

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Organisasi sektor publik pada hakikatnya merupakan organisasi yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di Indonesia, Pemerintahan merupakan salah satu bentuk organisasi sektor publik. Pemerintahan merupakan organisasi yang bertugas menjalankan sistem pemerintahan guna mewujudkan pelayanan kepada masyarakat. Namun dalam prosesnya, pemerintahan tak pernah lepas dari masalah fraud atau kecurangan yang terjadi dalam internalnya (Sari, 2017). Hal tersebut tentunya menimbulkan perhatian yang cukup serius dari masyarakat sebagai stakeholder.

Kecurangan atau *fraud* yang sering terjadi di pemerintahan adalah tindakan korupsi. Menurut Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tahun 2017 yang diterbitkan oleh *Transparency International*, berdasarkan survey yang dilakukan Indonesia berada pada peringkat 90 dari 180 negara dengan poin sebesar 37. Dari hasil tersebut dapat diketahui bahwa persepsi korupsi di Indonesia masih terbilang tinggi. Pada tahun sebelumnya pun yakni tahun 2016 Indonesia berada pada urutan peringkat 88 dengan nilai 36. Hasil ini menunjukkan bahwa indeks persepsi korupsi di Indonesia masih cukup tinggi sehingga dapat diketahui bahwa pemberantasan korupsi pun masih berjalan relatif stagnan atau bahkan cenderung menurun (Iskandar dan Saragih, 2018).

Selain itu, juga diketahui bahwa salah satu yang menghambat pemberantasan korupsi di Indonesia ialah antara lain karena sebanyak 61,5% masyarakat

menganggapnya bukan masalah penting, sebanyak 58,7% membiarkan, sebanyak 57,8% menganggap bukan masalah prioritas, 53,9% menganggap sebagai kebiasaan dan sebanyak 45,8% tidak dipidanakan dengan tegas. Survei tersebut dilakukan di 12 kota di Indonesia pada tahun 2017 (Transparency International, 2017).

Berdasarkan hal tersebut dapat kita ketahui bahwa masyarakat masih cenderung mengabaikan dan membiarkan dikarenakan belum adanya tindakan tegas oleh pemerintah. Namun dalam Hadist Riwayat Muslim dijelaskan bahwa setiap manusia diwajibkan untuk melaporkan kemungkaran yang terjadi.

مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ

أَضْعَفُ الْإِيمَانِ

Artinya: “Barangsiapa di antara kalian melihat kemungkaran, maka ubahlah ia dengan tangan, jika tidak mampu, maka ubahlah dengan lisan, jika tidak mampu, maka dengan hati (dengan menunjukkan ketidak ridhaan terhadap kemungkaran tersebut), dan itulah selemah-lemah iman”. (HRMuslim).

Tindakan untuk melaporkan, mengungkapkan tindakan pelanggaran melawan hukum atau perbuatan tidak etis/tidak bermoral yang dapat merugikan orang lain dikenal dengan sebutan *whistleblowing*. *Whistleblowing* menurut Komisi Nasional Kebijakan Governance (KNKG), dalam Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran didefinisikan sebagai bentuk pengungkapan tindakan pelanggaran atau perbuatan yang melawan hukum, tidak etis atau perbuatan lain yang dapat merugikan organisasi atau pemangku kepentingan, dilakukan oleh karyawan atau pimpinan organisasi kepada pimpinan organisasi atau lembaga lain yang berwenang untuk menindaklanjuti pelanggaran tersebut (Abdilla,2017)

Kebijakan *whistleblowing* pada dasarnya telah lama digunakan oleh perusahaan-perusahaan dunia sebagai bentuk pengendalian tindak kecurangan internal. Kebijakan *whistleblowing* ini pada awalnya muncul dipermukaan setelah terungkapnya kasus-kasus penyalahgunaan akuntansi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar seperti perusahaan Enron, WorldCom, Anderson, dan Tyco. Hal tersebut yang kemudian mendorong terbentuknya *Sarbanes Oxley Act of 2002* (SOX) yang diprakarsa oleh para regulator pasar modal Amerika Serikat. Salah satu isi dari regulasi tersebutnya mewajibkan para perusahaan publik untuk untuk mengembangkan sistem *whistleblowing* yang merupakan bagian dari sistem pengendalian internal (Saud,2016).

Regulasi mengenai *whistleblowing* juga telah diterapkan di Indonesia. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan terhadap Pelapor Tindak Pidana (*whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerja Sama serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yang menjelaskan bahwa orang yang memberikan laporan, informasi, atau keterangan kepada penegak hukum mengenai tindak pidana yang akan, sedang atau telah terjadi disebut dengan pelapor.

Menurut Lestari dan Yaya (2017) *whistleblower* merupakan pihak yang dengan sadar dan sukarela melaporkan suatu tindakan yang dianggap melanggar ketentuan seperti kecurangan, penyalahgunaan wewenang, atau ketidakpatuhan secara hukum maupun kode etik dalam sebuah organisasi kepada publik atau pihak. Lebih lanjut juga dijelaskan oleh Sweneey (2008) bahwa dibandingkan internal audit, eksternal

audit, dan internal controlling system, *whistleblowing* lebih efektif dalam memerangi fraud.

Menjadi *whistleblower* yang melaporkan terjadinya dugaan penyimpangan dalam suatu unit organisasi merupakan suatu keputusan yang sangat sulit. Hal ini dikarenakan menyangkut pilihan yang bersifat pribadi dan memiliki risiko yang tinggi dimana disatu sisi keputusan tersebut baik secara etika yakni mengungkapkan kebenaran untuk melindungi publik namun di satu sisi dapat meragukan keloyalatan pada organisasi.

Melihat kondisi tersebut, dibutuhkan suatu sistem yang mendukung tindakan *whistleblowing* serta dapat melindungi para pelaku *whistleblowing*. Hal tersebut dikenal dengan *whistleblowing system*. *Whistleblowing system* merupakan suatu mekanisme pelaporan atau pengungkapan informasi yang terkait pelanggaran atau tindak kecurangan pada suatu organisasi oleh seseorang *whistleblower* (pelapor tindak pidana) kepada pihak-pihak tertentu (Khanifah, 2017). Hal tersebut juga telah diharuskan berdasarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015 yang mewajibkan implementasi program pengawasan dan pemberantasan korupsi berupa penyaluran dan pengaduan masyarakat (*whistleblowing system*) bagi berbagai institusi pemerintahan.

Saat ini hampir sebagian kementerian dan lembaga pemerintahan telah menerapkan sistem tersebut. Adanya *whistleblowing system* tentu harus didukung dengan keinginan para aparatur untuk melaporkan kecurangan yang ada. Namun, pada kenyataannya masih belum ada kesadaran penuh bagi individu untuk menjadi

*whistleblower*. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Institute of Business Ethics (2007) yang menyimpulkan bahwa satu di antara empat karyawan mengetahui kejadian pelanggaran, akan tetapi lebih dari separuh (52%) dari yang mengetahui terjadinya pelanggaran tersebut tetap diam dan tidak berbuat sesuatu. Hal yang sama juga ditemukan oleh Park dan Blenkinsopp (2009) dimana dari beberapa perusahaan yang menerapkan sistem pengaduan, menyatakan bahwa hanya 32% sistem pengaduan yang dapat berjalan secara efektif. Hal ini juga serupa dengan praktek yang terjadi di lembaga pemerintahan. Tak banyak individu dari sektor Pemerintahan yang mengungkap kejahatan di lingkup organisasinya dikarenakan banyaknya risiko yang akan diterima oleh seorang pengadu (Abdilla, 2017).

Di Indonesia sendiri, ada beberapa kasus yang akhirnya justru menjerat *whistleblower* menjadi tersangka seperti kasus Daud Ndakularak yang melaporkan dugaan praktik korupsi pengelolaan dana kas APBD di Kabupaten Sumba Timur ke pihak Polres Sumba Timur yang akhirnya menjeratnya sendiri sebagai tersangka karena laporannya tersebut. Kasus lainnya juga menimpa Stanley Handri Ering yang melaporkan dugaan korupsi yang dilakukan oleh Rektor Universitas Manado ke Kejaksaan Tinggi Sulawesi Utara dan KPK pada tahun 2011, dimana akhirnya dia dilaporkan balik dan mendapat vonis penjara selama 5 bulan (Jurnaliston, 2018). Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa banyak konsekuensi yang dapat diterima oleh pelaku *whistleblowing* seperti menjadi subjek pengasingan, pengacuan hingga pembalasan karena melaporkan tindakan tersebut ke pihak lain sehingga secara tidak langsung hal tersebut tentu memengaruhi niat individu untuk melaporkan tindak kecurangan. (Nur, 2017).

Menurut teori perilaku terencana terdapat tiga faktor yang menentukan niat seorang individu dalam berperilaku antara lain (1) sikap (*attitude toward behavior*); (2) norma subyektif (*subjective norm*); (3) persepsi kontrol atas perilaku (*perceived behavioral control*) (Ajzen, 1985). Ketiga faktor tersebut telah diaplikasikan oleh beberapa ahli untuk mengukur intensi seseorang menjadi seorang *whistleblower*. Selain itu, faktor lain seperti komitmen organisasi (Lestari dan Yaya (2017); Aliyah (2015); Bagustianto dan Nurkholis (2015) ); tingkat religiusitas (Sikstin (2014); Abdillah (2017)); keseriusan kecurangan (Sari (2018); Lestari dan Yaya (2017)) juga diduga memengaruhi niat seseorang untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.

Penelitian tentang *whistleblowing* telah banyak dilakukan namun untuk organisasi sektor publik seperti pemerintah daerah masih minim dilakukan di Indonesia, dimana sebagian besar hanya dilakukan pada instansi pemerintah yang bertugas dalam pengawasan seperti BPK, BPKP, OJK. Berdasarkan hal tersebut penelitian ini perlu dilakukan kembali untuk menguji kembali faktor-faktor tersebut di lingkungan Pemerintah Daerah agar memperoleh hasil yang lebih pasti.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Khanifah dkk (2017) yang berjudul “Pengaruh *Attitude toward behavior, Subjective Norm, Perceived Behavioral Control* Pada *Intention Whistleblowing*”. Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini menambahkan variabel lain seperti komitmen organisasi, keseriusan kecurangan sebagai variabel independen dan juga menambahkan variabel religiusitas sebagai variabel moderasi. Hal ini dikarenakan pada penelitian sebelumnya masih ditemukannya ketidakkonsistenan hasil penelitian yang

dilakukan, dan juga penambahan religiusitas sebagai variabel moderasi masih kurang diteliti. Selain itu, peneliti mencoba meneliti dengan setting berbeda yakni pada Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta yang mana sejak akhir tahun 2014 Pemerintah Kota Yogyakarta telah meluncurkan program *whistleblowing system* dan menjadi pemerintah tingkat dua pertama yang menerapkan sistem tersebut. Selain itu, juga diketahui bahwa sepanjang 2015-2017 masih terjadi kasus penyelewangan yang melibatkan jajaran ASN di Pemkot Yogyakarta (Nur, 2017), sehingga dapat diketahui bahwa system tersebut belum dimanfaatkan dengan optimal. Peneliti memilih objek pemerintahan dikarenakan seperti yang diketahui bahwa lembaga atau badan pelayanan publik seperti pemerintahan cukup rawan terjadi dugaan praktik penyalahgunaan wewenang, pelanggaran, atau tindak pidana. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti tentang *whistleblowing* pada organisasi pemerintahan dengan judul **Analisis Faktor-faktor yang Memengaruhi Intensi Aparatur Sipil Negara dalam Melakukan Whistleblowing dengan Religiusitas sebagai variabel Moderasi ( Survei ASN pada Pemerintah Kota Yogyakarta)**

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Penelitian ini menggunakan variabel independen berupa sikap, norma subjektif, persepsi kontrol perilaku, komitmen organisasi, keseriusan kecurangan, dan variabel moderasi religiusitas dengan intensi Aparatur Sipil Negara melakukan tindakan *whistleblowing* sebagai variabel dependen.

2. Sampel yang digunakan pada penelitian ini adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah sikap berpengaruh positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing* ?
2. Apakah norma subjektif berpengaruh positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing* ?
3. Apakah persepsi kontrol perilaku berpengaruh positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing* ?
4. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing* ?
5. Apakah keseriusan kecurangan berpengaruh positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing* ?
6. Apakah religiusitas dapat memoderasi hubungan sikap dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing* ?
7. Apakah religiusitas dapat memoderasi hubungan norma subjektif dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*?
8. Apakah religiusitas dapat memoderasi hubungan persepsi kontrol perilaku dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*?
9. Apakah religiusitas dapat memoderasi hubungan komitmen organisasi dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*?

10. Apakah religiusitas dapat memoderasi hubungan keseriusan kecurangan dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*?

#### **D. Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mendapatkan bukti empiris sikap berpengaruh secara positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris norma subjektif berpengaruh secara positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris persepsi kontrol perilaku berpengaruh secara positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris komitmen organisasi berpengaruh secara positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.
5. Untuk mendapatkan bukti empiris keseriusan kecurangan berpengaruh secara positif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.
6. Untuk mendapatkan bukti empiris religiusitas dapat memoderasi hubungan sikap dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.

7. Untuk mendapatkan bukti empiris religiusitas dapat memoderasi hubungan norma subjektif terhadap intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.
8. Untuk mendapatkan bukti empiris religiusitas dapat memoderasi hubungan persepsi kontrol perilaku dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.
9. Untuk mendapatkan bukti empiris religiusitas dapat memoderasi hubungan komitmen organisasi dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.
10. Untuk mendapatkan bukti empiris religiusitas dapat memoderasi hubungan keseriusan kecurangan dengan intensi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan *whistleblowing*.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini dapat meningkatkan dan memperkaya wawasan mengenai *whistleblowing* pada sektor publik yang ada di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga dapat dijadikan referensi dan literatur untuk penelitian selanjutnya.

##### 2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan oleh Pemerintah daerah dalam melakukan perbaikan dan peningkatan penerapan *whistleblowing system* sehingga dapat terwujud tata kelola pemerintah yang baik.