

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Data tingkat korupsi yang di *launching Transparency International* menyebutkan bahwa skor *Corruption Perception Index* (CPI) Indonesia tahun 2023 meningkat 1 poin dari tahun sebelumnya yang menempati urutan 115 dari 180 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* (2023).

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 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* (2023) mengungkapkan bahwa aktor yang kerap di tetapkan sebagai tersangka dalam kasus korupsi di Indonesia, antara lain Aparatur Sipil Negara (ASN), swasta, masyarakat, kepala desa dan ketua/anggota DPR. Sekitar 38 persen aktor korupsi

adalah ASN, dimana sebagian besar terlibat dalam manipulasi tender dan penyuapan. Melihat kasus Korupsi E-KTP yang dilakukan oleh Setya Novanto mantan ketua DPR terlibat dalam skandal korupsi proyek E-KTP yang merugikan negara hingga triliunan rupiah. Untuk mencegah hal tersebut, dibutuhkan keseriusan dan konsistensi pemerintah melakukan pengendalian, pengawasan dan pencegahan korupsi di berbagai bidang. Selain 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 (Maulana Saud, 2016). *Whistleblowing* tidak akan terjadi tanpa peran seorang pelapor (*Whistleblower*). Menurut Bouville (2008) menjelaskan *whistleblowing* sebagai tindakan dari seorang pegawai (atau mantan pegawai), untuk mengungkapkan apa yang dipercaya sebagai perilaku ilegal atau tidak etis kepada manajemen yang lebih tinggi/ manajemen puncak (*internal whistleblowing*) atau kepada otoritas/ pihak berwenang diluar organisasi maupun kepada pihak (*external whistleblowing*).

Menjadi *whistleblower* bukanlah hal mudah karena harus menghadapi dilema etis. Apakah mengungkapkan pelanggaran yang diketahui atau membiarkan berlalu. Tidak sedikit juga yang harus menghadapi pembalasan dari rekan kerjanya (Furqorina, 2016). Di dalam organisasi, pandangan terhadap *whistleblower* beragam-ragam, sebagian menganggapnya sebagai pengkhianat.

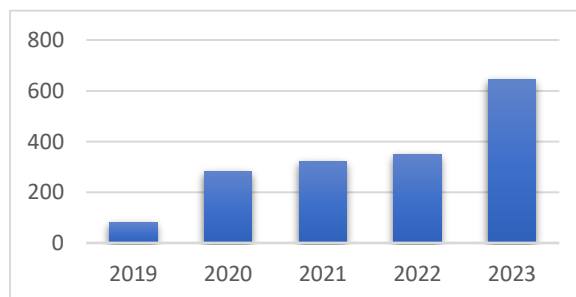
Sementara itu ada juga yang meranggapan sebagai penjaga kebenaran yang setia terhadap prinsip, bukan sekedar loyalitas buta terhadap organisasi Raleigh (2023). Pandangan tersebut dapat memengaruhi seseorang untuk enggan melakukan *whistleblowing*. Oleh karena itu, dibutuhkan system *whistleblowing* yang efektif, transparan, dan bertanggungjawab agar partisipasinya dalam pelaporan dugaan kecurangan meningkat. Namun, hingga saat ini peran sistem pelaporan dan perlindungan bagi *whistleblower* dalam mendorong kemunculan *whistleblower* masih belum terlihat secara signifikan.

Mengingat sistem *whistleblowing* cukup efektif untuk mendeteksi kecurangan, saat ini hampir sebagian besar instansi pemerintah menerapkannya dengan berbagai pendekatan. Salah satu instansi pemerintah yang paling pionir dalam penerapan *whistleblowing* adalah Badan Kepegawaian Negara. Untuk mendukung upaya tersebut, Badan Kepegawaian Negara meluncurkan surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 155 Tahun 2022 tentang Pedoman Tata Cara Pengelolaan dan Tindaklanjut Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*) di Lingkungan Badan Kepegawaian Negara. Serta dengan terbitnya keputusan tersebut membuat semua Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota untuk menerbitkan surat keputusan untuk mempermudah tindaklanjut pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing*).

Salah satu tujuan keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 155 Tahun 2022, dimaksudkan sebagai pedoman agar Pengelolaan dan Tindaklanjuti Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*), dapat dilaksanakan secara dan mendorong peran serta pejabat/ pegawai di lingkungan Badan Kepegawaian Negara dan masyarakat dalam upaya pencegahan penyimpangan dan/atau penyalahgunaan kewenangan serta adanya kebijakan pimpinan Badan

Kepegawaian Negara agar terciptanya sistem pengawasan silang di kalangan pegawai Badan Kepegawaian Negara. Serta tindak lanjut pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing*) dapat terlaksana secara transparan, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut hasil Konferensi Nasional Pemberantasan Korupsi (KNKP) tahun 2023, *Whistleblowing system* di Lingkungan Pemerintah Provinsi/kabupaten/Kota terbukti mampu meningkat intensi untuk melaporkan pelanggaran. Hala ini dapat dilihat dari kenaikan jumlah pelaporan setelah diterbitkannya peraturan dalam pelaporan *whistleblowing*. Grafik berikut ini menggambarkan peningkatan pengaduan di Lingkungan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota :



Sumber : Laporan Tahunan KPK 2019-2023

Gambar 1.1

Grafik Jumlah Pengaduan dari Lingkungan Pemerintahan Prov/Kab/Kota

Dari grafik di atas dapat dilihat selama tahun 2022, pengaduan yang diterima Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dari pelapor pengaduan di Lingkungan Pemerintah/Kabupaten/Kota sebanyak 347 pengaduan dan mengalami peningkatan menjadi 646 pengaduan pada tahun 2023. Sedangkan pada tahun 2021 tercatat sebesar 320 pengaduan. Maka dengan data di atas dapat diartikan dengan dibentuknya sistem *whistleblowing* mampu memberantas terjadinya kecurangan di Lingkungan pemerintahan Provinsi/Kabupaten/Kota.

Faktor lain yang membuat sistem *whistleblowing* yaitu niat pegawai pemerintahan Provinsi/Kabupaten/Kota dalam melakukan tindakan *whistleblowing*. Menurut penelitian terdahulu, salah satu faktor yang cenderung mendistorsi minat melakukan *whistleblowing* adalah perlindungan terhadap *whistleblower*. Namun, apakah benar faktor tersebut menjadi penghambat dalam *whistleblowing* mengingat pemerintahan Provinsi/Kabupaten/Kota sudah melakukan berbagai langkah antisipasi 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*) dan kelengkapan bukti (*completeness of wrongdoing*) sebagai variabel moderasi terhadap minat/niat melakukan *whistleblowing* pada pegawai Pemerintah Kabupaten Bangkalan.

Penelitian terdahulu terkait variabel yang akan diteliti antara lain Tripermata, et al. (2021) menemukan bahwa *attitude* secara signifikan berpengaruh positif terhadap niat melakukan *whistleblowing*. Sedangkan Iskanda dan Saragih (2018) menemukan bahwa sikap ke arah perilaku (*attitude toward behavior*) para CPNS tidak berpengaruh signifikan terhadap niat mereka untuk melakukan pengungkapan kecurangan (*whistleblowing*). Variabel lain yaitu norma subjektif dan persepsi kemampuan mengontrol perilaku para CPNS, berpengaruh signifikan terhadap niat mereka untuk melakukan *whistleblowing*. Berbeda dengan penelitian Tarjo, et al. (2019) yang menunjukkan bahwa sikap dan norma subyektif sebagai variabel TPB berpengaruh signifikan terhadap intensi *whistleblowing*, kontrol perilaku yang dirasakan tidak mempengaruhi niat *whistleblowing*. Hal ini

senada dengan penelitian Park dan Blenkinsopp (2009) terhadap petugas Kepolisian Korea dimana variabel *attitude*, *perceived behavioral control* dan *subjective norms* memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap intensi *whistleblowing*.

Attitude (sikap) mempelajari semua kecenderungan, tindakan, baik yang disukai maupun yang tidak disukai, sikap ini dikategorikan menjadi efektif, kognitif dan konatif. Efektif terdiri dari perasaan, emosi, dan evaluasi. Kognitif meliputi keyakinan dan pendapat, sedangkan konatif meliputi niat, kemauan atau kecenderungan berperilaku Beesley dan Hawkins (2022). Perilaku sikap berkaitan dengan penilaian yang dibuat individu untuk melakukan suatu perilaku yang bermanfaat atau sebaliknya. Sikap terhadap perilaku merupakan evaluasi menyeluruh terhadap seseorang dalam bertindak suatu perilaku dan ditentukan oleh keyakinan yang kuat tentang perilaku (Marota et al., 2024). Penelitian yang dilakukan oleh (Marota et al., 2024; Ningsih et al., 2024; Tarjo et al., 2019; Tripermata et al., 2021) menemukan bahwa *attitude* secara signifikan berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions*.

Menurut Brief & Motowidlo, (1986), *perceived behavioral control* atau perilaku yang dilakukan oleh orang dalam suatu organisasi mengenai orang, organisasi, atau kelompok untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Ada beberapa perbedaan mendasar antara perilaku prososial. Pertama, perilaku prososial memiliki beberapa manfaat yang dapat membantu mencapai tujuan organisasi, sedangkan perilaku lainnya tidak. Kedua, beberapa perilaku prososial diasosiasikan dengan pelaksanaan tugas atau pekerjaan (*job description*), sedangkan perilaku lainnya tidak. Ketiga, dalam perilaku prososial terdapat

berbagai target yang dapat mencakup individu dan organisasi. Perilaku sosial mengacu pada semua tindakan positif yang dilakukan oleh individu untuk memberi manfaat dan memberikan keuntungan bagi orang lain. Tindakan individu tersebut murni dari dalam diri, tanpa mengharapkan imbalan atau keuntungan dari dirinya sendiri (Ningsih et al., 2024). Penelitian yang dilakukan oleh (Ningsih et al., 2024; Tarjo et al., 2019; Tripermata et al., 2021) menemukan bahwa *perceived behavioral control* secara signifikan berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions*.

Personal responsibility (Tanggung jawab personal) paling umum dipahami sebagai menerima pertanggungjawaban atas tindakannya sendiri, atau kurangnya tindakan dan konsekuensi yang dihasilkan (Aliyah, 2015). *Personal responsibility* merupakan kemampuan untuk mengatur pikiran, perasaan, dan perilaku sendiri, bersama dengan kesediaan untuk bertanggungjawab atas pilihan yang dibuat berdasarkan hasil sosial dan pribadi yang dihasilkan, atau disebut juga sebagai keyakinan bahwa seseorang adalah penguasa kehidupannya untuk menyadari pilihan dan tujuannya serta bersedia menuntut pertanggungjawaban atas perilakunya dan mendapatkan konsekuensinya (Farooq & Vij, 2017). Penelitian yang dilakukan oleh (Budiman et al., 2022; Furqorina, 2016; Marota et al., 2024; Tripermata et al., 2021) menemukan bahwa *Personal responsibility* secara signifikan berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions*.

Penelitian lain oleh Cho & Song (2015), Owusu, et al. (2020) menyatakan bahwa *protection whistleblower* berpengaruh positif signifikan terhadap intensi *whistleblowing*. Latan et. al, (2023) dengan penelitiannya menemukan bahwa *protection whistleblower* berpengaruh positif signifikan terhadap intensi *whistleblowing* dalam sampel di Amerika Serikat, tetapi hasil serupa tidak

ditemukan dalam sampel di Indonesia. Perbedaan tersebut berpotensi disebabkan oleh lemahnya perlindungan *whistleblower* di Indonesia. Berbeda dengan penelitian Brennan dan Kelly (2007) terhadap auditor 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 untuk dilakukan karena penelitian terdahulu terkait variabel-variabel di atas dalam hubungannya dengan *whistleblowing intention* 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 dan perlindungan bagi *whistleblower* di Indonesia belum banyak sehingga menjadi *gap* penelitian yang kedua. Penelitian ini menggunakan kelengkapan bukti (*completeness of wrongdoing*) sebagai variabel moderasi, dimana sepanjang penelusuran literatur belum ditemukan penelitian sejenis yang menggunakan variabel moderasi sejenis sehingga menjadi *gap* ketiga dalam penelitian ini. Meningkatnya korupsi terutama di sektor publik, sudah seharusnya *whistleblowing system* dilakukan oleh pegawai, hal ini tentu mempermudah mengungkap suatu kecurangan. *Whistleblowing* masih dinilai menjadi metode yang paling efektif untuk mengungkap kecurangan. Dengan adanya penggambaran latar belakang diatas maka skripsi ini disusun dengan judul **“Whistleblowing Intentions Pada Aparatur Pemerintah Kabupaten Bangkalan Madura”**

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* pengawai?
2. Apakah *perceived behavioral control* berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions* pengawai?
3. Apakah *personal responsibility* berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions* pengawai?
4. Apakah *protection whistleblower* berpengaruh terhadap *whistleblowing intentions* pengawai?
5. Apakah pengaruh kelengkapan bukti sebagai variabel moderasi dalam hubungan antara *attitude* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai?
6. Apakah pengaruh kelengkapan bukti sebagai variabel moderasi dalam hubungan antara *perceived behavioral control* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai?
7. Apakah pengaruh kelengkapan bukti sebagai variabel moderasi dalam hubungan antara *personal responsibility* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai?
8. Apakah pengaruh kelengkapan bukti sebagai variabel moderasi dalam hubungan antara *protection whistleblower* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai?

1.3. Tujuan Penelitian

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

1. Mengetahui pengaruh *attitude* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai.
 2. Mengetahui pengaruh *perceived behavioral control* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai.
 3. Mengetahui pengaruh *personal responsibility* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai.
 4. Mengetahui pengaruh *protection whistleblower* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai.
-
1. Mengetahui peran kelengkapan bukti sebagai variabel moderasi dalam memperkuat atau memperlemah hubungan antara *attitude* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai
 2. Mengetahui peran kelengkapan bukti sebagai variabel moderasi dalam memperkuat atau memperlemah hubungan antara *perceived behavioral control* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai
 3. Mengetahui peran kelengkapan bukti sebagai variabel moderasi dalam memperkuat atau memperlemah hubungan antara *personal responsibility* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai
 4. Mengetahui peran kelengkapan bukti sebagai variabel moderasi dalam memperkuat atau memperlemah hubungan antara *protection whistleblower* terhadap *whistleblowing intentions* pengawai

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 Pemerintahan Kabupaten Bangkalan 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.