Integritas: Jurnal Antikorupsi
Vol 12, No. 1, 2026, pp. 115-130

https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Organizational silence and barriers to early corruption detection: A qualitative study of local governments in North Sulawesi

Brain Fransisco Supit [a] *, Jeane Mantiri [b]

Universitas Negeri Manado. Jl. Kampus Unima, Minahasa, 95618, Indonesia
[a] brainsupit@unima.ac.id; [b] jeanelitha@unima.ac.id
* Corresponding Author

Abstract: North Sulawesi's Enforcement and Early Corruption Detection Score Index declined from 80,63 (on a 0-100 scale) in 2024 to 65,94 in 2025, nearly twice the national drop, despite a compliance score of 98,63 out of 100 in public services. This integrity paradox signals a decoupling between administrative performance and accountability. Prior studies have examined political capture, organizational silence, and digital governance failures separately; none has mapped their coupling within a local government context. This study investigates the tripartite interrelationship among silence culture, elite political intervention, and digital accountability instrument degradation as the primary explanation for declining early detection capacity within North Sulawesi's local government oversight system. A qualitative case study was conducted across the Provincial Government of North Sulawesi and City Governments of Manado, Bitung, and Tomohon. Data was collected through interviews, document analysis, and ATLAS.ti thematic coding, analyzed through Principal-Agent Theory, Institutional Theory, and Organizational Silence Theory. Findings reveal a self-reinforcing cycle: elite political intervention hollows out digital instruments including I-Mut /Siladen and the Whistleblowing System; degradation deepens organizational silence; and entrenched silence shields elite intervention from oversight. Minahasan values of *Si Tou Timou Tumou Tou* and *Mapalus*, though co-opted to rationalize silence, carry latent normative resources for reform. This study recommends strengthening APIP independence, mandating fiscal allocation for oversight, consolidating whistleblowing platforms, enforcing merit-based sanctions, and reappropriating local wisdom.
Keywords: Organizational Silence; Early Corruption Detection; Political Capture; Digital Accountability; Internal Oversight; Local Government Integrity

How to Cite: Supit, B. F., & Mantiri, J. (2026). Organizational silence and barriers to early corruption detection: A qualitative study of local governments in North Sulawesi. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *12*(1), 115-130. https://doi.org/10.32697/integritas.v12i1.1692

Introduction

Corruption in local governance in Indonesia remains a complex and persistent phenomenon that not only undermines state finances but also erodes social structures, distorts public resource allocation, and substantially hampers economic development (Ismail, et al., 2025). Within the context of decentralization, the expansion of authority through regional autonomy was intended to enhance public service effectiveness. However, in the absence of strong and independent oversight mechanisms, decentralization simultaneously creates opportunities for abuses of power and administrative deviation. These structural vulnerabilities often provide concealment spaces for corrupt practices at the local level (Yusoff et al., 2023).

As a systematic effort to mitigate such risks, the Corruption Eradication Commission (KPK) introduced the Integrity Assessment Survey (Survei Penilaian Integritas—SPI) as a diagnostic instrument to measure the effectiveness of corruption prevention systems across central and local government institutions (Susilo et al., 2019). National data for the 2021–2025 period revealed a troubling trend. The Enforcement and Early Corruption Detection dimension was the only component to experience a sharp decline in 2025, falling from 79,53 in the previous period to 68,49 (SPI KPK, 2026). This deterioration signals a serious weaknesses in violation handling mechanisms, whistleblower protection, and the consistency of sanction enforcement. These elements create the core pillars for public accountability.

This national anomaly is particularly striking in North Sulawesi, a strategically important province serving as Indonesia's gateway to the Asia-Pacific region. The province has demonstrated strong performance in public service compliance, achieving a score of 98,63 in the assessment conducted by the Ombudsman of the Republic of Indonesia. However, this administrative achievement stands in stark contrast with the resiliency of its integrity system, presenting a profound Integrity Paradox.

According to the 2025 SPI Report, the Enforcement and Early Detection Score Index in North Sulawesi declined more sharply than the national average. This phenomenon is illustrated in Table 1 and Figure 1.

Tabel 1. National vs. North Sulawesi Average Score Index of Enforcement and Early Corruption Detection (0-100 Scale)

Jurisdiction	2021	2022	2023	2024	2025
National	79,72	79,86	80,55	79,53	68,49
North Sulawesi	81,57	80,91	82,36	80,63	65,94

Source: KPK Integrity Assessment Survey (SPI), 2021–2025 (processed by authors)

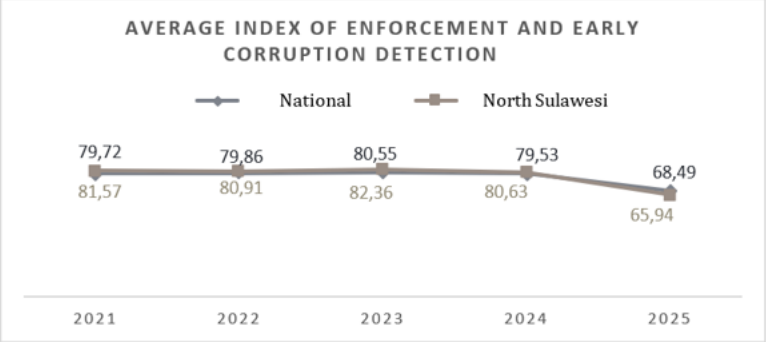


Figure 1. Trend of the National vs. North Sulawesi Average Score Index of Enforcement and Early Corruption Detection. *Source: KPK Integrity Assessment Survey (SPI), 2021–2025 (processed by authors)*

From a Principal–Agent perspective, corruption emerges from information asymmetry between the public (principal) and local officials (agents) who exercise discretionary authority over public resources. When monitoring mechanisms are ineffective, agents may prioritize personal or group interests over public accountability (Graycar, 2022; Pujileksono & Siregar, 2022). This dynamic is exacerbated by the high political costs associated with local executive elections. Riwanto and Suryaningsih (2024) argued that escalating electoral expenditures incentivize local leaders to recover political investments through access to public resources. Such pressures may manifest in the political capture of budget planning, public procurement processes, and even the commodification of bureaucratic positions, thereby eroding administrative neutrality.

Structurally, weaknesses are also evident in the dysfunction of administrative oversight and the role of the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP). Gayo and Marbun (2024) emphasize that effective oversight depends on professional competence, fiscal support, and technological integration. Field observations in Manado, Bitung, and Tomohon suggest that oversight practices remain predominantly compliance-based and reactive, while structural independence remains limited. Because inspectorates are hierarchically subordinate to local executives, their capacity to act independently is vulnerable to political intervention. Consequently, internal control systems often fail to identify vulnerabilities before irregularities escalate, underscoring the need for a transition toward proactive, risk-based auditing.

Amid accelerated digitalization, governance platforms risk becoming instruments of pseudo-transparency. Supeno et al. (2025) contend that without integrity-driven leadership, digital systems merely relocate corrupt practices from analog to digital arenas through data manipulation and regulatory loopholes. In North Sulawesi, although cities such as Manado, Bitung, and Tomohon have adopted digital governance systems, formal reporting channels, particularly the Whistleblowing System (WBS), have not functioned optimally. The inability to guarantee absolute

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

protection for whistleblowers has fostered a "Silence Culture," whereby officials refrain from reporting misconduct due to fear of retaliation or distrust in protective mechanisms (Pratiwi et al., 2025). This dynamic results in systematic underreporting and weakens early detection capacity.

This study addresses the gap between formal administrative achievements and the empirical erosion of early corruption detection mechanisms in North Sulawesi. Its novelty lies in examining the tripartite interrelationship between organizational silence, elite political intervention, and digital instrument degradation, specifically the I-Mut/Siladen applications and the Whistleblowing System, in explaining the decline of enforcement and early detection indicators. This tripartite dynamic is mapped in an integrative causal diagram (Figure 5) that demonstrates how elite political intervention degrades the effectiveness of digital instruments, how that degradation enables silence culture, and how silence cultures in turn create protective spaces for subsequent rounds of elite intervention. Accordingly, this study aims to dissect the root causes of the declining early corruption detection capacity, from cultural barriers to structural oversight dysfunction, in order to formulate strategic recommendations for strengthening bureaucratic integrity toward a governance system that is substantively accountable, transparent, and publicly trusted in North Sulawesi.

Methods

This study employs a qualitative descriptive approach with interpretive analysis to examine in depth the governance dynamics and barriers to early corruption detection in North Sulawesi's local governments. A qualitative design was selected because the research focuses on processes, power relations, and bureaucratic practices that cannot be adequately captured through quantitative surveys alone. Secondary data in the form of Integrity Assessment Survey (SPI) index scores for the 2021–2025 period were obtained from official publications of the Corruption Eradication Commission and used to identify anomalies in the decline of the Enforcement and Early Detection dimension in North Sulawesi.

Given the territorial scope of the province, the research sites were purposively narrowed to four governments: the Provincial Government of North Sulawesi, the City Governments of Manado, Bitung, and Tomohon. These cases were selected based on their relevance to the observed decline in SPI scores and their strategic role in regional development governance and public service digitalization. This multi-site design enables comparative analysis between the provincial and municipal levels.

Primary data was collected through in-depth interviews with purposively selected key informants, including Regional Secretaries, expert assistants, heads of strategic agencies (OPDs), inspectorate officials, and representatives of service users. Interviews were complemented by limited field observations in public service units and document analysis of internal audit reports, planning and budgeting documents, and local regulations, allowing for examination of the alignment, or misalignment, between formal rules and actual administrative practices.

Data was analyzed using inductive thematic analysis, involving systematic coding to identify core themes such as silence culture, limited independence of the APIP, and political capture. Coding and theme mapping were conducted using ATLAS.ti software, which facilitated the visualization of interrelationships between emergent categories through co-occurrence tables and network diagrams. To enhance validity, the study applied source and method triangulation by cross-checking interview findings, official documents, and quantitative SPI trends to ensure consistency between empirical narratives and measurable integrity indicators.

Results and Discussion

The following four sub-sections examine the governance pathologies underlying the decline in early corruption detection in North Sulawesi. While each sub-section addresses a distinct analytical dimension, namely principal-agent dysfunction, political capture in civil service management, whistleblowing dysfunction, and APIP capacity constraints, these dimensions do not operate as independent failures. Rather, they constitute three mutually reinforcing dynamics: elite political

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

intervention, digital instrument degradation, and organizational silence, which together form a structurally coupled cycle. The causal architecture connecting sub-sections 1 through 4 is made explicit in Figure 5 and its accompanying analysis, which synthesizes the empirical findings into an integrative tripartite model. Each sub-section contributes causal mechanisms to the model and cross-references to Figure 5 are provided where a specific empirical finding feeds into the wider cycle.

Degradation of Early Detection and Asymmetric Discretion: A Principal–Agent Analysis

The decline in the Enforcement and Early Corruption Detection index in North Sulawesi from 80,63 in 2024 to 65,94 in 2025, as illustrated in figure 2 below, reflects structural weaknesses in local government's internal control mechanisms. This 14,69-point decrease signals a substantive erosion of early detection capacity within the bureaucratic system. Empirical findings from the four research sites, the Provincial Government of North Sulawesi and the municipal governments of Manado, Bitung, and Tomohon, indicate that formal oversight instruments are institutionally in place in accordance with regulatory mandates. However, their effectiveness is significantly shaped by power relations and the degree of executive discretion exercised by local leaders.

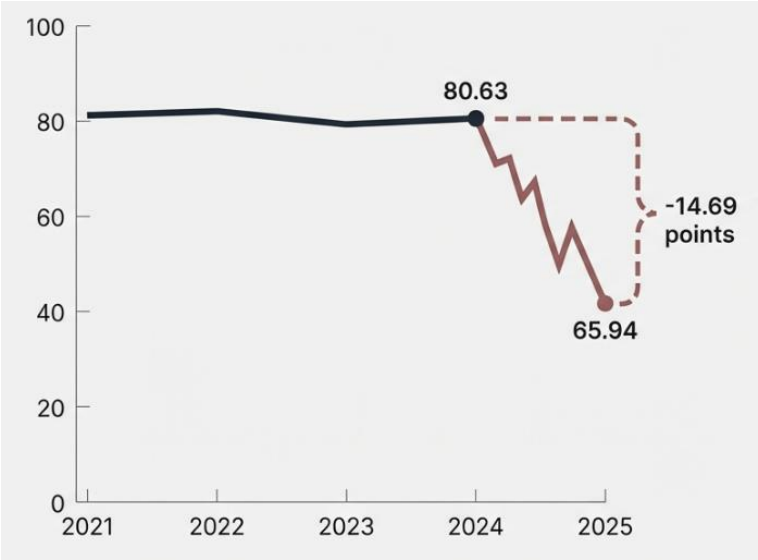


Figure 2. The Decline of North Sulawesi Average Score Index of Enforcement and Early Corruption Detection 2025. *Source: KPK Integrity Assessment Survey (SPI), 2021–2025 (processed by authors)*

The analytical framework of this study draws on Principal–Agent Theory in contemporary public governance, originally articulated by Moe (1984) and further elaborated in institutional and governmental contexts by Lane (2020). Within decentralized governance, citizens and the central government function as principals, while local political and administrative elites (regional heads, regional secretaries, and heads of local agencies) act as agents. Agency problems arise when information asymmetry and misaligned incentives enable agents to exercise broad discretionary authority without effective independent monitoring. Lane (2020) argued that political decentralization may inadvertently increase opportunities for local-level corruption when supervisory institutions fail to evolve in parallel with expanded fiscal and administrative autonomy.

Interviews with all Regional Secretaries across the four jurisdictions reveal a relatively consistent pattern. Formally, oversight procedures and follow-up actions on Audit Findings Reports (LHP) are conducted in accordance with Government Regulation No. 60 of 2008 on the Government Internal Control System (SPIP) and Government Regulation No. 12 of 2017 concerning the Guidance and Supervision of Regional Government Administration. In practice, non-technical considerations often intervene prior to the execution of oversight recommendations. The Provincial Regional Secretary indicated that certain recommendations require "cross-interest coordination" before administrative sanctions can be imposed. Similarly, Regional Secretaries in Bitung and Tomohon acknowledged that organizational stability and socio-political considerations frequently serve as determining variables in deciding the form of sanctions.

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

This condition reflects a high degree of administrative discretion. From a Principal–Agent perspective, discretion that is not subject to independent control increases the risk of moral hazard, namely the tendency of agents to behave opportunistically when the probability of detection and sanction is low (Lane, 2020). Aulia and Maksum (2022) further argued that the effectiveness of internal auditing within Indonesian local governments is highly contingent upon structural independence and leadership support. In the absence of such independence, the oversight function risks degenerating into a mere administrative formality rather than serving as a substantive control mechanism.

The findings of this study also indicate that discretion does not occur solely at the level of the Regional Secretary, but also at the technical level. Interviews with Heads of Inspectorates at both the provincial and municipal levels reveal that several audit recommendations experienced delays in follow-up due to "policy considerations" from regional leaders. In fact, pursuant to Law No. 23 of 2014 on Regional Government, internal oversight constitutes a critical instrument to ensure accountability in the implementation of regional autonomy. When the disposition of regional leaders becomes a prerequisite for the implementation of audit recommendations, the substantive independence of the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP) is effectively diminished.

In the Indonesian context, Dwiyanto (2018) emphasizes that accountability within public organizations often remains confined to the fulfillment of formal obligations, while decision-making practices continue to be dominated by power considerations and informal relations. This perspective explains the phenomenon identified in this study: formal compliance is maintained, yet substantive enforcement weakens. Similarly, Prasojo (2023) argued that bureaucratic reform must not stop at structural and administrative procedural changes, but must extend to behavioral transformation and incentive system restructuring within public organizations. Accordingly, the decline in early detection capacity in North Sulawesi is not attributable to the absence of regulatory frameworks, but rather to the failure to realign incentives and behavioral control mechanisms within the bureaucracy.

Interviews with the Heads of Personnel and Human Resources Development Agency (BKPSDM) in Manado and Tomohon reveal that the enforcement of civil servant discipline has formally referred to Government Regulation No. 94 of 2021 on Civil Servant Discipline. However, in practice, the imposition of severe sanctions is rarely undertaken due to concerns over political implications and internal resistance. A similar view was expressed by the Head of the Social Affairs Office in Bitung, who stated that "a developmental approach is prioritized over repressive sanctions." While this reasoning aligns with the civil servant development paradigm — an approach that prioritizes coaching and capacity-building over punitive sanctions, from the perspective of deterrence theory, inconsistent sanctioning reduces the deterrent effect and undermines the credibility of the early detection system (Tampubolon et al., 2024).

Furthermore, according to Scott (2017), within the framework of Institutional Theory, this condition reflects institutional decoupling, namely, the separation between formal structures and actual practices. Regulations and control systems are symbolically maintained to satisfy external legitimacy demands, yet internal practices remain governed by informal norms and power relations. Noer (2025), in his study, demonstrates that when formal institutions fail to regulate patronage networks, corruption evolves into more concealed yet persistently systemic practices.

Empirical findings across the research locations indicate that the degradation of early detection is structural rather than incidental. While systems are in place, substantive control is undermined by high discretion and non-technical interventions. In other words, the information asymmetry between the principal and the agent is exacerbated by the lack of monitoring independence. This situation shifts the function of early detection from a corrective instrument to a merely administrative mechanism or a technocratic facade.

Political Capture in the Civil State Apparatus Management and Resource Distribution

Empirical evidence from field research across the administrative regions of North Sulawesi indicates that a primary catalyst for integrity degradation resides within the management of the Civil State Apparatus, specifically within the high-stakes processes of mutation, rotation, and promotion. Formally, all local government units in North Sulawesi have transitioned toward a merit-

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

based framework as mandated by Law No. 20 of 2023 concerning the State Civil Apparatus. This legislative pillar emphasizes professionalism, qualifications, competence, and performance as the non-negotiable foundations for career progression. To institutionalize this mandate, local governments have implemented digital-based talent management through internal applications, which are integrated with the National Civil State Apparatus Information System.

Interviews with the Heads of Personnel and Human Resources Development Agency (BKPSDM) in Manado and Tomohon revealed that talent management systems have been utilized to objectively map the competence and track records of the Civil State Apparatus. However, the implementation of digital tools, such as the I-Mut and Siladen applications in Manado, encountered critical technical limitations that serve as loopholes for manipulation. Specifically, the unreliability of 'historical data', where personnel records prior to the last three years remain manual and unverified, creates a fragmented database. In the absence of data integrity, even advanced talent management systems can be exploited to produce partial or non-objective career recommendations, effectively transforming these digital platforms into technocratic facades.

The Head of Personnel and Human Resources Development Agency (BKPSDM) of Manado City stated that system recommendations are frequently "adjusted to organizational needs and current government dynamics". This statement highlights the existence of significant discretionary space at the final decision-making level, specifically held by the regional head. Empirical findings further reveal a persistent 'bypass' phenomenon within the local hierarchy. Technical officials frequently utilize personal or political proximity to regional leaders to circumvent formal reporting lines, effectively eroding the statutory authority of the Regional Secretary as the primary administrative coordinator. This bypassing of formal command chains reinforces political capture, as strategic decisions are driven by personal-political networks rather than objective institutional frameworks.

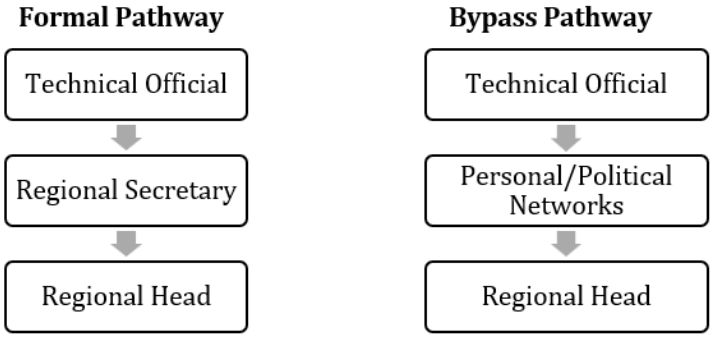


Figure 3. The Structural vs. Informal Command Chain in Local Bureaucracy.
Source: Authors' own elaboration based on field findings (2026)

Figure 3 illustrates the dichotomy between the formal statutory hierarchy and the observed "bypass" phenomenon within local government structures. The flowchart on the left represents the formal administrative pathway, where technical officials adhere to legal protocols by reporting through the Regional Secretary before reaching the Regional Head. In contrast, the flowchart on the right depicts the informal command chain, where technical officials utilize personal or political networks to communicate directly with the executive, effectively circumventing the Regional Secretary's office. This visualization provides empirical evidence of political capture, demonstrating how informal power dynamics erode the statutory authority of the Regional Secretary as the primary administrative coordinator. By neutralizing this central oversight node, the bypass mechanism exacerbates information asymmetry and deepens the enforcement gap, as strategic decisions are increasingly driven by political loyalty rather than objective institutional frameworks.

In Bitung City and at the provincial level, the Heads of Personnel and Human Resources Development Agency (BKPSDM) and the Regional Secretaries acknowledged the presence of indirect pressure regarding the appointment of strategic positions, particularly following regional political dynamics. Although not explicitly termed political intervention, informants cited "certain expectations" from parties closely involved in previous political contests. This pattern indicates symptoms of political capture, a situation in which public policy processes and the distribution of bureaucratic resources are influenced by the interests of specific elites or power networks.

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

In governance literature, political capture is understood as an advanced form of the agency problem, wherein the agent does not merely act opportunistically toward the principal but is also bound to the interests of specific groups that possess political leverage (Gibbons, 2025). Noer's (2025) study indicates that within Indonesia's decentralized system, local political competition can reinforce patronage when oversight mechanisms are weak. This finding is consistent with the situation in the four research locations, where mutation and promotion decisions remain at the discretion of regional heads as mandated by Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government, which grants personnel development authority to regional heads as Personnel Supervisory Officers (PPK).

From the perspective of Institutional Theory by Scott (2017), public organizations are shaped not only by formal rules (regulative pillar) but also by social norms (normative pillar) and entrenched practices (cultural-cognitive pillar). While a merit system may have been formally established, informal norms and power networks continue to influence actual practices. This phenomenon is known as institutional decoupling, the separation between formal structures and actual implementation. In other words, the merit system may serve as a symbol of compliance with bureaucratic reform, while promotion practices remain influenced by political relations (Malik & Prasojo, 2023).

Riwanto and Suryaningsih (2024), in their study on local political costs, demonstrated that the high cost of regional head elections creates powerful incentives for the distribution of positions as a mechanism for political capital recovery. This distribution does not always manifest as explicit transactions; rather, it often involves the appointment of individuals perceived as loyal to strategic roles. The findings of this study illustrate that Civil State Apparatus management is one of the most vulnerable arenas for this pattern, owing to the high degree of discretion inherent in mutation and promotion processes.

Interviews with the Heads of the Inspectorates at both provincial and municipal levels corroborate these findings. Certain recommendations concerning job rotations or the Civil State Apparatus performance evaluations are not consistently followed up when they involve officials in strategic positions. This occurs despite Government Regulation No. 94 of 2021 concerning the Discipline of Civil Servants, which explicitly mandates the mechanisms for imposing sanctions. When disciplinary enforcement is inconsistent, the accountability of the merit system is undermined, leading to an increased perception of injustice among the Civil State Apparatus (Rahman et al., 2026).

Analytically, political capture in the Civil State Apparatus management directly contributes to the degradation of early detection. When strategic positions are filled based on loyalty or non-meritocratic considerations, the independence of oversight and the courage to take corrective action are significantly weakened. Within the Principal–Agent framework, the agent is no longer fully accountable to the principal (the public and the central government) but is instead bound to the interests of political patrons. This configuration creates a closed loop that undermines organizational integrity.

Whistleblowing Dysfunction and the Culture of Silence

Within the North Sulawesi Provincial Government, the Head of the Inspectorate stated that the Whistleblowing System (WBS) is formally available and integrated with national anti-corruption policies. This implementation refers to the corruption prevention commitments promoted by KPK through the Monitoring Center for Prevention (MCP), and is aligned with Government Regulation No. 60 of 2008 concerning the Government Internal Control System and KPK Regulation No. 02 of 2019 concerning Gratification Reporting. Normatively, whistleblower identity confidentiality is procedurally guaranteed.

However, internal inspectorate data indicates that the volume of official reports via the WBS remains relatively low compared to the complexity of budget management and procurement risks in each respective region. The Provincial Head of the Inspectorate acknowledged that while whistleblower protection is procedurally available, "psychological trust in the system has not yet been fully established." This statement is corroborated by interviews with several members of the Civil State Apparatus at the Regional Apparatus Organization level, who expressed concerns regarding

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

potential career repercussions if they reported their immediate superiors or strategic officials. These concerns specifically pertain to non-structural mutations, promotion stagnation, or social isolation within the workplace.

Interviews with public service users in Manado and Bitung revealed a similar trend. Respondents indicated that they are more comfortable voicing complaints through social media, private messages to specific officials, or through other informal channels rather than utilizing the official Whistleblowing System (WBS). They perceive the formal route to be "too bureaucratic" and hold that is fails to provide clear feedback to their concerns. The pervasive 'Silence Culture' is underscored by a profound psychological trust deficit in formal reporting mechanisms. Both the public and the Civil State Apparatus demonstrate a clear preference for 'viral reporting' via social media or direct messaging channels, such as the 'Lapor Bupati' WhatsApp service, rather than official WBS or SP4N-LAPOR (National Public Service Complaint Management System - Public Online Aspiration and Complaint Service) platforms. These informal channels are perceived as more responsive and safe, whereas formal systems are viewed as overly bureaucratic and failing to provide credible whistleblower protection against potential career retaliation. This pattern illustrates a significant gap between institutional design and public perception regarding the effectiveness of the reporting system.

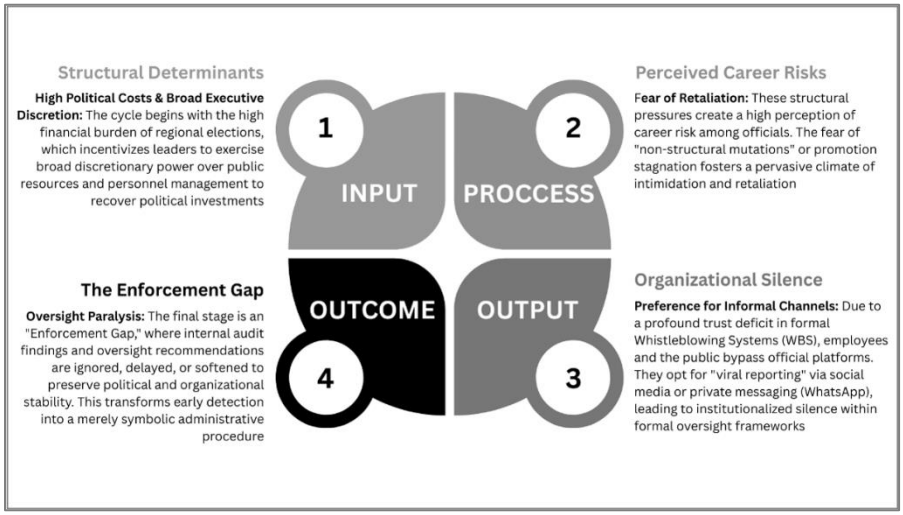


Figure 4. Conceptual Framework of Organizational Silence and the Enforcement Gap.
Source: Authors' own elaboration based on field findings (2026)

Figure 4 presents the cyclical relationship between structural determinants and cultural barriers that paralyze early corruption detection. The cycle initiates with high political costs and broad executive discretion (Input), which fosters an environment of perceived career risk, specifically the fear of retaliation (Process). These perceptions lead to 'Organizational Silence' (Output), characterized by a trust deficit where both the public and officials bypass formal Whistleblowing Systems (WBS) in favor of informal or viral reporting channels. This absence of formal, actionable data results in a persistent 'Enforcement Gap' (Outcome), where audit findings are frequently ignored or delayed to preserve organizational stability. This systemic loop effectively transforms early detection from a proactive deterrent into a symbolic administrative procedure, reinforcing the 'Integrity Paradox' observed in North Sulawesi.

A critical dimension that the framework in Figure 4 has yet to fully incorporate is the socio-cultural context specific to North Sulawesi. The IPO model risks appearing mechanistic if it is not situated within the living normative traditions of the Minahasa people, which continue to shape bureaucratic behavior in ways that formal institutional analysis alone cannot account for. Two cultural values deserve particular attention in this regard. First, the philosophy of *Si Tou Timou Tumou Tou*, which literally means humanity that humanizes other human beings (Pangalila & Supit, 2026), carries a profound relational ethic that, in its authentic expression, demands the defense of collective dignity and public welfare over the preservation of individual or group power. When properly internalized, this value should function as a moral deterrent against silence: an official

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

who genuinely upholds *Si Tou Timou Tumou Tou* cannot remain silent while the public interest is harmed. The problem, as field findings suggest, is that the philosophy has been reinterpreted within bureaucratic settings to emphasize interpersonal harmony and seniority deference, effectively inverting its original emancipatory orientation into a rationale for organizational silence. Secondly, the *Mapalus* tradition, the Minahasan practice of voluntary mutual cooperation and reciprocal assistance (Pangalila & Supit, 2026), represents a form of social capital that could theoretically be mobilized toward collective accountability. A bureaucratic culture genuinely grounded in *Mapalus* would create peer-based pressure to report irregularities, since allowing corruption to persist harms the entire shared community. Yet in practice, *Mapalus* solidarity has been co-opted to protect group members from external scrutiny; its embedded norm of reciprocity, when distorted within patronage hierarchies, generates loyalty obligations that subordinates interpret as precluding disclosure against superiors. Taken together, these two cultural pillars illustrate a paradox: the same local wisdom that contains the normative resources to build substantive accountability is being operationalized in ways that deepen the enforcement gap. This does not mean that local wisdom is inherently incompatible of integrity; quite the opposite. Strategic reframing of *Mapalus* as collective accountability, and *Si Tou Timou Tumou Tou* as an obligation to speak out against harm could transform these traditions into powerful social levers for dismantling the silence culture. Such reframing must, however, be deliberate, institutionally supported, and grounded in community dialogue rather than imposed from above.

This phenomenon can be explained through the theory of Organizational Silence. Ahmadian et al. (2023) posit that employees tend to remain silent when the perception of personal risks, such as retaliation, stigma, and social isolation, outweighs the collective benefits accrued by the organization. In the context of local bureaucracy, where disciplinary enforcement is inconsistent and leadership discretion is high, the personal cost of reporting becomes significantly greater. A study by Near and Miceli (2016) on public sector whistleblowing demonstrates that the effectiveness of reporting systems is heavily influenced by the perception of procedural justice and the independence of report handling. Absent these two factors, formal systems function merely as symbols of regulatory compliance.

Within the framework of Collective Action Theory by Persson et al. (2019), low reporting rates can also be understood because of the perception that deviant practices have become entrenched as social norms. When individuals believe that “everyone knows but no one acts,” the incentive to become the first whistleblower is drastically diminished. In such scenarios, corruption is no longer perceived as an individual deviation but rather as a collective systemic failure (Persson et al., 2019). Field findings across the four research locations reveal an informal narrative suggesting that reporting violations “will not change anything” when it concerns officials in powerful positions.

From a regulatory standpoint, Indonesia already possesses a legal framework for whistleblower protection, including Law No. 31 of 2014 concerning the Protection of Witnesses and Victims. However, in local government practice, this protection is often not yet internalized within the organizational culture (Sujana et al., 2025). The Head of the Tomohon City Inspectorate acknowledged the existence of a "risk perception" among employees despite no formally proven case of retaliation, a telling indicator that perception, not objective reality, determines reporting behavior. This gap between legal provision and organizational internalization underscores the need for a more structurally embedded and psychologically credible reporting mechanism.

To dismantle the pervasive 'silence culture,' it is imperative to transition from fragmented reporting channels to a centralized 'single point of entry' digital platform. This system must integrate social media, WhatsApp, and formal WBS reports into a unified, anonymous database managed by an independent authority. By ensuring real-time feedback and absolute whistleblower protection, the government can mitigate the 'psychological trust deficit' that currently drives potential reporters toward informal and ineffective channels.

Capacity and Independence Constraints of Internal Oversight

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Research findings further indicate that a primary determinant in the weakening of early corruption detection is the limited capacity and independence of the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP). All interviewed Heads of Inspectorates acknowledged that, normatively, oversight functions have been executed according to the mandates of Government Regulation No. 60 of 2008 concerning the Government Internal Control System (SPIP) and No. 12 of 2017 regarding the Guidance and Supervision of Regional Government Implementation. However, in practice, their effectiveness continues to encounter significant structural barriers.

At the North Sulawesi Provincial Government level, the Head of the Inspectorate stated that the number of active auditors is disproportionate to the number of Regional Apparatus Organizations and budget-managing entities requiring oversight. The auditor-to-supervisory object ratio is deemed non-ideal, especially when performance audits, compliance audits, and planning and budgeting reviews must be performed simultaneously. Similar conditions were observed in Tomohon and Bitung Cities, where auditors are forced to handle multiple concurrent functions due to a lack of certified human resources. This high workload results in a tendency toward administrative compliance auditing rather than risk-based auditing.

Beyond personnel shortages, fiscal constraints emerge as a critical factor paralyzing the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP)'s operational independence. Empirical findings in research's regions indicate that oversight budget allocations are often stagnant at a mere 1% of the regional budget (APBD), a threshold that is frequently not met consistently or is deemed insufficient to cover comprehensive audit requirements. These budgetary limitations directly restrict audit coverage and hinder the development of auditor competencies, ultimately rendering the early detection function sub-optimal as APIP lacks the necessary reach to monitor all budget-managing entities effectively. Consequently, this fiscal dependency reinforces the oversight function as a symbolic administrative mechanism rather than a proactive deterrent against corruption.

Interviews with the Heads of the Inspectorates at both provincial and municipal levels reveal that several Audit Result Reports (LHP) require the disposition of regional leaders before recommendations can be followed up. Administratively, this mechanism does not violate regulations, as the regional head serves as the Personnel Supervisory Officer (PPK) and the holder of regional financial management authority under Law No. 23 of 2014. However, from the perspective of oversight independence, dependence on leadership approval creates opportunities for intervention or the delay of follow-up actions, particularly when findings involve strategic officials.

The Head of the Bitung City Inspectorate acknowledged that most recommendations result in administrative guidance or written reprimands, despite findings with significant material value. In Tomohon City, a similar pattern was observed, where a coaching approach is more dominant than severe disciplinary sanctions as mandated by Government Regulation No. 94 of 2021 concerning the Discipline of Civil Servants. The argument used is to maintain organizational stability and encourage internal improvement. However, within the framework of deterrence theory, inconsistency in sanctions can diminish the deterrent effect and increase the perception that the risk of violation is relatively low (Tampubolon et al., 2024).

This condition creates what is known in the literature as the enforcement gap, the discrepancy between oversight findings and the enforcement of sanctions. Andarge and Lichtenberg (2020) explain that an enforcement gap emerges when institutions possess the capacity to detect violations but lack the autonomy or institutional courage to take decisive action. In the context of this study, the enforcement gap is evident in the pattern where minor administrative violations are followed up relatively quickly, while findings involving officials in strategic positions tend to require more time to process.

The structural subordination of APIP to regional executives generates unavoidable conflicts of interest, as auditors operating within the same organizational structure as supervised parties tend to treat personal relationships and political proximity as informal considerations in prioritizing follow-up actions (Saragih & Kuntadi, 2023). Normatively and culturally, the inspectorate is perceived as an "internal partner" tasked with maintaining organizational harmony rather than enforcing corrective action, a disposition that encourages compromise over accountability and further entrenches the enforcement gap identified above (Pranoto & Ayu, 2024).

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Overall, the findings across the four research locations indicate that the problem of internal oversight is not merely technical, but rather structural and institutional. Without strengthening APIP independence, whether through adequate budgetary support, an increase in professional auditors, or the affirmation of follow-up autonomy, the enforcement gap will continue to widen. Consequently, the early detection system will fail to function as an effective preventive instrument, serving instead merely as a reactive and symbolic administrative mechanism within local governance.

The four governance pathologies examined above do not operate in isolation; rather, they converge into three mutually reinforcing dynamics that together constitute a structurally coupled cycle, as mapped in Figure 5.

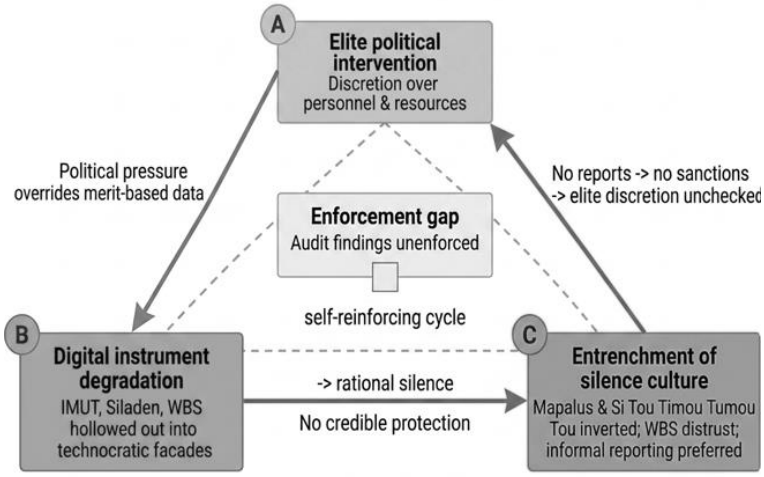


Figure 5. Tripartite Causal Cycle: Elite Political Intervention (A), Digital Instrument Degradation (B), and Silence Culture (C) in local governments of North Sulawesi. Notes: Each arrow = causal mechanism, Dashed lines = contribution to enforcement gap. *Source: Authors' own elaboration based on field findings (2026)*

Figure 5 illustrates the integrated causal model developed from the empirical findings. The model demonstrates how elite political intervention, the degradation of digital accountability instruments, and organizational silence interact recursively to weaken early corruption detection and widen the enforcement gap. Rather than representing independent governance failures, these three elements constitute a mutually reinforcing system in which each condition reproduces and strengthens the others over time. The causal mechanisms underlying each relationship are discussed below.

The first causal arrow runs from elite political intervention (A) to the degradation of digital instruments (B). Empirical findings from Manado City illustrate this dynamic clearly: the I-Mut and Siladen talent management applications were designed to generate objective, data-driven career recommendations for the Civil State Apparatus. Yet as the Head of BKPSDM Manado acknowledged, system outputs are routinely "adjusted to organizational needs and current government dynamics," meaning executive discretion overrides algorithmic recommendations. The result is not merely a technical failure but the systematic hollowing out of the digital instrument's accountability function. A similar logic applies to the Whistleblowing System: when protection is procedurally available yet psychologically untrustworthy due to political proximity between the inspectorate and executive leadership, the WBS effectively ceases to function as an early detection channel. In both cases, the digital instrument becomes what Supeno et al. (2025) aptly described as a technocratic facade, a symbol of modernization that relocates corrupt practices rather than eliminating them.

The second causal arrow runs from degraded digital instruments (B) to the entrenchment of silence culture (C). When civil servants observe that talent management data can be overridden by political preference and that formal WBS channels do not guarantee protection, the rational organizational response is silence. The cost-benefit calculus identified by Ahmadian et al. (2023) shifts decisively against disclosure: the perceived personal risk of reporting exceeds any

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

organizational benefit, particularly when the individual correctly infers that the instrument designed to protect them is subject to the same political pressures driving the misconduct. This is the mechanism by which digital instrument degradation actively reproduces silence culture rather than being merely correlated with it. The enforced silence then generates a data vacuum in formal channels, specifically low WBS uptake and minimal auditor tip-offs, giving supervisory institutions the appearance of compliance while the enforcement gap quietly widens.

The third and most consequential causal arrow closes the loop: entrenched silence culture (C) creates protective space for continued elite political intervention (A). When no one reports, no evidence accumulates in formal channels; when no evidence accumulates, sanctions are not imposed; when sanctions are absent, the deterrence value of oversight collapses; and when deterrence collapses, elite actors face diminishing institutional constraints on the exercise of discretionary power over personnel and resources. Noer's (2025) observation that patronage networks deepen precisely where oversight mechanisms are weak captures the logic of this third arrow. The cycle is thus self-reinforcing: each rotation normalizes the conditions that produced it, gradually shifting the institutional baseline toward greater tolerance of political capture, weaker digital accountability, and deeper silence. This tripartite dynamic distinguishes the present study from prior analyses that treat organizational silence, political capture, and digital governance failure as separate phenomena. What the North Sulawesi case reveals is a structurally coupled system in which addressing any single node in isolation is unlikely to produce durable reform.

Conclusion

This study concludes that the primary obstacle to early corruption detection in North Sulawesi is not a shortage of formal instruments. SPIP, merit-based civil service management, WBS, and internal audit mechanisms are administratively available, yet the core problem lies in the interaction between organizational silence and structural oversight dysfunction. Culturally, silence is sustained by career risk perceptions, strong personal loyalties, and a persistent trust deficit toward the whistleblower protection system, causing both civil servants and the public to prefer informal channels over official reporting mechanisms. Structurally, an enforcement gap persists between oversight findings and actual sanctions, driven by limited APIP capacity, leadership discretion over follow-up actions, and the dominance of informal organizational norms. The tripartite causal cycle demonstrated in Figure 5 further confirms that these pathologies are structurally coupled: elite political intervention degrades digital accountability instruments, degraded instruments deepen silence culture, and silence in turn shields elite intervention from corrective oversight. Addressing any single node in isolation is therefore insufficient; durable reform requires simultaneous intervention across all three dimensions.

The socio-cultural context of North Sulawesi adds a distinctive layer to this analysis. The Minahasan values of *Si Tou Timou Tumou Tou* and *Mapalus*, with its embedded ethic of reciprocal cooperation, carry normative resources that could, in principle, support substantive accountability; yet in practice both have been reinterpreted within bureaucratic settings to prioritize hierarchical harmony and in-group loyalty, effectively inverting their emancipatory potential into a cultural rationale for organizational silence. Strategic reframing, that is, redirecting *Mapalus* toward collective accountability and *Si Tou Timou Tumou Tou* toward the moral obligation to report harm, constitutes an under-exploited lever for integrity reform that structural interventions alone cannot replicate.

This study therefore recommends five interconnected reforms, referred to here as Recommendations 1 through 5 (Rec. 1 to Rec. 5) as detailed in Table 2, which together form a circular intervention ecosystem rather than a discrete checklist. Rec. 1 (APIP independence) and Rec. 2 (mandatory 1% fiscal allocation) constitute structural prerequisites without which Rec. 3 (Single Point of Entry WBS), Rec. 4 (merit-based sanctions enforcement), and Rec. 5 (local wisdom reframing) cannot take meaningful effect. The interdependence of these recommendations is mapped in Table 2, which links each to its socio-cultural enablers, concrete implementation actions, and academic anchors. Critically, the dialectical tension between *Mapalus* as distorted patronage loyalty (the silence-reinforcing pathology) and *Mapalus* as collective accountability (Rec. 5's reform

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

target) runs through the entire matrix: it is precisely because local wisdom has been co-opted into the silence cycle that reclaiming its emancipatory content becomes a systemic intervention, not merely a cultural addition. Similarly, *Si Tou Timou Tumou Tou*, the Minahasan ethic that humanity is fulfilled through humanizing others, when authentically reinstated in civil servant integrity training, constitutes the normative foundation upon which Rec. 3's Single Point of Entry WBS can acquire genuine psychological safety, not merely procedural availability. The matrix below renders these interconnections explicit:

Table 2. Corruption Eradication Intervention Matrix: Factors, Concrete Recommendations, and Academic Anchors

Factors Reinforcing Silence Culture and Elite Political Intervention (North Sulawesi Context)	Concrete Actionable Recommendation	Theoretical/Empirical Reference
Inspectorate hierarchically subordinate to regional head; audit follow-up contingent on executive disposition; findings involving strategic officials systematically delayed	Rec. 1: Formal legal mechanism for independent APIP appointment and operations, removing executive veto over inspectorate recommendations (Manado, Bitung, Tomohon, Provincial Government)	(Andarge & Lichtenberg, 2020; Aulia & Maksum, 2022; Pranoto & Ayu, 2024)
APIP budget below 1% APBD threshold; auditor shortage relative to oversight scope; risk-based auditing replaced by compliance-only routines	Rec. 2: Mandatory 1% APBD fiscal allocation for APIP, ring-fenced from executive annual discretion, with annual public reporting on audit coverage and LHP follow-up rates	(Gayo & Marbun, 2024; Saragih & Kuntadi, 2023)
WBS psychologically distrusted; fear of career retaliation (mutation, promotion stagnation); *Mapalus* reciprocity norm distorted into patronage loyalty, inhibiting disclosure; preference for viral/WhatsApp reporting	Rec. 3 (conditional on Rec. 1 and Rec. 2): Single Point of Entry WBS platform integrating social media, WhatsApp, and formal WBS channels into anonymized independent database; mandatory real-time feedback; psychological safety training for civil servants	(Ahmadian et al., 2023; Near & Miceli, 2016; Pratiwi et al., 2025)
Political capture in mutation/promotion (post-Pilkada cycles); I-Mut/Siladen data overridden by executive discretion; merit system reduced to technocratic façade; sanctions inconsistently applied for strategic officials	Rec. 4 (conditional on Rec. 1 and Rec. 2): Politically neutral enforcement of merit-based sanctions under PP No. 94/2021; public transparency dashboard tracking LHP follow-up by government unit; independent Civil Service Commission with oversight of strategic appointment decisions	(Dwiyanto, 2018; Malik & Prasojo, 2023; Rahman et al., 2026; Riwanto & Suryaningsih, 2024)
Mapalus and *Si Tou Timou Tumou Tou* reinterpreted to justify hierarchical loyalty; *Mapalus* reciprocity co-opted to create informal patronage obligations; organisational culture normalises silence as harmony-preservation	Rec. 5: Institutional reframing of *Mapalus* as collective accountability and *Si Tou Timou Tumou Tou* as moral obligation to report harm; community-based integrity dialogues in Manado, Bitung, Tomohon; integration of local wisdom into civil servant integrity training curricula	(Noer, 2025; Persson et al., 2019; Prasojo, 2023; I. Scott, 2017)

Source: Synthesized from research findings (2026)

Early corruption detection in North Sulawesi will only function effectively when cultural and structural reforms are pursued in tandem. This study is subject to two limitations. First, its geographical scope is confined to the urban governments of Manado, Bitung, Tomohon, and the Provincial Government, and findings may not capture the distinct governance dynamics of rural and peri-urban districts where oversight capacity and digital infrastructure differ substantially. Second, its

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

qualitative design enables deep contextual analysis but does not permit statistical generalization or experimental causal inference. Future research would benefit from three directions: a mixed-methods study operationalizing the IPO model in Figure 4 via structural equation modeling across a minimum of thirty local governments in Eastern Indonesia; action research piloting the Single Point of Entry WBS in Manado or Bitung, measuring whistleblower uptake, report resolution time, and perceived psychological safety; and comparative case studies extending to provinces with similar decentralized governance profiles to test whether the tripartite cycle identified here constitutes a broader pattern of governance pathology in outer-island Indonesia.

Acknowledgment

The authors express sincere gratitude to the Provincial Government of North Sulawesi and the City Governments of Manado, Bitung, and Tomohon for their openness during data collection, and to colleagues at Universitas Negeri Manado for their academic support and encouragement.

References

Ahmadian, S., Astrabeh, S., & Ejrami, M. (2023). Organizational silence, organizational trust, and organizational commitment. *Journal of Humanities Social Sciences and Business (Jhssb)*, *3*(1), 112–124. https://doi.org/10.55047/jhssb.v3i1.817

Andarge, T., & Lichtenberg, E. (2020). Regulatory compliance under enforcement gaps. *Journal of Regulatory Economics*, *57*(3), 181–202. https://doi.org/10.1007/s11149-020-09405-0

Aulia, S., & Maksum, I. R. (2022). Reformasi kelembagaan unit pengawas internal: Mengatasi desentralisasi korupsi. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, *8*(1), 1–11. https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2022.008.01.1

Dwiyanto, A. (2018). *Manajemen pelayanan publik: peduli inklusif dan kolaborasi*. UGM press.

Gayo, R. P., & Marbun, M. (2024). Efektivitas pengawasan administratif dalam pencegahan korupsi di sektor publik. *Indonesia Journal of Business Law*, *3*(2), 53–60. https://doi.org/10.47709/ijbl.v3i2.4547

Gibbons, A. F. (2025). Epistocracy and the problem of political capture. *Public Affairs Quarterly*, *39*(1), 19–42. https://doi.org/10.5406/21520542.39.1.02

Graycar, A. (2022). Corrupt procurement: rethinking the roles of principals and agents. *Policy Design and Practice*, *5*(3), 276–293. https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2113461

Ismail, A., Nelson, F. M., & Wibowo, B. R. (2025). Abuse of power: Understanding the dynamics of corruption by Indonesian government authorities. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, *23*(10), 595–604. https://doi.org/10.52152/800756

Lane, J.-E. (2020). The principal–agent approach and public administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1462

Malik, K. J., & Prasojo, E. (2023). Determinant factors in the implementation of merit system: An overview of Indonesian case. *Asian Journal of Social and Humanities*, *2*(03), 1942–1952. https://doi.org/10.59888/ajosh.v2i03.187

Noer, H. H. (2025). Patologi kelembagaan demokrasi elektoral: Korupsi politik di Indonesia pasca-reformasi. *AEGIS : Journal of International Relations*, *9*(1). https://doi.org/10.33021/aegis.v9i1.6285

Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2019). Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. *Governance*, *32*(4), 799–810. https://doi.org/10.1111/gove.12403

Pranoto, E., & Ayu, R. O. (2024). Revitalisasi Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) untuk mewujudkan pemerintahan yang bebas dari penyalahgunaan wewenang. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, *2*(1), 283–308. https://doi.org/10.55292/11cjb836

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Prasojo, E. (2023). *Isu-isu kontemporer kebijakan dan governansi publik di Indonesia*. Prenada Media.

Pratiwi, T. D., Salman, R., & Ristawati, R. (2025). Perlindungan hukum Aparatur Sipil Negara sebagai saksi pengadu (whistleblower) terhadap dugaan pelanggaran kode etik. *Cakrawala*, *19*(1), 23–33. https://doi.org/10.32781/cakrawala.v19i1.753

Pujileksono, S., & Siregar, M. (2022). Pemahaman korupsi dalam teori pilihan rasional dan hubungan prinsipal-agen. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, *2*(2), 139–151. https://doi.org/10.30742/juispol.v2i2.2592

Rahman, F., Wantu, F. M., & Abdussamad, Z. (2026). Merit-based civil service management: A rule of law perspective. *Journal of Public Representative and Society Provision*, *6*(1), 207–219. https://doi.org/10.55885/jprsp.v6i1.808

Riwanto, A., & Suryaningsih, S. (2024). Strategi pencegahan korupsi pemerintah daerah guna mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, *9*(1), 1–20. https://doi.org/10.24246/jrh.2024.v9.i1.p1-20

Saragih, R., & Kuntadi, C. (2023). Faktor-faktor yang mempengaruhi kapabilitas APIP: kompetensi, pengalaman audit dan dukungan manajemen. *Jurnal Manajemen, Akuntansi Dan Logistik (JUMATI)*, *1*(1), 144–153. https://doi.org/10.58344/jii.v2i1.2033

Scott, W. R. (2017). Institutional theory: Onward and upward. *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, *900*, 853–871. https://doi.org/10.4135/9781446280669.n34

SPI KPK. (2026). *Laporan SPI KPK 2025*.

Supeno, E., Hariani, N. J., Soegiono, A. N., Hendratmi, A., Santoso, F. B. A., & Farrel, M. (2025). What's behind digital governance? Uncovering corruption loopholes in e-procurement in East Java. *Integritas Jurnal Antikorupsi*, *11*(2), 227. https://doi.org/10.32697/integritas.v11i2.1493

Susilo, W. D., Angraeni, S., & Partohap, T. H. (2019). Survei penilaian integritas: Alternatif pengukuran kinerja pemberantasan korupsi. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *5*(2), 165–189. https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.478

Tampubolon, P., Panggabean, M. L., & Tampubolon, M. (2024). Kajian kriminologi korupsi di sektor publik di Indonesia. *Berajah Journal*, *4*(2), 211–234. https://doi.org/10.47353/bj.v4i2.303

Yusoff, M. S., Othman, I. W., & Mohd Kamal, H. I. (2023). Corruption as a cultural phenomenon? Analyzing corruption issues in economics, politics, education and the public sector. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, *13*(12), 1025–1052. https://doi.org/10.6007/IJARBSS/v13-i12/19931

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Integritas: Jurnal Antikorupsi
Vol 12, No. 1, 2026, pp. 115-130

https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas
©Komisi Pemberantasan Korupsi

Keheningan organisasi dan hambatan deteksi dini korupsi: Studi kualitatif pada pemerintah daerah di Sulawesi Utara

Brain Fransisco Supit [a] *, Jeane Mantiri [b]

Universitas Negeri Manado. Jl. Kampus Unima, Minahasa, 95618, Indonesia
[a] brainsupit@unima.ac.id; [b] jeanelitha@unima.ac.id
* Corresponding Author

Abstrak: Indeks Penegakan dan Deteksi Dini Korupsi Sulawesi Utara mengalami penurunan dari 80,63 (Skala 0-100) pada tahun 2024 menjadi 65,94 pada tahun 2025, di mana hampir dua kali lipat penurunan rata-rata nasional, meskipun skor kepatuhan layanan publik mencapai 98,63 dari 100. Paradoks integritas ini mengindikasikan adanya *decoupling* antara kinerja administratif dan akuntabilitas. Kajian-kajian sebelumnya telah membahas *political capture*, *organizational silence* (keheningan organisasi), dan kegagalan tata kelola digital secara terpisah; namun belum ada yang memetakan keterkaitan ketiganya dalam konteks pemerintah daerah. Penelitian ini mengkaji interrelasi tripartit antara *silence culture* (budaya keheningan), intervensi politik elit, dan degradasi instrumen akuntabilitas digital sebagai penjelasan utama atas menurunnya kapasitas deteksi dini dalam sistem pengawasan pemerintah daerah Sulawesi Utara. Studi kasus kualitatif dilakukan pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara serta Pemerintah Kota Manado, Bitung, dan Tomohon. Data dikumpulkan melalui wawancara, analisis dokumen, dan *thematic coding* menggunakan ATLAS.ti, kemudian dianalisis melalui *Principal-Agent Theory*, *Institutional Theory*, dan teori *Organizational Silence*. Temuan penelitian ini mengungkap siklus yang saling memperkuat: intervensi politik elit menggerogoti instrumen digital termasuk I-Mut/Siladen dan *Whistleblowing System (WBS)*; degradasi instrumen memperdalam keheningan organisasi; dan keheningan yang mengakar melindungi intervensi elit dari pengawasan. Nilai-nilai kearifan lokal Minahasa *Si Tou Timou Tumou Tou* dan *Mapalus*, meski telah dikooptasi untuk merasionalisasi keheningan, sesungguhnya mengandung sumber daya normatif yang berpotensi mendorong reformasi. Penelitian ini merekomendasikan penguatan independensi APIP, mewajibkan alokasi fiskal untuk pengawasan, konsolidasi platform *whistleblowing*, penegakan sanksi berbasis merit, dan pemaknaan ulang kearifan lokal sebagai fondasi akuntabilitas kolektif.
Kata Kunci: keheningan organisasi; deteksi dini korupsi; *political capture*; akuntabilitas digital; pengawasan internal; integritas pemerintahan daerah

How to Cite: Supit, B. F., & Mantiri, J. (2026). Organizational silence and barriers to early corruption detection: A qualitative study of local governments in North Sulawesi. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *12*(1), 115-130. https://doi.org/10.32697/integritas.v12i1.1692

Pendahuluan

Korupsi dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia tetap menjadi fenomena kompleks yang tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merusak struktur sosial, mendistorsi alokasi sumber daya publik, dan menghambat pertumbuhan ekonomi secara substansial (Ismail, et al., 2025). Dalam konteks desentralisasi, perluasan kewenangan melalui otonomi daerah pada satu sisi dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik, namun pada sisi lain membuka ruang terjadinya penyimpangan apabila tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang kuat dan independen. Celah struktural inilah yang kerap menjadi ruang bersembunyinya praktik korupsi di tingkat daerah (Yusoff et al., 2023).

Sebagai upaya sistematis untuk memitigasi risiko tersebut, Komisi Pemberantasan Korupsi mengimplementasikan Survei Penilaian Integritas (SPI) sebagai instrumen diagnostik untuk mengukur efektivitas sistem pencegahan korupsi pada instansi pemerintah pusat dan daerah (Susilo et al., 2019). Namun demikian, data nasional periode 2021–2025 menunjukkan dinamika yang memprihatinkan. Dimensi Penegakan dan Deteksi Dini Korupsi menjadi satu-satunya aspek yang mengalami degradasi tajam pada tahun 2025, turun dari kisaran skor 79,53 pada periode sebelumnya menjadi 68,49 (SPI KPK, 2026). Penurunan ini mengindikasikan adanya hambatan

serius dalam mekanisme penanganan pelanggaran, perlindungan pelapor, serta konsistensi penerapan sanksi yang semestinya menjadi pilar utama akuntabilitas publik.

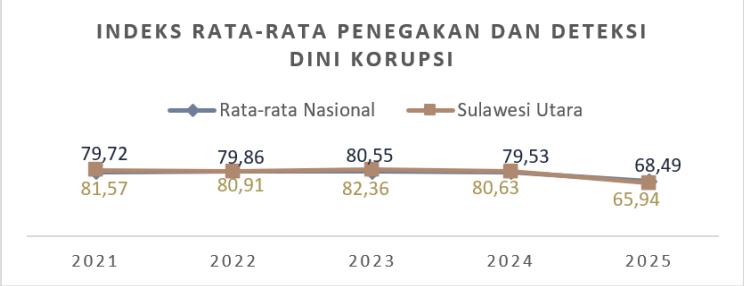
Anomali nasional tersebut terlihat sangat kontras di Sulawesi Utara, sebuah wilayah strategis yang berfungsi sebagai pintu gerbang Indonesia menuju kawasan Asia Pasifik. Provinsi ini menunjukkan komitmen tinggi terhadap standar pelayanan publik, terbukti dengan raihan prestasi dalam penilaian kepatuhan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia dengan skor 98,63. Namun, capaian administratif tersebut ternyata berbanding terbalik dengan ketahanan sistem pertahanan integritasnya.

Berdasarkan Laporan SPI 2025, indeks Penegakan dan Deteksi Dini di Sulawesi Utara merosot drastis, bahkan melampaui penurunan rata-rata nasional. Fenomena ini dapat dilihat pada Tabel 1 dan Gambar 1.

Tabel 1. Indeks Rata-Rata Penegakan dan Deteksi Dini Nasional Vs Sulawesi Utara (Skala 0-100)

Wilayah	2021	2022	2023	2024	2025
Rata-rata Nasional	79,72	79,86	80,55	79,53	68,49
Sulawesi Utara	81,57	80,91	82,36	80,63	65,94

Sumber: Data SPI KPK 2021-2025 (Diolah oleh Penulis)



Gambar 1. Tren Indeks Rata-Rata Penegakan dan Deteksi Dini Nasional Vs Sulawesi Utara.
Sumber: Data SPI KPK 2021-2025 (Diolah oleh Penulis)

Dalam perspektif Teori *Principal–Agent*, korupsi muncul akibat asimetri informasi antara publik sebagai *principal* dan pejabat daerah sebagai *agent* yang memiliki diskresi dalam pengelolaan sumber daya. Ketika mekanisme monitoring tidak efektif, agent berpotensi memaksimalkan kepentingan pribadi atau kelompok (Graycar, 2022; Pujileksono & Siregar, 2022). Kondisi ini diperparah oleh fenomena tingginya biaya politik dalam kontestasi kepala daerah, yang menurut Riwanto dan Suryaningsih (2024) menjadi faktor pendorong utama praktik korupsi di daerah. Kepala daerah sering kali berada dalam tekanan untuk mengembalikan modal politik kepada sponsor atau jejaring pendukungnya. Intervensi tersebut dapat mewujud dalam bentuk *political capture* terhadap perencanaan APBD, pengadaan barang dan jasa, hingga praktik "jual beli jabatan" yang mengikis netralitas birokrasi.

Hambatan struktural lainnya terletak pada disfungsi pengawasan administratif dan peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Sebagaimana ditegaskan oleh Gayo dan Marbun (2024), efektivitas pengawasan administratif dalam mencegah korupsi sangat bergantung pada kompetensi sumber daya manusia, dukungan anggaran, serta pemanfaatan teknologi informasi. Berdasarkan observasi, di beberapa wilayah di Sulawesi Utara, seperti Kota Manado, Kota Bitung dan Kota Tomohon, fungsi pengawasan masih cenderung normatif-reaktif serta menghadapi kendala independensi struktural. Inspektorat daerah yang secara hierarkis berada di bawah kendali kepala daerah rentan terhadap intervensi politik, sehingga sistem kontrol internal gagal mengidentifikasi titik kerentanan sebelum penyimpangan terjadi. Kondisi ini menunjukkan urgensi pergeseran menuju pendekatan *risk-based auditing* yang lebih proaktif dan berbasis analisis risiko.

Di tengah masifnya agenda digitalisasi, platform digital sering kali hanya menjadi "kedok teknokratis" atau *pseudo-transparency*. Supeno et al. (2025) menjelaskan bahwa tanpa kepemimpinan yang berintegritas, sistem digital hanya memindahkan praktik korupsi dari ruang analog ke ruang digital melalui manipulasi data dan eksploitasi celah regulasi. Fenomena ini relevan dengan kondisi di Sulawesi Utara, di mana kota-kota seperti Manado, Bitung, dan Tomohon telah meng-

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

adopsi sistem digital dalam tata kelola, namun kanal pelaporan formal seperti *Whistleblowing System* (WBS) belum berfungsi optimal. Ketidakmampuan menjamin keamanan pelapor secara absolut melahirkan "Budaya Diam" *(Silence Culture)*, yakni kecenderungan pegawai untuk tidak melaporkan pelanggaran karena rasa takut atau ketidakpercayaan terhadap sistem perlindungan (Pratiwi et al., 2025). Akibatnya, terjadi *underreporting* yang memperlemah efektivitas deteksi dini.

Penelitian ini mengisi kesenjangan antara capaian administratif formal dan erosi empiris mekanisme deteksi dini korupsi di Sulawesi Utara. Kebaruan penelitian ini *(novelty)* terletak pada pengkajian interrelasi tripartit antara keheningan organisasi *(organizational silence)*, intervensi politik elit, dan degradasi instrumen digital, secara khusus aplikasi I-Mut/Siladen dan *Whistleblowing System*, dalam menjelaskan penurunan indikator penegakan dan deteksi dini. Dinamika tripartit ini dipetakan dalam diagram kausal integratif (Gambar 5) yang menunjukkan bagaimana intervensi politik elit mendegradasi efektivitas instrumen digital, bagaimana degradasi tersebut mengukuhkan budaya keheningan *(silence culture)*, dan bagaimana budaya keheningan pada gilirannya menciptakan ruang perlindungan bagi intervensi elit berikutnya. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk membedah akar penyebab menurunnya kapasitas deteksi dini korupsi, dari hambatan kultural hingga disfungsi pengawasan struktural, guna merumuskan rekomendasi strategis dalam rangka memperkuat integritas birokrasi menuju sistem tata kelola yang substantif akuntabel, transparan, dan dipercaya publik di Sulawesi Utara.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan analisis interpretatif untuk memahami secara mendalam dinamika tata kelola dan hambatan sistem deteksi dini korupsi di tingkat daerah, khususnya Sulawesi Utara. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada proses, relasi kekuasaan, dan praktik birokrasi yang tidak dapat dijelaskan secara memadai melalui survei kuantitatif semata. Data sekunder berupa indeks Survei Penilaian Integritas (SPI) periode 2021–2025 diperoleh dari publikasi resmi Komisi Pemberantasan Korupsi dan digunakan sebagai dasar identifikasi anomali penurunan dimensi Penegakan dan Deteksi Dini di Sulawesi Utara.

Karena luasnya wilayah Pemerintah Daerah Sulawesi Utara maka Lokasi penelitian yang dipilih adalah Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, Pemerintah Kota Manado, Pemerintah Kota Bitung, dan Pemerintah Kota Tomohon. Pemilihan dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan relevansi terhadap tren penurunan skor SPI serta posisi strategis daerah dalam tata kelola pembangunan dan digitalisasi pelayanan publik. Fokus multi-lokasi ini memungkinkan analisis komparatif antara level provinsi dan pemerintah kota.

Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan informan kunci yang dipilih secara purposif, meliputi Sekretaris Daerah, Asisten Ahli, Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) strategis, pejabat inspektorat, dan perwakilan pengguna layanan. Wawancara dilengkapi dengan observasi lapangan terbatas di unit pelayanan publik dan analisis dokumen atas laporan audit internal, dokumen perencanaan dan penganggaran, serta peraturan daerah, yang memungkinkan penelaahan atas keselarasan, atau ketidakselarasan, antara aturan formal dan praktik administratif aktual.

Data dianalisis menggunakan *inductive thematic analysis*, yang melibatkan pengkodean sistematis untuk mengidentifikasi tema-tema inti seperti budaya hening *(silence culture)*, keterbatasan independensi APIP, dan *political capture*. Pengkodean dan pemetaan tema dilakukan menggunakan perangkat lunak ATLAS.ti, yang memfasilitasi visualisasi keterkaitan antarkategori yang muncul melalui tabel ko-okurensi dan diagram jaringan. Untuk meningkatkan validitas, penelitian menerapkan triangulasi sumber dan metode dengan mencocokkan temuan wawancara, dokumen resmi, dan tren SPI kuantitatif guna memastikan konsistensi antara narasi empiris dan indikator integritas yang terukur.

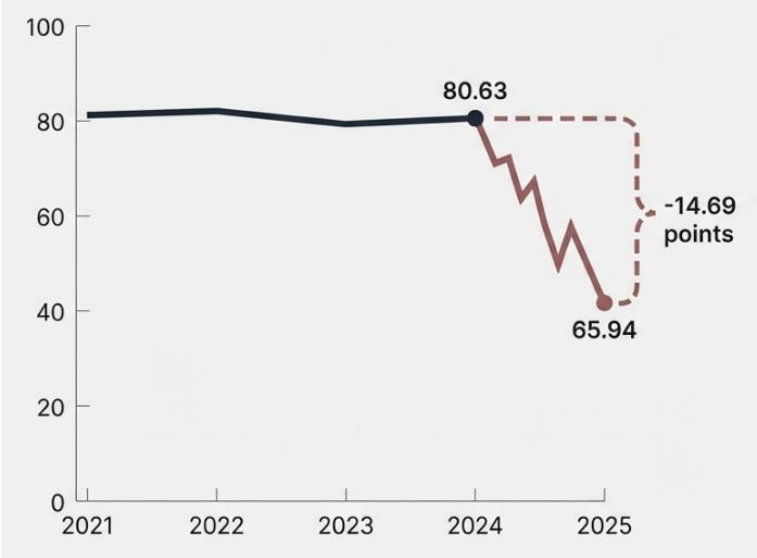
Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Hasil dan Pembahasan

Empat subbagian berikut ini mengulas patologi tata kelola yang melatari penurunan deteksi dini korupsi di Sulawesi Utara. Meskipun setiap subbagian membahas dimensi analitis yang berbeda, yaitu disfungsi *principal-agent*, *political capture* dalam pengelolaan kepegawaian, disfungsi *whistleblowing*, dan keterbatasan kapasitas APIP, dimensi-dimensi tersebut tidak bekerja sebagai kegagalan yang berdiri sendiri-sendiri. Sebaliknya, dimensi-dimensi tersebut membentuk tiga dinamika yang saling memperkuat: intervensi politik elit, degradasi instrumen digital, dan keheningan organisasi (*organizational silence*), yang secara bersama-sama membentuk satu siklus yang terkopel secara struktural. Arsitektur kausal yang menghubungkan subbagian 1 hingga 4 dijabarkan secara eksplisit pada Gambar 5 dan analisis yang menyertainya, yang mensintesiskan temuan empiris ke dalam model tripartit yang integratif. Setiap subbagian menyumbangkan mekanisme kausal pada model tersebut, dan referensi-silang ke Gambar 5 disertakan pada bagian di mana temuan empiris tertentu berkontribusi pada siklus yang lebih luas.

Degradasi Deteksi Dini dan Asimetri Diskresi: Analisis *Principal Agent*

Penurunan Indeks Penegakan dan Deteksi Dini Korupsi di Sulawesi Utara dari 80,63 pada tahun 2024 menjadi 65,94 pada tahun 2025 (skala 0–100), sebagaimana digambarkan pada Gambar 2 di bawah ini, merefleksikan kelemahan struktural dalam mekanisme pengendalian internal pemerintah daerah. Penurunan sebesar 14,69 poin ini menandakan adanya erosi substantif terhadap kapasitas deteksi dini dalam sistem birokrasi. Temuan empiris dari keempat lokasi penelitian, yaitu Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara serta pemerintah kota Manado, Bitung, dan Tomohon, menunjukkan bahwa instrumen pengawasan formal secara institusional telah tersedia sesuai dengan mandat regulasi. Namun, efektivitasnya secara signifikan dipengaruhi oleh relasi kekuasaan dan tingkat diskresi eksekutif yang dijalankan oleh para pemimpin daerah.



Gambar 2. Penurunan Indeks Rata-rata Penegakan dan Deteksi Dini Korupsi Sulawesi Utara 2025.
Sumber: Survei Penilaian Integritas (SPI) KPK, 2021–2025 (diolah oleh penulis)

Kerangka analisis penelitian ini bertumpu pada *Principal–Agent Theory* dalam tata kelola publik kontemporer, yang pertama kali dirumuskan oleh Moe (1984) dan selanjutnya dielaborasi dalam konteks institusional dan pemerintahan oleh Lane (2020). Dalam tata kelola yang terdesentralisasi, masyarakat dan pemerintah pusat berfungsi sebagai *principal* (prinsipal), sementara elite politik dan administratif lokal (Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, dan Kepala Dinas) berperan sebagai *agent* (agen). Masalah keagenan (*agency problems*) muncul ketika asimetri informasi dan ketidaksesuaian insentif memungkinkan agen menjalankan kewenangan diskresi yang luas tanpa pengawasan independen yang efektif. Lane (2020) berargumen bahwa desentralisasi politik dapat secara tidak disengaja memperbesar peluang korupsi di tingkat lokal apabila lembaga-lembaga pengawas gagal berkembang seiring dengan perluasan otonomi fiskal dan administratif.

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Wawancara dengan seluruh Sekretaris Daerah di empat wilayah menunjukkan pola yang relatif konsisten. Secara formal, seluruh prosedur pengawasan dan tindak lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) telah mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Namun dalam praktiknya, terdapat pertimbangan non-teknis sebelum rekomendasi pengawasan dieksekusi. Sekretaris Daerah Provinsi menyatakan bahwa beberapa rekomendasi memerlukan "koordinasi lintas kepentingan" sebelum ditetapkan sanksi administratif. Di Kota Bitung dan Tomohon, Sekretaris Daerah mengakui bahwa stabilitas organisasi dan pertimbangan sosial-politik sering menjadi variabel dalam menentukan bentuk sanksi.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya diskresi administratif yang tinggi. Dalam perspektif *Principal–Agent*, diskresi yang tidak dikontrol secara independen meningkatkan risiko *moral hazard*, yaitu kecenderungan *agent* bertindak oportunistik ketika probabilitas deteksi dan sanksi rendah (Lane, 2020). Studi Aulia dan Maksum (2022) menegaskan bahwa efektivitas audit internal pemerintah daerah Indonesia sangat bergantung pada independensi struktural dan dukungan pimpinan. Tanpa independensi tersebut, fungsi pengawasan berubah menjadi sekadar formalitas administratif.

Temuan penelitian ini juga memperlihatkan bahwa diskresi tidak hanya terjadi pada level Sekretaris Daerah, tetapi juga pada level teknis. Wawancara dengan Kepala Inspektorat di tingkat provinsi dan kota menunjukkan bahwa beberapa rekomendasi audit mengalami penundaan tindak lanjut karena "pertimbangan kebijakan" dari pimpinan daerah. Padahal, berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengawasan internal merupakan instrumen penting untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan otonomi (Indonesia, 2014). Ketika disposisi pimpinan menjadi prasyarat implementasi rekomendasi, maka independensi APIP secara substantif tereduksi.

Dalam konteks Indonesia, Dwiyanto (2018) menegaskan bahwa Akuntabilitas dalam organisasi publik sering kali berhenti pada pemenuhan kewajiban formal, sementara praktik pengambilan keputusan tetap didominasi oleh pertimbangan kekuasaan dan relasi informal. Hal ini menjelaskan fenomena yang ditemukan dalam penelitian: *compliance formal* berjalan, tetapi *enforcement substantif* melemah. Demikian pula Prasojo (2023) menyatakan Reformasi birokrasi tidak boleh berhenti pada perubahan struktur dan prosedur administratif, tetapi harus menyentuh perubahan perilaku dan sistem insentif dalam organisasi publik. Dengan demikian, penurunan deteksi dini di Sulawesi Utara bukan disebabkan oleh ketiadaan aturan, melainkan oleh kegagalan restrukturisasi insentif dan kontrol perilaku dalam birokrasi.

Wawancara dengan Kepala BKPSDM di Manado dan Tomohon mengungkap bahwa proses penegakan disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) telah mengacu pada PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Namun dalam implementasi, penjatuhan sanksi berat jarang dilakukan karena kekhawatiran terhadap implikasi politik dan resistensi internal. Hal serupa disampaikan Kepala Dinas Sosial di Bitung, yang menyebut bahwa "pendekatan pembinaan lebih diprioritaskan daripada sanksi represif". Walaupun argumentasi ini selaras dengan paradigma pembinaan ASN — sebuah pendekatan yang mengutamakan pembinaan dan pengembangan kapasitas dibandingkan sanksi yang bersifat punitif, dari perspektif *deterrence theory*, pemberian sanksi yang tidak konsisten mengurangi efek jera (*deterrent effect*) dan melemahkan kredibilitas sistem deteksi dini (Tampubolon et al., 2024).

Lebih jauh, menurut Scott (2017) dalam kerangka *Institutional Theory*, kondisi ini mencerminkan *institutional decoupling*, yakni pemisahan antara struktur formal dan praktik aktual. Regulasi dan sistem pengendalian hadir secara simbolik untuk memenuhi tuntutan legitimasi eksternal, namun praktik internal tetap dikendalikan oleh norma informal dan relasi kekuasaan. Noer (2025) dalam studinya menunjukkan bahwa ketika institusi formal tidak mampu mengendalikan relasi patronase, korupsi bertransformasi menjadi praktik yang lebih tersembunyi namun tetap sistemik.

Temuan empiris di semua lokasi penelitian menunjukkan bahwa degradasi deteksi dini bersifat struktural, bukan insidental. Sistem tersedia, tetapi kontrol substantif dilemahkan oleh diskresi tinggi dan intervensi non-teknis. Dengan kata lain, asimetri informasi antara *principal* dan *agent* semakin diperparah oleh kurangnya independensi pengawasan. Situasi ini menggeser fungsi

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

deteksi dini dari instrumen korektif menjadi sekadar mekanisme administratif atau fasad teknokratis *(technocratic facade)*.

Political Capture dalam Manajemen ASN dan Distribusi Sumber Daya

Bukti empiris dari penelitian lapangan di seluruh wilayah administrasi Sulawesi Utara mengindikasikan bahwa katalis utama degradasi integritas terletak pada manajemen Aparatur Sipil Negara, secara khusus dalam proses mutasi, rotasi, dan promosi yang sarat kepentingan. Secara formal, seluruh satuan pemerintah daerah di Sulawesi Utara telah beralih menuju kerangka berbasis merit sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Pilar legislatif ini menekankan profesionalisme, kualifikasi, kompetensi, dan kinerja sebagai fondasi yang tidak dapat dikompromikan dalam pengembangan karier. Untuk mengejawantahkan amanat ini, pemerintah daerah telah menerapkan manajemen talenta berbasis digital melalui aplikasi internal yang terintegrasi dengan Sistem Informasi ASN Nasional.

Wawancara dengan Kepala BKPSDM di Manado dan Tomohon mengungkapkan bahwa sistem manajemen talenta telah digunakan untuk memetakan kompetensi dan rekam jejak ASN secara objektif. Namun, penerapan alat digital, seperti aplikasi I-Mut dan Siladen di Manado, menghadapi keterbatasan teknis kritis yang menjadi celah bagi manipulasi. Secara spesifik, ketidakandalan 'data historis', di mana rekam data kepegawaian sebelum tiga tahun terakhir masih bersifat manual dan tidak terverifikasi, menciptakan basis data yang terfragmentasi. Tanpa integritas data, bahkan sistem manajemen talenta yang canggih pun dapat dieksploitasi untuk menghasilkan rekomendasi karier yang parsial atau tidak objektif, sehingga secara efektif mengubah platform digital tersebut menjadi fasad teknokratis *(technocratic façade)*.

Kepala BKPSDM Kota Manado menyatakan bahwa rekomendasi sistem kerap "disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dan dinamika pemerintahan saat ini." Pernyataan ini menyoroti adanya ruang diskresi yang signifikan pada tingkat pengambilan keputusan akhir, yang dipegang oleh kepala daerah. Temuan empiris lebih lanjut mengungkap fenomena *'bypass'* (jalur pintas) yang persisten dalam hierarki lokal. Pejabat teknis kerap memanfaatkan kedekatan personal atau politik dengan kepala daerah untuk melewati jalur pelaporan formal, sehingga secara efektif menggerus otoritas statutori Sekretaris Daerah sebagai koordinator administratif utama. *Bypassing* atas rantai komando formal ini memperkuat *political capture*, karena keputusan strategis digerakkan oleh jaringan personal-politik ketimbang kerangka kelembagaan yang objektif.



Gambar 3. Rantai Komando Struktural vs. Informal dalam Birokrasi Daerah.
Sumber: Elaborasi penulis berdasarkan temuan lapangan (2026)

Gambar 3 mengilustrasikan dikotomi antara hierarki statutori formal dan fenomena *bypass* yang teramati dalam struktur pemerintah daerah. Bagan alur di sisi kiri merepresentasikan jalur administratif formal, di mana pejabat teknis mengikuti protokol hukum dengan melapor melalui Sekretaris Daerah sebelum sampai ke Kepala Daerah. Sebaliknya, bagan alur di sisi kanan menggambarkan rantai komando informal, di mana pejabat teknis memanfaatkan jaringan personal atau politik untuk berkomunikasi langsung dengan eksekutif, sehingga secara efektif melewati kantor Sekretaris Daerah. Visualisasi ini memberikan bukti empiris atas *political capture*, menunjukkan bagaimana dinamika kekuasaan informal menggerus otoritas statutori Sekretaris Daerah sebagai koordinator administratif utama. Dengan menetralisasi simpul pengawasan sentral ini, mekanisme

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

bypass memperparah asimetri informasi dan memperlebar kesenjangan penegakan, karena keputusan strategis semakin digerakkan oleh loyalitas politik ketimbang kerangka kelembagaan yang objektif.

Di Kota Bitung dan tingkat provinsi, Kepala BKPSDM dan Sekretaris Daerah mengakui adanya tekanan tidak langsung terkait pengisian jabatan strategis, khususnya pasca-dinamika politik daerah. Meskipun tidak secara eksplisit disebut sebagai intervensi politik, para informan menyebutkan adanya "harapan tertentu" dari pihak-pihak yang terlibat erat dalam kontestasi politik sebelumnya. Pola ini mengindikasikan gejala *political capture*, suatu situasi di mana proses kebijakan publik dan distribusi sumber daya birokrasi dipengaruhi oleh kepentingan elit atau jaringan kekuasaan tertentu.

Dalam literatur tata kelola, *political capture* dipahami sebagai bentuk lanjutan dari masalah keagenan, di mana *agent* tidak hanya bertindak oportunistik terhadap *principal*, tetapi juga terikat pada kepentingan kelompok-kelompok tertentu yang memiliki *leverage* politik (Gibbons, 2025). Studi Noer (2025) mengindikasikan bahwa dalam sistem desentralisasi Indonesia, kompetisi politik lokal dapat memperkuat patronase ketika mekanisme pengawasan lemah. Temuan ini konsisten dengan situasi di keempat lokasi penelitian, di mana keputusan mutasi dan promosi tetap berada dalam diskresi kepala daerah sebagaimana diamanatkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan pembinaan kepegawaian kepada kepala daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Dari perspektif *Institutional Theory* Scott (2017), organisasi publik dibentuk tidak hanya oleh aturan formal *(regulative pillar)* tetapi juga oleh norma sosial *(normative pillar)* dan praktik yang mengakar *(cultural-cognitive pillar)*. Meskipun sistem merit mungkin telah terbentuk secara formal, norma informal dan jaringan kekuasaan terus memengaruhi praktik aktual. Fenomena ini dikenal sebagai *institutional decoupling*, pemisahan antara struktur formal dan implementasi nyata. Dengan kata lain, sistem merit dapat berfungsi sebagai simbol kepatuhan terhadap reformasi birokrasi, sementara praktik promosi tetap dipengaruhi oleh relasi politik (Malik & Prasojo, 2023).

Riwanto dan Suryaningsih (2024), dalam studinya mengenai biaya politik daerah, menunjukkan bahwa tingginya biaya pemilihan kepala daerah menciptakan insentif yang kuat bagi distribusi jabatan sebagai mekanisme pemulihan modal politik. Distribusi ini tidak selalu berwujud sebagai transaksi eksplisit; seringkali, ini berupa penunjukan individu yang dipersepsikan loyal ke jabatan strategis. Temuan penelitian ini menggambarkan bahwa manajemen ASN menjadi salah satu arena paling rentan terhadap pola tersebut, mengingat tingginya tingkat diskresi yang melekat dalam proses mutasi dan promosi.

Wawancara dengan Kepala Inspektorat di tingkat provinsi dan kota memperkuat temuan-temuan ini. Sejumlah rekomendasi terkait rotasi jabatan atau evaluasi kinerja ASN tidak secara konsisten ditindaklanjuti ketika melibatkan pejabat dalam posisi strategis. Hal ini terjadi meskipun Peraturan Pemerintah No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil secara eksplisit mengamanatkan mekanisme penjatuhan sanksi. Ketika penegakan disiplin tidak konsisten, akuntabilitas sistem merit tergerus, sehingga meningkatkan persepsi ketidakadilan di kalangan ASN (Rahman et al., 2026).

Secara analitis, *political capture* dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) secara langsung berkontribusi terhadap degradasi deteksi dini. Ketika posisi-posisi strategis diisi berdasarkan loyalitas atau pertimbangan non-meritokratis, independensi pengawasan serta keberanian untuk mengambil tindakan korektif menjadi sangat melemah. Dalam kerangka *Principal–Agent*, agen tidak lagi sepenuhnya akuntabel kepada prinsipal (masyarakat dan pemerintah pusat), melainkan justru terikat pada kepentingan patron politiknya. Konfigurasi ini menciptakan lingkaran tertutup (*closed loop*) yang melemahkan integritas organisasi.

Disfungsi *Whistleblowing* dan Budaya Keheningan *(Silence Culture)*

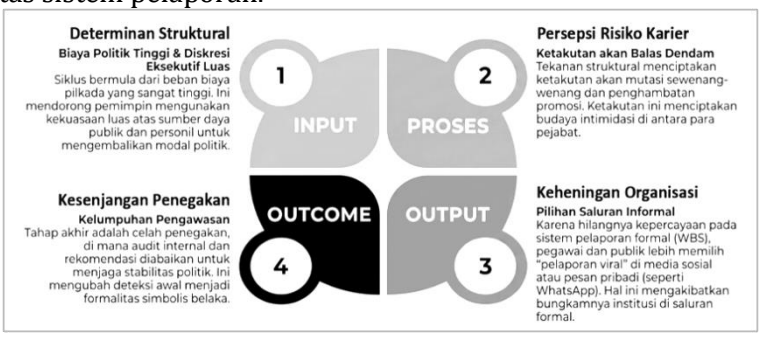
Dalam lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, Kepala Inspektorat menyatakan bahwa *Whistleblowing System* (WBS) secara formal tersedia dan terintegrasi dengan kebijakan antikorupsi nasional. Implementasi ini merujuk pada komitmen pencegahan korupsi yang dipromosikan KPK melalui *Monitoring Center for Prevention* (MCP), dan selaras dengan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah serta Peraturan KPK No. 02

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Tahun 2019 tentang Pelaporan Gratifikasi. Secara normatif, kerahasiaan identitas *whistleblower* (pelapor pelanggaran) dijamin secara prosedural.

Namun, data inspektorat internal mengindikasikan bahwa volume laporan resmi melalui WBS masih tergolong rendah dibandingkan kompleksitas pengelolaan anggaran dan risiko pengadaan di masing-masing daerah. Kepala Inspektorat Provinsi mengakui bahwa meskipun perlindungan *whistleblower* tersedia secara prosedural, "kepercayaan psikologis terhadap sistem belum sepenuhnya terbangun." Pernyataan ini dikuatkan oleh wawancara dengan sejumlah ASN di tingkat OPD, yang mengungkapkan kekhawatiran akan dampak negatif terhadap karier apabila mereka melaporkan atasan langsung atau pejabat strategis. Kekhawatiran ini secara spesifik menyangkut mutasi non-struktural, stagnansi promosi, atau isolasi sosial di lingkungan kerja.

Wawancara dengan pengguna layanan publik di Manado dan Bitung mengungkapkan tren serupa. Responden menyatakan lebih nyaman menyampaikan keluhan melalui media sosial, pesan pribadi kepada pejabat tertentu, atau saluran informal lainnya ketimbang menggunakan *Whistleblowing System* (WBS) resmi. Mereka mempersepsikan jalur formal sebagai "terlalu birokratis" dan tidak memberikan *feedback* yang jelas. *Silence culture* (Budaya diam) yang meresap ini diperburuk oleh defisit kepercayaan psikologis yang mendalam terhadap mekanisme pelaporan formal. Baik masyarakat maupun ASN menunjukkan preferensi jelas terhadap *'viral reporting'* melalui media sosial atau saluran pesan langsung, seperti layanan WhatsApp *'Lapor Bupati'*, ketimbang platform WBS resmi atau SP4N-LAPOR (Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional-Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat). Saluran informal dipersepsikan lebih responsif dan aman, sementara sistem formal dipandang terlalu birokratis dan tidak memberikan perlindungan *whistleblower* yang kredibel terhadap potensi pembalasan karier. Pola ini menggambarkan kesenjangan signifikan antara desain institusional dan persepsi publik mengenai efektivitas sistem pelaporan.



Gambar 4. Kerangka Konseptual Keheningan Organisasi dan Kesenjangan Penegakan.
Sumber: Elaborasi penulis berdasarkan temuan lapangan (2026)

Gambar 4 menyajikan hubungan siklus antara determinan struktural dan hambatan kultural yang melumpuhkan deteksi dini korupsi. Siklus dimulai dari biaya politik yang tinggi dan diskresi eksekutif yang luas (*Input*), yang menumbuhkan lingkungan persepsi risiko karier, khususnya ketakutan akan pembalasan (*Process*). Persepsi ini menghasilkan *Organizational Silence* (Keheningan Organisasi) (*Output*), yang ditandai oleh defisit kepercayaan di mana baik masyarakat maupun pejabat melewati WBS formal dan beralih ke saluran informal atau *viral*. Absennya data formal yang dapat ditindaklanjuti menghasilkan *enforcement gap* atau kesenjangan penegakan (*Outcome*) yang persisten, di mana temuan audit kerap diabaikan atau ditunda demi menjaga stabilitas organisasi. Lingkaran sistemik ini secara efektif mengubah deteksi dini dari instrumen pencegahan proaktif menjadi prosedur administratif simbolik, sehingga memperkuat '*Integrity Paradox*' yang teramati di Sulawesi Utara.

Dimensi kritis yang belum sepenuhnya terakomodasi dalam kerangka Gambar 4 adalah konteks sosial-budaya yang khas di Sulawesi Utara. Model IPO berisiko tampak mekanistik jika tidak ditempatkan dalam tradisi normatif masyarakat Minahasa yang masih hidup, yang terus membentuk perilaku birokrasi dengan cara-cara yang tidak dapat ditangkap semata-mata oleh analisis institusional formal. Dua nilai budaya layak mendapat perhatian khusus dalam hal ini.

Pertama, filosofi *Si Tou Timou Tumou Tou*, yang secara harfiah berarti manusia hidup untuk memanusiakan sesama manusia (Pangalila & Supit, 2026), mengandung etika relasional yang

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

mendalam, yang dalam ekspresinya yang otentik menuntut pembelaan terhadap martabat kolektif dan kesejahteraan publik di atas pelestarian kekuasaan individu atau kelompok. Ketika dihayati dengan sungguh-sungguh, nilai ini semestinya berfungsi sebagai penjegah moral terhadap keheningan: seorang pejabat yang benar-benar menjunjung *Si Tou Timou Tumou Tou* tidak mungkin berdiam diri ketika kepentingan publik dirugikan. Masalahnya, sebagaimana ditunjukkan oleh temuan lapangan, adalah bahwa filosofi ini telah direinterpretasi dalam seting birokrasi untuk menekankan harmoni interpersonal dan kepatuhan terhadap senioritas, sehingga secara efektif membalikkan orientasi emansipatorisnya yang orisinal menjadi rasionalisasi bagi keheningan organisasi *(organizational silence)*.

Kedua, tradisi *Mapalus*, sebuah praktik gotong royong sukarela dan saling tolong-menolong khas Minahasa (Pangalila & Supit, 2026), merepresentasikan modal sosial *(social capital)* yang secara teoritis dapat dimobilisasi menuju akuntabilitas kolektif. Budaya birokrasi yang sungguh-sungguh berakar pada *Mapalus* semestinya menciptakan tekanan berbasis kelompok untuk melaporkan penyimpangan, karena membiarkan korupsi berlanjut berarti merugikan komunitas bersama. Namun dalam praktiknya, solidaritas sebagaimana tercermin lewat budaya *Mapalus* telah dikooptasi untuk melindungi anggota kelompok dari pengawasan eksternal; norma timbal balik yang melekat padanya, ketika terdistorsi dalam hierarki patronase, menghasilkan kewajiban loyalitas yang oleh bawahan diartikan sebagai larangan untuk mengungkap kesalahan atasan.

Diambil bersama, kedua pilar budaya ini mengilustrasikan suatu paradoks: kearifan lokal yang justru mengandung sumber daya normatif untuk membangun akuntabilitas substantif malah dioperasionalkan dengan cara-cara yang memperdalam kesenjangan penegakan. Ini tidak berarti bahwa kearifan lokal pada dasarnya tidak cocok dengan integritas; justru sebaliknya. Pemaknaan ulang strategis atas *Mapalus* sebagai akuntabilitas kolektif, dan *Si Tou Timou Tumou Tou* sebagai kewajiban moral untuk bersuara menentang keburukan, dapat mengubah tradisi-tradisi ini menjadi tuas sosial yang kuat untuk meruntuhkan budaya diam *(silence culture)*. Pemaknaan ulang semacam itu, bagaimanapun, harus dilakukan secara disengaja, didukung secara institusional, dan dilandasi oleh dialog komunitas, bukan dipaksakan dari atas.

Fenomena ini dapat dijelaskan melalui teori *Organizational Silence* atau Keheningan Organisasi. Ahmadian et al. (2023) mengemukakan bahwa pegawai cenderung bungkam ketika persepsi risiko pribadi, seperti retaliasi (pembalasan), stigma, dan isolasi sosial, melampaui manfaat kolektif yang diperoleh organisasi. Dalam konteks birokrasi daerah, di mana penegakan disiplin tidak konsisten dan diskresi kepemimpinan tinggi, biaya personal *(personal cost)* untuk melapor menjadi jauh lebih besar. Studi Near dan Miceli (2016) tentang *whistleblowing* di sektor publik menunjukkan bahwa efektivitas sistem pelaporan sangat dipengaruhi oleh persepsi keadilan prosedural *(procedural justice)* dan independensi penanganan laporan. Tanpa kedua faktor ini, sistem formal hanya berfungsi sebagai simbol kepatuhan regulatif.

Dalam kerangka *Collective Action Theory* yang dikembangkan oleh Persson et al. (2019), rendahnya angka pelaporan juga dapat dipahami sebagai konsekuensi dari persepsi bahwa praktik-praktik menyimpang telah mengakar menjadi norma sosial. Ketika individu meyakini bahwa "semua tahu tapi tidak ada yang bertindak," insentif untuk menjadi pelapor pertama menjadi sangat berkurang. Dalam skenario demikian, korupsi tidak lagi dipersepsikan sebagai penyimpangan individual, melainkan sebagai kegagalan sistemik yang bersifat kolektif. Temuan lapangan di keempat lokasi penelitian mengungkapkan adanya narasi informal yang menyatakan bahwa melaporkan pelanggaran "tidak akan mengubah apa pun" apabila hal tersebut menyangkut pejabat yang berada pada posisi yang berkuasa.

Dari sudut pandang regulasi, Indonesia sebenarnya telah memiliki kerangka hukum untuk perlindungan *whistleblower*, termasuk Undang-Undang No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Namun, dalam praktik pemerintahan daerah, perlindungan ini seringkali belum terinternalisasi dalam budaya organisasi (Sujana et al., 2025). Kepala Inspektorat Kota Tomohon mengakui adanya "persepsi risiko" di kalangan pegawai, meskipun tidak ada kasus retaliasi yang terbukti secara formal-sebuah indikator yang menunjukkan bahwa persepsi, bukan realitas objektif, yang menentukan perilaku pelaporan. Kesenjangan antara ketentuan hukum dan internalisasi organisasional ini menggarisbawahi perlunya mekanisme pelaporan yang lebih tertanam secara struktural dan kredibel secara psikologis..

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Untuk membongkar *'silence culture'* (budaya keheningan) yang meluas, diperlukan langkah transisi dari kanal-kanal pelaporan yang terfragmentasi menuju platform digital terpusat berbasis *'single point of entry'*. Sistem ini harus mengintegrasikan media sosial, WhatsApp, dan pelaporan *Whistleblowing System* (WBS) formal ke dalam satu basis data anonim yang terpadu dan dikelola oleh lembaga independen. Dengan menjamin umpan balik secara *real-time* dan perlindungan *whistleblower* yang absolut, pemerintah dapat mengurangi *'defisit kepercayaan psikologis'* yang saat ini mendorong calon pelapor untuk memilih kanal-kanal informal dan tidak efektif.

Keterbatasan Kapasitas dan Independensi Pengawasan Internal

Temuan penelitian lebih lanjut mengindikasikan bahwa faktor utama dalam melemahnya deteksi dini korupsi adalah terbatasnya kapasitas dan independensi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Seluruh Kepala Inspektorat yang diwawancarai mengakui bahwa secara normatif, fungsi pengawasan telah dilaksanakan sesuai amanat Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Namun dalam praktiknya, efektivitasnya masih menghadapi hambatan struktural yang signifikan.

Pada tingkat Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, Kepala Inspektorat menyatakan bahwa jumlah auditor aktif tidak sebanding dengan jumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan entitas pengelola anggaran yang perlu diawasi. Rasio auditor terhadap objek pengawasan dinilai tidak ideal, terlebih ketika audit kinerja, audit kepatuhan, dan reviu perencanaan serta penganggaran harus dilakukan secara bersamaan. Kondisi serupa teramati di Kota Tomohon dan Bitung, di mana auditor terpaksa menangani berbagai fungsi secara bersamaan akibat kurangnya sumber daya manusia bersertifikasi. Beban kerja yang tinggi ini menghasilkan kecenderungan ke arah audit kepatuhan administratif, bukan audit berbasis risiko *(risk-based auditing)*.

Selain kekurangan personel, keterbatasan fiskal muncul sebagai faktor krusial yang melumpuhkan independensi operasional Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Temuan empiris di wilayah-wilayah penelitian menunjukkan bahwa alokasi anggaran pengawasan seringkali stagnan hanya pada kisaran 1% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebuah ambang batas yang seringkali tidak terpenuhi secara konsisten atau dinilai tidak cukup untuk menutupi kebutuhan audit secara komprehensif. Keterbatasan anggaran ini secara langsung membatasi cakupan audit dan menghambat pengembangan kompetensi auditor, yang pada akhirnya membuat fungsi deteksi dini menjadi kurang optimal karena APIP tidak memiliki daya jangkau yang memadai untuk mengawasi seluruh entitas pengelola anggaran secara efektif. Akibatnya, ketergantungan fiskal ini memperkuat fungsi pengawasan sebagai mekanisme administratif yang simbolis, bukan sebagai pencegah proaktif terhadap korupsi.

Wawancara dengan para Kepala Inspektorat baik di tingkat provinsi maupun kota mengungkapkan bahwa beberapa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) memerlukan disposisi dari kepala daerah sebelum rekomendasi dapat ditindaklanjuti. Secara administratif, mekanisme ini tidak melanggar regulasi, karena kepala daerah berperan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan pemegang kewenangan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Namun, dari perspektif independensi pengawasan, ketergantungan pada persetujuan pimpinan menciptakan peluang bagi intervensi atau penundaan tindak lanjut, terutama ketika temuan tersebut melibatkan pejabat-pejabat strategis.

Kepala Inspektorat Kota Bitung mengakui bahwa sebagian besar rekomendasi berujung pada pembinaan administratif atau peringatan tertulis, meskipun temuan tersebut memiliki nilai material yang signifikan. Di Kota Tomohon, pola serupa juga teramati, di mana pendekatan pembinaan lebih dominan dibandingkan sanksi disipliner berat sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Argumen yang digunakan adalah untuk menjaga stabilitas organisasi dan mendorong perbaikan internal. Namun, dalam kerangka teori deterensi (*deterrence theory*), inkonsistensi dalam pemberian sanksi dapat melemahkan efek jera (*deterrent effect*) dan meningkatkan persepsi bahwa risiko atas pelanggaran relatif rendah (Tampubolon et al., 2024).

Kondisi ini menciptakan apa yang dikenal dalam literatur sebagai *enforcement gap*, yaitu kesenjangan antara temuan pengawasan dan penegakan sanksi. Andarge dan Lichtenberg (2020)

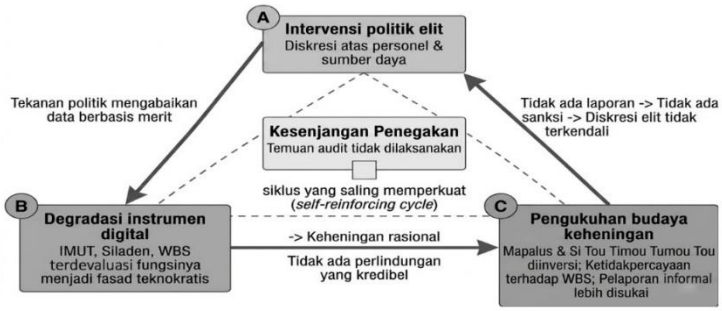
Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

menjelaskan bahwa *enforcement gap* muncul ketika institusi memiliki kapasitas untuk mendeteksi pelanggaran, namun tidak memiliki otonomi atau keberanian institusional untuk mengambil tindakan tegas. Dalam konteks penelitian ini, *enforcement gap* tampak jelas pada pola di mana pelanggaran administratif yang bersifat ringan ditindaklanjuti relatif cepat, sementara temuan yang melibatkan pejabat pada posisi strategis cenderung memerlukan waktu yang lebih lama untuk diproses.

Subordinasi struktural APIP terhadap eksekutif daerah menimbulkan konflik kepentingan yang tak terhindarkan, karena auditor yang beroperasi dalam struktur organisasi yang sama dengan pihak yang diawasi cenderung memperlakukan hubungan personal dan kedekatan politik sebagai pertimbangan informal dalam menentukan prioritas tindak lanjut (Saragih & Kuntadi, 2023). Secara normatif dan kultural, inspektorat dipandang sebagai "mitra internal" yang bertugas menjaga harmoni organisasi, bukan menegakkan tindakan korektif, sebuah disposisi yang mendorong kompromi di atas akuntabilitas dan semakin mengakarkan *enforcement gap* yang telah diidentifikasi di atas (Pranoto & Ayu, 2024).

Secara keseluruhan, temuan dari keempat lokasi penelitian menunjukkan bahwa masalah pengawasan internal bukan sekadar persoalan teknis, melainkan bersifat struktural dan institusional. Tanpa penguatan independensi APIP, baik melalui dukungan anggaran yang memadai, peningkatan jumlah auditor profesional, maupun penegasan otonomi dalam tindak lanjut, *enforcement gap* akan terus melebar. Akibatnya, sistem deteksi dini gagal berfungsi sebagai instrumen preventif yang efektif, dan justru hanya menjadi mekanisme administratif yang reaktif dan simbolis dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Keempat patologi tata kelola yang dikaji tersebut tidak bekerja secara terpisah; sebaliknya, keempatnya berkonvergensi menjadi tiga dinamika yang saling memperkuat dan secara bersama-sama membentuk satu siklus yang terkopel secara struktural, sebagaimana dipetakan pada Gambar 5.



Gambar 5. Siklus Kausal Tripartit: Intervensi Politik Elit (A), Degradasi Instrumen Digital (B), dan Budaya Diam (C) pada pemerintah daerah di Sulawesi Utara. Keterangan: Setiap anak panah = mekanisme kausal; Garis putus-putus = kontribusi terhadap enforcement gap.
Sumber: Elaborasi penulis berdasarkan temuan lapangan (2026)

Gambar 5 menggambarkan model kausal terintegrasi yang dikembangkan dari temuan empiris. Model ini menunjukkan bagaimana intervensi politik elit, degradasi instrumen akuntabilitas digital, dan keheningan organisasi (*organizational silence*) berinteraksi secara rekursif sehingga melemahkan deteksi dini korupsi dan memperlebar *enforcement gap*. Ketiga elemen ini bukan merupakan kegagalan tata kelola yang berdiri sendiri-sendiri, melainkan membentuk satu sistem yang saling memperkuat, di mana setiap kondisi mereproduksi dan menguatkan kondisi lainnya dari waktu ke waktu. Mekanisme kausal yang melandasi setiap relasi tersebut diuraikan di bawah ini.

Anak panah kausal pertama membentang dari intervensi politik elit (A) menuju degradasi instrumen digital (B). Temuan empiris dari Kota Manado menggambarkan dinamika ini dengan jelas: aplikasi manajemen talenta I-Mut dan Siladen dirancang untuk menghasilkan rekomendasi karier ASN yang objektif berbasis data. Namun, sebagaimana diakui Kepala BKPSDM Manado, *output* sistem secara rutin "disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dan dinamika pemerintahan saat ini," yang berarti diskresi eksekutif mengesampingkan rekomendasi algoritmik. Hasilnya bukan sekadar kegagalan teknis, melainkan devaluasi sistematis fungsi akuntabilitas instrumen

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

digital tersebut. Logika serupa berlaku pada *Whistleblowing System*: ketika perlindungan tersedia secara prosedural namun tidak dipercaya secara psikologis akibat kedekatan politik antara inspektorat dan kepemimpinan eksekutif, WBS secara efektif berhenti berfungsi sebagai saluran deteksi dini. Dalam kedua kasus tersebut, instrumen digital menjadi apa yang tepat digambarkan oleh Supeno et al. (2025) sebagai *technocratic facade*, yaitu simbol modernisasi yang memindahkan praktik korupsi alih-alih menghapusnya.

Anak panah kausal kedua membentang dari degradasi instrumen digital (B) menuju pengukuhan budaya keheningan (C). Ketika ASN mengamati bahwa data manajemen talenta dapat diabaikan oleh preferensi politik dan bahwa saluran WBS formal tidak menjamin perlindungan, respons organisasi yang rasional adalah diam. Kalkulasi biaya-manfaat yang diidentifikasi oleh Ahmadian et al. (2023) bergeser secara tegas menentang pengungkapan: persepsi risiko personal terhadap pelaporan melampaui manfaat organisasi apa pun, terlebih ketika individu secara tepat menyimpulkan bahwa instrumen yang dirancang untuk melindungi mereka tunduk pada tekanan politik yang sama yang mendorong pelanggaran tersebut. Inilah mekanisme di mana degradasi instrumen digital secara aktif mereproduksi budaya keheningan—bukan sekadar berkorelasi dengannya. Keheningan yang dipaksakan kemudian menghasilkan ruang hampa data dalam saluran formal, yaitu rendahnya penyerapan WBS dan minimnya informasi yang masuk kepada auditor, sehingga memberi institusi pengawasan kesan kepatuhan, sementara *enforcement gap* secara diam-diam melebar.

Anak panah kausal ketiga dan paling konsekuensial menutup lingkaran: budaya keheningan yang mengakar (C) menciptakan ruang perlindungan bagi intervensi politik elit yang berkelanjutan (A). Ketika tidak ada yang melapor, tidak ada bukti yang terakumulasi dalam saluran formal; ketika tidak ada bukti yang terakumulasi, sanksi tidak dijatuhkan; ketika sanksi absen, nilai *deterrence* (alat pencegahan) dalam pengawasan runtuh; dan ketika *deterrence* runtuh, aktor elit menghadapi kendala institusional yang kian mengecil dalam menjalankan kekuasaan diskresioner atas personel dan sumber daya. Pengamatan Noer (2025) bahwa jaringan patronase semakin menguat tepat di mana mekanisme pengawasan lemah menangkap logika anak panah ketiga ini. Siklus ini dengan demikian bersifat *self-reinforcing*: setiap putaran menormalkan kondisi-kondisi yang melahirkannya, secara bertahap menggeser basis institusional menuju toleransi yang lebih besar terhadap *political capture*, akuntabilitas digital yang lebih lemah, dan keheningan yang lebih dalam. Dinamika tripartit ini membedakan penelitian ini dari analisis-analisis sebelumnya yang memperlakukan keheningan organisasi, *political capture*, dan kegagalan tata kelola digital sebagai fenomena-fenomena yang terpisah. Apa yang diungkapkan oleh kasus Sulawesi Utara adalah sebuah sistem yang terhubung secara struktural, di mana menangani satu simpul secara tersendiri tidak mungkin menghasilkan reformasi yang berkelanjutan.

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa hambatan utama terhadap deteksi dini korupsi di Sulawesi Utara bukanlah kekurangan instrumen formal. SPIP, manajemen ASN berbasis merit, *Whistleblowing System* (WBS), dan mekanisme audit internal secara administratif telah tersedia, namun persoalan utamanya terletak pada interaksi antara keheningan organisasi (*organizational silence*) dan disfungsi pengawasan yang bersifat struktural. Secara kultural, keheningan ini dipertahankan oleh persepsi risiko karier, loyalitas personal yang kuat, dan defisit kepercayaan yang terus-menerus terhadap sistem perlindungan *whistleblower*, yang menyebabkan baik ASN maupun masyarakat lebih memilih kanal informal dibandingkan mekanisme pelaporan resmi. Secara struktural, *enforcement gap* terus berlanjut antara temuan pengawasan dan penjatuhan sanksi aktual, yang didorong oleh keterbatasan kapasitas APIP, diskresi kepemimpinan atas tindak lanjut, serta dominasi norma-norma organisasi yang informal. Siklus kausal tripartit yang ditunjukkan pada Gambar 5 lebih lanjut menegaskan bahwa patologi-patologi ini terhubung secara struktural: intervensi politik elit mendegradasi instrumen akuntabilitas digital, instrumen yang terdegradasi memperdalam budaya keheningan *(silence culture)*, dan keheningan tersebut pada gilirannya melindungi intervensi elit dari pengawasan korektif. Oleh karena itu, mengatasi

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

satu titik secara terpisah tidaklah cukup; reformasi yang berkelanjutan memerlukan intervensi simultan pada ketiga dimensi tersebut secara bersamaan.

Konteks sosio-kultural Sulawesi Utara menambahkan lapisan analisis yang khas pada kajian ini. Nilai-nilai Minahasa *Si Tou Timou Tumou Tou* dan *Mapalus*, dengan etika kerja sama timbal-balik yang melekat di dalamnya, sesungguhnya mengandung sumber daya normatif yang pada prinsipnya dapat mendukung akuntabilitas substantif; namun dalam praktiknya, kedua nilai tersebut telah ditafsirkan ulang dalam konteks birokrasi sehingga lebih mengutamakan harmoni hierarkis dan loyalitas kelompok dalam (*in-group loyalty*), yang secara efektif membalikkan potensi emansipatorisnya menjadi rasionalisasi kultural bagi keheningan organisasi (*organizational silence*). Pemaknaan ulang secara strategis (*strategic reframing*), yakni mengarahkan kembali *Mapalus* menuju akuntabilitas kolektif dan *Si Tou Timou Tumou Tou* menuju kewajiban moral untuk melaporkan kerugian, merupakan tumpuan reformasi integritas yang belum termanfaatkan secara optimal dan tidak dapat tergantikan oleh intervensi struktural semata.

Tabel 2. Matriks Intervensi Pemberantasan Korupsi: Faktor, Rekomendasi Konkret, dan Landasan Akademis (Sumber: Disintesis dari temuan penelitian (2026)

Faktor yang Memperkuat Budaya Diam dan Intervensi Politik Elit (Konteks Sulawesi Utara)	Rekomendasi Konkret yang Dapat Ditindaklanjuti	Referensi Teoretis/Empiris
Inspektorat secara hierarkis berada di bawah kepala daerah; tindak lanjut audit bergantung pada disposisi eksekutif; temuan yang melibatkan pejabat strategis secara sistematis tertunda.	Rek. 1: Mekanisme hukum formal untuk pengangkatan dan operasional APIP yang independen, menghapus hak veto eksekutif atas rekomendasi inspektorat (Manado, Bitung, Tomohon, Pemerintah Provinsi).	(Andarge & Lichtenberg, 2020; Aulia & Maksum, 2022; Pranoto & Ayu, 2024)
Anggaran APIP di bawah ambang batas 1% APBD; kekurangan auditor dibanding cakupan pengawasan; *risk-based auditing* tergantikan oleh rutinitas kepatuhan semata.	Rek. 2: Alokasi fiskal wajib 1% APBD untuk APIP, terlindungi dari diskresi tahunan eksekutif, dengan pelaporan publik tahunan mengenai cakupan audit dan tingkat tindak lanjut LHP.	(Gayo & Marbun, 2024; Saragih & Kuntadi, 2023)
WBS tidak dipercaya secara psikologis; ketakutan akan pembalasan karier (mutasi, stagnansi promosi); norma timbal balik *Mapalus* terdistorsi menjadi loyalitas patronase, menghambat pengungkapan; preferensi terhadap pelaporan *viral*/WhatsApp.	Rek. 3 (bersyarat pada Rek. 1 dan Rek. 2): Platform WBS *Single Point of Entry* yang mengintegrasikan media sosial, WhatsApp, dan saluran WBS formal ke dalam basis data anonim yang independen; umpan balik *real-time* wajib; pelatihan *psychological safety* bagi ASN.	(Ahmadian et al., 2023; Near & Miceli, 2016; Pratiwi et al., 2025)
Political capture dalam mutasi/promosi (pasca-siklus Pilkada); data I-Mut/Siladen dikesampingkan oleh diskresi eksekutif; sistem merit tereduksi menjadi *technocratic façade*; sanksi diterapkan secara tidak konsisten untuk pejabat strategis.	Rek. 4 (bersyarat pada Rek. 1 dan Rek. 2): Penegakan sanksi berbasis merit yang netral secara politik sesuai PP No. 94/2021; *dashboard* transparansi publik untuk memantau tindak lanjut LHP per satuan pemerintah; Komisi Aparatur Sipil yang independen dengan kewenangan mengawasi keputusan pengangkatan strategis.	(Dwiyanto, 2018; Malik & Prasojo, 2023; Rahman et al., 2026; Riwanto & Suryaningsih, 2024)
Mapalus dan *Si Tou Timou Tumou Tou* direinterpretasi untuk membenarkan loyalitas hierarkis; timbal balik *Mapalus* dikooptasi untuk menciptakan kewajiban patronase informal; budaya organisasi menormalkan keheningan sebagai penjagaan harmoni.	Rek. 5: Pemaknaan ulang institusional *Mapalus* sebagai akuntabilitas kolektif dan *Si Tou Timou Tumou Tou* sebagai kewajiban moral untuk melaporkan kerugian; dialog integritas berbasis komunitas di Manado, Bitung, Tomohon; integrasi kearifan lokal dalam kurikulum pelatihan integritas ASN.	(Noer, 2025; Persson et al., 2019; Prasojo, 2023; I. Scott, 2017)

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Penelitian ini merekomendasikan lima reformasi yang saling terhubung, di mana disebut di sini sebagai Rekomendasi 1 hingga 5 (Rek. 1 s.d. Rek. 5) sebagaimana diuraikan dalam Tabel 2, yang bersama-sama membentuk satu ekosistem intervensi yang bersifat sirkular, bukan sekadar *check-list* yang berdiri sendiri-sendiri. Rek. 1 (independensi APIP) dan Rek. 2 (alokasi fiskal wajib 1%) merupakan prasyarat struktural yang tanpanya Rek. 3 (WBS *Single Point of Entry*), Rek. 4 (penegakan sanksi berbasis merit), dan Rek. 5 (pemaknaan ulang kearifan lokal) tidak dapat memberikan dampak yang berarti. Keterkaitan antar-rekomendasi ini dipetakan pada Tabel 2, yang menghubungkan masing-masing rekomendasi dengan faktor pendukung sosio-kultural, langkah implementasi konkret, dan rujukan akademiknya. Secara krusial, tegangan dialektis antara *Mapalus* sebagai loyalitas patronase yang terdistorsi (patologi yang memperkuat keheningan) dan *Mapalus* sebagai akuntabilitas kolektif (target reformasi Rek. 5) berjalan di sepanjang matriks ini: justru karena kearifan lokal telah dikooptasi ke dalam siklus keheningan, maka upaya merebut kembali kandungan emansipatorisnya menjadi sebuah intervensi sistemik, bukan sekadar tambahan kultural. Begitu pula, *Si Tou Timou Tumou Tou*, yaitu etika Minahasa bahwa kemanusiaan disempurnakan melalui upaya memanusiakan orang lain, apabila secara autentik ditanamkan kembali dalam pelatihan integritas ASN, merupakan fondasi normatif yang memungkinkan WBS *Single Point of Entry* pada Rek. 3 memperoleh rasa aman psikologis (*psychological safety*) yang sesungguhnya, bukan sekadar ketersediaan prosedural. Matriks di bawah ini menjabarkan keterkaitan-keterkaitan tersebut secara eksplisit:

Deteksi dini korupsi di Sulawesi Utara hanya akan berfungsi secara efektif apabila reformasi kultural dan struktural dijalankan secara bersamaan. Penelitian ini memiliki dua keterbatasan. Pertama, cakupan geografisnya terbatas pada pemerintahan perkotaan di Manado, Bitung, Tomohon, dan Pemerintah Provinsi, sehingga temuan mungkin tidak menangkap dinamika tata kelola yang khas di kabupaten/daerah pedesaan dan peri-urban, di mana kapasitas pengawasan dan infrastruktur digital berbeda secara substansial. Kedua, desain kualitatif memungkinkan analisis kontekstual yang mendalam, namun tidak memungkinkan generalisasi statistik atau inferensi kausal eksperimental. Penelitian ke depan akan bermanfaat jika mengembangkan tiga arah: studi *mixed-methods* yang mengoperasionalisasi model IPO dalam Gambar 4 melalui *structural equation modeling* di setidaknya tiga puluh pemerintah daerah di Indonesia Timur; *action research* yang merintis WBS *Single Point of Entry* di Manado atau Bitung dengan mengukur tingkat penyerapan *whistleblower*, waktu penyelesaian laporan, dan persepsi *psychological safety*; serta studi kasus komparatif yang mencakup provinsi-provinsi dengan profil tata kelola desentralisasi serupa, untuk menguji apakah siklus tripartit yang teridentifikasi di sini merupakan pola patologi tata kelola yang lebih luas di daerah-daerah lain Indonesia, khususnya daerah terluar.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara serta Pemerintah Kota Manado, Bitung, dan Tomohon atas keterbukaan mereka selama proses pengumpulan data, dan kepada rekan-rekan di Universitas Negeri Manado atas dukungan akademis dan semangat yang diberikan.

Daftar Referensi

Ahmadian, S., Astrabeh, S., & Ejrami, M. (2023). Organizational silence, organizational trust, and organizational commitment. *Journal of Humanities Social Sciences and Business (Jhssb)*, *3*(1), 112–124. https://doi.org/10.55047/jhssb.v3i1.817

Andarge, T., & Lichtenberg, E. (2020). Regulatory compliance under enforcement gaps. *Journal of Regulatory Economics*, *57*(3), 181–202. https://doi.org/10.1007/s11149-020-09405-0

Aulia, S., & Maksum, I. R. (2022). Reformasi kelembagaan unit pengawas internal: Mengatasi desentralisasi korupsi. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, *8*(1), 1–11. https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2022.008.01.1

Dwiyanto, A. (2018). *Manajemen pelayanan publik: peduli inklusif dan kolaborasi*. UGM press.

Gayo, R. P., & Marbun, M. (2024). Efektivitas pengawasan administratif dalam pencegahan

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi

korupsi di sektor publik. *Indonesia Journal of Business Law*, *3*(2), 53–60. https://doi.org/10.47709/ijbl.v3i2.4547

Gibbons, A. F. (2025). Epistocracy and the problem of political capture. *Public Affairs Quarterly*, *39*(1), 19–42. https://doi.org/10.5406/21520542.39.1.02

Graycar, A. (2022). Corrupt procurement: rethinking the roles of principals and agents. *Policy Design and Practice*, *5*(3), 276–293. https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2113461

Indonesia, P. R. (2014). *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Ismail, A., Nelson, F. M., & Wibowo, B. R. (2025). Abuse of power: Understanding the dynamics of corruption by Indonesian government authorities. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, *23*(10), 595–604. https://doi.org/10.52152/800756

Lane, J.-E. (2020). The principal–agent approach and public administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1462

Malik, K. J., & Prasojo, E. (2023). Determinant factors in the implementation of merit system: An overview of Indonesian case. *Asian Journal of Social and Humanities*, *2*(03), 1942–1952. https://doi.org/10.59888/ajosh.v2i03.187

Near, J. P., & Miceli, M. P. (2016). After the wrongdoing: What managers should know about whistleblowing. *Business Horizons*, *59*(1), 105–114. https://doi.org/10.1016/j.bushor.2015.09.007

Noer, H. H. (2025). Patologi kelembagaan demokrasi elektoral: Korupsi politik di Indonesia pasca-reformasi. *AEGIS : Journal of International Relations*, *9*(1). https://doi.org/10.33021/aegis.v9i1.6285

Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2019). Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. *Governance*, *32*(4), 799–810. https://doi.org/10.1111/gove.12403

Pranoto, E., & Ayu, R. O. (2024). Revitalisasi Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) untuk mewujudkan pemerintahan yang bebas dari penyalahgunaan wewenang. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, *2*(1), 283–308. https://doi.org/10.55292/11cjb836

Prasojo, E. (2023). *Isu-isu kontemporer kebijakan dan governansi publik di Indonesia*. Prenada Media.

Pratiwi, T. D., Salman, R., & Ristawati, R. (2025). Perlindungan hukum Aparatur Sipil Negara sebagai saksi pengadu (whistleblower) terhadap dugaan pelanggaran kode etik. *Cakrawala*, *19*(1), 23–33. https://doi.org/10.32781/cakrawala.v19i1.753

Pujileksono, S., & Siregar, M. (2022). Pemahaman korupsi dalam teori pilihan rasional dan hubungan prinsipal-agen. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, *2*(2), 139–151. https://doi.org/10.30742/juispol.v2i2.2592

Rahman, F., Wantu, F. M., & Abdussamad, Z. (2026). Merit-based civil service management: A rule of law perspective. *Journal of Public Representative and Society Provision*, *6*(1), 207–219. https://doi.org/10.55885/jprsp.v6i1.808

Riwanto, A., & Suryaningsih, S. (2024). Strategi pencegahan korupsi pemerintah daerah guna mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, *9*(1), 1–20. https://doi.org/10.24246/jrh.2024.v9.i1.p1-20

Saragih, R., & Kuntadi, C. (2023). Faktor-faktor yang mempengaruhi kapabilitas APIP: kompetensi, pengalaman audit dan dukungan manajemen. *Jurnal Manajemen, Akuntansi Dan Logistik (JUMATI)*, *1*(1), 144–153. https://doi.org/10.58344/jii.v2i1.2033

Scott, I. (2017). The challenge of preserving Hong Kong's successful anti-corruption system. *Asian Education and Development Studies*, *6*(3), 227–237. https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0027

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)

Scott, W. R. (2017). Institutional theory: Onward and upward. *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, *900*, 853–871. https://doi.org/10.4135/9781446280669.n34

SPI KPK. (2026). *Laporan SPI KPK 2025*.

Supeno, E., Hariani, N. J., Soegiono, A. N., Hendratmi, A., Santoso, F. B. A., & Farrel, M. (2025). What's behind digital governance? Uncovering corruption loopholes in e-procurement in East Java. *Integritas Jurnal Antikorupsi*, *11*(2), 227. https://doi.org/10.32697/integritas.v11i2.1493

Susilo, W. D., Angraeni, S., & Partohap, T. H. (2019). Survei penilaian integritas: Alternatif pengukuran kinerja pemberantasan korupsi. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *5*(2), 165–189. https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2.478

Tampubolon, P., Panggabean, M. L., & Tampubolon, M. (2024). Kajian kriminologi korupsi di sektor publik di Indonesia. *Berajah Journal*, *4*(2), 211–234. https://doi.org/10.47353/bj.v4i2.303

Yusoff, M. S., Othman, I. W., & Mohd Kamal, H. I. (2023). Corruption as a cultural phenomenon? Analyzing corruption issues in economics, politics, education and the public sector. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, *13*(12), 1025–1052. https://doi.org/10.6007/IJARBSS/v13-i12/19931

Copyright © 2026, Integritas: Jurnal Antikorupsi
2615-7977 (ISSN Online) | 2477-118X (ISSN Print)