

BAB I

PENDAHULUAN

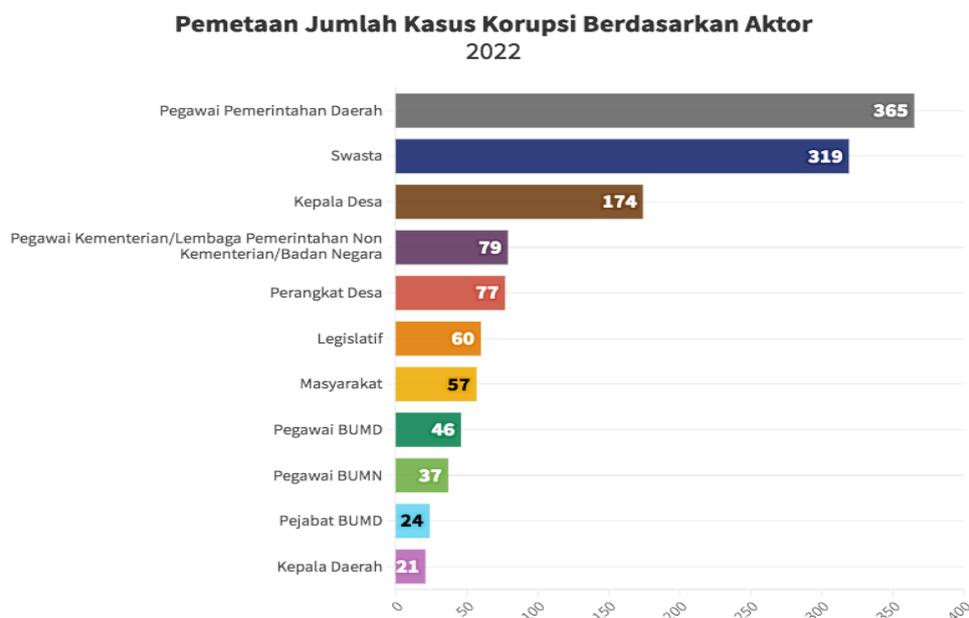
A. Latar Belakang

Pelaporan pelanggaran (*whistleblowing*) bermula dari alasan pribadi dan etika individu yang kemungkinan besar dimotivasi oleh pengambilan keputusan yang etis serta didorong oleh kepekaan individu terhadap isu dan permasalahan etika yang dihadapi. Menjadi *whistleblower* tidak mudah, karena seringkali dihadapkan pada kondisi untuk menentukan antara komitmen yang dimiliki dengan loyalitas pada organisasi (Theotama & Syahputra, 2023). Mengungkapkan atau melaporkan kecurangan yang terjadi di dalam sebuah organisasi atau instansi juga memerlukan niat kuat.

Kecurangan (*fraud*) adalah suatu tindakan ilegal yang dilakukan dengan sengaja atau tidak sengaja oleh individu maupun kelompok untuk memperoleh keuntungan seperti uang, aset, dan lain sebagainya yang tentunya dapat merugikan orang lain (Indayani et al., 2021). Kecurangan (*fraud*) dapat mengakibatkan kerugian yang besar bagi organisasi ataupun instansi pemerintahan, termasuk kehilangan atau kebocoran uang negara, dan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kecurangan dapat terjadi karena perilaku tidak etis yang dilakukan oleh pegawai atau bahkan pejabat dengan jabatan tinggi di pemerintahan pusat maupun daerah.

Lembaga atau badan pelayanan publik di sektor pemerintahan cukup rawan terjadi dugaan praktik kecurangan (*fraud*) sehingga kecurangan menjadi

kasus yang paling sering dijumpai selama beberapa tahun terakhir. Kecurangan-kecurangan yang dilakukan juga beragam, seperti melakukan suap, pencurian, pemaksaan, intimidasi, penipuan, penyalahgunaan wewenang dan diskriminasi. Bahkan kecurangan terbesar seperti korupsi dan kolusi juga terjadi di sektor publik. Kecurangan-kecurangan tersebut disebabkan oleh masih rendahnya intensi moral pegawai pemerintahan bahwa tindakan kecurangan termasuk korupsi adalah perilaku yang buruk. Selain itu, tidak adanya niat dari pegawai untuk berani mengungkap atau melaporkan kecurangan-kecurangan yang terjadi di lingkungan sektor publik.



Sumber: *Indonesia Corruption Watch (ICW)*

Gambar 1. Jumlah Kasus Korupsi Berdasarkan Aktor Tahun 2022

Berdasarkan data dari pemetaan di atas, pegawai pemerintah daerah menjadi aktor yang paling banyak terjerat kasus korupsi. Bahkan menurut

Indonesia Corruption Watch (ICW) dari 1.396 tersangka di tahun 2022, ada 506 orang atau 36% di antaranya berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan 873 orang berstatus non-ASN. Hal tersebut juga di dukung oleh data dari *Anti Corruption Committee (ACC)* Sulawesi tahun 2022 yang mencatat bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi pelaku yang kerap terlibat dalam kasus tindak pidana korupsi, disusul oleh pihak swasta, kepala desa, pegawai BUMN, perangkat desa, pegawai BUMD, dan terakhir kepala koperasi.

Kasus kecurangan terutama korupsi adalah kasus yang masih sering terjadi dan memberikan dampak berupa kerugian keuangan dan non keuangan yang cukup besar di Kabupaten Maros. Seperti kasus korupsi dan kolusi penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) tahun 2020 yang menyebabkan kerugian negara sebesar Rp1,3 Miliar (<https://www.rri.co.id/sulawesi>). Kasus korupsi dana Kementerian Sosial tahun 2021 yang diperuntukkan bagi pemberdayaan komunitas adat terpencil Desa Cenrana menyebabkan kerugian negara sebanyak ratusan juta (<https://sulselexperience.com>). Dan kasus korupsi proyek irigasi dan bendungan Tompobulu sebesar Rp6,7 Miliar yang terjadi sejak tahun 2018 dan terungkap pada tahun 2021 (<https://news.detik.com>).

Menurut (Yunisdanur, 2020) salah satu cara yang efektif untuk memberantas korupsi dan mencegah segala bentuk kecurangan atau pelanggaran yaitu dengan cara menerapkan *whistleblowing*. *Whistleblowing* adalah pengungkapan suatu tindakan penipuan yang melanggar hukum,

dilakukan oleh anggota organisasi dan memberikan kerugian kepada organisasi. Dengan adanya *whistleblowing* dalam sebuah organisasi, terkhusus instansi pemerintahan maka secara perlahan perilaku yang melanggar hukum atau berbuat kecurangan diharapkan berkurang dan membentuk tata kelola pemerintahan yang baik. Kelebihan *whistleblowing* dalam memberantas korupsi yaitu segala bentuk pelaporan yang diterima akan langsung ditindak lanjuti oleh audit internal atau pimpinan yang berwenang dalam waktu yang relatif singkat, karena pelapor tidak hanya memberikan kesaksian, tetapi juga menyertakan bukti yang hanya perlu dikonfirmasi kebenarannya. Adapun manfaat yang diperoleh jika melaksanakan *whistleblowing* yaitu meningkatkan kepatuhan individu terhadap peraturan yang telah diberlakukan, mengurangi risiko kecurangan atau *fraud*, meningkatkan kepercayaan publik terhadap organisasi atau instansi karena mampu menindak tegas kecurangan yang terungkap, serta mendorong timbulnya kesadaran individu terkait budaya kejujuran dan integritas.

Di Indonesia, pemerintah telah mengatur beberapa dasar hukum untuk pengaduan (*whistleblowing*) diantaranya adalah Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang pengelolaan pengaduan, pemantauan dan evaluasinya. Dasar hukum lainnya adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2018 tentang tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dan pemberian penghargaan dalam pencegahan pemberantasan tindak pidana korupsi. Selain peraturan mengenai pengaduan (*whistleblowing*), Indonesia juga membuat undang-undang mengenai perlindungan terhadap pelapor

(*whistleblower*) yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006.

Whistleblowing intention dapat diperkuat atau dilemahkan oleh faktor internal maupun eksternal individu. Faktor pertama yaitu intensitas moral atau tingkat perasaan yang dimiliki seseorang terkait keyakinan bahwa suatu hal tertentu benar atau salah. Intensitas moral menjadi landasan atau karakter dasar yang harus dimiliki oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam bertindak dan berperilaku, seperti ketika melakukan *whistleblowing* berdasarkan urgensi situasi, kemungkinan konsekuensi, keberadaan pihak bermoral dan dampaknya terhadap tindakan yang dilakukan. Faktor kedua yaitu, hasil dari audit internal pemerintah yang membantu keputusan individu untuk melakukan *whistleblowing* karena hasil temuan akan menjadi bukti kuat adanya indikasi kecurangan. Faktor ketiga yaitu *personal cost* yang justru menghambat *whistleblowing intention* karena pelapor (*whistleblower*) merasa jika melaporkan perilaku tidak etis yang diketahuinya, maka akan memberikan risiko tinggi bagi dirinya sendiri seperti isolasi sosial, kehilangan pekerjaan, pengurangan gaji bahkan gugatan hukum dari pihak yang dilaporkan.

Dalam hal dinamika *whistleblowing* di tingkat kabupaten, Maros adalah salah satu wilayah administratif di Provinsi Sulawesi Selatan yang memerlukan pengembangan sistem *whistleblowing*. Berbeda dengan Kota Makassar yang telah mencatat beberapa kasus *whistleblowing* publik, seperti kasus korupsi pengadaan makan dan minum di Dinas Pendidikan tahun 2019

(<http://makassar.tribunnews.com/2019>). Kabupten Maros menunjukkan keterbatasan dalam kasus *whistleblowing* yang tercatat.

Pada penelitian ini, peneliti memilih kantor Inspektorat Daerah Kabupaten Maros sebagai tempat penelitian karena merupakan lembaga pengawas internal di lingkup pemerintahan daerah. Inspektorat Daerah secara umum memiliki tugas untuk melakukan pengawasan dan audit terhadap aktivitas pemerintah daerah, pencegahan dan deteksi kecurangan serta membuat laporan atas temuan, hasil audit dan evaluasi kinerja kepada pemerintah daerah untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan, tindakan perbaikan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Di samping itu, inspektorat juga memiliki peran dalam menangani pengaduan *whistleblowing* baik internal maupun eksternal. Meskipun secara institusional tidak bisa bertindak sebagai *whistleblower*. Namun, sebagai pegawai pemerintah, pegawai kantor inspektorat memiliki kemampuan untuk bertindak sebagai *whistleblower* dengan melaporkan dan mengungkap tindakan kecurangan atau pelanggaran yang mereka temui selama menjalankan tugas meskipun secara anonim.

Sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN), pegawai Inspektorat Daerah harus memiliki integritas dan moralitas yang tinggi. Selain itu, sebagai auditor atau pemeriksa internal pemerintah daerah pegawai inspektorat selalu memiliki sikap antikorupsi, berdedikasi tinggi, serta menjauhi konflik kepentingan pribadi dengan kepentingan publik. Sehingga mampu menjalankan tugas sesuai kode etik dan peraturan yang berlaku. Apabila auditor mampu

menghasilkan audit berupa rekomendasi yang efektif serta rutin melakukan audit yang memberikan efek pencegahan, maka *whistleblowing* akan menjadi upaya terakhir untuk mencegah kecurangan sehingga pelapor mampu menghindari risiko *personal cost* akibat melaporkan kecurangan yang diketahuinya.

Hingga kini, belum ada catatan resmi mengenai pegawai Inspektorat Daerah Kabupaten Maros yang secara terbuka bertindak sebagai *whistleblower* atau peniup peluit terkait kecurangan yang terjadi di lingkungan kerja maupun di luar lingkungan kerja. Namun, berdasarkan penelusuran dari berbagai sumber sebelumnya selama proses survei, terdapat indikasi bahwa praktik *whistleblowing* mungkin telah terjadi, meski dilakukan secara tertutup. Hal ini disebabkan oleh ketakutan pegawai yang terhadap konsekuensi yang akan mereka hadapi jika melaporkan kecurangan. Laporan mengenai kecurangan atau pelanggaran yang paling sering diterima oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Maros adalah laporan dari masyarakat atau organisasi seperti LSM. Namun, beberapa laporan yang diterima tidak ditindaklanjuti karena kurangnya bukti yang diserahkan oleh pelapor.

Whistleblowing dapat disampaikan melalui *website*, email, dan surat yang ditujukan kepada pihak yang berwenang menanganinya. Untuk melakukan *whistleblowing*, pelapor (*whistleblower*) harus memiliki informasi, bukti atau indikasi yang akurat mengenai kecurangan yang dilaporkan serta bukan merupakan keluhan pribadi dengan tujuan yang buruk. Sehingga laporan

mengenai kecurangan tersebut dapat dengan cepat ditelusuri kebenarannya dan dilakukan tindak lanjut sesuai dengan kebijakan yang berlaku.

Theory of planned behavior (TPB) relevan digunakan sebagai teori dasar untuk mengetahui pengaruh dari intensitas moral, audit internal, dan *personal cost* terhadap *whistleblowing intention* karena teori ini menjelaskan bahwa suatu perilaku atau tindakan individu didahului oleh niat. Tindakan tersebut adalah melakukan *whistleblowing* atau mengungkapkan perilaku tidak etis. Teori ini menjelaskan bahwa niat berperilaku dipengaruhi oleh tiga faktor utama yaitu sikap terhadap perilaku, norma subjektif dan persepsi kontrol perilaku. Teori ini juga memaparkan bahwa perilaku yang ditunjukkan dapat terbentuk akibat dorongan niat yang berasal dari faktor internal maupun eksternal (Kurniawati et al., 2022).

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, intensitas moral sebagai faktor internal dan audit internal serta *personal cost* sebagai faktor eksternal berhubungan erat dengan tiga faktor utama dalam *theory of planned behavior*. Teori perilaku terencana terbukti handal dalam memprediksi niat positif seseorang termasuk *whistleblowing*. Teori ini telah banyak diaplikasikan dalam penelitian mengenai *whistleblowing intention*, sehingga dapat dijadikan sebagai landasan konseptual yang kuat untuk penelitian ini.

Keterkaitan antara intensitas moral, audit internal, dan *personal cost* dengan niat melakukan *whistleblowing* dapat dilihat dari kemampuan instansi dalam menangani kasus kecurangan. Semakin tinggi intensi moral pegawai sebagai auditor terhadap kecurangan, maka hasil audit internal yang dilakukan

semakin baik sehingga niat untuk melakukan *whistleblowing* akan meningkat. Sebaliknya jika intensi moral pegawai rendah, lalu melakukan audit internal terhadap kasus yang kerugiannya besar dan kemungkinan memiliki *personal cost* yang tinggi maka niat untuk melakukan *whistleblowing* akan hilang.

Penelitian sebelumnya yang memiliki relevansi dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh (Zullaekha, 2023) dengan judul penelitian “*The Effect of Moral Intensity, Professional Commitment, Seriousness of Fraud, Personal Cost, Religiosity, and Reward on Whistleblowing Intentions (Case Study of OPD in Magelang Municipality and Magelang Regency)*”. Pada penelitian ini, peneliti mengganti variabel *professional commitment, seriousness of fraud, religiosity* dan *reward* dengan audit internal karena saat ini fenomena yang sering terjadi adalah lemahnya pengawasan internal yang menyebabkan kasus kecurangan seperti korupsi masih sering terjadi.

Penelitian ini penting karena ketiadaan studi sebelumnya yang secara khusus membahas pengaruh audit internal terhadap *whistleblowing intention*. Dengan melakukan penelitian ini, akan ada kontribusi signifikan dalam literatur ilmiah mengenai peran audit internal dalam menumbuhkan sikap positif individu terhadap kecenderungan melakukan *whistleblowing*. Hal ini dapat dicapai melalui hasil audit berkualitas tinggi yang mampu mengidentifikasi celah dalam sistem pengendalian internal serta mendeteksi indikasi *fraud* secara akurat. Selain itu, tindak lanjut yang tegas atas temuan audit internal diperlukan untuk memberikan efek jera dan mencegah

pengulangan tindak kecurangan. Hal ini akan mendorong individu untuk melaporkan kecurangan (*whistleblowing*), karena mereka yakin akan ada tindak lanjut yang dilakukan.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Intensitas Moral, Audit Internal, dan *Personal Cost* Terhadap Whistleblowing Intention Pada Kantor Inspektorat Daerah Kabupaten Maros”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh intensitas moral terhadap *whistleblowing intention*?
2. Bagaimana pengaruh audit internal terhadap *whistleblowing intention*?
3. Bagaimana pengaruh *personal cost* terhadap *whistleblowing intention*?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui pengaruh intensitas moral terhadap *whistleblowing intention*.
2. Untuk mengetahui pengaruh audit internal terhadap *whistleblowing intention*.
3. Untuk mengetahui pengaruh *personal cost* terhadap *whistleblowing intention*.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sarana informasi untuk meningkatkan wawasan dan pengetahuan tentang faktor-faktor psikologis (tingkat kepekaan individu atas hal yang benar atau salah, pengawasan internal organisasi, dan konsekuensi pribadi yang ditanggung sebagai pelapor) yang mempengaruhi niat individu untuk melaporkan pelanggaran (*whistleblowing intention*) melalui studi pada kantor Inspektorat Daerah Kabupaten Maros. Selain itu, penelitian ini juga menguji relevansi dan kesesuaian *theory of planned behavior* (TPB) dalam mewujudkan perilaku positif seperti *whistleblowing* di sektor publik.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan hasil yang berguna untuk instansi atau lembaga pemerintahan baik pusat maupun daerah yang ingin menerapkan *whistleblowing system*. Dengan memperhatikan faktor-faktor internal yang mempengaruhi *whistleblowing intention* pegawai, sehingga instansi atau lembaga pemerintah dapat lebih mudah mendeteksi pelanggaran yang terjadi.