

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

“Jauh Panggang dari Api” ungkapan bernada sumbang yang sangat *klop* untuk melukiskan perwujudan *good government governance* di Indonesia yang pada kenyataannya masih jauh dari harapan. Hal ini menuntut Indonesia untuk terus memperbaiki tata kelola pemerintahannya. Kenapa dikatakan masih jauh dari harapan karena sampai detik ini, pemberitaan terkait kasus korupsi di Indonesia bisa dikatakan tidak pernah surut. Pemberitaan tersebut menjadi “tamparan keras” bagi Indonesia mengingat Presiden beserta jajarannya tengah gencar mempromosikan Indonesia sebagai salah satu destinasi investasi dan berupaya memperbaiki iklim investasi di Indonesia.

Data tingkat korupsi yang *dilaunching Transparency International* menyebutkan bahwa skor *Corruption Perception Index* (CPI) Indonesia tahun 2016 meningkat 1 poin dari tahun sebelumnya menjadi 37 dan menempati urutan 90 dari 176 negara. Di kawasan Asia Tenggara, kenaikan tipis skor CPI Indonesia hanya mampu menyalip Thailand yang selalu berada di atas Indonesia sejak 5 tahun terakhir. Kenaikan skor CPI ini belum mampu mengungguli Malaysia, Brunei dan Singapura. Indonesia hanya sedikit lebih baik di atas Thailand, Filipina, Vietnam, Myanmar dan Kamboja menurut *Transparency International* (2016).

Menurut Andreae (1951), kata “korupsi” berasal dari bahasa latin yaitu *“corruptio atau corruptus”*. Namun kata *“corruptio”* itu berasal pula dari kata asal *“corrumpere”*, yaitu suatu kata dalam bahasa latin yang lebih tua. Alatas (1990) menerangkan korupsi merupakan penyalahgunaan amanah. Definisi lain dari

korupsi adalah kejahatan, ketidakjujuran, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian menurut *The Lexicon Webster Dictionary* (1978). Dari berbagai pengertian korupsi dalam sejumlah kajian akademis dan organisasi internasional, Leiken (1996) merumuskan korupsi adalah penggunaan kekuasaan publik (*public power*) untuk mendapatkan keuntungan (material) pribadi atau kemanfaatan politik.

Caiden (1988) dalam bukunya "*Toward a General Theory of Official Corruption*" menyebutkan salah satu bentuk korupsi yang umum terjadi di kantor adalah penggelapan, penipuan dan pencurian. Lain halnya dengan *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) yang membahas kecurangan terkait pekerjaan seseorang (*occupational fraud*) dalam *fraud tree* terdiri dari : korupsi (*corruption*), penyalahgunaan aset (*asset missappropriation*) dan salah saji laporan keuangan (*fraudulent statements*).

Penelitian dan temuan oleh *Indonesian Corruption Watch* (2016) mengungkap bahwa aktor yang kerap ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus korupsi di Indonesia, antara lain Aparatur Sipil Negara (ASN), swasta, masyarakat, kepala desa dan ketua/anggota DPR. Sekitar 47 persen aktor korupsi adalah ASN, dimana sebagian besar terlibat dalam manipulasi tender dan penyuapan. Untuk mencegah hal tersebut, dibutuhkan keseriusan dan konsistensi pemerintah melakukan pengendalian, pengawasan dan pencegahan korupsi di berbagai bidang. Selain itu peran aktif dan kepedulian masyarakat untuk melakukan *whistleblowing* dipandang cukup efektif mencegah dan mengungkap korupsi.

Near dan Miceli (1996) menjelaskan bahwa *whistleblowing* memungkinkan pencegahan dan identifikasi korupsi dengan cepat, sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan menghindari citra negatif organisasi. *Whistleblowing* merupakan

aktifitas mengungkap sebuah informasi yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu organisasi kepada pihak-pihak tertentu akibat adanya pelanggaran atau kecurangan. *Whistleblowing* tidak akan terjadi tanpa peran seorang *whistleblower*. Menurut Susmanschi (2012), *whistleblower* adalah seseorang yang memberitahukan kepada pihak-pihak tertentu tentang dugaan ketidakjujuran, kegiatan ilegal atau kesalahan yang terjadi pada suatu organisasi.

Bukanlah suatu perkara mudah menjadi seorang *whistleblower* karena dihadapkan pada dilema etis untuk memutuskan “meniup peluit” atau membiarkan “aroma menyengat” yang diketahuinya. Tidak sedikit pula yang harus menerima *retaliation* dari sejawatnya. *Whistleblower* dipandang oleh sebagian anggota organisasi sebagai pengkhianat, sebagian lainnya berpendapat *whistleblower* sebagai pejuang norma - norma kebenaran, bukan sekedar loyalitas tanpa batas kepada organisasi. Pandangan tersebut tak pelak dapat mendistorsi minat seseorang untuk melakukan tindakan *whistleblowing*. Dibutuhkan sistem *whistleblowing* yang efektif, transparan, dan bertanggungjawab untuk mendorong dan meningkatkan partisipasi dalam melaporkan dugaan kecurangan pada suatu organisasi. Meskipun demikian, sampai saat ini belum banyak terlihat bagaimana peran sistem pelaporan dan perlindungan bagi *whistleblower* dapat mendorong munculnya *whistleblower*.

Mengingat sistem *whistleblowing* cukup efektif untuk mendeteksi kecurangan, saat ini hampir sebagian besar instansi pemerintah menerapkannya dengan berbagai pendekatan. Salah satu instansi pemerintah yang menjadi pionir dalam penerapan *whistleblowing* adalah Kementerian Keuangan. Untuk mendukung upaya tersebut, Kementerian Keuangan *melaunching* aplikasi *online* yang diberi nama WiSe (*whistleblowing system*) Kemenkeu. WiSe adalah aplikasi

yang disediakan bagi siapapun yang memiliki informasi dan ingin melaporkan suatu perbuatan berindikasi pelanggaran yang terjadi di lingkungan Kementerian Keuangan. Payung hukum yang membidani lahirnya WiSe adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.09/2010 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Tindak Lanjut Pelaporan Di Kementerian Keuangan.

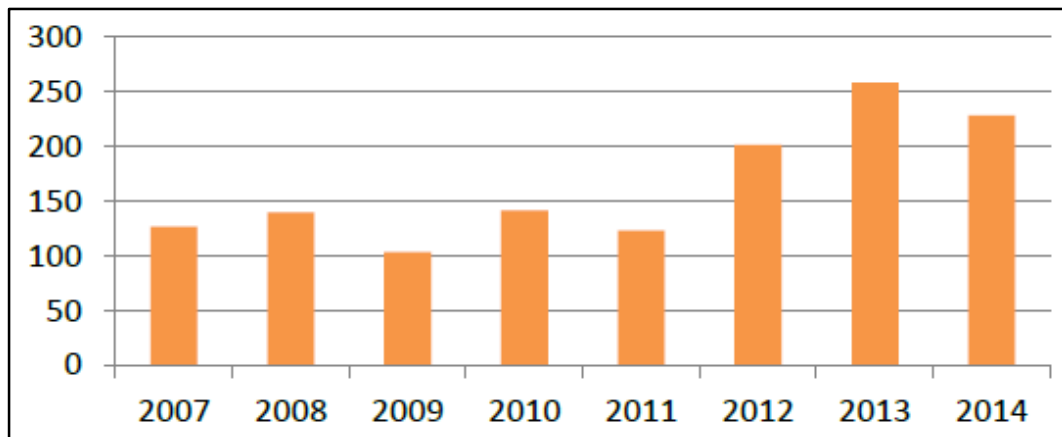
Salah satu tujuan WiSe Kementerian Keuangan adalah untuk membangun kembali kepercayaan publik terhadap institusi terutama setelah terungkapnya berbagai kasus korupsi di bidang perpajakan yang mencederai kepercayaan masyarakat dalam membayar pajak. Selain itu Menteri Keuangan mengajak seluruh pegawai untuk mengubah budaya permisif menjadi budaya korektif yang berarti tidak akan pernah mentolerir adanya pelanggaran. Hal tersebut seharusnya dapat menumbuhkan niat para pegawai untuk melakukan *whistleblowing* jika menjumpai kecurangan di lingkungan kerjanya.

Kementerian Keuangan telah menerapkan *whistleblowing system* secara resmi sejak tahun 2011 sebagai upaya pencegahan terhadap indikasi *fraud* / pelanggaran. Landasan hukum sebagai perlindungan untuk *whistleblower* sudah diupayakan melalui peraturan dan ketentuan yang ada. Upaya melindungi *whistleblower* dari berbagai *retaliation* terlihat dari sistem pelaporan yang dimiliki. Sistem saluran *whistleblowing* (WiSe) Kementerian Keuangan dirancang untuk menjaga kerahasiaan identitas dari pelapor. Hal ini juga dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan kenyamanan pelapor.

Menurut pemaparan Menteri Keuangan dalam Konferensi Nasional Pemberantasan Korupsi (KNKP) tahun 2015, *whistleblowing system* di Kementerian Keuangan terbukti mampu meningkatkan intensi untuk melaporkan pelanggaran. Hal ini dapat dilihat dari kenaikan jumlah pelaporan setelah

diterbitkannya peraturan dan aplikasi WiSe. Grafik berikut ini menggambarkan peningkatan pengaduan di Kementerian Keuangan :

Gambar 1.1
Grafik Jumlah Pengaduan di Kementerian Keuangan



Sumber : Konferensi Nasional Pemberantasan Korupsi (KNKP) tahun 2015

Dari grafik di atas dapat dilihat selama tahun 2011, pengaduan yang diterima Kementerian Keuangan sebanyak 123 pengaduan dan mengalami peningkatan menjadi 201 pengaduan pada tahun 2012. Jumlah pengaduan tertinggi adalah sebesar 258 pengaduan pada tahun 2013, sedangkan pada tahun 2014 tercatat sebesar 228 pengaduan. Jumlah pengaduan tersebut masih lebih sedikit jika dibandingkan dengan jumlah temuan dari unit pengawas eksternal. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan tim gabungan dari beberapa unit pengawas eksternal. Misalnya, selama tahun 2014 unit pengawas eksternal melaporkan temuan sebesar 513 temuan, sedangkan jumlah pengaduan yang diterima adalah sebesar 220 pengaduan. Hal ini mengisyaratkan bahwa keberadaan WiSe di Kementerian Keuangan belum efektif.

Belum efektifnya *whistleblowing system* di Kementerian Keuangan, menggelitik peneliti untuk menggali lebih dalam faktor – faktor yang mempengaruhi minat pegawai Kementerian Keuangan dalam melakukan tindakan *whistleblowing*.

Menurut pengalaman dan pengamatan peneliti, salah satu faktor yang cenderung mendistorsi minat melakukan *whistleblowing* adalah perlindungan terhadap *whistleblower*. Namun, apakah benar faktor tersebut menjadi penghambat dalam *whistleblowing* mengingat Kementerian Keuangan sudah melakukan berbagai langkah antisipatif untuk melindungi seorang *whistleblower*. Hal ini menarik untuk diteliti lebih lanjut bagaimana keterkaitan perlindungan (*protection whistleblower*) terhadap minat melakukan *whistleblowing*. Penelitian ini sekaligus mengonfirmasi pengaruh sikap (*attitude*), kontrol perilaku (*perceived behavioral control*), tanggung jawab personal (*personal responsibility for reporting*) dan “biaya pribadi” (*personal cost of reporting*) terhadap minat/niat melakukan *whistleblowing* pada pegawai Kementerian Keuangan.

Penelitian terdahulu terkait variabel yang akan diteliti antara lain : Flannery dan May (2000) menemukan bahwa *attitude* secara konsisten berpengaruh terhadap intensi melakukan sesuatu, sedangkan kontrol perilaku (*perceived behavioral control*) tidak berpengaruh terhadap intensi melakukan sesuatu. Sedangkan Gibson dan Frakes (1997) berpendapat bahwa *attitude* tidak berpengaruh terhadap intensi *whistleblowing* pada profesi akuntan. Berbeda dengan penelitian Alleyne (2010) yang menyatakan bahwa *attitude*, *subjektive norms*, *perceived behavioral control*, *personal responsibility* berpengaruh signifikan dan positif terhadap intensi *whistleblowing* sedangkan *personal cost* berpengaruh negatif terhadap intensi *whistleblowing*. Hal ini senada dengan penelitian Park dan Blenkinsop (2009) terhadap petugas Kepolisian Korea dimana variabel *attitude*, *perceived behavioral control* dan *subjektive norms* memiliki efek positif signifikan terhadap intensi *whistleblowing*.

Selanjutnya penelitian oleh Graham (1986), Miceli, *et al.* (1991), Arnold dan Ponemon (1991), Magnus dan Viswesvaran (2005) dan Alleyne (2010) menunjukkan bahwa *personal responsibility* berpengaruh positif signifikan terhadap intensi *whistleblowing* sedangkan variabel *personal cost* menunjukkan hasil negatif signifikan yang artinya semakin rendah *personal cost* maka kemungkinan melakukan *whistleblowing* semakin besar. Berbanding terbalik dengan penelitian Winardi (2013) serta Bagustianto dan Nurkholis (2014) yang melakukan penelitian terhadap PNS di Indonesia dengan hasil *personal cost* tidak mempengaruhi niat melakukan *whistleblowing*.

Penelitian lainnya oleh Hassink, *et al.* (2007), Banisar (2011), Vandenabeele dan Kjeldsen (2011), Gökçe (2013), Cho dan Song (2015) dan Kuswanto (2016) menyatakan bahwa *protection whistleblower* berpengaruh positif signifikan terhadap intensi *whistleblowing*. Berbeda dengan penelitian Brennan dan Kelly (2007) terhadap auditor di Irlandia yang menemukan bahwa *protection whistleblower* tidak berpengaruh terhadap intensi *whistleblowing* dalam arti baik ada maupun tidak ada perlindungan, mereka akan tetap melakukan *whistleblowing*.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini penting dan menarik dilakukan karena penelitian terdahulu terkait variabel-variabel di atas dalam hubungannya dengan intensi *whistleblowing* menunjukkan hasil yang tidak konsisten sehingga menjadi *gap* (kesenjangan) penelitian yang pertama. Keberadaan variabel *protection whistleblower*, berdasarkan literatur banyak dikembangkan secara kualitatif sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif sehingga menjadi *gap* penelitian yang kedua. Populasi dan sampel penelitian adalah pegawai pada instansi vertikal Kementerian Keuangan antara lain : KPP Pratama

Bangkalan, KP2KP Sampang, KPKNL Pamekasan, KPPN Pamekasan, KPP Pratama Pamekasan, KPPBC Kalianget serta KP2KP Sumenep dimana sepanjang penelusuran literatur belum ditemukan penelitian sejenis sehingga menjadi *gap* ketiga dalam penelitian ini. Pemilihan lokasi penelitian pada satu pulau dalam hal ini Pulau Madura juga unik dan menarik karena mayoritas penelitian sejenis mengambil lokasi pada satu instansi sehingga menjadi *gap* penelitian yang keempat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah *attitude* berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions* pegawai?
2. Apakah *perceived behavioral control* berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions* pegawai?
3. Apakah *personal responsibility* berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions* pegawai?
4. Apakah *personal cost* berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions* pegawai?
5. Apakah *protection whistleblower* berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions* pegawai?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaruh *attitude* terhadap *whistleblowing intentions* pegawai.
2. Mengetahui pengaruh *perceived behavioral control* terhadap *whistleblowing intentions* pegawai.

3. Mengetahui pengaruh *personal responsibility* terhadap *whistleblowing intentions* pegawai.
4. Mengetahui pengaruh *personal cost* terhadap *whistleblowing intentions* pegawai.
5. Mengetahui pengaruh *protection whistleblower* terhadap *whistleblowing intentions* pegawai.

1.4 Manfaat Penelitian

Peneliti berharap penelitian ini memberikan manfaat kepada para pihak yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dan menambah referensi akademis tentang faktor – faktor yang dapat menumbuhkan *whistleblowing intentions* untuk mencegah dan mereduksi *fraud*.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, saran serta rekomendasi bagi instansi Kementerian Keuangan pada khususnya dan organisasi sektor publik pada umumnya terkait faktor – faktor yang mempengaruhi *whistleblowing intentions* dalam upaya mencegah *fraud* sehingga *good government governance* dapat terwujud sesuai harapan.