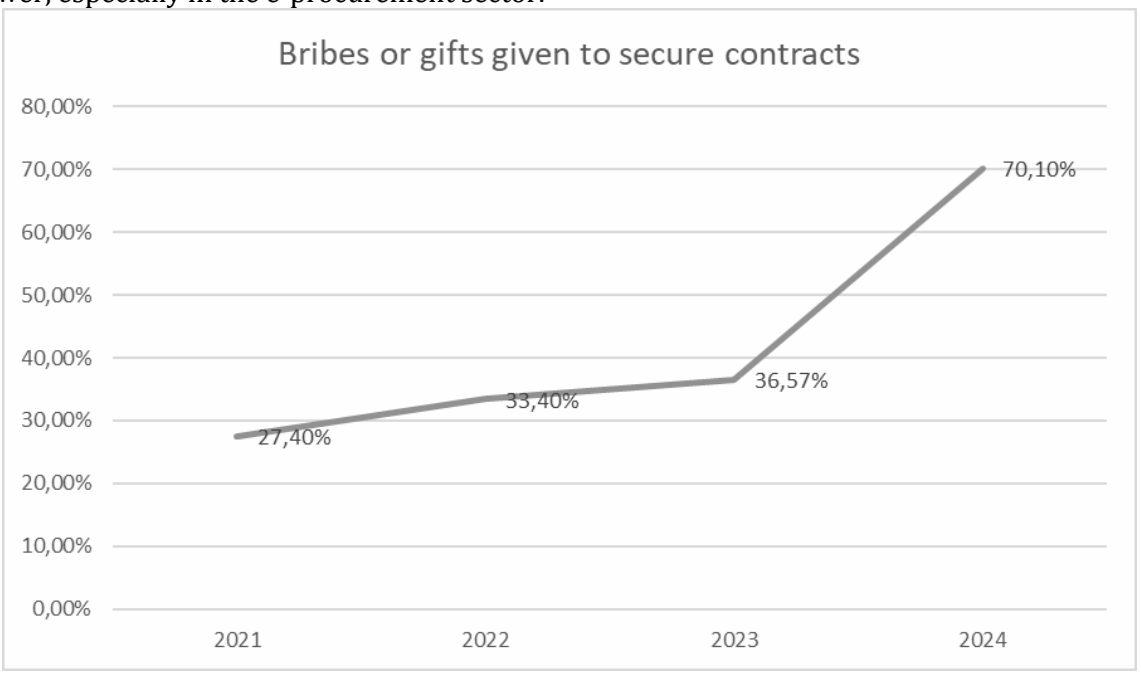


Figure 4. Bribery Trends in Procurement in East Java (jaga.id)

The persistence of corruption in Indonesia's public procurement sector, particularly at the regional level, highlights the urgent need for ethical leadership and independent oversight mechanisms. As noted in earlier studies (Rose-Ackerman & Palifka, 2016; Mungiu-Pippidi, 2015), corruption is sustained by a complex interaction of structural loopholes, behavioral incentives, and weak enforcement. Addressing these challenges requires a shift from purely technical solutions to institutional integrity supported by leadership commitment and real-time accountability mechanisms.

FGD results reaffirm the theoretical emphasis on leadership's role in shaping institutional integrity. Several informants across East Java underscored the impact of local government heads in promoting or undermining anti-corruption efforts. One expert in Madiun stated: "When a regional head provides good leadership, it positively influences their subordinates. There was a case where a provider contacted the mayor directly to report irregularities. This shows the importance of role models in fostering a culture of transparency."

The discussions also revealed a paradox—despite expectations of ethical leadership, several leaders have been implicated in corruption, deepening public cynicism. Another FGD participant noted: "Law enforcement has weakened. The KPK is often seen as failing to resolve major cases. Many local leaders are themselves embroiled in corruption, showing a gap between public expectation and actual leadership."

This reinforces Prabowo's (2014) fraud triangle, where opportunity and rationalization—enabled by weak oversight—outweigh the deterrent effects of formal rules. Integrity must

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

therefore be instilled not only in procurement processes but in the leadership and institutional culture that govern them.

Independent oversight is another pillar of a robust anti-corruption framework. The SPI KPK 2024 data from East Java shows that 70.1% of winning vendors had close affiliations with officials, highlighting the failure of existing oversight to detect and prevent conflicts of interest. Participants emphasized the need for neutral and empowered oversight institutions. One external informant from Surabaya observed: "The e-procurement system is better than before, but abuse of power and collusion still happen outside the system. Independent monitoring is needed to ensure real credibility."

In practice, however, the structure of procurement oversight in Indonesia is compromised by regulatory shifts that limit stakeholder involvement. As noted in one FGD: "Associations used to play a significant role in setting standards. Now, with Law No. 2/2017 transferring power to LPJK, associations like GAPENSI have lost their influence. Many suppliers now seek patronage ties instead."

This points to a larger institutional drift: as oversight becomes centralized and politicized, its independence is diluted. Informants argued for reinstating independent watchdogs and restoring participatory mechanisms involving professional associations.

Participants from Surabaya also stressed that long-term reform must go beyond leadership and systems. It must target structural drivers of corruption, including political financing, public procurement discretion, and the marginalization of community monitoring. One participant remarked: "Achieving ideal conditions requires leadership commitment, human resource development, and better economic opportunities. It's about reducing political costs and raising civic literacy."

Rose and Ackerman (2012) contend that societal pressure is a powerful force for shaping government behavior. Transparent procurement can only emerge when institutional mechanisms and civic demands are aligned. This includes consistent law enforcement, public accessibility to procurement data, and protection for whistleblowers. Digital technologies such as e-procurement can serve as a fundamental framework for transparency, but require robust leadership and unbiased monitoring in order to operate properly. Indonesia's regulatory frameworks such as Presidential Regulation No. 16/2018 and Law No. 2/2017 require thorough examination in order to guarantee they facilitate rather than obstruct ethical procurement. Procurement systems may transition from pseudo to genuine transparency and accountability through the combination of a convergence of digital reform, accountable leadership, and independent oversight.

Discussion

Building a Resilient Anti-Corruption Ecosystem

This section presents strategic proposals to enhance anti-corruption mechanisms in Indonesia's digital procurement systems, based on empirical data from East Java supported by regulatory analysis and theoretical frameworks. These recommendations serve not as an isolated segment, but as a continuation and completion of the conversation on the role of leadership and supervision in e-procurement governance.

First, the institutionalization of real-time audits—commonly referred to as probity audits—should be a top priority. Such audits should be mandated for high-risk and high-value procurement packages and conducted by Financial and Development Supervisory Board (BPKP) or certified independent auditors. Although Article 76 of Presidential Regulation No. 16/2018 mandates internal oversight, field data and SPI 2024 findings indicate that this mechanism is often symbolic rather than functional. Ensuring that audits occur in tandem with procurement activities, rather than post-facto, will facilitate early detection of irregularities. This would require improvements in the competency and certification of auditors, alongside the enforcement of inclusive Standard Operating Procedures (SOPs) that involve all relevant stakeholders throughout the audit process.

Reinforcing the role of regional leadership is also essential to transforming the culture of corruption. The field data demonstrates that exemplary conduct from regional heads significantly

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

shapes institutional behavior. This includes not only the willingness to receive complaints from providers, but also the active promotion of integrity in daily operations. Leaders should sign integrity pacts linked to transparent performance dashboards accessible to the public. These public-facing dashboards should include contract data, tender results, and vendor-tracking records to facilitate civic oversight. As one FGD participant aptly stated, "If regional leaders can lead by giving good examples, this will influence the subordinates in positive ways".

The most important factor to note is that independent oversight mechanisms must further be strengthened by restoring the role of external associations and watchdog organizations. Law No. 2/2017 has centralized regulatory authority under Construction Services Development Agency (LPJK), significantly weakening the role of associations like Association of Indonesian National Construction Contractors (GAPENSI) in procurement oversight. This regression has led to increased reliance on informal ties, thereby reinforcing systemic corruption. Regulatory adjustments are needed to restore association-based supervision, which can act as a bridge between the private sector and the government, promoting fairness and ethical standards in procurement.

Furthermore, citizen engagement and data transparency must be improved to close oversight gaps. Although digital systems such as SPSE and e-catalogue store vast procurement data, public access remains limited or not user-friendly. The government should adopt open data policies that allow journalists, NGOs, and academics to audit procurement in real time. Moreover, the development of fraud detection tools or apps—integrated with INAPROC—could enable pattern recognition of suspicious bids, repetitive winners, or price mark-ups, supporting early warnings. This aligns with the recommendation that anti-corruption systems must be participatory, as emphasized by Rose-Ackerman (2012), who noted that public accountability mechanisms have the power to exert external pressure on institutions.

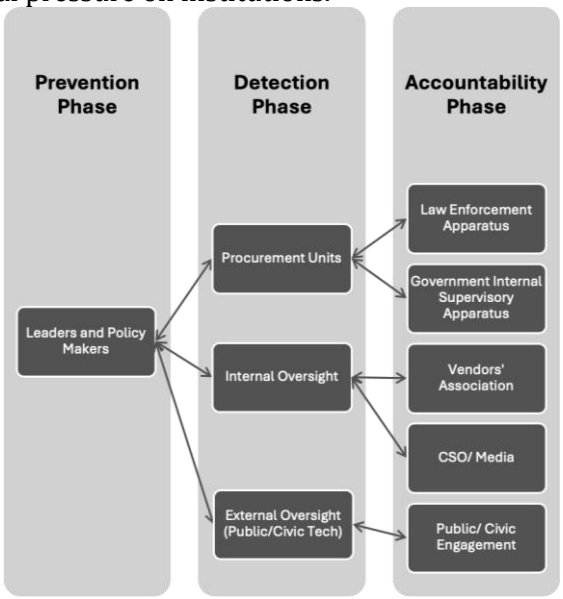


Figure 5. A resilient anti-corruption ecosystem for East Java Province

A resilient anti-corruption ecosystem, requires synergistic interaction among stakeholders. Each holds a unique role: regional leaders drive integrity, BPKP and Government Internal Supervisory Apparatus (APIP) implement real-time audits with enhanced competency, law enforcement act on high-risk irregularities, associations maintain oversight capacity, civil society monitors processes, and procurement officials bring training in ethics and digital literacy. These efforts should converge to form an ecosystem where digital tools serve not only as technological platforms, but are embedded alongside human integrity and institutional checks and balances. Without these concrete reforms, e-procurement risks becoming yet another layer of bureaucracy vulnerable to regulatory capture. Only when leadership sets a moral example, oversight is impartial, and data is publicly accessible can digital procurement evolve from pseudo-transparency to authentic accountability.

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Conclusion

Despite efforts by regional governments to digitise procurement with the aim of enhancing transparency, efficiency, and accountability, corruption practices still remain. By analyzing empirical data from 28 regional governments across East Java, this study reveals that corruptions network are capable of operating beneath the surface of procurement systems, even when the processes are digitized. Digital procurement platforms, rather than diminishing malpractices and creating fair competition, currently enable pseudo-transparency, informal arrangements, and nepotistic practices by corrupt officials.

Our results highlight that systemic vulnerabilities, regulatory gaps, and unchecked discretion continue to be ingrained within digital procurement frameworks in the region. These findings are confirmed by data from KPK's 2024 Corruption Prevention Integrity Survey, which highlights a rising trend of close relationships between awarded contractors and government officials within the last four years. Further, the survey found that unethical practices for securing contracts, in the form of bribes and gifts, have increased over the same period. The domination of patron-client networks, conflicts of interest, and symbolic transparency have proven that technology alone cannot transform institutional culture.

To function effectively and fulfill their intended purpose, e-procurement systems must be accompanied by ethical leadership and independent public oversight. Ethical leadership that upholds integrity will shape organizational behaviour, technological features will reinforce accountability through real-time audits, such as probity audits, that are more rigid in detecting fraud and irregularities early. In addition, the effectiveness of these systems is also contingent upon wider participatory oversight by civil society and professional associations. In regards to openness, the mechanism to establish an open access platform for procurement data, along with bolstering literacy among stakeholders, could increase accountability among procurement actors.

Eventually, the goal towards a resilient anti-corruption ecosystem in procurement depends not only on digital platforms, it requires holistic institutional reforms which are strengthened by the commitment from all stakeholders to prohibit unethical practices. The changes in procurement must shift from pseudo transparency to genuine accountability, where the whole system operates with strong accountability, integrity and openness. Only through this convergence can fair, competitive, and transparent procurement will be fulfilled.

Although this study has highlighted the crucial loopholes in the e-procurement system within Indonesia's corruption case context, the authors acknowledge certain limitations. Firstly, the scope of empirical findings and fieldwork is limited to 28 regions in East Java which, might be diverse, but may not wholly represent Indonesia as a nation. Secondly, there is high reliance on qualitative data in the form of focus group discussions (FGDs) and interviews as well as the SPI index provided by the KPK, necessitating further systematic exploration of transactional patterns and institutional interfaces, and unethical practices which take place during e-procurement workflows. It is also important to note that there is a requirement to access confidential procurement documents and internal audit reports that might broaden the scope in covering certain claims. Further studies could explore longitudinally whether digital and institutional reforms lead to measurable changes over time.

Referensi

Amalia, N. R., Alfan, M. A., Aliefia, N. M., Radzi, N. M. S. N. B. M., & Kurniawan, N. F. (2023). Digitalization of the public procurement system in Indonesia: challenges and problems. *Yuridika, 38*(3), 499–518. https://doi.org/10.20473/ydk.v38i3.51874

Azmi, I. F., & Nugroho, A. A. (2023). Anti-corruption system 4.0: The adoption of blockchain technology in the public sector. *Integritas Jurnal Antikorupsi, 9*(1), 93–108. https://doi.org/10.32697/integritas.v9i1.985

Braun, V., & Clarke, V. (2021). *Thematic analysis: A practical guide*. SAGE Publishing Ltd.

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Castleberry, A., & Nolen, A. (2018). Thematic analysis of qualitative research data: Is it as easy as it sounds? *Currents in Pharmacy Teaching and Learning, 10*(6), 807–815. https://doi.org/10.1016/j.cptl.2018.03.019

Chapman, D. W., & Lindner, S. (2014). Degrees of integrity: the threat of corruption in higher education. *Studies in Higher Education, 41*(2), 247–268.

Farikhoh, I., & Chariri, A. (2022). A bibliometric analysis of corruption in the public sector. *Integritas : Jurnal Antikorupsi, 8*(1), 63–76. https://doi.org/10.32697/integritas.v8i1.866

Heeks, R. (1998). Information technology and public sector corruption. *Development in Practice, 8*(1), 10-18.

Indonesian Corruption Watch (2023). *Tren penindakan kasus korupsi tahun 2023*. Diakses pada 20 Agustus 2024 dari https://antikorupsi.org/id/tren-penindakan-kasus-korupsi-tahun-2023

jaga.id (n.d). *Survei penilaian integritas*. Diakses pada 17 Maret 2025 pada https://jaga.id/jendela-pencegahan/spi?vnk=ea53faef

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2022). *Keputusan Kepala LKPP Nomor 122 Tahun 2022 tentang tata cara penyelenggaraan katalog elektronik*. Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press

Novitaningrum, B. D. (2024). The role of *e-procurement* in promoting government transparency: Lessons from Surabaya. *Economic Military and Geographically Business Review, 2*(1), 59-72. https://doi.org/10.61511/emagrap.v2i1.2024.971

Okiri, F. O., Ngugi, L. W., & Wandayi, J. O. (2019). Strengthening integrity & preventing corruption in the judiciary in Kenya. *Beijing Law Review, 10*(01), 131–152.

Pemerintah Republik Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 33.

Peraturan Presiden Republik Indonesia. (2010). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Jakarta: Sekretariat Negara.

Prabowo, H. Y. (2014). To be corrupt or not to be corrupt: Understanding the behavioral side of corruption in Indonesia. *Journal of Money Laundering Control, 17*(3), 306-326. https://doi.org/10.1108/JMLC-11-2013-0045

Rose-Ackerman, S. (2012). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*: Second Edition. Cambridge University Press

Rothstein, B., & Eek, D. (2009). Political corruption and social trust: An experimental approach. *Rationality and Society, 21*(1), 81–112. https://doi.org/10.1177/1043463108099349

Ryder, N., & Pasculli, L. (2020). *Corruption, integrity and the law*. Routledge

Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers* (4th ed.). SAGE Publishing Ltd.

Saptono, P. B., & Purwanto, D. (2022). Factors causing the ineffectiveness of Good Corporate Governance in preventing Corruption in State-Owned Enterprises. *Integritas Jurnal Antikorupsi, 8*(1), 77–94. https://doi.org/10.32697/integritas.v8i1.870

Suardi, I., Hilda Rossieta, Chaerul Djakman & Vera Diyanty. (2024). Procurement governance in reducing corruption in the indonesian public sector: a mixed method approach. *Cogent Business & Management, 11*(1), 1-26. https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2393744

Sumantri, I. (2023). Transparansi dalam pemerintahan: Tinjauan kegagalan pencegahan korupsi di Indonesia. *Journal of Scientech Research and Development, 5*(1), 97–109. https://doi.org/10.56670/jsrd.v5i1.110

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Tracy, S. J. (2019). *Qualitative research methods: collecting evidence, crafting analysis, communicating impact* (2nd ed.). Wiley-Blackwell.

Transparency International (2024). *Corruption perceptions index*. Diakses pada 20 Maret 2025 dari https://www.transparency.org/en/cpi/2023

Wahyuningsih, N., Wulansari, N. A., Ariyati, Pratama, W. N., & Pinandita, M. K. (2023). *E-procurement* in preventing fraud in the procurement of government goods and services at Semarang State University. *Journal of Public Administration and Government, 5*(2), 227-238. https://doi.org/10.22487/jpag.v5i2.921

Wicaksono, A. P., Urumsah D., & Faishal A. (2017). The implementation of *e-procurement* system: indonesia evidence. *SHS Web of Conferences, 34*, 10004. https://doi.org/10.1051/shsconf/20173410004

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Integritas: Jurnal Antikorupsi
Vol 11, No. 2, 2025, pp. 227-242

https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Apa yang ada di balik tata kelola digital? Mengungkap celah korupsi *e-procurement* di Jawa Timur

Eko Supeno [1,2,a]*, Nurul Jamila Hariani [1,2,b], Agie Nugroho Soegiono [1,2,c], Achsania Hendratmi [3,d], Filidyo Bramanta Adi Santoso [1,2,e], Muhammad Farrel [2,f]

[1] Airlangga Institute for Learning and Growth. Jl. Airlangga No. 4-6, Airlangga, Surabaya, 60286, Indonesia
[2] Universitas Airlangga. Mulyorejo, Surabaya, East Java 60115, Indonesia
[a] eko.superno@fisip.unair.ac.id; [b] nurul.hariani@fisip.unair.ac.id, [c] agiesoegiono@fisip.unair.ac.id,
[d] achsania.hendratmi@feb.unair.ac.id, [e] filidyo.bramanta.adisantoso-2021@fisip.unair.ac.id,
[f] muhammad.farrel-2022@fisip.unair.ac.id
* Corresponding Author

Abstrak*:* Meskipun tata kelola digital telah hadir dalam sistem pengadaan publik di Indonesia, praktik korupsi tetap marak terjadi. Studi ini mengkritisi batasan *e-procurement* sebagai instrumen antikorupsi, khususnya pada proses pengadaan barang dan jasa di Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini menggunakan data sekunder dari Survei Penilaian Integritas (SPI) yang dikombinasi dengan data primer dalam bentuk hasil focus group discussion (FGD), wawancara mendalam serta observasi langsung untuk mengungkap bahwa digitalisasi saja tidak cukup untuk menghilangkan praktik korupsi. Hasil penelitian menunjukkan masih adanya mekanisme tersembunyi yang dilakukan para pemangku kepentingan melalui eksploitasi celah regulasi. Korupsi paling sering terjadi di wilayah dengan belanja pengadaan yang besar, pengawasan yang lemah, dan minimnya keterlibatan pengawasan independen dari masyarakat (public watchdog). Favoritisme (pilih kasih), kolusi dan praktik penunjukan langsung vendor masih terjadi, yang menunjukkan bahwa *e-procurement* hanya meningkatkan transparansi prosedural namun gagal menguraikan masalah mendasar. Penelitian ini menunjukkan pentingnya sistem pengawasan yang independen dan komitmen para pimpinan untuk meningkatkan integritas pengadaan. Dengan mengungkap kelemahan sistem pengadaan digital, penelitian ini berkontribusi pada diskursus mengenai peningkatan integritas tata kelola. Hal tersebut mendukung pembentukan ekosistem antikorupsi tangguh melalui reformasi institusional, pelaksanaan penegakan hukum, dan keterlibatan masyarakat, yang tidak hanya bertumpu pada pemanfaatan teknologi.
Kata Kunci: Korupsi, *e-procurement*, Akuntabilitas, Tata Kelola Digital, Jawa Timur, Survei Integritas

How to Cite: Supeno, E., Hariani, N. J., Soegiono, A. N., Hendratmi, A., Santoso, F. B. A., & Farrel, M. (2025). What's behind digital governance? Uncovering corruption loopholes in *e-procurement* in East Java. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *11*(2), 227-242. https://doi.org/10.32697/integritas.v11i2.1493

Pendahuluan

Pengadaan barang dan jasa (PBJ) pemerintah merupakan salah satu sektor yang paling rentan korupsi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. PBJ dipandang menjanjikan karena adanya kepastian pendanaan, stabilitas regulasi, serta permintaan yang berkelanjutan dalam sektor publik. Rose-Ackerman dan Palifka (2016) serta Suardi et al. (2024) menegaskan sektor PBJ lebih rawan korupsi karena melibatkan jumlah dana yang sangat besar, banyak aktor, dan prosedur administratif dan teknis yang kompleks. Korupsi dalam pengadaan tidak lagi terbatas pada praktik suap secara terang-terangan, tetapi juga mencakup bentuk-bentuk yang lebih terselubung seperti manipulasi dokumen, kolusi dalam proses tender, serta penyalahgunaan ketentuan keadaan darurat untuk menghindari proses kompetitif (Rothstein, 2009; Mungiu-Pippidi, 2015; ICW, 2023). Dalam praktiknya, manipulasi pengadaan pemerintah kerap terjadi melalui penunjukan langsung yang tidak sesuai ketentuan lelang terbuka, pemenangan vendor yang telah diatur sebelumnya, serta penggunaan perusahaan cangkang untuk mengalirkan dana ilegal (Mungiu-Pippidi, 2015).

Berbagai studi menunjukkan bahwa praktik korupsi di pengadaan yang telah lama mengakar menjadi tantangan yang signifikan dalam mewujudkan kesejahteraan sosial dalam jangka panjang (Wicaksono et al., 2017; Wahyuningsih et al., 2023; Chapman & Lindner, 2016; Okiri et al., 2019).

Di Indonesia, pengadaan barang dan jasa tidak hanya menjadi sektor yang paling banyak ditemukan kasus penyelewengan, tetapi juga menjadi sektor yang paling banyak ditindak oleh KPK dengan total persentase mencapai 70% dari total seluruh perkara korupsi yang ada (Wahyuningsih et al., 2023). Untuk mengembalikan kepercayaan publik dan value for money, proses pengadaan diharapkan untuk membentuk mekanisme yang transparan, akuntabel, dan efisien dalam proses pemenuhan kebutuhan masyarakat

Dalam rangka mengatasi permasalahan korupsi di sektor PBJ, pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya, misalnya pemanfaatan sistem TIK berbasis web terintegrasi serta menyederhanakan seluruh atau sebagian proses pengadaan. Dengan penguatan digitalisasi serta otomatisasi, ruang untuk melakukan intervensi yang dilakukan pengguna diasumsikan akan berkurang, yang pada akhirnya memperkuat transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi (Wicaksono et al., 2017; Wahyuningsih et al., 2023). Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 memperkenalkan konsep *e-procurement*, yang menandai langkah penting menuju institusionalisasi pengadaan digital di berbagai lembaga pemerintah. Dibutuhkan lebih dari satu dekade sebelum pemerintah meluncurkan katalog pengadaan digital (INAPROC) sebagai bagian dari pengembangan lebih luas atas platform Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dan e-katalog Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Terlepas dari kemajuan tersebut, pola korupsi dalam pengadaan terus beradaptasi dan berkembang. Digitalisasi memang berhasil mengurangi berbagai bentuk korupsi manual berbasis dokumen kertas, namun pada saat yang sama menciptakan kerentanan baru apabila tidak didukung oleh pengendalian internal yang kuat, mekanisme audit yang andal, serta literasi digital yang memadai di kalangan pejabat (Prabowo, 2014; Suardi et al., 2024). Bahkan dalam sistem yang sepenuhnya digital, praktik curang seperti manipulasi spesifikasi pengadaan atau pemberian perlakuan istimewa kepada vendor tertentu tetap dapat terjadi akibat lemahnya pemantauan dan tata kelola (Wicaksono et al., 2017; Wahyuningsih et al., 2023; Farikhoh & Chariri, 2022). Dengan demikian, digitalisasi saja tidak cukup untuk mencegah sektor pengadaan menjadi "lahan subur" bagi praktik korupsi (Transparency International, 2024).

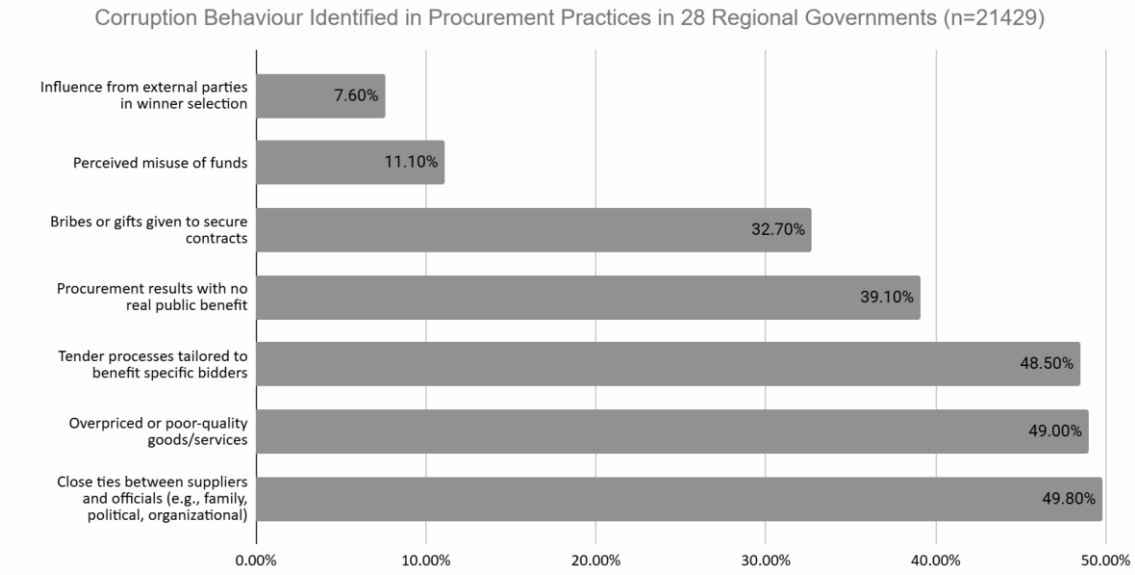
Meskipun *e-procurement* telah dipromosikan sebagai solusi untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, dampak nyata dari *e-procurement* masih diperdebatkan. Korupsi seringkali bertahan dalam sistem digital melalui manipulasi proses lelang, *mark-up* harga, dan pemalsuan dokumen (Wicaksono et al., 2017; Wahyuningsih et al., 2023). Sebagaimana dikatakan oleh Heeks (1998), teknologi hanya akan efektif jika disertai kualitas tata kelola yang efektif pula; dalam institusi yang lemah, platform digital malah menjadi alat canggih untuk menyembunyikan perilaku koruptif. Tanpa penegakan hukum yang kuat dan kepemimpinan yang berintegritas, sistem digital hanya memindahkan praktik korupsi dari ruang analog ke ruang digital (Azmi & Nugroho, 2023; Saptono & Purwanto, 2022).

Di tingkat nasional, kemajuan Indonesia dalam menangani korupsi dapat dinilai melalui berbagai indikator. Indeks Persepsi Korupsi (CPI) dari Transparency International, Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK), Monitoring Center for Prevention (MCP), dan Survei Penilaian Integritas (SPI) memberikan benchmarks untuk mengukur efektivitas strategi pemberantasan korupsi. Terlepas dari upaya digitalisasi yang telah dilakukan, data terbaru dari Indonesia Corruption Watch (ICW, 2023) menunjukkan bahwa korupsi terkait pengadaan barang dan jasa masih mendominasi kasus penegakan hukum, terutama pada proyek infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan.

Provinsi Jawa Timur menjadi salah satu daerah sebagai contoh konkret. Dengan jumlah kasus korupsi tertinggi secara nasional pada tahun 2023, mayoritas di antaranya berkaitan dengan penyimpangan pengadaan. Meskipun ada peraturan yang semakin ketat, para pelaku masih menemukan cara untuk mengeksploitasi celah regulasi, seperti menggunakan klausul darurat untuk mengabaikan persaingan atau memanipulasi dokumen tender (Rothstein, 2009; Suardi et al., 2024). Selain itu, penegakan hukum tidak selalu berbanding lurus dengan pencegahan yang efektif. Sebagian besar tersangka dalam kasus-kasus korupsi justru merupakan pejabat daerah yang memiliki wewenang strategis atas alokasi anggaran dan pengawasan pengadaan. Proporsi kecurangan yang signifikan ini bersumber dari penyalahgunaan kekuasaan untuk keuntungan pribadi atau kelompok, yang melanggar prinsip persaingan sehat dan tata kelola yang baik (Prabowo, 2014; Suardi et al., 2024).

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Data menarik lainnya juga ditunjukkan oleh data SPI 2024. Data dari 28 pemerintah daerah di Jawa Timur, termasuk pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota, menunjukkan bahwa korupsi dalam pengadaan masih konsisten terjadi. Survei tersebut mengungkapkan sebanyak 49,8% responden menyatakan bahwa pemenang penawaran pengadaan memiliki hubungan dekat dengan pejabat, baik sebagai keluarga, maupun bagian dari afiliasi politik dan organisasi. Persentase yang hampir sama di antara responden internal (49%) mengaku pernah menyaksikan barang/jasa yang diserahkan tidak sesuai spesifikasi teknis, yang diduga sebagai indikator kemungkinan kolusi antara vendor dan pejabat pengadaan. Selain itu, 32,7% mengakui bahwa pemenang kontrak ditentukan oleh adanya pertukaran informal berupa uang, barang, atau jasa. Bahkan pengaruh eksternal juga tidak dapat diabaikan, dengan 7,6% responden mengakui adanya intervensi dari pelaku di luar proses resmi. Hal ini mengindikasikan bahwa praktik nepotisme dan penyalahgunaan wewenang berpotensi menyebabkan pemborosan bahkan pengadaan barang dan jasa yang tidak efisien. Temuan-temuan ini mencerminkan bagaimana kelemahan internal dan tekanan eksternal berkontribusi pada kerentanan dalam tata kelola pengadaan yang sistemik.



Gambar 1. Perilaku Korupsi yang Diidentifikasi oleh PNS dalam Pengadaan di Jawa Timur Tahun 2024 (jaga.id)

Dengan melihat kompleksitas kasus pengadaan, korupsi bukanlah persoalan tunggal yang sederhana, melainkan bersifat multidimensi, melintasi domain publik, swasta, dan masyarakat sipil. Tidak hanya menggerogoti kepercayaan terhadap institusi, dampaknya yang destruktif pada akhirnya dapat mengancam stabilitas demokrasi di negara demokrasi (Ryder & Pasculli, 2020). Beberapa penelitian bahkan menegaskan bahwa korupsi bukan semata kegagalan hukum atau teknis tetapi merupakan masalah perilaku dan kelembagaan. Prabowo (2014) mengidentifikasi "segitiga penipuan" dalam pengadaan Indonesia, yakni motivasi, peluang, dan rasionalisasi sebagai faktor penyebab utama. Artinya, tindakan antikorupsi, seperti *e-procurement*, dapat digagalkan oleh pelaku manusia yang memiliki motivasi dan tidak akuntabel. Oleh karena itu, selain solusi teknologi, reformasi kelembagaan yang holistik dan tata kelola berbasis integritas tetap menjadi hal yang penting.

Penelitian Farikhoh dan Chariri (2022) yang melakukan analisis bibliometrik literatur korupsi sektor publik menekankan bahwa meskipun Indonesia telah membuat kemajuan dalam melakukan penelitian antikorupsi, sebagian besar fokus tetap pada tingkat kebijakan nasional atau pada studi kasus tertentu. Meskipun begitu, terdapat kekurangan studi daerah yang komprehensif yang mengeksplorasi bagaimana pemerintah daerah menerapkan reformasi pengadaan digital, terutama di provinsi-provinsi yang rentan korupsi seperti Jawa Timur. Hal ini meninggalkan celah kritis dalam memahami bagaimana dinamika tata kelola lokal dan alat digital berinteraksi untuk

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

menekan atau memungkinkan korupsi, terutama dengan mengambil perspektif dari pengalaman vendor.

Topik ini belum banyak mendapat perhatian dalam literatur sebelumnya, khususnya dinamika korupsi dalam pengadaan publik elektronik di tingkat kabupaten. Makalah ini menawarkan perspektif kritis tentang peran tata kelola digital dalam mengatasi korupsi dalam pengadaan elektronik di tingkat kabupaten/kota di Jawa Timur. Dengan menggunakan data terbaru dari tahun 2021 hingga 2024, studi ini menekankan pada bagaimana efektivitas tata kelola digital mempengaruhi tingkat korupsi dalam pengadaan elektronik di tingkat kabupaten/kota.

Karakteristik utama dari studi ini adalah sampel responden yang besar dan representatif, yang mencerminkan keragaman geografis dan kompleksitas birokrasi berbagai kabupaten di Jawa Timur. Sementara penelitian sebelumnya berfokus pada kebijakan tingkat nasional atau evaluasi kasus kasus spesifik, penelitian ini menggunakan data dari 27 kabupaten/kota dan Provinsi Jawa Timur untuk memberikan gambaran yang lebih spesifik tentang pola korupsi pengadaan elektronik, aktor-aktor yang terlibat, dan dampaknya terhadap efektivitas pemerintah daerah.

Penelitian ini juga mengidentifikasi sejumlah faktor anomali yang menyebabkan tingginya kasus korupsi dalam pengadaan publik elektronik di Jawa Timur. Meskipun prosedur pengadaan semakin ketat, aktor-aktor korup di beberapa daerah tetap mampu mengeksploitasi celah dan kelemahan sistem, termasuk penggunaan metode penunjukan langsung yang tidak terkendali serta manipulasi dokumen tender (Mingiu-Pippidi, 2015). Penelitian ini bertujuan mengisi kesenjangan dalam studi-studi sebelumnya dengan menawarkan pemahaman komprehensif mengenai struktur efektivitas pemerintahan dan pengendalian korupsi pada tingkat kabupaten, serta implementasi strategi optimal untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam *e-procurement* di tingkat kabupaten. Dalam mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menelaah bagaimana para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten di Jawa Timur mengalami dan menafsirkan sistem pengadaan digital; sejauh mana pengalaman tersebut menantang asumsi bahwa alat digital bersifat netral dan bebas korupsi melalui prosedur formal dan praktik informal "semu-transparansi"; serta bagaimana kepemimpinan daerah dan lembaga pengawasan independen memungkinkan atau membatasi upaya antikorupsi serta efektivitas mekanisme transparansi dan akuntabilitas dalam *e-procurement* di tingkat kabupaten. Semua ini menjadi krusial untuk memastikan bahwa reformasi digital dalam pengadaan bukan sekadar bersifat kosmetik, tetapi benar-benar bersifat transformatif.

Metode

Penelitian ini memadukan pendekatan kualitatif dan analisis dari hasil SPI untuk mendalami potensi korupsi dibalik platform digital pemerintah, khususnya platform pengadaan barang dan jasa. Untuk menangkap dinamika sosial dan tata kelola, analisis interpretatif digunakan untuk mengeksplorasi secara mendalam data-data kontekstual yang berkaitan dengan korupsi (Saldaña, 2021; Tracy, 2019). Melalui pendekatan ini, penelitian memperoleh gambaran yang utuh dan komprehensif mengenai fenomena korupsi dalam pengadaan barang dan jasa secara digital.

Data sekunder yang digunakan berasal dari SPI yang dilakukan oleh KPK mulai tahun 2021 hingga 2024. Indeks SPI berupa data kuantitatif yang diekstrak dari platform data terbuka, jaga.id. Survei ini juga melibatkan pihak eksternal seperti organisasi masyarakat sipil dan pihak internal yakni Aparatur Sipil Negara (ASN) dinas terkait. Data SPI yang digunakan meliputi data empat tahun terakhir guna menyusun integritas pengadaan daerah, meninjau gap dalam tata kelola, dan menentukan wilayah studi yang representatif untuk dilaksanakan FGD dan wawancara mendalam.

Data primer diperoleh melalui FGD, wawancara mendalam, dan observasi langsung dengan para perwakilan pemerintah daerah, vendor, dan eksper anti korupsi dari 28 kabupaten/kota di Jawa Timur yang terbagi dalam tiga klaster: selatan, tengah, utara. FGD dilaksanakan sebanyak enam kali di tiga kota berbeda dengan durasi diskusi di masing-masing kota selama dua hari. Pada hari pertama, FGD dihadiri oleh informan internal dari unsur pemerintah seperti inspektorat, unit layanan pengadaan, dan perangkat daerah terkait. Diskusi ini bertujuan untuk membahas tantangan dan hambatan kelembagaan serta mekanisme integritas dalam sistem pengadaan jasa

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

dan barang pemerintah. Hari kedua dihadiri oleh pemangku kepentingan eksternal seperti vendor dan eksper antikorupsi. Pemisahan antara informan dari pihak internal, eksternal, dan eksper bertujuan untuk mendorong objektivitas respon dari para peserta. Pendekatan ini meminimalisir bias dan memberi kesempatan untuk masing-masing kelompok menyampaikan pandangan tanpa tekanan atau pengaruh dari pihak luar (Braun & Clarke, 2021).

FGD dihadiri oleh 165 peserta yang terdiri dari 55 stakeholder internal, 74 stakeholder eksternal, dan 36 eksper dan anggota dari lembaga atau organisasi masyarakat sipil. Keterlibatan pihak-pihak tersebut menjamin keinklusifan perspektif dari berbagai sudut pandang terkait kompleksitas pengadaan tata kelola jasa dan barang serta kerentanannya di berbagai daerah. Selain itu, tim peneliti melakukan empat wawancara mendalam dengan informan kunci, misalnya Sekretaris Inspektorat dan Kepala Disdukcapil. Wawancara yang dilakukan di Pacitan dan Tulungagung menggunakan pendekatan semi-terstruktur untuk memungkinkan eksplorasi yang fleksibel namun masih terfokus pada isu-isu metode pengadaan, implementasi kebijakan, dan hambatan institusional terhadap penerapan integritas. Observasi lapangan dilakukan pada lima lokasi layanan publik, termasuk inspektorat daerah, pusat layanan publik, dan kantor administrasi kependudukan. Kunjungan tersebut memungkinkan peneliti mendokumentasikan layanan yang berkaitan dengan pengadaan serta menelaah secara langsung prosedur operasional, sistem pengaduan, dan potensi area terjadinya percaloan atau perantara ilegal.

Semua data kualitatif yang dihasilkan dari wawancara mendalam, FGD, dan observasi diproses menggunakan perangkat analisis data kualitatif, yakni Atlas.Ti. Kerangka kerja yang digunakan untuk menganalisis data kualitatif tersebut adalah analisis tematik induktif. Pengodean dilakukan terhadap semua data kualitatif untuk mengembangkan tema-tema yang muncul dan dianalisis menggunakan co-occurrence (Castleberry & Nolen, 2018). Observasi lapangan dilakukan pada lima lokasi layanan publik, termasuk inspektorat daerah, pusat layanan publik, dan kantor administrasi kependudukan. Kunjungan tersebut memungkinkan peneliti mendokumentasikan layanan yang terkait dengan pengadaan serta menelaah secara langsung prosedur operasional, sistem pengaduan, dan potensi area terjadinya perantara ilegal di antara 28 pemerintah daerah.

Pendekatan multi-lokasi ini memperkuat reliabilitas dan kekayaan konteks penelitian. Pendekatan ini memastikan bahwa analisis terhadap *e-procurement* dan mekanisme antikorupsi tidak hanya mencerminkan kerangka kebijakan, tetapi juga pengalaman nyata para aktor yang terlibat dalam ekosistem pengadaan di tingkat lokal. Pada akhirnya, pendekatan metodologis ini mendukung tujuan utama penelitian: menunjukkan keterbatasan praktis dari perubahan digital dalam memerangi korupsi serta memberikan arahan bagi langkah-langkah pemerintah daerah di masa mendatang.

Hasil dan Pembahasan

Bagian ini memaparkan temuan dari dataset SPI dan studi lapangan yang dilaksanakan di 28 Pemerintah Daerah di Jawa Timur dengan fokus pada praktik korupsi pada sistem pengadaan digital. Argumen utama penelitian ini adalah menyanggah asumsi bahwa digitalisasi saja cukup untuk mencegah korupsi, dengan menunjukkan celah dan keterbatasan sistemik yang menghambat upaya reformasi digital. Kami melakukan kategorisasi bagian hasil menjadi tiga area tematik, yakni (1) tata kelola digital dan mitos netralitas; (2) mekanisme tersembunyi di balik transparansi (*pseudo transparency*); (3) peran kepemimpinan dan pengawasan independen dalam sistem antikorupsi.

Tata Kelola Digital dan Mitos Netralitas

Pengadaan digital telah dipromosikan secara masif di Indonesia sebagai solusi untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengadaan publik. Seperti yang tercantum dalam Keputusan Kepala LKPP Nomor 122/2022, tata kelola pengadaan digital didasarkan pada tiga komponen utama: landasan konseptual, alur kerja prosedural, dan mekanisme pengawasan. Secara konseptual, hal ini mendorong integrasi sistem digital yakni SPSE dan E-Catalogue untuk mengotomatisasi tahap-tahap pengadaan mulai dari pendaftaran vendor hingga pembayaran, dengan tujuan meminimalisir diskresi pegawai dan inefisiensi birokrasi. Instrumen regulasi seperti

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Peraturan Presiden No. 54/2010 dan pembentukan INAPROC bertujuan untuk mengurangi diskresi manusia dan membatasi peluang kolusi (Wicaksono., 2017). Secara teori, digitalisasi memperkecil diskresi dengan mensistematisasikan prosedur pengadaan dan menyimpan semua transaksi dalam format yang mudah diaudit (Amalia et al., 2023; Azmi & Nugroho, 2023). Namun, temuan kami menunjukkan bahwa *platform* digital seringkali digunakan sebagai 'kedok' teknokratis ketimbang alat reformasi yang nyata. Peserta FGD dari berbagai wilayah menyatakan bahwa proses pengadaan digital rentan terhadap manipulasi dengan kesepakatan yang dibuat secara informal sebelum proses tender berlangsung. Seorang narasumber dari Surabaya menekankan bahwa: "Tidak semua yang sudah elektronik itu otomatis lebih baik. Dalam praktiknya, ada saja orang yang sudah tahu dan bisa memanfaatkan kelemahan sistem."

Temuan ini konsisten dengan argumen bahwa teknologi tidak pernah sepenuhnya netral. Heeks (1998) telah mengingatkan bahwa sistem digital, apabila tertanam dalam institusi yang korup, dapat dengan mudah mereproduksi atau bahkan memperparah ketimpangan yang sudah ada. Demikian pula, Novitaningrum (2024) yang menegaskan bahwa meskipun platform SPSE dapat meningkatkan transparansi proses pengadaan, platform tersebut tidak serta-merta menghilangkan budaya diskresi yang mendasari keputusan pengadaan.

Sebagaimana diuraikan oleh Prakasa et al.. (2022), korupsi dalam mekanisme *e-procurement*, sebagaimana diatur dalam Keputusan Kepala LKPP Nomor 122 Tahun 2022, tetap dapat terjadi pada tahapan tertentu meskipun sistemnya telah digital. Telaah kritis terhadap Keputusan Deputi II Nomor 61/2022 mengungkap keraguan netralitas tata kelola pengadaan secara digital karena celah regulasi. Salah satu kelemahan utama terdapat pada tahap pencantuman dan pendaftaran produk, di mana pelaku penyimpangan dalam birokrasi dapat memanipulasi proses verifikasi atau menggunakan perusahaan cangkang untuk memperoleh akses yang menguntungkan dalam katalog. Pertama, Bagian C.7 mengizinkan verifikator katalog untuk meminta dokumen tambahan dari vendor yang pengajuannya belum lengkap, alih-alih langsung mendiskualifikasi mereka. Meskipun ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas administratif, hal tersebut membuka ruang bagi interpretasi subjektif dan potensi favoritisme. Kekhawatiran ini muncul dalam sebuah diskusi kelompok terarah (FGD) di Madiun, di mana seorang informan menekankan: "Biarpun sistem sudah elektronik, penunjukan langsung itu masih sering terjadi. Praktiknya tetap jalan, termasuk warisan sistem yang menentukan siapa penerus dan siapa yang mengawasi. Pada akhirnya, kebutuhan pengawasan yang lebih ketat itu tetap ada, karena potensi penyalahgunaan tidak hilang hanya karena sistemnya bagus."

Kedua, Pasal E.2 mengatur tiga metode untuk melaksanakan e-purchasing: negosiasi harga, mini-kompetisi, dan katalog kompetitif. Namun, perlu dicatat bahwa peraturan ini tidak mewajibkan metode mana yang harus digunakan dalam kondisi tertentu, sehingga pejabat pengadaan dapat memilih pendekatan yang paling fleksibel. Diskresi atau kebebasan ini dapat disalahgunakan terutama dalam paket pengadaan yang berisiko tinggi atau bernilai besar. Selama forum *group discussion* (FGD) di Surabaya, seorang vendor barang/jasa menyatakan, "Meskipun penawaran harga 80% telah dihitung dengan cermat, seringkali ditolak, sementara penawaran 90–96% diterima.". Peserta tersebut menyarankan bahwa mekanisme negosiasi dan mini-kompetisi sering diabaikan atau dimanipulasi yang memperkuat anggapan bahwa hasil yang sudah ditentukan sebelumnya disembunyikan di balik kepatuhan prosedural. Selain itu, tahap negosiasi menimbulkan risiko inflasi harga dan kolusi utamanya ketika pejabat pengadaan dan pemasok sepakat menaikkan harga demi keuntungan bersama sebagaimana dinyatakan oleh seorang perwakilan vendor dari Surabaya: "Tidak semua sistem elektronik otomatis itu lebih baik. Aktor eksternal tertentu sudah menyadari kelemahan sistem tersebut. Pada kenyataannya, hasil seringkali sudah ditentukan sebelum kompetisi sebenarnya dimulai. Proses seleksi vendor dilakukan secara tertutup meskipun sistem elektronik dimaksudkan untuk transparansi dan keterbukaan"

Ketiga, Pasal C.5 memungkinkan verifikator katalog untuk dipilih tidak hanya dari unit pengadaan pemerintah atau pegawai negeri melainkan turut dari agen pengadaan dan aktor bisnis swasta. Penambahan aktor bisnis sebagai verifikator menimbulkan kekhawatiran tentang konflik kepentingan dan penetapan regulasi. Risiko verifikasi yang terkompromi meningkat ketika verifikator memiliki afiliasi atau sudah memiliki hubungan dengan vendor. Seperti yang

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

ditekankan dalam pernyataan pada beberapa FGD, "iki wongku, iki dudu wongku (ini orang saya, ini bukan orang saya)", frasa demikian itu sering digunakan untuk menggambarkan favoritisme dalam hubungan verifikator-vendor pengadaan. Secara internal, aktor di dalam otoritas pengadaan dapat memanipulasi hak akses, menunda partisipasi pesaing, atau menyesuaikan daftar untuk menguntungkan vendor pengadaan yang menjadi prioritasnya. Meskipun sistemnya digital, transparansi tidak selalu terjamin—terutama ketika pengawasan lemah dan akses publik terhadap data pengadaan terbatas.

Secara keseluruhan, klausul regulasi ini–meningkatkan fleksibilitas dan efisiensi–secara paradoks menciptakan area abu-abu yang dapat merusak transparansi dan keadilan. Kombinasi antara mandat prosedural yang samar, diskresi yang tidak terkendali, dan peran yang kabur antara aktor publik dan swasta berkontribusi pada mengakarnya pengaturan informal di balik kedok digitalisasi. Temuan ini bertentangan dengan asumsi umum bahwa digitalisasi secara otomatis meningkatkan netralitas tata kelola, namun sebaliknya mengungkapkan bagaimana sistem digital dengan mudah "dibajak" oleh jaringan yang seharusnya diganggu oleh teknologi sejak awal.

Argumen ini semakin diperkuat oleh temuan perluasan implementasi dari Keputusan Kepala LKPP Nomor 122/2022 yang mengatur struktur katalog elektronik nasional, sektoral, dan lokal. Regulasi tersebut menetapkan alur kerja digital sistematis yang mencakup inisiasi, tinjauan hukum dan teknis terhadap produk, pengelompokan ke dalam etalase digital, verifikasi vendor, dan publikasi barang/jasa untuk pembelian secara elektronik. Tahapan ini dirancang untuk meningkatkan daya saing dan mengurangi peluang manipulasi. Namun, data lapangan mengungkap kesenjangan yang signifikan antara desain ideal digital dan realitas yang ada di lapangan melalui pendaftaran digital, pemilihan produk, pemesanan, dan pembayaran.

Selain itu, pembelian digital diharapkan dilakukan melalui negosiasi harga atau kompetisi mini, bukti lapangan menunjukkan bahwa penawaran yang adil sering ditolak dengan alasan teknis, sementara penawaran yang lebih tinggi diterima. Hal ini mencerminkan ketidakjelasan regulasi dalam Pasal E.2, di mana pejabat pengadaan tidak diwajibkan untuk menerapkan metode kompetitif. Seperti yang disebutkan oleh seorang narasumber di Malang, "Penunjukan langsung biasanya didasarkan pada rekam jejak vendor, tetapi evaluasi kinerja itu sendiri belum dimanfaatkan secara maksimal..". Hal ini mencerminkan bahwa relasi personal masih kerap mengalahkan objektivitas sistemik, meskipun tersedia mekanisme digital untuk mendukung penilaian yang lebih transparan.

Bukti ini konsisten dengan argumen yang lebih luas bahwa teknologi tidak secara otomatis akan netral. Heeks (1998) telah memperingatkan bahwa sistem digital, jika tertanam dalam institusi korup, dapat sekadar mereproduksi atau bahkan memperburuk ketidakadilan yang sudah ada. Demikian pula, Novitaningrum (2024) yang menekankan bahwa meskipun platform SPSE meningkatkan visibilitas proses, platform tersebut tidak menghilangkan budaya diskresi yang mendasari keputusan pengadaan

Analisis hasil SPI kian memperkuat skeptisisme ini. Tabel co-occurrence dari ATLAS.ti menunjukkan bahwa anggaran regional yang lebih tinggi (diperkirakan lebih dari IDR 2 triliun) berkorelasi dengan frekuensi insiden korupsi yang lebih tinggi, terlepas dari indeks kinerja SPI. Yang paling menonjol, kasus korupsi (Gr=27) menunjukkan korelasi kuat dengan wilayah yang dikategorikan dalam kluster anggaran regional tingkat atas, dengan jumlah co-occurrence 19 dan koefisien 0,7—menunjukkan tingkat asosiasi yang tinggi. Di sisi lain, wilayah dengan skor Penilaian Integritas (SPI) rendah (Gr=43) juga menunjukkan hubungan yang signifikan dengan korupsi, terutama di wilayah dengan anggaran tingkat atas (jumlah: 10, koefisien: 0,19). Menariknya, mekanisme pengawasan publik yang aktif (Gr=15) muncul lebih jarang di wilayah dengan kasus korupsi tinggi, meskipun masih bertepatan dengan kluster anggaran tingkat bawah dan atas (jumlah 2 dan 7, masing-masing). Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan sistem digital tidak secara signifikan menghambat perilaku korup di lingkungan anggaran berisiko tinggi, terutama di mana platform digital hanya dianggap sebagai checklist kepatuhan dibanding alat tata kelola transformatif.

Tabel 1. Tabel *Co-occurrence* Kasus Korupsi di Jawa Timur

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

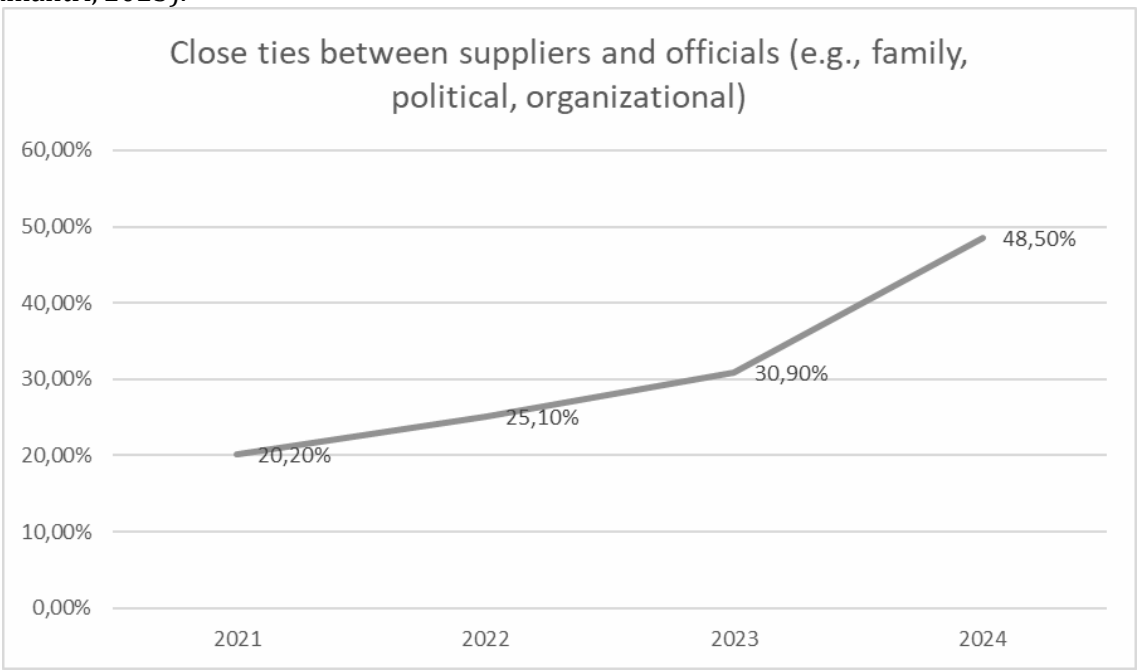
	○ APBD: Kluster Rendah Gr=8		○ APBD: Kluster Tinggi Gr=19	
	jumlah	koefisien	jumlah	koefisien
● Kasus Korupsi Gr=27	8	0.30	19	0.70
○ Survei Penilaian Integritas (SPI): Skor Rendah Gr=43	5	0.11	10	0.19
○ *Public Watchdog:* Aktif Gr=15	2	0.10	7	0.26

Sumber: Analisis Hasil FGD menggunakan Atlas.Ti
Catatan: Gr= Groundedness (total frekuensi kemunculan kode secara bersamaan)

Meskipun kerangka kerja tata kelola digital nampak begitu meyakinkan di atas kertas, temuan empiris kami menunjukkan bahwa dalam praktiknya ketika kerangka kerja tersebut diterapkan secara selektif, justru seringkali memperkuat daripada mereformasi praktik-praktik yang sudah ada sebelumnya. Untuk mewujudkan reformasi yang sesungguhnya, sistem digital harus didukung oleh mandat prosedural yang jelas, mekanisme persaingan yang tegas, verifikasi transparan oleh pihak yang netral, serta pengawasan yang kuat untuk mencegah penyalahgunaan teknologi oleh struktur kekuasaan informal.

Mekanisme Tersembunyi Dibalik Transparansi (*Pseudo Transparensi*)

Transparansi secara luas diakui sebagai komponen kunci dari tata kelola yang baik, khususnya dalam konteks pencegahan korupsi. Namun, terlepas dari tampilan transparansi yang dimaksudkan untuk menciptakan nilai yang baik, sering kali terdapat mekanisme tersembunyi yang justru dapat mengurangi efektivitas upaya antikorupsi. Fenomena ini dikenal sebagai *pseudo-transparency*, yaitu kondisi ketika instansi pemerintah tampak transparan di permukaan, tetapi pada praktiknya tidak benar-benar demikian. Telah diamati bahwa pemerintah atau organisasi dapat secara selektif mengungkapkan informasi tertentu sambil menyembunyikan data penting terkait proses pengambilan keputusan atau alokasi anggaran, sehingga membatasi pengawasan publik (Sumantri, 2023).



Gambar 2. Tren Nepotisme dalam Pengadaan Barang dan Jasa di Jawa Timur (jaga.id)

Dalam konteks kasus korupsi di Indonesia, Pemerintah Daerah telah mengimplementasikan sistem *e-procurement* sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2015 tentang percepatan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Inisiatif ini bertujuan untuk mendorong semua instansi pemerintah melaksanakan aktivitas pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Namun ber-

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

dasarkan pengamatan, *e-procurement* beberapa kali dapat disalahgunakan sebagai cara untuk melompati beberapa proses pengadaan barang dan jasa untuk pihak-pihak yang terlibat dalam lelang atau tender. *e-procurement* seringkali direkonfigurasi ulang bukan untuk mencegah penyalahgunaan, namun justru agar dapat dipasang mekanisme tersembunyi tersebut. Partisipan FGD dari beberapa daerah mengafirmasi bahwa vendor layanan merasa perlu untuk memasukkan sistem tersembunyi agar dapat berpartisipasi dalam proses lelang. Partisipan dari Surabaya menjelaskan; "Vendor yang sudah mendapatkan pekerjaan sering kali dipaksa masuk 'gang gelap'. Tanpa itu, vendor lokal bisa kesulitan untuk bersaing atau memperoleh pekerjaan. Mereka cenderung mengikuti arus, dan kalau muncul risiko, mereka harus siap menanggung dan mengelolanya sendiri."

Data SPI KPK 2024 semakin menegaskan bahwa digitalisasi belum mampu menetralisir korupsi yang telah mengakar. Pada tahun 2024, 48,50% pemilihan vendor di 27 kabupaten/kota di Jawa Timur telah diatur sebelumnya akibat kedekatan antara vendor dan pejabat. Angka ini meningkat tajam dari 30,50% pada 2023. Hampir 50% responden internal mengaku pernah menyaksikan ketidaksesuaian antara barang yang dikontrakkan dan barang yang diterima. Angka-angka ini menunjukkan bahwa platform digital semakin sering digunakan untuk melegitimasi kesepakatan yang sudah diatur bukan untuk memastikan kompetisi yang fair (Wahyuningsih et al., 2023). Peningkatan ini menegaskan bahwa digitalisasi *e-procurement* belum mampu menutup celah korupsi terutama dalam bentuk *pseudo-transparency* yang menyamarkan praktik nepotisme dan kolusi di balik sistem yang tampak terbuka.

Sebuah mekanisme korupsi tersembunyi dalam pengadaan barang dan jasa terungkap melalui responden di salah satu daerah. Jawaban mengindikasikan bahwa kompetisi yang tidak adil antar vendor merusak kompetisi yang adil dan menghambat efisiensi. Kondisi ini menuntut komitmen kuat dari para pemimpin untuk menciptakan sistem pengadaan yang lebih transparan. Pernyataan ini sejalan dengan pandangan Rose & Ackerman (2016) bahwa praktik seperti manipulasi pengadaan, *mark-up* harga, dan pengaruh kelompok politik menyebabkan proyek pengadaan pemerintah menjadi lebih mahal dan tidak efektif. Seorang peserta eksternal dari Kabupaten Gresik menambahkan penjelasan dengan menekankan bahwa penawaran harga yang tidak wajar dapat menjadi indikasi persaingan yang tidak sehat dalam pengadaan pemerintah. "Proses lelang yang adil jarang terjadi di daerah. Meskipun lelang itu secara teknis memangkas ongkos, misal 80% dari estimasi harga, seringkali didiskualifikasi, sedangkan yang lelang di 90-96% selalu menang."

Kontradiksi ini menggambarkan bagaimana pseudo-transparansi bekerja: sistem seolah menunjukkan adanya kompetisi digital, tetapi hasilnya tidak didasarkan pada meritokrasi.. Pernyataan ini mengonfirmasi studi-studi sebelumnya yang menunjukkan bahwa praktik korupsi beradaptasi dengan konteks regulasi yang baru (Suardi et al., 2024; Farikhoh & Chariri, 2022). Regulasi seperti Pasal E.2 dalam Keputusan Deputi II No. 61/2022 yang memungkinkan pengadaan dilakukan melalui negosiasi harga atau *mini-competition* sering kali tidak digunakan atau bahkan dimanipulasi. Meskipun mekanisme tersebut dibuat untuk mendorong kompetisi, tidak ada mandat yang mewajibkan penerapannya secara konsisten sehingga rentan terhadap praktik penyalahgunaan.

Bentuk pseudo-transparansi ini menciptakan praktik informal sebagai efek domino dari prosedur formal pelaksanaan, sementara praktik informal berjalan di belakang layar. Vendor sering kali merasa terpaksa ikut dalam skema cashback, *mark-up*, dan gratifikasi demi tetap dapat bersaing. Salah satu eksper berkata: "Kontraktor skala menengah dan kecil ya tersingkirkan. Hanya 2% dari konglomerat besar yang bertahan. Kebanyakan vendor nggak mau lelang sampe mereka tahu siapa yang akan menandatangani kontraknya. Hasil lelangnya udah pasti bisa ditebak."

Ungkapan "*iki wongku, iki dudu wongku*" (ini orangku, ini bukan orangku) yang berulang kali muncul dalam FGD mencerminkan kuatnya pola patron-klien. Ekspresi ini menandakan dinamika "orang dalam" antara vendor dan pejabat pengadaan. Bahkan dalam sistem digital yang seharusnya didasarkan atas adil dan etis, koneksi masih menentukan hasil dari lelang sebuah pengadaan.

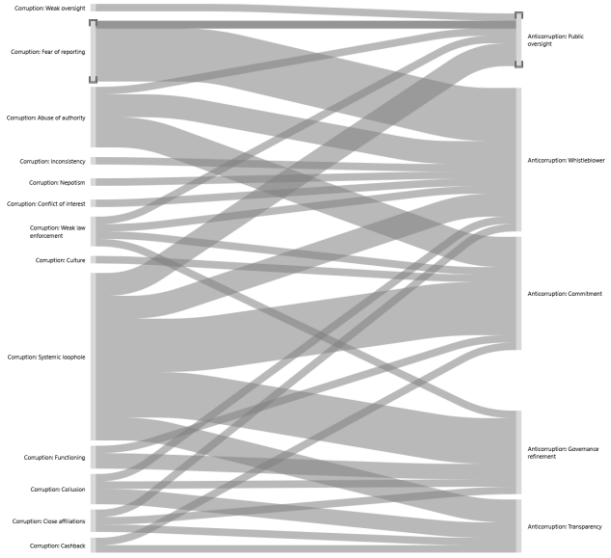
Penegakan hukum yang lemah dan sanksi yang ringan memperparah berlanjutnya korupsi. Keterbatasan kewenangan lembaga penegak hukum—termasuk melemahnya KPK pascarevisi

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

undang-undang—membuat efek jera menjadi minim. Kondisi ini mendukung proposisi Heeks (1998) bahwa teknologi dalam konteks institusi yang lemah hanya akan mereproduksi atau menyembunyikan korupsi. Tanpa penegakan hukum yang kuat dan literasi digital yang memadai, sistem justru menjadi alat canggih untuk mempertahankan praktik rente (Azmi & Nugroho, 2023; Saptono & Purwanto, 2022).

Hubungan antara daerah yang menerapkan inisiatif antikorupsi dan kasus korupsi ditunjukkan dalam Diagram Sankey (Gambar 3). Diagram tersebut memvisualisasikan hubungan para pemangku kepentingan dengan risiko-risiko korupsi tertentu dalam pengadaan publik serta langkah-langkah antikorupsi yang mereka anggap diperlukan. Pada sisi kiri, terdapat 13 tema korupsi yang muncul dari FGD mulai dari lemahnya pengawasan, ketakutan untuk melapor, penyalahgunaan wewenang, nepotisme, konflik kepentingan, lemahnya penegakan hukum, dan budaya korupsi hingga isu-isu struktural seperti celah sistemik, korupsi yang "fungsional", kolusi, kedekatan personal, dan praktik cashback. Pada sisi kanan, respons dikelompokkan ke dalam lima domain antikorupsi yang lebih luas yakni pengawasan publik, whistle blower, komitmen kepemimpinan, perbaikan tata kelola, dan transparansi.

Setiap pita dalam diagram tersebut merepresentasikan *co-occurrences* antara kode-kode tersebut dalam segmen FGD yang sama. Semakin tebal pita, semakin sering peserta mengaitkan masalah tertentu dengan solusi tertentu. Diagram ini menunjukkan bahwa persoalan struktural dan sistemik seperti celah sistemik dan korupsi yang "fungsional" paling kuat dikaitkan dengan kebutuhan akan komitmen kepemimpinan yang lebih tegas dan penyempurnaan tata kelola. Hal ini mengindikasikan bahwa para responden tidak melihat korupsi sebagai pelanggaran yang berdiri sendiri, melainkan sesuatu yang tertanam dalam aturan dan alur kerja yang ada. Lemahnya pengawasan dan ketakutan untuk melapor sering kali dihubungkan dengan tuntutan akan kanal pelapor pelanggaran (*whistleblower*) yang independen dan pengawasan publik yang lebih leluasa. Sementara kolusi, kedekatan hubungan, dan praktik cashback dikaitkan dengan langkah-langkah transparansi seperti dokumentasi yang lebih jelas, open data, dan jejak audit yang dapat ditelusuri. Kondisi ini menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan tidak memandang *e-procurement* sebagai solusi yang cukup dengan sendirinya. Sebaliknya, mereka melihat bahwa alat digital harus dilengkapi dengan reformasi institusional, komitmen kepemimpinan yang kredibel, dan perlindungan bagi mereka yang melaporkan pelanggaran.



Gambar 3. Kasus Korupsi dan Inisiatif Anti Korupsi di Jawa Timur

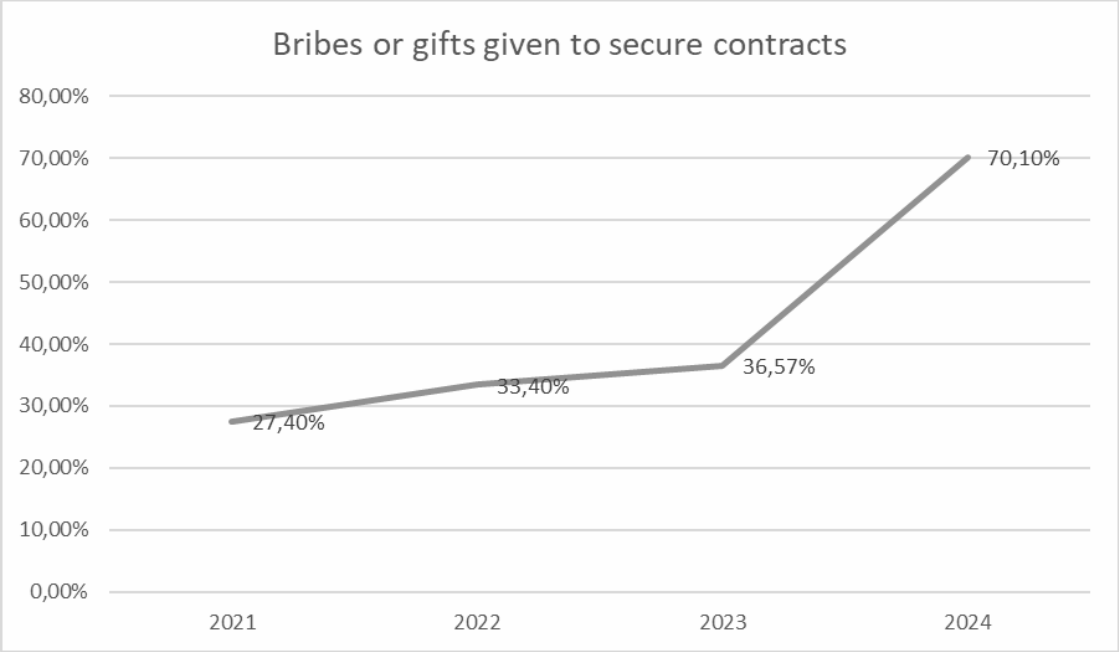
Keberadaan faktor-faktor korupsi dalam lingkungan yang seharusnya transparan menunjukkan keterbukaan secara teknis tidak menjamin integritas. Hal ini mengindikasikan bahwa *e-procurement* di Indonesia belum sepenuhnya mencapai tujuan transparansi yang diinginkan. Temuan penelitian mengungkap bahwa mekanisme tersembunyi yang berakar pada jejaring informal, lemahnya penegakan hukum, dan budaya diskresi terus berjalan di balik permukaan tata kelola digital. Sebagaimana dikemukakan oleh Rose-Ackerman dan Palifka (2016), pengada-

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

an publik tetap menjadi area utama terjadinya korupsi karena kompleksitas dan sifatnya yang tidak transparan. Selain digitalisasi, transparansi harus diperkuat melalui kepemimpinan yang beretika, pengawasan yang independen, dan reformasi akuntabilitas yang autentik.

Peran Kepemimpinan dan Pengawasan Independen dalam Sisten Anti Korupsi

Sistem *e-procurement* digital didesain agar meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Akan tetapi, data SPI KPK 2024 dari Jawa Timur mengungkap bahwa 70,10% vendor yang memenangkan hasil lelang mempunyai hubungan dekat dengan pejabat. Kondisi ini menyoroti sebuah kelemahan yang fatal dalam sistem. Nepotisme dan konflik kepentingan masih muncul meskipun proses pengadaan barang dan jasa telah mengalami digitalisasi. Lonjakan besar dalam persentase penyedia barang/jasa yang memiliki hubungan dekat dengan pejabat menunjukkan lemahnya sistem pengadaan yang transparan dan akuntabel. Data SPI KPK 2024 di Jawa Timur mencerminkan gap dalam tata kelola yang memungkinkan konflik kepentingan semakin membesar tanpa pengawasan. Dalam konteks sistem antikorupsi, kepemimpinan berintegritas dan pengawasan independen menjadi faktor penting dalam mencegah nepotisme dan penyelewengan kekuasaan di sektor *e-procurement*.



Gambar 4. Tren penyuapan Pengadaan Barang dan Jasa di Jawa Timur (jaga.id)

Korupsi yang mengakar dalam sektor pengadaan publik di Indonesia khususnya di tingkat daerah menegaskan perlunya kepemimpinan yang beretika serta mekanisme pengawasan independen selain digitalisasi. Seperti yang dicatat dalam berbagai studi sebelumnya (Rose-Ackerman & Palifka, 2016; Mungiu-Pippidi, 2015), korupsi dipelihara oleh interaksi kompleks antara celah struktural, insentif perilaku, dan lemahnya penegakan hukum. Mengatasi tantangan ini memerlukan pergeseran dari solusi yang bersifat teknis semata menuju integritas kelembagaan yang didukung oleh komitmen kepemimpinan dan mekanisme akuntabilitas secara real-time.

Hasil FGD menegaskan kembali penekanan teori pada peran kepemimpinan dalam membentuk integritas institusional. Beberapa informan menekankan bahwa kepala pemerintah daerah memiliki pengaruh besar dalam mendorong atau justru melemahkan upaya pemberantasan korupsi. Seorang ahli di Madiun menyatakan: "Ketika kepala daerah menunjukkan kepemimpinan yang baik, itu memberikan pengaruh positif kepada para bawahannya. Pernah ada kasus di mana seorang vendor langsung menghubungi wali kota untuk melaporkan adanya penyimpangan. Ini menunjukkan pentingnya keteladanan dalam menumbuhkan budaya transparansi."

Namun, diskusi tersebut juga mengungkap sebuah paradoks. Beberapa pemimpin justru terbukti terlibat dalam kasus korupsi. Kasus seperti ini semakin memperdalam sikap sini masyarakat. Peserta FGD lainnya mengatakan: "Penegakan hukum semakin melemah. KPK sering dipan-

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

dang gagal menuntaskan kasus-kasus besar. Banyak pemimpin daerah justru terseret dalam korupsi, hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara harapan publik dan kepemimpinan yang sebenarnya."

Pernyataan ini mendukung segitiga fraud milik Prabowo (2014) bahwa ketika kesempatan dan rasionalisasi, yang difasilitasi oleh pengawasan lemah, lebih dominan daripada efek jera dari aturan formal. Maka dari itu, integritas harus ditanamkan dalam proses pengadaan jasa dan barang pemerintah dan juga budaya institusi yang mengaturnya.

Pengawasan independen juga salah satu pilar penting dalam membangun ekosistem antikorupsi yang kuat. Data SPI KPK 2024 dari Jawa Timur menunjukkan bahwa 70,10% vendor yang memenangkan tender memiliki kedekatan dengan pejabat. Kondisi ini menunjukkan kegagalan mekanisme pengawasan saat ini dalam mendeteksi dan mencegah konflik kepentingan. Para peserta menekankan perlunya lembaga pengawas yang netral dan memiliki kewenangan yang memadai. Seorang informan eksternal dari Surabaya mengamati: "Sistem *e-procurement* jauh lebih baik dari sebelumnya, tapi penyalahgunaan wewenang dan kolusi masih terjadi di luar sistem. Pengawasan independen diperlukan untuk memastikan kredibilitas nyata."

Akan tetapi, kondisi di lapangan menunjukkan pengawasan pengadaan barang dan jasa terhambat oleh perubahan peraturan yang membatasi keterlibatan stakeholder terkait. Salah satu peserta FGD menyatakan: "Dulu, asosiasi memiliki peran penting dalam menetapkan standar. Namun sekarang, dengan berlakunya Undang-Undang No. 2/2017 yang memindahkan kewenangan kepada LPJK, asosiasi seperti GAPENSI telah kehilangan pengaruhnya. Banyak vendor kini justru mencari hubungan patronase sebagai gantinya.."

Kemunduran ini menunjukkan adanya pergeseran kelembagaan dalam pengawasan pengadaan barang dan jasa. Ketika pengawasan menjadi tersentralisasi dan terpolitisasi, independensinya semakin melemah. Para informan berpendapat bahwa perlu ada pemulihan peran lembaga pengawas independen serta pengembalian mekanisme partisipatif yang melibatkan asosiasi profesional.

Peserta dari Surabaya juga menegaskan bahwa reformasi jangka panjang harus lebih dari sekadar kepemimpinan dan sistem. Reformasi tersebut mesti menyentuh faktor-faktor struktural yang mendasari korupsi, termasuk pendanaan politik, diskresi dalam pengadaan publik, dan marginalisasi pemantauan masyarakat. Seorang peserta mengatakan: "*Achieving ideal conditions requires leadership commitment, human resource development, and better economic opportunities. It's about reducing political costs and raising civic literacy*."

Rose-Ackerman (2012) berpendapat bahwa tekanan masyarakat merupakan kekuatan yang kuat dalam membentuk perilaku pemerintah. Pengadaan yang transparan hanya dapat terwujud ketika mekanisme institusional dan tuntutan masyarakat berjalan beriringan. Hal ini mencakup penegakan hukum yang konsisten, akses publik terhadap data pengadaan, dan perlindungan bagi pelapor. Teknologi digital seperti *e-procurement* dapat berfungsi sebagai kerangka kerja dasar untuk transparansi; namun, hal ini memerlukan kepemimpinan yang kuat dan pemantauan yang tidak memihak agar dapat beroperasi dengan baik. Kerangka regulasi Indonesia Peraturan Presiden No. 16/2018 dan Undang-Undang No. 2/2017 perlu ditinjau secara mendalam untuk memastikan bahwa mereka mempermudah dan bukannya menghalangi pengadaan yang etis. Sistem pengadaan dapat beralih dari transparan semu ke transparansi dan akuntabilitas yang sejati melalui kombinasi reformasi digital, kepemimpinan yang akuntabel, dan pengawasan independen.

Menciptakan sebuah Ekosistem Antikorupsi yang Resilien

Bagian ini memaparkan usulan strategis untuk meningkatkan mekanisme anti korupsi di sistem pengadaan digital Indonesia berdasarkan data empiris dari Jawa Timur yang didukung oleh analisis regulasi dan kerangka kerja teoritis. Rekomendasi-rekomendasi yang ditawarkan merupakan sebuah proses perbaikan yang berkelanjutan dalam peran kepemimpinan dan pengawasan dalam tata kelola pengadaan jasa dan barang.

Pertama, institusionalisasi audit real time yang umum disebut sebagai probity audit harus menjadi prioritas utama. Audit semacam ini perlu diwajibkan untuk jenis pengadaan yang berisiko tinggi dan bernilai besar serta harus dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan

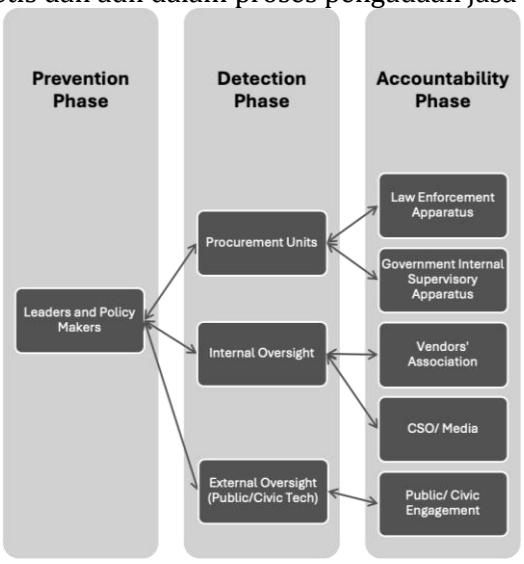
Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Pembangunan (BPKP) atau auditor independen bersertifikat. Meskipun Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 pasal 76 mewajibkan pengawasan internal, data lapangan dan temuan SPI 2024 menunjukkan bahwa mekanisme sering kali bersifat simbolis dan tidak berfungsi secara optimal. Sistem audit perlu dilakukan secara paralel dengan kegiatan pengadaan sehingga memungkinkan deteksi dini atas semua temuan penyimpangan. Namun, upaya ini memerlukan peningkatan kompetensi dan sertifikasi auditor disertai penegakan Standard Operating Procedures (SOP) yang inklusif dan melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang relevan selama proses audit.

Peran kepemimpinan daerah juga sangat penting untuk diperkuat dalam upaya mengubah budaya korupsi. Data lapangan menunjukkan bahwa keteladanan dari kepala daerah sangat memengaruhi perilaku institusional. Hal ini mencakup kesediaan menerima keluhan dari para vendor dan berperan aktif menjaga integritas dalam kegiatan sehari-hari. Para pemimpin harus menandatangani pakta integritas yang dihubungkan dengan *performance Dashboard* yang transparan dan dapat diakses publik. *Dashboard* yang terbuka bagi publik harus memuat data kontrak, hasil tender, dan rekam jejak vendor untuk memfasilitasi pengawasan masyarakat. Seperti yang disampaikan salah satu peserta FGD, "ketika kepala daerah mampu memberikan teladan yang baik, hal ini dapat mempengaruhi bahawannya secara positif".

Peran kepemimpinan daerah juga sangat penting untuk diperkuat untuk mengubah budaya korupsi. Data lapangan menunjukkan bahwa keteladanan dari kepala daerah sangat memengaruhi perilaku institusional. Hal ini mencakup tidak hanya kesediaan untuk menerima keluhan dari para vendor, tetapi juga berperan aktif terhadap integritas dalam operasi sehari-hari. Para pemimpin harus menandatangani pakta integritas yang dihubungkan dengan performance *Dashboard* yang transparan dan dapat diakses publik. *Dashboard* yang terbuka bagi publik tersebut harus memuat data kontrak, hasil tender, dan rekam jejak vendor untuk memfasilitasi pengawasan masyarakat. Seperti yang disampaikan salah satu peserta FGD, "Ketika kepala daerah mampu memberikan teladan yang baik, hal ini dapat mempengaruhi bawahannya secara positif

Faktor yang paling penting untuk diperhatikan adalah penguatan mekanisme pengawasan yang independen melalui asosiasi eksternal dan organisasi pengawas dari publik. Undang-undang No. 2 Tahun 2017 telah mensentralisasi kewenangan regulasi dibawah Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) sehingga melemahkan peran asosiasi seperti Gabungan Pelaksana Konstruksi Nasional Indonesia (GAPENSI) dalam pengawasan pengadaan secara signifikan. Regresi ini berujung pada meningkatnya ketergantungan pada hubungan secara informal sehingga mendukung korupsi secara sistemik. Pengaturan regulasi dibutuhkan untuk mengembalikan pengawasan berbasis asosiasi yang dapat berperan sebagai jembatan antara sektor privat dan pemerintah untuk mendorong standar etis dan adil dalam proses pengadaan jasa dan barang.



Gambar 5. Ekosistem antikorupsi yang tangguh untuk Provinsi Jawa Timur

Selain itu, keterlibatan masyarakat dan transparansi data harus ditingkatkan untuk menutup celah pengawasan. Meskipun sistem digital seperti SPSE dan *e-catalogue* menyimpan data peng-

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

adaan yang luas, akses publik tetap terbatas atau tidak ramah pengguna. Pemerintah perlu menerapkan kebijakan data terbuka yang memungkinkan jurnalis, LSM, dan akademisi untuk mengaudit pengadaan secara *real-time*. Lebih lanjut, pengembangan alat atau aplikasi deteksi kecurangan—yang terintegrasi dengan INAPROC—dapat memfasilitasi pengenalan pola tawaran mencurigakan, pemenang berulang, atau kenaikan harga sehingga dapat memberikan peringatan dini. Hal ini sejalan dengan rekomendasi bahwa sistem antikorupsi harus bersifat partisipatif, seperti yang ditekankan oleh Rose-Ackerman (2012), yang menyebutkan bahwa mekanisme akuntabilitas publik memberikan tekanan eksternal yang kuat pada institusi.

Untuk membangun ekosistem antikorupsi yang tangguh, diperlukan adanya sinergi antara para pemangku kepentingan. Setiap pihak memiliki peran masing-masing: Pemerintah Daerah harus mengutamakan integritas, BPKP dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) harus melaksanakan audit secara real-time dengan kompetensi yang ditingkatkan, penegak hukum bertindak terhadap pelanggaran yang berisiko tinggi, asosiasi harus meningkatkan kapasitas pengawasan, masyarakat sipil diberi ruang untuk memantau, dan pejabat pengadaan harus dilatih dalam hal etika dan literasi digital. Upaya-upaya tersebut harus berjalan beriringan guna membentuk ekosistem di mana sistem digital tidak hanya platform teknologi, tetapi juga terintegrasi dengan integritas manusia dan mekanisme checks and balances institusional. Tanpa reformasi konkret ini, pengadaan elektronik berisiko menjadi lapisan birokrasi lain yang rentan terhadap penyalahgunaan. Hanya ketika kepemimpinan memberikan contoh moral, pengawasan bersifat imparsial, dan data benar-benar terbuka, maka pengadaan digital dapat berkembang dari transparansi semu menjadi akuntabilitas yang autentik.

Simpulan

Terlepas Pemerintah Daerah Jawa Timur telah melakukan upaya kebijakan daerah untuk mendigitalisasi proses pengadaan dengan tujuan meningkatkan transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas, praktik korupsi masih tetap ditemukan. Dengan mengumpulkan data empiris dari 28 pemerintah daerah di Jawa Timur dan menganalisis instrumen hukum terkait, studi ini mengungkap bahwa jaringan korupsi dalam pengadaan dapat beradaptasi dengan beroperasi di bawah permukaan sistem. Alih-alih mengurangi praktik curang dan menciptakan persaingan yang adil, adanya platform pengadaan digital justru memungkinkan adanya transparansi semu, perjanjian informal, dan praktik nepotisme yang melibatkan pejabat korup.

Temuan studi menyoroti adanya kerentanan sistemik, kesenjangan regulasi, dan diskresi yang tak terkendali mengakar dalam kerangka kerja pengadaan digital. Maladministrasi ini dikonfirmasi oleh Indeks Integritas (SPI) yang menunjukkan tren meningkatnya hubungan dekat antara kontraktor yang terpilih dan pejabat pemerintah dalam empat tahun terakhir. Lebih dari itu, survei juga mencatat adanya tindakan tidak etis untuk mendapatkan kontrak berupa tindakan suap dan pemberian imbalan yang turut melonjak dalam periode yang sama. Dominasi jaringan patron-klien, konflik kepentingan, dan transparansi simbolis membuktikan bahwa teknologi dengan sifatnya, tidak dapat mengubah budaya institusional dengan sendirinya.

Untuk berfungsi secara efektif dan mendorong reformasi (perubahan), teknologi mesti diiringi dengan peran krusial kepemimpinan etis dan pengawasan publik yang independen guna memperkuat upaya antikorupsi. Kepemimpinan etis yang menjunjung tinggi integritas akan membentuk perilaku organisasi, sementara fitur-fitur teknologi akan memperkuat akuntabilitas melalui audit secara real-time seperti audit probitas yang lebih ketat dalam mendeteksi kecurangan dan penyimpangan sejak dini. Di samping itu, efektivitas langkah-langkah tersebut juga bergantung pada pengawasan yang luas, terbuka, dan partisipatif yang dapat dipantau oleh masyarakat sipil serta asosiasi profesional. Terkait keterbukaan, mekanisme untuk membangun platform akses terbuka bagi data pengadaan beserta peningkatan literasi di kalangan pemangku kepentingan akan memperkuat akuntabilitas bagi semua pihak yang terlibat dalam pengadaan.

Pada akhirnya, tujuan untuk menciptakan ekosistem antikorupsi yang tangguh dalam pengadaan tidak hanya bergantung pada platform digital, tetapi juga memerlukan reformasi institusional yang komprehensif dan diperkuat oleh komitmen dari semua pemangku kepentingan untuk melarang praktik-praktik tidak etis. Perubahan dalam pengadaan harus beralih dari transparansi

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

yang semata bersifat semu menjadi akuntabilitas yang sejati, di mana seluruh sistem beroperasi dengan akuntabilitas yang kuat, integritas, dan terbuka. Hanya melalui konvergensi seperti inilah akan tercipta pengadaan yang adil, kompetitif, dan transparan.

Meskipun studi ini telah menyoroti celah-celah kritis dalam sistem pengadaan elektronik dalam konteks kasus korupsi di Indonesia, tetap diakui adanya batasan-batasan berkaitan dengan penelitian ini. Pertama, cakupan temuan empiris dan penelitian lapangan terbatas pada 28 wilayah di Jawa Timur, yang meskipun beragam, tidak sepenuhnya mampu menggeneralisir ataupun mewakili karakteristik nasional. Kedua, terdapat ketergantungan yang tinggi pada informasi kualitatif melalui FGD dan wawancara serta Indeks SPI yang disediakan oleh KPK, sehingga diperlukan eksplorasi sistematis lebih lanjut terhadap pola transaksi, antarmuka institusional, dan taktik tidak etis yang terjadi selama alur kerja *e-procurement*. Menjadi catatan penting juga bahwa bahwa diperlukan akses ke dokumen pengadaan rahasia dan laporan audit internal yang dapat memperluas cakupan dalam menanggapi klaim tertentu. Dengan demikian, studi lebih lanjut kemudian harus bertujuan untuk mengisi celah tersebut dengan mengeksplorasi secara longitudinal apakah reformasi digital dan institusional menyebabkan perubahan yang dapat diukur seiring waktu.

Referensi

Amalia, N. R., Alfan, M. A., Aliefia, N. M., Radzi, N. M. S. N. B. M., & Kurniawan, N. F. (2023). Digitalization of the public procurement system in Indonesia: challenges and problems. *Yuridika, 38*(3), 499–518. https://doi.org/10.20473/ydk.v38i3.51874

Azmi, I. F., & Nugroho, A. A. (2023). Anti-corruption system 4.0: The adoption of blockchain technology in the public sector. *Integritas Jurnal Antikorupsi, 9*(1), 93–108. https://doi.org/10.32697/integritas.v9i1.985

Braun, V., & Clarke, V. (2021). *Thematic analysis: A practical guide*. SAGE Publishing Ltd.

Castleberry, A., & Nolen, A. (2018). Thematic analysis of qualitative research data: Is it as easy as it sounds? *Currents in Pharmacy Teaching and Learning, 10*(6), 807–815. https://doi.org/10.1016/j.cptl.2018.03.019

Chapman, D. W., & Lindner, S. (2014). Degrees of integrity: the threat of corruption in higher education. *Studies in Higher Education, 41*(2), 247–268.

Farikhoh, I., & Chariri, A. (2022). A bibliometric analysis of corruption in the public sector. *Integritas : Jurnal Antikorupsi, 8*(1), 63–76. https://doi.org/10.32697/integritas.v8i1.866

Heeks, R. (1998). Information technology and public sector corruption. *Development in Practice, 8*(1), 10-18.

Indonesian Corruption Watch (2023). *Tren penindakan kasus korupsi tahun 2023*. Diakses pada 20 Agustus 2024 dari https://antikorupsi.org/id/tren-penindakan-kasus-korupsi-tahun-2023

jaga.id (n.d). *Survei penilaian integritas*. Diakses pada 17 Maret 2025 pada https://jaga.id/jendela-pencegahan/spi?vnk=ea53faef

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2022). *Keputusan Kepala LKPP Nomor 122 Tahun 2022 tentang tata cara penyelenggaraan katalog elektronik*. Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press

Novitaningrum, B. D. (2024). The role of *e-procurement* in promoting government transparency: Lessons from Surabaya. *Economic Military and Geographically Business Review, 2*(1), 59-72. https://doi.org/10.61511/emagrap.v2i1.2024.971

Okiri, F. O., Ngugi, L. W., & Wandayi, J. O. (2019). Strengthening integrity & preventing corruption in the judiciary in Kenya. *Beijing Law Review, 10*(01), 131–152.

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Pemerintah Republik Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 33.

Peraturan Presiden Republik Indonesia. (2010). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Jakarta: Sekretariat Negara.

Prabowo, H. Y. (2014). To be corrupt or not to be corrupt: Understanding the behavioral side of corruption in Indonesia. *Journal of Money Laundering Control, 17*(3), 306-326. https://doi.org/10.1108/JMLC-11-2013-0045

Rose-Ackerman, S. (2012). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*: Second Edition. Cambridge University Press

Rothstein, B., & Eek, D. (2009). Political corruption and social trust: An experimental approach. *Rationality and Society, 21*(1), 81–112. https://doi.org/10.1177/1043463108099349

Ryder, N., & Pasculli, L. (2020). *Corruption, integrity and the law*. Routledge

Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers* (4th ed.). SAGE Publishing Ltd.

Saptono, P. B., & Purwanto, D. (2022). Factors causing the ineffectiveness of Good Corporate Governance in preventing Corruption in State-Owned Enterprises. *Integritas Jurnal Antikorupsi, 8*(1), 77–94. https://doi.org/10.32697/integritas.v8i1.870

Suardi, I., Hilda Rossieta, Chaerul Djakman & Vera Diyanty. (2024). Procurement governance in reducing corruption in the indonesian public sector: a mixed method approach. *Cogent Business & Management, 11*(1), 1-26. https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2393744

Sumantri, I. (2023). Transparansi dalam pemerintahan: Tinjauan kegagalan pencegahan korupsi di Indonesia. *Journal of Scientech Research and Development, 5*(1), 97–109. https://doi.org/10.56670/jsrd.v5i1.110

Tracy, S. J. (2019). *Qualitative research methods: collecting evidence, crafting analysis, communicating impact* (2nd ed.). Wiley-Blackwell.

Transparency International (2024). *Corruption perceptions index*. Diakses pada 20 Maret 2025 dari https://www.transparency.org/en/cpi/2023

Wahyuningsih, N., Wulansari, N. A., Ariyati, Pratama, W. N., & Pinandita, M. K. (2023). *E-procurement* in preventing fraud in the procurement of government goods and services at Semarang State University. *Journal of Public Administration and Government, 5*(2), 227-238. https://doi.org/10.22487/jpag.v5i2.921

Wicaksono, A. P., Urumsah D., & Faishal A. (2017). The implementation of *e-procurement* system: indonesia evidence. *SHS Web of Conferences, 34*, 10004. https://doi.org/10.1051/shsconf/20173410004

Copyright © 2025, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)