

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Pemda di Wilayah Provinsi Jawa Tengah

UU Nomor 23 Tahun 2014 telah mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah merupakan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara administratif Jawa Tengah terdiri atas satu Pemerintah Provinsi, enam Pemerintah Kota, dan 29 Pemerintah Kabupaten. Provinsi merupakan daerah administratif yang menjadi wilayah kerja Gubernur sedangkan kabupaten/kota merupakan wilayah kerja Bupati/Walikota.

PP Nomor 18 Tahun 2016 sebagaimana diubah terakhir dengan PP Nomor 72 Tahun 2019⁹ menjelaskan bahwa Perangkat Daerah merupakan unsur pembantu Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Perangkat Daerah provinsi terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat Daerah Provinsi, Dinas, dan Badan. Perangkat Daerah kabupaten terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota, Dinas, Badan, dan Kecamatan.

⁹ PP Nomor Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

4.2 Gambaran Umum *Whistleblowing* pada Pemda di Wilayah Jawa Tengah

Peran serta masyarakat dalam membantu pemberantasan korupsi melalui *whistleblowing* maupun pengaduan masyarakat telah diatur melalui beberapa ketentuan. Ketentuan yang mengatur hak masyarakat untuk berperan memberikan informasi adanya dugaan tindak korupsi antara lain UU Nomor 28 Tahun 1999¹⁰ dan UU Nomor 31 tahun 1999¹¹ sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001¹². Selanjutnya UU Nomor 20 Tahun 2001 ditindaklanjuti dengan penyusunan PP Nomor 71 Tahun 2000 dan dicabut melalui PP Nomor 43 Tahun 2018¹³.

Selain UU dan PP, terdapat Surat Edaran (SE) Ketua Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia (RI) Nomor 4 Tahun 2011 yang mengatur tentang perlakuan terhadap *whistleblower* dan *justice collaborators*¹⁴. SE tersebut menjelaskan bahwa *whistleblower* adalah pihak yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana tertentu dan bukan merupakan pelaku pelanggaran yang dilaporkan. Tindak pidana tertentu yang berkaitan dengan *fraud* sebagaimana dimaksud dalam SE tersebut antara lain korupsi dan tindak pidana pencucian uang.

¹⁰ UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

¹¹ UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹² UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

¹³ PP Nomor 43 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁴ Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di Dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

Sistem Penanganan Pengaduan juga telah diatur melalui SE Menteri PAN RB Nomor 8/M.PAN-RB/06/2012¹⁵. Melalui SE tersebut, Menteri PAN RB mengharapkan agar para Menteri/Pimpinan Lembaga, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga, Gubernur, serta Bupati/Walikota untuk menyusun dan melaksanakan Sistem Penanganan Pengaduan (*whistleblower system*). *Whistleblower* yang dimaksud dalam SE Menteri PAN RB ini adalah seseorang yang melaporkan tindakan berindikasi korupsi yang terjadi di tempatnya bekerja, atau pihak terkait yang memiliki informasi memadai atas terjadinya indikasi korupsi. *Whistleblower system* dalam SE ini didefinisikan sebagai mekanisme penyampaian aduan dugaan korupsi yang terjadi atau akan terjadi yang melibatkan pegawai dan orang lain yang dilakukan di dalam organisasi tempatnya bekerja.

Masing-masing Pemda di wilayah Jawa Tengah mulai mengimplementasikan mekanisme *whistleblower system* pada tahun yang berbeda-beda. Pada Tahun 2010 beberapa Pemda telah mengimplementasikan mekanisme *whistleblower system*. Namun penyampaian aduan masih dilakukan melalui surat dan kotak aduan. Pada Tahun 2015, Pemda secara bertahap mulai memanfaatkan teknologi informasi melalui *saluran whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat sebagai media pengaduan dugaan *fraud*.

¹⁵ Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor 8/M.PAN-RB/06/2012 tentang Sistem Penanganan Pengaduan (*Whistleblower System*) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Masing-masing Pemda memfungsikan *whistleblower system* secara berbeda. Terdapat Pemda yang memfungsikan *whistleblower system* sebagai mekanisme aduan dugaan *fraud* yang aduannya dilakukan oleh pihak internal Pemda. Beberapa Pemda lainnya memfungsikan *whistleblower system* sebagai mekanisme aduan dugaan *fraud* yang aduannya dilakukan oleh pihak internal maupun pihak eksternal Pemda. Pihak internal Pemda adalah pejabat dan pegawai yang bekerja di lingkungan Pemda. Pihak eksternal meliputi masyarakat, penyedia barang/jasa (rekanan) yang bekerja sama dengan Pemda, serta pihak-pihak lainnya di luar Pemda.

Dalam pelaksanaannya, belum seluruh Pemda di wilayah Jawa Tengah secara khusus membangun *whistleblower system* untuk menangani aduan dugaan *fraud*. Pemda yang belum membangun *whistleblower system* akan menerima dan menangani aduan dugaan *fraud* melalui mekanisme pengaduan masyarakat. Lingkup aduan yang ditangani melalui mekanisme pengaduan masyarakat sifatnya lebih luas, yaitu meliputi aduan dugaan *fraud* maupun aduan non *fraud*, yaitu terkait ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik.

Penelitian ini akan menginvestigasi komitmen, upaya, peluang, dan tantangan *whistleblowing*. *Whistleblowing* yang dimaksud adalah aduan terkait dugaan *fraud*, yang pelaporannya dilakukan oleh pihak internal maupun eksternal Pemda, yang menggunakan mekanisme *whistleblower system* maupun pengaduan masyarakat. Pelaporan pelanggaran dari pihak

internal maupun eksternal sebagian besar merupakan proses yang sama dan secara konseptual dianggap sebagai *whistleblowing* (Brennan & Kelly, 2007).

4.3 **Institusional Work**

Institusional work berkaitan dengan upaya aktor dan pengaruh lingkungan dalam memotivasi tindakan organisasi untuk mengimplementasikan praktik tertentu. *Institusional work* berfokus pada upaya individu dan aktor secara kolektif untuk mentransformasi, menciptakan struktur institusional baru, dan menyesuaikan diri terhadap struktur tersebut melalui interaksi dan rutinitas (Lawrence *et al.*, 2011). Berdasarkan klasifikasi *institusional work* oleh Lawrence & Suddaby (2006), yaitu menciptakan, memelihara, serta mendisrupsi institusi, Perkmann & Spicer (2008) dan Chiwamit *et al.* (2014) membedakan *institusional work* kedalam *political work*, *technical work*, dan *cultural work*. Komitmen dan upaya *whistleblowing* pada Pemda di wilayah Jawa Tengah akan dianalisis menggunakan *political work*, *technical work*, dan *cultural work*.

Komitmen dan upaya Pemda di wilayah Jawa Tengah dalam mengimplementasikan *whistleblowing* dijelaskan menggunakan pendekatan *institusional work* (Perkmann & Spicer, 2008; Nugraheni *et al.*, 2022) sebagai berikut:

**Tabel 5. Institusional Work dan Institusional Logics atas
Komitmen, Upaya, Penyesuaian, Tantangan, dan Peluang
Implementasi *Whistleblowing* pada Pemda di Wilayah Jawa Tengah**

<i>Coding</i>	Isu yang didiskusikan	Pengorganisasian Tema	Tema global
Motivasi	a. Dukungan regulasi berupa UU, PP, dan Peraturan Menteri b. Visi dan misi anti korupsi c. Advokasi KPK	<i>Advocacy</i>	<i>Political work</i>
Dasar implementasi	Penyusunan Peraturan Kepala Daerah	<i>Enabling work</i>	
	a. Struktur organisasi b. Unit pengelola <i>whistleblowing</i>	<i>Defining</i>	
Penyampaian, penanganan, dan pemantauan <i>whistleblowing</i>	a. Penyampaian aduan dugaan <i>fraud</i> b. Saluran <i>whistleblower system</i> dan pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi c. Tindak lanjut <i>whistleblowing</i> d. <i>Benchmarking</i> e. Perlindungan pelapor f. Pelaporan anonim	<i>Mimicry</i>	<i>Technical work</i>
	Pengembangan kompetensi	<i>Educating</i>	
Penanaman Budaya	a. Melembagakan <i>whistleblowing</i> b. Peran <i>whistleblower</i> c. Peran Inspektorat Daerah	<i>Constructing identities</i>	<i>Cultural work</i>
	a. Budaya kerja organisasi b. Sosialisasi c. <i>Reward</i>		
Respon anggota organisasi	a. Regulasi b. Pentingnya <i>whistleblowing</i>	<i>Symbolic system - Symbolic carrier</i>	Penyesuaian
	a. Standar Operasional Prosedur b. Budaya organisasi c. Tugas pokok dan fungsi	<i>Routines - Material carrier</i>	
	a. <i>Whistleblowing</i> melalui saluran <i>whistleblower system</i> b. Turut serta dalam pengembangan kompetensi c. Pemerolehan bukti audit memadai	<i>Artifacts - Material carrier</i>	
	<i>Whistleblowing</i> kepada orang yang dipercaya	<i>Relational system - Material carrier</i>	
Dukungan	Peraturan	<i>Symbolic system - Symbolic carrier</i>	Peluang
	a. Antusiasme <i>whistleblowing</i> dari pihak eksternal b. Keberadaan KPK	<i>Relational system - Material carrier</i>	
Kendala	a. Kepemimpinan kurang amanah b. Rendahnya antusiasme pihak internal melakukan <i>whistleblowing</i> c. Budaya ewuh pakewuh d. Kekhawatiran identitas <i>whistleblower</i> terungkap e. Kekhawatiran tindakan balasan f. Kecenderungan melakukan <i>whistleblowing</i> kepada instansi lain.	<i>Relational system - Material carrier</i>	Tantangan
	a. Aduan melalui saluran <i>whistleblower system</i> Perangkat Daerah berisiko tidak ditindaklanjuti	<i>Artifacts - Material carrier</i>	

<i>Coding</i>	Isu yang didiskusikan	Pengorganisasian Tema	Tema global
	b. Rendahnya antusiasme pelaporan aduan melalui saluran <i>whistleblower system</i> dibandingkan saluran pengaduan masyarakat c. Rendahnya auditor dan P2UPD yang memiliki sertifikasi profesi bidang audit terkait <i>fraud</i>		
	a. Keterbatasan SDM pada Inspektorat Daerah b. Tantangan birokrasi	<i>Routines - Material carrier</i>	

4.3.1 *Political Work* Dalam Implementasi *Whistleblowing*

Political work meliputi kegiatan advokasi, mendefinisikan batas, memberikan peran, menyusun aturan atas sebuah praktik dan membawa praktik tersebut kedalam sistem sosial yang lebih luas. *Political work* merupakan upaya menghasilkan dukungan sosial dengan merekrut aktor kedalam koalisi dan jaringan serta menyusun peraturan (Lawrence & Suddaby, 2006; Perkmann & Spicer, 2008; Nugraheni et al., 2022).

Peraturan diperlukan sebagai pedoman dan dasar hukum atas pelaksanaan suatu praktik di instansi pemerintah. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004¹⁶ telah mengatur langkah-langkah praktik percepatan pemberantasan korupsi. Dalam rangka menindaklanjuti Inpres Nomor 5 Tahun 2004 serta untuk mengoptimalisasi pelaksanaan reformasi birokrasi, Menteri PAN RB menerbitkan Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2012¹⁷. Selanjutnya peraturan tersebut dicabut dengan Peraturan Menteri

¹⁶ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

¹⁷ Peraturan Menteri PAN RB Nomor 1 Tahun 12 tentang Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi.

PAN RB Nomor 14 Tahun 2014¹⁸ dan diubah terakhir dengan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 26 Tahun 2020¹⁹. Peraturan tersebut mengatur bahwa Kementerian/Lembaga/Pemda wajib melakukan penilaian mandiri untuk mengukur kemajuan pelaksanaan reformasi birokrasi pada instansinya. Hasil penilaian mandiri selanjutnya akan divalidasi oleh evaluator eksternal. Salah satu indikator penilaian mandiri pelaksanaan reformasi birokrasi adalah terlaksananya mekanisme *whistleblower system* dan pengaduan masyarakat pada Pemda. Adanya ketentuan penilaian mandiri tersebut memotivasi Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing*.

“Waktu itu kan di Permen PAN RB, kalau gak salah tahun dua ribu berapa saya lupa. Terkait whistleblowing itu kan menjadi salah satu indikator pada saat penilaian Reformasi Birokrasi. Jadi waktu itu kita gak paham apa sih itu whistleblowing gitu kan. Ternyata terus kita mempelajari Permen PAN RB nya, kemudian memang ini sangat bermanfaat untuk Pemkab Banyumas. Aturannya ada kemudian manfaatnya juga banyak, kenapa kita nggak laksanakan?” (Informan 6 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Sasaran reformasi birokrasi adalah terwujudnya pemerintah yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme serta terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam rangka mempercepat pencapaian sasaran reformasi birokrasi, perlu dilakukan pembangunan zona integritas. Menteri PAN RB telah

¹⁸ Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah.

¹⁹ Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 26 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Evaluasi Reformasi Birokrasi.

menerbitkan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 20 Tahun 2012²⁰ dan Nomor 52 Tahun 2014²¹. Peraturan tersebut mengatur tentang pedoman pembangunan zona integritas menuju Wilayah Bebas Korupsi/Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBK/WBBM). Untuk mendapatkan predikat WBK/WBBM, maka unit kerja pada Pemda perlu memenuhi beberapa indikator. Salah satu indikatornya adalah tersedianya pengelolaan *whistleblower system* dan pengaduan masyarakat. Adanya harapan agar unit kerjanya memperoleh predikat WBK/WBBM juga memotivasi Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing*, termasuk di dalamnya menyediakan saluran *whistleblower system*.

“Regulasi di Permen PAN RB, nomornya saya lupa, itu menyebutkan bahwa pemerintah itu harus sudah menerapkan zona integritas. Sebagai Pemda yang menyediakan layanan publik itu harus berpredikat WBK atau WBBM. Untuk menuju persyaratan tersebut perlu salah satunya kan harus bisa membuat atau mengembangkan aplikasi whistleblowing system. Artinya ketika ada aturan Permen PAN RB, kemudian harus sudah bisa WBK atau WBBM itu kan harus punya aplikasi tersebut”.
(Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

4.3.1.1 Advokasi

Salah satu aktivitas pada *political work* adalah advokasi. Advokasi meliputi kegiatan mobilisasi politik melalui persuasi langsung yang dilakukan secara sengaja (Lawrence & Suddaby, 2006; Perkmann & Spicer, 2008).

²⁰ Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi

²¹ Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah.

4.3.1.1.1 Advokasi melalui Visi dan Misi Kepala Daerah

Visi mencerminkan keadaan yang dicita-citakan dan merepresentasikan pandangan serta kepentingan Kepala Daerah. Dalam rangka mewujudkan visi maka ditetapkan misi. Pernyataan visi dan misi Kepala Daerah merupakan upaya advokasi. Advokasi dilakukan melalui kegiatan sengaja yang merupakan representasi dari pandangan dan kepentingan aktor (Galvin, 2002). Kepala Daerah sebagai pimpinan tertinggi dalam menjalankan pemerintahan daerah memegang peranan sebagai aktor utama dalam menentukan keberhasilan implementasi *whistleblowing*.

Hasil advokasi melalui visi dan misi Kepala Daerah dilegalisasi melalui Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Daerah (RPJMD)²². Perda RPJMD ditetapkan berdasarkan persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Advokasi merupakan komponen penting pada institusional *work* yang dilakukan berdasarkan ketertarikan organisasi, yang secara formal dibangun untuk membentuk klaim yang mewakili kepentingan konstituen (Lawrence & Suddaby, 2006). RPJMD antara lain memuat strategi, kebijakan, rencana program dan kegiatan, serta rencana penyediaan anggaran Pemda dalam periode lima tahun. Advokasi

²² RPJMD adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah sebagai pedoman dan landasan Pemda dalam melaksanakan pembangunan dalam periode lima tahun. RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah.

antara lain meliputi pekerjaan melobi sumber daya dan mempromosikan agenda (Lawrence & Suddaby, 2006).

Advokasi melalui visi dan misi Kepala Daerah yang mengusung semangat anti korupsi akan mendorong dan mengarahkan strategi, kebijakan, program dan kegiatan Pemda pada upaya pencegahan korupsi. Salah satu upaya pencegahan korupsi diwujudkan melalui implementasi *whistleblowing*, termasuk menyediakan media *whistleblowing*.

“Jadi mungkin sudah pernah dengar visi, tag line Tetap Mboten Korupsi Mboten Ngapusi dari Pak Gubernur Jawa Tengah? Itu salah satu bentuk komitmen pimpinan kita dalam rangka mencegah terjadinya korupsi. Jadi tag line Tetap Mboten Korupsi Mboten Ngapusi itu diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah nomornya agak lupa tentang RPJMD, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018 – 2023. Intinya dalam RPJMD itu menyebutkan bahwa Tetap Mboten Korupsi Mboten Ngapusi itu menjadi kebijakan yang harus dioperasionalkan oleh Perangkat Daerah di Provinsi Jawa Tengah. Jadi dalam RPJMD itu ada visi misi. Misinya salah satunya itu adalah mengenai percepatan reformasi birokrasi di Provinsi Jawa Tengah. Atas dasar hal tersebut dengan tag line Tetap Mboten Korupsi Mboten Ngapusi itu di Provinsi Jawa Tengah dibentuk media. Jadi media kanal aduan whistleblowing system”. (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

4.3.1.1.2 Advokasi oleh KPK

KPK berupaya melakukan pencegahan korupsi pada Pemda melalui program pencegahan korupsi terintegrasi. Tahapan yang dilakukan KPK antara lain menetapkan rencana aksi serta melakukan monitoring dan evaluasi capaian aksi pemberantasan korupsi terintegrasi. Rencana aksi tersebut berfokus pada pembangunan sistem dan perbaikan tata kelola pemerintahan untuk mengurangi risiko dan mencegah korupsi. KPK melakukan

monitoring dan evaluasi capaian rencana aksi pemberantasan korupsi terintegrasi pada Pemda melalui media *Monitoring Center for Prevention* (MCP).

Rencana aksi pemberantasan korupsi terintegrasi pada MCP terdiri dari delapan area intervensi²³. Salah satu area intervensinya adalah pengawasan APIP. Indikator penilaian area intervensi pengawasan APIP antara lain tersedianya tata kelola pengaduan masyarakat. Tata kelola pengaduan masyarakat dinilai berdasarkan keberadaan saluran *whistleblower system*, sosialisasi, administrasi pengaduan masyarakat, serta tindak lanjut pengaduan masyarakat. Monitoring dan evaluasi pencegahan korupsi terintegrasi melalui MCP KPK telah mengadvokasi Pemda untuk mengimplementasikan dan mengelola *whistleblower system*.

“Pada Monitoring Center for Preventionnya KPK, di indikatornya APIP itu ada salah satu indikator yang harus dipenuhi APIP daerah. Yaitu daerah itu mempunyai saluran aduan masyarakat yang namanya whistleblowing system. Di situ jadi parameternya KPK untuk menilai apakah daerah itu sudah melaksanakan pencegahan korupsi melalui saluran WBS itu, sudah punya atau belum. Jadi itu sebagai salah satu parameternya KPK.” (Informan 7 – pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

4.3.1.2 Enabling Work

Selain untuk mematuhi PP maupun Peraturan Menteri PAN RB, Pemda mengimplementasikan *whistleblowing* karena

²³ Area intervensi pada rencana aksi pemberantasan korupsi terdiri dari: (1) Perencanaan dan Penganggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, (2) Pengadaan Barang dan Jasa, (3) Perijinan, (4) Pengawasan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), (5) Manajemen Aparatur Sipil Negara, (6) Optimalisasi Pajak Daerah, (7) Manajemen Aset Daerah, dan (8) Tata Kelola Dana Desa

menganggap *whistleblowing* penting. *Whistleblowing* dianggap dapat berfungsi sebagai pencegahan *fraud*. Adanya mekanisme *whistleblowing* akan membuat seseorang berpikir kembali untuk melanjutkan atau membatalkan tindakan *fraud* karena khawatir tindakannya diadukan (Noviani & Sambharakreshna, 2014; Nwokeji & Ojimba, 2019).

“Dengan adanya whistleblowing ini kan pegawai di Pemkab kami apabila dia mau melakukan sesuatu hal yang mungkin dapat mengarah ke tindak pidana korupsi dia akan berpikir ulang. Soalnya ini kan di intern kita ada semacam mata-mata, dalam tanda kutip gitu ya. Jadi kalau misalnya saya sudah mulai menceng, ini bisa ni bawahan saya menyampaikan ke atasan saya bahwa ini lho udah ada yang mulai rada mereng-mereng gitu.” (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Kesadaran Pemda akan pentingnya *whistleblowing* juga dipicu oleh OTT KPK kepada oknum Kepala Daerah non aktif ataupun oknum pejabat pada Pemda tertentu. Implementasi *whistleblowing* diharapkan dapat mencegah dan mendeteksi *fraud* lebih dini di lingkungan Pemda.

“Kita melihat di Pemerintah Daerah sekitar, jadi banyak ada misalnya Bupati mana, pejabat Pemda di daerah mana gitu terkena kasus hukum, OTT KPK misalnya. Naa itu kita berharap dengan adanya whistleblowing system ini kita bisa meminimalisir, kalau misalnya ada dugaan tindak korupsi sudah bisa dideteksi oleh APIP dulu, jangan langsung oleh pihak eksternal, oleh APH”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Kesadaran pentingnya *whistleblowing* mendorong beberapa Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing* bahkan sebelum Peraturan Kepala Daerah ditetapkan. Namun mekanisme penyampaian aduan masih dilakukan melalui surat dan kotak aduan.

“Kami sadar whistleblowing ini sebuah praktik yang sehat. Terbukti aturan itu kami buat setelah praktik ini lama kami laksanakan. Kalo di kami kan sudah ada Perbup tentang Pengelolaan Pengaduan/Whistleblowing System. Jadi cuma sebagai dasar pelaksanaan. Kalau pelaksanaan aslinya itu sudah lebih dulu. Sebelum 2017 sudah ada cuma memang masih pake manual belum pake sistem. Kalo sekarang sudah pake sistem”. (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah).

Sebelum Peraturan Kepala Daerah ditetapkan, implementasi *whistleblowing* pada Pemda belum mempedomani standar tertentu. Hal itu menimbulkan risiko, yaitu antar Perangkat Daerah dalam satu Pemda mengimplementasikan *whistleblowing* secara berbeda. Sebagai upaya meminimalisasi risiko tersebut, diperlukan upaya *enabling work*. *Enabling work* merupakan upaya penyusunan peraturan yang memfasilitasi dan mendukung institusi (Lawrence & Suddaby, 2006). Dalam rangka memberikan pedoman dan dasar pelaksanaan *whistleblowing*, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah tentang *whistleblowing*. Peraturan Kepala Daerah diperlukan untuk membuat sebuah praktik di instansi pemerintah dapat diimplementasikan. Peraturan Kepala Daerah berfungsi sebagai standar dan pedoman pelaksanaan implementasi *whistleblowing* di masing-masing lingkungan Pemda. Penyusunan Peraturan Kepala Daerah juga memberikan batasan dan kepastian ketentuan yang dapat menghindarkan konflik. *Enabling work* merupakan kegiatan memelihara institusi dengan memberikan kepastian melalui peraturan untuk menghindarkan konflik intra institusional. (Lawrence & Suddaby, 2006). Meskipun demikian,

dalam pelaksanaannya terdapat Pemda di wilayah Jawa Tengah yang belum menyusun Peraturan Kepala Daerah yang secara khusus mengatur tentang *whistleblowing*.

Penelaahan beberapa Peraturan Kepala Daerah tentang *whistleblowing* menunjukkan bahwa peraturan telah mengatur: (1) kebijakan penyampaian dan penanganan serta saluran *whistleblowing*, (2) tindak lanjut, (3) perlindungan pelapor, dan (4) pelaporan serta pemantauan tindak lanjut hasil penanganan *whistleblowing*.

4.3.1.3 Defining

Kegiatan *political work* selanjutnya adalah pendefinisian batas (*defining*). *Defining* meliputi kegiatan membentuk sistem aturan yang memberikan status/identitas serta mendefinisikan batasan peran tentang pihak-pihak yang berada di dalam ataupun di luar sistem (Lawrence & Suddaby, 2006; Perkmann & Spicer, 2008).

Kepala Daerah telah menetapkan Peraturan tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Perangkat Daerah (SOTK). SOTK memberikan batasan peran, kedudukan, tanggung jawab, dan fungsi masing-masing Perangkat Daerah. SOTK Pemda telah mengatur bahwa Inspektorat Daerah merupakan Perangkat Daerah yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan SOTK tersebut, *leading sector* implementasi *whistleblowing* adalah Inspektorat Daerah. Aduan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system* Pemda akan direspon, ditangani, dan diindaklanjuti oleh Inspektorat Daerah. Sedangkan *leading sector* pengaduan masyarakat adalah Dinas Komunikasi dan Informatika (Dinkominfo) dan Sekretariat Daerah pada Bagian Hubungan Masyarakat (Humas). Meskipun demikian, tindak lanjut aduan dugaan *fraud* melalui mekanisme pengaduan masyarakat akan dikoordinasikan oleh Dinkominfo dan Bagian Humas dengan Inspektorat Daerah.

4.3.1.3.1 Aktivitas *Defining* Dalam Penanganan Aduan Dugaan *Fraud* Melalui Mekanisme *Whistleblower System*

Pedoman *whistleblower system* yang diterbitkan KNKG Tahun 2008 menjelaskan bahwa unit pengelola *whistleblowing* terdiri dari dua elemen utama, yaitu sub unit perlindungan pelapor dan sub unit investigasi. Sub unit perlindungan pelapor bertanggung jawab atas kerahasiaan dan keamanan pelapor. Sub unit investigasi bertanggung jawab dalam memperoleh dan mengumpulkan bukti memadai untuk memastikan bahwa memang telah terjadi pelanggaran. KNKG juga menjelaskan bahwa organisasi yang tidak memiliki unit khusus, maka pengelolaan

whistleblowing dapat dilakukan oleh auditor internal dengan dibantu oleh Bagian Hukum dan Bagian Sumber Daya Manusia.

Pada beberapa Pemda, status dan batasan peran (*defining*) penanganan *whistleblowing* telah dilakukan melalui pembentukan tim penanganan *whistleblowing*. Susunan tim dapat terdiri dari penanggungjawab, pengawas, *administrator system*, tim penelaah, dan verifikator. Keanggotaan tim meliputi pejabat, pegawai, auditor pada Inspektorat Daerah dan Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah (P2UPD). Tanggung jawab, fungsi, dan kewenangan tim ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah.

“Jadi kalau di Pemkab kami yang bertanggungjawab melakukan pengelolaan terkait aduan dan tindak lanjutnya itu Inspektorat. Jadi di Inspektorat itu ada tim penelaah, ada admin aplikasinya, ada verifikatornya, kemudian ada pengawas dan penanggungjawabnya. Jadi misalnya aduan masuk nanti di verifikator apakah bisa ditindaklanjuti atau tidak, itu nanti ada tim verifikator, tim penelaah. Nanti apakah ditindaklanjuti dengan pemeriksaan, misalnya dengan audit atau dengan klarifikasi atau dengan apa. Ada prosesnya seperti itu, jadi ada tim tersendiri di Inspektorat.” (Informan 6 – pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Namun demikian, beberapa Pemda lainnya tidak membentuk tim penanganan *whistleblowing* secara khusus. Penanganan *whistleblowing* dilakukan oleh pejabat pada Inspektorat Daerah yang membidangi urusan perencanaan atau urusan analisis dan evaluasi.

“Belum ada unit khusus. Cuma memang penanganannya di Inspektorat, tapi unit khususnya belum pernah dibentuk. Secara khusus pembentukan tim lewat SK belum ada. Cuma di Inspektorat ada adminnya yang biasa memantau apakah ada aduan yang masuk atau enggak. Tapi itu admin bukan cuma untuk WBS sih, untuk

beberapa yang di Inspektorat juga lewat admin (Informan 8 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Penelaahan beberapa Peraturan Kepala Daerah menunjukkan bahwa Pemda belum melibatkan Bagian Hukum dalam susunan keanggotaan tim penanganan *whistleblowing*. Meskipun demikian, Inspektorat Daerah akan berkoordinasi dengan Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah jika terdapat pelapor yang memerlukan perlindungan ataupun bantuan hukum. Perlindungan hukum diberikan kepada pelapor yang merasa keamanannya terancam ataupun merasa mendapatkan tindakan balasan.

“Otomatis kalau ada kasus yang memerlukan bantuan hukum, itu dari tim Setda Bagian Hukum akan memberikan perlindungan dan bantuan. Kalau di Inspektorat sendiri tidak ada. Kalau pelapor dirahasiakan, di lapak aduan juga dirahasiakan.” (Informan 6 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

4.3.1.3.2 Aktivitas *Defining* Dalam Penanganan Aduan Dugaan *Fraud* Melalui Mekanisme Pengaduan Masyarakat

Aktivitas *defining* dalam penanganan aduan dugaan *fraud* yang bersumber dari pengaduan masyarakat dilakukan melalui pembentukan tim pengelola pengaduan masyarakat (TPPM). Kepala Daerah membentuk dan menetapkan TPPM pada level Pemda melalui Surat Keputusan (SK) Kepala Daerah.

Koordinator TPPM level Pemda adalah Bagian Humas pada Sekretariat Daerah dan Dinkominfo. TPPM pada Provinsi Jawa Tengah berfungsi mengkoordinasikan, mengklasifikasikan,

meneruskan pengaduan masyarakat kepada tim pengelola pengaduan masyarakat level Perangkat Daerah/kabupaten/kota serta memantau tindak lanjut pengaduan masyarakat. TPPM level kabupaten/kota berfungsi meneruskan dan mengkoordinasikan aduan yang diterima melalui saluran pengaduan masyarakat kepada TPPM level Perangkat Daerah. TPPM level Perangkat Daerah berfungsi mengkoordinasikan pengaduan dan tindak lanjut pengaduan dengan pejabat di lingkungan masing-masing Perangkat Daerah. Atas pengaduan yang mengandung unsur *fraud*, TPPM level Pemda akan meneruskan dan mengkoordinasikan pengaduan kepada Inspektorat Daerah.

4.3.2 *Technical Work* Dalam Implementasi *Whistleblowing*

Technical work menyediakan model tentang bagaimana sebuah praktik dapat berfungsi dan dilaksanakan (Perkmann & Spicer, 2008). Dalam hal teknis, praktik *whistleblowing* dapat berfungsi dan dilaksanakan karena tersedianya mekanisme pelaporan dugaan *fraud* dan tindak lanjutnya, dukungan teknologi informasi, upaya perlindungan pelapor, dan kompetensi anggota organisasi. Mekanisme pelaporan dan tindak lanjut dugaan *fraud*, dukungan teknologi informasi, serta upaya perlindungan pelapor diidentifikasi sebagai aktivitas *mimicry*. Pengembangan kompetensi anggota organisasi diidentifikasi sebagai aktivitas *educating*.

4.3.2.1 Mekanisme Pelaporan Dugaan *Fraud* dan Tindak Lanjutnya

Mekanisme aduan dugaan *fraud* beserta tindak lanjutnya dibedakan menjadi aduan dan tindak lanjut melalui mekanisme *whistleblower system* dan melalui mekanisme pengaduan masyarakat. Aduan dugaan *fraud* melalui mekanisme *whistleblower system* disampaikan melalui saluran *whistleblower system* maupun melalui surat. Saluran *whistleblower system* yang dibangun oleh Pemda dikelola oleh Inspektorat Daerah. Meskipun demikian, beberapa Perangkat Daerah selain Inspektorat Daerah juga membangun aplikasi *whistleblower system* secara mandiri. Saluran tersebut berfungsi untuk menerima aduan yang ditujukan kepada Perangkat Daerah yang bersangkutan. Aduan dugaan *fraud* yang disampaikan melalui saluran *whistleblower system* dan surat akan diterima oleh tim penerima aduan pada Inspektorat Daerah ataupun oleh Perangkat Daerah lain yang juga membangun saluran *whistleblower system* secara mandiri. Atas aduan *fraud* yang diterima melalui saluran *whistleblower system* Perangkat Daerah selain Inspektorat, maka Perangkat Daerah tersebut akan berkoordinasi dengan Inspektorat Daerah untuk menindaklanjuti aduan.

Sedangkan aduan dugaan *fraud* yang disampaikan melalui saluran pengaduan masyarakat dapat disampaikan melalui saluran pengaduan yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah

ataupun saluran pengaduan yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui saluran pengaduan yang dikelola Pemerintah Provinsi Jawa Tengah akan diterima oleh TPPM tingkat provinsi. Jika materi aduan merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi, maka tindak lanjut akan dilakukan oleh Inspektorat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Jika materi aduan merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, maka TPPM provinsi akan meneruskan materi aduan kepada TPPM tingkat kabupaten/kota melalui saluran pengaduan masyarakat. Selanjutnya TPPM kabupaten/kota akan mengkoordinasikan aduan dugaan *fraud* dengan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota setempat. Pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui saluran yang dikelola Pemerintah Kabupaten/Kota akan diterima oleh administrator pada Bagian Humas pada masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota. Selanjutnya administrator Bagian Humas akan meneruskan aduan kepada Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam menyampaikan aduan melalui mekanisme *whistleblower system* maupun mekanisme pengaduan masyarakat, pelapor perlu memberikan informasi dugaan *fraud* yang jelas berdasarkan kriteria 5W + 1H (*what, who, where, when, why, dan how*) dan melampirkan dokumen pendukung. Verifikator/tim penerima aduan pada Inspektorat Daerah akan melakukan

penelaahan dan klarifikasi apakah aduan dugaan *fraud* memenuhi kriteria untuk ditindaklanjuti atau tidak. Kriteria yang dimaksud adalah aduan memiliki kecukupan informasi serta termasuk perbuatan yang berindikasi *fraud*. Atas aduan dugaan *fraud* yang tidak memenuhi kriteria untuk ditindaklanjuti maka akan diarsipkan. Sedangkan aduan dugaan *fraud* yang memenuhi kriteria untuk ditindaklanjuti, akan dilanjutkan dengan audit investigatif. PP Nomor 60 Tahun 2008 menjelaskan bahwa audit investigatif termasuk dalam audit dengan tujuan tertentu. Audit investigatif merupakan kegiatan sistematis dan terukur untuk mengungkap kecurangan. Audit investigatif diarahkan untuk mencari kebenaran permasalahan dengan mengumpulkan dan menganalisis bukti yang relevan dalam rangka mengungkap fakta-fakta terkait ada tidaknya *fraud* serta menghitung indikasi kerugian negara/daerah yang ditimbulkan. Inspektorat Daerah memprioritaskan audit investigatif terhadap aduan yang sifatnya material, strategis, dan menjadi perhatian publik. Sebelum melakukan audit investigatif, Inspektur akan menentukan tim audit serta menerbitkan surat tugas audit yang ditembuskan kepada Kepala Daerah. Audit investigatif dilaksanakan oleh auditor pada Inspektorat Daerah maupun P2UPD.

“Sementara kalau di whistleblowing system itu, ada tahapan-tahapannya. Ini saya baca di Perbupnya. Jadi kalau sudah memenuhi kriteria tadi, ada indikasi awal, nanti ditelaah dulu. Apakah memenuhi kriteria untuk dilakukan audit investigasi atau tidak. Nanti kalau dilakukan investigasi nanti kami tindak lanjuti dengan Surat Perintah Tugas. Namun kalau tidak cukup informasinya itu kami arsipkan tapi kami tetap melakukan pembinaan. Jadi kami tetap turun tapi tidak audit gitu”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Setelah surat tugas diterbitkan, tim audit menyusun hipotesis dan program audit. Pada tahap pelaksanaan audit investigatif, dalam rangka memastikan kecukupan bukti, auditor dapat melakukan klarifikasi atau konfirmasi kepada pelapor (*whistleblower*) maupun terlapor serta pihak-pihak terkait. Setelah pelaksanaan audit investigatif selesai, tim audit menyusun konsep laporan hasil audit investigatif serta melakukan ekspose internal untuk memperoleh simpulan akhir. Selanjutnya Inspektorat Daerah melakukan ekspose eksternal dengan Perangkat Daerah terperiksa (yang pegawai atau satuan kerjanya menjadi pihak terlapor). Jika hasil audit menyimpulkan bahwa terdapat penyimpangan yang menimbulkan indikasi kerugian daerah, maka ekspose eksternal dapat dilakukan dengan pihak penyidik (Aparat Penegak Hukum). Selanjutnya, Inspektur dan pejabat yang mewakili Perangkat Daerah terperiksa menandatangani risalah hasil ekspose untuk dilaporkan kepada Kepala Daerah. Risalah hasil ekspose tersebut kemudian dituangkan ke dalam Laporan Hasil Audit Investigatif (LHAI). LHAI dilaporkan kepada Kepala Daerah dan disampaikan kepada Perangkat Daerah terperiksa untuk menindaklanjuti hasil audit.

“Misalnya terkait fraud atau korupsi, langsung audit investigatif. Setelah audit investigatif keluar hasilnya, nanti akan disampaikan kepada Bupati dan kepada yang dilaporkan. Misalnya ada pengaduan ke Dinas A, maka nanti hasilnya dilaporkan kepada Bupati dan ke Dinas A tersebut untuk menindaklanjuti. Untuk si pelapor akan kita berikan resumennya.” (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

Dalam praktiknya, setelah dilakukan audit investigatif yang menyatakan adanya indikasi kerugian negara/daerah, terdapat Inspektorat Daerah yang melanjutkan audit dengan tujuan tertentu berupa penghitungan kerugian negara/daerah.

“Setelah audit investigasi kita menemukan data-data yang valid atau ada indikasi fraud, kita melakukan penghitungan kerugian negara/daerah. Itu di Surat Tugas yang berbeda dengan audit investigasi. Kalau penghitungan kerugian negara/daerah kita sudah punya data yang lebih valid, data yang sudah bisa kita olah. Misalnya dari Kejaksaan ada data awal, nanti kita mengorek-orek lebih jauh di situ. Kalau investigasi kan kita baru nyari dugaan, apakah memang benar seperti itu. Kita itu nggak diatur secara tertulis tentang seberapa kerugian negara/daerah yang akan kita lakukan penghitungan. Kita melihat bukan hanya nominalnya tetapi kepada dampaknya juga. Biasanya kalau ada kasus di desa itu kan agak panas ya. Kita pernah menangani penghitungan kerugian hanya 100 juta. Di PNPM kita cuma ada kerugian 80 juta juga pernah menangani. Kita menangani Penghitungan kerugian 1,5 M juga pernah. Kita nggak melihat hanya nominalnya tetapi lebih lihat dampaknya seperti apa. Biasanya ada instruksi dari Bupati. Jadi Bupati melihat ini nominalnya mungkin nggak signifikan, tapi mungkin juga melihat dampaknya.” (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

4.3.2.2 Pemanfaatan Teknologi Informasi

Pada awal pelaksanaannya, *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat terkait *fraud* belum dilakukan menggunakan teknologi informasi. Pelapor menyampaikan aduan dengan mendatangi kantor Perangkat Daerah. Pelapor dapat menyampaikan berkas aduan secara langsung kepada pegawai pada Perangkat Daerah yang dituju ataupun memasukkan berkas aduan ke kotak aduan. Perkembangan teknologi dan perubahan perilaku masyarakat mendorong Pemda untuk memanfaatkan teknologi informasi. Saat

ini *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat terkait dugaan *fraud* dapat dilakukan melalui surat, saluran *whistleblower system* serta saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi. Teknologi informasi merupakan teknologi yang digunakan untuk mengolah, memproses, dan menyimpan data guna menghasilkan informasi yang bermanfaat serta berkualitas (Naibaho, 2017). Pemanfaatan teknologi informasi, selain dapat mempermudah pelapor melakukan aduan, juga dapat mempercepat Pemda dalam menangani *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat terkait dugaan *fraud*.

“Kalau kita mau mundur ke belakang nggih, dulu itu kalau kita masuk ke perkantoran itu disediakan seperti kotak pos aduan. Kemudian orang nyemplungkan kertas ke dalamnya, entah dibaca entah tidak. Tapi dengan perkembangan teknologi saat ini yang disampaikan Pak Dhoni tadi. Jadi media-media seperti laporGub, twitter itu ee.. jadi kadang-kadang kalau dulu itu orang mau lapor ke mana medianya apa. Sekarang ini akses keterbukaan itu sangat membantu sekali sehingga masyarakat ini.dengan mudah melaporkan, tidak sungkan untuk melaporkan. Semakin kesini itu orang untuk melaporkan atau setidaknya menyampaikan keluh kesahnya nggih itu sudah ada media yang dengan perkembangan teknologi saat ini yang begitu cepatnya. Kalau dulu mungkin kotak aduan itu terus kemudian jaman sms, lewat sms. Kalau sekarang kan medianya sudah berkembang cukup pesat sehingga kirim hari ini langsung bisa dibaca hari ini sehingga penanganannya juga bisa lebih cepat dan mungkin lebih sistematis dibandingkan jaman dulu”. (Informan 3 – pemeriksa pada Inspektorat Daerah).

4.3.2.2.1 Pemanfaatan Saluran *Whistleblower System* Berbasis

Teknologi

Pemda menyediakan saluran *whistleblower system* melalui *website* resmi Pemda, Inspektorat Daerah, maupun Perangkat Daerah lainnya. Saluran *whistleblower system* dikhususkan untuk menerima aduan terkait dugaan *fraud* seperti korupsi yang

melibatkan oknum pejabat dan pegawai di lingkungan Pemda serta pihak terkait lainnya. Beberapa Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah membuka saluran *whistleblower system* sebagai media pelaporan *fraud* dari pelapor pihak internal maupun eksternal Pemda.

“Kebanyakan Pemda itu mungkin terkunci kalau whistleblower system itu hanya digunakan untuk pelaporan dari internal ASN saja.. Tapi kalau kita hanya menunggu aduan dari ASN, sampai kapan ASN itu mau melaporkan instansi mereka sendiri. Jadi kalau di tempat kami, dari awal kita membangun itu yang lebih kita tunggu laporannya itu dari masyarakat, bukan dari ASN nya. Kita kan sebagai Pemda yang melayani masyarakat, terkait pelayanan masyarakat. Jadi kalau di Pemda kami, pelapor internal ada juga ASN tapi lebih banyak masyarakat yang melapor”. (Informan 7 – pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

Namun beberapa Pemda lainnya hanya membuka saluran *whistleblower system* sebagai media pelaporan *fraud* dari pelapor pihak internal Pemda. Pihak eksternal tidak dapat melakukan pelaporan *fraud* melalui saluran *whistleblower system*. Pemda tersebut mensyaratkan adanya penginputan identitas berupa Nomor Induk Pegawai (NIP) untuk dapat melapor melalui saluran *whistleblower system*.

“Jadi ada pelaporan pada salah satu layanan di website kami. Itu ada whistleblowing system, khusus untuk melaporkan secara internal. Yang website Inspektorat itu pelaporan yang sifatnya internal, di situ ada NIP, nama. Sedangkan untuk eksternal ada kanal yang lain”. (Informan 5 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Sebagian besar Pemda di wilayah Jawa Tengah telah memiliki dan membangun saluran *whistleblower system* yang secara khusus didesain untuk menerima aduan dugaan *fraud*. Namun terdapat beberapa Pemda yang belum membangun saluran

whistleblower system. Meskipun demikian, Pemda yang belum membangun saluran *whistleblower system* telah memanfaatkan saluran pengaduan masyarakat untuk menerima aduan terkait dugaan *fraud*.

“Jadi kan ada dua pengertian tu whistleblower system. Jadi kalau di Permen PAN RB whistleblower system itu merupakan kanal aduan dari ASN secara internal. Tapi ada juga yang mengatakan whistleblower system itu termasuk eksternal masyarakat. Lha kalau yang laporGub itu kan WBS yang eksternal masyarakat. Untuk Pemda kami sendiri, kami pernah bangun WBS tapi kan belum jalan, khusus ASN lho bu ya. Tapi kan ini juga tidak masalah ketika yang dari masyarakat pun bisa masuk ke kita melalui LaporGub, melalui media-media online lainnya, seperti itu”. (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Salah satu penyebab Pemda belum membangun saluran *whistleblower system* adalah adanya perbedaan pandangan antar Perangkat Daerah terkait urgensi keberadaan saluran *whistleblower system*.

“Untuk saat ini, Tahun 2021 berarti masih memanfaatkan LaporBup sama SP4N Lapor. Naa untuk 2021 ini kita kan ada permintaan dari KPK untuk membentuk saluran khusus terkait WBS. Kita bekerja sama dengan Dinas Kominfo untuk membuat saluran tersebut tapi sampai Oktober ini belum terlaksana. Kendalanya mungkin karena dari Dinas Kominfo sendiri bilang karena sudah ada LaporBup dan SP4N Lapor itu cukup. Tapi menurut KPK mungkin berkehendak ada saluran tersendiri. Jadi di persyaratan KPK itu harus ada SOP administrasinya dan ada sistem tersendiri. Dari Inspektorat masih mengusahakan untuk akhir Desember ini ada dan bisa. Walaupun mungkin melalui Inspektorat sendiri ataupun dari websitenya Pemkab”. (Informan 1 – staf pada Inspektorat Daerah 1).

Meskipun terdapat Pemda yang belum membangun saluran *whistleblower system*, namun beberapa Perangkat Daerah pada Pemda tersebut telah berinisiatif membangun saluran *whistleblower system* secara mandiri. Perangkat Daerah tersebut

adalah Perangkat Daerah dengan tugas pokok dan fungsi melakukan pelayanan publik secara langsung, misalnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Saluran *whistleblower system* yang dibangun Perangkat Daerah secara mandiri digunakan untuk menerima aduan dugaan *fraud* yang melibatkan pejabat serta pegawai pada Perangkat Daerah tersebut.

“Beberapa Perangkat Daerah ada yang sudah punya, kayak Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sama RSUD. Kalau Kabupaten malah belum punya, baru mau bikin. Pengelola WBS Kabupaten ada sendiri, di Perangkat Daerah juga ada sendiri. Kalau di Kabupaten, sistemnya sendiri belum ada, tapi sudah ada LapoBup, yg juga menampung aduan masyarakat, selama ini dipegang sama bagian Humas Setda. Kalau untuk Perangkat Daerah ada sendiri-sendiri mba, timnya mereka bikin sesuai pokja di tim Zona Integritas. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sama RSUD sudah berkali-kali maju WBK ZI, tapi tidak memenuhi syarat”. (Informan 1 – staf pada Inspektorat Daerah 1).

4.3.2.2.2 Pemanfaatan Saluran Pengaduan Masyarakat Berbasis Teknologi

Dalam rangka mempermudah pengaduan dan penanganan pengaduan, Pemda telah berupaya menyediakan saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi. Saluran tersebut meliputi sosial media, aplikasi aduan berbasis web, dan aplikasi aduan pada *smart phone*. Pemda memanfaatkan saluran pengaduan masyarakat untuk menerima pengaduan terkait *fraud* maupun non *fraud*.

a. Saluran Pengaduan Masyarakat Berbasis Sosial Media

Penelitian Latan *et al.*, (2020) dan Arianto (2021) menjelaskan bahwa sosial media merupakan saluran pengaduan

yang dipandang efektif dalam melaporkan dugaan *fraud* dan *whistleblowing*. Organisasi perlu memiliki akun sosial media resmi untuk menampung pelaporan pengaduan terkait *fraud* (Arianto, 2021). Sebagai upaya menyediakan sosial media untuk saluran pengaduan masyarakat, Pemda menggunakan sosial media yang sering dimanfaatkan masyarakat. Pemda menyediakan sosial media berupa *Whatsapp*, *Twitter*, *Facebook*, dan *Instagram* sebagai saluran pengaduan terkait *fraud* dan non *fraud*. Penggunaan sosial media bertujuan untuk mempermudah adopsi penggunaan teknologi informasi yang diharapkan memunculkan antusiasme masyarakat untuk melakukan pengaduan. Hal ini sejalan dengan penelitian Lawrence & Suddaby (2006) serta Perkmann & Spicer (2008) yang menjelaskan bahwa salah satu aktivitas *technical work* adalah *mimicry*. *Mimicry* merupakan bagian dari *technical work* yang dilakukan dengan meniru serta mengkaitkan praktik baru dengan praktik yang telah terbiasa dilakukan untuk mempermudah penerimaan dan adopsi.

“Jadi kalau ibu tahu di twitter Pak Ganjar itu tiap hari kan followernya banyak, jadi aduannya macem-macem. Itupun langsung direspon setiap keluar aduan. Kemudian juga ada Instagram, kemudian ada Facebook dan lain sebagainya. Salah satu kebijakan lokal Jawa Tengah memang yang terkenal adalah laporGub dan twitter Pak Ganjar”. (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

b. Saluran Pengaduan Masyarakat Berbasis Web

Selain sosial media, Pemda juga membangun saluran pengaduan masyarakat berbasis web dan aplikasi pada *smart phone*. Saluran tersebut antara lain LaporGub yang dibangun Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan saluran pengaduan masyarakat lain yang dibangun masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota.

LaporGub merupakan saluran untuk menerima pengaduan masyarakat atas pelayanan publik yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan. Pengaduan yang dilayani melalui LaporGub adalah pengaduan yang terjadi pada wilayah administrasi provinsi/kabupaten/kota di Jawa Tengah. Materi pengaduan pada LaporGub meliputi pengaduan terkait infrastruktur dan non infrastruktur, termasuk pengaduan terkait dugaan *fraud*. Laporan pengaduan pada LaporGub akan diterima oleh TPPM provinsi selanjutnya akan diteruskan kepada TPPM Perangkat Daerah di provinsi/kabupaten/kota yang menjadi tempat tujuan pengaduan.

“Jadi ada namanya aplikasi LaporGub. Aplikasi LaporGub itu salah satu media menerima keluhan atau aduan dari masyarakat kepada pemerintah. Pada kanal LaporGub itu yang diterima tidak hanya yang menjadi kewenangan Provinsi tapi juga kewenangan Kabupaten/Kota, instansi vertikal, BUMD, dan BUMN”. (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Selain LaporGub yang dibangun Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota juga

membangun saluran pengaduan masyarakat. Saluran tersebut berfungsi untuk menerima laporan masyarakat atas ketidakpuasan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh aparatur Pemerintah Kabupaten/Kota setempat, termasuk aduan dugaan *fraud*. Sebagai contoh, Pemerintah Kabupaten Tegal membangun saluran LapoBup, Pemerintah Kabupaten Klaten menyediakan saluran Matur Ibu, Pemerintah Kabupaten Banyumas memanfaatkan Lapak Aduan serta Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya menyediakan saluran dengan nama masing-masing. Selain berbasis web, LapoGub dan saluran lain yang dibangun masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota juga berbasis sosial media, yaitu *Whatsapp*.

“Ini terakhir saya dapat WA dari Lapak Aduan. Ini kan biasanya kalau ada aduan harus ditindaklanjuti Inspektorat, Lapak Aduan WA ke saya. Selamat siang saya warga Kabupaten X, Kecamatan Y, Desa Z. Mohon kepada bapak/ibu pejabat yang terhormat agar dapat melakukan audit atau pengawasan terkait dana desa yang dikucurkan dari pemerintah. Sampai saat ini belum ada perkembangan apapun atau program yang nyata di Desa Z sehingga banyak warga bertanya untuk apa dana desa yang selama ini dikucurkan. Kami sebagai warga biasa hanya ingin melihat bukti nyata dan transparansi dalam pengelolaan dana desa.”
(Informan 6 – pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

c. SP4N LAPOR

Pemda juga memanfaatkan saluran pengaduan pelayanan publik yang diinisiasi dan dibangun oleh Kementerian PAN RB. Saluran tersebut yaitu Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional – Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (SP4N LAPOR). Masyarakat dapat

menyampaikan aspirasi dan *whistleblowing* pada laman www.lapor.go.id. Kategori aduan yang dapat disampaikan melalui SP4N LAPOR meliputi aduan terkait *fraud* dan aduan pelayanan publik secara umum.

“Kalau dari pusat itu kita juga pake SPAN Lapor. Bentuknya web sistemnya. Jadinya untuk setiap OPD ada adminnya mba, nanti dari bagian humas menerima aduan dari masyarakat atau pegawai nanti diteruskan ke masing-masing admin perangkat daerah. Nah dari admin Perangkat Daerah itu menyampaikan ke Kepala Unit Organisasi untuk menindaklanjuti aduan tersebut”. (Informan 1 – staf pada Inspektorat).

SP4N LAPOR telah digunakan dan terintegrasi dengan 34 Kementerian, 96 Lembaga, dan 493 Pemda. Saluran LaporGub dan saluran aduan lain berbasis *website* yang dibangun Kabupaten/Kota juga telah terintegrasi dengan SP4N LAPOR. Integrasi bertujuan agar pengelolaan aduan dapat dilakukan secara berjenjang serta memudahkan proses pelaporan, penanganan, dan monitoring tindak lanjut pengaduan.

“Jadi yang LaporBup itu yang Lapak Aduan. Kalau yang LaporGub itu yang Provinsi Jawa Tengah. Tapi itu terintegrasi dengan Lapak Aduan. Jadi kalau aduan di Provinsi terkait kinerja Pemkab Banyumas nanti otomatis ditindaklanjuti oleh Pemkab Banyumas. SPAN Lapor kami menggunakan, itu sudah terintegrasi dengan Lapak Aduan”. (Informan 6 – pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

SP4N LAPOR menyediakan fitur pelaporan tanpa identitas (anonim) dan pelaporan rahasia. Fitur anonim dapat dipilih oleh pelapor yang identitasnya tidak ingin diketahui oleh pihak terlapor maupun masyarakat umum. Fitur pelaporan rahasia dipilih jika seluruh isi laporan tidak ingin dilihat publik. Dalam menyampaikan *whistleblowing* melalui SP4N LAPOR,

pelapor perlu menginput judul laporan, isi laporan, tanggal kejadian, lokasi kejadian, instansi tujuan, melampirkan data dukung laporan (berupa dokumen, foto, atau video), serta memilih pilihan anonim dan/atau rahasia. Selain melalui *website*, pengaduan melalui SP4N LAPOR juga dapat dilakukan melalui aplikasi *mobile* LAPOR pada *smart phone* serta *Twitter*, *Instagram*, dan *Facebook*.

4.3.2.3 **Benchmarking**

Benchmarking merupakan pengidentifikasian praktik terbaik kepada organisasi lain dengan aspek yang sebanding. Dalam membangun mekanisme *whistleblowing* dan saluran *whistleblower system*, beberapa Pemda melakukan *benchmarking* ke Pemda yang dianggap berhasil mengimplementasikan *whistleblowing*. *Benchmarking* dilakukan ke Pemda yang sering mendapatkan penghargaan dan apresiasi dalam mengimplementasikan *whistleblowing* dan program anti korupsi lainnya.

“Kita beberapa kali pernah belajar ke Kabupaten Boyolali. Kita pengen tahu implementasinya di sana seperti apa. Kalau di Boyolali, di sana dari KPK sering apresiasi untuk kegiatan-kegiatan seperti itu. Whistleblowing itu kan ada hubungannya sama MCP KPK, PAN RB, naa Boyolali itu MCP yang KPK itu nilainya tinggi-tinggi. Bukan dari kita aja sih, mungkin beberapa kabupaten dari luar Jawa banyak yang studi banding ke sana. Terus kita juga pernah ke Bandung. Di sana juga jalan WBS nya. Kita sebenarnya kepengen jalan. Tahun 2019 itu hasil dari benchmarking ke Boyolali, lalu kita bikinkan Perbup”. (Informan 8 – pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Benchmarking ke Pemda yang telah berhasil mengimplementasikan *whistleblowing* merupakan aktivitas

mimicry. *Benchmarking* bertujuan agar Pemda yang sedang dalam tahap membangun mekanisme *whistleblowing* dan saluran *whistleblower system* dapat mengadopsi praktik terbaik dalam mengimplementasikan *whistleblowing*.

“Kalo tahun ini kami mencontoh Pemkab Boyolali nggih, maksudnya untuk melihat sistem. Karena arahan KPK kami harus membuat saluran WBS tersendiri. Baru awal bulan ini kemarin baru studi banding ke Pemkab Boyolali untuk melihat gimana sih pembentukan saluran whistleblowing di sana”. (Informan 1 – staf pada Inspektorat Daerah 1).

4.3.2.4 Upaya Perlindungan Pelapor

Kegiatan *technical work* berikutnya adalah upaya perlindungan pelapor. Perlindungan pelapor merupakan upaya memberikan jaminan keamanan bagi pelapor. Dalam mengimplementasikan *whistleblowing* yang baik, organisasi perlu menyediakan fasilitas dan perlindungan berupa saluran aduan, perlindungan kerahasiaan pelapor, perlindungan dari tindakan balasan, serta informasi tindak lanjut *whistleblowing* kepada pelapor (KNKG, 2008). Dalam hal penyediaan saluran aduan, Pemda telah berupaya menyediakan saluran *whistleblower system* maupun saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi. Pembangunan saluran tersebut bertujuan untuk memudahkan pelapor dalam melakukan aduan dan membatasi pertemuan fisik antara pelapor dengan pihak Pemda. Pemda juga telah berkomitmen dan berupaya untuk memberikan perlindungan kerahasiaan identitas pelapor. Komitmen dan upaya tersebut diwujudkan dengan diaturnya klausul perlindungan kerahasiaan

identitas pelapor pada Peraturan Kepala Daerah tentang *whistleblowing* maupun tentang pengaduan masyarakat. Meskipun demikian, hasil penelaahan peraturan Kepala Daerah menunjukkan bahwa peraturan tersebut belum secara tegas mengatur tentang perlindungan pelapor dari tindakan balasan.

“Peraturan Bupati tentang Wistleblowing System yang kita punya itu sudah mengatur perlindungan pelapor, yaitu tentang kerahasiaan pelapor”.
(Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Lebih lanjut, beberapa Pemda telah berupaya memberikan informasi tentang *progress* dan hasil penanganan serta tindak lanjut aduan kepada pelapor. Penelaahan pada *website* saluran *whistleblowing system* Pemda diketahui bahwa beberapa Pemda telah menyediakan fitur pemantauan laporan pada saluran *whistleblower system*. Melalui fitur tersebut, pelapor/*whistleblower* dapat melakukan pengecekan *progress* tindak lanjut *whistleblowing* secara mandiri dengan menggunakan kode akun *whistleblower*.

Dalam kaitannya dengan aduan anonim (aduan tanpa identitas pelapor), masing-masing Pemda memiliki kebijakan yang berbeda. Pemda memperbolehkan adanya aduan anonim maupun aduan yang dilengkapi identitas. Namun demikian, Pemda lebih memprioritaskan untuk menindaklanjuti aduan yang dilengkapi identitas daripada aduan anonim. Aduan yang dilengkapi identitas akan mempermudah proses klarifikasi dan komunikasi antara

auditor dengan *whistleblower* dalam rangka pemerolehan informasi serta bukti permulaan yang memadai. *Whistleblowing* yang mencantumkan identitas *whistleblower* memiliki kecenderungan lebih dapat dipercaya dan kredibel sehingga dapat segera ditindaklanjuti. (Devilier, 2016; Daurrohmah et al., 2021).

“Kalau yang anonim jarang, tapi ada yang pernah masuk, tapi kita nggak menanganinya. Kita juga perlu identitas karena kalau ada pengaduan kan juga butuh sumber daya, butuh SDM, butuh biaya. Kalau pelaporannya anonim takutnya cuma main-main, anonim dan tanpa data biasanya kita abaikan”. (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Sebaliknya, terdapat Pemda yang justru menghimbau agar *whistleblowing* dilakukan secara anonim. Pemda tersebut menganggap bahwa pelaporan anonim dapat menjaga psikis serta meminimalisasi kekhawatiran pelapor dari tindakan balasan.

“Jadi kita tidak akan ngutak-atik pelapornya. Kita akan mengklarifikasi kepada yang dilaporkan. Kita boleh anonim. Itu malah kita sarankan seperti itu karena kita juga nggak tahu nanti mentalnya yang melaporkan itu. Kalau kita klarifikasi nanti dia malah down, karena sudah pernah dulu pernah kejadian, di Laporbup, ditindaklanjuti sama Perangkat Daerah. Perangkat Daerah nya itu mengklarifikasi kepada si pelapor, pelapornya nggak terima sehingga melaporkan kembali ke Gubernur”. (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat 4).

Dalam rangka menjaga kerahasiaan pelapor, Pemda membatasi pihak-pihak yang dapat mengetahui identitas pelapor. Pihak yang dapat mengetahui identitas pelapor adalah administrator saluran *whistleblower system*. Guna menjaga kerahasiaan pelapor, saluran *whistleblower system* akan melakukan enkripsi ketika administrator memproses aduan ke jenjang selanjutnya. Enkripsi merupakan proses mengubah teks terang menjadi teks tersandi. Selanjutnya, jika aduan ditindaklanjuti

dengan audit investigatif, maka auditor dapat meminta informasi identitas pelapor untuk keperluan klarifikasi.

“Yang bisa mengetahui pada saat dia melapor hanya admin aplikasi. Tapi kalau sudah tahap selanjutnya sudah langsung ada, kalau di sistem bahasanya apa ya. Apa sih simbol sandi yang kita nggak bisa baca. Jadi di tahap selanjutnya sudah tidak bisa terlacak lagi siapa yang mengadu”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Dalam kaitannya dengan perlindungan pelapor, Indonesia telah memiliki UU Nomor 31 Tahun 2014²⁴ yang didalamnya mengatur tentang perlindungan saksi dan korban serta pelapor. Selain itu, Indonesia juga memiliki Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Organisasi yang memerlukan bantuan perlindungan pelapor dapat melakukan perjanjian kerjasama dengan LPSK. Kerjasama dapat berupa pemberian bantuan perlindungan, tukar menukar informasi terkait pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing, serta sosialisasi dan pelatihan tentang perlindungan saksi, korban, dan pelapor/*whistleblower* (KNKG, 2008). Dalam pelaksanaannya Pemda di wilayah Jawa Tengah belum melakukan perjanjian kerja sama dengan LPSK terkait perlindungan pelapor.

“Sampai hari ini belum ada kerjasama itu. Dokumennya saya belum pernah lihat tentang kerja sama perlindungan saksi. Tapi jika terjadi hal yang menginginkan pelapor menginginkan perlindungan kita akan upayakan untuk memberikan itu”. (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

²⁴ UU Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Dalam hal pelapor memerlukan bantuan hukum, maka Inspektorat Daerah akan mengajukan fasilitasi bantuan hukum kepada Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah.

“Kalau di kami ada Bagian Hukum. Kalau ada kasus yang memerlukan bantuan hukum, itu dari tim Sekretariat Daerah Bagian Hukum akan memberikan perlindungan dan bantuan”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

4.3.2.5 Pengembangan Kompetensi melalui Pelatihan

Salah satu kegiatan penting dalam *technical work* adalah mengedukasi aktor melalui pelatihan (Perkmann & Spicer, 2008; Chiwamit et al., 2014). Pelatihan diperlukan untuk mengembangkan kompetensi dan keahlian pegawai dalam mengelola, menangani, serta menindaklanjuti aduan dugaan *fraud*.

Dalam rangka memberikan pemahaman tentang tata cara pengelolaan pengaduan masyarakat, Dinkominfo dan Bagian Humas telah berupaya memberikan pelatihan kepada seluruh Perangkat Daerah. Pelatihan meliputi *transfer knowledge* proses bisnis tentang pengelolaan dan penanganan pengaduan, baik terkait dugaan *fraud* maupun non *fraud*.

“Kalau terkait pengelolaan aduan masyarakat, di tempat kita selama ini ada pelatihan tentang LapoGub. Kami hanya diundang sebagai peserta, dilakukan transfer knowledge tentang bagaimana proses bisnisnya. Kemudian ketika ada aduan, adminnya harus seperti apa dan sebagainya”. (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Penanganan dan tindak lanjut *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat terkait dugaan *fraud* dilakukan oleh Inspektorat Daerah. Penanganan dan tindak lanjut dilakukan melalui serangkaian proses penelaahan aduan dan dapat dilanjutkan dengan

audit investigatif. Standar Audit Intern Pemerintah Nomor 1210.A2 pada Peraturan Nomor PER-01/AAIPI/DPN/2021 menjelaskan bahwa auditor yang melaksanakan penugasan investigatif perlu memiliki pengetahuan dan kompetensi dalam mendeteksi dan melakukan investigasi *fraud*. Standar tersebut juga menjelaskan bahwa auditor harus didorong untuk meningkatkan keahliannya melalui perolehan sertifikasi dan kualifikasi profesi yang sesuai.

Dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan kompetensi auditor, Pemda telah menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan (diklat) auditor ahli sesuai jenjang auditor.

4.3.3 Cultural Work Dalam Implementasi Whistleblowing

Cultural work dilakukan dengan cara menghubungkan sebuah praktik dengan norma dan budaya organisasi (Perkmann & Spicer, 2008). Berdasarkan pengkategorian institusional *work* oleh Lawrence & Suddaby (2006), Perkmann & Spicer (2008) mensintesis *cultural work* ke dalam tiga kegiatan, yaitu *constructing identity*, *changing normative associations*, dan *constructing normative network*. *Constructing identity* berfokus pada hubungan antara aktor dengan praktik, *changing normative associations* berfokus pada hubungan norma dengan praktik, sedangkan *constructing normative network* berfokus pada hubungan aktor dengan aktor (Lawrence & Suddaby, 2006).

4.3.3.1. *Constructing identity*

Constructing identity merupakan bagian penting dalam pembentukan sebuah praktik yang berfokus pada hubungan aktor dengan praktik. Dalam institusional *work*, *constructing identity* diasosiasikan dengan melembagakan sebuah profesi/identitas (Lawrence & Suddaby, 2006). Sebelum mekanisme *whistleblowing* terbentuk, seseorang mengadukan dugaan *fraud* melalui surat kaleng. Surat kaleng identik dengan surat yang berisi aduan atas ketidakpuasan terhadap kinerja atau tindakan seseorang atau sekelompok orang, antara lain aduan dugaan *fraud*. Peraturan Pemerintah selanjutnya memberikan hak kepada masyarakat untuk dapat berperan serta dalam memberantas *fraud*. Masyarakat diberikan hak untuk memberikan informasi atas dugaan *fraud* yang diketahuinya kepada pihak berwenang. Lebih lanjut, Peraturan Menteri, Surat Edaran Mahkamah Agung, Surat Edaran Menteri, dan MCP KPK mendorong Pemda untuk melembagakan *whistleblowing*. Seorang pelapor yang mengadukan dugaan pelanggaran yang bukan bagian dari tindakan yang dilakukannya muncul dengan identitas sebagai *whistleblower*. Dalam melembagakan *whistleblowing*, Pemda memfungsikan Inspektorat Daerah sebagai Perangkat Daerah yang berperan menjadi *leading sector* dalam menindaklanjuti *whistleblowing*. Pemda juga membentuk unit pengelolaan *whistleblowing* untuk menangani

aduan dugaan *fraud*. Pemda menetapkan mekanisme penyampaian, penanganan, dan tindak lanjut *whistleblowing* dalam sebuah Peraturan Kepala Daerah. Mekanisme *whistleblowing* yang telah terbentuk sebagai sebuah identitas, selanjutnya dikembangkan dengan menyesuaikan perilaku masyarakat. Dalam rangka mempermudah penyampaian aduan dugaan *fraud* dan menyesuaikan diri dengan perilaku digitalisasi, Pemda membangun saluran *whistleblower system* berbasis teknologi informasi.

“Kita itu berkaca pada aduan yang awalnya berasal lewat surat kaleng. Semakin ke sini kan kita juga terkait dengan jaman milenial. Intinya semua kalau bisa kita itu paperless, by system. Intinya kita mengikuti perkembangan jaman”. (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

4.3.3.2. *Changing normative associations*

Changing normative associations merupakan kegiatan memformulasikan ulang hubungan normatif. Caranya dengan membangun kembali hubungan antara sebuah praktik dengan budaya dan moral dasar praktik tersebut (Lawrence & Suddaby, 2006). Pada awalnya, *whistleblower* dianggap sebagai pengkhianat organisasi karena tidak loyal dan melawan kepentingan organisasi serta rekan kerjanya (Dasgupta & Kesharwani, 2011; Henni Mande, 2020). Pegawai Pemda menganggap bahwa aduan *fraud* yang mengakibatkan dijatuhkannya sanksi kepada rekan kerjanya merupakan tindakan pengkhianatan.

“Secara intern temannya melaporkan, kemudian sampai diperiksa karena ada kecenderungan tindak pidana korupsi. Akhirnya terjadi friksi, orang yang melaporkan ini jadi merasa beban. Waktu itu ada beberapa Kepala Bagian yang harus dimutasi dan diberi sanksi. Secara internal terjadi kasak-kusuk dan, saling curiga dengan teman sendiri. Kalau bahasa mereka yang tidak suka dengan tindakan pelaporan seperti ini, kan jadi kayak membakar hubungan”. (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Changing normative associations dilakukan dengan memformulasikan kembali hubungan normatif praktik *whistleblowing* dengan moral dan budaya dasar *whistleblowing*. Pada hakekatnya, praktik *whistleblowing* merupakan bagian dari sistem pengendalian internal dalam mencegah *fraud* (KNKG, 2008). *Whistleblowing* bukan merupakan tindakan disloyalitas dan pengkhianatan terhadap organisasi, melainkan sebagai sarana perbaikan organisasi (Dasgupta & Kesharwani, 2011). *Changing normative associations* dilakukan melalui penetapan Peraturan Kepala Daerah tentang budaya kerja organisasi, yang didalamnya mengatur budaya integritas dan pendidikan anti korupsi. Peraturan Kepala Daerah diharapkan dapat menciptakan norma, budaya, dan iklim organisasi yang etis. Norma, budaya, dan iklim organisasi yang etis diharapkan membuat anggota organisasi dan masyarakat tidak merasa sungkan untuk melakukan *whistleblowing* (Near & Miceli, 1995; Indayani & Yunisdanur, 2020).

“ Kita kan ada Perda tentang RPJMD, ada tag line Mboten Korupsi Mboten Ngapusi. Kemudian untuk pencegahan korupsi kita punya Peraturan Gubernur Nomor 76 Tahun 2018 tentang Pembangunan Budaya Integritas di Jawa Tengah. Kemudian kita punya Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pendidikan Anti Korupsi di Jawa Tengah. Kemudian kita juga punya Pergub Jawa Tengah nomor...nomornya...saya agak lupa, Tahun 2019 tentang kode etik ASN. Itu kan salah satu yang membuka budaya pencegahan korupsi”. (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Changing normative associations juga dilakukan melalui penandatanganan pakta integritas oleh para pejabat Pemda. Pakta integritas merupakan perjanjian yang antara lain berisi komitmen untuk turut serta dalam mencegah korupsi serta memberikan informasi atas penyimpangan integritas yang diketahuinya. Lebih lanjut, terdapat Pemda juga berupaya memberikan *reward* kepada *whistleblower* yang berhasil mengungkap perbuatan berindikasi *fraud*. *Reward* yang diberikan bukan berupa uang namun berupa sertifikat penghargaan pegawai berintegritas. Namun demikian terdapat Pemda lainnya yang tidak memberikan *reward* kepada *whistleblower*.

“Jangan sampai hanya ada punishment saja tapi di Pemkab kami sudah diperbanyak reward. Seperti pelapor tadi, kalau dia memang melaporkan dan terbukti dan itu memberikan manfaat, mereka akan diberikan penghargaan sertifikat, sebagai ASN berintegritas. Dari situ hanya selembar kertas tapi bagi mereka itu sangat luar biasa”. (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

Cultural work juga meliputi kegiatan pembingkaiian sebuah praktik agar dikenal orang banyak (Perkmann & Spicer, 2008; Chiwamit et al., 2014). Sebagai upaya agar *whistleblowing* dapat dikenal anggota organisasi dan masyarakat luas, Pemda perlu melakukan sosialisasi. Dalam pelaksanaannya, upaya dan frekuensi sosialisasi *whistleblowing* antara satu Pemda dengan Pemda lainnya berbeda-beda. Beberapa Inspektorat Daerah telah melakukan sosialisasi tentang mekanisme *whistleblowing* secara berkala kepada pejabat dan pegawai di masing-masing Perangkat Daerah serta kepada masyarakat. Sosialisasi bertujuan untuk memperkenalkan dan membudayakan anggota organisasi dan masyarakat untuk melakukan

whistleblowing atas dugaan *fraud* yang diketahuinya. Dugaan *fraud* tersebut meliputi dugaan *fraud* yang melibatkan aparatur daerah maupun aparatur desa. Selama masa Pandemi Covid-19, sosialisasi dilaksanakan secara daring. Sedangkan pada masa *new normal*, sosialisasi mulai dilaksanakan secara tatap muka maupun secara daring.

“Makanya terkait dengan whistleblowing, sosialisasi maupun implementasinya kita laksanakan dengan semaksimal mungkin sampai masif. Kita laksanakan di setiap kegiatan pasti kita selalu serukan kepada mereka, kalau ada aduan mohon disampaikan terlebih dahulu kepada kita. Di setiap awal tahun selalu kita laksanakan, di tahun 2021, baik secara daring dan luring sudah dilakukan. Tahun 2020 kemarin banyak sekali aduan maka Tahun 2021 ini kita laksanakan secara luring. Selain itu kita sampaikan kepada masing-masing Unit Kepatuhan Internal untuk menyampaikan sosialisasi di tingkat bawahnya. Misalnya di tingkat kecamatan, dia melakukan sosialisasi sampai ke tingkat desa. Itu setiap tahun selalu kita laksanakan sosialisasi”. (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

Terdapat Pemda yang melaksanakan sosialisasi secara mandiri maupun melibatkan pihak lain, yaitu KPK. Sosialisasi tersebut dilaksanakan bersamaan dengan sosialisasi gratifikasi dan benturan kepentingan.

“Kalau whistleblowing sendiri itu dulu pernah ada sosialisasi tapi bersamaan dengan gratifikasi. Kami menghadirkan dari KPK waktu tahun 2017. Tapi sudah lama memang 2017. Jadi tidak khusus ke whistleblowing tapi kami kombinasikan dengan gratifikasi dan benturan kepentingan, waktu itu kami pernah”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Dalam pelaksanaannya, belum seluruh Pemda melakukan sosialisasi tentang teknis dan mekanisme *whistleblowing* secara langsung kepada pegawai. Terdapat Pemda yang baru sebatas berupaya mensosialisasikan peraturan tentang *whistleblowing* kepada Pimpinan Perangkat Daerah melalui surat.

“Kita baru sosialisasi kalau nggak salah lewat surat. Kita menyampaikan kalau kita sudah ada Perbub WBS untuk dipedomani. Namun secara teknis memang kami belum pernah sosialisasi. Kita kemarin bikin kanal WBS itu juga kita belum sosialisasikan ke ASN di Pemkab kita, memang itu PR kita. Kita baru bikin akhir 2020, itupun juga karena ada penilaian Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dari Kemen PAN RB, kita bikin itu. Terus Tahun 2020 dan 2021 kita terkendala Covid, jadi kepengennya memang jalan tapi memang belum. Untuk implementasi lebih jauhnya sih kita belum pernah sosialisasi. Mungkin tahun depan, kita pengen sih”. (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Selain itu terdapat Pemda lainnya yang sama sekali belum melakukan sosialisasi tentang *whistleblowing*, baik terkait peraturan maupun mekanisme pelaporan *whistleblowing*. Pemda belum melakukan sosialisasi tentang *whistleblowing* karena sedang dalam tahap membangun saluran *whistleblower system*. Meskipun belum pernah melakukan sosialisasi tentang *whistleblowing*, Pemda tersebut telah melakukan sosialisasi aduan dugaan *fraud* melalui mekanisme pengaduan masyarakat.

“Belum pernah mensosialisasikan teknis whistleblowing. Ini baru sebatas mensosialisasikan LaporanBup/SP4N Laporan. Semoga jika saluran WBS yang Inspektorat bangun nanti sudah jadi, kita akan sosialisasikan ke seluruh perangkat daerah, karena sudah jadi bagian persyaratan penilaian. Ini saya punya dokumentasi tentang Bimtek tentang pengaduan masyarakat, LaporanBup/SP4N Laporan. Tapi sepertinya belum pernah mendatangkan trainer dari luar. Baru sebatas trainer dari Bagian Humas. Biasanya administrator dari Pemkab dapat pelatihan dari pusat. Nanti setelah sampai ke Pemda, ilmunya ditularkan ke teman-temannya.” (Informan 1 – staf pada Inspektorat Daerah 1).

Pemda mengimplementasikan pengaduan masyarakat lebih dulu sebelum *whistleblowing system*. Sosialisasi tentang mekanisme pengaduan masyarakat telah dilakukan oleh Bagian Humas dan Dinkominfo kepada para pegawai maupun tim pengelola pengaduan masyarakat. Selain itu, sosialisasi pengaduan masyarakat juga dilakukan oleh Kepala Daerah ketika melakukan kunjungan ke masyarakat. Sosialisasi kepada tim pengelola pengaduan masyarakat

meliputi sosialisasi tentang tata cara penanganan dan tindak lanjut pengaduan masyarakat. Sosialisasi kepada pegawai dan masyarakat meliputi sosialisasi tentang mekanisme penyampaian pengaduan masyarakat, saluran pengaduan masyarakat, dan mekanisme pemantauan tindak lanjut pengaduan masyarakat. Informasi tentang penyampaian pengaduan masyarakat juga disosialisasikan melalui baliho yang dipasang di jalan-jalan.

“Kalau dari ASN atau pegawainya tentunya kan tahu dari sosialisasi ya. Kalau masyarakat, Pak Gubernur tidak henti-hentinya di setiap kesempatan turun ke lapangan, ke masyarakat pasti juga kalau memang ada sesuatu yang pengen disampaikan ada media seperti LapoGub. Kemudian kalau masyarakat yang milenial, dia akses ke internet, kemudian melihat website Jawa Tengah tentunya kalau sampai dalamnya pasti bisa masuk ke LapoGub. Kemudian kalau kita lihat di beberapa Perangkat Daerah atau di beberapa jalan-jalan ini kan ada baliho-baliho berisi informasi untuk menyampaikan kalau ada aduan mau diadakan ke mana. Jadi saya rasa banyak sekali keterbukaan atau media-media informasi yang memang disampaikan kepada masyarakat untuk akses ke Kepala Daerah” (Informan 3 – auditor pada Inspektorat Daerah).

Sosialisasi pengaduan masyarakat telah dilakukan oleh Kepala Daerah, Bagian Humas, dan Dinkominfo. Sosialisasi dilakukan secara klasikal kepada pegawai, maupun melalui kunjungan ke masyarakat, sosial media, dan media iklan layanan masyarakat. Sedangkan sosialisasi *whistleblowing system* lebih banyak dilakukan oleh Inspektorat Daerah. Sosialisasi dilakukan secara klasikal kepada beberapa pegawai (belum seluruh pegawai), melalui surat kepada Pimpinan Perangkat Daerah, maupun pada saat Inspektorat melakukan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dan keuangan desa. Peran Kepala Daerah dan pemilihan media sosialisasi yang

dapat menjangkau seluruh pihak internal dan eksternal Pemda diperlukan dalam mengoptimalkan sosialisasi *whistleblowing system*.

4.4 Institusional *Logics* dalam Implementasi *Whistleblowing*

Institusional *logics* merupakan sebuah set konstruksi simbolik (*symbolic carriers*) dan materi praktik (*material carriers*) yang memandu prinsip pengorganisasian (Friedland & Alford, 1991; Lepoutre & Valente, 2012). *Symbolic carriers* terdiri dari seperangkat aturan, sistem kepercayaan, dan norma yang tertanam pada institusional *logics*. *Material carriers* terdiri dari *routines*, *artifacts*, dan *relational system* (Scott, 2003).

Penyesuaian anggota organisasi, peluang, dan tantangan Pemda di wilayah Jawa Tengah dalam mengimplementasikan *whistleblowing* dijelaskan menggunakan pendekatan institusional *logics* (Perkmann & Spicer, 2008; Nugraheni et al., 2022) sebagai berikut:

4.4.1 Penyesuaian Anggota Organisasi dalam Implementasi *Whistleblowing*

Asumsi inti dari institusional *logics* adalah bahwa kepentingan, identitas, nilai, dan asumsi individu serta organisasi tertanam dalam logika kelembagaan yang berlaku. Logika kelembagaan yang di dalamnya terdiri dari *symbolic carriers* dan *material carriers* (berupa *routines*, *artifacts*, dan *relationship system*) mempengaruhi tindakan dan perasaan diri aktor/individu (Scott, 2003; Thornton & Ocasio, 2012; Kisworo & Shauki, 2019).

Terdapat beberapa logika yang mempengaruhi Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing*. Dalam hal *symbolic carriers*, logika dominan yang memotivasi Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing* adalah karena adanya peraturan berupa UU, PP, dan Peraturan Menteri. Scott (2003) menjelaskan bahwa peraturan merupakan *symbolic carriers* yang diakui secara luas dan lebih berpengaruh terhadap implementasi sebuah praktik. Hal ini sejalan dengan penelitian DiMaggio & Powell, 1983; Thornton & Ocasio, 2012; Nugraheni et al., 2020 yang menjelaskan bahwa tindakan dan perasaan diri individu untuk memproduksi dan mereproduksi pandangan dan memaknai realitas sosial juga dipengaruhi oleh isomorfisme. Isomorfisme koersif merupakan dorongan dari pihak eksternal berupa desakan peraturan yang perlu dipatuhi oleh organisasi. Meskipun demikian, peraturan bukan merupakan satu-satunya logika yang memotivasi Pemda dalam mengimplementasikan *whistleblowing*. Logika berupa kesadaran dan kepercayaan akan pentingnya *whistleblowing* sebagai pencegahan dan pendeteksian *fraud* juga memotivasi Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing*.

Selain *symbolic carrier*, logika individu dalam mengimplementasikan *whistleblowing* juga dipengaruhi oleh *material carriers*. *Material carriers* terdiri dari *routines*, *artifacts*, dan *relational systems*. *Routines* adalah perilaku yang merupakan

kebiasaan atau tindakan yang sudah terpola dan menjadi budaya organisasi. *Routines* dapat merujuk pada standar operasional prosedur atau peran individu/aktor dalam organisasi. *Artifacts* merupakan hasil penciptaan kecerdasan manusia yang dapat membantu penyelesaian suatu praktik atau pekerjaan. *Relational system* merupakan hubungan antar individu maupun hubungan antar organisasi (Scott, 2003; Kisworo & Shauki, 2019).

Routines berupa standar operasional prosedur tentang mekanisme *whistleblowing*, budaya organisasi, serta pelaksanaan sehari-hari tugas pokok dan fungsi pejabat dan pegawai pada Perangkat Daerah. *Artifacts* berupa saluran *whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi. *Relational systems* berupa hubungan dan koordinasi antar individu dalam satu Perangkat Daerah, antar Perangkat Daerah maupun antara Pemda dengan organisasi lain dalam implementasi *whistleblowing*. Koordinasi yang dimaksud adalah koordinasi secara komprehensif, yang berawal dari mekanisme penyampaian aduan sampai dengan tindak lanjut pelaporan *fraud*.

Symbolic carriers dan *material carriers* dapat mempengaruhi tindakan individu/aktor dalam menyesuaikan diri dengan implementasi *whistleblowing*. Penyesuaian diri anggota organisasi dan masyarakat dapat dilakukan dengan turut berperan melakukan *whistleblowing* atas dugaan *fraud* yang diketahuinya. Pihak internal

dan eksternal Pemda yang tadinya “diam” mulai menyesuaikan diri untuk berani “bersuara” atas adanya tindakan pelanggaran yang dilakukan aparat daerah maupun aparat desa. Beberapa pegawai telah melakukan *whistleblowing* dengan memanfaatkan *artifacts*, yaitu pegawai mengadukan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system*.

“Di Inspektorat pernah ada yang bikin aduan melalui saluran whistleblower system. Tapi sampai sekarang juga teman-teman nggak tahu siapa pengadunya.” (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).

Lebih lanjut, terdapat pegawai yang memilih melakukan *whistleblowing* dengan cara melaporkan dugaan *fraud* secara langsung kepada atasannya daripada melalui saluran *whistleblower system*. *Relational system* berupa hubungan kekerabatan antar individu yang berjalan baik dalam satu Perangkat Daerah dapat memotivasi pegawai untuk melakukan *whistleblowing* kepada orang yang dianggap dapat dipercaya.

“Di beberapa Perangkat Daerah sudah jalan. Kayak kemarin kasus di Dinas X di Tahun 2020. Itu sebenarnya juga laporan dari internal di dalamnya. Itu kan ada indikasi kecurangan pembelian BBM truk sampah. Truk itu BBM di SPJ nya per liter Rp10.200,00 tapi riil belinya BBM yang seharga Rp5.200,00 per liter. Artinya ada mark up seratus persen per liter. Itu yang melaporkan malah sopirnya, sopir truk itu. Jadi mereka tanda tangannya beli BBM Rp10.200,00 per liter tapi kok disuruh beli BBM yang seharga Rp5,200,00 per liter. Akhirnya kasus itu bergulir karena sudah sekian tahun jalan seperti itu, hampir tiga tahun. Jadi mereka malah melaporkan ke atasannya, ke Kepala.” (Informan 8 – pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Penyesuaian anggota organisasi dalam implementasi *whistleblowing* juga dilakukan oleh pihak yang menindaklanjuti *whistleblowing*. Inspektorat Daerah merupakan Perangkat Daerah yang menindaklanjuti *whistleblowing*. Penyesuaian diri dilakukan

dengan meningkatkan kompetensi dan keahlian dalam rangka menindaklanjuti *whistleblowing*. Tindak lanjut *whistleblowing* diawali dengan melakukan penelaahan aduan dugaan *fraud*. Aduan yang memenuhi kriteria sebagai dugaan perbuatan *fraud* akan ditindaklanjuti dengan audit investigatif dengan *output* simpulan. Dalam rangka memperoleh simpulan audit investigatif yang memadai, maka auditor dan P2UPD perlu memiliki integritas, independensi, dan profesionalisme. Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia menjelaskan bahwa pendidikan, keahlian, pengalaman, ketrampilan, dan kompetensi lain auditor dan P2UPD merupakan kemampuan kolektif yang mengacu pada profesionalisme.

“Secara kompetensi berupaya untuk selalu meningkatkan pengetahuan tentu pasti. Lalu integritas itu kan penting ya, karena itu saya balik lagi, ada yang mengadu dan diadu dengan kebenarannya masing-masing sehingga kita berupaya untuk netral berdiri di tengah dengan menjaga integritas kita. Artinya secara kompetensi dari pelatihan-pelatihan, kemudian menjaga independensi, integritas itu perlu.” (Informan 3 – auditor pada Inspektorat Daerah).

Lebih lanjut, hasil tindak lanjut *whistleblowing* dapat menimbulkan ketidakpuasan bagi pihak yang dilaporkan ataupun yang melaporkan. Pihak yang merasa dirugikan dimungkinkan dapat memberikan tekanan dan ancaman kepada auditor dan P2UPD. Dalam mengantisipasi hal tersebut, auditor dan P2UPD mempersiapkan dan menyesuaikan diri dengan membekali mental yang kuat. Selain itu, dalam rangka pemerolehan bukti audit, auditor dan P2UPD juga perlu menyesuaikan diri. Penyesuaian dilakukan dengan berupaya mengumpulkan dan memperoleh bukti yang lengkap dan memadai

serta mengadministrasikan bukti audit ke dalam kertas kerja audit secara tertib.

“Apalagi kalau bicara penanganan, bisa jadi kalau nggak terima itu kan bisa ada teror ya kepada pemeriksanya. Jadi memang perlu mental yang kuat juga untuk menghadapi hal-hal seperti itu. Termasuk misalkan setelah kita membekali diri kita dengan kompetensi, independensi, integritas kemudian keluar hasilnya, dan misalkan ada yang tidak terima itu kan berkepanjangan. Makanya nanti mungkin dia bisa mengadu ke yang lebih tinggi. Atau merasa tidak puas kemudian mengadu ke tempat lain. Itupun juga kita siap lah. Dalam arti secara tanggung jawab sebagai APIP melengkapi dengan ilmu dan tentunya kertas kerja dan berita acara-berita acara yang nantinya mendukung apabila nanti ada apa-apa juga kita mempersiapkan diri. Kalau di sini kan kita ada Inspektur Pembantu satu, dua, tiga, dan khusus. Jadi di Inspektur Pembantu Khusus ini kan yang menangani aduan-aduan. Itu kan anak buahnya perlu mental-mental baja. Ya karena ya itu tadi, karakter pelapor itu ada yang gampang, ada yang susah, ada yang nggak terima gitu kan. Kita juga harus menyikapi itu. Lha malah jadinya ada yang bawa lawyer juga.” (Informan 2 – auditor pada Inspektorat Daerah).

4.4.2 Peluang Implementasi *Whistleblowing*

Prinsip sentral dari teori institusional adalah mencari dan memelihara legitimasi untuk mengalokasikan sumber daya dan memastikan keberlanjutannya. Teori institusional dapat mengekspose tantangan dan peluang perilaku anti *fraud* (Okafor *et al.*, 2020). Sebagai salah satu mekanisme anti *fraud*, implementasi *whistleblowing* pada Pemda di wilayah Jawa Tengah memiliki beberapa peluang. Peluang diidentifikasi sebagai faktor yang dapat mendorong keberhasilan implementasi *whistleblowing* yang berasal dari luar organisasi.

4.4.2.1. Dukungan Peraturan

Dalam hal *symbolic carrier*, dukungan peraturan serta visi misi anti korupsi merupakan peluang terhadap keberlangsungan *whistleblowing*. *Whistleblowing* telah diatur secara parsial, antara lain

melalui: UU Nomor 28 Tahun 1999²⁵, UU Nomor 31 Tahun 2014²⁶, PP Nomor 43 Tahun 2018²⁷, PP Nomor 57 Tahun 2003²⁸, Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2012²⁹, dan Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014³⁰. Meskipun Indonesia belum memiliki peraturan yang secara komprehensif mengatur tentang *whistleblowing* namun peraturan-peraturan tersebut dapat dijadikan pedoman dalam melaksanakan *whistleblowing*. UU, PP, dan Peraturan Menteri juga mendorong Pemda untuk menyusun Peraturan Kepala Daerah tentang pedoman *whistleblowing* di lingkungan Pemda masing-masing. Peraturan Kepala Daerah memberikan pedoman tentang tata cara pelaporan serta tindak lanjut *whistleblowing*. Peraturan tersebut juga dapat mendorong anggota organisasi dan masyarakat untuk berperan serta melakukan *whistleblowing*. Lebih lanjut, deklarasi visi dan misi yang mengusung semangat anti *fraud* yang dituangkan pada Perda tentang RPJMD akan memandu organisasi dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi.

²⁵ UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme pada pasal 9.

²⁶ UU Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

²⁷ PP Nomor 43 Tahun 2018 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁸ PP Nomor 57 Tahun 2003 tentang Tata Cara Perlindungan Khusus Bagi Pelapor dan Saksi Tindak Pidana Pencucian Uang.

²⁹ Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi.

³⁰ Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah.

“ Kalau kita bicara peluang kan kita ada anti fraud kan ya. Jadi gini, dari sisi regulasi kita kan ada Perda tentang RPJMD, ada tag line Mboten Korupsi Mboten Ngapusi”. (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

4.4.2.2. Tingginya Antusiasme Whistleblowing dari Pihak Eksternal

Namun Aduan Kurang Informatif dan Keterbuktiannya Rendah

Aduan dugaan *fraud* cenderung lebih banyak dilakukan oleh pihak eksternal daripada pihak internal Pemda. Pihak eksternal dapat terdiri dari masyarakat, Perangkat Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa, ataupun pihak rekanan. Aduan dugaan *fraud* yang paling banyak dilakukan oleh pihak eksternal adalah dugaan *fraud* tentang pengelolaan keuangan desa.

“Kalau paling banyak sih dari eksternal daripada internal. Yang paling banyak itu terkait dengan korupsi dana desa kemudian bansos apalagi yang sekarang. Jadi paling banyak dari eksternal”. (Informan 5 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Antusiasme pihak eksternal untuk melaporkan dugaan *fraud* merupakan peluang dalam implementasi *whistleblowing*. Antusiasme tersebut merupakan wujud kepedulian dan perhatian pihak eksternal untuk turut berperan dalam upaya pencegahan dan pendeteksian *fraud* yang melibatkan aparatur pemerintah daerah maupun aparatur pemerintah desa.

“Kalau peluang sebenarnya masyarakat itu punya atensi lebih lho. Mereka memberikan perhatian sebenarnya. Seperti tadi yang di lapak aduan kan sebenarnya mereka mau nih mengadukan, engga yang apatis, udahlah terserah desa mau ngapain, perangkatnya mau ngapain, kan nggak begitu. Mereka sebenarnya perhatian sama Pemerintah Daerah, sama Perangkat Desa, sama Pemerintah Desa. Jadi kalau misalnya aparatur daerah dan pemerintah desa sudah mulai ada arah-arah yang tidak benar kan mereka mengadukan. Sebenarnya itu peluang”. (Informan 6 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Pada Tahun 2020, aduan meningkat tajam dibandingkan tahun lainnya disebabkan adanya kondisi *extra ordinary* Pandemi Covid-19.

Tanggal 14 Maret 2020 Pemerintah secara resmi mengumumkan bahwa Pandemi *Corona Virus Disease-19* (Covid-19) ditetapkan sebagai bencana nasional. Dalam rangka penanganan Pandemi Covid-19 dan pengamanan perekonomian nasional, Pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan. Kebijakan tersebut antara lain diterbitkannya Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan Nomor 177/KMK.07/2020. Keputusan tersebut menghimbau agar Kepala Daerah melakukan rasionalisasi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk mendanai belanja bidang kesehatan, penyediaan jaring pengaman sosial melalui bantuan sosial, dan penanganan dampak ekonomi. Anggaran belanja penanganan Covid-19 yang relatif besar pada kondisi dan skala yang belum pernah terjadi sebelumnya berpotensi menimbulkan risiko *fraud* dalam proses pengadaan dan pemberian bantuan pemerintah kepada masyarakat (Anas, 2021; Rose-Ackerman, 2021; Muniroh & Suryatimur, 2021). Risiko *fraud* penanganan Covid-19 pada Pemda antara lain terjadi pada proses pengadaan barang dan jasa serta perencanaan dan penyaluran belanja bantuan sosial serta belanja tak terduga. Dalam rangka pengeluaran anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, selain terdapat risiko *fraud* juga terdapat risiko tidak mutakhirnya Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). DTKS merupakan database yang berisi data kesejahteraan sosial dengan bermacam-

macam kriteria pada tiap-tiap individu dan rumah tangga. DTKS salah satunya digunakan sebagai dasar pemberian dan penyaluran bantuan kepada masyarakat, baik yang bersumber dari bantuan sosial maupun belanja tak terduga. DTKS yang tidak mutakhir mengakibatkan penerimaan bantuan berisiko tidak tepat sasaran.

“Tahun 2020 aduannya banyak sekali karena terkait dengan pandemi, terkait dengan data DTKS, terkait Bansos, itu banyak sekali aduan masuk. Tapi mulai tahun 2021 aduannya turun, karena aduan di 2020 sudah kita tindaklanjuti dengan adanya pendataan data bansos, data DTKS, sudah kita selesaikan. Makanya di Tahun 2021 ini sampai sekarang cuma sekitar sebelas aduan yang masuk. Tahun 2021 ini terkait pengembalian ada, pengembalian yang sudah disetor ke Kas Daerah ada, sekita hampir lima ratus atau enam ratus juta sudah dikembalikan”. (Informan 8 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Dalam rangka mempermudah dan mempercepat tindak lanjut aduan dugaan *fraud*, pelapor perlu memberikan informasi awal yang memadai dan dapat dipertanggungjawabkan. Peraturan Kepala Daerah menjelaskan bahwa informasi aduan perlu mengandung unsur 5W + 1H. Aduan perlu menjelaskan substansi dugaan pelanggaran yang diadukan (*what*), pihak yang diduga melakukan pelanggaran (*who*), tempat terjadinya dugaan pelanggaran (*where*), penyebab terjadinya dugaan pelanggaran (*why*), bagaimana dugaan pelanggaran tersebut terjadi (*how*). Dalam pelaksanaannya, aduan dari pihak eksternal cenderung tidak menjelaskan unsur 5W + 1H secara lengkap. Informasi aduan yang disampaikan secara kurang lengkap dan kurang memadai dapat menghambat proses tindak lanjut.

“Tantangannya itu masalah keterbatasan informasi. Kadang-kadang laporannya itu tidak ada data. Misalkan contoh begini, Pak Kepala Daerah, di desa kami terjadi penyalahgunaan kasus. Laporannya hanya satu paragraf, padahal namanya mengaudit itu kan butuh informasi yang lengkap, detail ya. Minimal 5W+1H nya itu muncul gitu lho. Ya memang idealnya di saluran pengaduan itu meskipun tidak ada dokumen tetapi informatif ya. Ada kasus korupsi di Dinas X, hanya segitu. Tapi setidaknya kan perlu menjelaskan kegiatannya apa, kemudian tahunnya berapa. Jadi minim informasi gitu lho, minim informasi ini kadang menjadi kendala kita, kadang kita bingung ini di Pemerintah Daerah ada laporan kasus korupsi. Tapi tidak jelas kantornya apa, kemudian tahunnya berapa. Ini juga tantangan eksternal yang memang menjadi tugas kami untuk mensosialisasikan masyarakat”. (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Jumlah aduan dugaan *fraud* dari pihak eksternal cenderung banyak. Namun demikian terdapat beberapa aduan yang bersifat subjektif dan substansinya kurang logis. Hasil klarifikasi, penelaahan, maupun audit investigatif menunjukkan bahwa tingkat keterbuktian aduan dugaan *fraud* dari pihak eksternal cenderung rendah.

“Dalam praktiknya itu, kadang masyarakat itu nggak seneng sama si A, langsung laporme ternyata tidak terbukti. Na paling banyak itu Kepala Desa, na yang lapor itu calon Kepala Desa yang kemarin kalah itu lho. Betul itu banyak dan itu tidak terbukti semua (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

4.4.2.3. Keberadaan KPK

Dalam hal *relational system* antar organisasi, keberadaan KPK juga merupakan peluang dalam mengimplementasikan *whistleblowing*. KPK menjadi *trigger* bagi Inspektorat Daerah dalam melakukan upaya pencegahan korupsi secara efektif dan efisien. KPK mendorong (*push*) dan melindungi (*back up*) Inspektorat Daerah dalam melakukan pencegahan korupsi (Diniyanto, 2020). KPK telah mendorong Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing* dan aduan dugaan *fraud* melalui pengaduan masyarakat. KPK melalui *monitoring center for prevention* telah menetapkan pengelolaan

whistleblowing sebagai indikator penilaian kemajuan rencana aksi pencegahan korupsi pada Pemda. Indikator penilaian tersebut telah mengadvokasi Pemda untuk menyediakan saluran *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat serta menyediakan mekanisme tindak lanjut aduan.

“Jadi posisi skor kami 50%, karena laporan dan administrasi pengaduan sudah kami siapkan dan sudah kami sampaikan. Kemarin dinilai baru semester satu, skor untuk triwulan yang ke empat ini belum ada tambahan lagi. Aduan Oktober dan November ini belum terakomodir, tapi WBS yang di Inspektorat sudah kami sampaikan ke bidang intervensinya MCP KPK dan persentasenya sudah 50%. Jadi secara umum sudah jelas, sudah ada aduan, sudah ada administrasi pengaduan, ada bentuk tindak lanjut, ada administrasi dokumentasi tindak lanjut itu sudah sesuai dengan yang diharapkan KPK. Cuma mungkin kualitas dan semangat untuk mengadukan itu perlu ditingkatkan lagi”. (Informan 5 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Keberadaan *monitoring center for prevention* dari KPK, selain merupakan peluang Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing* secara baik dan benar, juga dapat membuat anggota organisasi menjadi berpikir ulang untuk melakukan perbuatan berindikasi *fraud*.

“Kalau sekarang Perangkat Daerah sudah semakin bersih. Mungkin itu juga, sekarang kan KPK sudah turun, adanya program MCP di 8 area intervensi. Kemudian aparat penegak hukum juga sudah bekerja sama dengan kami. Jadi semakin kami dekat dengan aparat penegak hukum, semakin dekat dengan KPK, kami jadi semakin takut tidak macam-macam lagi untuk melakukan hal yang mengarah ke sana-sana gitu”. (Informan 5 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

4.4.3 Tantangan Implementasi *Whistleblowing*

Dalam mengimplementasikan *whistleblowing* sebagai upaya untuk mencegah dan mendeteksi *fraud*, Pemda menghadapi beberapa tantangan. Tantangan diidentifikasi sebagai faktor yang dapat

menghambat implementasi *whistleblowing* yang berasal dari pihak internal Pemda.

4.4.3.1. Kepemimpinan Kurang Amanah

Kepemimpinan di satu sisi dapat menjadi peluang, namun di sisi lain juga dapat menjadi tantangan implementasi *whistleblowing*. Kepemimpinan yang amanah dapat mendorong anggota organisasi dan masyarakat untuk melakukan suatu hal yang bersifat *extra contractual*, salah satunya *whistleblowing* (Ugaddan & Park, 2019). Sebaliknya kepemimpinan yang kurang amanah dapat menghambat implementasi *whistleblowing* yang optimal. Adanya kasus OTT KPK yang mengakibatkan permasalahan hukum bagi oknum Kepala Daerah non aktif menunjukkan adanya kepemimpinan yang kurang amanah.

“Kalau pimpinannya kurang amanah, tidak menanamkan budaya anti korupsi, dan juga tidak terbuka terhadap saran dan kritik, otoriter lah ya. Apalagi ada yang Kepala Daerahnya terkena kasus OTT KPK, itu yang di bawahnya agak susah mungkin ya mau melaporkan kecurangan”.
(Informan 10 -masyarakat 2).

Kepala Daerah memiliki peranan penting untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, salah satunya melalui dukungan terhadap implementasi *whistleblowing*. Dalam kaitannya dengan *relational system*, dukungan Kepala Daerah dapat memacu kesediaan seseorang untuk melaporkan dugaan *fraud* yang diketahuinya. Selain itu dukungan Kepala Daerah dapat memotivasi Inspektorat Daerah untuk menindaklanjuti aduan dugaan *fraud* dengan mengedepankan integritas, independensi dan objektivitas.

Salah satu hal yang mendorong keberhasilan *whistleblowing* pada negara berkembang adalah adanya dukungan positif dari *tone at the top* (Okafor *et al.*, 2020).

“Kebetulan kita ada Bupati baru, Bupati nya masih muda. Kemudian juga ada harapan dari kami yang menginginkan sebuah perbaikan secara transparan seperti integritas dan perbaikan sistem pemerintahan. Jadi Bupati sendiri sangat mendorong, mendorong sekali, ini modal bagi kami. Maka saya berpikir positif karena pucuk pimpinan itu yang terpenting itu. Kalau ada kemauan pasti yang di bawah itu lama-lama akan ikut. Jadi Bupati itu menginginkan semua transparan, tidak, tidak ada beban. Kayak tadi yang disampaikan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang akan dipublish. Na itu yang meminta malah Pak Bupati langsung. Berarti apa yang disampaikan ini merupakan lampu hijau bagi kami aparatur untuk mengikuti kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah. Harapan saya sih konsistensi yang disampaikan oleh Pak Bupati itu benar-benar dilaksanakan. Jadi kami yang di bawah ini menjadi tanpa beban untuk melaksanakan whistleblowing secara maksimal.” (Informan 5 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Meskipun terdapat beberapa kasus OTT yang melibatkan Kepala Daerah non aktif, Jawa Tengah masih memiliki sosok pemimpin dengan gaya kepemimpinan transformasional dan demokratis. Pemimpin dengan gaya kepemimpinan transformasional dan demokratis dianggap mampu menggerakkan anggota organisasi dan masyarakat untuk melaporkan dugaan *fraud* yang diketahuinya (Caillier, 2015; A. Zarefar, 2017; dan Sudiby, 2020). Gaya kepemimpinan transformasional ditandai dengan pemimpin yang memotivasi dan menginspirasi melalui visi dan misi serta tujuan yang jelas dan terarah. Pemimpin transformasional memberikan dukungan intelektual melalui *mentoring* dan *coaching*, mendorong anggota organisasi untuk berinovasi, serta bersedia mendengarkan saran dan masukan dari anggota organisasi (Sadeghi & Pihie, 2012; Caillier, 2015). Pemimpin transformasional cenderung menghargai perbedaan

pendapat dan mendorong budaya keterbukaan. Pemimpin transformasional berupaya meningkatkan komitmen individu dan organisasi serta menciptakan keterikatan antara pemimpin dan anggota organisasi serta masyarakat. Seseorang yang melaporkan dugaan *fraud* sedang menunjukkan bahwa dirinya terikat dengan organisasi dan berkomitmen dalam melindungi organisasinya dari bahaya (Near & Miceli, 1985; Caillier, 2015). Selain pada gaya kepemimpinan transformasional, seseorang juga merasa nyaman untuk melakukan *whistleblowing* pada organisasi yang dipimpin dengan gaya kepemimpinan demokratis. Gaya kepemimpinan demokratis ditandai dengan keterbukaan dalam menyampaikan saran dan pendapat, adanya perasaan saling percaya dan saling menghormati, serta adanya diskusi, koordinasi, dan komunikasi dalam pengambilan keputusan (Sudiby, 2020). Selain mendorong seseorang untuk melakukan *whistleblowing*, gaya kepemimpinan demokratis juga dapat memotivasi auditor dan P2UPD untuk menindaklanjuti *whistleblowing* dengan independen. Gaya kepemimpinan demokratis cenderung memberikan kebebasan berpendapat dan meminimalisasi campur tangan yang bersifat menekan serta mengganggu independensi auditor dan P2UPD.

“Nah kalau di Jawa Tengah saya pikir masih punya sosok pemimpin yang visioner, yang melayani, mendorong perbaikan dan demokratis ya. Pemimpin seperti itu saya rasa bisa gimana ya menumbuhkan keterikatan masyarakat terhadap pemerintahnya. Kalau engagement nya atau keterikatannya semakin tinggi, otomatis semakin masyarakat itu kepingin adanya perbaikan kinerja pemerintahan, termasuk kinerja anggaran, jangan sampai ada korupsi dan sebagainya. Na yang menangani aduan pun akan enak ya, akan lebih objektif dan bebas dari campur tangan, tidak memihak karena tidak ada tekanan pimpinan, tekanan untuk tebang pilih itu, istilahnya independen ya”. (informan 10 – masyarakat 2).

4.4.3.2. Rendahnya Antusiasme Pihak Internal Pemda Dalam Melakukan Whistleblowing

Salah satu tantangan yang dihadapi Pemda adalah adanya kesenjangan jumlah aduan dugaan *fraud* dari pihak internal dan eksternal Pemda. Jumlah aduan dugaan *fraud* yang berasal dari pihak internal cenderung sedikit sedangkan aduan dari pihak eksternal cenderung banyak. Aduan yang disampaikan pihak internal cenderung informatif dan lengkap dibandingkan aduan dari pihak eksternal. Pegawai sebenarnya merupakan orang terbaik untuk mengidentifikasi pelanggaran dan kecurangan yang terjadi dalam organisasi di tempat dia bekerja (Dasgupta & Kesharwani, 2011). Namun demikian antusiasme pihak internal, termasuk pegawai dalam melakukan *whistleblowing* cenderung rendah. Pemda yang memanfaatkan saluran *whistleblower system* hanya untuk menerima aduan dari pihak internal dapat dengan mudah mengetahui jumlah pelaporan *fraud* dari pihak internal.

“Saya akuilah ya di kabupaten kami itu belum terlalu optimal. Perbup itu sendiri dibikin akhir tahun 2019, cuma kayaknya kita sosialisasinya masih kurang. Kita baru berapa kali lah, ada satu atau dua kali sosialisasi kedalam lingkungan internal ASN. Cuma belum jalan optimal. Kita sudah mencoba membikinkan saluran whistleblower system lewat web juga. Tapi sampai sekarang ya belum ada laporan kayak gitu belum ada”. (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Rendahnya antusiasme pihak internal untuk melaporkan dugaan *fraud* antara lain disebabkan adanya kekhawatiran pelapor bahwa tindakan *whistleblowing* yang dilakukannya akan diketahui orang lain. Pelapor takut bahwa tindakannya akan menimbulkan dampak yang kurang baik untuk dirinya sendiri. Salah satu konsekwensi yang dihadapi *whistleblower* adalah adanya tindakan balasan dari organisasi maupun dari pihak-pihak yang merasa dirugikan (Dasgupta & Kesharwani, 2011). Semakin tinggi tingkat pembalasan yang dilakukan kepada *whistleblower* terdahulu, semakin rendah kesediaan, kepercayaan, dan keberanian *whistleblower* selanjutnya melakukan *whistleblowing* (Indayani & Yunisdanur, 2020).

Selain tindakan balasan, budaya ewuh pakewuh juga dapat menghalangi seseorang untuk melaporkan dugaan *fraud* yang dilakukan oleh rekan kerja atau pimpinannya. Ewuh pakewuh adalah salah satu kebiasaan yang membudaya pada masyarakat Jawa. Ewuh pakewuh merupakan sikap sungkan dan rasa tidak enak jika ucapan dan perilakunya membuat orang lain menjadi tersinggung (Soeharjono, 2011; Kuncara et al., 2017; Fatmawati, 2016). Ewuh pakewuh dapat menghambat seseorang untuk menyampaikan saran dan pendapat (Fatmawati, 2016). Ewuh pakewuh juga dapat menghalangi seseorang untuk melakukan *whistleblowing* pada kasus *fraud* yang serius (Kuncara et al., 2017).

“Kalau masyarakat kan gak begitu ada rasa takut ya. Kalau dari internal kami pegawai sendiri kan untuk melaporkan teman sendiri itu kan ada rasa pekewuh, ada rasa takutnya. Kalau dari masyarakat melaporkan tetangga atau teman sendiri, mereka bisa aja tuh melaporkan pakai nama samaran atau alamat samaran. Sering sih di kami kayak gitu dari masyarakat pakai nomor HP ternyata dicek nomor HP itu gak bisa, dicek alamat tersebut juga gak ada. Tapi kalau dari pegawai kan kita bisa lacak identitasnya, jadi mereka agak ada rasa takut gitu juga. Mereka takut berpengaruh ke masalah kerjaan atau masalah personal mereka sendiri. Jadi mereka agak kurang berani”. (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).

Pada dasarnya *fraud* adalah tindakan tersembunyi. *Whistleblowing* diharapkan dapat mendeteksi adanya indikasi *fraud* yang tidak dapat dideteksi melalui pengawasan rutin. Tantangan Pemda adalah membangkitkan kesadaran, keberanian, dan kepercayaan pihak internal untuk berperan melakukan *whistleblowing* sebagai sarana perbaikan organisasi. Pemda juga menghadapi tantangan dalam memberikan pemahaman kepada pihak internal dan eksternal bahwa Pemda akan melindungi kerahasiaan pelapor.

*“Tantangannya memberikan pemahaman kepada Aparatur Sipil Negara kalau *whistleblowing* itu tujuannya untuk perbaikan organisasinya dia sendiri. Lalu memberikan pemahaman kalau pelapor itu dilindungi, Nanti identitasnya kita juga akan kita lindungi. Itu sebenarnya bisa untuk mendukung Sistem Pengendalian Intern Pemerintah kalau memang jalan”.* (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

4.4.3.3. Kecenderungan Melakukan *Whistleblowing* kepada Instansi Lain

Bouville (2008) dan Dasgupta & Kesharwani (2011) menjelaskan bahwa *whistleblowing* dibedakan menjadi *whistleblowing* internal dan eksternal. *Whistleblowing* internal merupakan *whistleblowing* yang disampaikan kepada pihak internal organisasi, misalnya kepada *top management*. *Whistleblowing* eksternal merupakan *whistleblowing* yang disampaikan kepada badan/lembaga di luar organisasi tempat seseorang tersebut bekerja.

Dalam pelaksanaannya, beberapa masyarakat dan pegawai Pemda cenderung melakukan *whistleblowing* kepada auditor eksternal pemerintah pada saat auditor melakukan pemeriksaan. Kecenderungannya masyarakat dan pegawai menyampaikan aduan pada saat auditor melakukan Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT). Aduan disampaikan melalui pesan singkat kepada auditor eksternal pemerintah. Jenis aduan yang disampaikan kepada auditor eksternal pemerintah kecenderungannya merupakan aduan dugaan *fraud* atas kelebihan pembayaran atas belanja modal yang melibatkan pihak rekanan/kontraktor.

“Saat pemeriksaan LK ataupun kepatuhan, salah satu yang kita periksa uji petik adalah proyek-proyek, baik itu pembangunan jalan, jembatan, atau gedung. Biasanya kita menemukan pekerjaan yang tidak sesuai spesifikasi. Di situ ada beberapa kali pengaduan masyarakat yang melaporkan kepada tim lewat pesan singkat pada waktu pemeriksaan lapangan, bahwa ada pembangunan gedung yang tidak sesuai spesifikasi. Misalnya besi yang seharusnya terpasang adalah besi 12 tapi realisasi yang terpasang adalah besi 10. Itu mempengaruhi kekuatan struktur bangunan. Ataupun pembangunan jembatan dan jalan. Misalnya spesifikasi aspal yang dipersyaratkan 6 cm, tapi dalam pelaksanaannya hanya 4 cm atau 5 cm. Itu dapat mempengaruhi umur atau kekuatan dari jalan. Kalau dari pegawai ada yang pernah melaporkan adanya indikasi pelanggaran. Mereka kan agak takut ya karena mereka kan bagian dari sistem pemerintahan. Biasanya mereka masih memikirkan posisi tersebut”. (Informan 12 – pemeriksa BPK 2).

4.4.3.4. Rendahnya Tingkat Pemanfaatan Saluran Whistleblower System

Dalam institusional *logics*, *material carriers* berupa *artifacts* direalisasikan melalui pemanfaatan teknologi informasi sebagai sarana menyampaikan *whistleblowing* maupun pengaduan masyarakat. *Artifacts* merupakan elemen dari *material carriers* berupa budaya material yang dibangun melalui kecerdasan manusia untuk

menunjang pelaksanaan sebuah praktik (Scott, 2003; Kisworo & Shauki, 2019). Pemda telah menyediakan saluran *whistleblower system* maupun saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi sebagai sarana pelapor untuk mengadukan dugaan *fraud*. Pelapor dapat mengadukan dugaan *fraud* secara mudah, cepat, dan praktis melalui saluran *whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat tanpa harus datang ke kantor Pemda. Pelaporan melalui saluran *whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat juga dapat meminimalisasi pertemuan tatap muka antara pelapor dengan para pegawai Pemda maupun dengan pihak terlapor. Dengan demikian kerahasiaan identitas pelapor menjadi lebih terjaga. Digitalisasi dalam proses *whistleblowing*, baik melalui *platform* elektronik maupun *hotline* akan mempermudah pelapor melakukan *whistleblowing* serta sebagai sarana perlindungan bagi *whistleblower* (Walle, 2020).

“Dengan WBS ini ada banyak hal yang diperoleh ya. Jaminan untuk pengadu pun sudah dijaga kerahasiannya, selain itu juga memudahkan masyarakat. Kalau pelaporan dengan sistem manual, kadang mereka kesulitan. Kalau WBS kan hanya harus menyertakan identitas dan alamat saja. Atau kalau pegawai pakai NIP saja. Tapi kalau manual kan harus fotokopi KTP dan lain sebagainya. Jadi dengan WBS kita sudah sangat terbantu bu”. (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Penyediaan saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi memberikan berbagai kemudahan cara pelaporan. Pada akhirnya kemudahan tersebut dapat menggerakkan antusiasme pelapor untuk mengadukan dugaan *fraud*.

“Sekarang ini akses keterbukaan sangat membantu sekali sehingga masyarakat dengan mudah dan tidak sungkan untuk melaporkan. Semakin kesini, orang mau melaporkan atau setidaknya menyampaikan keluhan kesahnya itu sudah ada media yang dengan perkembangan teknologi saat ini begitu cepatnya”. (Informan 3 – auditor pada Inspektorat Daerah).

Pelaporan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat juga mempersingkat waktu penyampaian aduan serta mempercepat respon penanganan aduan. Masing-masing Pemda telah menetapkan standar operasional prosedur yang mengatur jangka waktu dalam merespon dan menangani *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi.

“Kalau dulu kan pake manual ya jadinya susah. Harus pakai surat nanti lama di kotak surat, membuka kotak suratnya saja lama. Kalau sekarang kan sudah ada sistem jadi lebih memudahkan pelapor. Misalnya menerima laporan hari ini, sudah ada SOP nya juga, maksimal berapa hari harus ditangani dan ditindaklanjuti oleh Pemda”. (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).

Aduan dugaan *fraud* melalui saluran pengaduan masyarakat juga akan mempermudah pelapor dalam melakukan pemantauan atas penanganan aduan. Pelapor dapat memantau proses penanganan aduan melalui *website* LaporGub atau aplikasi LaporGub pada *smart phone*. Pada LaporGub terdapat indikator warna yang dapat memberikan informasi kemajuan penanganan aduan. Indikator warna merah menandakan bahwa aduan belum ditangani, warna biru menandakan bahwa aduan sedang dalam proses penanganan, warna hijau menandakan bahwa aduan telah selesai ditangani. Indikator penanganan tersebut tidak hanya memberikan kemudahan kepada pelapor untuk melakukan pemantauan penanganan. Namun juga

berfungsi untuk mempermudah Kepala Daerah dan pihak internal Pemda dalam melakukan pemantauan penanganan pengaduan masyarakat maupun *whistleblowing*

“ Jadi ketika menerima aduan, saya juga harus memantau di LaporanGub, admin juga memantau. Di SOP itu bunyinya kalau tidak salah 1 x 24 jam itu harus segera direspon. Jadi setidaknya di sini harus dijawab dulu, kalau tidak dijawab statusnya itu masih merah terus. Setiap periode, kalau tidak salah setiap tiga bulan sekali, di rakor Gubernur itu ketika aduan atau kasusnya masih banyak, itu pasti statusnya merah. Jadi kasus secara umum ya, ada aduan yang masuk, nanti dijawab, misalnya jawabannya terima kasih akan kami tindak lanjuti. Nanti kalau nggak salah di LaporanGub itu berubah warna menjadi biru. Nanti kalau sudah kita tindaklanjuti berubah menjadi hijau. Ini selalu terpantau oleh Pak Gubernur, sehingga kita di setiap Perangkat Daerah minimal itu setidaknya harus merespon dulu. Ini namanya ya tanggungjawab Perangkat Daerah. Ini saya bicara di Inspektorat saja ya. Jadi misalnya ada masyarakat lapor ada kecurangan, nanti kita akan respon di situ dengan kalimat baik nanti akan kita lakukan penanganan. Selanjutnya kita akan lakukan pemeriksaan. Nanti hasilnya itu kita jawab di LaporanGub kalau sudah dilakukan penanganan atau pemeriksaan terhadap kasus tersebut”. (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).

Saluran *whistleblower system* dan pengaduan masyarakat juga dapat mempermudah Pemda dalam menginventarisasi aduan dugaan *fraud*. Aduan yang terinventarisasi dengan baik akan memudahkan Pemda dalam memprioritaskan penanganan aduan serta melakukan evaluasi atas hasil penanganan aduan dugaan *fraud*.

“Kemudian karena itu by system, kita akan lebih mudah untuk menginventarisasi aduan-aduan yang masuk. Sehingga kita punya rekap database yang mana kita bisa evaluasi atau pelajari sebagai bagian dari tindak lanjut yang akan kita lakukan nanti. Jadi itu menjadi sebuah kebutuhan”. (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Aduan dugaan *fraud* yang ditangani dan ditindaklanjuti Pemda tidak hanya berasal dari aduan masyarakat tetapi juga kasus yang merupakan limbah dari Pemerintah Pusat. Dalam rangka mempermudah inventarisasi aduan dugaan *fraud* yang jumlahnya relatif banyak, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah membangun

Sistem Informasi Manajemen Pengawasan Aduan Masyarakat (SIMWASDUMAS). SIMWASDUMAS digunakan untuk menginventarisasi aduan serta kemajuan penanganan dan tindak lanjut aduan dugaan *fraud*, baik yang berasal dari aduan masyarakat maupun limbah dari Pemerintah Pusat.

“Kita juga punya Simwasdumas, Sistem Informasi Manajemen Pengawasan Aduan Masyarakat. Yang dicatat di Simwasdumas sumbernya tidak hanya dari LaporanGub tapi juga dari limbah pusat, ada juga aduan yang disampaikan langsung atau offline. SIMWASDUMAS merupakan aplikasi internal untuk memudahkan kita mengelola aduan. Jadi selama ini kita menerima aduan kan banyak sekali. Selama ini kan nyatetnya manual ya. Jadi ada limbah informasi dari pusat kita catet dulu, ada LaporanGub nanti kita catet. Artinya ini kan tidak efektif. Sehingga untuk memudahkan kita mengelola informasi ya tentu kita harus buat aplikasi sistem informasi. Jadi ini hanya untuk kalangan internal saja memudahkan manajemen untuk memproses setiap aduan. Karena kalau kita tidak punya aplikasi internal itu, yang namanya manusia itu kan terbatas ya. Apalagi tiap hari saya itu pelototi LaporanGub, belum kasus aduan yang fisik, belum yang lewat twitter, belum lagi sms. Itu harus kita rangkum terus bu, tiap hari harus kita update”. (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Berdasarkan data SIMWASDUMAS per tanggal 28 Oktober 2021, terdapat 68 aduan pelanggaran yang diterima Inspektorat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Atas 68 aduan tersebut, sebanyak 15 aduan sedang dikonfirmasi maupun telah diperiksa oleh Inspektorat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, sebanyak 49 aduan dilimpahkan ke Pemerintah Kabupaten/Kota, dan sebanyak 4 aduan diarsipkan. Berdasarkan jenis aduan, aduan terkait dugaan pungutan liar dan korupsi merupakan kasus yang banyak diadukan. Sampai dengan tanggal 28 Oktober 2021 terdapat 22 aduan terkait dugaan pungutan liar atau sebanyak 32,35% dari keseluruhan aduan. Sedangkan aduan terkait dugaan korupsi menempati urutan kedua, yaitu sebanyak 21 aduan atau 30,88% dari keseluruhan aduan.

Berdasarkan saluran aduan, Inspektorat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menerima aduan dugaan *fraud* paling banyak melalui saluran LapoGub. Sebanyak 33 aduan atau 48,52% dari keseluruhan aduan diterima melalui LapoGub. Sebanyak 18 aduan atau 26,47% diterima melalui surat. Sebanyak 7 aduan atau 10,29% diterima melalui sosial media. Sedangkan sisanya diterima melalui limpahan Pemerintah Pusat.

“Jadi ini data dari Simwasdumas kami selama tahun 2021 itu kita punya 68 aduan. Ini kan sumbernya macam-macam. Dari aduan fisik langsung sebanyak 18, dari LapoGub 33, dari media sosial 7, pelimpahan Irjen 3, Setneg 2, pelimpahan KPK 0 dan sebagainya. Kalau dari KPK itu kita pernah tahun berapa ya”. (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Selain aduan dugaan *fraud* yang diterima melalui Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, aduan juga diterima langsung oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Jumlah aduan yang diterima Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Tengah, baik melalui saluran *whistleblower system* maupun saluran pengaduan masyarakat berbeda-beda. Perbedaan tersebut antara lain, Pemerintah Kabupaten A telah menerima 11 aduan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system* pada Tahun 2021. Namun pada tahun yang sama, Pemerintah Kabupaten B sama sekali belum pernah menerima aduan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system*. Meskipun demikian, pada Tahun 2021 Pemerintah Kabupaten B menerima aduan *fraud* dari saluran pengaduan masyarakat.

“Jadi ini data dari Simwasdumas, selama tahun 202 kita punya 68 aduan. Ini kan sumbernya macam-macam. Dari aduan fisik langsung sebanyak 18, dari LaporanGub 33, dari media sosial 7, pelimpahan Irjen 3, Setneg 2, pelimpahan KPK 0 dan sebagainya. Kalau dari KPK itu kita pernah tahun berapa ya”. (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Saluran pengaduan masyarakat maupun saluran *whistleblower system* dapat menjadi alternatif saluran pengaduan dugaan *fraud*. Aduan yang disampaikan melalui saluran *whistleblower system* langsung diterima oleh administrator Bupati atau akun Inspektur tanpa melalui administrator pada Perangkat Daerah lain. Dalam hal ini, aduan dugaan *fraud* yang disampaikan melalui saluran *whistleblower system* memiliki tingkat kerahasiaan yang lebih baik daripada saluran aduan lainnya karena pihak Pemda yang mengetahui identitas pelapor lebih terbatas.

“Ini kalo saya bisa lihat, kalo selama ini kan saluran pengaduan masyarakat itu masuknya bukan lewat website. Jadi cuma dari admin disebarkan langsung ke admin Perangkat Daerah itu lewatnya Whatsapp atau SMS. Tapi kalo whistleblower system kalau saya lihat di Pemkab lain itu pelapor bisa masuk sendiri itu lewat website. Jadi sekali buka website, si pelapor itu bisa langsung masuk. Bupati punya admin, adminnya yang meneruskan langsung lewat sistem juga. Jadi tidak diteruskan lewat Whatsapp. Kalau lewat whatsapp itu kan meneruskan lalu meneruskan lagi dan meneruskan lagi. Kayaknya kerahasiaan laporan itu kurang terjaga menurut saya pribadi”. (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).

Meskipun demikian, masyarakat lebih banyak menyampaikan aduan dugaan *fraud* melalui saluran pengaduan masyarakat daripada saluran *whistleblower system*. Saluran pengaduan masyarakat dianggap lebih praktis dan dapat diakses dengan mudah melalui ponsel. Sedangkan saluran *whistleblower system* dianggap kurang praktis karena dalam menyampaikan aduan, pelapor perlu menginput informasi 5W + 1H pada *website*. Saluran pengaduan masyarakat juga lebih dikenal oleh

pihak eksternal Pemda daripada saluran *whistleblower system*. Hal ini merupakan tantangan bagi Pemda untuk mensosialisasikan dan menyediakan kemudahan dalam mengakses saluran *whistleblower system*.

“Mereka itu ngadunya itu lebih ke saluran pengaduan masyarakat. Jadi mungkin saluran pengaduan masyarakat itu kan by Whatsapp ya. Kalau saluran whistleblower system ini kan memang sistem, jadi kita musti buka di website nya. Mungkin itu masyarakat itu males buka website. Kalau Whatsapp kan hanya tinggal klik nomor saja tinggal masuk, nulis apa yang dia mau. Sementara kalau di saluran whistleblower system itu kan ada kriteria-kriteria nya. Siapa yang diadukan, kapan peristiwanya dan lain-lain. Apa mungkin itu jadi salah satu, jadi masyarakat jadi males masuk ke saluran whistleblower system nya, mungkin pilih ke saluran pengaduan masyarakat saja”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

4.4.3.5. Adanya Risiko Aduan Tidak Ditindaklanjuti

Terdapat beberapa Perangkat Daerah selain Inspektorat Daerah yang membangun saluran *whistleblower system* secara mandiri di luar saluran yang dibangun Pemda. Pada satu sisi, banyaknya saluran aduan berbasis teknologi informasi dapat mempermudah seseorang mengadukan dugaan *fraud*. Namun pada sisi lain, pengelolaan aduan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system* Perangkat Daerah juga dapat menjadi tantangan. Dalam pelaksanaannya, saluran *whistleblower system* yang dibangun Perangkat Daerah belum terintegrasi dengan saluran *whistleblower system* Pemda. Hal tersebut menimbulkan risiko adanya aduan yang belum ditindaklanjuti oleh Perangkat Daerah bersangkutan karena tidak terpantau oleh Kepala Daerah maupun Inspektorat Daerah.

Lebih lanjut, KPK melalui laman kpk.go.id menjelaskan bahwa KPK dan beberapa Kementerian, Lembaga, Pemda, dan BUMN/D telah menandatangani perjanjian kerja sama penanganan *whistleblower system* terintegrasi pada tanggal 21 Desember 2020 dan 2 Maret 2021. *Whistleblower system* terintegrasi bertujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penanganan pengaduan. Interkoneksi data pengaduan dengan KPK dapat menghindari duplikasi penanganan pengaduan serta mempermudah koordinasi dan monitoring pengaduan antara organisasi dengan KPK. Sampai dengan Desember 2021, Pemda di wilayah Jawa Tengah belum melakukan perjanjian kerja sama *whistleblower system* terintegrasi dengan KPK.

*“Kadang kan Perangkat Daerah itu membuka saluran pengaduan tapi mereka itu tidak memelihara atau tidak menindaklanjuti, tidak respect terhadap saluran aduan tersebut. Jadi ada aduan masuk tapi tidak ditindaklanjuti. Jadi kedepannya ya itu kami mempunyai rencana itu dijadikan satu di *whistleblower system*. Belum integrasi, kebanyakan aduan di masing-masing Perangkat Daerah lewat website atau lewat WA pengaduan. Kemarin kita sudah koordinasi dengan KPK dan sudah ada edaran terkait dengan *whistleblower system* itu. Untuk seluruh Pemda yang sudah mempunyai saluran *whistleblower system* akan diintegrasikan dengan saluran *whistleblower system* Tipkor KPK”. (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).*

4.4.3.6. Rendahnya Jumlah Auditor dan P2UPD yang Memiliki Sertifikasi Profesi Terkait *Fraud*

Penanganan *whistleblowing* diawali dengan penelaahan. Atas hasil penelaahan aduan yang memenuhi kriteria dugaan *fraud* dan memiliki kecukupan informasi maka aduan akan ditindaklanjuti dengan audit investigatif oleh auditor dan P2UPD. Kompetensi dan

sertifikasi bidang audit diperlukan auditor dan P2UPD dalam rangka melaksanakan audit investigatif maupun pada saat auditor dan P2UPD diminta untuk memberikan keterangan ahli di pengadilan.

“Auditor yang memang di bidang tugasnya itu investigasi, seperti di saya itu Irbansus, setidaknya kita harus punya CFrA, Certified Forensic Auditor. Itu untuk di teknis auditnya ya. Artinya ketika kita bicara fraud itu, terkadang kami kalau di pengadilan itu jadi keterangan ahli. Jadi keterangan ahli di pengadilan kalau tidak punya sertifikat CFrA itu dianggap tidak kompeten.” (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Tantangan yang dihadapi Pemda adalah jumlah auditor dan P2UPD pada Pemda yang memiliki sertifikasi profesi di bidang audit terkait *fraud* relatif sedikit. Pemda terkendala dalam memfasilitasi auditor dan P2UPD untuk mengikuti sertifikasi profesi seperti *Certified Fraud Examiner (CFE)* ataupun *Certified Forensic Auditor (CFrA)*. Salah satu kendalanya adalah keterbatasan anggaran fasilitasi sertifikasi profesi di bidang audit terkait *fraud*.

“Terkait pengembangan kompetensi CFrA itu di Pemda kami baru satu orang yang punya. Anggaran kami sangat terbatas, di Pemda kami itu anggaran operasionalnya hanya 700 juta. Makanya terkait dengan pengembangan sertifikasi APiP memang masih kurang”. (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

4.4.3.7. Keterbatasan Jumlah SDM pada Inspektorat Daerah

Inspektorat Daerah merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. PP Nomor 72 Tahun 2019³¹ menjelaskan bahwa fungsi Inspektorat Daerah antara lain melaksanakan pengawasan internal melalui reviu, audit, pemantauan

³¹ PP Nomor Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

dan evaluasi, serta melaksanakan koordinasi pencegahan korupsi. Inspektorat Daerah juga berfungsi melaksanakan pengawasan untuk tujuan tertentu terkait potensi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/daerah.

Dalam kaitannya dengan *whistleblowing*, Inspektorat Daerah berperan dalam menangani dan menindaklanjuti aduan *fraud*, mulai dari penelaahan aduan sampai dengan audit investigatif. Dalam susunan organisasinya, Inspektorat Daerah memiliki beberapa Inspektur Pembantu. Inspektur Pembantu merupakan unsur pembantu yang berada langsung di bawah Inspektur. Pada beberapa Pemda, tindak lanjut *whistleblowing* dilakukan oleh auditor atau P2UPD yang strukturnya berada di bawah Inspektur Pembantu Khusus. Salah satu tugas dan fungsi Inspektur Pembantu Khusus adalah melaksanakan pengawasan untuk tujuan tertentu, yaitu pengawasan atas aduan masyarakat dan audit investigatif.

“Kalau Pak Doni ini kan selaku Inspektur Pembantu Khusus. Di bawah Inspektur Pembantu Khusus itu kan ada auditor-auditor yang nanti kalau ada aduan akan bertugas menangani. Jadi SK khusus yang menangani aduan ya nggak ada, tapi mengacunya ke struktur organisasi. Jadi nanti kalau ada aduan akan dikeluarkan Surat Tugas”. (Informan 3 – Auditor pada Inspektorat Daerah).

Tersedianya mekanisme tindak lanjut aduan dugaan *fraud* dapat menimbulkan kepuasan pelapor. Responsivitas dari Pemda yaitu dengan menindaklanjuti aduan, dapat mendorong pelapor lain untuk mengadakan dugaan *fraud* yang diketahuinya.

Atas dasar pengalaman seseorang yang mengadu kemudian direspon oleh Inspektorat. Mereka berpendapat ternyata seseorang mengadu direspon dengan baik, transparan, dan hasilnya juga dapat dipertanggungjawabkan. Jadi kalau kalian mau ngadu, ini lho bisa jadi gethok tular ke masyarakat lainnya. Bisa jadi di tahun berikutnya aduan jadi banyak". (Informan 3 – Auditor pada Inspektorat Daerah).

Meskipun demikian, Inspektorat Daerah menghadapi tantangan keterbatasan jumlah sumber daya manusia (SDM) jika dibandingkan dengan beban kerja. Dalam menindaklanjuti aduan dugaan *fraud*, khususnya dalam hal tindak lanjut berupa audit investigatif, Inspektorat Daerah perlu mengalokasikan SDM dan anggaran. Keterbatasan SDM membuat Inspektorat Daerah memprioritaskan tindak lanjut atas aduan dengan informasi memadai yang disertai dengan pendukung yang dapat dipertanggungjawabkan.

"Kalau berdasarkan analisis beban kerja dan analisis kebutuhan pegawai sebenarnya kalau di Irbansus itu juga masih kurang. Karena kalau bicara jumlah kasus kan juga banyak. Yang ditangani Irbansus itu juga tidak hanya kasus aduan, tapi ada revidu-revidu. Jadi revidu itu banyak sekali, mandat-mandat dari Korsupgah itu banyak sekali, belum lagi mandat dari Setneg, belum mandat dari MenPAN RB". (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Keterbatasan jumlah SDM Inspektorat Daerah dibandingkan dengan beban kerja juga berdampak pada tindak lanjut aduan dugaan *fraud*. Tindak lanjut aduan *fraud* tetap dilaksanakan namun penyelesaian atas tindak lanjut tersebut memerlukan waktu yang lebih lama dari waktu penyelesaian yang telah ditentukan.

“Ooh engga sementara kita masih tetap melakukan tindak lanjut. Walaupun nanti akhirnya laporan hasilnya mungkin agak sedikit terlambat, nggak sesuai standar waktu. Tapi kita ada mekanisme perpanjangan. Jadi pada saat kita diberi tugas dua minggu misalnya melakukan audit pengaduan A. Ternyata dua minggu itu karena ada tugas yang lain kita belum selesai, kita melakukan permohonan ke Pak Inspektur untuk melakukan perpanjangan surat tugas. Jadi diperpanjang lagi surat tugasnya kita melakukan pengawasan lagi terkait aduan itu. Kalau untuk dilaksanakan pasti dilaksanakan hanya hasilnya mungkin jadi yang tidak bisa segera”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

4.4.3.8. Tantangan Birokrasi

Karakteristik pemerintahan daerah adalah dilaksanakan berdasarkan tatanan birokrasi. Birokrasi ditandai dengan adanya jenjang hierarki, pembagian tugas dan wewenang, desentralisasi, pemberian gaji, serta pengendalian dan pengawasan (Wakhid, 2011). Jenjang hierarki pemerintahan daerah ditetapkan melalui struktur organisasi dengan Kepala Daerah sebagai pimpinan organisasi. Selanjutnya struktur organisasi secara struktural berjenjang dari eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, dan staf pelaksana. Birokrasi yang berfungsi dengan baik akan memberikan implikasi positif pada implementasi *whistleblowing*. *Whistleblower* berpeluang memiliki garis akuntabilitas yang jelas dan tegas dalam melaporkan tindakan pelanggaran. Selain itu *whistleblowing* akan ditangani oleh pihak yang memiliki kewenangan dan memiliki kompetensi dalam bidangnya (Smith, 2013). Namun demikian penyalahgunaan wewenang oleh oknum pimpinan organisasi ataupun pejabat pada hierarki tertentu dapat menjadi tantangan implementasi *whistleblowing*. Smith (2013) menjelaskan bahwa diskresi kekuasaan dalam birokrasi dapat disalahgunakan oleh pejabat untuk menutupi kesalahan mereka dan

memberikan tindakan balasan untuk *whistleblower*. Lebih lanjut, penyalahgunaan wewenang yang dilakukan secara bersama-sama dalam jenjang hierarki tertentu juga dapat menjadi tantangan dalam pengungkapan *fraud*. Pegawai masih banyak yang enggan melakukan *whistleblowing*. Kondisi yang terjadi saat ini mengarah pada *fraud* yang dilakukan secara berjamaah (Azka et al., 2019).

“Apalagi pemerintahan di Indonesia itu kan kental dengan birokrasi. Kalau menurut saya, birokrasi itu memang tidak dipungkiri, ada banyak manfaat, misalnya ada kejelasan peran dan fungsi. Birokrasi kan salah satunya ada pembagian kewenangan ya, ada pembagian struktur. Kalau dalam satu organisasi, dalam struktur tersebut, korupsinya dilakukan bersama-sama, itu lebih menjadi tantangan. Whistleblowingnya apa ya bisa berjalan kalau seperti itu? Pegawai mau lapor, malah nanti dia yang dikriminalisasi. Atau juga gini, gimana pegawai itu mau lapor, kalau dia dan rekan kerja satu bagiannya juga terlibat fraud”. (Informan 10 - masyarakat 2).

4.4.4 Whistleblower System Kaitannya dengan Kualitas Laporan Keuangan

PP Nomor 71 Tahun 2010³² menjelaskan bahwa karakteristik kualitatif laporan keuangan merupakan ukuran normatif yang perlu terpenuhi dalam informasi akuntansi agar dapat memenuhi tujuannya. Ukuran normatif agar laporan keuangan memenuhi kualitas yang dikehendaki antara lain laporan keuangan harus relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Laporan keuangan dikatakan relevan jika memiliki manfaat umpan balik, prediktif, tepat waktu, dan lengkap. Andal jika informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian menyesatkan dan kesalahan material, dapat diverifikasi serta menyajikan fakta secara jujur. Dapat dibandingkan jika

³² PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

informasi dalam laporan keuangan dapat dibandingkan dengan periode sebelumnya atau dibandingkan dengan entitas pelaporan lain. Dapat dipahami jika informasi yang disajikan dapat dipahami oleh pengguna. *Fraud* yang tidak dapat dideteksi sejak dini dan mengakibatkan kesalahan material dalam penyajian laporan keuangan dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan dari sisi keandalan dan relevansi.

Lebih lanjut Keputusan BPK RI Nomor 1/K/I-XIII.2/1/2021³³ menjelaskan bahwa pemberian opini atas laporan keuangan harus didasarkan pada keyakinan memadai bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material. Penyajian wajar artinya tidak terdapat salah saji yang material dalam laporan keuangan. Salah saji dapat disebabkan oleh ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, ketidakpatutan, tidak efektifnya pengendalian intern, dan *fraud*. Salah saji yang material dan *pervasive* (berpengaruh secara keseluruhan) dapat mempengaruhi kewajaran laporan keuangan.

Whistleblower system yang berjalan dengan baik dapat berfungsi sebagai mekanisme pencegahan dan pendeteksian *fraud* secara dini. Namun sebaliknya, *whistleblower system* yang berjalan kurang baik dapat menghambat pencegahan dan pendeteksian *fraud*

³³ Keputusan BPK RI Nomor 1/K/I-XIII.2/1/2021 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

secara dini. Kemampuan *whistleblower system* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* dapat berdampak pada kualitas laporan keuangan. Selain itu juga dapat berdampak pada besar kecilnya potensi salah saji material dan *pervasiveness* yang dapat mempengaruhi kewajaran laporan keuangan.

