

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kecurangan (*fraud*) dapat mengancam keberlangsungan perekonomian negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Dalam dokumen survei *fraud* Tahun 2020 yang berjudul *Report to The Nations*, *Association of Certified Fraud Examiner* (ACFE) mengklasifikasikan *fraud* kedalam tiga kategori umum, yaitu *fraud* dalam laporan keuangan, penyalahgunaan aset, dan korupsi. Hasil Survei *Fraud* Indonesia (SFI) Tahun 2019 yang diterbitkan ACFE Indonesia menunjukkan bahwa organisasi/lembaga yang paling dirugikan akibat dari *fraud* adalah pemerintah. Survei tersebut juga menyatakan bahwa *fraud* yang paling sering terjadi dan menyebabkan kerugian di Indonesia adalah korupsi. Hasil survei kepada 1.166 peserta *Workshop* Anti Korupsi yang diselenggarakan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada Tahun 2021 melalui Youtube *Channel* BPK RI Official menunjukkan bahwa jenis entitas yang paling rentan terjadi korupsi adalah Pemerintah Daerah (Pemda).

Jawa Tengah merupakan salah satu barometer penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Beberapa Pemda di wilayah Jawa Tengah menjadi percontohan budaya anti *fraud* dan sering mendapatkan penghargaan dalam program anti *fraud*. Berdasarkan hasil Survei Penilaian

Integritas (SPI)¹ Tahun 2018, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah meraih nilai indeks integritas tertinggi diantara 26 Kementerian/Lembaga/Pemda, dengan perolehan nilai 78,26. SPI merupakan survei yang dilakukan oleh KPK dalam rangka melakukan pemetaan risiko korupsi serta pengukuran efektivitas upaya pencegahan korupsi. Lebih lanjut, Jawa Tengah juga menjadi juara umum penghargaan anti korupsi Tahun 2020 dari KPK. Pemerintah Kabupaten Boyolali, Pemerintah Kabupaten Banyumas, dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memperoleh penghargaan sebagai tiga besar penyelenggara Unit Pengendalian Gratifikasi terbaik pada kategori Pemda (jatengprov.go.id). Walaupun demikian beberapa kasus *fraud* yang melibatkan Kepala Daerah dan Aparatur Sipil Negara (ASN) masih terjadi pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Kasus tersebut antara lain: (1) penerimaan suap/gratifikasi oleh mantan Bupati X berinisial T yang dilakukan pada Tahun 2017 sampai dengan 2018 dan (2) dugaan korupsi penyalahgunaan aset pada Pemerintah Kabupaten Y oleh oknum ASN inisial GNS yang dilakukan pada Tahun 2017 sampai dengan 2019. Saat ini kasus tersebut sedang ditangani Kejaksaan Negeri Kabupaten Y. Lebih lanjut, Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2020 menunjukkan bahwa masih terdapat *fraud* pada LKPD (jateng.bpk.go.id). Fenomena tersebut menunjukkan bahwa *fraud* belum

¹ Aspek yang dinilai pada SPI yaitu: budaya organisasi, sistem anti korupsi, pengelolaan sumber daya manusia, dan pengelolaan anggaran. Responden SPI meliputi pihak internal Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah, pihak eksternal (stakeholder), dan eksper (para ahli terkait isu korupsi).

sepenuhnya dapat dicegah dan dideteksi. Sabang dan Habbe dalam Henni Mande (2020) menjelaskan bahwa salah satu cara efektif untuk mencegah dan mendeteksi *fraud* diperlukan orang-orang atau pihak-pihak yang bersedia melaporkan atau mengungkapkan *fraud*. Kegiatan melaporkan atau mengungkapkan *fraud* disebut sebagai *whistleblowing*.

Keberadaan *whistleblowing* penting dalam mengungkapkan *fraud* (Dyck *et al.*, 2010). Patel serta Miceli *et al.* dalam Panjaitan (2018) menjelaskan efektivitas *whistleblowing* dalam mengungkapkan *fraud* laporan keuangan telah diakui oleh akuntan dan regulator di beberapa negara. Implementasi *whistleblowing* merupakan salah satu tindakan mitigasi risiko *fraud*. Sebagai upaya pengelolaan manajemen risiko, organisasi yang menyadari adanya risiko *fraud* akan mengimplementasikan *whistleblowing* (Mekonnen & Sundh, 2014). Hasil penelitian Noviani & Sambharakreshna (2014) menunjukkan *whistleblowing* berpengaruh signifikan terhadap pencegahan *fraud* pada organisasi pemerintahan. Hasil SFI Tahun 2019 menunjukkan bahwa metode *hotline/whistleblower system* dianggap sebagai sarana pencegahan *fraud* yang paling efektif, yaitu sebanyak 22,6% responden menyatakan demikian. Organisasi yang memiliki *hotline* atau mekanisme pelaporan akan lebih cepat dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* serta mengurangi kerugian yang lebih besar (ACFE, 2021). *Whistleblowing* adalah kegiatan mengungkapkan tindakan pelanggaran atau perbuatan melawan hukum, perbuatan tidak etis/tidak bermoral atau perbuatan lain yang dapat merugikan organisasi

maupun pemangku kepentingan, yang dilakukan oleh pegawai, pimpinan organisasi, ataupun masyarakat kepada pimpinan organisasi atau lembaga lain yang dapat mengambil tindakan atas pelanggaran tersebut. *Whistleblowing* umumnya dilakukan secara rahasia (KNKG, 2008).

Fenomena *whistleblowing* yang menarik namun cukup dilematis di Indonesia yaitu munculnya nama SD sebagai *whistleblower* atas dugaan makelar kasus yang melibatkan oknum petinggi di sebuah instansi. Namun setelah menjadi *whistleblower*, SD justru dianggap mencemarkan nama baik instansinya dan menghadapi tindakan balasan berupa gugatan atas dugaan suap yang melibatkan dirinya dan PT. SAL. *Whistleblower* lain yang berhasil mengungkap *fraud* adalah SD, mantan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. SD melaporkan tindakan tidak etis atas kasus “papa minta saham” yang melibatkan oknum pejabat Dewan Perwakilan Rakyat dan Direktur PT. FI yang menjabat saat itu. Selain *whistleblowing* oleh anggota organisasi, *whistleblowing* yang dilakukan masyarakat juga berhasil mengungkap *fraud*. Peran masyarakat sebagai *whistleblower* nampak pada pengungkapan kasus suap dalam pengelolaan dana Bantuan Sosial Penanganan Covid-19 Tahun 2020 yang melibatkan mantan Menteri Sosial berinisial JB. Ketua KPK menjelaskan bahwa Operasi Tangkap Tangan (OTT) terhadap JB berawal dari pengaduan masyarakat kepada KPK (kompas.com). Pada wilayah Provinsi Jawa Tengah, peran masyarakat sebagai *whistleblower* nampak pada pengaduan atas penyalahgunaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan keuangan desa yang

berimplikasi pada penanganan hukum kepada Kepala Desa. Pada Tahun 2018, Inspektorat Kabupaten Tegal telah menerima pengaduan dari masyarakat sebanyak 49 pengaduan penyalahgunaan anggaran yang dilakukan ASN, Kepala Desa, dan perangkat desa di Kabupaten Tegal (mediaindonesia.com).

Dalam rangka pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN-RB) menerbitkan surat himbauan kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk membangun sistem penanganan pengaduan/*whistleblowing*. Seluruh Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah (sebanyak 36 Pemda) telah mengimplementasikan *whistleblowing*. *Whistleblowing* dalam hal ini meliputi pengaduan/pelaporan pelanggaran, baik yang dilaporkan oleh pihak internal organisasi dan oleh masyarakat melalui sarana pengaduan masyarakat.

Penelitian tentang *whistleblowing* telah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu (Seza et al., 2011; Arismaya & Utami, 2019; Okafor et al., 2020; Juwita, 2016; Chalouat et al., 2019; Briando et al., 2019; Near & Miceli, 1985; Ugaddan & Park, 2019; Hamid & Zainudin, 2016; serta Nurhidayat, 2020). Penelitian tersebut berfokus pada pelaksanaan *whistleblowing* pada lingkup negara dan organisasi (Seza et al., 2011; Arismaya & Utami, 2019; Okafor et al., 2020), urgensi perlindungan hukum terhadap *whistleblower* (Juwita, 2016; Chalouat et al., 2019; Briando et al., 2019), dan perilaku dan niat *whistleblower* serta respon organisasi terhadap *whistleblower* (Near & Miceli, 1985; Ugaddan & Park, 2019; Hamid &

Zainudin, 2016; serta Nurhidayat, 2020). Nurhidayat (2020) melakukan penelitian tentang *whistleblowing* dari perspektif perilaku dan respon organisasi. Penelitian tersebut menemukan bahwa dalam perspektif organisasional, respon organisasi dalam menanggapi *whistleblower* berbeda-beda, yaitu resistensi, ketidakpedulian, dan perlawanan balik. Seza et al. (2011) melakukan penelitian *whistleblowing* di BPK menggunakan teori *prosocial behaviour*. Penelitian tersebut menemukan bahwa implementasi *whistleblowing* di BPK sebagai upaya penegakan integritas dan pencapaian *good public governance* telah berjalan baik namun terdapat kendala pada pemahaman pegawai tentang *whistleblowing system* yang belum merata. Okafor et al. (2020) melakukan penelitian tentang *whistleblowing* sebagai mekanisme akuntabilitas di Nigeria menggunakan teori institusional dengan metodologi kuantitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di Nigeria *whistleblowing* didukung sebagai mekanisme akuntabilitas. Namun demikian, dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala, antara lain rendahnya kepedulian untuk melakukan *whistleblowing* dan adanya risiko eliminasi fisik terhadap *whistleblower*.

Fenomena bahwa Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah berprestasi dalam program anti *fraud* namun juga dihadapkan dengan kasus *fraud* yang masih merebak, menjadikan implementasi *whistleblowing* sebagai mekanisme pencegahan *fraud* menarik untuk diteliti. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini bertujuan menginvestigasi komitmen dan upaya, tantangan dan peluang, serta penyesuaian diri anggota organisasi dalam

implementasi *whistleblowing* untuk mencegah *fraud* pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Hasil studi literatur menunjukkan bahwa penelitian tentang implementasi *whistleblowing* menggunakan teori institusional dengan metodologi kualitatif belum banyak dilakukan. Penelitian terdahulu tentang implementasi *whistleblowing* lebih banyak menggunakan teori *prosocial behaviour* ataupun *planned behaviour* dengan pendekatan kuantitatif. Peneliti berupaya mengisi *research gap* dengan melakukan penelitian tentang komitmen dan upaya serta tantangan dan peluang dalam implementasi *whistleblowing* berbasis institusional *work* serta institusional *logics* menggunakan pendekatan kualitatif eksploratif pada Pemda. Penggunaan metodologi kualitatif eksploratif penting dilakukan untuk mendapatkan gambaran mendalam mengenai fenomena yang akan diteliti.

Implementasi *whistleblowing* pada Pemda dilatarbelakangi adanya ketentuan/aturan. Walaupun demikian belum terdapat peraturan perundangan yang secara komprehensif mengatur mengenai *whistleblowing*. Ketentuan pelaporan pelanggaran serta perlindungan pelapor diatur secara parsial melalui peraturan perundangan (KNKG, 2008). Dalam rangka mendukung penyelenggaraan *good governance*, pada Tahun 2008 KNKG menerbitkan pedoman tentang *whistleblowing* yang menguraikan aspek struktural, operasional, dan perawatan. Pedoman tersebut dapat digunakan oleh perusahaan, organisasi nirlaba, dan organisasi pemerintahan untuk membangun *whistleblowing* yang efektif.

Implementasi *whistleblowing* pada masing-masing Pemda dapat dipengaruhi oleh budaya organisasi dan masyarakat, aturan, rutinitas, hubungan kekerabatan, asistensi serta pemanfaatan teknologi informasi. Teori institusional *work* dan institusional *logics* relevan pada penelitian ini karena berfokus pada pengaruh lingkungan institusi dalam memotivasi tindakan organisasi dalam implementasi *whistleblowing*. Dengan penekanan pada konteks sosial dimana organisasi itu tertanam didalamnya, teori institusional menyajikan lensa untuk menganalisis tanggapan atas tantangan yang berkaitan dengan lingkungan institusi (Okafor et al., 2020).

Konsep dari institusional *work* adalah tindakan individual dan organisasi yang bertujuan menciptakan, memelihara, dan mendisrupsi organisasi (Lawrence & Suddaby, 2006). Tindakan tersebut menitikberatkan pada tiga aspek, yaitu melibatkan aktor yang memiliki kecakapan dan berorientasi pada tujuan, berfokus pada tindakan aktor sebagai pusat dinamika kelembagaan, serta berusaha untuk mengorganisasikan struktur, agen, dan hubungan timbal balik di dalamnya (Lawrence et al., 2013). Lebih lanjut Perkmann & Spicer (2008) membedakan institusional *work* ke dalam *political work* (advokasi), *technical work* (pengembangan model teoritis), dan *cultural work* (penanaman nilai/budaya). Konsep institusional *work*, yaitu *political*, *technical*, dan *cultural work* digunakan untuk menganalisis komitmen dan upaya dalam implementasi *whistleblowing*. Institusional *logics* dapat menganalisis perilaku individu yang berkaitan dengan perspektif dan

motivasi yang terbentuk yang dipengaruhi oleh *symbolic carriers* dan *material carriers*. *Symbolic carriers* terdiri dari norma, aturan, dan sistem kepercayaan yang tertanam dalam *institutional logics* sedangkan *material carriers* adalah hubungan kekerabatan, rutinitas, dan artifisial yang muncul dan membentuk *institutional logics* (Lepoutre & Valente, 2012). Konsep *institutional logics* digunakan untuk mengetahui tantangan dan peluang serta bagaimana setiap individu dalam organisasi berusaha menyesuaikan diri terhadap implementasi *whistleblowing* pada organisasinya.

Dengan melakukan wawancara mendalam yang merujuk pada *institutional work* dan *institutional logics* serta berpedoman pada kriteria implementasi *whistleblowing* sesuai KNKG, maka dapat diinvestigasi komitmen dan upaya, penyesuaian anggota organisasi, serta tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* dalam mencegah *fraud* pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah.

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana komitmen dan upaya pimpinan serta pegawai pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah dalam melaksanakan *whistleblowing* untuk mencegah dan mendeteksi *fraud*?
- b. Bagaimana anggota organisasi menyesuaikan diri dengan implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah?

- c. Bagaimana tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menginvestigasi:

- a. Komitmen dan upaya implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah.
- b. Penyesuaian diri anggota organisasi dalam implementasi *whistleblowing*.
- c. Tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* pada Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah.

1.4. Kontribusi Penelitian

- a) Kontribusi Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah kajian dan rujukan tentang implementasi *whistleblowing* dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang secara teoritis dipelajari pada perkuliahan.

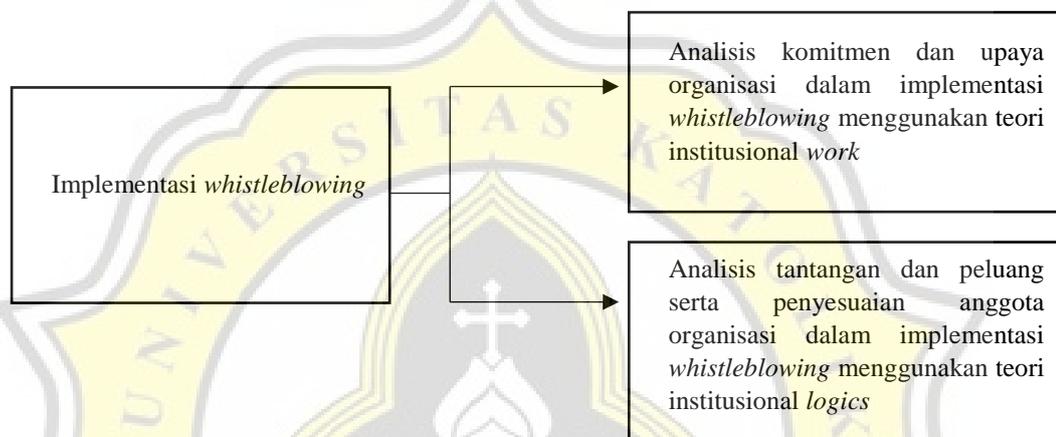
- b) Kontribusi Praktis

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat membantu Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah serta pihak lain yang berkepentingan untuk mengidentifikasi komitmen dan upaya serta tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* untuk tujuan pengambilan keputusan pencegahan dan pendeteksian *fraud*.

2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi bagi penelitian selanjutnya yang menggunakan teori institusional.

1.5. Kerangka Pikir

Kerangka pikir menggunakan pengembangan dari teori institusional, yaitu institusional *work* dan *institutional logics*, dengan penjelasan berikut:



Dalam penelitian ini, teori institusional digunakan untuk menganalisis komitmen dan upaya, tantangan dan peluang, serta penyesuaian anggota organisasi terhadap implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud*. Komitmen dan upaya Pemda dianalisis melalui teori institusional *work* yaitu *political*, *technical*, dan *cultural work*. Tantangan dan peluang serta penyesuaian anggota organisasi dianalisis melalui teori institusional *logics*, yaitu *symbolic carriers* (norma, aturan, dan sistem kepercayaan) serta *material carriers* (rutinitas, hubungan kekerabatan, dan artifisial).