

## Penerapan *whistleblowing system* di Instansi Pemerintah sebagai inisiatif gerakan antikorupsi di Indonesia

Agus Joko Pramono<sup>a</sup>, Mohamad Iqbal Aruzzi<sup>b,\*</sup>

The Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK-RI), Jl. Jenderal Gatot Subroto Kav. 31 Jakarta Pusat 10210, Indonesia

<sup>a</sup> [agus.pramono@bpk.go.id](mailto:agus.pramono@bpk.go.id); <sup>b</sup> [moh.aruzzi@bpk.go.id](mailto:moh.aruzzi@bpk.go.id)

\* Corresponding Author

**Abstrak:** *Whistleblowing* dipandang sebagai alat yang ampuh untuk mendeteksi korupsi. Diluar faktor motivasi, perilaku, dan hak-hak pelapor yang dianggap menjadi faktor keberhasilan program *whistleblowing*, peneliti meyakini bahwa munculnya pelapor akan sulit diharapkan jika saluran pelaporan pelanggarannya belum ada. Oleh karena itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi dan menjabarkan mengenai ketentuan *whistleblowing* dan ragam sistem *whistleblowing* serta salurannya sebagai inisiatif antikorupsi di lembaga pemerintah Indonesia. Penelitian ini menggunakan *content analysis* dari data sekunder dan menganalisis data primer yang diperoleh melalui survei *online* dengan responden dari pemeriksa (auditor) yang bekerja di instansi pemerintah di Indonesia. Indonesia memiliki setidaknya 618 lembaga pemerintah, dimana peneliti memilih sampel berdasarkan urutan hierarki sehingga didapatkan 104 lembaga dari pemerintah pusat dan provinsi; tidak termasuk lembaga pemerintah di tingkat kabupaten dan kota, 44 kuesioner kembali dengan lengkap dan dapat digunakan (tingkat respons 42%). Penelitian ini menemukan bahwa dari lembaga-lembaga tersebut, hanya sedikit yang memiliki ketentuan internal yang sejalan dengan praktik terbaik internasional, bahkan ada pula yang tidak didukung oleh ketentuan sama sekali. Tampaknya banyak institusi yang membangun *whistleblowing system* hanya untuk kelengkapan prosedur saja; banyak institusi yang tidak memiliki ketentuan internal yang komprehensif untuk melindungi saksi, menangani laporan, atau menjamin penyelidikan. Hasil penelitian diharapkan dapat mendorong pemerintah Indonesia untuk memperluas ketentuan *whistleblowing* di lembaganya. Kajian ini juga dapat berguna bagi institusi pemerintah untuk mendapatkan gambaran umum terkait isi kebijakan *whistleblowing*.

**Kata Kunci:** *Whistleblowing Systems*, Audit, Korupsi, Institusi Pemerintah

**How to Cite:** Pramono, A. J., & Aruzzi, M. I., (2023). The implementation of a whistleblowing system as an anti-corruption initiative in Indonesian government institutions. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 9(2), 195-212. <http://dx.doi.org/10.32697/integritas.v9i2.942>



### Pendahuluan

Sebagai negara berkembang, Indonesia pernah disebut sebagai Macan Asia karena pertumbuhan ekonominya yang fantastis (Basri & Hill, 2011; Hill, 2000). Namun, status ini ternyata hanyalah macan ompong, Indonesia menghadapi permasalahan khas yang dihadapi oleh banyak negara berkembang yaitu masuk ke dalam perangkap negara berpendapatan menengah (Mohamad et al., 2021). Setelah periode awal pertumbuhan ekonomi yang pesat, negara-negara tersebut mengalami perlambatan ekonomi dan produktivitas nasional yang tajam sehingga menjebak mereka dalam status berkembang untuk jangka waktu yang lama tanpa ada tanda-tanda akan beralih ke status negara maju (Aswicahyono & Hill, 2015). Banyak pakar diberbagai bidang berpendapat bahwa akar permasalahan dari situasi ini adalah korupsi (Hamilton-Hart, 2001; King, 2000; Olken, 2007; Pertiwi & Ainsworth, 2021; Schwarz, 1999).

Pandangan tersebut diperkuat oleh White (2006) yang menjelaskan bahwa kerugian yang diderita pemerintah dan masyarakat Indonesia akibat korupsi sangatlah besar. Hal ini diyakini menjadi penyebab utama terhambatnya investasi asing yang diperlukan untuk mendukung perekonomian. Korupsi juga mengakibatkan kesenjangan ekonomi dan terhambatnya distribusi sumber daya kepada mereka yang membutuhkan. Pemerintah Indonesia tentu saja telah melakukan banyak inisiatif antikorupsi namun efektivitasnya dalam mengurangi korupsi masih jauh dari harapan. Banyak strategi antikorupsi yang diterapkan pemerintah dari satu rezim ke rezim lainnya, namun tidak memberikan dampak signifikan terhadap indeks korupsi.

Strategi antikorupsi terkemuka yang digagas oleh Klitgaard (2008) menyatakan bahwa korupsi merupakan fungsi penambahan dan pengurangan antara monopoli, diskresi dan akuntabilitas ( $C = M + D - A$ ). Berdasarkan teori ini, meningkatkan akuntabilitas, meminimalkan diskresi atas kebijakan pemerintah, dan mengurangi monopoli dalam kegiatan bisnis dan ekonomi diyakini dapat menjadi obat mujarab bagi penyakit korupsi (Klitgaard, 2019).

Dari premis tersebut, peran *whistleblowing system* yang diakui dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penggunaan dana publik menjadi relevan. Premis ini didukung oleh beberapa penelitian yang menunjukkan bahwa banyak skandal keuangan besar di pasar global modern diketahui dan dilaporkan pertama kali oleh orang dalam, yaitu pelapor (*whistleblower*) (Dungan et al., 2019; Near & Miceli, 2008).

*Whistleblowing system* memberikan alternatif solusi terhadap fenomena korupsi yang kompleks. *Whistleblowing system* meningkatkan akuntabilitas dan transparansi di tempat kerja sehingga mengurangi peluang bagi pengambil kebijakan untuk mengeluarkan diskresi terhadap berbagai kebijakan pemerintah (Taylor, 2019). Hal ini juga meningkatkan persepsi pegawai bahwa tindakannya diawasi oleh pegawai lain di kantor sehingga pihak yang ingin melanggar aturan akan memperhitungkan kembali segala risiko yang mungkin dihadapinya sebelum melakukan pelanggaran. Hal ini juga membuka peluang bagi saksi untuk melaporkan pelanggaran dengan bukti yang cukup kepada otoritas terkait, baik secara internal maupun eksternal (Brough et al., 2021).

## Kajian Literatur

### Memahami Korupsi pada Konteks Indonesia

Bagaimana korupsi berkembang di Indonesia dapat dipahami dengan lebih mudah melalui pembahasan 32 tahun era Soeharto sebagai presiden kedua karena ia diyakini telah membangun negara yang penuh korupsi dan permasalahan yang diakibatkannya turut diwarisi oleh para pemimpin nasional pasca Soeharto (Schwarz, 1999). Selama tiga dekade, mulai awal tahun 1970an hingga akhir tahun 1990an, Indonesia mengalami transformasi ekonomi yang signifikan, dari salah satu negara termiskin di dunia menjadi salah satu negara berpendapatan menengah. Pemerintah Indonesia pada periode ini juga berhasil bertahan dari krisis harga minyak pada tahun 1980-an dengan mengoptimalkan sektor manufaktur dan ekspor nonmigas. Namun, pada bulan September 1997, krisis ekonomi datang secara tiba-tiba dan meruntuhkan seluruh optimisme pemerintah.

Dalam sekejap, perekonomian Indonesia terpuruk. Diawali dengan jatuhnya nilai tukar kemudian memicu inflasi yang sangat tinggi. Setelah itu, sektor manufaktur melemah, pendapatan menurun, pengangguran meningkat, dan akhirnya angka kemiskinan meningkat drastis. Masyarakat dan investor kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah, dan dana talangan IMF menjadi pilihan terakhir yang merupakan pil pahit yang harus ditelan masyarakat Indonesia (Sharma, 2003). Pemerintahan Soeharto selama 32 tahun berakhir dan ia digulingkan pada Maret 1998 (Mohamad et al., 2021).

Menurut Brown (2006) kemerosotan ekonomi yang tiba-tiba ini disebabkan oleh kegagalan birokrasi dan infrastruktur hukum dalam memberantas korupsi dan menerapkan tata kelola institusi pemerintah yang efektif. Claessens et al. (1999) menggambarkan bagaimana, pada puncak era Soeharto, hampir seluruh sektor perekonomian Indonesia dikuasai oleh kroni-kroni Soeharto. Kerajaan bisnis keluarga Soeharto secara kolektif menguasai aset senilai US\$24 miliar sehingga menjadikan keluarga Soeharto sebagai pemegang saham terbesar di Indonesia.

Claessens et al. (1999) lebih lanjut menjelaskan bahwa hubungan yang saling terkait dengan perusahaan-perusahaan besar di Indonesia menciptakan hambatan yang ketat bagi pelaku bisnis lain untuk memasuki pasar, meningkatkan ketidakpastian bisnis, mengurangi akuntabilitas, dan meningkatkan praktik monopoli. Kontrol keluarga yang terkonsentrasi ini pada akhirnya merusak tatanan hukum negara dan membawa Indonesia ke tingkat korupsi terburuk pada tahun 1996 (Tadjoeddin, 2019). Fakta yang sangat menjengkelkan bagi masyarakat Indonesia adalah kenyataan bahwa hingga saat ini Soeharto dan keluarganya telah dibebaskan dari banyak kasus korupsi di banyak persidangan karena kemampuannya mempengaruhi sistem peradilan dan politik. Dengan demikian, kekayaan mereka dari hasil korupsi tetap tak tersentuh (Schwarz, 1999).

Setelah rezim otoriter Soeharto digulingkan pada bulan Maret 1998, B.J. Habibie melanjutkan pemerintahannya untuk sementara waktu; setelah itu, Abdurahman Wahid, Megawati, dan Susilo B. Yudhoyono masing-masing memerintah Indonesia secara berurutan sebagai presiden terpilih, dengan presiden saat ini adalah Joko Widodo. Tidak ada presiden baru sejak tahun 1998 yang membangun dinasti politik atau kerajaan bisnis swasta seperti yang dilakukan Soeharto, namun korupsi masih tetap menggurita. Di setiap masa kepresidenan, selalu bermunculan kasus-kasus korupsi besar-besaran yang hingga saat ini belum terselesaikan (Tadjoedin, 2019).

Sejak berakhirnya rezim Soeharto, reformasi politik menandai masa demokrasi yang semakin meningkat, misalnya Indonesia kini membatasi masa jabatan presiden menjadi dua periode. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merupakan presiden pertama yang memegang jabatan presiden selama dua periode setelah reformasi politik pada tahun 1998. Namun, dalam dua periode kepemimpinannya, pemerintahan Yudhoyono tidak lepas dari skandal korupsi. Dua kasus korupsi yang paling menonjol adalah kasus Hambalang dan e-KTP (KTP elektronik, e-KTP); setidaknya lima menteri dihukum. Ketua partai Yudhoyono, Anas Urbaningrum juga dijatuhi hukuman penjara. Rumor juga menyebutkan bahwa putra bungsunya (Edhie Baskoro) terlibat dalam kasus korupsi tersebut (Fealy, 2011; Hakim, 2016; Mietzner, 2014).

Presiden saat ini adalah Joko Widodo, yang dikenal sebagai Jokowi. Masyarakat mempunyai ekspektasi yang tinggi terhadap presiden yang baru terpilih. Namun, sejak pencalonan, ia belum mempunyai posisi kekuasaan yang kuat, karena penunjukannya sebagai calon presiden sangat bergantung pada Megawati, mantan presiden dan ketua umum partai PDI-P. Oleh karena itu, kebijakan politiknya tampaknya disetir oleh Megawati dan teman-temannya. Salah satu contohnya adalah proses pemilihan Kapolri, Jokowi enggan mencabut pencalonan Jenderal Budi Gunawan, mantan ajudan Megawati, padahal Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sudah memperingatkan potensi tuntutan hukum karena kasus korupsi terhadap Gunawan (Quah, 2016). Selain itu, Arif Budi Sulisty, salah satu keluarga besar Jokowi, saat ini terjerat kasus penggelapan pajak senilai \$4,40 juta, tuduhannya masih berlanjut di pengadilan, meskipun Jokowi sudah menyatakan tak akan campur tangan di persidangan, namun publik meragukan hal ini (Halim & Parlina, 2017).

Mengapa korupsi bisa begitu merajalela di Indonesia dan sulit diberantas? Budiman et al. (2013) meneliti mengenai persepsi di kalangan pegawai senior pemerintah yang mungkin memberikan rasionalisasi umum atas korupsi yang sistematis dan merajalela di Indonesia. Penelitian ini mengungkapkan bahwa karena budaya kolektivis, masyarakat Indonesia cenderung menolak tanggung jawab pekerjaan, beban sosial kemasyarakatan, dan mengharapkan loyalitas tanpa batas. Namun, Cameron et al. (2009) menolak pandangan ini. Berdasarkan penelitian mereka, struktur budaya dan sosial terhadap korupsi, bisa jadi lebih kompleks dibandingkan hipotesis sebelumnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia ternyata memiliki toleransi yang relatif rendah terhadap perilaku korupsi dibandingkan dengan masyarakat di Singapura, yang secara konsisten berada di peringkat negara dengan tingkat korupsi rendah.

Dari pembahasan mengenai korupsi di Indonesia, kita dapat menyimpulkan bahwa penelitian lebih lanjut perlu dilakukan agar dapat mengambil manfaat dari kasus yang terjadi di Indonesia.

## **Teori dan Definisi Korupsi**

Penting untuk terlebih dahulu mengkaji berbagai definisi korupsi dan bagaimana korupsi mempengaruhi pembangunan ekonomi. Kecenderungan yang ada saat ini menganggap korupsi sebagai hal yang jahat, tidak bermoral, dan penghalang negatif terhadap pertumbuhan nasional, meskipun beberapa pakar masih percaya bahwa korupsi dalam banyak kesempatan mempunyai manfaat bagi pembangunan ekonomi, perdebatan ini biasanya disebabkan oleh perbedaan persepsi mengenai apa itu korupsi (Alatas, 1990; White, 2006).

Menurut White (2006), teori korupsi dapat dibagi menjadi dua kategori besar: korupsi berdasarkan pendekatan moralis dan korupsi berdasarkan pendekatan fungsionalis. Pendekatan moralis melihat korupsi sebagai “hitam dan putih” atau singkatnya sebuah “tindakan benar atau salah”. Definisi ini juga digunakan oleh Alatas (1990) yang menyatakan bahwa korupsi hanyalah persoalan mencuri dan menipu. Sementara itu, pendekatan fungsionalis menganggap korupsi lebih merupakan wilayah abu-abu, bukan sekedar “hitam dan putih” saja. Hal ini tergantung pada situasi dan kondisi seputar kasus korupsi itu sendiri.

Memahami korupsi juga dapat melalui persamaan korupsi Klitgaard. Klitgaard (1988) mencatat bahwa korupsi sama dengan monopoli ditambah kebijaksanaan dikurangi akuntabilitas ( $C = M + D - A$ ). Berdasarkan persamaan Klitgaard, Sherlock (2002) menjelaskan bahwa korupsi menjadi sistemik ketika pejabat pemerintah mempunyai kendali tunggal atas sumber daya negara (monopoli), sementara pada saat yang sama akses terhadap sumber daya tersebut dibatasi pada beberapa orang (diskresi), dan mekanisme kendali lemah atau bahkan tidak ada (akuntabilitas). Beberapa pakar ekonomi, seperti Hamilton-Hart (2001), Jain (2001) dan Lane (2005), mengajukan konsep model prinsipal-agen dalam upaya untuk lebih memahami sifat korupsi beserta hubungannya dengan berbagai definisi korupsi. Model prinsipal-agen menjelaskan bahwa korupsi terjadi ketika seseorang (atau badan) bertindak sebagai agen atas nama orang (atau badan) lain, prinsipal mengizinkan agen untuk melakukan suatu tindakan berdasarkan kepentingan prinsipal.

Terakhir, kita juga harus memahami dan menerima berbagai perbedaan istilah terkait korupsi. Banyak istilah yang digunakan secara bergantian dengan korupsi, seperti penipuan, kejahatan kerah putih, penggelapan, penyuapan, pemberian komisi, kolusi, penyimpangan, pencurian, penggelapan uang, pencurian uang tunai, dan sebagainya. Menurut Singleton et al. (2006) istilah-istilah tersebut mempunyai definisi yang berbeda-beda menurut hukum pidana. Lebih lanjut, Singleton et al. (2006) membedakan beberapa istilah tersebut, misalnya pencurian sama dengan pengambilan aset, yaitu pelaku mengambil barang secara melawan hukum tanpa diketahui oleh pemilik barang. Sedangkan dalam penggelapan, pelaku awalnya menguasai dana atau keuangan secara sah berdasarkan perjanjian pertanggungjawaban dengan berbagai pihak yang terlibat, namun kemudian status kepemilikan barang tersebut berubah menjadi kepemilikannya saja. Ciri utama penggelapan adalah kewajiban untuk mengurus dan melindungi harta orang lain, para pelaku penggelapan tentu saja melanggar kewajiban dengan melakukan penggelapan tersebut.

Korupsi dan *fraud* bisa sama atau berbeda, tergantung definisi yang digunakan. Beberapa ahli mengatakan, sebagaimana dibahas di atas, bahwa korupsi adalah salah satu cabang utama *fraud*, sementara yang lain mengatakan bahwa korupsi adalah tindakan *fraud* yang melibatkan pegawai pemerintah. Yang lain hanya menggunakan istilah-istilah tersebut secara bersamaan dalam penjelasan mereka. Argumen-argumen yang mencoba mendefinisikan korupsi tersebut menunjukkan upaya untuk memberikan landasan kuat untuk memahami fenomena kompleks korupsi tersebut (Gillespie & Okruhlik, 1991). Deflem (1995) menggarisbawahi bahwa perdebatan sengit sering kali menunjukkan betapa sulitnya memberikan arti yang jelas pada istilah korupsi.

Dari tinjauan literatur yang telah dibahas sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pemberantasan korupsi memerlukan solusi multidimensi. Diperlukan metode komprehensif yang terdiri dari strategi jangka pendek dan jangka panjang untuk mengatasi permasalahan multidimensi ini. Mereka yang bertekad untuk memberantas korupsi juga perlu menyadari bahwa strategi yang bersifat universal, berlaku untuk semua, hampir tidak mungkin dapat dirumuskan.

### **Potensi Profesi Audit dan *Whistleblowing System* sebagai Instrumen Antikorupsi di Indonesia**

Berdasarkan rumusan anti korupsi Klitgaard yaitu  $C = M + D - A$ , peningkatan akuntabilitas (A) serta upaya untuk mengurangi dua komponen lainnya, yaitu monopoli (M) dan diskresi (D), dapat membantu suatu negara menurunkan tingkat korupsinya (Klitgaard, 1988), pandangan ini juga didukung oleh Sherlock (2002). Sebagai bagian dari reformasi politik, pemerintahan Indonesia pasca-Soeharto membentuk banyak lembaga yang secara eksplisit bertujuan untuk memberantas korupsi. Inisiatif-inisiatif ini memberikan pesan yang kuat kepada masyarakat bahwa pemerintah melakukan upaya serius untuk menyediakan berbagai mekanisme guna meningkatkan akuntabilitas dan disinsentif terhadap korupsi.

Sejak kemerdekaannya, Indonesia telah menerapkan berbagai program pemberantasan korupsi, namun tampaknya program tersebut tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap tingkat korupsi, yang masih dipandang sebagai masalah besar di semua tingkat birokrasi pemerintahan. Hamilton-Hart (2001) menambahkan bahwa upaya pemerintah Indonesia untuk memberantas korupsi melalui penguatan lembaga pemeriksa negara, seperti Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) dan Inspektorat Jenderal di masing-masing kementerian dan pemerintah daerah, dapat memberikan pesan yang kuat bahwa pemerintah serius memerangi korupsi.



Lembaga pengawas juga dapat meningkatkan akuntabilitas dengan memberikan bukti-bukti hukum dan besaran kerugian akibat tindakan korupsi pejabat pemerintah.

Selain itu, auditor juga dapat berperan aktif dalam mendeteksi dan menyelidiki korupsi dalam transaksi keuangan pemerintah, dan bertindak sebagai pencegah korupsi yang signifikan dengan menekan faktor peluang, atau setidaknya bertindak sebagai faktor pencegah psikologis yang kuat.

Olken (2007) mempelajari korelasi antara audit dan monitoring akar rumput dengan kasus korupsi pada proyek infrastruktur pemerintah Indonesia. Studi ini melakukan percobaan lapangan secara acak untuk mengurangi korupsi di lebih dari 600 proyek jalan desa di Indonesia. Ia menemukan bahwa peningkatan audit pemerintah mengurangi dana yang hilang. Sebaliknya, peningkatan partisipasi masyarakat akar rumput dalam memantau proyek hanya mempunyai dampak yang kecil, hal ini hanya mengurangi dana yang hilang pada situasi dengan sedikit keterlibatan *free-rider* dan terbatasnya intervensi elit lokal. Olken (2007) menyimpulkan bahwa peningkatan akuntabilitas melalui pemantauan tradisional dari atas ke bawah (*top down*), yaitu audit pemerintah dan partisipasi masyarakat dapat mengurangi kasus korupsi secara signifikan, bahkan di lingkungan yang sangat korup.

Korupsi sebagai tindakan yang bersifat rahasia, pelakunya akan berusaha menyembunyikan, melakukan penyangkalan dan pengkhianatan terhadap kepercayaan, semua hal yang bertentangan dengan akuntabilitas. Hal ini dipertegas oleh Hogan et al. (2008) auditor eksternal yang memiliki kemampuan mendeteksi dan menyelidiki transaksi keuangan mencurigakan yang mengarah pada tindakan korupsi dapat membantu mencegah dan mengurangi korupsi secara signifikan dengan meminimalkan peluang bagi calon pelaku untuk melakukan kejahatannya.

Namun dalam praktiknya, peran auditor pemerintah belum maksimal, auditor seringkali melakukan tugas-tugas klerikal, fokus pada kepatuhan terhadap prosedur dan mengabaikan tujuan diciptakannya prosedur kerja. Audit yang mereka lakukan sering kali hanya menemukan sedikit penyalahgunaan dana, sementara kegagalan sistem yang besar yang mengakibatkan kerugian besar terhadap dana publik masih belum teridentifikasi. Apakah auditor benar-benar dapat membantu masyarakat mengurangi korupsi merupakan pertanyaan terbuka dan penting.

Pendekatan alternatif untuk mengurangi korupsi adalah *whistleblowing system*. Beberapa skandal keuangan terbesar di pasar global modern pertama kali diketahui dan dilaporkan oleh orang dalam; yaitu seorang anggota organisasi yang melihat adanya kesalahan dan berani membocorkannya (Near & Miceli, 2008). Gagasan di balik pendekatan orang dalam adalah bahwa anggota organisasi adalah orang-orang yang mengetahui proses bisnis organisasi dengan sangat baik. Mereka dapat mengidentifikasi perilaku tidak etis secara langsung dalam aktivitas kerja sehari-hari, dengan lebih sedikit biaya dan sumber daya, yang biasanya dikeluarkan ketika organisasi mempekerjakan sistem pemantauan eksternal.

Tentu saja, pendekatan ini juga memiliki potensi kelemahan, misalnya Paul & Townsend (1996) menyatakan bahwa orang mungkin menganggap pelapor sebagai pengkhianat yang tidak loyal dan pembuat onar yang menjual organisasinya demi keuntungan pribadi. Mengingat perdebatan ini, apakah sistem pelaporan pelanggaran dapat memberikan dampak yang signifikan dalam mengurangi korupsi masih perlu untuk didiskusikan lebih lanjut.

Penelitian ini berbeda dari banyak literatur sebelumnya yang disebutkan di atas karena menggunakan pengukuran korupsi yang lebih tradisional, yaitu penelitian empiris berdasarkan persepsi korupsi responden. Dalam hal ini, penelitian ini sejalan dengan riset Lee & Fargher (2013) dan Hassink et al. (2007) yang meneliti tentang penerapan *whistleblowing* dalam peraturan kode etik dan kebijakan internal perusahaan terkait *whistleblowing*.

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif *content analysis* yang dilakukan dengan menganalisis data yang tersedia secara publik di beberapa saluran seperti Internet, buku pedoman institusi pemerintah di Indonesia, dan media cetak lainnya untuk mengeksplorasi bagaimana kebijakan *whistleblowing* saat ini diterapkan di lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia dan dampaknya terhadap pengendalian korupsi. Penelitian ini sedikit berbeda dengan Lee & Fargher (2013) dan Hassink et al. (2007) yang mengandalkan informasi dari teks yang tersedia dalam dokumen kebijakan, sedangkan penelitian ini menggunakan serangkaian pertanyaan untuk mengkonfirmasi informasi dari dokumen publik untuk meningkatkan hasil analisis.

Mayoritas penelitian mengenai *whistleblowing* berfokus pada sektor swasta di negara-negara maju (Bashir et al., 2011), hanya sedikit penelitian yang membahas mengenai *whistleblowing* di Indonesia. Misalnya, Trimulyono (2011) memaparkan praktik undang-undang perlindungan saksi dan pelapor saat ini, serta hambatan dan tantangan dalam penerapan undang-undang tersebut. Penelitian lain yang dilakukan oleh Nurhidayat & Kusumasari (2017) memberikan rekomendasi perumusan kebijakan *whistleblowing* di Indonesia berdasarkan peraturan negara yang ada dan kebijakan *whistleblowing* yang merupakan praktik terbaik internasional. Namun studi ini tidak secara eksplisit menyebutkan bagaimana organisasi-organisasi di Indonesia meratifikasi undang-undang yang ada dan menerapkan kebijakan tersebut dilingkungan organisasinya.

Empat penelitian telah mengumpulkan data yang relevan mengenai intensi melakukan pelaporan pelanggaran di kalangan pegawai pemerintah dan swasta di Indonesia. Latan et al. (2016) berfokus pada pelaporan pelanggaran (*whistleblowing*) dari sudut pandang akuntan publik, dan menemukan bahwa pelaporan pelanggaran dipengaruhi oleh persepsi dukungan organisasi, norma-norma tim, dan persepsi intensitas moral terkait niat mereka untuk melaporkan pelanggaran. Suyatno et al. (2017) menyelidiki variabel-variabel seperti sikap, norma subjektif, dan persepsi perilaku mempengaruhi intensi pegawai Direktorat Jenderal Pajak Indonesia untuk melaporkan suap pada saluran yang ada di organisasi. Erwin dan Ramsay (2015) mempelajari faktor-faktor yang mendorong dan menghambat pegawai di Indonesia untuk melakukan *whistleblowing*, dan lingkungan bisnis di perusahaan keuangan Indonesia yang mempengaruhi aktivitas *whistleblowing*. Terakhir, Winardi (2013) menguji teori perilaku terencana, yaitu sikap terhadap pelaporan pelanggaran, norma subjektif, dan kontrol perilaku yang dirasakan untuk memberikan bukti empiris mengenai intensi pegawai pemerintah di level bawah untuk mengajukan laporan formal atas kesalahan apa pun yang mereka saksikan di institusi mereka.

Dari sejumlah kecil penelitian di Indonesia ini, sebagian besar membahas motivasi dan niat *whistleblower*, perlindungan terhadap *whistleblower*, pengembangan sistem *whistleblowing* di sektor swasta, dan pengembangan peraturan *whistleblowing*, terutama dari disiplin ilmu hukum dan manajemen bisnis. Penelitian ini merupakan penelitian pertama yang menyelidiki dan mengevaluasi implementasi kebijakan *whistleblowing* di sektor publik Indonesia dan sudut pandang audit pemerintah.

### **Tujuan, Metodologi, dan Hasil Penelitian Berupa Kerangka Kerja *Whistleblowing System***

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap teori yang telah ada dalam hal mendapatkan hubungan positif antara strategi antikorupsi, profesi audit, dan *whistleblowing system*. Hal ini bertujuan untuk memberikan kerangka kerja untuk mempelajari pemberantasan korupsi menggunakan *whistleblowing system* di negara berkembang dengan pertumbuhan ekonomi menengah-tinggi seperti Indonesia, dan menunjukkan bagaimana profesi audit dapat membantu mengendalikan korupsi, dan bermanfaat bagi para pembuat kebijakan dan peneliti lainnya. Selain itu, sebagai negara berpendapatan menengah dengan wilayah yang luas dan kepadatan penduduk yang tinggi, skenario Indonesia dapat digunakan untuk menghasilkan model yang pada akhirnya dapat diadopsi di negara lain. Untuk memenuhi tujuan tersebut, maka penelitian ini akan dirancang untuk memberikan penjelasan terhadap pertanyaan penelitian berikut:

**RQ1:** Bagaimana kebijakan *whistleblowing* yang saat ini diterapkan di lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia?

**RQ2:** Bagaimana profesi audit pemerintah mengoptimalkan penggunaan *whistleblowing system* untuk mengendalikan korupsi di Indonesia?

**RQ3:** Sejauh mana *whistleblowing system* berdampak pada pengendalian korupsi di Indonesia?

Tujuan utama dari penelitian ini adalah mengidentifikasi dan mengkaji penerapan *whistleblowing system* di Indonesia untuk mengurangi korupsi. Seperti dijelaskan, penelitian sebelumnya seperti Hassink et al. (2007), Lee & Fargher (2013a), Moberly & Wylie (2011a), Paul & Townsend (1996) berfokus pada penerapan *whistleblowing* untuk mengatasi tindakan *fraud* di sektor swasta negara-negara maju, dengan sedikit atau bahkan tidak ada perhatian sama sekali terhadap praktik di sektor publik negara berkembang, khususnya di Indonesia.

## Pengumpulan Data dan Kerangka Kerja yang Dihasilkan

Data primer dan sekunder dikumpulkan untuk menjawab pertanyaan penelitian melalui metode penelitian campuran (*mixed methods*). Kuesioner *online* metode campuran digunakan untuk mengumpulkan data kuantitatif dan kualitatif, penelitian ini juga menggunakan *content analysis*. Hal ini membantu dalam memberikan gambaran yang lebih lengkap tentang masalah penelitian saat ini. Desain penelitian keseluruhan penelitian ini dijelaskan secara singkat berikut ini.

### Langkah 1. *Content Analysis* Situs Web Resmi Pemerintah

Tahapan ini dimaksudkan untuk mengklasifikasikan data populasi berdasarkan tiga kategori (subsampel). Pada tahap ini, penelitian ini mengklasifikasikan lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia ke dalam tiga kategori utama: lembaga-lembaga yang memiliki *whistleblowing system* secara eksplisit (subsampel 1); instansi yang memiliki sistem untuk menerima pengaduan namun tidak secara jelas disebut sebagai *whistleblowing system* (subsampel 2); dan mereka yang belum menerapkannya sama sekali (subsampel 3).

Tahap pertama bertujuan untuk memetakan institusi pemerintah Indonesia berdasarkan ragam jenis *whistleblowing system* berbasis web yang telah ada. Hasil dari penelitian ini juga dapat memberikan informasi bagi pemerintah dan mendorong pemerintah untuk meningkatkan tingkat penerapan *whistleblowing system* berbasis web di lembaganya.

### Langkah 2. Tahap Kuesioner *Online*

Penelitian ini dilakukan dalam konteks Indonesia. Populasi penelitian ini adalah lembaga-lembaga pemerintahan di Indonesia, mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah, yaitu pemerintah provinsi, kabupaten dan kota. Pada saat ini, setidaknya terdapat 618 institusi pemerintah yang menjadi populasi penelitian ini.

Institusi pemerintah dipilih berdasarkan besaran anggaran tahunan dan hierarki institusi. Instansi pemerintahan di Indonesia pada dasarnya menganut struktur hierarki, dari tingkat kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi, dengan total 34 provinsi di Indonesia, ditambah pemerintah pusat dengan kementerian dan lembaga di tingkat pemerintah pusat.

Oleh karena itu, sampel penelitian ini adalah 104 institusi pemerintah pusat dan daerah. Alasan pemilihan ini sangat jelas: lembaga-lembaga pemerintah pada tingkat terbesar dan tertinggi kemungkinan besar sudah memiliki kode etik. Mereka juga cenderung mencurahkan lebih banyak sumber daya untuk mengembangkan dan menerapkan prosedur untuk menangani dugaan pelanggaran. Pemerintah pusat meliputi tingkat kementerian, lembaga khusus, seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Sentral, Otoritas Jasa Keuangan, dan lain sebagainya. Peneliti mengirimkan undangan email ke masing-masing instansi pemerintah yang dijadikan sampel.

## Hasil dan Pembahasan

### Langkah 1. *Content Analysis* terhadap Situs Web Resmi Pemerintah

Tahap pertama dari penelitian ini mengkaji informasi yang tersedia secara publik di situs web lembaga pemerintah Indonesia. Tujuan dari fase ini adalah untuk mengidentifikasi bagaimana *whistleblowing system* diterapkan di lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia. Indonesia memiliki total 618 lembaga pemerintahan yang mencakup pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat meliputi Kementerian, Badan Khusus seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Sentral dan Parlemen. Pemerintahan daerah dibagi menjadi provinsi, kabupaten, kota dan DPRD. Suatu lembaga tergolong memiliki sistem pelaporan pelanggaran (*whistleblowing system*) apabila lembaga tersebut mengungkapkan tata cara pelaporan pelanggarannya.

Tabel excel digunakan sebagai instrumen panduan untuk mengklasifikasikan penyelenggaraan *whistleblowing system* di masing-masing institusi. Tabel tersebut terutama terdiri dari singkatan atau nama pendek institusi; nama lengkap institusi baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris; alamat kontak baik di email maupun alamat pos; dan kolom sub-sampel.

Subsampel dibagi menjadi tiga kategori. Pertama, lembaga yang secara eksplisit mengungkapkan dirinya memiliki *whistleblowing system* atau nama lain yang sejenis. Dalam banyak kesempatan, lembaga tersebut menamai situs web mereka dengan istilah yang berbeda seperti “pengaduan

masyarakat” namun kemudian mereka menjelaskan bahwa sistem ini memiliki fungsi yang mirip dengan *whistleblowing system*. Dalam hal ini, prosedurnya dikategorikan sebagai *whistleblowing system* dan lembaga tersebut masuk dalam subsampel pertama. Subsampel kedua adalah lembaga yang menampung laporan pengaduan namun tidak menyebutkan secara jelas bahwa sistemnya merupakan *whistleblowing system*. Beberapa institusi hanya memasang halaman “hubungi kami” untuk mengakomodasi hal ini. Sementara lembaga lain mempunyai beranda pengaduan masyarakat tersendiri dengan fitur yang sedikit mirip dengan *whistleblowing system*, namun biasanya informasinya tidak lengkap, atau tanpa informasi tambahan. Dan terakhir, lembaga yang tidak menyediakan informasi mengenai kebijakan *whistleblowing* atau saluran pengaduan masyarakat di situsnya, lembaga ini masuk dalam subsampel ketiga.

Studi ini menemukan bahwa hanya 31 institusi yang memiliki *whistleblowing system* berbasis web, atau hanya 5% dari total populasi. Mereka termasuk dalam kategori pertama. Selain itu, terdapat 229 lembaga yang telah menyediakan saluran untuk menerima pengaduan di situs webnya, tetapi mereka tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa saluran tersebut merupakan bagian dari kebijakan *whistleblowing* mereka, yaitu 37% dari populasi. Sedangkan sisanya 358 entitas atau 58% populasi, belum memiliki sistem untuk menerima laporan *whistleblowing* atau setidaknya pengaduan. Hasil penelitian awal mengklasifikasikan 618 lembaga pemerintah di Indonesia ke dalam tiga kategori berbeda berdasarkan konten situs webnya. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa dari 31 institusi yang telah menerapkan sistem *whistleblowing* berbasis web, tidak ada yang memberikan layanan dalam bahasa asing, layanan hanya tersedia dalam bahasa Indonesia.

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa sebagian besar lembaga pemerintah daerah belum menerapkan *whistleblowing system* pada situs webnya. Hanya tiga lembaga pemerintah daerah di tingkat kabupaten dan kota (10%) yang memiliki sistem pelaporan pelanggaran berbasis web; tidak ada satupun pemerintah daerah di tingkat provinsi yang menerapkan sistem pelaporan pelanggaran berbasis web (0%); sedangkan lembaga pemerintah pusat secara umum telah menyediakan sistem pelaporan pelanggaran (*whistleblowing system*) di situs webnya (28 lembaga, 90%). Studi ini juga menemukan bahwa banyak lembaga pemerintah di Indonesia menyediakan saluran lain untuk memfasilitasi pengaduan dari pegawai dan masyarakat umum, seperti *hotline* (telepon), layanan pesan singkat (SMS/teks), email, surat kertas, dan pelaporan langsung (tatap muka).

Pengumpulan data pada tahap ini juga menghasilkan beberapa informasi relevan lainnya dari website yang berguna untuk langkah penelitian lebih lanjut, seperti nomor telepon dan faksimili, alamat email resmi, alamat pos dan unit penanggung jawab *whistleblowing system*. Detail kontak akan berguna pada tahap kuesioner *online* untuk memulai komunikasi dengan calon responden. Data unit penanggung jawab *whistleblowing* juga berguna untuk tahap penelitian selanjutnya. Data tersebut menjadi dasar untuk menjawab pertanyaan penelitian terkait peran auditor internal dalam pengelolaan *whistleblowing system*.

Sehubungan dengan hal tersebut, hasil penelitian menunjukkan bahwa 16 lembaga (52% sampel, dari 31) menugaskan departemen audit internal (Inspektorat) untuk mengelola *whistleblowing system*. Satu lembaga membentuk unit khusus untuk menangani *whistleblowing system*, sedangkan lembaga lain menyewa kantor akuntan (pihak ketiga) untuk mengelola *whistleblowing system*-nya. Dua lembaga menunjuk departemen hubungan masyarakatnya, dan jumlah lembaga yang sama juga menunjuk direktorat pengaduan masyarakat untuk mengelola *whistleblowing system*-nya. Sembilan institusi sisanya (29%) tidak memberikan informasi yang cukup mengenai hal ini, sebagian besar mengarahkan seluruh kontak dan komunikasi ke kantor pusat.

Pengamatan lebih dekat terhadap tata letak dan isi *website* menunjukkan bahwa terdapat beberapa kesamaan pada beberapa *whistleblowing system* berbasis web. Secara umum, terdapat tiga kelompok lembaga yang memiliki kesamaan tata letak dan isi *website*. Kelompok pertama terdiri dari 10 lembaga, kelompok kedua dan ketiga terdiri dari dua lembaga (total 4 lembaga). Mengingat fakta bahwa tidak ada panduan formal yang secara khusus mengatur peraturan nasional, hal ini dapat mengindikasikan bahwa beberapa lembaga mengadopsi pendekatan “*copy-paste*”. Keputusan banyak lembaga untuk menggunakan pendekatan ini dapat berarti efisiensi pengembangan kebijakan dan sistem. Cara tersebut juga menunjukkan adanya kesamaan format sehingga menimbulkan kesan kekompakan antar lembaga pemerintah. Meskipun demikian, hal ini juga dapat



berarti bahwa lembaga-lembaga pemerintah enggan menyesuaikan isi kebijakan internal mereka dengan kondisi masing-masing lembaga.

## Langkah 2. Tahap Kuesioner *Online*.

Tahap penelitian kedua menguraikan penerapan *whistleblowing system* pada lembaga sampel menggunakan kuesioner *online*. Responden dipilih dari populasi, yaitu 618 institusi pemerintah di Indonesia. Sampel dipilih berdasarkan *purposive sampling* (disebut juga *judgemental sampling*), dimana peneliti memilih sampel paling 'berharga' berdasarkan hierarki. Dalam hal ini, terdiri dari lembaga dengan hierarki tertinggi, mulai dari pemerintah pusat (70 lembaga) hingga provinsi (34 lembaga), tidak termasuk hierarki paling bawah, yaitu lembaga pemerintah kabupaten dan kota (514 institusi). Opsi ini diambil dengan asumsi bahwa pemerintah pusat dan provinsi memiliki total anggaran, sumber daya manusia, dan jangkauan pengaruh politik yang lebih besar dibandingkan dengan pemerintah kabupaten dan kota sehingga kemungkinan terjadinya korupsi lebih besar.

Seratus empat permintaan kuesioner dikirimkan kepada responden, diterima 44 tanggapan, sehingga menghasilkan tingkat respons sekitar 42% (kuesioner diterima). Tingkat respons ini lebih baik jika dibandingkan dengan penelitian-penelitian lain di wilayah yang sama, yang menunjukkan bahwa rata-rata tingkat respons terhadap survei kuesioner di Indonesia cenderung rendah, berkisar antara 20% sampai dengan 50%. Saunders et al. (2009) menambahkan bahwa kemungkinan tingkat respons dari kuesioner online yang menggunakan internet bervariasi, mulai dari 11% atau lebih rendah, dan rendahnya tingkat respons adalah salah satu kelemahannya. Kumar (2014) menyebutkan bahwa tingkat respons umum dalam kuesioner adalah antara 20 sampai dengan 50%.

Pengumpulan data dilakukan menggunakan aplikasi kuesioner *online* yang disediakan oleh Bristol University. Responden berdasarkan institusi dan mempertimbangkan satu kuesioner untuk satu institusi tanpa memperhatikan berapa banyak orang yang akan mengisi kuesioner.

Penelitian ini dikembangkan berdasarkan koding sistem dari penelitian Hassink et al. (2007) terkait ketentuan *whistleblowing* di berbagai perusahaan di Eropa dan studi Moberly tentang *whistleblowing* di perusahaan Amerika (Hassink, et al., 2007; Moberly & Wylie, 2011a). Koding sistem berfokus pada: (1) konten umum, ruang lingkup dan nada; (2) sifat pelanggaran yang akan dilaporkan; (3) pejabat atau badan yang kepadanya pelanggaran harus dilaporkan; (4) pedoman dan formalitas pelaporan; (5) kerahasiaan dan anonimitas; (6) perlindungan dari pembalasan; dan (7) rincian investigasi. Bagian ini akan menyajikan beberapa temuan menarik.

## Jenis Saluran *Whistleblowing* yang Populer Saat Ini

Saluran pelaporan pelanggaran yang paling populer adalah sistem pelaporan pelanggaran berbasis web yang muncul pada 26 dari 34 institusi (77%). Email, telepon (*hotline*) dan surat pos tradisional merupakan yang paling populer di antara delapan institusi lainnya, dengan persentase 56% untuk ketiga saluran tersebut. Hasil tersebut sejalan dengan tahap pertama penelitian ini dimana hanya 31 institusi yang dapat dikategorikan memiliki *whistleblowing system* berbasis web; Perbedaan angka (26 berbanding 31) kemungkinan disebabkan karena beberapa lembaga belum menyatakan secara eksplisit bahwa situsnya ditujukan untuk *whistleblowing*.

Temuan ini sedikit berbeda dengan penelitian sebelumnya. Moberly & Wylie (2011) menemukan bahwa pelaporan langsung kepada komite audit perusahaan (55%) dan saluran *hotline* (47%) merupakan sarana *whistleblowing* yang paling populer di AS. Temuan ini mengkonfirmasi penelitian Weaver et al. (1999), yang mengungkapkan bahwa hampir 51% dari perusahaan Fortune 1000 pada tahun 1999 menggunakan *hotline* untuk mengakomodasi *whistleblowing*. Terlepas dari maraknya internet akhir-akhir ini, perbedaan tersebut mungkin timbul karena perbedaan budaya antara Amerika dan Indonesia. Amerika mewakili masyarakat individualistik di mana masyarakat pada umumnya cenderung untuk bersuara dan menoleransi keterbukaan, sedangkan Indonesia lebih bersifat kolektivistis, dimana masyarakat lebih nyaman dengan komunikasi tidak langsung yang dapat dilakukan melalui penggunaan internet (Hofstede et al., 2010).

## Perkembangan *Whistleblowing System* di Indonesia

Dari total responden, 34 institusi (100%) mengungkapkan tanggal pertama kali sistem mereka diperkenalkan kepada pegawai dan masyarakat. *Whistleblowing system* yang tertua di antara lem-

baga-lembaga sampel adalah pemerintah provinsi di Pulau Kalimantan yang meluncurkan sistem tersebut pada tanggal 1 September 1999. Pemerintah provinsi lain di Pulau Jawa menyusul setelah itu, yaitu pada tanggal 1 April 2000.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) meluncurkan *whistleblowing system* pada tahun 2009 (KPK, 2010). Sejak didirikan, Sistem Pelaporan Pelanggaran KPK (KWS) mendapat pujian dari banyak pengamat dan organisasi antikorupsi seperti Indonesia Corruption Watch (ICW) sebagai salah satu alat yang ampuh untuk mendeteksi kasus korupsi di Indonesia (Schütte, 2012). Sejak saat itu, KPK telah memanfaatkan sepenuhnya *whistleblowing system* yang dimilikinya untuk mengumpulkan informasi mengenai korupsi dari masyarakat dan mengembangkan kasus berdasarkan masukan awal dari sistem ini.

Sejak saat itu, sistem ini menjadi sangat populer dan diterapkan oleh banyak lembaga pemerintah. Tampaknya keberhasilan KPK dalam menggunakan *whistleblowing system* untuk mendeteksi, menyelidiki, dan mengadili banyak kasus korupsi besar telah memicu menjamurnya *whistleblowing system* di kalangan institusi pemerintah di Indonesia. Tren peningkatan pembentukan *whistleblowing system* sejak tahun 2009 mendukung pernyataan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam sepuluh tahun, yaitu dari tahun 1999 hingga 2009, hanya enam lembaga yang meluncurkan *whistleblowing system*. Selanjutnya, dalam waktu kurang dari satu dekade, yaitu dari tahun 2009 hingga 2016, *whistleblowing* diperkenalkan oleh 28 institusi yang menjadi sampel penelitian ini (82%, dari 34 institusi).

### **Pentingnya Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*) bagi Lembaga Sampel**

Dari 33 lembaga (dengan total 34 responden) yang bersedia menjawab pertanyaan tersebut, semuanya sepakat bahwa sistem pelaporan pelanggaran (*whistleblowing system*) penting bagi lembaganya dalam memerangi korupsi dan pelanggaran keuangan lainnya. Hanya satu institusi yang memilih untuk tidak mengisi jawabannya. Karena sensitifnya isu korupsi di Indonesia, peneliti berpendapat bahwa memberikan kebebasan kepada responden untuk tetap diam atau tidak menjawab beberapa pertanyaan yang sifatnya sensitif dan dapat menimbulkan ketidaknyamanan ketika mereka dipaksa untuk menjawab adalah hal yang bijaksana. Di sisi lain, beberapa pertanyaan tentu saja tidak dapat dihindari untuk ditanyakan kepada responden jika kita ingin mencari jawaban atas pertanyaan penelitian di awal. Oleh karena itu, peneliti memutuskan untuk tetap mengajukan beberapa pertanyaan sensitif, seperti pertanyaan di bagian ini, dengan kesadaran bahwa beberapa responden mungkin enggan menjawabnya.

Pertanyaan ini hanya ditujukan kepada institusi yang telah memiliki sistem *whistleblowing* (34 institusi). Hasil ini menunjukkan bahwa *whistleblowing system* terlihat telah menjadi bagian integral dari kampanye antikorupsi di sebagian besar lembaga pemerintah di Indonesia. Meskipun banyak dari departemen-departemen tersebut yang belum memiliki kebijakan pelaporan pelanggaran yang ideal, namun jumlah tersebut setidaknya menunjukkan perkembangan yang menggembirakan dalam penyediaan *whistleblowing system* di Indonesia.

### **Dimana Ketentuan Lengkap Mengenai *Whistleblowing System* dapat Ditemukan?**

Penerapan *whistleblowing system* di lembaga-lembaga pemerintah Indonesia bersifat sukarela. Oleh karena itu, pembangunan *whistleblowing system* tidak bersifat wajib; demikian pula, pengungkapan ketentuan internal mengenai *whistleblowing* untuk kepentingan publik tidak dipersyaratkan oleh peraturan nasional. Hal ini berbeda dengan penerapan *whistleblowing system* di negara lain, misalnya di Amerika Serikat. Sejak diperkenalkannya Sarbanes Oxley Act, organisasi publik dan swasta berdasarkan undang-undang AS diwajibkan untuk menetapkan prosedur pengaduan untuk mengakomodasi laporan publik mengenai masalah akuntansi atau audit yang meragukan, terutama untuk perusahaan publik (Moberly & Wylie, 2011; Wolfe et al., 2014). Mereka juga wajib menunjukkan kebijakan internal mengenai *whistleblowing system* kepada masyarakat. Institusi tersebut dapat memilih tiga cara berbeda untuk mencantumkan kebijakannya di situs web mereka, menyajikannya sebagai bagian dari laporan tahunan, atau berhubungan secara pribadi dengan orang yang meminta kebijakan tersebut (Lee & Fargher, 2013b).

Berdasarkan umpan balik dari kuesioner *online*, penelitian ini menemukan bahwa sebagian besar lembaga pemerintah di Indonesia menyediakan banyak informasi terkait kebijakan *whistleblowing*

di situs web mereka. Dua puluh enam institusi (76%, dari 34) menyatakan bahwa mereka mengungkapkan kebijakan *whistleblowing* mereka di situs web. Sebelas lembaga mengindikasikan bahwa mereka tidak mengungkapkan kebijakan *whistleblowing* kepada publik, tetapi memberikannya jika ada permintaan. Di sisi lain, tujuh lembaga merahasiakan informasi tersebut dari publik dan hanya menyediakan datanya untuk kepentingan internal. Responden boleh memilih lebih dari satu jawaban. Tren di atas sedikit berbeda dengan penelitian sebelumnya. Moberly & Wylie (2011) menemukan bahwa 85% perusahaan di AS menempatkan dokumen kebijakan mereka di situs web, 42% menyediakan materi sesuai permintaan, dan 6% memasukkannya ke laporan tahunan mereka. Sementara Hassink et al. (2007) menunjukkan bahwa 17 dari 24 lembaga sampel (71%) memaparkan kebijakan *whistleblowing* untuk kepentingan publik di situs webnya.

### Ruang Lingkup dan Penerapan Kebijakan

Dua puluh sembilan lembaga (85%, dari 34) yang mengaku memiliki *whistleblowing system* menyatakan bahwa kebijakan *whistleblowing system* mereka mencakup seluruh pegawai baik sebagai subjek maupun objek pelaporan. Menariknya, lima lembaga (15%) tidak memasukkan 'seluruh karyawan' ke dalam kebijakan *whistleblowing* mereka. Hal ini menarik karena istilah 'seluruh karyawan' mungkin memfasilitasi cakupan kebijakan yang universal. Meskipun tidak satu pun dari dua penelitian sebelumnya yang memberikan hasil 100% untuk pertanyaan ini, penelitian Moberly & Wylie (2011) menghasilkan 98%, sementara penelitian Hassink et al. (2007) menghasilkan angka 96% dari sampel mereka. Berbagai kemungkinan alasan dikemukakan untuk menjelaskan kondisi ini. Misalnya, Hassink et al. (2007) menjelaskan bahwa sejumlah kecil lembaga sampel (4%) membatasi kebijakan mereka hanya pada pegawai dengan posisi manajerial senior.

### Nada Ketegasan Peraturan

Nada ketegasan peraturan adalah bagaimana organisasi mengharapkan karyawannya bertindak ketika melihat adanya kesalahan. Meskipun kebijakan *whistleblowing system* tidak diwajibkan dalam peraturan nasional, cukup menarik bahwa lebih dari separuh lembaga (56%) membuat pernyataan yang tegas seperti 'pegawai harus...' atau 'merupakan kewajiban pegawai untuk...'. Sebanyak 41% lembaga pemerintah di Indonesia mendorong pegawainya untuk melaporkan dugaan pelanggaran. Sementara 44% institusi mengirimkan pesan yang lebih netral kepada karyawannya dengan menyatakan bahwa karyawannya 'dapat atau boleh saja melaporkan' ketika karyawan menyaksikan rekan kerjanya melakukan pelanggaran. Responden boleh memilih lebih dari satu pilihan.

Dalam hal ini, ditemukan perbedaan hasil yang signifikan dari dua penelitian sebelumnya. Hassink et al. (2007) yang meneliti *Financial Times Stock Exchange (FTSE) Eurotop-100* menemukan bahwa 66% lembaga sampel menggunakan nada otoritatif seperti "harus", "seharusnya", atau "diharapkan" melaporkan pelanggaran. Tiga puluh enam persen menggunakan pernyataan yang moderat seperti "karyawan didorong untuk melaporkan", sementara 13% kebijakan lainnya menggunakan nada netral seperti "bisa" atau "boleh". Penelitian Moberly dan Wylie (2011) menegaskan bahwa pada perusahaan-perusahaan di Amerika menunjukkan angka yang sangat tinggi mencapai 97% dari responden yang mewajibkan karyawannya untuk melaporkan setiap pelanggaran yang mereka saksikan. Hal ini menunjukkan bahwa mereka menyadari pentingnya *whistleblowing* untuk sistem pengendalian internal mereka. Proporsi sampel lainnya, 36%, menggunakan nada sedang seperti "mendorong" (Moberly & Wylie, 2011b). Kedua studi tersebut mencatat persentase total di atas 100% karena beberapa lembaga menulis jenis pernyataan yang berbeda mengenai kebijakan mereka, misalnya, menyatakan pesan yang lebih otoritatif untuk pelanggaran keuangan dan memiliki nada netral yang mendorong untuk pelanggaran perilaku etis sehingga menghasilkan nada ketegasan yang berbeda-beda pada lembaga yang sama.

### Sifat Pelanggaran yang akan Dilaporkan

Karyawan yang menyaksikan pelanggaran mungkin akan melihat dan memastikan ke peraturan internal organisasi untuk mengetahui jenis pelanggaran apa yang ingin diketahui oleh otoritas sebelum mereka memutuskan untuk melaporkannya (Vandekerckhove, 2010). Berkaitan dengan hal tersebut, kuesioner menanyakan apakah institusi pemerintah yang menjadi sampel memberikan contoh umum pelanggaran seperti pernyataan 'pelanggaran hukum/peraturan/kode etik.' Secara

umum, hampir 80% responden menyatakan memberikan contoh umum pelanggaran. Empat instansi menolak menjawab pertanyaan ini. Tiga lembaga lainnya menyatakan secara eksplisit bahwa kebijakan *whistleblowing* mereka tidak memberikan contoh pelanggaran secara umum. Tampaknya prosedur mereka lebih sederhana dan langsung ke sasaran, dalam hal ini setiap jenis pelanggaran ditentukan secara spesifik dalam kebijakan mereka.

Sebagian besar lembaga pemerintah menetapkan bahwa korupsi merupakan objek pelaporan dalam kebijakan *whistleblowing* mereka; 25 dari 34 lembaga (74%) mengindikasikan bahwa peraturan mereka ditujukan untuk jenis pelanggaran ini. Pelanggaran yang paling banyak disebutkan adalah permasalahan pelaporan keuangan (62%), konflik kepentingan (62%), dan pencurian/penyelewengan/penyalahgunaan aset lembaga pemerintah (59%). Ketiga pelanggaran tersebut berkaitan erat dengan aksioma Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) di Indonesia.

### Pejabat atau Badan yang Menerima Laporan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 88% lembaga sampel menunjuk departemen audit internalnya (Inspektorat Jenderal) untuk menerima laporan sehingga auditor dapat menindaklanjuti laporan tersebut dan segera mengambil tindakan yang tepat. Strategi ini diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas entitas publik. Temuan ini juga menegaskan hasil penelitian awal penelitian ini yang menemukan bahwa sebagian besar lembaga pemerintah (52%) menugaskan Inspektorat Jenderal untuk menangani sistem pelaporan pelanggaran berbasis web. Hal ini pada akhirnya menunjukkan pentingnya peran departemen audit internal dalam mengelola *whistleblowing system* dan melaksanakan program antikorupsi di lingkungan pemerintahan.

Penerima laporan terpopuler berikutnya adalah saluran khusus, seperti *hotline* dan situs web khusus *whistleblowing*. 56% lembaga menerapkan aplikasi ini untuk menerima laporan. Beberapa lembaga menyediakan saluran yang memfasilitasi pegawai dan masyarakat untuk melaporkan pelanggaran secara langsung kepada pejabat tinggi atau pemimpin politik di lembaga tersebut, seperti Direksi, Pimpinan lembaga negara atau kementerian, Direktorat Jenderal, Eselon 1, atau Kepala Daerah (Gubernur). Jumlah tersebut mencakup 35% dari institusi yang dijadikan sampel. Sepuluh institusi (29% responden), menunjuk petugas kepatuhan atau etika untuk menerima laporan karyawan. Proporsi sampel yang sama mendelegasikan tanggung jawab kepada atasan langsung atau tidak langsung untuk menerima laporan karyawan. Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Amerika dan Eropa. Di AS, 75% institusi sampel menunjuk supervisor karyawan sebagai penerima laporan (Moberly & Wylie, 2011b), sementara 73% institusi sampel di daratan Eropa menggunakan hierarki organisasi sebagai kontak paling umum untuk melaporkan pelanggaran (Hassink, et al., 2007).

### Formalitas dan Pedoman Pelaporan

Dari total responden, 91% lembaga menyatakan bahwa pelanggaran harus dilaporkan secara rinci, diperlukan informasi komprehensif sebagai prasyarat penyelidikan lebih lanjut. Hal ini cukup beralasan karena pemeriksa akan mengalami kesulitan untuk menindaklanjuti jika tidak mengetahui detail kasus seperti siapa tersangkanya, kejahatan apa yang dilakukannya, kapan kejadiannya, dan lain-lain. Akan sulit untuk mengusut kasus ini jika laporan tersebut hanya menjelaskan fakta umum. Meskipun persentase responden yang menyatakan bahwa pelanggaran harus dilaporkan secara rinci sangatlah tinggi, yaitu lebih dari 90%, penelitian lebih lanjut menunjukkan bahwa hanya 79% responden yang merinci apa yang harus dimasukkan dalam laporan. Informasi mengenai keterangan apa saja yang diharapkan oleh instansi pemerintah, pedoman umum cara pelaporan, aturan dasar 5W + 1H (apa, kapan, dimana, siapa, mengapa dan bagaimana) dapat ditemukan pada beberapa *whistleblowing system* institusi pemerintah yang berbasis web. Informasi tambahan ini diperoleh dari penelitian pendahuluan.

Lebih dari separuh responden (59%) menyertakan formulir pelaporan khusus di *website* dan peraturan internalnya untuk membantu karyawan atau pihak eksternal yang ingin melaporkan pelanggaran. Fitur lain yang disediakan oleh lembaga untuk memfasilitasi pelaporan adalah daftar kriteria pelanggaran, si mana lebih dari separuh sampel (53%) menyatakan bahwa mereka memiliki fasilitas ini.



## Perlindungan dari Pembalasan dan Kualifikasi Perlindungan

Inisiatif penerapan *whistleblowing* di Indonesia saat ini tampaknya berjalan mundur. Hal ini disebabkan lemahnya perlindungan yang diberikan oleh lembaga pemerintah, bahkan pada lembaga yang sudah memiliki ketentuan *whistleblowing*. Hanya sedikit kebijakan lembaga yang memberikan jaminan umum bahwa tidak akan ada tindakan pembalasan (29%); dan hanya sembilan lembaga (27%) yang menyatakan bahwa tindakan pembalasan dan/atau mempertimbangkan tindakan pembalasan “tidak akan ditoleransi”. Hanya 24% lembaga yang bersedia memberikan jaminan perlindungan bagi pelapor yang lemah, yaitu pelapor yang hanya memiliki sedikit bukti. Hal ini tidak mengherankan karena terlihat dari 23 lembaga (68%) menyatakan bahwa laporan harus didasarkan pada “keyakinan yang masuk akal” atau dibuat dengan itikad baik.

Para pelapor di Eropa dan AS menikmati jaminan yang lebih baik daripada di Indonesia, sesuai dengan studi Hassink et al. (2007) yang menemukan 79% badan usaha di negara-negara Eropa dalam sampel mereka dengan jelas menyatakan bahwa sistem pelaporan mereka bersifat rahasia, sementara Moberly dan Wylie (2011) menemukan hampir 91% dari sampel organisasi AS berjanji bahwa mereka tidak akan melakukan pembalasan terhadap karyawannya; 30% di antaranya bahkan menjamin hukuman bagi mereka yang melakukan balas dendam kepada pelapor.

Kombinasi berbagai faktor, mulai dari lemahnya perlindungan hingga rumitnya persyaratan perlindungan saksi, sebagaimana disebutkan di atas, dapat menimbulkan rasa takut, tidak nyaman, dan pada akhirnya melemahkan motivasi pegawai di Indonesia untuk melaporkan pelanggaran.

## Proses Penanganan Laporan

Jaminan bahwa laporan akan ditangani secara serius juga diperlukan untuk meyakinkan calon pelapor bahwa tindakannya tidak sia-sia. Sebagian besar institusi yang menjadi sampel penelitian ini (85%) dengan jelas menyatakan bahwa pelanggaran yang dilaporkan akan diperlakukan secara rahasia; sebagian besar (91%) juga menetapkan persyaratan tindak lanjut yang pasti, yaitu bahwa pelanggaran harus dilaporkan secara cukup rinci agar dapat dilakukan penyelidikan.

Selain itu, rincian spesifik diperlukan untuk laporan penanganan yang tepat (79%), dan lebih dari separuh (59%) menyediakan formulir pelaporan khusus untuk membantu karyawan mereka ketika mereka perlu membuat laporan awal. Sementara itu, sebagian besar (85%) berjanji bahwa pelanggaran yang dilaporkan akan dirahasiakan, meskipun hanya sedikit yang secara jelas menyatakan bahwa pelanggaran dapat dilaporkan secara anonim (59%).

## Anonimitas Pelapor

Sebagian besar pemerintah daerah tidak menjamin perlindungan bagi pelapor, sementara lembaga-lembaga pemerintah pusat sudah selangkah lebih maju, di mana banyak dari mereka berjanji untuk melindungi anonimitas pelapor serta melindungi mereka dari tindakan pembalasan dan potensi dampak merugikan lainnya yang disebabkan oleh tindakan tersebut.

Namun, total hanya 59% (20 lembaga) yang menjamin anonimitas pelapor, sementara 32% responden menyatakan bahwa lembaga mereka tidak menganjurkan pelaporan anonim, meskipun sebagian besar menyatakan bahwa mereka akan merahasiakan pelanggaran yang dilaporkan. Temuan ini konsisten dengan penelitian lain, Moberly dan Wylie (2011) dan Hassink et al. (2007) menyatakan bahwa hanya 56% dan 64% organisasi yang mempromosikan pelaporan anonim.

Menurut Miceli et al. (2013) terdapat argumen di kalangan akademisi mengenai nilai pelaporan anonim. Anonimitas dapat menyebabkan beberapa masalah serius seperti masalah perlindungan data, tindak lanjut laporan, dan terhentinya proses investigasi (Miceli et al., 2013; Miceli & Near, 1992). Namun, anggota organisasi lebih cenderung bicara ketika mereka mempunyai pilihan untuk tidak disebutkan namanya (Miethe, 1999; Sunstein, 2005). Dalam konteks Indonesia, para peneliti percaya bahwa keengganan banyak lembaga untuk memastikan anonimitas cukup mengecewakan karena hal ini dapat memberikan perlindungan tambahan bagi pelapor dari tindakan pembalasan.

## Jaminan Tindak Lanjut Penyelidikan

Investigasi atau penanganan serius terhadap laporan dijamin pada 85% dari total sampel. Sebagian besar institusi mengharuskan manajer dan karyawan untuk bekerja sama dalam penyelidikan (74%). Poin lainnya adalah keharusan untuk menyimpan catatan pengaduan (62%) dan jaminan

bahwa proses pengambilan keputusan untuk melakukan investigasi dijelaskan dengan jelas. Beberapa institusi juga melarang pegawainya memulai investigasi sendiri (18%).

### Peran Auditor Internal dalam Menyelidiki Kasus Korupsi di Institusi

Pertanyaan terakhir dalam kuesioner menggali topik ini lebih dalam dengan menanyakan secara langsung peran auditor (baik internal maupun eksternal) dalam menyikapi kasus korupsi aktual yang terjadi di lembaganya. Kualitatif *content analysis* digunakan untuk menganalisis pertanyaan terbuka ini dan mengklasifikasikan respon berdasarkan tema serupa. Hasil penelitian menemukan bahwa peran auditor pemerintah dalam pengendalian korupsi yang paling sering disebut oleh responden adalah menindaklanjuti dan menyelidiki kasus korupsi dengan menggunakan beberapa teknik audit seperti pemeriksaan dokumen dan verifikasi fisik, observasi, komputasi dan prosedur analitis. Peran ini disebutkan sebanyak 33 kali oleh responden dalam kuesioner. Auditor juga dapat memainkan peran penting dalam tindakan pencegahan sebelum korupsi terjadi. Responden mendiskusikannya sebanyak tiga belas kali.

### Praktik Terbaik Kebijakan *Whistleblowing*

Penelitian ini bertujuan untuk membuat kerangka kerja kategoris berdasarkan praktik terbaik internasional mengenai kebijakan *whistleblowing* di kalangan lembaga pemerintah. Tabel 1 menunjukkan struktur dasar kebijakan *whistleblowing*:

**Tabel 1.** Struktur dasar kebijakan *whistleblowing* yang diadaptasi dari Hassink et al. (2007) dan Moberly & Wylie (2011).

---

|     |  |
|-----|--|
| 1.  | Lokasi kebijakan dapat ditemukan oleh publik                                   |
| 2.  | Kebijakan berlaku untuk ...  |
| 3.  | Nada ketegasan, ketegasan kebijakan untuk mendorong <i>whistleblowing</i>      |
| 4.  | Permasalahan umum lainnya terkait penerapan <i>whistleblowing</i> di institusi |
| 5.  | Sifat pelanggaran yang dilaporkan  |
| 6.  | Pejabat atau badan yang dapat menerima laporan pelanggaran                     |
| 7.  | Formalitas dan panduan kebijakan   |
| 8.  | Perlindungan dari pembalasan dan kualifikasi perlindungan                      |
| 9.  | Jaminan kerahasiaan dan anonimitas   |
| 10. | Detil investigasi dan respon institusi terhadap laporan <i>whistleblowing</i>  |

---

### Simpulan

Tujuan dari penelitian ini adalah: “Untuk memahami dan mengeksplorasi penerapan *whistleblowing system* di lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia, efektivitasnya dalam mengurangi korupsi di Indonesia, dan bagaimana profesi audit pemerintah mengoptimalkan *whistleblowing system* dalam pengendalian korupsi di Indonesia.” Sebagaimana tercermin pada tujuan penelitian yang telah disebutkan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengetahuan yang ada dengan menguraikan potensi *whistleblowing system* untuk mengurangi tingkat korupsi di suatu negara tertentu, dalam hal ini Indonesia. Temuan penelitian ini juga dapat mempunyai implikasi terhadap praktik audit karena *whistleblowing system* yang banyak diterapkan di negara-negara maju merupakan bagian integral dari siklus audit (penilaian pengendalian internal). Selain itu, sebagai negara berpendapatan menengah dengan wilayah yang luas dan kepadatan penduduk yang tinggi, skenario Indonesia dapat digunakan untuk menghasilkan model yang dapat diadopsi di negara lain. Terakhir, pentingnya penelitian ini juga muncul dari fakta bahwa penelitian ini berfokus pada topik yang sering diabaikan dalam penelitian antikorupsi. Sistem pelaporan pelanggaran dianggap sebagai alat yang paling efektif untuk mendeteksi korupsi dan pelanggaran keuangan lainnya, namun penelitian dan penerapannya untuk memberantas korupsi di Indonesia masih rendah. Kesimpulan artikel ini dibahas dalam subbagian tersendiri di bawah judul masing-masing pertanyaan penelitian, sebagai berikut.

**Pertanyaan Penelitian #1** “Bagaimana kebijakan *whistleblowing* yang saat ini diterapkan pada institusi pemerintah di Indonesia?”

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa Indonesia masih tertinggal dibandingkan negara lain dalam penerapan *whistleblowing system* dan pengembangan peraturan *whistleblowing*. Hal ini dapat dilihat dari beberapa faktor. Misalnya, belum adanya kebijakan nasional yang mengamankan penerapan *whistleblowing system*. Hanya sedikit lembaga pemerintah yang memiliki saluran *whistleblowing* berbasis web, dimana dari 618 lembaga yang disurvei, hanya tiga puluh satu lembaga (5%) yang memiliki saluran tersebut. Pengumpulan data lebih lanjut (kuesioner *online*) menunjukkan bahwa hanya 77% sampel (34 dari 44) yang memiliki setidaknya satu saluran pelaporan pelanggaran, sedangkan 23% sisanya tidak memilikinya.

Selain itu, perlindungan terhadap pelapor di Indonesia masih lemah, hanya sepuluh lembaga (30%) yang menyatakan bahwa kebijakan mereka sudah memuat pernyataan perlindungan secara umum. Sebelas lembaga (32% responden) menganggap pelaporan anonim merupakan hambatan dalam menindaklanjuti laporan dan meminta informasi lebih lanjut kepada pelapor. Kombinasi berbagai faktor mulai dari lemahnya perlindungan hingga rumitnya persyaratan perlindungan saksi dapat menimbulkan rasa takut, tidak nyaman, dan pada akhirnya melemahkan motivasi anggota organisasi di Indonesia yang ingin melapor.

Faktor-faktor tersebut menegaskan bahwa kebijakan *whistleblowing* di Indonesia secara umum masih tertinggal dibandingkan negara-negara lain baik di kawasan yang sama seperti Singapura dan Malaysia, maupun negara-negara maju lainnya seperti negara-negara daratan Eropa dan Amerika.

**Pertanyaan Penelitian #2** “Bagaimana profesi audit pemerintah mengoptimalkan penggunaan *whistleblowing system* dalam pengendalian korupsi di Indonesia?”

Berdasarkan kuesioner *online*, sebagian besar lembaga pemerintah di Indonesia (88%) menugaskan departemen audit internalnya, atau Inspektorat di Indonesia, sebagai pejabat atau badan yang dapat melaporkan pelanggaran. Dengan melakukan hal ini, pemerintah ingin memastikan bahwa laporan-laporan tersebut ditangani secara memadai, yaitu dinilai, diselidiki, dan ditindaklanjuti dengan tepat oleh auditor internal. Selanjutnya dalam penanganan laporan, jika dirasa perlu untuk menindaklanjuti laporan tersebut dengan pemeriksaan yang lebih detail, seluruh responden menyatakan bahwa departemen audit internal akan melaksanakan pekerjaan tersebut.

Mengikuti informasi spesifik dari pelapor juga dapat mempercepat dan menyederhanakan proses investigasi kasus korupsi. Proses investigasi pun menghasilkan output yang lebih baik dibandingkan audit biasa. Keuntungan lainnya adalah *whistleblowing system* dapat menciptakan rasa saling mengawasi di kalangan pegawai sehingga meningkatkan kualitas sistem pengendalian internal dalam organisasi. Temuan ini mengkonfirmasi bahwa auditor pemerintah di Indonesia berhasil mengoptimalkan penggunaan *whistleblowing system* untuk memfasilitasi pekerjaannya dalam menyelidiki pelanggaran keuangan di tempat kerjanya. Hal ini juga menegaskan kontribusi signifikan auditor sebagai operator sistem dalam mengurangi tingkat korupsi di Indonesia.

**Pertanyaan Penelitian #3** “Sejauh mana dampak sistem pelaporan pelanggaran terhadap pengendalian korupsi di Indonesia?”

Penelitian ini mengandalkan jawaban partisipan dalam bentuk kuesioner tertutup dan terbuka, sehingga persepsi responden terhadap pentingnya *whistleblowing system* di institusinya menjadi penting dan menjadi hal pertama yang harus dibangun. Dalam hal ini, sebagian besar responden dalam kuesioner *online* (33 dari 34 lembaga) setuju bahwa *whistleblowing system* penting untuk mendeteksi dan mencegah korupsi. Lebih lanjut, hasil penelitian mengungkapkan bahwa *whistleblowing system* berbasis web dapat mengurangi frekuensi interaksi antara pegawai dan masyarakat sehingga mengurangi kemungkinan terjadinya perilaku korupsi. *Whistleblowing system* juga dapat bermanfaat bagi institusi pemerintah dalam hal menumbuhkan keberanian pegawai dan masyarakat untuk melaporkan ketika menyaksikan praktik korupsi di sekitar mereka. Temuan tersebut menegaskan bahwa *whistleblowing system* mempunyai dampak yang signifikan terhadap pengendalian korupsi di institusi pemerintah.

Temuan-temuan dari penelitian ini dapat berkontribusi pada pemahaman yang lebih baik mengenai inisiatif antikorupsi, khususnya di negara berpenghasilan menengah seperti Indonesia. Temuan ini diharapkan relevan bagi para praktisi, akademisi, dan pembuat kebijakan dalam berbagai hal. Hal ini akan memberikan kontribusi pada literatur yang ada dalam dua hal. Pertama,

penelitian ini memperluas bukti-bukti sebelumnya melalui tinjauan sistematis terhadap kebijakan *whistleblowing* pada suatu lembaga pemerintah di Indonesia, dan mendapatkan alasan mengapa lembaga-lembaga tersebut belum menerapkan sistem pelaporan pelanggaran, jika belum diterapkan. Kedua, mengingat *whistleblowing system* di Indonesia masih belum matang, maka belum jelas siapa yang harus menindaklanjuti laporan pelanggaran tersebut. Kami menguraikan bagaimana praktik yang ada saat ini menjawab pertanyaan ini dan bagaimana profesi audit pemerintah di Indonesia dapat berkontribusi untuk memperbaiki situasi ini.

Studi ini dapat memberikan kerangka kerja untuk mempelajari pemberantasan korupsi dengan menggunakan *whistleblowing system* di negara berkembang dengan pertumbuhan ekonomi menengah-tinggi seperti Indonesia, bagaimana profesi audit dapat membantu suatu negara untuk mengendalikan korupsi dan berguna bagi para pembuat kebijakan akademis dan peneliti lain. Selain itu, sebagai negara berpendapatan menengah dengan banyak wilayah daratan yang tersebar dan kepadatan penduduk yang tinggi, skenario Indonesia dapat digunakan untuk menghasilkan model yang pada akhirnya dapat diadopsi di negara lain.

Saat ini, sistem pelaporan pelanggaran yang diterapkan di sebagian besar negara maju merupakan bagian dari sistem pengendalian internal, misalnya di Amerika, berdasarkan Sarbanes Oxley Act 2002. Sebaliknya, berdasarkan undang-undang dan standar profesi, auditor diwajibkan untuk meninjau pengendalian internal entitas dalam setiap perikatan audit, masuk akal jika auditor akan memanfaatkan *whistleblowing system* untuk menyempurnakan laporan auditnya. Oleh karena itu, temuan penelitian ini juga dapat mempunyai implikasi terhadap praktik audit.

### Ucapan Terima Kasih

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI); Beasiswa LPDP; dan Universitas Sebelas Maret (UNS).

### Referensi

- Alatas, S. H. (1990). *Corruption: its nature, causes, and functions*.
- Aswicahyono, H. H., & Hill, H. (2015). *Is Indonesia trapped in the middle?* Discussion Paper Series.
- Bashir, S., Hamid Rafiq Khattak, Hanif, A., & Sara Naseer Chohan. (2011). Whistle-blowing in public sector organizations: Evidence from Pakistan. *The American Review of Public Administration*, 41(3), 285-296. <https://doi.org/10.1177/0275074010376818>.
- Basri, M. C., & Hill, H. (2011). Indonesian growth dynamics. *Asian Economic Policy Review*, 6(1), 90-107. <https://doi.org/10.1111/j.1748-3131.2011.01184.x>
- Brough, P., Lawrence, S. A., Tsahuridu, E., & Brown, A. J. (2021). The effective management of whistleblowing: The whistleblowing response model. In *Handbook on Management and Employment Practices*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-24936-6\\_20-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-24936-6_20-1)
- Brown, R. A. (2006). Indonesian corporations, cronyism, and corruption. *Modern Asian Studies*, 40(04), 953-992. <https://doi.org/10.1017/S0026749X06002216>
- Budiman, A., Roan, A., & Callan, V. J. (2013). Rationalizing ideologies, social identities and corruption among civil servants in Indonesia during the Suharto era. *Journal of Business Ethics*, 116(1), 139-149. <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1451-y>
- Cameron, L., Chaudhuri, A., Erkal, N., & Gangadharan, L. (2009). Propensities to engage in and punish corrupt behavior: Experimental evidence from Australia, India, Indonesia and Singapore. *Journal of Public Economics*, 93(7), 843-851.
- Claessens, S., Djankov, S., & Lang, L. H. (1999). Who controls east Asian corporations. *Policy Research working paper*. <http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/195Claes.pdf>
- Deflem, M. (1995). Corruption, law, and justice: A conceptual clarification. *Journal of Criminal Justice*, 23(3), 243-258. [https://doi.org/10.1016/0047-2352\(95\)00018-L](https://doi.org/10.1016/0047-2352(95)00018-L)
- Dungan, J. A., Young, L., & Waytz, A. (2019). The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions. *Journal of Experimental Social Psychology*, 85, 103848. <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2019.103848>
- Erwin, J., & Ramsay, B. (2015). Whistleblowing environment in Indonesian financial institutions. *International Journal of Business and Social Research*, 5(11), 28-35.



- Fealy, G. (2011). Indonesian politics in 2011: Democratic regression and Yudhoyono's regal incumbency. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 47(3), 333–353.
- Gillespie, K., & Okruhlik, G. (1991). The political dimensions of corruption cleanups: a framework for analysis. *Comparative Politics*, 24(1), 77–95. <https://doi.org/10.2307/422202>
- Hakim, R. N. (2016). Dahlan Iskan menambah daftar menteri era SBY yang tersangkut korupsi. In *Kompas*. Retrieved from <http://nasional.kompas.com/read/2016/10/28/09590561/dahlan.iskan.menambah.daftar.menteri.era.sby.yang.tersangkut.korupsi>
- Halim, H., & Parlina, I. (2017). Jokowi in-law plays key role in bribery case. In *The Jakarta Post*. Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/news/2017/02/18/jokowi-in-law-plays-key-role-in-bribery-case.html>
- Hamilton-Hart, N. (2001). Anti-corruption strategies in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37, 18–65. <https://doi.org/10.1080/000749101300046519>
- Hassink, H., de Vries, M., & Bollen, L. (2007). A content analysis of whistleblowing policies of leading European companies. *Journal of Business Ethics*, 75(1), 25–44.
- Hill, H. (2000). Indonesia: The strange and sudden death of a tiger economy. *Oxford Development Studies*, 28(2), 117–139.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). Organizations and cultures: Software of the mind. In *McGrawHill, New York*.
- Hogan, C. E., Rezaee, Z., Riley Jr, R. A., & Velury, U. K. (2008). Financial statement fraud: Insights from the academic literature. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 27(2), 231–252.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71–121.
- King, D. Y. (2000). Corruption in Indonesia: A curable cancer? *Journal of International Affairs*, 53(2), 603–624. <http://www.jstor.org/stable/24357767>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Univ of California Press.
- Klitgaard, R. (2008). *A holistic approach to the fight against corruption*. <http://www.cgu.edu/PDFFiles/Presidents>
- Klitgaard, R. (2019). Engaging corruption: new ideas for the International Monetary Fund. *Policy Design and Practice*, 2(3), 229–242. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1612542>
- Kumar, R. (2014). *Research methodology: A step-by-step guide for beginners* (4th ed.). SAGE Publications.
- Lane, J.-E. (2005). *Public administration and public management: the principal-agent perspective*. Taylor & Francis.
- Latan, H., Ringle, C. M., & Jabbour, C. J. C. (2016). Whistleblowing intentions among public accountants in Indonesia: Testing for the moderation effects. *Journal of Business Ethics*, 152, 573–588. <https://doi.org/10.1007/s10551-016-3318-0>
- Lee, G., & Fargher, N. (2013a). Companies' use of whistle-blowing to detect fraud: An examination of corporate whistle-blowing policies. *Journal of Business Ethics*, 114(2), 283–295.
- Lee, G., & Fargher, N. (2013b). Companies' use of whistle-blowing to detect fraud: An examination of corporate whistle-blowing policies. *Journal of Business Ethics*, 114(2), 283–295.
- Miceli, M. P., & Near, J. P. (1992). *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. Lexington Books.
- Miceli, M. P., Near, J. P., & Dworkin, T. M. (2013). *Whistle-blowing in organizations*. Psychology Press.
- Miethe, T. D. (1999). *Whistleblowing at work: Tough choices in exposing fraud, waste, and abuse on the job*. Westview Press Boulder, CO.
- Mietzner, M. (2014). How Jokowi won and democracy survived. *Journal of Democracy*, 25(4), 111–125.
- Moberly, R. E., & Wylie, L. E. (2011a). *An empirical study of whistleblower policies in United States corporate codes of ethics*. 27–55.
- Moberly, R. E., & Wylie, L. E. (2011b). *An empirical study of whistleblower policies in United States corporate codes of ethics*. 27–55.

- Mohamad, A., Sifat, I. M., Mohd Thas Thaker, H., & Noor, A. M. (2021). On IMF debt and capital control: evidence from Malaysia, Thailand, Indonesia, the Philippines and South Korea. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 29(2), 143–162.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (2008). Wrongdoing, whistle-blowing, and retaliation in the US government what have researchers learned from the Merit Systems Protection Board (MSPB) survey results? *Review of Public Personnel Administration*, 28(3), 263–281.
- Nurhidayat, I., & Kusumasari, B. (2017). Strengthening the effectiveness of whistleblowing system: a study for the implementation of anti-corruption policy in Indonesia. *Journal of Financial Crime*, 0. <https://doi.org/10.1108/JFC-11-2016-0069>
- Olken, B. A. (2007). Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2), 200–249. <https://doi.org/10.1086/517935>
- Paul, R. J., & Townsend, J. B. (1996). Don't kill the messenger! Whistle-blowing in America - A review with recommendations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 9(2), 149–161.
- Pertiwi, K., & Ainsworth, S. (2021). "Democracy is the cure?": Evolving constructions of corruption in Indonesia 1994–2014. *Journal of Business Ethics*, 173(3), 507–523. <https://doi.org/10.1007/s10551-020-04560-y>
- Quah, J. S. T. (2016). Controlling corruption in Asian countries. *Routledge Handbook of Corruption in Asia*.
- Schwarz, A. (1999). *A nation in waiting: Indonesia's search for stability*. Allen & Unwin Sydney.
- Sharma, S. D. (2003). *The Asian financial crisis new international financial architecture: Crisis, reform and recovery*. Manchester University Press.
- Sherlock, S. (2002). Combating corruption in Indonesia? The ombudsman and the assets auditing commission. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 38(3), 367–383.
- Singleton, T. W., Singleton, A. J., Bologna, G. J., & Lindquist, R. J. (2006). *Fraud auditing and forensic accounting*. John Wiley & Sons.
- Sunstein, C. R. (2005). *Why societies need dissent* (Vol. 9). Harvard University Press.
- Suyatno, B., Armstrong, A., & Thomas, K. (2017). Designing whistleblowing policy and regulations for high-context cultures: A case study in Indonesia. In *Perspectives on Philosophy of Management and Business Ethics*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-46973-7\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-319-46973-7_13)
- Tadjoeddin, M. Z. (2019). Inequality and exclusion in Indonesia: Political economic developments in the post-Soeharto era. *Journal of Southeast Asian Economies*, 36(3), 284–303. <https://www.jstor.org/stable/26842377>.
- Taylor, J. (2019). What causes employees to whistle while they work? Factors affecting internal whistle-blowing in the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration*, 78(4), 497–515. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12401>
- Trimulyono, H. (2011). Securing protection and cooperation of witnesses and whistle-blowers. *Fourth Regional Seminar on Good Governance for Southeast Asian Countries*, 68–75.
- Vandekerckhove, W. (2010). Whistleblowing: perennial issues and ethical risks. In *Handbook of Corporate Governance and Social Responsibility*. Gower, Farnham.
- Weaver, G. R., Treviño, L. K., & Cochran, P. L. (1999). Corporate ethics practices in the mid-1990's: An empirical study of the Fortune 1000. *Journal of Business Ethics*, 18(3), 283–294.
- White, A. (2006). The paradox of corruption as antithesis to economic development: Does corruption undermine economic development in Indonesia and China, and why are the experiences different in each country? *Asian-Pacific Law and Policy Journal*, 8(1), 1.
- Winardi, R. D. (2013). The influence of individual and situational factors on lower-level civil servants' whistle-blowing intention in Indonesia. *Journal of Indonesian Economy and Business: JIEB.*, 28(3), 361.
- Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S., & Brown, A. J. (2014). *Whistleblower protection laws in G20 countries*.