

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pelayanan publik secara erat terkait dengan implementasi peran aparatur negara sebagai pelayan masyarakat, selain fungsi mereka sebagai pelayan negara. Dengan demikian, pelayanan publik dapat diartikan sebagai penyediaan layanan yang memenuhi kebutuhan individu atau masyarakat, yang memiliki kepentingan terhadap organisasi tersebut sesuai dengan peraturan dan tata cara yang telah ditetapkan. Meskipun demikian, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa peran pelayan publik dalam memberikan layanan kepada masyarakat masih jauh dari konsep *good governance*. Masih banyak terjadi kasus kecurangan atau *fraud* yang terkait dengan inti lembaga pemerintahan. Dari tahun ke tahun, kasus kecurangan atau *fraud* terus muncul sebagai salah satu permasalahan utama di Indonesia (Setijaningrum, 2009).

Tantangan serius yang dihadapi oleh banyak negara, termasuk Indonesia, adalah adanya kecurangan atau *fraud* dalam pelayanan publik. Isu ini semakin mencolok dalam bidang akuntansi, menarik perhatian banyak pihak. Kecurangan di sektor lembaga pemerintahan telah menyebabkan kerugian yang signifikan bagi masyarakat. Tindakan kriminal seperti penyuapan, penyalahgunaan wewenang, penggelapan aset negara, dan pemerasan yang terjadi di sektor publik dianggap sebagai kejahatan yang luar biasa. Situasi ini

membuat tindakan korupsi menjadi sorotan utama dalam berbagai permasalahan di negara ini (Dewantara, 2022). Indonesia, berdasarkan Indeks Persepsi Korupsi tahun 2022 yang dirilis oleh Lembaga *Transparency International*, menempati peringkat 110 dari 180 negara dengan skor 34 dari 100. Terdapat penurunan sebanyak 4 poin dibanding tahun sebelumnya, yang menyebabkan Indonesia berada pada peringkat 96 dari 180 negara yang disurvei (International, 2023).

Dari tahun 2004 hingga 2023, tingkat keparahan tindak pidana korupsi di dalam negeri terutama berasal dari instansi-instansi, kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, serta pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah provinsi mencatatkan total 184 kasus tindak pidana korupsi sejak 2004, dengan 10 kasus pada tahun 2023. Kementerian/lembaga, sepanjang sejarah KPK, mencatatkan 448 kasus, termasuk 26 kasus pada tahun 2023. Pemerintah kabupaten/kota juga tidak kalah signifikan dengan jumlah 577 kasus tindak pidana korupsi sejak 2004, dengan sebanyak 29 kasus pada tahun 2023 (KPK, 2023b).

Dalam peristiwa terbaru, Johnny Gerard Plate, yang saat ini nonaktif sebagai Menteri Komunikasi dan Informatika, dihadapkan pada tuduhan korupsi terkait penyediaan infrastruktur *Base Transceiver Station* (BTS) dan pendukung Kemenkominfo. Tindakan ini disebut merugikan keuangan negara sekitar Rp 8.032.084.133.795,51, dengan dugaan pelanggaran korupsi terjadi antara tahun 2020-2022 (Raharjo, 2023). Di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), terungkap kasus korupsi terkait dana hibah pariwisata yang diterima Kabupaten Sleman dari Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

(Kemenparekraf) pada tahun 2020. Anggaran yang dialokasikan mencapai sekitar Rp68,5 miliar, dengan 70 persen diarahkan untuk industri pariwisata, khususnya hotel dan restoran (Kusuma, 2023). Kejadian ini mengindikasikan bahwa tingkat transparansi dan akuntabilitas di lingkungan pemerintah daerah masih kurang memadai, sehingga perubahan substansial diperlukan dalam budaya organisasi dan praktik pemerintahan.

Berdasarkan fakta di atas, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menjadi sangat penting sebagai lembaga pengawas keuangan negara/daerah di Indonesia. Transformasi dari Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (DJPKN) menjadi BPKP melalui Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 menandakan kebutuhan akan badan atau lembaga pengawasan yang memiliki kemandirian dan keleluasaan untuk melaksanakan fungsi pengawasannya tanpa adanya hambatan dari unit organisasi pemerintah yang sedang diperiksa. Keputusan tersebut, yang menempatkan BPKP sebagai lembaga pemerintah non departemen yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden, mencerminkan upaya untuk memastikan independensi dan efektivitas dalam menjalankan tugasnya. Peran BPKP dalam mengawasi penggunaan anggaran dan pelaksanaan program pembangunan, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah, memiliki dampak besar terhadap pertanggungjawaban dan kinerja pemerintah. Dalam konteks ini, BPKP berfungsi sebagai alat pengawas yang kredibel untuk memastikan bahwa dana publik digunakan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuan pembangunan,

sambil menjaga prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam setiap langkahnya (BPKP, 2023b).

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, terjadi perubahan dari sentralisasi ke desentralisasi dalam pemerintahan. Perubahan ini diharapkan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, namun juga menimbulkan masalah seperti kelembagaan, kebutuhan personil, anggaran, kepastian hukum, pembagian kewenangan, pengelolaan aset, dan perencanaan serta pengawasan. Inspektorat Kabupaten memiliki peran penting dalam membantu Bupati dalam pembinaan dan pengawasan urusan pemerintahan, serta tugas pembantuan perangkat daerah, termasuk urusan keistimewaan. Fungsi Inspektorat Kabupaten meliputi perumusan kebijakan teknis, pelaksanaan pengawasan internal dan eksternal, koordinasi pencegahan korupsi, pelaksanaan program reformasi birokrasi, serta tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Inspektorat Kabupaten Sleman, n.d.)

BPKP, Inspektorat, dan *whistleblowing* memiliki keterkaitan yang erat dalam konteks pengawasan dan pencegahan korupsi atau pelanggaran di sektor pemerintahan. *Whistleblowing* adalah penyingkapan perilaku ilegal, penipuan, atau tidak beradab dalam suatu organisasi. Konteks ini merujuk pada niat atau tindakan individu yang bekerja di dalam organisasi untuk mengungkapkan informasi material kepada otoritas atau publik. *Whistleblower* yang memiliki informasi mengenai potensi korupsi atau pelanggaran keuangan dapat

melaporkannya kepada BPKP dan Inspektorat sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan.

Menurut para ahli, definisi *whistleblowing* berfokus pada sifat dan karakteristik kunci dari *whistleblower* itu sendiri, dan Near & Micelli (1985) berpendapat bahwa *whistleblowers* sebagai individu yang sengaja mengungkapkan tindakan ilegal, tidak etis, atau melanggar aturan dalam organisasi kepada pihak yang berwenang atau masyarakat umum. Dalam definisi ini, *whistleblowers* dianggap sebagai individu yang berani dan memiliki niat kuat untuk mengungkapkan informasi yang penting untuk kepentingan publik dan organisasi secara keseluruhan.

Whistleblowing memiliki implikasi yang kuat dalam organisasi dan masyarakat secara luas. Salah satu implikasi penting adalah meningkatnya transparansi dan akuntabilitas dalam lingkup kerja. Ketika niat *whistleblowing* didukung dan dianggap sebagai perilaku yang dihargai, individu cenderung lebih berani melaporkan tindakan melanggar hukum, kecurangan, atau perilaku tidak etis lainnya yang terjadi di dalam organisasi. Hal ini membantu mengurangi risiko kerugian yang dapat timbul akibat kegiatan yang tidak terungkap.

Al-Qur'an mengajarkan kita keberanian untuk membela kebenaran dan menjadi saksi ketika mengetahui telah terjadi pengkhianatan. Hal ini dijelaskan dalam Q.S. Al-Maidah:8, yang artinya:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۗ اٰعْدِلُوا هُوَ
 اٰقْرَبُ لِلتَّقْوٰى ۗ وَاتَّقُوا اللّٰهَ ۗ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak (kebenaran) karena Allah (dan) saksi-saksi (yang bertindak) dengan adil. Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlakulah adil karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Teliti terhadap apa yang kamu kerjakan.”

Menjadi seorang *whistleblower* tentu bukan hal yang sederhana, diperlukan keberanian dan mentalitas yang kuat untuk melakukannya. Pada prinsipnya, pelapor adalah pegawai internal organisasi, namun tidak menutup kemungkinan pelapor berasal dari luar organisasi (Tuanakotta, 2007). Rothschild & Miethe (1999) menyebutkan bahwa menjadi *whistleblower* merupakan tindakan pengkhianatan terhadap organisasi yang dianggap melanggar standar loyalitas organisasi. Situasi ini menjadi dilema etika bagi pelapor jika berasal dari dalam organisasi, sehingga penting bagi pelapor untuk mendapat dukungan dan perlindungan dari organisasi (Saud, 2016).

Di Indonesia, telah dibuat dasar hukum untuk memberikan perlindungan kepada *whistleblower*, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2011 mengenai Perlakuan Terhadap Pelapor Tindak Pidana (*Whistle Blower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*), serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Keberhasilan dalam melindungi *whistleblower* pada dasarnya bergantung pada komitmen pemerintah, lembaga, dan masyarakat dalam

membentuk lingkungan yang mendukung integritas dan pelaporan kegiatan yang melanggar hukum.

Dalam konteks tata kelola pemerintahan, kasus-kasus *whistleblower* telah menjadi sorotan utama dalam upaya memerangi korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Dengan semakin meningkatnya kesadaran akan pentingnya melindungi dan mendorong pelaporan *whistleblower*, pemerintah dan lembaga terkait di Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk memperkuat perlindungan hukum bagi mereka yang memberikan informasi tentang tindakan yang tidak sah atau melanggar hukum. Sebagai bagian dari upaya ini, Inspektorat Kabupaten juga memainkan peran yang signifikan dalam menangani kasus-kasus *whistleblower* dan mengawasi pelaksanaan program-program pencegahan korupsi. Sebagai contoh, Kementerian Keuangan, yang tengah menjadi sorotan publik karena kasus Rafael Alun Trisambodo dan transaksi mencurigakan senilai Rp 300 triliun, dipastikan Menteri Keuangan Sri Mulyani akan mengikuti semua laporan terkait pegawai dan masalah pribadi seperti perkawinan melalui penggunaan sistem pengawasan internal *Whistleblowing System (WiSe)*. Lebih dari 1.200 laporan telah diterima dan akan diperiksa untuk memastikan keabsahannya, dan ia berjanji untuk memberitahu publik jika ada pegawai yang diberhentikan atau dikenakan hukuman disiplin (Sari, 2023).

Adapun beberapa determinan yang mempengaruhi orang untuk melakukan tindakan *whistleblowing*. Ketika suatu organisasi menerapkan keadilan dalam

prosedur kebijakan atau pengambilan keputusan, karyawan cenderung merasa lebih mungkin untuk melaporkan pelanggaran. Penelitian oleh Rustiarini & Merawati (2020) mengindikasikan bahwa karyawan yang merasakan adanya keadilan prosedural akan termotivasi untuk mengikuti prosedur dan aturan pelaporan pelanggaran. Mereka percaya bahwa tindakan mereka akan diperlakukan dengan adil dan objektif. Adanya prosedur *whistleblowing* yang formal dan implementasi kebijakan yang konsisten oleh organisasi akan menciptakan rasa keadilan prosedural di kalangan karyawan.

Faktor lain yang dianggap memiliki peran krusial dalam keinginan untuk melakukan *whistleblowing* adalah keadilan interaksional. Keadilan interaksional melibatkan kualitas hubungan antarpersonal dan komunikasi antara manajemen dan karyawan. Apabila karyawan merasa diperlakukan secara hormat dan mendapatkan dukungan komunikatif dari pimpinan, kemungkinan mereka untuk terlibat dalam *whistleblowing* dapat meningkat. Suatu penelitian yang dilakukan oleh Rabie & Abdul Malek (2020) mengungkapkan bahwa tingkat keadilan interaksional yang tinggi dapat secara positif memperkuat dampak kepemimpinan etis terhadap keinginan untuk melaporkan pelanggaran. Secara menyeluruh, penelitian ini menyiratkan bahwa keadilan interaksional berperan dalam membangun kepercayaan terhadap pimpinan dan organisasi serta meningkatkan komitmen terhadap organisasi secara keseluruhan, yang pada akhirnya dapat menunjukkan dampak positif dalam konteks organisasi.

Selain itu, studi yang dilakukan Rustiarini & Merawati (2020) menyajikan temuan bahwa semakin tinggi persepsi pegawai terhadap keadilan distributif, keadilan prosedural, dan keadilan interaksional, semakin besar pula keinginan pegawai untuk melakukan *whistleblowing*. Di antara ketiga elemen tersebut, keadilan interaksional ternyata memiliki pengaruh yang paling signifikan terhadap niat untuk melakukan *whistleblowing*. Keadilan interaksional membentuk lingkungan di mana karyawan merasa dihargai dan didengar, memberikan dorongan positif terhadap niat mereka untuk mengungkapkan pelanggaran.

Selain keadilan prosedural dan keadilan interaksional, faktor lain yang memengaruhi kecenderungan untuk melakukan *whistleblowing* adalah keadilan distributif. Sebagai bagian dari keadilan organisasi, keadilan distributif berfokus pada pemberian imbalan kepada karyawan, seperti gaji, promosi, dan pengakuan. Pengaruh keadilan distributif terhadap niat untuk melakukan *whistleblowing* dapat dijelaskan melalui *Theory of Planned Behavior* (TPB), yang memengaruhi sikap, norma subjektif, dan kontrol perilaku yang dirasakan terkait *whistleblowing*. Karyawan yang merasa diperlakukan secara adil dalam konteks keadilan distributif lebih cenderung memiliki sikap positif terhadap pelaporan pelanggaran, merasa didukung oleh rekan kerja atau atasan mereka dalam melaporkan pelanggaran, dan yakin bahwa mereka memiliki keterampilan, sumber daya, dan peluang yang diperlukan untuk melaporkan pelanggaran.

Beberapa penelitian telah menggunakan TPB untuk meneliti keterkaitan antara keadilan distributif dan niat *whistleblowing*. Penelitian yang dilakukan oleh Alpkhan et al. (2021) menemukan bahwa persepsi karyawan terhadap kepemimpinan etis dan keadilan distributif berkorelasi positif dengan niat melakukan *whistleblowing* internal. Hasil penelitian oleh Rustiarini & Merawati (2020) menunjukkan bahwa semakin tinggi persepsi pegawai terhadap keadilan distributif, keadilan prosedural, dan keadilan interaksional, semakin tinggi pula niat pegawai untuk melakukan *whistleblowing*. Selain itu, penelitian oleh Seifert et al. (2010) menyatakan bahwa kebijakan dan mekanisme pelaporan pelanggaran yang memadukan tingkat keadilan prosedural, keadilan distributif, dan keadilan interaksional yang tinggi dianggap meningkatkan kemungkinan bahwa akuntan organisasi akan melaporkan penipuan laporan keuangan secara internal.

Selain elemen-elemen yang telah disebutkan di atas, terdapat satu faktor yang tak kalah signifikan dalam memengaruhi kecenderungan untuk melakukan *whistleblowing*, yaitu kepercayaan pada pemimpin. Karyawan yang memiliki kepercayaan pada pimpinan mereka cenderung merasa bahwa mereka memiliki dukungan yang diperlukan untuk menyampaikan informasi. Jika karyawan yakin bahwa pimpinan mereka akan menanggapi pelaporan pelanggaran dengan adil dan objektif, mereka mungkin lebih termotivasi untuk melaporkan kekhawatiran mereka (Alpkhan et al., 2021; Ugaddan & Park, 2019). Tingkat kepercayaan yang tinggi dapat menciptakan lingkungan di mana karyawan merasa nyaman melaporkan pelanggaran, sementara

kurangnya kepercayaan dapat menghasilkan sikap diam karena takut akan konsekuensi negatif.

Studi oleh Ugaddan & Park (2019) menunjukkan bahwa kepemimpinan administratif yang didasarkan pada kepercayaan memiliki hubungan signifikan dengan niat untuk melakukan *whistleblowing*, sedangkan kepemimpinan politik yang bergantung pada kepercayaan tidak menunjukkan hasil yang signifikan. Temuan ini mengindikasikan bahwa tingginya tingkat pertukaran sosial antara pimpinan administratif dan karyawan dapat memprediksi niat seseorang untuk melaporkan pelanggaran. Penelitian oleh Alpan et al. (2021) menegaskan bahwa kepercayaan pada pemimpin berperan sebagai perantara penuh dalam dampak positif dari kepemimpinan etis dan keadilan distributif terhadap niat melaporkan pelanggaran internal. Selain itu, studi oleh Tyas & Utami (2020) menyatakan bahwa tingkat kepercayaan terhadap pimpinan memiliki pengaruh signifikan terhadap niat *whistleblowing*. Semakin tinggi tingkat kepercayaan pelapor terhadap pimpinan, semakin besar pula kecenderungan untuk melaporkan pelanggaran.

Meskipun studi-studi sebelumnya telah menyelidiki faktor-faktor yang mempengaruhi niat *whistleblowing*, masih terdapat kesenjangan penelitian yang perlu diatasi. Sebagian besar penelitian cenderung berkonsentrasi pada faktor individu seperti motivasi, kepercayaan diri, atau kepemimpinan moral sebagai prediktor utama dari niat *whistleblowing*. Namun, sedikit penelitian yang secara komprehensif menggabungkan faktor-faktor keadilan organisasi dan kepercayaan pada pemimpin yang juga memainkan peran penting dalam

membentuk niat individu untuk melakukan *whistleblowing*. Selain itu, penelitian sebelumnya juga cenderung dilakukan dalam konteks tertentu seperti sektor keuangan atau perusahaan multinasional, sedangkan penelitian yang melibatkan sektor lain seperti pemerintah daerah masih terbatas. Oleh karena itu, terdapat kebutuhan untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam dan holistik yang melibatkan faktor-faktor multidimensi dalam konteks yang beragam, untuk memperluas pemahaman kita tentang niat *whistleblowing* dan memberikan wawasan yang lebih komprehensif bagi praktisi dan kebijakan organisasi.

B. Rumusan Masalah Penelitian

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

1. Apakah keadilan prosedural berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing*?
2. Apakah keadilan prosedural berpengaruh positif terhadap kepercayaan pada pemimpin?
3. Apakah keadilan interaksional berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing*?
4. Apakah keadilan interaksional berpengaruh positif terhadap kepercayaan pada pemimpin?

5. Apakah keadilan distributif berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing*?
6. Apakah keadilan distributif berpengaruh positif terhadap kepercayaan pada pemimpin?
7. Apakah kepercayaan pada pemimpin berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing*?
8. Apakah kepercayaan pada pemimpin yang memediasi hubungan keadilan prosedural berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing*?
9. Apakah kepercayaan pada pemimpin yang memediasi hubungan keadilan interaksional berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing*?
10. Apakah kepercayaan pada pemimpin yang memediasi hubungan keadilan distributif berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing*?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penulisan ini secara khusus adalah:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh keadilan prosedural terhadap niat *whistleblowing*.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh keadilan prosedural terhadap kepercayaan pada pemimpin.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh keadilan interaksional terhadap niat *whistleblowing*.

4. Untuk menguji secara empiris pengaruh keadilan interaksional terhadap kepercayaan pada pemimpin
5. Untuk menguji secara empiris pengaruh keadilan distributif terhadap niat *whistleblowing*.
6. Untuk menguji secara empiris pengaruh keadilan distributif terhadap kepercayaan pada pemimpin
7. Untuk menguji secara empiris pengaruh kepercayaan pada pemimpin terhadap niat *whistleblowing*.
8. Untuk menguji secara empiris pengaruh kepercayaan pada pemimpin yang memediasi hubungan keadilan prosedural terhadap niat *whistleblowing*.
9. Untuk menguji secara empiris pengaruh kepercayaan pada pemimpin yang memediasi hubungan keadilan interaksional terhadap niat *whistleblowing*.
10. Untuk menguji secara empiris pengaruh kepercayaan pada pemimpin yang memediasi hubungan keadilan distributif terhadap niat *whistleblowing*.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Dengan dilakukannya penelitian ini, diharapkan dapat memperluas pemahaman dalam bidang akuntansi terkait elemen-elemen yang mempengaruhi niat untuk melaporkan pelanggaran (*whistleblowing*) dan dampak yang timbul darinya.

2. Manfaat di Bidang Praktik

a) Auditor Internal Pemerintah

Melalui penelitian ini, auditor dapat meningkatkan kesadaran akan pentingnya etika dalam lingkungan kerja. Selain itu, dengan mengetahui faktor-faktor yang memotivasi *whistleblowing*, auditor dapat merasa lebih terlibat dan bertanggung jawab terhadap integritas dan transparansi dalam penyelenggaraan keuangan pemerintah.

- b) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan D.I. Yogyakarta, Inspektorat Kab. Kulon Progo, dan Inspektorat Kab. Sleman

Hasil penelitian dapat digunakan untuk memperkuat sistem pengawasan internal BPKP dan Inspektorat. Selain itu, BPKP dan Inspektorat dapat menjadi lebih responsif terhadap pelanggaran dan meningkatkan mekanisme respons terhadap laporan-laporan *whistleblowing*.

3. Manfaat untuk Pengambilan Keputusan atau Kebijakan

Informasi yang diperoleh dari penelitian dapat menjadi pertimbangan dasar untuk perbaikan kebijakan di tingkat organisasi. BPKP dapat mengembangkan kebijakan yang mendukung dan mendorong niat positif auditor dalam melakukan *whistleblowing*