

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam beberapa waktu terakhir istilah *whistleblowing* menjadi semakin populer di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan begitu maraknya kasus kecurangan khususnya korupsi yang terjadi di Indonesia yang telah banyak menyebabkan kerugian ekonomi masyarakat dan negara. Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat kerugian negara yang diakibatkan oleh kasus korupsi pada tahun 2018 mencapai Rp 9, 29 Triliun.

Alatas (1987) mendefinisikan korupsi sebagai perbuatan immoral yang menyalahi kepercayaan untuk mendapatkan sesuatu dengan cara penipuan dan pencurian. Transparency International menyatakan level korupsi Indonesia yang dimuat dalam Corruption Perception Index (CPI) untuk tahun 2019 berada di urutan ke-85 dari 180 negara, dengan skor 40 pada skala 0 - 100 (0 artinya sangat korup, 100 artinya sangat bersih).

Indonesia corruption watch (ICW) menjelaskan bahwa 271 kasus korupsi telah ditangani sepanjang tahun 2019 dengan jumlah 580 tersangka dan total kerugian yang ditanggung oleh negara mencapai Rp 8, 04 Triliun. Salah satu sektor atau bagian yang paling rentan untuk terjadinya kasus korupsi adalah sektor pengadaan barang dan jasa pemerintahan. Hal tersebut dapat dibuktikan lewat data yang dipaparkan dalam laman *website* resmi milik KPK yang menyebutkan bahwa kasus korupsi di bagian pengadaan barang dan jasa berada di posisi dua sebagai kasus korupsi paling banyak dilakukan.

Pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan pembelian atau pengadaan barang dan jasa oleh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah yang didanai oleh APBN/APBD, dan merupakan proses dari identifikasi kebutuhan hingga transfer hasil pekerjaan (Perpres No. 16 Tahun 2018). Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) menyatakan bahwa kasus korupsi dalam pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah sangat tinggi hingga tahun 2018, menempati posisi kedua terbesar yang ditangani KPK. Hal tersebut diperkuat dengan data tindak pidana korupsi berdasarkan jenis kasus yang diperoleh dari KPK hingga tahun 2018 dengan pengadaan barang/jasa pemerintah atau sektor publik menempati urutan kedua sebagai kasus yang paling sering terjadi.

Tabel 1.1

**Data tindak pidana korupsi oleh KPK berdasarkan jenis kasus
(Tahun 2004-2018)**

No	Jenis Kasus	Jumlah kasus
1	Penyuapan	564
2	Pengadaan Barang dan Jasa	188
3	Penyalahgunaan Anggaran	46
4	TPPU	31
5	Pungutan	25
6	Perijinan	23
7	Merintangi Proses KPK	10
Total		887

Sumber: acch.kpk.go.id

Mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah memerlukan suatu strategi untuk menerapkan sistem yang baik guna mengurangi tingkat korupsi yang tinggi. Pemerintah telah mencanangkan zona integritas sebagai wujud nyata dari *good government governance* yang efektif dan efisien. Hal itu dilakukan sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat akan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan tidak korup. Melalui Inpres Nomor 17 tahun 2011, Presiden

mencegah korupsi sesuai dengan kewajiban, fungsi, dan kewenangannya untuk menciptakan wilayah integritas yang transparan bagi seluruh menteri, kepala lembaga, dan kepala daerah. Presiden Mengintruksikan upaya untuk berusaha, bertanggung jawab, dan bebas KKN (djkn.kemenkeu.go.id). Pencapaian *good governance* tanpa korupsi dibuktikan dengan diperkenalkannya implementasi *whistleblowing system* (wbs) untuk menciptakan kejujuran dan keterbukaan.

Whistleblowing merupakan pengungkapan informasi secara sukarela oleh anggota atau mantan anggota suatu organisasi mengenai tindakan ilegal atau tidak bermoral dalam organisasi sebagai protes protes moral kepada orang lain untuk kepentingan publik (Chiu, 2003). Near & Miceli (1985) juga mengatakan bahwa *whistleblowing* merupakan pelaporan kecurangan oleh anggota organisasi (dulu atau sekarang) mengenai tidak bermoral atau praktik ilegal diluar kendali mereka kepada pihak lain atau organisasi yang mungkin mampu mengambil tindakan.

Whistleblowing system telah diatur dalam Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan barang/Jasa pemerintah No. 15 Tahun 2015 tentang *Whistleblowing System* Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dengan diluncurkannya *whistleblowing system* ini diharapkan mampu untuk menampung setiap laporan adanya kecurangan, pelanggaran, maupun *complain* terhadap pelayanan yang diberikan oleh layanan pengadaan barang/jasa pemerintahan.

Keberadaan *whistleblowing system* ini diharapkan dapat menjadi salah satu langkah pencegahan terjadinya *fraud* dengan menerima setiap laporan kecurangan yang terjadi pada instansi terkait dengan pembelian atau pengadaan barang/jasa pemerintahan, namun sejauh ini masih banyak kasus korupsi yang

terjadi dalam pengadaan barang/jasa pemerintahan. Hal tersebut disebabkan karena pengadaan barang/jasa adalah salah satu isu dan topik penting dalam pengelolaan keuangan di pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Kegiatan pengadaan barang/jasa selalu tercantum dalam APBN/APBD setiap tahunnya menyebabkan sektor ini sangat rentan korupsi. Hal inilah yang menjadi motivasi bagi peneliti untuk melakukan penelitian mengenai intensi *whistleblowing* pegawai pengadaan barang/jasa pemerintahan di kantor Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Kota Batam dalam melaporkan kecurangan.

LPSE adalah organisasi dari unit pemerintah yang melaksanakan tugas pengadaan barang dan jasa pemerintah yang bersifat tetap. KPK menyebutkan bahwa Kepulauan Riau berada di peringkat 6 sebagai daerah terkorup di Indonesia (BatamNews.co.id, 2020). Kepulauan Riau juga termasuk dalam zona merah dengan kasus korupsi barang dan jasa paling sering ditangani oleh KPK (tribunbatam.id, 2020). Fakta yang beredar di masyarakat tentang tingginya kasus korupsi yang terjadi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah Kota Batam menunjukkan bahwa belum ada *legal standing* bagi para pelaku korupsi dan kurangnya antusiasme masyarakat untuk melakukan *whistleblowing* atas kecurangan yang mereka ketahui sehingga kasus yang sama kemungkinan akan tetap terulang kembali. Hal tersebut mendorong peneliti untuk melakukan penelitian ini kepada pegawai layanan pengadaan barang/jasa Kota Batam untuk mencari tahu faktor yang mempengaruhi intensi pegawai untuk melaporkan suatu pelanggaran di instansi tersebut.

Orang yang melakukan tindakan *whistleblowing* disebut *whistleblower*. Menurut (Semendawai, *et al* 2011) *whistleblower* adalah seseorang yang mengungkapkan atau melaporkan perbuatan yang dianggap ilegal di tempat

kerja atau dimana orang lain bekerja, kepada pihak internal organisasi atau kepada publik melalui media massa atau media pengawasan publik lainnya. *Whistleblower* adalah orang yang melakukan sebuah aksi baik yang dilakukan secara perorangan atau berkelompok untuk melaporkan kecurangan yang terjadi baik dalam organisasi atau instansi bukan cara untuk mengkhianati organisasi tersebut tetapi sebagai bentuk kehati-hatian dan upaya membantu organisasi untuk menghindari jalur yang berbahaya (Near & Miceli, 1995)

Seifert *et al* (2010) menemukan bahwa pelaporan kecurangan yang dideteksi oleh *whistleblower* terbukti cukup efektif dalam mendeteksi kecurangan daripada metode lain seperti *internal audit*, pengendalian *internal*, dan audit eksternal. Namun, memutuskan untuk berperan sebagai seorang *whistleblower* bukanlah hal yang mudah. Menjadi seorang *whistleblower* dengan tujuan mulia untuk mengungkap kecurangan juga membawa risiko yang akan dihadapi di belakangnya, seperti ancaman dan intimidasi dari pihak-pihak yang merasa dirugikan.

Kasus runtuhnya perusahaan Enron di tahun 2001 merupakan salah satu kasus kecurangan terbesar di dunia, jauh sebelum kasus ini terungkap, Sherron Watkins pertama kali melaporkan kecurangan tersebut kepada CEO Kenneth Lay meskipun tidak mendapat respon yang baik. Kasus serupa juga terjadi pada perusahaan telekomunikasi Inggris British Telecom pada tahun 2017 yang menaikkan jumlah penghasilan dengan melakukan pembaruan atau perpanjangan kontrak palsu, *invoice* palsu, serta transaksi palsu dengan vendor sejak tahun 2013, yang berhasil dideteksi oleh *whistleblower* (Integrity-Indonesia.com, 2018).

Beberapa contoh kasus terkait peran *whistleblower* di Indonesia antara lain Yulianis, yang telah menjadi whistleblower selama tiga tahun sejak insiden kasus korupsi wisma atlet tahun 2011 (CNN Indonesia, 2017). Kasus serupa lainnya yaitu ditangkapnya Mulyana W Kusumah, anggota komisi pemilihan umum yang diketahui menyuap anggota BPK untuk mengeluarkan atau merekayasa hasil audit KPU. Kasus ini menjadi menarik ketika *whistleblower* mengungkapkan kebenaran akan tindak pidana korupsi tersebut (Majalah Info Singkat-Puslit DPR RI, 2012). Ini adalah bukti pentingnya peran *whistleblower* dalam mengungkapkan kebenaran, (Semendawai *et al*, 2011) menemukan bahwa *Whistleblower* adalah mereka yang mengungkapkan dan melaporkan kecurangan atau pelanggaran yang terjadi di tempat kerja mereka sendiri atau tempat kerja orang lain kepada pihak internal organisasi yang memiliki kewenangan atau kepada lembaga pengaduan publik atau kepada media massa.

Tidak banyak orang yang bersedia menanggung risiko ketidakpastian yang tinggi terhadap diri mereka sendiri, karir mereka, dan keluarga mereka serta perlindungan hukum atas perilaku mereka tersebut. Menurut Rothschild & Miethe (1999) *whistleblower* memiliki pengaruh yang besar, *whistleblower* berperan penting dalam mengungkapkan kebenaran yang bermanfaat bagi organisasi namun tetap menghadapi banyak risiko, termasuk dianggap rekan kerja sebagai pengkhianat, pembalasan organisasi hingga pembalasan sistematis untuk kerusakan psikologis. Ancaman tersebut menjadi kendala bagi seseorang untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.

Penelitian mengenai *whistleblowing* sebelumnya telah banyak dilakukan pada bidang budaya, psikologi, perilaku organisasi, faktor demografi, jenis kelamin responden, dan etika (Ahmad, 2011). (Ahmad *et al.*, 2014) meneliti

tentang *whistleblowing behavior* dan menyebutkan bahwa faktor organisasional bisa menjadi faktor yang dapat menjelaskan perilaku pelaporan seseorang. Victor & Cullen (1988) mengembangkan teori kerja iklim (*ethical climate work theory*) dengan merefleksikan tiga jenis etika yang ada dalam lingkungan organisasi yaitu, *ethical climate-egoism* (egoisme), aspek organisasi yang memiliki karakter egois, karyawan akan mempertimbangkan keuntungan pribadi mereka sendiri dalam mengambil keputusan saat mengalami dilema etis. *Ethical climate-benevolence* (kebajikan), mendukung kepentingan bersama atau karyawan mempertimbangkan keadaan orang lain saat membuat keputusan etis untuk menyelesaikan masalah yang ada. *Ethical climate-principle* (prinsip) anggota organisasi akan mempertimbangkan aturan, standar, dan hukum yang berlaku dalam pengambilan keputusan etis.

Beberapa penelitian terdahulu terkait variabel yang akan diteliti antara lain: (Ahmad *et al*, 2014), dan Setyawati *et al* (2015), Kinanti (2019) menyatakan bahwa *ethical climate-principle* berpengaruh terhadap intensi *whistleblowing*. Penelitian yang dilakukan Lestari & Yaya (2017) yang menemukan bahwa ketiga dimensi *ethical climate* baik itu *egoism*, *benevolence*, dan *principle* tidak menunjukkan adanya pengaruh terhadap intensi melakukan tindakan *whistleblowing*. Sedangkan Raharjo (2015) menemukan bahwa *ethical climate-egoism* yang dimoderasi tingkat pendidikan individu tidak berpengaruh untuk mengetahui niat individu melakukan *whistleblowing*.

Reward merupakan apresiasi atau penghargaan yang diberikan kepada mereka yang sejalan dengan nilai-nilai yang ada dalam organisasi (Hariyani *et al*, 2019). Pemberian *reward* yang kepada karyawan oleh suatu organisasi dianggap sebagai sebuah penghargaan atas kontribusi mereka terhadap organisasi.

Callahan & Dworkin (1992) menyatakan bahwa memberikan imbalan adalah tindakan penting untuk mendorong seseorang untuk melakukan *whistleblowing*. *Reward* yang diberikan dapat berupa imbalan moneter atau non-moneter, namun dianggap sebagai salah satu motivasi pribadi untuk meningkatkan keberanian dalam mengungkapkan kecurangan maupun pelanggaran.

Penelitian sebelumnya terkait pemberian *reward* pernah dilakukan oleh beberapa peneliti antara lain: Callahan & Dworkin (1992) menyatakan bahwa imbalan dengan *material reward* berupa kas dapat memotivasi *whistleblower* untuk meniup peluitnya, imbalan dianggap bisa bekerja secara efektif untuk mendorong perilaku seseorang untuk melakukan *whistleblowing*. Hasil yang sama diperoleh oleh beberapa peneliti antara lain: Hariyani *et al* (2019) menunjukkan bahwa adanya pemberian *reward* yang diberikan kepada pegawai berdampak positif terhadap intensi melakukan *whistleblowing*. Penelitian lain yang dilakukan oleh Brink *et al* (2013), Andon *et al* (2016), Dyah & Setiawan (2017), Setiawan (2018), Khanifah *et al* (2019) masing-masing menyebutkan bahwa keberadaan *reward* dapat mempengaruhi atau memprediksi intensi seseorang untuk mengambil tindakan *whistleblowing*. Sedangkan hasil penelitian yang ditemukan Wahyuningsih (2016) dan Marantika *et al* (2017) menemukan bahwa pemberian *reward* tidak mempengaruhi intensi seseorang untuk melakukan tindakan *whistleblowing*. Widuri *et al* (2019) menemukan hasil yang sama, bahwa *financial reward* tidak mempengaruhi niat seseorang untuk melaporkan kecurangan. Pegawai tidak menganggap *reward* sebagai alasan untuk melaporkan kecurangan, tetapi kepentingan dan keselamatan instansi adalah faktor terpenting dalam mengungkap kecurangan.

Pandangan yang berbeda tentang *whistleblower* meningkatkan keraguan bagi setiap *whistleblower* dalam mengambil keputusan untuk meniup peluit. Mengingat bahwa peran *whistleblower* adalah untuk mengungkap kebenaran kasus yang harus dilindungi dari segala kemungkinan kriminalisasi yang dilakukan pelaku kejahatan, maka perlindungan hukum bagi seorang *whistleblower* menjadi sangat penting (Abdullah & Hasma, 2017). Perlindungan hukum bagi *whistleblower* telah diatur dalam UU No. 13 tahun 2006 tentang perlindungan saksi dan korban. Namun, melihat berbagai kasus yang dihadapi oleh *whistleblower* setelah mengungkap fakta menunjukkan bahwa tampaknya jaminan perlindungan hukum dalam Undang-Undang No. 13 tahun 2006 tentang perlindungan saksi dan korban belum sepenuhnya dapat dimiliki oleh *whistleblower*. Hal tersebut menjadi alasan peneliti menganggap bahwa perlindungan hukum bagi *whistleblower* sebagai salah satu variabel penting dalam penelitian ini untuk menguji seberapa penting perlindungan hukum terhadap intensi seseorang untuk melakukan *whistleblowing*.

Riset terdahulu mengenai perlindungan hukum bagi *whistleblower* pernah dilakukan oleh: Banisar (2011) menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi *whistleblower* berpengaruh positif terhadap niat untuk melakukan *whistleblowing*, Abdullah & Hasma (2017) menemukan bahwa interaksi antara perlindungan hukum dengan tingkat keseriusan pelanggaran memiliki pengaruh terhadap intensi seseorang untuk mengambil tindakan *whistleblowing*. Senada dengan hasil penelitian yang diungkapkan oleh Kuswanto (2016), Noho (2016), Rahardjo (2017), Effendi & Nuraini (2019) mengungkapkan bahwa perlindungan *whistleblower* memiliki pengaruh terhadap niat seseorang untuk mengungkap fakta.

Penelitian mengenai *whistleblowing* saat ini semakin berkembang pesat di Indonesia yang dapat membuktikan bahwa perkembangan *whistleblowing system* sebagai sarana pencegahan dan penanggulangan *fraud* berjalan cukup efektif namun juga harus disertai dengan implementasi dan pelaksanaan yang tertib dan jujur. Menurut Kreshastuti (2014) bahwa penelitian *whistleblowing* pada sektor privat/swasta adalah penelitian paling sering dilakukan saat ini dibandingkan dengan penelitian yang dilakukan di sektor publik atau pemerintahan. Penelitian mengenai *whistleblowing* di sektor publik sangat menarik untuk dilakukan mengingat jumlah tersangka pelaku korupsi paling banyak dilakukan oleh aparat sipil negara (detik.com, 2019).

Berdasarkan fenomena-fenomena, penelitian terdahulu, dan penjelasan latar belakang tersebut penelitian ini penting untuk dilakukan mengingat penelitian terkait variabel *ethical climate theory* dan hubungannya dengan intensi *whistleblowing* masih sangat jarang dilakukan di Indonesia sehingga menjadi *gap* dalam penelitian ini. *Gap* (kesenjangan) penelitian kedua yakni ketidakkonsistenan hasil dari penelitian sebelumnya terhadap semua variabel *ethical climate work theory* dan hubungannya dengan intensi melakukan tindakan *whistleblowing*. Perlindungan hukum bagi *whistleblower* menambah *gap* penelitian yang ketiga mengingat beberapa pengungkap fakta dilaporkan kembali setelah melakukan *whistleblowing* memotivasi peneliti untuk meneliti apakah perlindungan hukum memengaruhi intensi seseorang untuk melaksanakan *whistleblowing*.

1.2 Rumusan Masalah

Dari hasil penjelasan latar belakang tersebut diatas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah *Ethical Climate-Egoism* berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing* ?
2. Apakah *Ethical Climate-Benevolence* berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing* ?
3. Apakah *Ethical Climate-Principle* berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing* ?
4. Apakah Pemberian *Reward* berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing* ?
5. Apakah Perlindungan Hukum Whistleblower berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing* ?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan dengan pokok permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh *Ethical Climate-Egoism* terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing*.
2. Untuk mengetahui pengaruh *Ethical Climate-Benevolence* terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing*.
3. Untuk mengetahui pengaruh *Ethical Climate-principle* terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing*.
4. Untuk mengetahui pengaruh Pemberian *Reward* terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing*.

5. Untuk mengetahui pengaruh Perlindungan Hukum terhadap intensi untuk melakukan *whistleblowing*.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak – pihak yang membaca. Manfaat penelitian ini yakni:

1. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan bisa memberi saran dan kontribusi sebagai variasi kajian dalam penelitian tentang faktor-faktor yang bisa memprediksi niat seseorang untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.

2. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan mampu memberi referensi dan acuan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan *whistleblowing* pada pengadaan barang/jasa pemerintah dan lembaga sejenis lainnya dalam upaya pemberantasan korupsi.