

## SURAT TUGAS

Nomor: 00092/B.7.2/ST/FEB/XI/2021

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Katolik Soegijapranata memberikan tugas kepada:

- Nama : B. Linggar Yekti Nugraheni, M.Com., Ph.D, CA NIDN : 0614057701  
Drs. Hudi Prawoto, MM., Akt. NIDN : 0608095701  
St. Lily Indarto, SE., MM., AK., CA, CMA, CPA NIDN : 0613057401  
Dr. Agnes Advensia C., SE., M.Si., CA, CPA NIDN : 0615127101
- Status : Tenaga Pendidik / Dosen dan Mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Katolik Soegijapranata
- Tugas : Melakukan Penelitian tentang : *Implementasi Whistle Blowing dan Gerakan Anti Korupsi di Sektor Publik : Studi Eksplorasi pada Sektor Publik di Jawa Tengah*
- Tempat : Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Unika Soegijapranata Semarang
- Waktu : Tahun Akademik 2021 - 2022
- Keterangan : Harap melaksanakan tugas dengan baik dan penuh tanggung jawab, serta memberikan laporan setelah melaksanakan tugas.



Semarang, 05 November 2021  
Dekan,

  
DRS. THEODORUS SUDIMIN, MS  
NPP : 058.1.1990.074

**LAPORAN PENELITIAN**

**IMPLEMENTASI WHISTLE BLOWING DAN GERAKAN  
ANTI KORUPSI DI SEKTOR PUBLIK : STUDI  
EKSPLORASI PADA SEKTOR PUBLIK DI JAWA  
TENGAH**



**Ketua:**

[5812000236] LINGGAR YEKTI NUGRAHANI, SE., MCom., Akt., PhD., CA

**Anggota:**

[5811992119] Drs. HUDI PRAWOTO, M.M.

[5811998213] ST. LILY INDARTO, S.E., M.M.

[5811998220] Dr. AGNES ADVENSIA CHRISMASTUTI, S.E., M.Si.

**UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA  
SEMARANG**

# PENGESAHAN LAPORAN PENELITIAN

1. Judul : Implementasi Whistle Blowing dan Gerakan Anti Korupsi di Sektor Publik : Studi Eksplorasi pada Sektor Publik di Jawa Tengah
2. Ketua Tim
  - a. Nama : LINGGAR YEKTI NUGRAHANI, SE., MCom., Akt., PhD., CA
  - b. NPP : 5812000236
  - c. Program Studi : Akuntansi
  - d. Perguruan Tinggi : Unika Soegijapranata
  - e. Alamat Kantor/Telp/Faks/surel : ling@unika.ac.id
3. Anggota Tim
  - a. Jumlah Anggota : Dosen 3 orang  
Mahasiswa 0 orang
4. Biaya Total : Rp. 0,00

Mengetahui,  
Dekan Ekonomi,

Semarang, Januari 2022  
Ketua Tim Pengusul

Drs. THEODORUS SUDIMIN, M.S.  
NPP : 5811990074

LINGGAR YEKTI NUGRAHANI, SE.,  
MCom., Akt., PhD., CA  
NPP : 5812000236

Menyetujui,  
Kepala LPPM

Dr. Y. TRIHONI NALESTI DEWI, S.H., M.Hum.

**Anggota Dosen:**

[5811992119]Drs. HUDI PRAWOTO, M.M., [5811998213]ST. LILY INDARTO, S.E., M.M., [5811998220]Dr. AGNES ADVENSIA CHRISMASTUTI, S.E., M.Si.,



Catatan:

- UU ITE No. 11 Tahun 2008 Pasal 5 ayat 1 : 'Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah'
- Dokumen ini telah diberi tanda tangan digital, tidak memerlukan tanda tangan dan cap basah
- Dokumen ini dapat dibuktikan keasliannya dengan menggunakan qr code yang telah tersedia

# **BERITA ACARA REVIEW**

Program Studi Akuntansi - Ekonomi  
Universitas Katolik Soegijapranata Semarang

Pada hari ini, 02 Juli 2022 telah diadakan review kegiatan penelitian/pengabdian dengan judul:

## **Implementasi Whistle Blowing dan Gerakan Anti Korupsi di Sektor Publik : Studi Eksplorasi pada Sektor Publik di Jawa Tengah**

Dengan catatan review sebagai berikut:

- Selamat atas penyelesaian penelitian ini
- Latar belakang ditambahkan etika, serta kerangka pikir ditambahkan tahap-tahap yang mau dilakukan pada saat di lapangan, serta key person serta calon-calon subjek yang diwawancara berapa persen dari masing-masing daerah yang dieksplorasi. Daftar pustaka (referensi) menggunakan mendeley. Tks..
- 1. Mohon dapat mengumpulkan yg komplit dari Latarbelakang sd Kesimpulan. 2. Proses dan hasil sangat menarik, hny implementasi teori dan praktik dapat dipersingkat dlm kesimpulan. 3. Pendukung penelitian terdahulu bisa 5 tahun terakhir 60% dpt diperbanyak. 4. Utk mhs yg sdh lulus di Magister Akuntansi, di bagian Kata Pengantar dapat mencantumkan sebagai bagian pengembangsn penelitian payung dgn judul "...". Agar pada saat akreditasi dpt menunjukkan keterkaitan penelitian payung ini dgn penelitian tesis yg dilakukan. Begitu.. Tks..
- sesuai catatan berita acara
- sesuai catatan reviewer eksternal (terlampir)

Reviewer 1

Reviewer 2

STEPHANA DYAH AYU, S.E., M.Si

Dr. ELIZABETH LUCKY MARETHA  
SITINJAK, S.E., M.Si., CPA



Catatan:

- UU ITE No. 11 Tahun 2008 Pasal 5 ayat 1 :  
'Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah'
- Dokumen ini telah diberi tanda tangan digital, tidak memerlukan tanda tangan dan cap basah
- Dokumen ini dapat dibuktikan keasliannya dengan menggunakan qr code yang telah tersedia

C. **JUDUL:** Tuliskan Judul Penelitian.

**Implementasi Whistle Blowing dan Gerakan Anti Korupsi di Sektor Publik : Studi Eksplorasi pada Sektor Publik di Jawa Tengah**

B. **RINGKASAN:** Tuliskan Ringkasan/Abstrak Kegiatan Penelitian

Penelitian ini bertujuan menginvestigasi motivasi, latar belakang, komitmen, upaya, penyesuaian, tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* pada Pemda di wilayah Jawa Tengah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara kepada 12 orang informan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adopsi dan implementasi whistle blowing disebabkan oleh faktor tekanan dari luar, meniru organisasi yang sudah mapan, dan juga tekanan beberapa organisasi profesi. Selain itu, penelitian ini menemukan bahwa komitmen dan upaya Pemda dapat diwujudkan melalui serangkaian kegiatan politis, teknis, dan pendekatan budaya. Pemda berupaya melakukan advokasi, menetapkan Peraturan Kepala Daerah, menyediakan mekanisme *whistleblowing system* berbasis teknologi informasi, *benchmarking*, menyediakan perlindungan pelapor, menyelenggarakan pelatihan dan sosialisasi. Penyesuaian, tantangan, dan peluang dipengaruhi oleh *symbolic carrier* dan *material carrier*. Peluang implementasi *whistleblowing* yaitu tersedianya dukungan peraturan, antusiasme pihak eksternal Pemda dalam melakukan *whistleblowing*, keberadaan KPK. Tantangan yang dihadapi Pemda yaitu adanya riwayat oknum pimpinan non aktif yang terjerat OTT KPK, kecenderungan pihak internal Pemda melakukan *whistleblowing* pada pihak atau instansi lain, rendahnya pemanfaatan saluran *whistleblower system*, adanya risiko aduan tidak ditindaklanjuti, sedikitnya jumlah auditor yang bersertifikasi profesi bidang *fraud*, keterbatasan jumlah SDM pada Inspektorat Daerah dibandingkan beban kerja, adanya kendala birokrasi, dan rendahnya antusiasme pihak internal dalam melakukan *whistleblowing*.

Kata kunci: *whistleblowing*, upaya, tantangan, peluang, Jawa Tengah.

C. **HASIL PELAKSANAAN PENELITIAN:** Tuliskan secara ringkas hasil pelaksanaan penelitian yang telah dicapai sesuai tahun pelaksanaan penelitian. Penyajian dapat berupa data, hasil analisis, dan capaian luaran (wajib dan atau tambahan). Seluruh hasil atau capaian yang dilaporkan harus berkaitan dengan tahapan pelaksanaan penelitian sebagaimana direncanakan pada proposal. Penyajian data dapat berupa gambar, tabel, grafik, dan sejenisnya, serta analisis didukung dengan sumber pustaka primer yang relevan dan terkini.

### 1.1. Latar Belakang

Acknowledgement: Penelitian ini merupakan penelitian payung bersama mahasiswa Magister Akuntansi Universitas Katolik Soegijapranata, yang menghasilkan karya ilmiah tesis dengan judul “Upaya, Tantangan dan Peluang Implementasi Whistleblowing dalam Mencegah Fraud pada Pemda di Wilayah Jawa Tengah” .

Kecurangan (*fraud*) dapat mengancam keberlangsungan perekonomian negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Dalam dokumen survei *fraud* Tahun 2020 yang berjudul *Report*

to *The Nations*, *Association of Certified Fraud Examiner* (ACFE) mengklasifikasikan *fraud* kedalam tiga kategori umum, yaitu korupsi, penyalahgunaan aset, dan kecurangan dalam laporan keuangan. Hasil Survei *Fraud* Indonesia (SFI) Tahun 2019 yang diterbitkan ACFE Indonesia menunjukkan bahwa *fraud* yang paling sering terjadi dan menyebabkan kerugian di Indonesia adalah korupsi. *Corruption Perception Index* (CPI) yang diterbitkan *Transparency International* menunjukkan bahwa skor dan peringkat CPI Indonesia tahun 2020 menurun dari tahun 2019. Tahun 2019 Indonesia memperoleh skor 40 (dari skala 100) dan menduduki peringkat 85 dari 180 negara sedangkan tahun 2020 Indonesia memperoleh skor 37 (dari skala 100) dan menduduki peringkat 102 dari 180 negara.

Organisasi sektor publik memiliki peranan yang sangat penting dalam perekonomian negara, yaitu menyediakan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka menjalankan fungsinya, organisasi sektor publik mengelola anggaran yang bersumber dari pajak, retribusi, laba dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pendapatan hibah, dan pendapatan negara/daerah bukan pajak. Besarnya anggaran pada organisasi sektor publik menimbulkan risiko kecurangan (*fraud*) yang dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kewenangan dalam mengelola anggaran. Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada 36 Pemerintah Daerah (Pemda) di Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2020 menunjukkan bahwa masih terdapat *fraud* pada LKPD. *Fraud* tersebut antara lain kekurangan *volume* pekerjaan atas belanja modal, kelebihan pembayaran atas belanja perjalanan dinas, dan belanja barang/jasa tidak sesuai ketentuan. Hal tersebut menunjukkan *fraud* pada laporan keuangan belum sepenuhnya dapat dicegah dan dideteksi. Sabang dan Habbe dalam Henni Mande (2020) menjelaskan salah satu cara efektif untuk mencegah, mengurangi, dan mengatasi kecurangan diperlukan seseorang atau pihak-pihak yang bersedia melaporkan atau mengungkapkan kecurangan. Kegiatan mengungkapkan atau melaporkan kecurangan disebut

sebagai *whistleblowing*. Selain melalui mekanisme *wistle blowing*, fraud juga bisa dicegah dengan implementasi sistem akuntansi sektor publik yang baik.

Pentingnya keberadaan *whistleblowing* dalam mengungkapkan kecurangan atau skandal keuangan telah banyak terbukti di awal dekade abad kedua puluh satu (Dyck et al., 2010). Patel serta Miceli et al. dalam Panjaitan (2018) menjelaskan efektivitas *whistleblowing* dalam mengungkapkan kecurangan laporan keuangan tidak hanya diakui oleh akuntan dan regulator di Amerika Serikat, namun juga di negara-negara lain. Organisasi yang memiliki *hotline* atau mekanisme pelaporan akan lebih cepat dalam mendeteksi *fraud* dan mengurangi kerugian yang lebih besar (ACFE, 2021). *Whistleblowing* adalah pengungkapan tindakan pelanggaran atau pengungkapan perbuatan yang melawan hukum, perbuatan tidak etis/tidak bermoral atau perbuatan lain yang dapat merugikan organisasi maupun pemangku kepentingan, yang dilakukan oleh karyawan atau pimpinan organisasi kepada pimpinan organisasi atau lembaga lain yang dapat mengambil tindakan atas pelanggaran tersebut. Pengungkapan ini umumnya dilakukan secara rahasia (KNKG, 2008). Fenomena *whistleblowing* yang menarik di Indonesia antara lain munculnya nama Susno Duadji sebagai *whistleblower* atas dugaan makelar kasus yang melibatkan oknum petinggi di Kepolisian Republik Indonesia. Selain itu munculnya nama Sudirman Said, mantan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sebagai *whistleblower* atas kasus “papa minta saham”. Sudirman Said melaporkan tindakan tidak etis seorang oknum pejabat Dewan Perwakilan Rakyat dan Direktur PT. FI yang menjabat saat itu.

Hasil SFI Tahun 2019 yang diterbitkan ACFE Indonesia menunjukkan bahwa urutan organisasi/lembaga yang paling dirugikan akibat dari *fraud* adalah pemerintah, disusul oleh BUMN, perusahaan swasta, dan organisasi nirlaba. Lebih lanjut, hasil SFI Tahun 2019 juga menunjukkan bahwa metode *hotline/whistleblower system* dianggap sebagai sarana pencegahan *fraud* yang paling efektif, yaitu sebanyak 22,6% responden menyatakan demikian. Hal tersebut menjadikan *whistleblowing* pada sektor publik sebagai fenomena yang penting

dan menarik untuk diteliti. Penelitian tentang *whistleblowing* dengan menggunakan metodologi kualitatif pada sektor publik telah dilakukan oleh beberapa peneliti, antara lain: Arismaya & Utami (2019), Nurhidayat (2020), serta Seza et al. (2011). Penelitian tersebut berperan dalam memberikan pemahaman dan gambaran atas berbagai permasalahan yang berkaitan dengan *whistleblowing*, baik tentang pelaksanaan *whistleblowing* pada sektor publik, dilematika tindakan *whistleblower*, maupun respon organisasional terhadap *whistleblower*.

Dalam konteks organisasi sektor publik, fraud sangat erat berkaitan dengan korupsi. Oleh karena itu, berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam rangka mencegah dan menanggulangi korupsi. Susilo Bambang Yudoyono telah membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi. KPK didirikan pada tahun 2003 melalui undang-undang yaitu UU no. 30 tahun 2002. Tujuan didirikan KPK adalah untuk membawa Indonesia menjadi bangsa bebas korupsi (KPK, 2004). KPK diberikan otoritas legal untuk menginvestigasi dan menangani kasus korupsi di Indonesia. Peran dan otoritas KPK ini telah mampu meningkatkan kredibilitas KPK.

Selain pembentukan KPK, pencegahan dan penanggulangan korupsi juga dilakukan dengan cara-cara lain, diantaranya adalah keterlibatan beberapa NGO yang aktif dalam mencermati isu dan kasus korupsi seperti *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, *Transparency International (TI)* serta munculnya gerakan anti korupsi di kalangan masyarakat Indonesia, baik individu maupun organisasi. Gerakan ini sudah dimulai sejak tahun 1998 pada saat kejatuhan Suharto dimana masyarakat mulai sadar dan muncul *awareness* dampak negatif dari korupsi dan pentingnya penanggulangan korupsi di Indonesia.

Korupsi merupakan masalah kompleks dan memerlukan multi-perspektif dalam memahami dan menaggulangnya. Kompleksitas tersebut menciptakan tantangan dalam menanganinya dan banyak negara berfokus pada strategi penegakan hukum, peningkatan transparansi dan tata kelola. Selain itu, penanggulangan korupsi juga dilakukan dengan menggunakan pengaduan masyarakat, antara lain dengan menggunakan platform *lapor.go.id*. Strategi-strategi tersebut kurang menekankan pentingnya mencari akar masalah dan persepsi publik mengenai korupsi. Selama ini, yang mereka pikirkan, sampaikan dan harapkan atas



sebuah kasus korupsi serta apa yang mereka bisa sumbangkan untuk pencegahan dan penanganan kasus korupsi di media sosial belum menjadi perhatian serius. Persepsi yang muncul tersebut dapat membentuk perilaku seseorang dalam organisasi karena media sosial terbukti memiliki kemampuan untuk memobilisasi aksi dan membentuk opini publik (Starke, Naab, & Scherer, 2016). KPK dan pihak-pihak terkait harus mulai memikirkan pentingnya untuk mempertimbangkan persepsi masyarakat dalam pencegahan dan penanganan kasus korupsi di Indonesia.

Penelitian ini memiliki 2 tujuan utama, yaitu, pertama untuk menginvestigasi komitmen dan upaya serta tantangan dan peluang implementasi whistleblowing, dan kedua untuk menginvestigasi motivasi gerakan anti korupsi dalam mencegah dan mendeteksi fraud pada sektor publik. Hasil studi literatur menunjukkan bahwa penelitian tentang implementasi whistleblowing dan gerakan anti korupsi dengan menggunakan teori institusional belum banyak dilakukan. Peneliti berupaya mengisi research gap dengan melakukan penelitian implementasi whistleblowing berbasis institusional work dan institusional logics menggunakan pendekatan kualitatif eksploratif dengan objek penelitian pada sektor publik. Penggunaan metodologi kualitatif eksploratif penting dilakukan untuk mendapatkan gambaran mendalam mengenai komitmen dan upaya serta tantangan dan peluang implementasi whistleblowing dalam mencegah dan mendeteksi fraud. Objek penelitian adalah organisasi sektor publik di Provinsi Jawa Tengah, yaitu Pemda di Provinsi Jawa Tengah. Alasan pemilihan objek ini adalah karena Pemda di Provinsi Jawa Tengah telah memiliki mekanisme whistleblowing/pengaduan masyarakat.

Implementasi whistleblowing pada organisasi sektor publik dilatarbelakangi adanya ketentuan/aturan. Walaupun demikian belum terdapat peraturan perundangan yang secara komprehensif mengatur mengenai Sistem Pelaporan Pelanggaran/whistleblowing. Ketentuan pelaporan pelanggaran dan perlindungan pelapor diatur secara parsial melalui peraturan perundangan (KNKG, 2008). Whistleblowing pada sektor publik diimplementasikan sebagai bentuk pertanggungjawaban individu dan organisasi kepada pihak eksternal, yaitu masyarakat

maupun legislatif. Pertanggungjawaban individu dapat dilakukan melalui keaktifan anggota organisasi dalam melakukan pengaduan/whistleblowing atas fraud yang diketahuinya. Pertanggungjawaban organisasi dapat dilakukan dengan menindaklanjuti pengaduan/whistleblowing, baik whistleblowing dari dalam organisasi maupun dari luar organisasi. Teori institusional menjelaskan bahwa organisasi yang mengutamakan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal atau harapan sosial (DiMaggio & Powell, 1983).

Implementasi whistleblowing pada masing-masing Pemda berbeda-beda. Hal tersebut dapat dipengaruhi oleh perbedaan budaya masyarakat, aturan, rutinitas, hubungan kekerabatan, asistensi dan pemanfaatan teknologi informasi. Teori institusional relevan pada penelitian ini karena berfokus pada pengaruh lingkungan institusi dalam memotivasi tindakan organisasi. Dengan penekanan pada konteks sosial dimana organisasi itu tertanam didalamnya, teori institusional menyajikan lensa untuk menganalisis tanggapan atas tantangan yang berkaitan dengan lingkungan institusi (Okafor et al., 2020). Konsep dari institusional work adalah tindakan individual dan organisasi yang bertujuan menciptakan, memelihara, dan mengganggu organisasi (Lawrence & Suddaby, 2006). Konsep institusional work digunakan untuk mengetahui komitmen dan upaya dalam implementasi whistleblowing. Institutional logics dapat menganalisis perilaku individu terkait dengan perspektif dan motivasi yang terbentuk yang dipengaruhi oleh symbolic carriers dan material carriers. Symbolic carriers terdiri dari aturan, norma, dan sistem kepercayaan yang tertanam dalam institutional logics sedangkan material carriers adalah rutinitas, hubungan kekerabatan, dan artifisial yang muncul dan membentuk institutional logics (Lepoutre & Valente, 2012). Konsep institusional logics digunakan untuk mengetahui tantangan dan peluang serta bagaimana setiap individu dalam organisasi berusaha menyesuaikan diri terhadap implementasi whistleblowing pada organisasinya. Dengan melakukan wawancara mendalam yang merujuk pada institusional work dan institusional logics, maka dapat diketahui komitmen dan upaya serta tantangan dan peluang implementasi whistleblowing dalam mencegah dan mendeteksi fraud pada sektor publik di Provinsi Jawa Tengah.

Dalam hal praktis, penelitian ini memberikan kontribusi sebagai berikut; penelitian ini mampu mengidentifikasi berbagai macam upaya gerakan sosial anti korupsi dan dampaknya sehingga bisa menjadi pedoman para pengambil kebijakan untuk menentukan kebijakan; kedua, penelitian ini akan memberikan gambaran mengenai efek dari wistle blowing pada pencegahan fraud di akuntansi sektor publik..

## **1.2. Rumusan Masalah**

- a. Bagaimana implementasi *whistleblowing* untuk mencegah dan mendeteksi *fraud* di pemerintah daerah?
- b. Bagaimana upaya gerakan anti korupsi di pemerintah daerah untuk mengurangi korupsi?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian eksploratif yang bertujuan menginvestigasi komitmen dan upaya serta tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* pada sektor publik di Provinsi Jawa Tengah.

## **1.4. Kontribusi Penelitian**

- a) Kontribusi Akademis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah kajian mengenai komitmen dan upaya serta tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud*. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dan

sarana pengembangan ilmu pengetahuan yang secara teoritis dipelajari pada perkuliahan.

b) Kontribusi Praktis

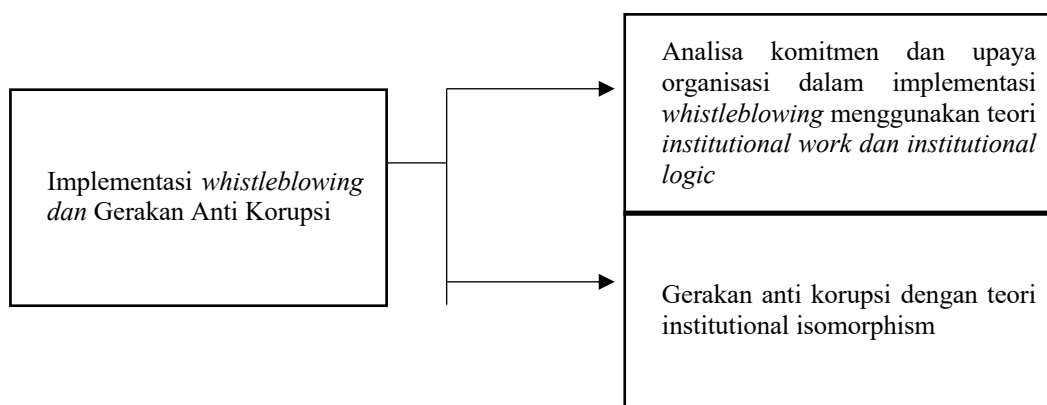
Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi bagi penelitian selanjutnya yang menggunakan teori institusional. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan mengenai implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud*.

c) Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat membantu Pemda di Provinsi Jawa Tengah dan pihak lain yang berkepentingan untuk mengidentifikasi komitmen dan upaya serta tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* untuk tujuan pengambilan keputusan pencegahan pendeteksian *fraud*.

### 1.5. Kerangka Pikir

Kerangka pikir menggunakan pengembangan dari teori institusional, yaitu institusional *work* dan *institutional logics*, dengan penjelasan berikut:



Penelitian tentang implementasi *whistleblowing* dilakukan melalui wawancara kepada pejabat struktural/fungsional dan staf pelaksana pada Pemda di Provinsi Jawa Tengah, serta pihak lain di luar Pemda yang turut mengelola keuangan daerah. Teori institusional digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisa komitmen dan upaya, tantangan dan peluang, serta

penyesuaian anggota organisasi terhadap implementasi *whistleblowing* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud*. Komitmen dan upaya organisasi sektor publik dianalisa melalui teori institusional *work*. Tantangan dan peluang serta penyesuaian anggota organisasi dianalisa melalui teori institusional *logics*, yaitu *symbolic carriers* (aturan, norma, dan sistem kepercayaan) dan *material carriers* (rutinitas, hubungan kekerabatan, dan artifisial).

## Bab II

### Kajian Pustaka

#### 2.1. Landasan Teori

##### 2.1.1 Teori Institusional

Teori institusional bermula dari kajian-kajian sosiologi. Selanjutnya istilah institusi berkembang ke disiplin ekonomi, politik, hukum ataupun studi organisasi (Sunarto, 2004). Powell & DiMaggio dalam Kisworo & Shauki (2019) menjelaskan bahwa dalam perkembangannya, teori institusional terbagi dalam dua kelompok pandangan yaitu *old instituonal theory* (OIT) dan *new institutional theory* (NIT). OIT berpendapat bahwa proses institusional terjadi karena adanya nilai (*values*), norma (*norms*) dan perilaku (*attitudes*) yang bersifat *taken-for-granted*. NIT berpendapat bahwa proses institusional terjadi karena organisasi berpikir secara logis dengan mempertimbangkan *classifications, routines, scripts, schema*.

Teori institusional memberi perhatian yang lebih dalam dan sungguh-sungguh pada struktur sosial. Teori ini memperhatikan bagaimana struktur, yang meliputi skema, aturan, norma, dan rutinitas terbukti menjadi pedoman yang bersifat otoritatif dalam perilaku sosial. Teori institusional mempertanyakan bagaimana elemen-elemen tersebut dibuat, disebarkan, diadopsi, diadaptasi dalam ruang dan waktu serta bagaimana elemen tersebut pada akhirnya ditolak dan tidak digunakan lagi (Scott, 2005).

Teori institusional memberikan penjelasan tentang bagaimana mekanisme di mana organisasi dapat berusaha untuk menyelaraskan persepsi praktik dan karakteristik mereka dengan nilai-nilai sosial dan budaya (untuk mendapatkan atau mendapatkan kembali legitimasi) menjadi dilembagakan dalam organisasi tertentu. Mekanisme tersebut dapat mencakup mekanisme yang diusulkan oleh teori pemangku kepentingan dan/atau teori legitimasi, tetapi juga mencakup mekanisme legitimasi yang lebih luas. Inilah sebabnya

mengapa ketiga perspektif teoritis ini harus dilihat sebagai pelengkap daripada bersaing (Ghozali, 2020).

### **2.1.1.1 Institutional Isomorphism**

Istilah isomorfisma (*Isomorphism*) berasal dari bahasa Yunani yaitu “isos” yang mempunyai arti “sama” dan “morphe” yang berarti “wujud atau bentuk”. Teori ini pertama kali di kenalkan oleh Galois sekitar 175 tahun yang lalu.

Isomorfisme (isomorphism) yaitu suatu proses yang mendukung atau mendorong satu unit kedalam populasi untuk menyerupai unit yang lainnya guna menghadapi pada kondisi lingkungan yang sama. Penelitian terbaru telah menekankan bagaimana organisasi publik menjadi subjek tekanan institusional yang mendalam sehingga menyebabkan suatu kemiripan (Ridha & Basuki, 2012).

Beroperasi sebagai kekuatan untuk isomorfisme institusional, proses di mana organisasi mengadopsi praktik serupa dan karenanya terlihat sama (Colignon & Covaleski, 1993)(Irvine, 2008), tekanan kelembagaan dapat diidentifikasi berasal dari tiga sumber. Tekanan institusional koersif, tekanan normatif, mimetik.

Di jurnal – jurnal mengenai Institusional banyak yang mengatakan bahwa struktur dan proses organisasi cenderung seragam (isomorfisma) dengan norma-norma yang diterima untuk jenis organisasi tertentu (Wikke, 2018). Hal ini berakibat pada munculnya perilaku organisasi untuk melegitimasi cara – cara tertentu dalam hal pengorganisasian.

Isomorfisma institusional merupakan turunan dari teori organisasi (Hafiez Sofyani, 2015). Menurut (Hafiez Sofyani, 2015) mengemukakan ada dua jenis isomorfisma, yakni: (1) isomorfisma kompetitif (Competitive Isomorphism), yakni: asumsi rasionalitas system yang menekankan persaingan pasar, perubahan yang bagus, dan pengukuran kesesuaian; dan (2) isomorfisma institusional (Institutional Isomorphism); organisasi bersaing tidak hanya untuk

sumber daya dan pelanggan, tetapi untuk kekuasaan legitimasi politik dan institusional, untuk kesesuaian sosial serta ekonomi.

a). Isomorfisme Koersif

Tekanan institusional koersif formal adalah yang paling jelas, karena dalam lingkungan yang dilembagakan ada "elaborasi aturan dan persyaratan" termasuk "tekanan untuk kesesuaian dengan harapan dan tuntutan publik" (Oliver, 1997). Di dalam isomorfisme koersif ini sendiri di dapat dari tekanan dari luar, dimana suatu organisasi harus patuh terhadap peraturan atau mengharuskan untuk patuh terhadap aturan yang ada atau yang sudah di tetapkan.

b). Isomorfisme Normatif

Tekanan normatif mengacu pada perilaku organisasi yang sudah diterima, yang dimanifestasikan dalam kerja profesi, dan juga dalam "jaringan antar organisasi" (Haunschild, 1993). Sebuah studi tentang adopsi pertahanan yang digunakan oleh perusahaan-perusahaan yang berisiko pengambilalihan bermusuhan menyoroiti pengaruh adopsi kontak, sehingga suatu praktik akan tampak "sesuai secara normatif, apa pun kelebihan Tekanan meniru mengacu pada penyalinan perilaku organisasi yang sukses oleh organisasi lain (Irvine, 2008)

Di dalam isomorfisme Normatif sendiri ini berhubungan dengna internal yang ada di dalam suatu perusahaan, atau bisa juga sebagai komitmen manajemen, dimana jika isomorfisme Normatif semakin tinggi maka tujuan dari suatu organisasi itu sendiri akan tercapai secara maksimal.

c). Isomorfisme mimetik

Menurut perspektif institusional, organisasi yang meniru organisasi lain di bidangnya dianggap lebih sah dan sukses (Hafiez Sofyani, 2015)., dan ini sangat penting dalam situasi ketidakpastian. Oleh karena itu, pandangan mimetik menekankan



kesesuaian dengan struktur dan identitas ortodoks, khususnya pada masa-masa ketidakpastian.

Isomorfisme mimetik lebih berfokus pada ketidakpastian lingkungan terhadap suatu organisasi, dimana atasan suatu organisasi meminta orang – orang yang bekerja menjadi bawahannya untuk mengikuti atau meniru orang – orang yang usahanya sudah sukses.

Penelitian mengenai teori isomorfisma ini sudah pernah dilakukan oleh beberapa ahli Penelitian yang dilakukan oleh Irvine, Helen (2008) menjelaskan bahwa ada 3 tekanan yang terjadi di dalam kasus United Emirat Arab (UEA), penelitian yang dilakukan irvine ini untuk mengidentifikasi beberapa tekanan koersif, normatif, dan mimetik yang berhubungan dengan United Emirat Arab, dan hasil dari penelitian ini terdapat tekanan koersif dari Bank Dunia dan Pasar Modal, sedangkan dari sisi normatif ada tekanan dari 4 perusahaan akuntansi besar, dan ada tekanan mimetik dari Mitra dagang, dan perusahaan Multinational.

Sedangkan penelitian Eka Noor Asmara., et al, menjelaskan bahwa ada desakan dari standar ISA dalam praktek pengauditan di Indonesia mengakibatkan perguruan tinggi harus mengadakan mata kuliah pengauditan, sehingga diharapkan dosen dan mahasiswa dapat menjawab apa, mengapa, dan bagaimana standar serta aturan ISA berlaku (Tuanakotta, 2013), berdasarkan hasil data yang ada perguruan tinggi terkait peraturan dan ketentuan yang sama akan cenderung menyesuaikan dengan lingkungannya (isomorfisme koersif), meniru hal – hal yang dilakukan oleh perguruan tinggi lainnya (isomorfisme mimetik), dan melakukan kegiatan yang sama supaya menjadi lebih *profesional* (isomorfisme normatif).

Penelitian Darono, Agung., et al, menjelaskan mengenai studi kasus PT. XYZ, alasan peneliti menggunakan PT. XYZ ini sebagai situs studi kasus adalah : 1. Perusahaan merupakan

*early adopter*, 2. Perusahaan ini dalam proses bisnisnya menerapkan layanan elektronik dengan tingkat kompleksitas yang cukup tinggi, dan 3. Perusahaan sedia untuk di teliti. Dalam menjalankan kegiatannya PT. XYZ mengimplementasikan suatu layanan elektronik dengan memodifikasi proses/perintah yang seharusnya dilakukan oleh suatu perusahaan penjualan tetapi hasilnya PT. XYZ mengalami tekanan internal agar menjadikan bisnis pulsa dan mengubah proses bisnis di lini bisnis ini agar efisien (normatif), PT. XYZ juga mengalami tekanan dari para operator seluler agar mengikuti proses bisnis isi ulang, dan yang terakhir perusahaan juga mengalami tekanan dari para rekanan, agar mendukung format pertukaran data dalam suatu standar tertentu.

#### **2.1.1.2 Institusional work**

Institusional *work* merupakan tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi dan menyebabkan terjadinya proses institusional, menyampingkan masalah apakah upaya tersebut berhasil membentuk suatu institusi, atau tidak berpengaruh pada mereka, atau memiliki konsekuensi yang signifikan tetapi tidak diinginkan. Konsep dari institusional *work* adalah tindakan individual dan organisasi yang bertujuan menciptakan, memelihara, dan mengganggu organisasi/institusi (Lawrence & Suddaby, 2006). Lawrence dan Suddaby dalam Soelistijo (2020) mengklasifikasikan institusional *work* kedalam kegiatan menciptakan (*creating*), memelihara (*maintaining*), dan mengganggu institusi (*disrupting*), dengan uraian sebagai berikut:

##### **a. Menciptakan institusi**

Kegiatan menciptakan institusi adalah tindakan yang menyebabkan terciptanya institusi baru yang dijalankan oleh aktor. Kegiatan menciptakan institusi dikategorikan kedalam praktik sebagaimana disajikan pada tabel 1 (Lawrence & Suddaby, 2006).

Tabel 1. *Creating Work*

Bentuk Kerja Institusional	Definisi
Advokasi	Mobilisasi dukungan politik dan peraturan melalui teknik persuasi sosial langsung dan disengaja.
Pendefinisian	Penciptaan aturan konstitutif, dimana proses itu diarahkan untuk mendefinisikan batasan dan kerangka kerja dimana lembaga baru dibentuk.
<i>Vesting</i>	Penciptaan struktur aturan yang memberikan hak tertentu
Membangun Identitas	Mendefinisikan hubungan antara aktor dan bidang dimana aktor itu beroperasi.
Mengubah hubungan <i>normative</i>	Membangun kembali hubungan antara serangkaian praktik dan fondasi moral dan budaya untuk praktik-praktik tersebut.
Membangun jaringan <i>normative</i>	Membangun hubungan interorganisasional melalui praktik terkait kepatuhan, pemantauan, dan evaluasi.
<i>Mimicry</i>	Mengaitkan praktik baru dengan serangkaian praktik, teknologi, dan peraturan masa lalu untuk memudahkan adopsi.
<i>Theorizing</i>	Pengembangan dan perincian ringkasan kategori serta perluasan rantai sebab dan akibat.
<i>Educating</i>	Mendidik keterampilan dan pengetahuan para aktor untuk mendukung institusi baru.

b. Memelihara institusi

Kegiatan memelihara institusi adalah tindakan yang dilakukan oleh para aktor untuk mempertahankan/memelihara sebuah institusi. Pada umumnya, institusional *work* yang bertujuan untuk memelihara institusi melibatkan dukungan, perbaikan atau penciptaan kembali mekanisme sosial untuk memastikan kepatuhan. Praktik yang bertujuan untuk memelihara institusi diidentifikasi kedalam enam jenis kegiatan, yaitu: *enabling*, *policing*, *deterring*, *valourizing/demonizing*, *mythologizing*, *embedding and routinizing*. *Enabling*, *policing*, dan *deterring* bertujuan memelihara institusi dengan memastikan kepatuhan terhadap sistem aturan. *Valourizing/demonizing*, *mythologizing*, serta *embedding and routinizing*

memfokuskan upaya untuk memelihara institusi dalam mereproduksi norma dan sistem kepercayaan yang ada. Kegiatan memelihara institusi dikategorikan kedalam praktik sebagaimana disajikan pada tabel 2 (Lawrence & Suddaby, 2006).

Tabel 2. *Maintaining Work*

Bentuk Kerja Institusional	Definisi
<i>Enabling work</i> (memungkinkan/memfasilitasi)	Pembuatan aturan yang memfasilitasi, melengkapi dan mendukung lembaga, seperti penciptaan otorisasi agen atau mengalihkan sumber daya.
<i>Policing</i> (mengatur)	Memastikan kepatuhan melalui penegakan, audit, dan pemantauan.
<i>Deterring</i> (mencegah)	Membangun hambatan bersifat koersif terhadap perubahan kelembagaan.
<i>Valourizing and demonizing</i>	Mengidentifikasi dan mengevaluasi status moral peserta di lapangan.
<i>Mythologizing</i>	Mempertahankan fondasi normatif dari sebuah institusi dengan menciptakan dan mempertahankan dedikasi.
<i>Embedding and routinizing</i> (menanamkan dan menggerakkan secara aktif)	Secara aktif menanamkan fondasi normatif suatu institusi ke dalam rutinitas dan praktik organisasi.

c. Disrupsi (mengganggu) institusi

Disrupsi adalah tindakan yang bertujuan untuk mengganggu institusi, termasuk tindakan menyerang atau menghancurkan mekanisme yang bertujuan untuk mengarahkan anggota agar mematuhi institusi. Kegiatan disrupsi (mengganggu) institusi dikategorikan kedalam praktik sebagaimana disajikan pada tabel 3 (Lawrence & Suddaby, 2006).

Tabel 3. *Disrupting Work*

Bentuk Kerja Institusional	Definisi
Memutus sanksi	Bekerja melalui aparaturnegara untuk memutuskan imbalan dan sanksi dari serangkaian praktik, teknologi atau peraturan.
Memisahkan fondasi moral	Memisahkan praktik, aturan atau teknologi dari landasan moral yang sesuai dalam konteks budaya tertentu.
Merusak asumsi dan kepercayaan	Mengurangi persepsi risiko yang dirasakan dari inovasi dan

	diferensiasi dengan merusak asumsi dan kepercayaan inti.
--	--

Berdasarkan pengklasifikasian institusional *work* oleh Lawrence & Suddaby (2006), yaitu menciptakan, memelihara, dan mengganggu institusi, lebih lanjut Perkmann & Spicer (2008) membedakan institusional *work* menjadi *political*, *technical*, dan *cultural work*, dengan uraian sebagai berikut:

a. *Political work*

*Political work* meliputi kegiatan mengadvokasi praktik kepada aktor lain melalui bujukan sosial secara langsung, mendefinisikan batas-batas antara siapa yang ada di dalam dan di luar sistem sosial, serta memberikan peran dan hak kepada aktor tertentu yang berkepentingan. *Political work* juga mencakup pendefinisian batas untuk menunjukkan status diantara struktur hierarkis atau keanggotaan lainnya dalam sistem sosial (Lawrence & Suddaby, 2006). *Political work* meliputi kegiatan menghasilkan dukungan sosial untuk sebuah praktik dengan merekrut aktor yang relevan kedalam koalisi dan jaringan, serta menetapkan peraturan (Perkmann & Spicer, 2008). *Political work* memerlukan pembentukan kerangka peraturan dimana pengguna institusi tertentu atau bidang inovasi manajemen perlu beroperasi melalui peraturan perundangan, perumusan kebijakan, dan standardisasi. Hal ini mencakup negosiasi politik antara aktor yang mengadvokasi dengan pihak yang menolak inovasi untuk memastikan bahwa kepentingan tetap selaras dengan institusi tersebut. Dalam hal ini diperlukan pembentukan kesepakatan tentang standar (misalnya target organisasi dan standar evaluasi kinerja) yang menjadi dasar penilaian kepatuhan terhadap peraturan kerangka kerja. Namun demikian, kegiatan dalam *political work* belum meliputi desain model yang lebih rinci yang diperlukan untuk menerjemahkan kerangka kerja kedalam praktik. Penerjemahan semacam itu memerlukan *technical work* atau

inovasi spesifik dan melibatkan penyesuaian elemen teknis (Chiwamit et al., 2014).

b. *Technical work*

*Technical work* mencakup kegiatan mengembangkan model teoritis yang dikodifikasikan ke dalam template, prosedur, atau alat. Suddaby dan Greenwood dalam Perkmann & Spicer (2008) menjelaskan bahwa formalisasi terjadi ketika badan keahlian tertentu dikodifikasikan ke dalam template, prosedur, dan alat yang: (1) dapat dikelola dengan cara yang sama oleh orang lain di tempat yang berbeda, dan (2) dikomunikasikan secara meyakinkan dan efektif kepada manajemen puncak, klien internal, dan pemangku kepentingan lainnya. Bagian penting dari *technical work* yaitu kegiatan pendidikan yang bertujuan melatih pengguna pada organisasi yang mengadopsi inovasi. Kegiatan tersebut membutuhkan aktor dengan keahlian teknokratis yang lebih unggul (misalnya konsultan dan lembaga profesional) yang berkolaborasi dengan organisasi yang mengadopsi inovasi manajemen tersebut (Chiwamit et al., 2014).

c. *Cultural work*

*Cultural work* merupakan tindakan yang lebih simbolis dari praktik berdasarkan cara pandang untuk membuat tindakan tersebut menarik pada khalayak yang lebih luas, di luar mereka yang memiliki kepentingan langsung pada institusi. *Cultural work* mengacu pada tindakan simbolis yang dilakukan untuk memastikan bahwa institusi yang muncul sesuai dengan kepercayaan yang mendominasi institusi tertentu. *Cultural work* sering kali memerlukan mobilisasi wacana dan retorika normatif, yang didukung oleh berbagai otoritas (misalnya manajemen “guru”) atau gerakan sosial. *Cultural work* pada dasarnya berkaitan dengan pembingkaihan inovasi sedemikian rupa sehingga maknanya tidak bertentangan dengan makna dan nilai yang telah dianut (Chiwamit et al., 2014).

### **2.1.1.3 Institusional *logics***

*Logics* merupakan seperangkat praktik material dan konstruksi simbolis yang memandu institusi, misalnya “partisipasi” dalam lembaga demokrasi atau “komodifikasi” aktivitas manusia dalam institusi kapitalisme (Friedland dan Alford, 1991). Thornton et al. dalam Kisworo & Shauki (2019) menjelaskan perspektif institusional *logics* adalah sebuah kerangka metateoritis yang mempelajari hubungan timbal balik antara lembaga, individu, dan organisasi dalam tatanan sosial. Teori institusional *logics* merupakan konstruksi sosial, pola sejarah dari praktik material, asumsi, nilai, kepercayaan, dan ketentuan yang digunakan individu untuk memproduksi dan mereproduksi materi, mengorganisasikan waktu dan ruang, dan memberi makna pada realita sosial mereka (Thornton dan Ocasio, 1999).

Zilber dalam Kisworo & Shauki (2019) menjelaskan terdapat empat prinsip utama dalam perspektif institusional *logics*, yaitu: (1) terintegrasinya lembaga dan struktur; (2) terintegrasinya materi dengan simbolik; (3) memperhatikan kontinjensi historis dari lembaga; dan (4) memperhatikan institusi seluruh tingkatan sosial. Prinsip yang paling utama dalam institusional *logics* adalah terintegrasinya aspek material dan aspek simbolik. Aspek simbolik merujuk pada proses ideasi dan makna sedangkan aspek material merujuk pada struktur dan praktik dalam organisasi (Thornton et al., 2012).

### **2.1.2 *Whistleblowing***

Hersh dalam Henni Mande (2020) menjelaskan istilah *whistleblowing* pertama kali digunakan pada tahun 1963 untuk mengatasi tindakan yang dilakukan oleh Otto Otopoka, yang memberikan bukti mengenai risiko keamanan kepada Kepala Penasihat Keamanan Internal Amerika Serikat. Selanjutnya para ahli mulai mencoba mendefinisikan *whistleblowing* dengan

pendekatan masing-masing. *Whistleblowing* merupakan pengungkapan oleh anggota organisasi atas perbuatan ilegal, tidak bermoral, atau tidak sah kepada orang atau organisasi yang mungkin dapat melakukan tindakan (Near dan Miceli, 1985). Prosedur dan media pelaporan *whistleblowing* dinamakan *whistleblowing system*. *Whistleblowing system* merupakan serangkaian prosedur yang disusun untuk menerima dan menangani informasi dugaan pelanggaran yang ditindaklanjuti secara profesional, transparan, akuntabel, dan mengutamakan kerahasiaan (KPK, 2021).

Individu yang melakukan *whistleblowing* disebut *whistleblower*. *Whistleblower* memiliki empat karakteristik, yaitu: (1) karyawan atau mantan karyawan organisasi yang organisasinya mengalami kecurangan/*fraud*, (2) tidak memiliki otorisasi untuk mengubah atau menghentikan kecurangan yang berada di bawah kendalinya, (3) diijinkan atau tidak diijinkan membuat laporan, dan (4) tidak menduduki posisi yang tugasnya mensyaratkan untuk melakukan pelaporan kecurangan korporat (Near dan Miceli, 1985).

Pada dasarnya *whistleblower* adalah karyawan dari organisasi itu sendiri (pihak internal), akan tetapi tidak tertutup adanya pelapor berasal dari pihak eksternal, yaitu pelanggan, pemasok, atau masyarakat (KNKG, 2008). Lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2018 dijelaskan bahwa masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Peran tersebut diwujudkan dalam bentuk hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi.

### **2.1.3 Ketentuan *Whistleblowing* di Indonesia**

*Whistleblowing* di Indonesia telah diatur secara parsial, diantaranya melalui: (1) UU



Nomor 28 Tahun 1999<sup>1</sup>, (2) PP Nomor 43 Tahun 2018<sup>2</sup>, (3) PP Nomor 57 Tahun 2003<sup>3</sup>, (4) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) Nomor 20 Tahun 2012<sup>4</sup>, (5) Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014<sup>5</sup>.

Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2012 ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor 08/M.PAN-RB/06/2012<sup>6</sup>. Melalui surat edaran tersebut, Menteri PAN-RB menghimbau para Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia untuk segera menyusun, menetapkan, dan melaksanakan Sistem Penanganan Pengaduan (*Whistleblower System*) Tindak Pidana Korupsi di lingkungan instansi masing-masing.

Dalam rangka menindaklanjuti surat edaran Menteri PAN-RB, mewujudkan penyelenggaraan negara yang bebas dari korupsi, serta mendorong peran serta Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, beberapa Pemda telah menyusun ketentuan/petunjuk teknis tentang pelaksanaan *whistleblowing*. Ketentuan/petunjuk teknis tersebut ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah yang diantaranya mengatur tentang kebijakan penanganan *whistleblowing* dan prosedur tindak lanjut *whistleblowing*.

#### **2.1.4 Pedoman/Panduan *Whistleblowing***

Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG) tahun 2008 telah menerbitkan Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran – SPP (*Whistleblowing System*). Pedoman ini menguraikan elemen dan aspek yang diperlukan untuk membangun, mengimplementasikan, dan mengelola *whistleblowing* dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan *whistleblowing*

---

<sup>1</sup> UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme pada pasal 9.

<sup>2</sup> PP Nomor 43 Tahun 2018 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>3</sup> PP Nomor 57 Tahun 2003 tentang Tata Cara Perlindungan Khusus Bagi Pelapor dan Saksi Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>4</sup> Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi.

<sup>5</sup> Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah.

<sup>6</sup> Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor 08/M.PAN-RB/06/2012 tentang Sistem Penanganan Pengaduan (*Whistleblower System*) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

*system* yang efektif. Secara umum, pedoman ini dapat digunakan oleh perusahaan, organisasi nirlaba, atau lembaga publik. Khusus untuk lembaga publik/pemerintah perlu dikaji ulang keterkaitannya dengan berbagai peraturan perundangan yang mengatur lembaga pemerintah tersebut (KNKG, 2008).

Pedoman SPP mengatur tiga aspek dalam implementasi *whistleblowing*, yaitu aspek struktural, operasional, dan perawatan. Aspek struktural mengatur: (1) pernyataan komitmen dari seluruh karyawan, (2) kebijakan perlindungan pelapor, (3) struktur pengelolaan sistem pelaporan pelanggaran, dan (4) sumber daya, yang meliputi kualitas dan jumlah petugas perlindungan pelapor dan petugas investigasi, media komunikasi, pelatihan yang memadai, dukungan pendanaan, serta mekanisme untuk melakukan banding/pengaduan atas tindakan balasan dari terlapor. Aspek operasional mengatur: (1) kesadaran untuk melakukan pelaporan pelanggaran, (2) peranan manajer dalam *whistleblowing system*, (3) pelaporan anonim (tanpa identitas), (4) mekanisme penyampaian laporan pelanggaran, (5) investigasi atas *whistleblowing*, (6) pelaporan hasil investigasi, (7) efektivitas *whistleblowing system* dilihat dari penurunan jumlah pelanggaran, dan (8) proses peluncuran SPP/*whistleblowing system*. Aspek perawatan mengatur: (1) pelatihan dan pendidikan berkelanjutan, (2) komunikasi berkala, (3) insentif bagi pelapor, (4) pemantauan efektivitas dan perbaikan program, dan (5) *benchmarking* (KNKG, 2008).

Selain pada KNKG SPP (*whistleblowing system*), panduan *whistleblowing* juga tercantum pada ISO 37002:2021 *Whistleblowing Management System - Guidelines*. ISO 37002:2021 menguraikan panduan dalam membangun, mengimplementasikan, dan memelihara *whistleblowing management system* berdasarkan prinsip kepercayaan, ketidakberpihakan, dan perlindungan.

### **2.1.5 Whistleblowing dalam Reformasi Birokrasi**

Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014 menjelaskan bahwa dalam rangka mengakselerasi pencapaian sasaran hasil utama pelaksanaan program reformasi birokrasi, unit

kerja perlu melakukan upaya pembangunan zona integritas. Zona integritas merupakan predikat yang diberikan kepada instansi pemerintah yang pimpinan dan jajarannya mempunyai komitmen untuk mewujudkan Wilayah Bebas Korupsi (WBK)/Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM). Salah satu komponen pengungkit/faktor penentu pencapaian sasaran hasil pembangunan zona integritas menuju WBK/WBBM adalah penguatan pengawasan. Penguatan pengawasan bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Target yang ingin dicapai melalui program penguatan pengawasan adalah: (1) meningkatnya kepatuhan terhadap pengelolaan keuangan negara, (2) meningkatnya efektivitas pengelolaan keuangan negara pada masing-masing instansi pemerintah, (3) meningkatnya status opini BPK terhadap pengelolaan keuangan negara pada masing-masing instansi pemerintah, (4) menurunnya tingkat penyalahgunaan wewenang pada masing-masing instansi pemerintah. Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014 menegaskan bahwa dalam rangka menerapkan penguatan pengawasan, terdapat beberapa kegiatan yang perlu dilakukan oleh masing-masing instansi, diantaranya pengaduan masyarakat dan *whistleblowing system*.

#### **2.1.6 Whistleblowing dalam Program Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Terintegrasi**

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam aplikasi jaga.id menjelaskan bahwa dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi pada Pemda, KPK menetapkan rencana aksi pemberantasan korupsi terintegrasi. Rencana aksi pemberantasan korupsi terintegrasi difokuskan pada pembangunan sistem dan langkah-langkah perbaikan tata kelola pemerintahan yang bertujuan untuk mengurangi risiko dan potensi korupsi di daerah serta dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Rencana aksi pemberantasan korupsi terdiri dari delapan area intervensi<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Area intervensi pada rencana aksi pemberantasan korupsi terdiri dari: (1) Perencanaan dan Penganggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, (2) Pengadaan Barang dan Jasa, (3) Perijinan, (4) Pengawasan Aparat

Dalam rangka menilai capaian kinerja atas rencana aksi pemberantasan korupsi terintegrasi pada masing-masing Pemda, KPK melakukan pemantauan melalui *Monitoring Center for Prevention* (MCP). MCP merupakan media monitoring KPK yang memberikan informasi capaian kinerja program koordinasi dan supervisi pencegahan korupsi (korsupgah) yang dilaksanakan oleh Pemda di seluruh Indonesia. Korsupgah Tahun 2021 pada area intervensi pengawasan APIP telah menetapkan rencana aksi tentang saluran pengaduan masyarakat, yang terdiri dari saluran *whistleblowing system* dan tindak lanjut pengaduan masyarakat. Capaian kinerja atas rencana aksi saluran pengaduan masyarakat masing-masing Pemda pada MCP dinilai berdasarkan: (1) bukti atas keberadaan saluran pengaduan, sosialisasi, dan administrasi atau dokumentasi pengaduan masyarakat, dan (2) tindak lanjut atas pengaduan masyarakat berupa laporan hasil klarifikasi dan atau laporan hasil audit atas informasi dari pengaduan masyarakat dibanding jumlah pengaduan yang diterima.

### **2.1.7 Sektor Publik**

Sektor publik merupakan suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik (Mardiasmo, 2002). Abdullah dalam Sinaga (2017) menjelaskan sektor publik adalah pemerintah dan unit-unit organisasinya, yaitu unit-unit yang dikelola yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak atau pelayanan masyarakat seperti kesehatan, pendidikan, dan keamanan. Tambariki et al. dalam Worotikan et al. (2018) mengungkapkan bahwa organisasi sektor publik bukan dibuat untuk menghasilkan laba tetapi dilaksanakan untuk menyediakan pelayanan untuk kepentingan masyarakat umum. Tujuan organisasi adalah meletakkan kerangka prioritas untuk memfokuskan arah seluruh program dan kegiatan lembaga dalam menjalankan misi lembaga.

---

Pengawas Intern Pemerintah (APIP), (5) Manajemen Aparatur Sipil Negara, (6) Optimalisasi Pajak Daerah, (7) Manajemen Aset Daerah, dan (8) Tata Kelola Dana Desa

### 2.1.8 *Fraud*

Ernst & Young dalam Sunardi (2016) mendefinisikan kecurangan (*fraud*) sebagai tindakan atau penipuan atau kekeliruan yang dibuat oleh seseorang atau badan yang mengetahui bahwa kekeliruan tersebut dapat mengakibatkan beberapa manfaat yang tidak baik kepada individu atau entitas atau pihak lain. ACFE dalam Wulandari & Marwata (2020) menjelaskan *fraud* adalah perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan dengan sengaja untuk tujuan tertentu (manipulasi atau memberikan laporan keliru terhadap pihak lain), dilakukan orang-orang dari dalam atau luar organisasi untuk mendapatkan keuntungan pribadi ataupun kelompok yang secara langsung atau tidak langsung merugikan pihak lain. *Fraud* terbagi dalam tiga kategori utama, yaitu: (1) penyalahgunaan aset (*asset misappropriation*) yaitu penyalahgunaan atau pencurian sumber daya/aset perusahaan oleh pegawai, (2) kecurangan laporan keuangan (*financial statement fraud*) yaitu pelaku dengan sengaja menyebabkan salah saji material pada laporan keuangan, dan (3) korupsi (*corruption*) yaitu *fraud* yang meliputi penyuapan, gratifikasi, benturan kepentingan, dan pemerasan (ACFE, 2021).

## 2.2. Penelitian Terdahulu

Okafor et al. (2020) melakukan penelitian tentang *whistleblowing* sebagai mekanisme akuntabilitas untuk memberantas korupsi dan *fraud* di Nigeria. Okafor et al. (2020) menggunakan teori institusional dengan konsep legitimasi, institusional *logics*, dan institusional *work* untuk menganalisa tantangan dan peluang implementasi *whistleblowing* sebagai mekanisme akuntabilitas. Penelitian ini menyatakan bahwa pada negara berkembang seperti Nigeria, *whistleblowing* didukung sebagai mekanisme akuntabilitas. Namun demikian terdapat kendala berupa kurangnya kepedulian pada pelaksanaan *whistleblowing* dan timbulnya risiko yang tinggi bagi pelapor dan regulator, termasuk risiko eliminasi fisik. Penelitian Okafor et al. (2020) menjelaskan bahwa politisi merupakan hambatan institusional utama dalam mendukung efektivitas *whistleblowing*. Terdapat persepsi dari masyarakat Nigeria bahwa politisi menghambat upaya *whistleblowing* serta mendiskreditkan

*whistleblower* dan regulator. Program *whistleblowing* di Nigeria perlu segera diperbaiki, antara lain dengan: (1) meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap *whistleblowing* melalui pendekatan budaya, (2) kolaborasi antar lembaga dan reformasi institusi politik, legislatif, yudikatif, sektor swasta, dan institusi pelayanan sipil, (3) keterlibatan media dan *non Governmental Organization* (NGO) sebagai pengawas program *whistleblowing*, (4) penguatan sumber daya serta otonomi fiskal pada lembaga regulator, dan (5) perlindungan terhadap *whistleblower* secara memadai.

Sudibyo & Jianfu (2015) melakukan penelitian tentang teori institusional dalam menjelaskan terjadinya korupsi pada sektor publik di China dan Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lingkungan institusional (transparansi, keadilan, serta kompleksitas) dan lingkungan tugas merupakan faktor signifikan yang mempengaruhi budaya korupsi. Penelitian Sudibyo & Jianfu (2015) menjelaskan bahwa dalam rangka mencegah praktik korupsi diperlukan penanaman budaya anti korupsi, yang meliputi budaya organisasi, struktur organisasi, dan sistem kepatuhan. Budaya organisasi merupakan tradisi dimana pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan nilai moral. Struktur organisasi merupakan struktur yang bertujuan mendeteksi *fraud* pada organisasi tersebut. Sistem kepatuhan dibangun untuk mencegah praktik korupsi melalui program anti korupsi.

Arismaya & Utami (2019) melakukan penelitian melalui studi literatur tentang praktik, penyebab, dan pencegahan korupsi pada kementerian di Indonesia. Penelitian Arismaya & Utami (2019) menjelaskan bahwa lingkungan institusional merupakan faktor yang mempengaruhi budaya korupsi. Penelitian ini menguraikan praktik korupsi pada kementerian dalam tahun 2016 sampai dengan 2018 serta menjelaskan upaya pencegahan korupsi melalui *whistleblowing system*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) praktik korupsi pada kementerian di Indonesia dalam tahun 2016 sampai dengan 2018 pada umumnya berupa penyuapan. Praktik penyuapan disebabkan oleh faktor birokrasi dan lemahnya transparansi di

sektor publik, (2) perilaku penyuaipan pada kementerian merupakan budaya yang mengakar dan sulit diberantas sehingga diperlukan model pencegahan yang dapat mendeteksi praktik korupsi, yaitu *whistleblowing*, (3) hasil penelusuran pada 30 *website* kementerian menunjukkan *whistleblowing system* hanya dapat diakses pada 21 kementerian, dan (4) KNKG tahun 2008 telah menetapkan 36 kategori (*checklist*) yang perlu dilakukan/diungkapkan dalam *whistleblowing system* sebuah lembaga/organisasi. Hasil penelusuran *website* menunjukkan persentase kesesuaian pengungkapan kategori (*checklist*) *whistleblowing system* pada 21 kementerian yang mengacu/mempedomani kriteria KNKG hanya sebanyak 19,84%.

Dasgupta & Kesharwani (2011) melakukan penelitian melalui studi literatur tentang proses, alasan, dan konsekuensi *whistleblowing*. *Whistleblowing* melibatkan tiga aktor, yaitu *whistleblower*, pelaku tindakan tidak etis, dan organisasi yang menerima serta memproses laporan pengaduan/*whistleblowing*. Alasan *whistleblower* melakukan *whistleblowing* antara lain: (1) perspektif altruistik, yaitu keinginan untuk memperbaiki kesalahan yang merugikan kepentingan organisasi, (2) perspektif motivasi dan psikologis, yaitu motif insentif dan keinginan balas dendam terhadap organisasi, (3) perspektif penghargaan, yaitu keinginan memperoleh penghargaan, dapat berupa hadiah atas pemulihan kerugian yang dialami organisasi. Cara pandang organisasi dan konsekuensi yang ditimbulkan dari *whistleblowing* berbeda-beda. Organisasi yang mapan akan mencurahkan sumber daya yang dimiliki untuk menyelidiki *whistleblowing*. Organisasi yang kurang mapan mungkin melihat *whistleblowing* sebagai usaha yang mengancam keberlangsungan organisasi sehingga konsekuensi yang timbul bagi *whistleblower* adalah adanya upaya pembalasan dari pelaku tindakan tidak etis/pimpinan/anggota organisasi tersebut. Penelitian Dasgupta & Kesharwani (2011) menjelaskan bahwa berbagai upaya perlu dilakukan untuk mendukung efektivitas *whistleblowing*, antara lain dengan: (1) memberikan perhatian serius pada *whistleblowing* dan segera menyelidiki serta menindaklanjuti *whistleblowing*, (2) melatih manajer dan pegawai

untuk merespon *whistleblowing* secara efektif, (3) menghukum pelaku *fraud* sesuai kadar kesalahannya, (4) mendorong penggunaan alternatif komunikasi untuk *whistleblowing*, dan (5) membangun budaya organisasi yang *supportive*.



**Tabel 1. Daftar Informan dan Waktu Pelaksanaan Wawancara**

Tanggal Pelaksanaan	Kode	Posisi Narasumber	Kriteria
27 Oktober 2021	Informan 1	Staf Inspektorat Daerah pada Kabupaten A	APIP Daerah
28 Oktober 2021	Informan 2	Inspektur Pembantu Khusus pada Inspektorat Daerah Provinsi B	a. APIP Daerah b. Memiliki kewenangan mengusulkan kebijakan/peraturan kepada pimpinan yang lebih tinggi
28 Oktober 2021	Informan 3	Auditor Ahli Madya pada Inspektorat Daerah Provinsi B	a. AIP Daerah b. Memiliki kewenangan mengusulkan kebijakan/peraturan kepada pimpinan yang lebih tinggi
28 Oktober 2021	Informan 4	Staf Inspektorat Daerah pada Provinsi B	APIP Daerah
2 November 2021	Informan 5	Kepala Subbagian Analisis dan Evaluasi pada Inspektorat Daerah Kabupaten C	a. APIP Daerah b. Memiliki kewenangan mengusulkan kebijakan/peraturan kepada pimpinan yang lebih tinggi
5 November 2021	Informan 6	Sekretaris pada Inspektorat Daerah Kabupaten D	a. APIP Daerah b. Memiliki kewenangan mengusulkan kebijakan/peraturan kepada pimpinan yang lebih tinggi
25 November 2021	Informan 7	Kepala Subbagian Analisis dan Evaluasi pada Inspektorat Daerah Kabupaten E	a. APIP Daerah b. Memiliki kewenangan mengusulkan kebijakan/peraturan kepada pimpinan yang lebih tinggi
29 November 2021	Informan 8	Kepala Subbagian Perencanaan pada Inspektorat Daerah Kabupaten F	a. APIP Daerah b. Memiliki kewenangan mengusulkan kebijakan/peraturan kepada pimpinan yang lebih tinggi
27 Februari 2022	Informan 9	Masyarakat pada Kabupaten G	Pihak eksternal Pemda yang memahami <i>whistleblowing</i>
6 Maret 2022	Informan 10	Masyarakat pada Kabupaten H	Pihak eksternal Pemda yang memahami <i>whistleblowing</i>
14 Maret 2022	Informan 11	Pemeriksa pada BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah	Auditor eksternal pemerintah
14 Maret 2022	Informan 12	Pemeriksa pada BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah	Auditor eksternal pemerintah

#### 4.1 Implementasi *Whistleblowing* pada Pemda di Wilayah Jawa Tengah

Masing-masing Pemda di wilayah Jawa Tengah mulai mengimplementasikan mekanisme *whistleblower system* pada tahun yang berbeda-beda. Pada Tahun 2010 beberapa Pemda telah mengimplementasikan mekanisme *whistleblower system*. Namun penyampaian aduan masih dilakukan melalui surat dan kotak aduan. Pada Tahun 2015, Pemda secara bertahap mulai memanfaatkan teknologi informasi melalui *saluran whistleblower system* dan

saluran pengaduan masyarakat sebagai media pengaduan dugaan *fraud*.

Masing-masing Pemda memfungsikan *whistleblower system* secara berbeda. Terdapat Pemda yang memfungsikan *whistleblower system* sebagai mekanisme aduan dugaan *fraud* yang aduannya dilakukan oleh pihak internal Pemda. Beberapa Pemda lainnya memfungsikan *whistleblower system* sebagai mekanisme aduan dugaan *fraud* yang aduannya dilakukan oleh pihak internal maupun pihak eksternal Pemda. Pihak internal Pemda adalah pejabat dan pegawai yang bekerja di lingkungan Pemda. Pihak eksternal meliputi masyarakat, penyedia barang/jasa (rekanan) yang bekerja sama dengan Pemda, serta pihak-pihak lainnya di luar Pemda.

Dalam pelaksanaannya, belum seluruh Pemda di wilayah Jawa Tengah secara khusus membangun *whistleblower system* untuk menangani aduan dugaan *fraud*. Pemda yang belum membangun *whistleblower system* akan menerima dan menangani aduan dugaan *fraud* melalui mekanisme pengaduan masyarakat. Lingkup aduan yang ditangani melalui mekanisme pengaduan masyarakat sifatnya lebih luas, yaitu meliputi aduan dugaan *fraud* maupun aduan non *fraud*, yaitu terkait ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik.

Penelitian ini akan menginvestigasi bagaimana Pemda Jawa Tengah mengimplementasikan *wistle blowing*, motivasi komitmen, upaya, peluang, dan tantangan *whistleblowing*. *Whistleblowing* yang dimaksud adalah aduan terkait dugaan *fraud*, yang pelaporannya dilakukan oleh pihak internal maupun eksternal Pemda, yang menggunakan mekanisme *whistleblower system* maupun pengaduan masyarakat. Pelaporan pelanggaran dari pihak internal maupun eksternal sebagian besar merupakan proses yang sama dan secara konseptual dianggap sebagai *whistleblowing* (Brennan & Kelly, 2007).

## 4.2 Teori Institusional

Teori institusional merupakan teori yang menjelaskan bahwa untuk bertahan hidup, sebuah organisasi perlu melakukan tindakan serupa (*isomorpisme*) dengan organisasi lain yang

telah mapan (Dimaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977) . Teori instittusional terdiri dari 3 tipologi , yaitu coercive, mimetic dan normative .

#### 4.3.1. Isomorfisme Koersif

Peran serta masyarakat dalam membantu pemberantasan korupsi melalui *whistleblowing* maupun pengaduan masyarakat telah diatur melalui beberapa ketentuan. Ketentuan yang mengatur hak masyarakat untuk berperan memberikan informasi adanya dugaan tindak korupsi antara lain UU Nomor 28 Tahun 1999<sup>8</sup> dan UU Nomor 31 tahun 1999<sup>9</sup> sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001<sup>10</sup>. Selanjutnya UU Nomor 20 Tahun 2001 ditindaklanjuti dengan penyusunan PP Nomor 71 Tahun 2000 dan dicabut melalui PP Nomor 43 Tahun 2018<sup>11</sup>.

Selain UU dan PP, terdapat Surat Edaran (SE) Ketua Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia (RI) Nomor 4 Tahun 2011 yang mengatur tentang perlakuan terhadap *whistleblower* dan *justice collaborators* <sup>12</sup>. SE tersebut menjelaskan bahwa *whistleblower* adalah pihak yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana tertentu dan bukan merupakan pelaku pelanggaran yang dilaporkan. Tindak pidana tertentu yang berkaitan dengan *fraud* sebagaimana dimaksud dalam SE tersebut antara lain korupsi dan tindak pidana pencucian uang.

Sistem Penanganan Pengaduan juga telah diatur melalui SE Menteri PAN RB Nomor 8/M.PAN-RB/06/2012 <sup>13</sup>. Melalui SE tersebut, Menteri PAN RB mengharapkan agar para Menteri/Pimpinan Lembaga, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian, Pimpinan Kesekretariatan

---

8 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

9 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

10 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

11 PP Nomor 43 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

12 Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di Dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

13 Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor 8/M.PAN-RB/06/2012 tentang Sistem Penanganan Pengaduan (*Whistleblower System*) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Lembaga, Gubernur, serta Bupati/Walikota untuk menyusun dan melaksanakan Sistem Penanganan Pengaduan (*whistleblower system*). *Whistleblower* yang dimaksud dalam SE Menteri PAN RB ini adalah seseorang yang melaporkan tindakan berindikasi korupsi yang terjadi di tempatnya bekerja, atau pihak terkait yang memiliki informasi memadai atas terjadinya indikasi korupsi. *Whistleblower system* dalam SE ini didefinisikan sebagai mekanisme penyampaian aduan dugaan korupsi yang terjadi atau akan terjadi yang melibatkan pegawai dan orang lain yang dilakukan di dalam organisasi tempatnya bekerja.

Pemda di Jawa Tengah telah mengimplementasikan *wistle blowing system* sebagai suatu tuntutan dari produk hukum maupun tekanan dari pihak eksternal yang memiliki otoritas lebih tinggi (DiMaggio & Powell, 1983; Rodrigues & Craig, 2007). Legitimasi merupakan unsur penting dalam adopsi dan implementasi *wistle blowing system*

Yang pertama karena ada aturan, waktu itu kan di Permen PAN, kalau gak salah tahun dua ribu berapa saya lupa. Terkait *whistleblowing* itu kan menjadi salah satu indikator pada saat penilaian Reformasi Birokrasi. Jadi waktu itu kita gak paham apa sih itu *whistleblowing* gitu kan. Ternyata terus kita mempelajari PermenPAN nya, kemudian oiya memang ini sangat bermanfaat untuk Pemkab Banyumas. Di aturannya ada kemudian manfaatnya juga banyak kenapa kita laksanakan. (Pemkab Banyumas)

Peraturan diperlukan sebagai pedoman dan dasar hukum atas pelaksanaan suatu praktik di instansi pemerintah. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004<sup>14</sup> telah mengatur langkah-langkah praktik percepatan pemberantasan korupsi. Dalam rangka menindaklanjuti Inpres Nomor 5 Tahun 2004 serta untuk mengoptimalisasi pelaksanaan reformasi birokrasi, Menteri PAN RB menerbitkan Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2012<sup>15</sup>. Selanjutnya peraturan tersebut dicabut dengan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 14 Tahun 2014<sup>16</sup> dan

---

14 Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

15 Peraturan Menteri PAN RB Nomor 1 Tahun 12 tentang Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi.

16 Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah.

diubah terakhir dengan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 26 Tahun 2020<sup>17</sup>. Peraturan tersebut mengatur bahwa Kementerian/Lembaga/Pemda wajib melakukan penilaian mandiri untuk mengukur kemajuan pelaksanaan reformasi birokrasi pada instansinya. Hasil penilaian mandiri selanjutnya akan divalidasi oleh evaluator eksternal. Salah satu indikator penilaian mandiri pelaksanaan reformasi birokrasi adalah terlaksananya mekanisme *whistleblower system* dan pengaduan masyarakat pada Pemda. Adanya ketentuan penilaian mandiri tersebut memotivasi Pemda untuk mengimplementasikan

*“Waktu itu kan di Permen PAN RB, kalau gak salah tahun dua ribu berapa saya lupa. Terkait whistleblowing itu kan menjadi salah satu indikator pada saat penilaian Reformasi Birokrasi. Jadi waktu itu kita gak paham apa sih itu whistleblowing gitu kan. Ternyata terus kita mempelajari Permen PAN RB nya, kemudian memang ini sangat bermanfaat untuk Pemkab Banyumas. Aturannya ada kemudian manfaatnya juga banyak, kenapa kita nggak laksanakan?” (Informan 6 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 3).*

#### 4.3.2. Isomorfisme Mimetic

Mimetic merupakan upaya untuk mengadopsi dan mengimplementasikan sebuah praktik atau inovasi dengan meniru dari organisasi lain yang sudah sukses mengadopsi dan mengimplementasikan sistem atau inovasi baru tersebut. Pemda Boyolali merupakan Pemda yang telah mengimplementasikan *whistle blowing system* dengan mapan (Baudot, 2015; Chua & Taylor, 2008; Langenohl, 2008; Meyer & Rowan, 1977)

*Kalo tahun ini kami mencontoh Pemkab Boyolali, maksudnya untuk melihat sistem. Karena arahan KPK kami harus membuat saluran WBS tersendiri. Baru awal bulan ini kemarin baru studi banding ke Pemkab Boyolali untuk melihat gimana sih pembentukan saluran whistleblowing di sana. (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2.)*

Sosial media juga merupakan sarana agar proses meniru organisasi yang mapan dapat berjalan dengan baik dan mempermudah penerimaan dan adopsi.

---

<sup>17</sup> Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 26 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Evaluasi Reformasi Birokrasi.

*“Jadi kalau ibu tahu di twitter Pak Ganjar itu tiap hari kan followernya banyak, jadi aduannya macem-macem. Itupun langsung direspon setiap keluar aduan. Kemudian juga ada Instagram, kemudian ada Facebook dan lain sebagainya. Salah satu kebijakan lokal Jawa Tengah memang yang terkenal adalah laporGub dan twitter Pak Ganjar”.* (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

#### 4.3.3. Isomorfisme Normatif

Isomorfisme normatif mengutamakan elaborasi dari profesional dan lembaga profesional dalam difusi dan implementasi sebuah sistem atau inovasi. Beberapa lembaga melakukan pelatihan atas *wistle blowing sytem* sehingga sistem tersebut bisa terdifusi dan terimplementasikan dengan baik

*Mungkin transfer knowledge terkait berbagai ilmu misalnya audit investigasi di Boyolali itu Insyaa Allah tiap-tiap orang memiliki kemampuan yang sama. Karena dalam setiap pelatihan, itu memang tidak kita kirim semua. Tapi hanya satu orang yang kita kirim. Nanti sampai kantor mereka akan transfer knowledge lewat pelatihan kantor sendiri.* (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4)

Dalam rangka memberikan pemahaman tentang tata cara pengelolaan pengaduan masyarakat, Dinkominfo dan Bagian Humas telah berupaya memberikan pelatihan kepada seluruh Perangkat Daerah. Pelatihan meliputi *transfer knowledge* proses bisnis tentang pengelolaan dan penanganan pengaduan, baik terkait dugaan *fraud* maupun non *fraud*.

*“Kalau terkait pengelolaan aduan masyarakat, di tempat kita selama ini ada pelatihan tentang LaporGub. Kami hanya diundang sebagai peserta, dilakukan transfer knowledge tentang bagaimana proses bisnisnya. Kemudian ketika ada aduan, adminnya harus seperti apa dan sebagainya”.* (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Dalam rangka memperoleh simpulan audit investigatif yang memadai, maka auditor dan P2UPD perlu memiliki integritas, independensi, dan profesionalisme. Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia menjelaskan bahwa pendidikan, keahlian, pengalaman, ketrampilan, dan kompetensi lain auditor dan P2UPD merupakan kemampuan kolektif yang mengacu pada profesionalisme.

“Secara kompetensi berupaya untuk selalu meningkatkan pengetahuan tentu pasti. Lalu integritas itu kan penting ya, karena itu saya balik lagi, ada yang mengadu dan diadu dengan kebenarannya masing-masing sehingga kita berupaya untuk netral berdiri di tengah dengan menjaga integritas kita. Artinya secara kompetensi dari pelatihan-pelatihan, kemudian menjaga independensi, integritas itu perlu.” (Informan 3 – auditor pada Inspektorat Daerah).

Dalam hal *relational system* antar organisasi, keberadaan KPK juga merupakan peluang dalam mengimplementasikan *whistleblowing*. KPK menjadi *trigger* bagi Inspektorat Daerah dalam melakukan upaya pencegahan korupsi secara efektif dan efisien. KPK mendorong (*push*) dan melindungi (*back up*) Inspektorat Daerah dalam melakukan pencegahan korupsi (Diniyanto, 2020). KPK telah mendorong Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing* dan aduan dugaan *fraud* melalui pengaduan masyarakat. KPK melalui *monitoring center for prevention* telah menetapkan pengelolaan *whistleblowing* sebagai indikator penilaian kemajuan rencana aksi pencegahan korupsi pada Pemda. Indikator penilaian tersebut telah mengadvokasi Pemda untuk menyediakan saluran *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat serta menyediakan mekanisme tindak lanjut aduan.

“Jadi posisi skor kami 50%, karena laporan dan administrasi pengaduan sudah kami siapkan dan sudah kami sampaikan. Kemarin dinilai baru semester satu, skor untuk triwulan yang ke empat ini belum ada tambahan lagi. Aduan Oktober dan November ini belum terakomodir, tapi WBS yang di Inspektorat sudah kami sampaikan ke bidang intervensinya MCP KPK dan persentasenya sudah 50%. Jadi secara umum sudah jelas, sudah ada aduan, sudah ada administrasi pengaduan, ada bentuk tindak lanjut, ada administrasi dokumentasi tindak lanjut itu sudah sesuai dengan yang diharapkan KPK. Cuma mungkin kualitas dan semangat untuk mengadukan itu perlu ditingkatkan lagi”. (Informan 5 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Keberadaan *monitoring center for prevention* dari KPK, selain merupakan peluang Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing* secara baik dan benar, juga dapat membuat anggota organisasi menjadi berpikir ulang untuk melakukan perbuatan berindikasi *fraud*.

“Kalau sekarang Perangkat Daerah sudah semakin bersih. Mungkin itu juga, sekarang kan KPK sudah turun, adanya program MCP di 8 area intervensi. Kemudian aparat penegak hukum juga sudah bekerja sama dengan kami. Jadi semakin kami dekat dengan aparat penegak hukum, semakin dekat dengan KPK, kami jadi semakin takut tidak macem-macem lagi untuk melakukan hal yang mengarah ke sana-sana gitu”. (Informan 5 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

### 4.3 *Institusional Work*

*Institusional work* berkaitan dengan upaya aktor dan pengaruh lingkungan dalam memotivasi tindakan organisasi untuk mengimplementasikan praktik tertentu. *Institusional work* berfokus pada upaya individu dan aktor secara kolektif untuk mentransformasi, menciptakan struktur institusional baru, dan menyesuaikan diri terhadap struktur tersebut melalui interaksi dan rutinitas (Lawrence *et al.*, 2011). Berdasarkan klasifikasi *institusional work* oleh Lawrence & Suddaby (2006), yaitu menciptakan, memelihara, serta mendisrupsi institusi, Perkmann & Spicer (2008) dan Chiwamit *et al.* (2014) membedakan *institusional work* kedalam *political work*, *technical work*, dan *cultural work*. Komitmen dan upaya *whistleblowing* pada Pemda di wilayah Jawa Tengah akan dianalisis menggunakan *political work*, *technical work*, dan *cultural work*.

Komitmen dan upaya Pemda di wilayah Jawa Tengah dalam mengimplementasikan *whistleblowing* dijelaskan menggunakan pendekatan *institusional work* (Perkmann & Spicer, 2008; Nugraheni *et al.*, 2022) sebagai berikut:

**Tabel 2. *Institusional Work* dan *Institusional Logics* atas Komitmen, Upaya, Penyesuaian, Tantangan, dan Peluang Implementasi *Whistleblowing* pada Pemda di Wilayah Jawa Tengah**

<i>Coding</i>	Isu yang didiskusikan	Pengorganisasian Tema	Tema global
Motivasi	a. Dukungan regulasi berupa UU, PP, dan Peraturan Menteri b. Visi dan misi anti korupsi c. Advokasi KPK	<i>Advocacy</i>	<i>Political work</i>
Dasar implementasi	Penyusunan Peraturan Kepala Daerah	<i>Enabling work</i>	
	a. Struktur organisasi b. Unit pengelola <i>whistleblowing</i>	<i>Defining</i>	
Penyampaian, penanganan, dan pemantauan <i>whistleblowing</i>	a. Penyampaian aduan dugaan <i>fraud</i> b. Saluran <i>whistleblower system</i> dan pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi c. Tindak lanjut <i>whistleblowing</i> d. <i>Benchmarking</i>	<i>Mimicry</i>	<i>Technical work</i>



<i>Coding</i>	<b>Isu yang didiskusikan</b>	<b>Pengorganisasian Tema</b>	<b>Tema global</b>
	e. Perlindungan pelapor f. Pelaporan anonim Pengembangan kompetensi	<i>Educating</i>	
Penanaman Budaya	a. Melembagakan <i>whistleblowing</i> b. Peran <i>whistleblower</i> c. Peran Inspektorat Daerah a. Budaya kerja organisasi b. Sosialisasi c. <i>Reward</i>	<i>Constructing identities</i>	<i>Cultural work</i>
Respon anggota organisasi	a. Regulasi b. Pentingnya <i>whistleblowing</i> a. Standar Operasional Prosedur b. Budaya organisasi c. Tugas pokok dan fungsi a. <i>Whistleblowing</i> melalui saluran <i>whistleblower system</i> b. Turut serta dalam pengembangan kompetensi c. Pemerolehan bukti audit memadai <i>Whistleblowing</i> kepada orang yang dipercaya	<i>Symbolic system</i> - <i>Symbolic carrier</i> <i>Routines</i> - <i>Material carrier</i> <i>Artifacts</i> - <i>Material carrier</i> <i>Relational system</i> - <i>Material carrier</i>	Penyesuaian
Dukungan	Peraturan a. Antusiasme <i>whistleblowing</i> dari pihak eksternal b. Keberadaan KPK	<i>Symbolic system</i> - <i>Symbolic carrier</i> <i>Relational system</i> - <i>Material carrier</i>	Peluang
Kendala	a. Kepemimpinan kurang amanah b. Rendahnya antusiasme pihak internal melakukan <i>whistleblowing</i> c. Budaya ewuh pakewuh d. Kekhawatiran identitas <i>whistleblower</i> terungkap e. Kekhawatiran tindakan balasan f. Kecenderungan melakukan <i>whistleblowing</i> kepada instansi lain. a. Aduan melalui saluran <i>whistleblower system</i> Perangkat Daerah berisiko tidak ditindaklanjuti b. Rendahnya antusiasme pelaporan aduan melalui saluran <i>whistleblower system</i> dibandingkan saluran pengaduan masyarakat c. Rendahnya auditor dan P2UPD yang memiliki sertifikasi profesi bidang audit terkait <i>fraud</i> a. Keterbatasan SDM pada Inspektorat Daerah b. Tantangan birokrasi	<i>Relational system</i> - <i>Material carrier</i> <i>Artifacts</i> - <i>Material carrier</i> <i>Routines</i> - <i>Material carrier</i>	Tantangan

#### 4.3.1 *Political Work* Dalam Implementasi *Whistleblowing*

*Political work* meliputi kegiatan advokasi, mendefinisikan batas, memberikan peran, menyusun aturan atas sebuah praktik dan membawa praktik tersebut kedalam sistem sosial yang lebih luas. *Political work* merupakan upaya menghasilkan dukungan sosial dengan merekrut aktor kedalam koalisi dan jaringan serta menyusun peraturan (Lawrence & Suddaby,

2006; Perkmann & Spicer, 2008; Nugraheni et al., 2022).

Sasaran reformasi birokrasi adalah terwujudnya pemerintah yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme serta terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam rangka mempercepat pencapaian sasaran reformasi birokrasi, perlu dilakukan pembangunan zona integritas. Menteri PAN RB telah menerbitkan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 20 Tahun 2012<sup>18</sup> dan Nomor 52 Tahun 2014<sup>19</sup>. Peraturan tersebut mengatur tentang pedoman pembangunan zona integritas menuju Wilayah Bebas Korupsi/Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBK/WBBM). Untuk mendapatkan predikat WBK/WBBM, maka unit kerja pada Pemda perlu memenuhi beberapa indikator. Salah satu indikatornya adalah tersedianya pengelolaan whistleblower system dan pengaduan masyarakat. Adanya harapan agar unit kerjanya memperoleh predikat WBK/WBBM juga memotivasi Pemda untuk mengimplementasikan whistleblowing, termasuk di dalamnya menyediakan saluran whistleblower system.

*“Regulasi di Permen PAN RB, nomornya saya lupa, itu menyebutkan bahwa pemerintah itu harus sudah menerapkan zona integritas. Sebagai Pemda yang menyediakan layanan publik itu harus berpredikat WBK atau WBBM. Untuk menuju persyaratan tersebut perlu salah satunya kan harus bisa membuat atau mengembangkan aplikasi whistleblowing system. Artinya ketika ada aturan Permen PAN RB, kemudian harus sudah bisa WBK atau WBBM itu kan harus punya aplikasi tersebut”.*  
(Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

#### **4.3.1.1 Advokasi**

Salah satu aktivitas pada *political work* adalah advokasi. Advokasi meliputi kegiatan mobilisasi politik melalui persuasi langsung yang dilakukan secara sengaja (Lawrence & Suddaby, 2006; Perkmann & Spicer, 2008).

##### **4.3.1.1.1 Advokasi melalui Visi dan Misi Kepala Daerah**

---

<sup>18</sup> Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi

<sup>19</sup> Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Visi mencerminkan keadaan yang dicita-citakan dan merepresentasikan pandangan serta kepentingan Kepala Daerah. Dalam rangka mewujudkan visi maka ditetapkan misi. Pernyataan visi dan misi Kepala Daerah merupakan upaya advokasi. Advokasi dilakukan melalui kegiatan sengaja yang merupakan representasi dari pandangan dan kepentingan aktor (Galvin, 2002). Kepala Daerah sebagai pimpinan tertinggi dalam menjalankan pemerintahan daerah memegang peranan sebagai aktor utama dalam menentukan keberhasilan implementasi *whistleblowing*.

Hasil advokasi melalui visi dan misi Kepala Daerah dilegalisasi melalui Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Daerah (RPJMD)<sup>20</sup>. Perda RPJMD ditetapkan berdasarkan persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Advokasi merupakan komponen penting pada institusional *work* yang dilakukan berdasarkan ketertarikan organisasi, yang secara formal dibangun untuk membentuk klaim yang mewakili kepentingan konstituen (Lawrence & Suddaby, 2006). RPJMD antara lain memuat strategi, kebijakan, rencana program dan kegiatan, serta rencana penyediaan anggaran Pemda dalam periode lima tahun. Advokasi antara lain meliputi pekerjaan melobi sumber daya dan mempromosikan agenda (Lawrence & Suddaby, 2006).

Advokasi melalui visi dan misi Kepala Daerah yang mengusung semangat anti korupsi akan mendorong dan mengarahkan strategi, kebijakan, program dan kegiatan Pemda pada upaya pencegahan korupsi. Salah satu upaya pencegahan korupsi diwujudkan melalui implementasi *whistleblowing*, termasuk menyediakan media *whistleblowing*.

---

<sup>20</sup> RPJMD adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah sebagai pedoman dan landasan Pemda dalam melaksanakan pembangunan dalam periode lima tahun. RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah.

*“Jadi mungkin sudah pernah dengar visi, tag line Tetap Mboten Korupsi Mboten Ngapusi dari Pak Gubernur Jawa Tengah? Itu salah satu bentuk komitmen pimpinan kita dalam rangka mencegah terjadinya korupsi. Jadi tag line Tetap Mboten Korupsi Mboten Ngapusi itu diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah nomornya agak lupa tentang RPJMD, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018 – 2023. Intinya dalam RPJMD itu menyebutkan bahwa Tetap Mboten Korupsi Mboten Ngapusi itu menjadi kebijakan yang harus dioperasionalkan oleh Perangkat Daerah di Provinsi Jawa Tengah. Jadi dalam RPJMD itu ada visi misi. Misinya salah satunya itu adalah mengenai percepatan reformasi birokrasi di Provinsi Jawa Tengah. Atas dasar hal tersebut dengan tag line Tetap Mboten Korupsi Mboten Ngapusi itu di Provinsi Jawa Tengah dibentuk media. Jadi media kanal aduan whistleblowing system”. (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).*

#### **4.3.1.1.2 Advokasi oleh KPK**

KPK berupaya melakukan pencegahan korupsi pada Pemda melalui program pencegahan korupsi terintegrasi. Tahapan yang dilakukan KPK antara lain menetapkan rencana aksi serta melakukan monitoring dan evaluasi capaian aksi pemberantasan korupsi terintegrasi. Rencana aksi tersebut berfokus pada pembangunan sistem dan perbaikan tata kelola pemerintahan untuk mengurangi risiko dan mencegah korupsi. KPK melakukan monitoring dan evaluasi capaian rencana aksi pemberantasan korupsi terintegrasi pada Pemda melalui media Monitoring Center for Prevention (MCP).

Rencana aksi pemberantasan korupsi terintegrasi pada MCP terdiri dari delapan area intervensi<sup>21</sup>. Salah satu area intervensinya adalah pengawasan APIP. Indikator penilaian area intervensi pengawasan APIP antara lain tersedianya tata kelola pengaduan masyarakat. Tata kelola pengaduan masyarakat dinilai berdasarkan keberadaan saluran whistleblower system, sosialisasi, administrasi pengaduan masyarakat, serta tindak lanjut pengaduan masyarakat. Monitoring dan evaluasi pencegahan korupsi terintegrasi melalui

---

<sup>21</sup> Area intervensi pada rencana aksi pemberantasan korupsi terdiri dari: (1) Perencanaan dan Penganggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, (2) Pengadaan Barang dan Jasa, (3) Perijinan, (4) Pengawasan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), (5) Manajemen Aparatur Sipil Negara, (6) Optimalisasi Pajak Daerah, (7) Manajemen Aset Daerah, dan (8) Tata Kelola Dana Desa

MCP KPK telah mengadvokasi Pemda untuk mengimplementasikan dan mengelola whistleblower system.

*“Pada Monitoring Center for Preventionnya KPK, di indikatornya APIP itu ada salah satu indikator yang harus dipenuhi APIP daerah. Yaitu daerah itu mempunyai saluran aduan masyarakat yang namanya whistleblowing system. Di situ jadi parameternya KPK untuk menilai apakah daerah itu sudah melaksanakan pencegahan korupsi melalui saluran WBS itu, sudah punya atau belum. Jadi itu sebagai salah satu parameternya KPK.” (Informan 7 – pejabat pada Inspektorat Daerah 4).*

#### **4.3.1.2 Enabling Work**

Selain untuk mematuhi PP maupun Peraturan Menteri PAN RB, Pemda mengimplementasikan *whistleblowing* karena menganggap *whistleblowing* penting. *Whistleblowing* dianggap dapat berfungsi sebagai pencegahan *fraud*. Adanya mekanisme *whistleblowing* akan membuat seseorang berpikir kembali untuk melanjutkan atau membatalkan tindakan *fraud* karena khawatir tindakannya diadukan (Noviani & Sambharakreshna, 2014; Nwokeji & Ojimba, 2019).

*“Dengan adanya whistleblowing ini kan pegawai di Pemkab kami apabila dia mau melakukan sesuatu hal yang mungkin dapat mengarah ke tindak pidana korupsi dia akan berpikir ulang. Soalnya ini kan di intern kita ada semacam mata-mata, dalam tanda kutip gitu ya. Jadi kalau misalnya saya sudah mulai menceng, ini bisa ni bawahan saya menyampaikan ke atasan saya bahwa ini lho udah ada yang mulai rada mereng-mereng gitu.” (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).*

Kesadaran Pemda akan pentingnya *whistleblowing* juga dipicu oleh OTT KPK kepada oknum Kepala Daerah non aktif ataupun oknum pejabat pada Pemda tertentu. Implementasi *whistleblowing* diharapkan dapat mencegah dan mendeteksi *fraud* lebih dini di lingkungan Pemda.

*“Kita melihat di Pemerintah Daerah sekitar, jadi banyak ada misalnya Bupati mana, pejabat Pemda di daerah mana gitu terkena kasus hukum, OTT KPK misalnya. Naa itu kita berharap dengan adanya whistleblowing system ini kita bisa meminimalisir, kalau misalnya ada dugaan tindak korupsi sudah bisa dideteksi oleh APIP dulu, jangan langsung oleh pihak eksternal, oleh APH”.* (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Kesadaran pentingnya *whistleblowing* mendorong beberapa Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing* bahkan sebelum Peraturan Kepala Daerah ditetapkan. Namun mekanisme penyampaian aduan masih dilakukan melalui surat dan kotak aduan.

*“Kami sadar whistleblowing ini sebuah praktik yang sehat. Terbukti aturan itu kami buat setelah praktik ini lama kami laksanakan. Kalo di kami kan sudah ada Perbup tentang Pengelolaan Pengaduan/Whistleblowing System. Jadi cuma sebagai dasar pelaksanaan. Kalau pelaksanaan aslinya itu sudah lebih dulu. Sebelum 2017 sudah ada cuma memang masih pake manual belum pake sistem. Kalo sekarang sudah pake sistem”.* (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah).

Sebelum Peraturan Kepala Daerah ditetapkan, implementasi *whistleblowing* pada Pemda belum mempedomani standar tertentu. Hal itu menimbulkan risiko, yaitu antar Perangkat Daerah dalam satu Pemda mengimplementasikan *whistleblowing* secara berbeda. Sebagai upaya meminimalisasi risiko tersebut, diperlukan upaya *enabling work*. *Enabling work* merupakan upaya penyusunan peraturan yang memfasilitasi dan mendukung institusi (Lawrence & Suddaby, 2006). Dalam rangka memberikan pedoman dan dasar pelaksanaan *whistleblowing*, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah tentang *whistleblowing*. Peraturan Kepala Daerah diperlukan untuk membuat sebuah praktik di instansi pemerintah dapat diimplementasikan. Peraturan Kepala Daerah berfungsi sebagai standar dan pedoman pelaksanaan implementasi *whistleblowing* di masing-masing lingkungan Pemda. Penyusunan Peraturan Kepala Daerah juga memberikan batasan dan kepastian ketentuan yang dapat menghindarkan konflik. *Enabling work* merupakan kegiatan memelihara institusi dengan memberikan kepastian melalui peraturan untuk menghindarkan konflik intra institusional. (Lawrence & Suddaby, 2006). Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya terdapat Pemda di wilayah

Jawa Tengah yang belum menyusun Peraturan Kepala Daerah yang secara khusus mengatur tentang *whistleblowing*.

Penelaahan beberapa Peraturan Kepala Daerah tentang *whistleblowing* menunjukkan bahwa peraturan telah mengatur: (1) kebijakan penyampaian dan penanganan serta saluran *whistleblowing*, (2) tindak lanjut, (3) perlindungan pelapor, dan (4) pelaporan serta pemantauan tindak lanjut hasil penanganan *whistleblowing*.

#### **4.3.1.3 *Defining***

Kegiatan *political work* selanjutnya adalah pendefinisian batas (*defining*). *Defining* meliputi kegiatan membentuk sistem aturan yang memberikan status/identitas serta mendefinisikan batasan peran tentang pihak-pihak yang berada di dalam ataupun di luar sistem (Lawrence & Suddaby, 2006; Perkmann & Spicer, 2008).

Kepala Daerah telah menetapkan Peraturan tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Perangkat Daerah (SOTK). SOTK memberikan batasan peran, kedudukan, tanggung jawab, dan fungsi masing-masing Perangkat Daerah. SOTK Pemda telah mengatur bahwa Inspektorat Daerah merupakan Perangkat Daerah yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan SOTK tersebut, *leading sector* implementasi *whistleblowing* adalah Inspektorat Daerah. Aduan dugaan fraud melalui saluran *whistleblower system* Pemda akan direspon, ditangani, dan diindaklanjuti oleh Inspektorat Daerah. Sedangkan *leading sector* pengaduan masyarakat adalah Dinas Komunikasi dan Informatika (Dinkominfo) dan Sekretariat Daerah pada Bagian Hubungan Masyarakat (Humas). Meskipun demikian, tindak lanjut aduan dugaan fraud melalui mekanisme pengaduan masyarakat akan dikoordinasikan oleh Dinkominfo dan Bagian Humas dengan Inspektorat Daerah.

##### **4.3.1.3.1 *Aktivitas Defining Dalam Penanganan Aduan Dugaan Fraud Melalui Mekanisme Whistleblower System***

Pedoman whistleblower system yang diterbitkan KNKG Tahun 2008 menjelaskan bahwa unit pengelola whistleblowing terdiri dari dua elemen utama, yaitu sub unit perlindungan pelapor dan sub unit investigasi. Sub unit perlindungan pelapor bertanggung jawab atas kerahasiaan dan keamanan pelapor. Sub unit investigasi bertanggung jawab dalam memperoleh dan mengumpulkan bukti memadai untuk memastikan bahwa memang telah terjadi pelanggaran. KNKG juga menjelaskan bahwa organisasi yang tidak memiliki unit khusus, maka pengelolaan whistleblowing dapat dilakukan oleh auditor internal dengan dibantu oleh Bagian Hukum dan Bagian Sumber Daya Manusia.

Pada beberapa Pemda, status dan batasan peran (defining) penanganan whistleblowing telah dilakukan melalui pembentukan tim penanganan whistleblowing. Susunan tim dapat terdiri dari penanggungjawab, pengawas, administrator system, tim penelaah, dan verifikator. Keanggotaan tim meliputi pejabat, pegawai, auditor pada Inspektorat Daerah dan Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah (P2UPD). Tanggung jawab, fungsi, dan kewenangan tim ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah.

*“Jadi kalau di Pemkab kami yang bertanggungjawab melakukan pengelolaan terkait aduan dan tindak lanjutnya itu Inspektorat. Jadi di Inspektorat itu ada tim penelaah, ada admin aplikasinya, ada verifikatornya, kemudian ada pengawas dan penanggungjawabnya. Jadi misalnya aduan masuk nanti di verifikator apakah bisa ditindaklanjuti atau tidak, itu nanti ada tim verifikator, tim penelaah. Nanti apakah ditindaklanjuti dengan pemeriksaan, misalnya dengan audit atau dengan klarifikasi atau dengan apa. Ada prosesnya seperti itu, jadi ada tim tersendiri di Inspektorat.” (Informan 6 – pejabat pada Inspektorat Daerah 3).*

Namun demikian, beberapa Pemda lainnya tidak membentuk tim penanganan *whistleblowing* secara khusus. Penanganan *whistleblowing* dilakukan oleh pejabat pada Inspektorat Daerah yang membidangi urusan perencanaan atau urusan analisis dan evaluasi.

*“Belum ada unit khusus. Cuma memang penanganannya di Inspektorat, tapi unit khususnya belum pernah dibentuk. Secara khusus pembentukan tim lewat SK belum ada. Cuma di Inspektorat ada adminnya yang biasa memantau apakah ada aduan yang masuk atau enggak. Tapi itu admin bukan cuma untuk WBS sih, untuk*



*beberapa yang di Inspektorat juga lewat admin (Informan 8 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 5).*

Penelaahan beberapa Peraturan Kepala Daerah menunjukkan bahwa Pemda belum melibatkan Bagian Hukum dalam susunan keanggotaan tim penanganan *whistleblowing*. Meskipun demikian, Inspektorat Daerah akan berkoordinasi dengan Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah jika terdapat pelapor yang memerlukan perlindungan ataupun bantuan hukum. Perlindungan hukum diberikan kepada pelapor yang merasa keamanannya terancam ataupun merasa mendapatkan tindakan balasan.

*“Otomatis kalau ada kasus yang memerlukan bantuan hukum, itu dari tim Setda Bagian Hukum akan memberikan perlindungan dan bantuan. Kalau di Inspektorat sendiri tidak ada. Kalau pelapor dirahasiakan, di lapak aduan juga dirahasiakan.” (Informan 6 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 3).*

#### **4.3.1.3.2 Aktivitas *Defining* Dalam Penanganan Aduan Dugaan *Fraud***

##### **Melalui Mekanisme Pengaduan Masyarakat**

Aktivitas *defining* dalam penanganan aduan dugaan fraud yang bersumber dari pengaduan masyarakat dilakukan melalui pembentukan tim pengelola pengaduan masyarakat (TPPM). Kepala Daerah membentuk dan menetapkan TPPM pada level Pemda melalui Surat Keputusan (SK) Kepala Daerah.

Koordinator TPPM level Pemda adalah Bagian Humas pada Sekretariat Daerah dan Dinkominfo. TPPM pada Provinsi Jawa Tengah berfungsi mengkoordinasikan, mengklasifikasikan, meneruskan pengaduan masyarakat kepada tim pengelola pengaduan masyarakat level Perangkat Daerah/kabupaten/kota serta memantau tindak lanjut pengaduan masyarakat. TPPM level kabupaten/kota berfungsi meneruskan dan mengkoordinasikan aduan yang diterima melalui saluran pengaduan masyarakat kepada TPPM level Perangkat Daerah. TPPM level Perangkat Daerah berfungsi mengkoordinasikan pengaduan dan tindak lanjut pengaduan dengan pejabat di lingkungan masing-masing Perangkat Daerah. Atas pengaduan yang mengandung unsur

fraud, TPPM level Pemda akan meneruskan dan mengkoordinasikan pengaduan kepada Inspektorat Daerah.

#### **4.3.2 *Technical Work* Dalam Implementasi *Whistleblowing***

*Technical work* menyediakan model tentang bagaimana sebuah praktik dapat berfungsi dan dilaksanakan (Perkmann & Spicer, 2008). Dalam hal teknis, praktik *whistleblowing* dapat berfungsi dan dilaksanakan karena tersedianya mekanisme pelaporan dugaan *fraud* dan tindak lanjutnya, dukungan teknologi informasi, upaya perlindungan pelapor, dan kompetensi anggota organisasi. Mekanisme pelaporan dan tindak lanjut dugaan *fraud*, dukungan teknologi informasi, serta upaya perlindungan pelapor diidentifikasi sebagai aktivitas *mimicry*. Pengembangan kompetensi anggota organisasi diidentifikasi sebagai aktivitas *educating*.

##### **4.3.2.1 Mekanisme Pelaporan Dugaan *Fraud* dan Tindak Lanjutnya**

Mekanisme aduan dugaan *fraud* beserta tindak lanjutnya dibedakan menjadi aduan dan tindak lanjut melalui mekanisme *whistleblower system* dan melalui mekanisme pengaduan masyarakat. Aduan dugaan *fraud* melalui mekanisme *whistleblower system* disampaikan melalui saluran *whistleblower system* maupun melalui surat. Saluran *whistleblower system* yang dibangun oleh Pemda dikelola oleh Inspektorat Daerah. Meskipun demikian, beberapa Perangkat Daerah selain Inspektorat Daerah juga membangun aplikasi *whistleblower system* secara mandiri. Saluran tersebut berfungsi untuk menerima aduan yang ditujukan kepada Perangkat Daerah yang bersangkutan. Aduan dugaan *fraud* yang disampaikan melalui saluran *whistleblower system* dan surat akan diterima oleh tim penerima aduan pada Inspektorat Daerah ataupun oleh Perangkat Daerah lain yang juga membangun saluran *whistleblower system* secara mandiri. Atas aduan *fraud* yang diterima melalui saluran *whistleblower system* Perangkat Daerah selain

Inspektorat, maka Perangkat Daerah tersebut akan berkoordinasi dengan Inspektorat Daerah untuk menindaklanjuti aduan.

Sedangkan aduan dugaan *fraud* yang disampaikan melalui saluran pengaduan masyarakat dapat disampaikan melalui saluran pengaduan yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ataupun saluran pengaduan yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui saluran pengaduan yang dikelola Pemerintah Provinsi Jawa Tengah akan diterima oleh TPPM tingkat provinsi. Jika materi aduan merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi, maka tindak lanjut akan dilakukan oleh Inspektorat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Jika materi aduan merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, maka TPPM provinsi akan meneruskan materi aduan kepada TPPM tingkat kabupaten/kota melalui saluran pengaduan masyarakat. Selanjutnya TPPM kabupaten/kota akan mengkoordinasikan aduan dugaan *fraud* dengan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota setempat. Pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui saluran yang dikelola Pemerintah Kabupaten/Kota akan diterima oleh administrator pada Bagian Humas pada masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota. Selanjutnya administrator Bagian Humas akan meneruskan aduan kepada Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam menyampaikan aduan melalui mekanisme *whistleblower system* maupun mekanisme pengaduan masyarakat, pelapor perlu memberikan informasi dugaan *fraud* yang jelas berdasarkan kriteria 5W + 1H (*what, who, where, when, why, dan how*) dan melampirkan dokumen pendukung. Verifikator/tim penerima aduan pada Inspektorat Daerah akan melakukan penelaahan dan klarifikasi apakah aduan dugaan *fraud* memenuhi kriteria untuk ditindaklanjuti atau tidak. Kriteria yang dimaksud adalah aduan memiliki kecukupan informasi serta termasuk perbuatan yang berindikasi *fraud*. Atas aduan dugaan *fraud* yang tidak memenuhi kriteria untuk ditindaklanjuti maka akan

diarsipkan. Sedangkan aduan dugaan *fraud* yang memenuhi kriteria untuk ditindaklanjuti, akan dilanjutkan dengan audit investigatif. PP Nomor 60 Tahun 2008 menjelaskan bahwa audit investigatif termasuk dalam audit dengan tujuan tertentu. Audit investigatif merupakan kegiatan sistematis dan terukur untuk mengungkap kecurangan. Audit investigatif diarahkan untuk mencari kebenaran permasalahan dengan mengumpulkan dan menganalisis bukti yang relevan dalam rangka mengungkap fakta-fakta terkait ada tidaknya *fraud* serta menghitung indikasi kerugian negara/daerah yang ditimbulkan. Inspektorat Daerah memprioritaskan audit investigatif terhadap aduan yang sifatnya material, strategis, dan menjadi perhatian publik. Sebelum melakukan audit investigatif, Inspektur akan menentukan tim audit serta menerbitkan surat tugas audit yang ditembuskan kepada Kepala Daerah. Audit investigatif dilaksanakan oleh auditor pada Inspektorat Daerah maupun P2UPD.

*“Sementara kalau di whistleblowing system itu, ada tahapan-tahapannya. Ini saya baca di Perbupnya. Jadi kalau sudah memenuhi kriteria tadi, ada indikasi awal, nanti ditelaah dulu. Apakah memenuhi kriteria untuk dilakukan aduit investigasi atau tidak. Nanti kalau dilakukan investigasi nanti kami tindak lanjuti dengan Suart Perintah Tugas. Namun kalau tidak cukup informasinya itu kami arsipkan tapi kami tetap melakukan pembinaan. Jadi kami tetap turun tapi tidak audit gitu”.* (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Setelah surat tugas diterbitkan, tim audit menyusun hipotesis dan program audit. Pada tahap pelaksanaan audit investigatif, dalam rangka memastikan kecukupan bukti, auditor dapat melakukan klarifikasi atau konfirmasi kepada pelapor (*whistleblower*) maupun terlapor serta pihak-pihak terkait. Setelah pelaksanaan audit investigatif selesai, tim audit menyusun konsep laporan hasil audit investigatif serta melakukan ekspose internal untuk memperoleh simpulan akhir. Selanjutnya Inspektorat Daerah melakukan ekspose eksternal dengan Perangkat Daerah terperiksa (yang pegawai atau satuan kerjanya menjadi pihak terlapor). Jika hasil audit menyimpulkan bahwa terdapat penyimpangan yang menimbulkan indikasi kerugian daerah, maka ekspose eksternal dapat dilakukan

dengan pihak penyidik (Aparat Penegak Hukum). Selanjutnya, Inspektur dan pejabat yang mewakili Perangkat Daerah diperiksa menandatangani risalah hasil ekspose untuk dilaporkan kepada Kepala Daerah. Risalah hasil ekspose tersebut kemudian dituangkan ke dalam Laporan Hasil Audit Investigatif (LHAI). LHAI dilaporkan kepada Kepala Daerah dan disampaikan kepada Perangkat Daerah diperiksa untuk menindaklanjuti hasil audit.

*“Misalnya terkait fraud atau korupsi, langsung audit investigatif. Setelah audit investigatif keluar hasilnya, nanti akan disampaikan kepada Bupati dan kepada yang dilaporkan. Misalnya ada pengaduan ke Dinas A, maka nanti hasilnya dilaporkan kepada Bupati dan ke Dinas A tersebut untuk menindaklanjuti. Untuk si pelapor akan kita berikan resumennya.”* (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

Dalam praktiknya, setelah dilakukan audit investigatif yang menyatakan adanya indikasi kerugian negara/daerah, terdapat Inspektorat Daerah yang melanjutkan audit dengan tujuan tertentu berupa penghitungan kerugian negara/daerah.

*“Setelah audit investigasi kita menemukan data-data yang valid atau ada indikasi fraud, kita melakukan penghitungan kerugian negara/daerah. Itu di Surat Tugas yang berbeda dengan audit investigasi. Kalau penghitungan kerugian negara/daerah kita sudah punya data yang lebih valid, data yang sudah bisa kita olah. Misalnya dari Kejaksaan ada data awal, nanti kita mengorek-orek lebih jauh di situ. Kalau investigasi kan kita baru nyari dugaan, apakah memang benar seperti itu. Kita itu nggak diatur secara tertulis tentang seberapa kerugian negara/daerah yang akan kita lakukan penghitungan. Kita melihat bukan hanya nominalnya tetapi kepada dampaknya juga. Biasanya kalau ada kasus di desa itu kan agak panas ya. Kita pernah menangani penghitungan kerugian hanya 100 juta. Di PNPM kita cuma ada kerugian 80 juta juga pernah menangani. Kita menangani Penghitungan kerugian 1,5 M juga pernah. Kita nggak melihat hanya nominalnya tetapi lebih lihat dampaknya seperti apa. Biasanya ada instruksi dari Bupati. Jadi Bupati melihat ini nominalnya mungkin nggak signifikan, tapi mungkin juga melihat dampaknya.”* (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

#### **4.3.2.2 Pemanfaatan Teknologi Informasi**

Pada awal pelaksanaannya, *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat terkait *fraud* belum dilakukan menggunakan teknologi informasi. Pelapor menyampaikan aduan dengan mendatangi kantor Perangkat Daerah. Pelapor dapat menyampaikan berkas aduan secara langsung kepada pegawai pada Perangkat Daerah yang dituju ataupun

memasukkan berkas aduan ke kotak aduan. Perkembangan teknologi dan perubahan perilaku masyarakat mendorong Pemda untuk memanfaatkan teknologi informasi. Saat ini *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat terkait dugaan *fraud* dapat dilakukan melalui surat, saluran *whistleblower system* serta saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi. Teknologi informasi merupakan teknologi yang digunakan untuk mengolah, memproses, dan menyimpan data guna menghasilkan informasi yang bermanfaat serta berkualitas (Naibaho, 2017). Pemanfaatan teknologi informasi, selain dapat mempermudah pelapor melakukan aduan, juga dapat mempercepat Pemda dalam menangani *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat terkait dugaan *fraud*.

*“Kalau kita mau mundur ke belakang nggih, dulu itu kalau kita masuk ke perkantoran itu disediakan seperti kotak pos aduan. Kemudian orang nyemplungkan kertas ke dalamnya, entah dibaca entah tidak. Tapi dengan perkembangan teknologi saat ini yang disampaikan Pak Dhoni tadi. Jadi media-media seperti laporGub, twitter itu ee.. jadi kadang-kadang kalau dulu itu orang mau lapor ke mana medianya apa. Sekarang ini akses keterbukaan itu sangat membantu sekali sehingga masyarakat ini.dengan mudah melaporkan, tidak sungkan untuk melaporkan. Semakin kesini itu orang untuk melaporkan atau setidaknya menyampaikan keluhan kesahnya nggih itu sudah ada media yang dengan perkembangan teknologi saat ini yang begitu cepatnya. Kalau dulu mungkin kotak aduan itu terus kemudian jaman sms, lewat sms. Kalau sekarang kan medianya sudah berkembang cukup pesat sehingga kirim hari ini langsung bisa dibaca hari ini sehingga penanganannya juga bisa lebih cepat dan mungkin lebih sistematis dibandingkan jaman dulu”.*  
(Informan 3 – pemeriksa pada Inspektorat Daerah).

#### **4.3.2.2.1 Pemanfaatan Saluran *Whistleblower System* Berbasis Teknologi**

Pemda menyediakan saluran *whistleblower system* melalui *website* resmi Pemda, Inspektorat Daerah, maupun Perangkat Daerah lainnya. Saluran *whistleblower system* dikhususkan untuk menerima aduan terkait dugaan *fraud* seperti korupsi yang melibatkan oknum pejabat dan pegawai di lingkungan Pemda serta pihak terkait lainnya. Beberapa Pemda di wilayah Provinsi Jawa Tengah membuka saluran *whistleblower system* sebagai media pelaporan *fraud* dari pelapor pihak internal maupun eksternal Pemda.

*“Kebanyakan Pemda itu mungkin terkunci kalau whistleblower system itu hanya digunakan untuk pelaporan dari internal ASN saja.. Tapi kalau kita hanya menunggu aduan dari ASN, sampai kapan ASN itu mau melaporkan instansi mereka sendiri. Jadi kalau di tempat kami, dari awal kita membangun itu yang lebih kita tunggu laporannya itu dari masyarakat, bukan dari ASN nya. Kita kan sebagai Pemda yang melayani masyarakat, terkait pelayanan masyarakat. Jadi kalau di Pemda kami, pelapor internal ada juga ASN tapi lebih banyak masyarakat yang melapor”. (Informan 7 – pejabat pada Inspektorat Daerah 4).*

Namun beberapa Pemda lainnya hanya membuka saluran *whistleblower system* sebagai media pelaporan *fraud* dari pelapor pihak internal Pemda. Pihak eksternal tidak dapat melakukan pelaporan *fraud* melalui saluran *whistleblower system*. Pemda tersebut mensyaratkan adanya penginputan identitas berupa Nomor Induk Pegawai (NIP) untuk dapat melapor melalui saluran *whistleblower system*.

*“Jadi ada pelaporan pada salah satu layanan di website kami. Itu ada whistleblowing system, khusus untuk melaporkan secara internal. Yang website Inspektorat itu pelaporan yang sifatnya internal, di situ ada NIP, nama. Sedangkan untuk eksternal ada kanal yang lain”. (Informan 5 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).*

Sebagian besar Pemda di wilayah Jawa Tengah telah memiliki dan membangun saluran *whistleblower system* yang secara khusus didesain untuk menerima aduan dugaan *fraud*. Namun terdapat beberapa Pemda yang belum membangun saluran *whistleblower system*. Meskipun demikian, Pemda yang belum membangun saluran *whistleblower system* telah memanfaatkan saluran pengaduan masyarakat untuk menerima aduan terkait dugaan *fraud*.

*“Jadi kan ada dua pengertian tu whistleblower system. Jadi kalau di Permen PAN RB whistleblower system itu merupakan kanal aduan dari ASN secara internal. Tapi ada juga yang mengatakan whistleblower system itu termasuk eksternal masyarakat. Lha kalau yang laporGub itu kan WBS yang eksternal masyarakat. Untuk Pemda kami sendiri, kami pernah bangun WBS tapi kan belum jalan, khusus ASN lho bu ya. Tapi kan ini juga tidak masalah ketika yang dari masyarakat pun bisa masuk ke kita melalui LapoGub, melalui media-media online lainnya, seperti itu”. (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 1).*

Salah satu penyebab Pemda belum membangun saluran *whistleblower system* adalah adanya perbedaan pandangan antar Perangkat Daerah terkait urgensi keberadaan saluran *whistleblower system*.

*“Untuk saat ini, Tahun 2021 berarti masih memanfaatkan LapoBup sama SP4N Lapo. Naa untuk 2021 ini kita kan ada permintaan dari KPK untuk membentuk saluran khusus terkait WBS. Kita bekerja sama dengan Dinas Kominfo untuk membuat saluran tersebut tapi sampai Oktober ini belum terlaksana. Kendalanya mungkin karena dari Dinas Kominfo sendiri bilang karena sudah ada LapoBup dan SP4N Lapo itu cukup. Tapi menurut KPK mungkin berkehendak ada saluran tersendiri. Jadi di persyaratan KPK itu harus ada SOP administrasinya dan ada sistem tersendiri. Dari Inspektorat masih mengusahakan untuk akhir Desember ini ada dan bisa. Walaupun mungkin melalui Inspektorat sendiri ataupun dari websitenya Pemkab”.* (Informan 1 – staf pada Inspektorat Daerah 1).

Meskipun terdapat Pemda yang belum membangun saluran *whistleblower system*, namun beberapa Perangkat Daerah pada Pemda tersebut telah berinisiatif membangun saluran *whistleblower system* secara mandiri. Perangkat Daerah tersebut adalah Perangkat Daerah dengan tugas pokok dan fungsi melakukan pelayanan publik secara langsung, misalnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Saluran *whistleblower system* yang dibangun Perangkat Daerah secara mandiri digunakan untuk menerima aduan dugaan fraud yang melibatkan pejabat serta pegawai pada Perangkat Daerah tersebut.

*“Beberapa Perangkat Daerah ada yang sudah punya, kayak Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sama RSUD. Kalau Kabupaten malah belum punya, baru mau bikin. Pengelola WBS Kabupaten ada sendiri, di Perangkat Daerah juga ada sendiri. Kalau di Kabupaten, sistemnya sendiri belum ada, tapi sudah ada LapoBup, yg juga menampung aduan masyarakat, selama ini dipegang sama bagian Humas Setda. Kalau untuk Perangkat Daerah ada sendiri-sendiri mba, timnya mereka bikin sesuai pokja di tim Zona Integritas. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sama RSUD sudah berkali-kali maju WBK ZI, tapi tidak memenuhi syarat”.* (Informan 1 – staf pada Inspektorat Daerah 1).

#### **4.3.2.2.2 Pemanfaatan Saluran Pengaduan Masyarakat Berbasis Teknologi**



Dalam rangka mempermudah pengaduan dan penanganan pengaduan, Pemda telah berupaya menyediakan saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi. Saluran tersebut meliputi sosial media, aplikasi aduan berbasis web, dan aplikasi aduan pada *smart phone*. Pemda memanfaatkan saluran pengaduan masyarakat untuk menerima pengaduan terkait *fraud* maupun non *fraud*.

#### **a. Saluran Pengaduan Masyarakat Berbasis Sosial Media**

Penelitian Latan *et al.*, (2020) dan Arianto (2021) menjelaskan bahwa sosial media merupakan saluran pengaduan yang dipandang efektif dalam melaporkan dugaan *fraud* dan *whistleblowing*. Organisasi perlu memiliki akun sosial media resmi untuk menampung pelaporan pengaduan terkait *fraud* (Arianto, 2021). Sebagai upaya menyediakan sosial media untuk saluran pengaduan masyarakat, Pemda menggunakan sosial media yang sering dimanfaatkan masyarakat. Pemda menyediakan sosial media berupa *Whatsapp*, *Twitter*, *Facebook*, dan *Instagram* sebagai saluran pengaduan terkait *fraud* dan non *fraud*. Penggunaan sosial media bertujuan untuk mempermudah adopsi penggunaan teknologi informasi yang diharapkan memunculkan antusiasme masyarakat untuk melakukan pengaduan.

#### **b. Saluran Pengaduan Masyarakat Berbasis Web**

Selain sosial media, Pemda juga membangun saluran pengaduan *masyarakat* berbasis web dan aplikasi pada *smart phone*. Saluran tersebut antara lain LaporGub yang dibangun Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan saluran pengaduan masyarakat lain yang dibangun masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota.

LaporGub merupakan saluran untuk menerima pengaduan *masyarakat* atas pelayanan publik yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan. Pengaduan yang dilayani melalui LaporGub adalah pengaduan yang terjadi pada wilayah administrasi provinsi/kabupaten/kota di Jawa Tengah. Materi pengaduan pada LaporGub meliputi

pengaduan terkait infrastruktur dan non infrastruktur, termasuk pengaduan terkait dugaan *fraud*. Laporan pengaduan pada LapoGub akan diterima oleh TPPM provinsi selanjutnya akan diteruskan kepada TPPM Perangkat Daerah di provinsi/kabupaten/kota yang menjadi tempat tujuan pengaduan.

*“Jadi ada namanya aplikasi LapoGub. Aplikasi LapoGub itu salah satu media menerima keluhan atau aduan dari masyarakat kepada pemerintah. Pada kanal LapoGub itu yang diterima tidak hanya yang menjadi kewenangan Provinsi tapi juga kewenangan Kabupaten/Kota, instansi vertikal, BUMD, dan BUMN”.* (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Selain LapoGub yang dibangun Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota juga membangun saluran pengaduan masyarakat. Saluran tersebut berfungsi untuk menerima laporan masyarakat atas ketidakpuasan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh aparatur *Pemerintah* Kabupaten/Kota setempat, termasuk aduan dugaan *fraud*. Sebagai contoh, Pemerintah Kabupaten Tegal membangun saluran LapoBup, Pemerintah Kabupaten Klaten menyediakan saluran Matur Ibu, Pemerintah Kabupaten Banyumas memanfaatkan Lapak Aduan serta Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya menyediakan saluran dengan nama masing-masing. Selain berbasis web, LapoGub dan saluran lain yang dibangun masing-masing Pemerintah Kabupaten/Kota juga berbasis sosial media, yaitu *Whatsapp*.

*“Ini terakhir saya dapat WA dari Lapak Aduan. Ini kan biasanya kalau ada aduan harus ditindaklanjuti Inspektorat, Lapak Aduan WA ke saya. Selamat siang saya warga Kabupaten X, Kecamatan Y, Desa Z. Mohon kepada bapak/ibu pejabat yang terhormat agar dapat melakukan audit atau pengawasan terkait dana desa yang dikucurkan dari pemerintah. Sampai saat ini belum ada perkembangan apapun atau program yang nyata di Desa Z sehingga banyak warga bertanya untuk apa dana desa yang selama ini dikucurkan. Kami sebagai warga biasa hanya ingin melihat bukti nyata dan transparansi dalam pengelolaan dana desa.”.* (Informan 6 – pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

### **c. SP4NLAPOR**

Pemda juga memanfaatkan saluran pengaduan pelayanan publik yang diinisiasi dan dibangun oleh Kementerian PAN RB. Saluran tersebut yaitu Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional – Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (SP4N LAPOR). Masyarakat dapat menyampaikan aspirasi dan *whistleblowing* pada laman [www.lapor.go.id](http://www.lapor.go.id). Kategori aduan yang dapat disampaikan melalui SP4N LAPOR meliputi aduan terkait *fraud* dan aduan pelayanan publik secara umum.

*“Kalau dari pusat itu kita juga pake SPAN Lapor. Bentuknya web sistemnya. Jadinya untuk setiap OPD ada adminnya mba, nanti dari bagian humas menerima aduan dari masyarakat atau pegawai nanti diteruskan ke masing-masing admin perangkat daerah. Nah dari admin Perangkat Daerah itu menyampaikan ke Kepala Unit Organisasi untuk menindaklanjuti aduan tersebut”.* (Informan 1 – staf pada Inspektorat).

SP4N LAPOR telah digunakan dan terintegrasi dengan 34 Kementerian, 96 Lembaga, dan 493 Pemda. Saluran LaporGub dan saluran aduan lain berbasis *website* yang dibangun Kabupaten/Kota juga telah terintegrasi dengan SP4N LAPOR. Integrasi bertujuan agar pengelolaan aduan dapat dilakukan secara berjenjang serta memudahkan proses pelaporan, penanganan, dan monitoring tindak lanjut pengaduan.

*“Jadi yang LaporBup itu yang Lapak Aduan. Kalau yang LaporGub itu yang Provinsi Jawa Tengah. Tapi itu terintegrasi dengan Lapak Aduan. Jadi kalau aduan di Provinsi terkait kinerja Pemkab Banyumas nanti otomatis ditindaklanjuti oleh Pemkab Banyumas. SPAN Lapor kami menggunakan, itu sudah terintegrasi dengan Lapak Aduan”.* (Informan 6 – pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

SP4N LAPOR menyediakan fitur pelaporan tanpa identitas (anonim) dan pelaporan rahasia. Fitur anonim dapat dipilih oleh pelapor yang identitasnya tidak ingin diketahui oleh pihak terlapor maupun masyarakat umum. Fitur pelaporan rahasia dipilih jika seluruh isi laporan tidak ingin dilihat publik. Dalam menyampaikan *whistleblowing* melalui SP4N LAPOR, pelapor perlu menginput judul laporan, isi laporan, tanggal kejadian, lokasi kejadian, instansi tujuan, melampirkan data dukung laporan (berupa dokumen, foto, atau video), serta memilih pilihan anonim dan/atau rahasia. Selain

melalui *website*, pengaduan melalui SP4N LAPOR juga dapat dilakukan melalui aplikasi *mobile* LAPOR pada *smart phone* serta *Twitter*, *Instagram*, dan *Facebook*.

#### 4.3.2.3 *Benchmarking*

*Benchmarking* merupakan pengidentifikasian praktik terbaik kepada organisasi lain dengan aspek yang sebanding. Dalam membangun mekanisme *whistleblowing* dan saluran *whistleblower system*, beberapa Pemda melakukan *benchmarking* ke Pemda yang dianggap berhasil mengimplementasikan *whistleblowing*. *Benchmarking* dilakukan ke Pemda yang sering mendapatkan penghargaan dan apresiasi dalam mengimplementasikan *whistleblowing* dan program anti korupsi lainnya.

*“Kita beberapa kali pernah belajar ke Kabupaten Boyolali. Kita pengen tahu implementasinya di sana seperti apa. Kalau di Boyolali, di sana dari KPK sering apresiasi untuk kegiatan-kegiatan seperti itu. Whistleblowing itu kan ada hubungannya sama MCP KPK, PAN RB, naa Boyolali itu MCP yang KPK itu nilainya tinggi-tinggi. Bukan dari kita aja sih, mungkin beberapa kabupaten dari luar Jawa banyak yang studi banding ke sana. Terus kita juga pernah ke Bandung. Di sana juga jalan WBS nya. Kita sebenarnya kepengen jalan. Tahun 2019 itu hasil dari benchmarking ke Boyolali, lalu kita bikinkan Perbup”. (Informan 8 – pejabat pada Inspektorat Daerah 5).*

*Benchmarking* ke Pemda yang telah berhasil mengimplementasikan *whistleblowing* merupakan aktivitas *mimicry*. *Benchmarking* bertujuan agar Pemda yang sedang dalam tahap membangun mekanisme *whistleblowing* dan saluran *whistleblower system* dapat mengadopsi praktik terbaik dalam mengimplementasikan *whistleblowing*.

*“Kalo tahun ini kami mencontoh Pemkab Boyolali nggih, maksudnya untuk melihat sistem. Karena arahan KPK kami harus membuat saluran WBS tersendiri. Baru awal bulan ini kemarin baru studi banding ke Pemkab Boyolali untuk melihat gimana sih pembentukan saluran whistleblowing di sana”. (Informan 1 – staf pada Inspektorat Daerah 1).*

#### 4.3.2.4 *Upaya Perlindungan Pelapor*

Kegiatan *technical work* berikutnya adalah upaya perlindungan pelapor. Perlindungan *pelapor* merupakan upaya memberikan jaminan keamanan bagi pelapor. Dalam mengimplementasikan *whistleblowing* yang baik, organisasi perlu menyediakan fasilitas

dan perlindungan berupa saluran aduan, perlindungan kerahasiaan pelapor, perlindungan dari tindakan balasan, serta informasi tindak lanjut *whistleblowing* kepada pelapor (KNKG, 2008). Dalam hal penyediaan saluran aduan, Pemda telah berupaya menyediakan saluran *whistleblower system* maupun saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi. Pembangunan saluran tersebut bertujuan untuk memudahkan pelapor dalam melakukan aduan dan membatasi pertemuan fisik antara pelapor dengan pihak Pemda. Pemda juga telah berkomitmen dan berupaya untuk memberikan perlindungan kerahasiaan identitas pelapor. Komitmen dan upaya tersebut diwujudkan dengan diaturnya klausul perlindungan kerahasiaan identitas pelapor pada Peraturan Kepala Daerah tentang *whistleblowing* maupun tentang pengaduan masyarakat. Meskipun demikian, hasil penelaahan peraturan Kepala Daerah menunjukkan bahwa peraturan tersebut belum secara tegas mengatur tentang perlindungan pelapor dari tindakan balasan.

Lebih lanjut, “Peraturan Bupati tentang *Wistleblowing System* yang kita punya itu sudah mengatur perlindungan pelapor, yaitu tentang kerahasiaan pelapor”.  
beberapa Pemda (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

telah berupaya memberikan informasi tentang *progress* dan hasil penanganan serta tindak lanjut aduan kepada pelapor. Penelaahan pada *website* saluran *whistleblowing system* Pemda diketahui bahwa *beberapa* Pemda telah menyediakan fitur pemantauan laporan pada saluran *whistleblower system*. Melalui fitur tersebut, pelapor/*whistleblower* dapat melakukan pengecekan *progress* tindak lanjut *whistleblowing* secara mandiri dengan menggunakan kode akun *whistleblower*.

Dalam kaitannya dengan aduan anonim (aduan tanpa identitas pelapor), masing-masing Pemda memiliki kebijakan yang berbeda. Pemda memperbolehkan adanya aduan anonim maupun aduan yang dilengkapi identitas. Namun demikian, Pemda lebih memprioritaskan untuk menindaklanjuti aduan yang dilengkapi identitas daripada aduan

anonim. Aduan yang dilengkapi identitas akan mempermudah proses klarifikasi dan komunikasi antara auditor dengan *whistleblower* dalam rangka pemerolehan informasi serta bukti permulaan yang memadai. *Whistleblowing* yang mencantumkan identitas *whistleblower* memiliki kecenderungan lebih dapat dipercaya dan kredibel sehingga dapat segera ditindaklanjuti. (Devilier, 2016; Daurrohmah et al., 2021).

*“Kalau yang anonim jarang, tapi ada yang pernah masuk, tapi kita nggak menanganinya. Kita juga perlu identitas karena kalau ada pengaduan kan juga butuh sumber daya, butuh SDM, butuh biaya. Kalau pelaporannya anonim takutnya cuma main-main, anonim dan tanpa data biasanya kita abaikan”.* (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Sebaliknya, terdapat Pemda yang justru menghimbau agar *whistleblowing* dilakukan secara anonim. Pemda tersebut menganggap bahwa pelaporan anonim dapat menjaga psikis serta meminimalisasi kekhawatiran pelapor dari tindakan balasan.

*“Jadi kita tidak akan ngutak-atik pelapornya. Kita akan mengklarifikasi kepada yang dilaporkan. Kita boleh anonim. Itu malah kita sarankan seperti itu karena kita juga nggak tahu nanti mentalnya yang melaporkan itu. Kalau kita klarifikasi nanti dia malah down, karena sudah pernah dulu pernah kejadian, di LaporanBup, ditindaklanjuti sama Perangkat Daerah. Perangkat Daerah nya itu mengklarifikasi kepada si pelapor, pelapornya nggak terima sehingga melaporkan kembali ke Gubernur”.* (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat 4).

Dalam rangka menjaga kerahasiaan pelapor, Pemda membatasi pihak-pihak yang dapat mengetahui identitas pelapor. Pihak yang dapat mengetahui identitas pelapor adalah administrator saluran *whistleblower system*. Guna menjaga kerahasiaan pelapor, saluran *whistleblower system* akan melakukan enkripsi ketika administrator memproses aduan ke jenjang selanjutnya. Enkripsi merupakan proses mengubah teks terang menjadi teks tersandi. Selanjutnya, jika aduan ditindaklanjuti dengan audit investigatif, maka auditor dapat meminta informasi identitas pelapor untuk keperluan klarifikasi.

*“Yang bisa mengetahui pada saat dia melapor hanya admin aplikasi. Tapi kalau sudah tahap selanjutnya sudah langsung ada, kalau di sistem bahasanya apa ya. Apa sih simbol sandi yang kita nggak bisa baca. Jadi di tahap selanjutnya sudah tidak bisa terlacak lagi siapa yang mengadu”.* (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Dalam kaitannya dengan perlindungan pelapor, Indonesia telah memiliki UU Nomor 31 Tahun 2014<sup>22</sup> yang didalamnya mengatur tentang perlindungan saksi dan korban serta pelapor. Selain itu, Indonesia juga memiliki Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Organisasi yang memerlukan bantuan perlindungan pelapor dapat melakukan perjanjian kerjasama dengan LPSK. Kerjasama dapat berupa pemberian bantuan perlindungan, tukar menukar informasi terkait pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing, serta sosialisasi dan pelatihan tentang perlindungan saksi, korban, dan pelapor/*whistleblower* (KNKG, 2008). Dalam pelaksanaannya Pemda di wilayah Jawa Tengah belum melakukan perjanjian kerja sama dengan LPSK terkait perlindungan pelapor.

*“Sampai hari ini belum ada kerjasama itu. Dokumennya saya belum pernah lihat tentang kerja sama perlindungan saksi. Tapi jika terjadi hal yang menginginkan pelapor menginginkan perlindungan kita akan upayakan untuk memberikan itu”.* (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Dalam hal pelapor memerlukan bantuan hukum, maka Inspektorat Daerah akan mengajukan fasilitasi bantuan hukum kepada Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah.

*“Kalau di kami ada Bagian Hukum. Kalau ada kasus yang memerlukan bantuan hukum, itu dari tim Sekretariat Daerah Bagian Hukum akan memberikan perlindungan dan bantuan”.* (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

#### **4.3.2.5 Pengembangan Kompetensi melalui Pelatihan**

Salah satu kegiatan penting dalam *technical work* adalah mengedukasi aktor melalui pelatihan (Perkmann & Spicer, 2008; Chiwamit et al., 2014). Pelatihan diperlukan untuk mengembangkan kompetensi dan keahlian pegawai dalam mengelola, menangani, serta menindaklanjuti aduan dugaan *fraud*.

Penanganan dan tindak lanjut *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat terkait dugaan *fraud* dilakukan oleh Inspektorat Daerah. Penanganan dan tindak lanjut dilakukan

---

<sup>22</sup> UU Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

melalui serangkaian proses penelaahan aduan dan dapat dilanjutkan dengan audit investigatif. Standar Audit Intern Pemerintah Nomor 1210.A2 pada Peraturan Nomor PER-01/AAIPI/DPN/2021 menjelaskan bahwa auditor yang melaksanakan penugasan investigatif perlu memiliki pengetahuan dan kompetensi dalam mendeteksi dan melakukan investigasi *fraud*. Standar tersebut juga menjelaskan bahwa auditor harus didorong untuk meningkatkan keahliannya melalui perolehan sertifikasi dan kualifikasi profesi yang sesuai.

Dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan kompetensi auditor, Pemda telah menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan (diklat) auditor ahli sesuai jenjang auditor.

### **4.3.3 Cultural Work Dalam Implementasi *Whistleblowing***

*Cultural work* dilakukan dengan cara menghubungkan sebuah praktik dengan norma dan budaya organisasi (Perkmann & Spicer, 2008). Berdasarkan pengkategorian institusional *work* oleh Lawrence & Suddaby (2006), Perkmann & Spicer (2008) mensintesis *cultural work* ke dalam tiga kegiatan, yaitu *constructing identity*, *changing normative associations*, dan *constructing normative network*. *Constructing identity* berfokus pada hubungan antara aktor dengan praktik, *changing normative associations* berfokus pada hubungan norma dengan praktik, sedangkan *constructing normative network* berfokus pada hubungan aktor dengan aktor (Lawrence & Suddaby, 2006).

#### **4.3.3.1. *Constructing identity***

*Constructing identity* merupakan bagian penting dalam pembentukan sebuah praktik yang berfokus pada hubungan aktor dengan praktik. Dalam institusional *work*, *constructing identity* diasosiasikan dengan melembagakan sebuah profesi/identitas (Lawrence & Suddaby, 2006). Sebelum mekanisme *whistleblowing* terbentuk, seseorang mengadakan dugaan *fraud* melalui surat kaleng. Surat kaleng identik dengan surat yang berisi aduan atas ketidakpuasan terhadap kinerja atau tindakan seseorang atau



sekelompok orang, antara lain aduan dugaan *fraud*. Peraturan Pemerintah selanjutnya memberikan hak kepada masyarakat untuk dapat berperan serta dalam memberantas *fraud*. Masyarakat diberikan hak untuk memberikan informasi atas dugaan *fraud* yang diketahuinya kepada pihak berwenang. Lebih lanjut, Peraturan Menteri, Surat Edaran Mahkamah Agung, Surat Edaran Menteri, dan MCP KPK mendorong Pemda untuk melembagakan *whistleblowing*. Seorang pelapor yang mengadukan dugaan pelanggaran yang bukan bagian dari tindakan yang dilakukannya muncul dengan identitas sebagai *whistleblower*. Dalam melembagakan *whistleblowing*, Pemda memfungsikan Inspektorat Daerah sebagai Perangkat Daerah yang berperan menjadi *leading sector* dalam menindaklanjuti *whistleblowing*. Pemda juga membentuk unit pengelolaan *whistleblowing* untuk menangani aduan dugaan *fraud*. Pemda menetapkan mekanisme penyampaian, penanganan, dan tindak lanjut *whistleblowing* dalam sebuah Peraturan Kepala Daerah. Mekanisme *whistleblowing* yang telah terbentuk sebagai sebuah identitas, selanjutnya dikembangkan dengan menyesuaikan perilaku masyarakat. Dalam rangka mempermudah penyampaian aduan dugaan *fraud* dan menyesuaikan diri dengan perilaku digitalisasi, Pemda membangun saluran *whistleblower system* berbasis teknologi informasi.

*“Kita itu berkaca pada aduan yang awalnya berasal lewat surat kaleng. Semakin ke sini kan kita juga terkait dengan jaman milenial. Intinya semua kalau bisa kita itu paperless, by system. Intinya kita mengikuti perkembangan jaman”.* (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

#### **4.3.3.2. *Changing normative associations***

*Changing normative associations* merupakan kegiatan memformulasikan ulang hubungan normatif. Caranya dengan membangun kembali hubungan antara sebuah praktik dengan budaya dan moral dasar praktik tersebut (Lawrence & Suddaby, 2006). Pada awalnya, *whistleblower* dianggap sebagai pengkhianat organisasi karena tidak loyal dan melawan kepentingan organisasi serta rekan kerjanya (Dasgupta & Kesharwani,

2011; Henni Mande, 2020). Pegawai Pemda menganggap bahwa aduan *fraud* yang mengakibatkan dijatuhkannya sanksi kepada rekan kerjanya merupakan tindakan pengkhianatan.

*“Secara intern temannya melaporkan, kemudian sampai diperiksa karena ada kecenderungan tindak pidana korupsi. Akhirnya terjadi friksi, orang yang melaporkan ini jadi merasa beban. Waktu itu ada beberapa Kepala Bagian yang harus dimutasi dan diberi sanksi. Secara internal terjadi kasak-kusuk dan, saling curiga dengan teman sendiri. Kalau bahasa mereka yang tidak suka dengan tindakan pelaporan seperti ini, kan jadi kayak membakar hubungan”.* (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

*Changing normative associations* dilakukan dengan memformulasikan kembali hubungan normatif praktik *whistleblowing* dengan moral dan budaya dasar *whistleblowing*. Pada hakekatnya, praktik *whistleblowing* merupakan bagian dari sistem pengendalian internal dalam mencegah *fraud* (KNKG, 2008). *Whistleblowing* bukan merupakan tindakan disloyalitas dan pengkhianatan terhadap organisasi, melainkan sebagai sarana perbaikan organisasi (Dasgupta & Kesharwani, 2011). *Changing normative associations* dilakukan melalui penetapan Peraturan Kepala Daerah tentang budaya kerja organisasi, yang didalamnya mengatur budaya integritas dan pendidikan anti korupsi. Peraturan Kepala Daerah diharapkan dapat menciptakan norma, budaya, dan iklim organisasi yang etis. Norma, budaya, dan iklim organisasi yang etis diharapkan membuat anggota organisasi dan masyarakat tidak merasa sungkan untuk melakukan *whistleblowing* (Near & Miceli, 1995; Indayani & Yunisdanur, 2020).

*“ Kita kan ada Perda tentang RPJMD, ada tag line Mboten Korupsi Mboten Ngapusi. Kemudian untuk pencegahan korupsi kita punya Peraturan Gubernur Nomor 76 Tahun 2018 tentang Pembangunan Budaya Integritas di Jawa Tengah. Kemudian kita punya Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pendidikan Anti Korupsi di Jawa Tengah. Kemudian kita juga punya Pergub Jawa Tengah nomor...nomornya...saya agak lupa, Tahun 2019 tentang kode etik ASN. Itu kan salah satu yang membuka budaya pencegahan korupsi”.* (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

*Changing normative associations* juga dilakukan melalui penandatanganan pakta integritas oleh para pejabat Pemda. Pakta integritas merupakan perjanjian yang antara

lain berisi komitmen untuk turut serta dalam mencegah korupsi serta memberikan informasi atas penyimpangan integritas yang diketahuinya. Lebih lanjut, terdapat Pemda juga berupaya memberikan *reward* kepada *whistleblower* yang berhasil mengungkap perbuatan berindikasi *fraud*. *Reward* yang diberikan bukan berupa uang namun berupa sertifikat penghargaan pegawai berintegritas. Namun demikian terdapat Pemda lainnya yang tidak memberikan *reward* kepada *whistleblower*.

*“Jangan sampai hanya ada punishment saja tapi di Pemkab kami sudah diperbanyak reward. Seperti pelapor tadi, kalau dia memang melaporkan dan terbukti dan itu memberikan manfaat, mereka akan diberikan penghargaan sertifikat, sebagai ASN berintegritas. Dari situ hanya selembar kertas tapi bagi mereka itu sangat luar biasa”.* (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

*Cultural work* juga meliputi kegiatan *pembingkaihan sebuah praktik* agar dikenal orang banyak (Perkmann & Spicer, 2008; Chiwamit et al., 2014). Sebagai upaya agar *whistleblowing* dapat dikenal anggota organisasi dan masyarakat luas, Pemda perlu melakukan sosialisasi. Dalam pelaksanaannya, upaya dan frekuensi sosialisasi *whistleblowing* antara satu Pemda dengan Pemda lainnya berbeda-beda. Beberapa Inspektorat Daerah telah melakukan sosialisasi tentang mekanisme *whistleblowing* secara berkala kepada pejabat dan pegawai di masing-masing Perangkat Daerah serta kepada masyarakat. Sosialisasi bertujuan untuk memperkenalkan dan membudayakan anggota organisasi dan masyarakat untuk melakukan *whistleblowing* atas dugaan *fraud* yang diketahuinya. Dugaan *fraud* tersebut meliputi dugaan *fraud* yang melibatkan aparaturnya daerah maupun aparaturnya desa. Selama masa Pandemi Covid-19, sosialisasi dilaksanakan secara daring. Sedangkan pada masa *new normal*, sosialisasi mulai dilaksanakan secara tatap muka maupun secara daring.

*“Makanya terkait dengan whistleblowing, sosialisasi maupun implementasinya kita laksanakan dengan semaksimal mungkin sampai masif. Kita laksanakan di setiap kegiatan pasti kita selalu serukan kepada mereka, kalau ada aduan mohon disampaikan terlebih dahulu kepada kita. Di setiap awal tahun selalu kita laksanakan, di tahun 2021, baik secara daring dan luring sudah dilakukan. Tahun 2020 kemarin banyak sekali aduan maka Tahun 2021 ini kita laksanakan secara luring. Selain itu kita sampaikan kepada masing-masing Unit Kepatuhan Internal untuk menyampaikan sosialisasi di tingkat bawahnya. Misalnya di tingkat kecamatan, dia melakukan sosialisasi sampai ke tingkat desa. Itu setiap tahun selalu kita laksanakan sosialisasi”.* (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

Terdapat Pemda yang melaksanakan sosialisasi secara mandiri maupun melibatkan pihak lain, yaitu KPK. Sosialisasi tersebut dilaksanakan bersamaan dengan sosialisasi gratifikasi dan benturan kepentingan.

*“Kalau whistleblowing sendiri itu dulu pernah ada sosialisasi tapi bersamaan dengan gratifikasi. Kami menghadirkan dari KPK waktu tahun 2017. Tapi sudah lama memang 2017. Jadi tidak khusus ke whistleblowing tapi kami kombinasikan dengan gratifikasi dan benturan kepentingan, waktu itu kami pernah”.* (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).

Dalam pelaksanaannya, belum seluruh Pemda melakukan sosialisasi tentang teknis dan mekanisme *whistleblowing* secara langsung kepada pegawai. Terdapat Pemda yang baru sebatas berupaya mensosialisasikan peraturan tentang *whistleblowing* kepada Pimpinan Perangkat Daerah melalui surat.

*“Kita baru sosialisasi kalau nggak salah lewat surat. Kita menyampaikan kalau kita sudah ada Perbub WBS untuk dipedomani. Namun secara teknis memang kami belum pernah sosialisasi. Kita kemarin bikin kanal WBS itu juga kita belum sosialisasikan ke ASN di Pemkab kita, memang itu PR kita. Kita baru bikin akhir 2020, itupun juga karena ada penilaian Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dari Kemen PAN RB, kita bikin itu. Terus Tahun 2020 dan 2021 kita terkendala Covid, jadi kepengennya memang jalan tapi memang belum. Untuk implementasi lebih jauhnya sih kita belum pernah sosialisasi. Mungkin tahun depan, kita pengen sih”.* (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Selain itu terdapat Pemda lainnya yang sama sekali belum melakukan sosialisasi tentang *whistleblowing*, baik terkait peraturan maupun mekanisme pelaporan *whistleblowing*. Pemda belum melakukan sosialisasi tentang *whistleblowing* karena sedang dalam tahap membangun saluran *whistleblower system*. Meskipun belum pernah melakukan sosialisasi tentang *whistleblowing*, Pemda tersebut telah melakukan sosialisasi aduan dugaan *fraud* melalui mekanisme pengaduan masyarakat.

*“Belum pernah mensosialisasikan teknis whistleblowing. Ini baru sebatas mensosialisasikan LaporanBup/SP4N Laporan. Semoga jika saluran WBS yang Inspektorat bangun nanti sudah jadi, kita akan sosialisasikan ke seluruh perangkat daerah, karena sudah jadi bagian persyaratan penilaian. Ini saya punya dokumentasi tentang Bimtek tentang pengaduan masyarakat, LaporanBup/SP4N Laporan. Tapi sepertinya belum pernah mendatangkan trainer dari luar. Baru sebatas trainer dari Bagian Humas. Biasanya administrator dari Pemkab dapat pelatihan dari pusat. Nanti setelah sampai ke Pemda, ilmunya ditularkan ke teman-temannya.” (Informan 1 – staf pada Inspektorat Daerah 1).*

Pemda mengimplementasikan pengaduan masyarakat lebih dulu sebelum *whistleblowing system*. Sosialisasi tentang mekanisme pengaduan masyarakat telah dilakukan oleh Bagian Humas dan Dinkominfo kepada para pegawai maupun tim pengelola pengaduan masyarakat. Selain itu, sosialisasi pengaduan masyarakat juga dilakukan oleh Kepala Daerah ketika melakukan kunjungan ke masyarakat. Sosialisasi kepada tim pengelola pengaduan masyarakat meliputi sosialisasi tentang tata cara penanganan dan tindak lanjut pengaduan masyarakat. Sosialisasi kepada pegawai dan masyarakat meliputi sosialisasi tentang mekanisme penyampaian pengaduan masyarakat, saluran pengaduan masyarakat, dan mekanisme pemantauan tindak lanjut pengaduan masyarakat. Informasi tentang penyampaian pengaduan masyarakat juga disosialisasikan melalui baliho yang dipasang di jalan-jalan.

*“Kalau dari ASN atau pegawainya tentunya kan tahu dari sosialisasi ya. Kalau masyarakat, Pak Gubernur tidak henti-hentinya di setiap kesempatan turun ke lapangan, ke masyarakat pasti juga kalau memang ada sesuatu yang pengen disampaikan ada media seperti LaporanGub. Kemudian kalau masyarakat yang milenial, dia akses ke internet, kemudian melihat website Jawa Tengah tentunya kalau sampai dalamnya pasti bisa masuk ke LaporanGub. Kemudian kalau kita lihat di beberapa Perangkat Daerah atau di beberapa jalan-jalan ini kan ada baliho-baliho berisi informasi untuk menyampaikan kalau ada aduan mau diadukan ke mana. Jadi saya rasa banyak sekali keterbukaan atau media-media informasi yang memang disampaikan kepada masyarakat untuk akses ke Kepala Daerah” (Informan 3 – auditor pada Inspektorat Daerah).*

Sosialisasi pengaduan masyarakat telah dilakukan oleh Kepala Daerah, Bagian Humas, dan Dinkominfo. Sosialisasi dilakukan secara klasikal kepada pegawai, maupun melalui kunjungan ke masyarakat, sosial media, dan media iklan layanan

masyarakat. Sedangkan sosialisasi *whistleblowing system* lebih banyak dilakukan oleh Inspektorat Daerah. Sosialisasi dilakukan secara klasikal kepada beberapa pegawai (belum seluruh pegawai), melalui surat kepada Pimpinan Perangkat Daerah, maupun pada saat Inspektorat melakukan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dan keuangan desa. Peran Kepala Daerah dan pemilihan media sosialisasi yang dapat menjangkau seluruh pihak internal dan eksternal Pemda diperlukan dalam mengoptimalkan sosialisasi *whistleblowing system*.

#### **4.4 Institusional *Logics* dalam Implementasi *Whistleblowing***

Institusional *logics* merupakan sebuah set konstruksi simbolik (*symbolic carriers*) dan materi praktik (*material carriers*) yang memandu prinsip pengorganisasian (Friedland & Alford, 1991; Lepoutre & Valente, 2012). *Symbolic carriers* terdiri dari seperangkat aturan, sistem kepercayaan, dan norma yang tertanam pada institusional *logics*. *Material carriers* terdiri dari *routines*, *artifacts*, dan *relational system* (Scott, 2003).

Penyesuaian anggota organisasi, peluang, dan tantangan Pemda di wilayah Jawa Tengah dalam mengimplementasikan *whistleblowing* dijelaskan menggunakan pendekatan institusional *logics* (Perkmann & Spicer, 2008; Nugraheni et al., 2022) sebagai berikut:

##### **4.4.1 Penyesuaian Anggota Organisasi dalam Implementasi *Whistleblowing***

Asumsi inti dari institusional *logics* adalah bahwa kepentingan, identitas, nilai, dan asumsi individu serta organisasi tertanam dalam logika kelembagaan yang berlaku. Logika kelembagaan yang di dalamnya terdiri dari *symbolic carriers* dan *material carriers* (berupa *routines*, *artifacts*, dan *relationship system*) mempengaruhi tindakan dan perasaan diri aktor/individu (Scott, 2003;

Thornton & Ocasio, 2012; Kisworo & Shauki, 2019).

Terdapat beberapa logika yang mempengaruhi Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing*. Dalam hal *symbolic carriers*, logika dominan yang memotivasi Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing* adalah karena adanya peraturan berupa UU, PP, dan Peraturan Menteri. Scott (2003) menjelaskan bahwa peraturan merupakan *symbolic carriers* yang diakui secara luas dan lebih berpengaruh terhadap implementasi sebuah praktik. Hal ini sejalan dengan penelitian DiMaggio & Powell, 1983; Thornton & Ocasio, 2012; Nugraheni et al., 2020 yang menjelaskan bahwa tindakan dan perasaan diri individu untuk memproduksi dan mereproduksi pandangan dan memaknai realitas sosial juga dipengaruhi oleh isomorfisme. Isomorfisme koersif merupakan dorongan dari pihak eksternal berupa desakan peraturan yang perlu dipatuhi oleh organisasi. Meskipun demikian, peraturan bukan merupakan satu-satunya logika yang memotivasi Pemda dalam mengimplementasikan *whistleblowing*. Logika berupa kesadaran dan kepercayaan akan pentingnya *whistleblowing* sebagai pencegahan dan pendeteksian *fraud* juga memotivasi Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing*.

Selain *symbolic carrier*, logika individu dalam mengimplementasikan *whistleblowing* juga dipengaruhi oleh *material carriers*. *Material carriers* terdiri dari *routines*, *artifacts*, dan *relational systems*. *Routines* adalah perilaku yang merupakan kebiasaan atau tindakan yang sudah terpola dan menjadi budaya organisasi. *Routines* dapat merujuk pada standar operasional prosedur atau peran individu/aktor dalam organisasi. *Artifacts* merupakan hasil penciptaan kecerdasan manusia yang dapat membantu penyelesaian suatu praktik atau pekerjaan. *Relational system* merupakan hubungan antar individu maupun hubungan antar

organisasi (Scott, 2003; Kisworo & Shauki, 2019).

*Routines* berupa standar operasional prosedur tentang mekanisme *whistleblowing*, budaya organisasi, serta pelaksanaan sehari-hari tugas pokok dan fungsi pejabat dan pegawai pada Perangkat Daerah. *Artifacts* berupa saluran *whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi. *Relational systems* berupa hubungan dan koordinasi antar individu dalam satu Perangkat Daerah, antar Perangkat Daerah maupun antara Pemda dengan organisasi lain dalam implementasi *whistleblowing*. Koordinasi yang dimaksud adalah koordinasi secara komprehensif, yang berawal dari mekanisme penyampaian aduan sampai dengan tindak lanjut pelaporan *fraud*.

*Symbolic carriers* dan *material carriers* dapat mempengaruhi tindakan individu/aktor dalam menyesuaikan diri dengan implementasi *whistleblowing*. Penyesuaian diri anggota organisasi dan masyarakat dapat dilakukan dengan turut berperan melakukan *whistleblowing* atas dugaan *fraud* yang diketahuinya. Pihak internal dan eksternal Pemda yang tadinya “diam” mulai menyesuaikan diri untuk berani “bersuara” atas adanya tindakan pelanggaran yang dilakukan aparatur daerah maupun aparatur desa. Beberapa pegawai telah melakukan *whistleblowing* dengan memanfaatkan *artifacts*, yaitu pegawai mengadukan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system*.

Lebih lanjut, “Di Inspektorat pernah ada yang bikin aduan melalui saluran *whistleblower system*. Tapi sampai sekarang juga teman-teman nggak tahu siapa pengadunya.” (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).  
terdapat pegawai yang memilih melakukan *whistleblowing* dengan cara melaporkan dugaan *fraud* secara langsung kepada atasannya daripada melalui saluran *whistleblower system*. *Relational system* berupa hubungan kekerabatan antar individu yang berjalan baik dalam satu Perangkat Daerah dapat memotivasi



pegawai untuk melakukan *whistleblowing* kepada orang yang dianggap dapat dipercaya.

*“Di beberapa Perangkat Daerah sudah jalan. Kayak kemarin kasus di Dinas X di Tahun 2020. Itu sebenarnya juga laporan dari internal di dalamnya. Itu kan ada indikasi kecurangan pembelian BBM truk sampah. Truk itu BBM di SPJ nya per liter Rp10.200,00 tapi riil belinya BBM yang seharga Rp5.200,00 per liter. Artinya ada mark up seratus persen per liter. Itu yang melaporkan malah sopirnya, sopir truk itu. Jadi mereka tanda tangannya beli BBM Rp10.200,00 per liter tapi kok disuruh beli BBM yang seharga Rp5.200,00 per liter. Akhirnya kasus itu bergulir karena sudah sekian tahun jalan seperti itu, hampir tiga tahun. Jadi mereka malah melaporkan ke atasannya, ke Kepala.” (Informan 8 – pejabat pada Inspektorat Daerah 5).*

Penyesuaian anggota organisasi dalam implementasi *whistleblowing* juga dilakukan oleh pihak yang menindaklanjuti *whistleblowing*. Inspektorat Daerah merupakan Perangkat Daerah yang menindaklanjuti *whistleblowing*. Penyesuaian diri dilakukan dengan meningkatkan kompetensi dan keahlian dalam rangka menindaklanjuti *whistleblowing*. Tindak lanjut *whistleblowing* diawali dengan melakukan penelaahan aduan dugaan *fraud*. Aduan yang memenuhi kriteria sebagai dugaan perbuatan *fraud* akan ditindaklanjuti dengan audit investigatif dengan *output* simpulan.

Lebih lanjut, hasil tindak lanjut *whistleblowing* dapat menimbulkan ketidakpuasan bagi pihak yang dilaporkan ataupun yang melaporkan. Pihak yang merasa dirugikan dimungkinkan dapat memberikan tekanan dan ancaman kepada auditor dan P2UPD. Dalam mengantisipasi hal tersebut, auditor dan P2UPD mempersiapkan dan menyesuaikan diri dengan membekali mental yang kuat. Selain itu, dalam rangka pemerolehan bukti audit, auditor dan P2UPD juga perlu menyesuaikan diri. Penyesuaian dilakukan dengan berupaya mengumpulkan dan memperoleh bukti yang lengkap dan memadai serta mengadministrasikan bukti audit ke dalam kertas kerja audit secara tertib.

“Apalagi kalau bicara penanganan, bisa jadi kalau nggak terima itu kan bisa ada teror ya kepada pemeriksanya. Jadi memang perlu mental yang kuat juga untuk menghadapi hal-hal seperti itu. Termasuk misalkan setelah kita membekali diri kita dengan kompetensi, independensi, integritas kemudian keluar hasilnya, dan misalkan ada yang tidak terima itu kan berkepanjangan. Makanya nanti mungkin dia bisa mengadu ke yang lebih tinggi. Atau merasa tidak puas kemudian mengadu ke tempat lain. Itupun juga kita siap lah. Dalam arti secara tanggung jawab sebagai APIP melengkapi dengan ilmu dan tentunya kertas kerja dan berita acara-acara yang nantinya mendukung apabila nanti ada apa-apa juga kita mempersiapkan diri. Kalau di sini kan kita ada Inspektur Pembantu satu, dua, tiga, dan khusus. Jadi di Inspektur Pembantu Khusus ini kan yang menangani aduan-aduan. Itu kan anak buahnya perlu mental-mental baja. Ya karena ya itu tadi, karakter pelapor itu ada yang gampang, ada yang susah, ada yang nggak terima gitu kan. Kita juga harus menyikapi itu. Lha malah jadinya ada yang bawa lawyer juga.” (Informan 2 – auditor pada Inspektorat Daerah).

#### 4.4.2 Peluang Implementasi *Whistleblowing*

Prinsip sentral dari teori institusional adalah mencari dan memelihara legitimasi untuk mengalokasikan sumber daya dan memastikan keberlanjutannya. Teori institusional dapat mengekspose tantangan dan peluang perilaku anti *fraud* (Okafor *et al.*, 2020). Sebagai salah satu mekanisme anti *fraud*, implementasi *whistleblowing* pada Pemda di wilayah Jawa Tengah memiliki beberapa peluang. Peluang diidentifikasi sebagai faktor yang dapat mendorong keberhasilan implementasi *whistleblowing* yang berasal dari luar organisasi.

##### 4.4.2.1. Dukungan Peraturan

Dalam hal *symbolic carrier*, dukungan peraturan serta visi misi anti korupsi merupakan peluang terhadap keberlangsungan *whistleblowing*. *Whistleblowing* telah diatur secara parsial, antara lain melalui: UU Nomor 28 Tahun 1999<sup>23</sup>, UU Nomor 31 Tahun 2014<sup>24</sup>, PP Nomor 43 Tahun 2018<sup>25</sup>, PP Nomor 57 Tahun

---

<sup>23</sup> UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme pada pasal 9.

<sup>24</sup> UU Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

<sup>25</sup> PP Nomor 43 Tahun 2018 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2003<sup>26</sup>, Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2012<sup>27</sup>, dan Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014<sup>28</sup>. Meskipun Indonesia belum memiliki peraturan yang secara komprehensif mengatur tentang *whistleblowing* namun peraturan-peraturan tersebut dapat dijadikan pedoman dalam melaksanakan *whistleblowing*. UU, PP, dan Peraturan Menteri juga mendorong Pemda untuk menyusun Peraturan Kepala Daerah tentang pedoman *whistleblowing* di lingkungan Pemda masing-masing. Peraturan Kepala Daerah memberikan pedoman tentang tata cara pelaporan serta tindak lanjut *whistleblowing*. Peraturan tersebut juga dapat mendorong anggota organisasi dan masyarakat untuk berperan serta melakukan *whistleblowing*. Lebih lanjut, deklarasi visi dan misi yang mengusung semangat anti *fraud* yang dituangkan pada Perda tentang RPJMD akan memandu organisasi dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi.

*“ Kalau kita bicara peluang kan kita ada anti fraud kan ya. Jadi gini, dari sisi regulasi kita kan ada Perda tentang RPJMD, ada tag line Mboten Korupsi Mboten Ngapusi ”.* (Informan 2 – pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

#### **4.4.2.2. Tingginya Antusiasme *Whistleblowing* dari Pihak Eksternal Namun Aduan Kurang Informatif dan Keterbuktiannya Rendah**

Aduan dugaan *fraud* cenderung lebih banyak dilakukan oleh pihak eksternal daripada pihak internal Pemda. Pihak eksternal dapat terdiri dari masyarakat, Perangkat Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa, ataupun pihak rekanan. Aduan dugaan *fraud* yang paling banyak dilakukan oleh pihak eksternal adalah dugaan *fraud* tentang pengelolaan keuangan desa.

---

<sup>26</sup> PP Nomor 57 Tahun 2003 tentang Tata Cara Perlindungan Khusus Bagi Pelapor dan Saksi Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>27</sup> Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi.

<sup>28</sup> Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah.

*“Kalau paling banyak sih dari eksternal daripada internal. Yang paling banyak itu terkait dengan korupsi dana desa kemudian bansos apalagi yang sekarang. Jadi paling banyak dari eksternal”. ( Informan 5 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 2).*

Antusiasme pihak eksternal untuk melaporkan dugaan *fraud* merupakan peluang dalam implementasi *whistleblowing*. Antusiasme tersebut merupakan wujud kepedulian dan perhatian pihak eksternal untuk turut berperan dalam upaya pencegahan dan pendeteksian *fraud* yang melibatkan aparatur pemerintah daerah maupun aparatur pemerintah desa.

*“Kalau peluang sebenarnya masyarakat itu punya atensi lebih lho. Mereka memberikan perhatian sebenarnya. Seperti tadi yang di lapak aduan kan sebenarnya mereka mau nih mengadukan, engga yang apatis, udahlah terserah desa mau ngapain, perangkatnya mau ngapain, kan nggak begitu. Mereka sebenarnya perhatian sama Pemerintah Daerah, sama Perangkat Desa, sama Pemerintah Desa. Jadi kalau misalnya aparatur daerah dan pemerintah desa sudah mulai ada arah-arah yang tidak benar kan mereka mengadukan. Sebenarnya itu peluang”. (Informan 6 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 3).*

Pada Tahun 2020, aduan meningkat tajam dibandingkan tahun lainnya disebabkan adanya kondisi *extra ordinary* Pandemi Covid-19. Tanggal 14 Maret 2020 Pemerintah secara resmi mengumumkan bahwa Pandemi *Corona Virus Disease-19* (Covid-19) ditetapkan sebagai bencana nasional. Dalam rangka penanganan Pandemi Covid-19 dan pengamanan perekonomian nasional, Pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan. Kebijakan tersebut antara lain diterbitkannya Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan Nomor 177/KMK.07/2020. Keputusan tersebut menghimbau agar Kepala Daerah melakukan rasionalisasi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk mendanai belanja bidang kesehatan, penyediaan jaring pengaman sosial melalui bantuan sosial, dan penanganan dampak ekonomi. Anggaran belanja penanganan Covid-19 yang relatif besar pada kondisi dan skala yang belum pernah terjadi sebelumnya berpotensi menimbulkan risiko *fraud* dalam proses pengadaan dan pemberian

bantuan pemerintah kepada masyarakat (Anas, 2021; Rose-Ackerman, 2021; Muniroh & Suryatimur, 2021). Risiko *fraud* penanganan Covid-19 pada Pemda antara lain terjadi pada proses pengadaan barang dan jasa serta perencanaan dan penyaluran belanja bantuan sosial serta belanja tak terduga. Dalam rangka pengeluaran anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, selain terdapat risiko *fraud* juga terdapat risiko tidak mutakhirnya Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). DTKS merupakan database yang berisi data kesejahteraan sosial dengan bermacam-macam kriteria pada tiap-tiap individu dan rumah tangga. DTKS salah satunya digunakan sebagai dasar pemberian dan penyaluran bantuan kepada masyarakat, baik yang bersumber dari bantuan sosial maupun belanja tak terduga. DTKS yang tidak mutakhir mengakibatkan penerimaan bantuan berisiko tidak tepat sasaran.

*“Tahun 2020 aduannya banyak sekali karena terkait dengan pandemi, terkait dengan data DTKS, terkait Bansos, itu banyak sekali aduan masuk. Tapi mulai tahun 2021 aduannya turun, karena aduan di 2020 sudah kita tindaklanjuti dengan adanya pendataan data bansos, data DTKS, sudah kita selesaikan. Makanya di Tahun 2021 ini sampai sekarang cuma sekitar sebelas aduan yang masuk. Tahun 2021 ini terkait pengembalian ada, pengembalian yang sudah disetor ke Kas Daerah ada, sekita hampir lima ratus atau enam ratus juta sudah dikembalikan”. ( Informan 8 – Pejabat pada Inspektorat Daerah 5).*

Dalam rangka mempermudah dan mempercepat tindak lanjut aduan dugaan *fraud*, pelapor perlu memberikan informasi awal yang memadai dan dapat dipertanggungjawabkan. Peraturan Kepala Daerah menjelaskan bahwa informasi aduan perlu mengandung unsur 5W + 1H. Aduan perlu menjelaskan substansi dugaan pelanggaran yang diadukan (*what*), pihak yang diduga melakukan pelanggaran (*who*), tempat terjadinya dugaan pelanggaran (*where*), penyebab terjadinya dugaan pelanggaran (*why*), bagaimana dugaan pelanggaran tersebut terjadi (*how*). Dalam pelaksanaannya, aduan dari pihak eksternal cenderung tidak

menjelaskan unsur 5W + 1H secara lengkap. Informasi aduan yang disampaikan secara kurang lengkap dan kurang memadai dapat menghambat proses tindak lanjut.

*“Tantangannya itu masalah keterbatasan informasi. Kadang-kadang laporannya itu tidak ada data. Misalkan contoh begini, Pak Kepala Daerah, di desa kami terjadi penyalahgunaan kasus. Laporannya hanya satu paragraf, padahal namanya mengaudit itu kan butuh informasi yang lengkap, detail ya. Minimal 5W+1H nya itu muncul gitu lho. Ya memang idealnya di saluran pengaduan itu meskipun tidak ada dokumen tetapi informatif ya. Ada kasus korupsi di Dinas X, hanya segitu. Tapi setidaknya kan perlu menjelaskan kegiatannya apa, kemudian tahunnya berapa. Jadi minim informasi gitu lho, minim informasi ini kadang menjadi kendala kita, kadang kita bingung ini di Pemerintah Daerah ada laporan kasus korupsi. Tapi tidak jelas kantornya apa, kemudian tahunnya berapa. Ini juga tantangan eksternal yang memang menjadi tugas kami untuk mensosialisasikan masyarakat”.* (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Jumlah aduan dugaan *fraud* dari pihak eksternal cenderung banyak. Namun demikian terdapat beberapa aduan yang bersifat subjektif dan substansinya kurang logis. Hasil klarifikasi, penelaahan, maupun audit investigatif menunjukkan bahwa tingkat keterbuktian aduan dugaan *fraud* dari pihak eksternal cenderung rendah.

*“Dalam praktiknya itu, kadang masyarakat itu nggak seneng sama si A, langsung laporke ternyata tidak terbukti. Na paling banyak itu Kepala Desa, na yang lapor itu calon Kepala Desa yang kemarin kalah itu lho. Betul itu banyak dan itu tidak terbukti semua* (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

#### **4.4.3 Tantangan Implementasi *Whistleblowing***

Dalam mengimplementasikan *whistleblowing* sebagai upaya untuk mencegah dan mendeteksi *fraud*, Pemda menghadapi beberapa tantangan. Tantangan diidentifikasi sebagai faktor yang dapat menghambat implementasi *whistleblowing* yang berasal dari pihak internal Pemda.

##### **4.4.3.1. Kepemimpinan Kurang Amanah**

Kepemimpinan di satu sisi dapat menjadi peluang, namun di sisi lain juga dapat menjadi tantangan implementasi *whistleblowing*. Kepemimpinan yang amanah dapat mendorong anggota organisasi dan masyarakat untuk melakukan suatu hal yang bersifat *extra contractual*, salah satunya *whistleblowing* (Ugaddan & Park, 2019). Sebaliknya kepemimpinan yang kurang amanah dapat menghambat implementasi *whistleblowing* yang optimal. Adanya kasus OTT KPK yang mengakibatkan permasalahan hukum bagi oknum Kepala Daerah non aktif menunjukkan adanya kepemimpinan yang kurang amanah.

*“Kalau pimpinannya kurang amanah, tidak menanamkan budaya anti korupsi, dan juga tidak terbuka terhadap saran dan kritik, otoriter lah ya. Apalagi ada yang Kepala Daerahnya terkena kasus OTT KPK, itu yang di bawahnya agak susah mungkin ya mau melaporkan kecurangan”.*  
(Informan 10 -masyarakat 2).

Kepala Daerah memiliki peranan penting untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, salah satunya melalui dukungan terhadap implementasi *whistleblowing*. Dalam kaitannya dengan *relational system*, dukungan Kepala Daerah dapat memacu kesediaan seseorang untuk melaporkan dugaan *fraud* yang diketahuinya. Selain itu dukungan Kepala Daerah dapat memotivasi Inspektorat Daerah untuk menindaklanjuti aduan dugaan *fraud* dengan mengedepankan integritas, independensi dan objektivitas. Salah satu hal yang mendorong keberhasilan *whistleblowing* pada negara berkembang adalah adanya dukungan positif dari *tone at the top* (Okafor et al., 2020).

*“Kebetulan kita ada Bupati baru, Bupati nya masih muda. Kemudian juga ada harapan dari kami yang menginginkan sebuah perbaikan secara transparan seperti integritas dan perbaikan sistem pemerintahan. Jadi Bupati sendiri sangat mendorong, mendorong sekali, ini modal bagi kami. Maka saya berpikir positif karena pucuk pimpinan itu yang terpenting itu. Kalau ada kemauan pasti yang di bawah itu lama-lama akan ikut. Jadi Bupati itu menginginkan semua transparan, tidak, tidak ada beban. Kayak tadi yang disampaikan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang akan dipublish. Na itu yang meminta malah Pak Bupati langsung. Berarti apa yang disampaikan ini merupakan lampu hijau bagi kami aparatur untuk mengikuti kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah. Harapan saya sih konsistensi yang disampaikan oleh Pak Bupati itu benar-benar dilaksanakan. Jadi kami yang di bawah ini menjadi tanpa beban untuk melaksanakan whistleblowing secara maksimal.” (Informan 5 – pejabat pada Inspektorat Daerah 2).*

Meskipun terdapat beberapa kasus OTT yang melibatkan Kepala Daerah non aktif, Jawa Tengah masih memiliki sosok pemimpin dengan gaya kepemimpinan transformasional dan demokratis. Pemimpin dengan gaya kepemimpinan transformasional dan demokratis dianggap mampu menggerakkan anggota organisasi dan masyarakat untuk melaporkan dugaan *fraud* yang diketahuinya (Caillier, 2015; A. Zarefar, 2017; dan Sudiby, 2020). Gaya kepemimpinan transformasional ditandai dengan pemimpin yang memotivasi dan menginspirasi melalui visi dan misi serta tujuan yang jelas dan terarah. Pemimpin transformasional memberikan dukungan intelektual melalui *mentoring* dan *coaching*, mendorong anggota organisasi untuk berinovasi, serta bersedia mendengarkan saran dan masukan dari anggota organisasi (Sadeghi & Pihie, 2012; Caillier, 2015). Pemimpin transformasional cenderung menghargai perbedaan pendapat dan mendorong budaya keterbukaan. Pemimpin transformasional berupaya meningkatkan komitmen individu dan organisasi serta menciptakan keterikatan antara pemimpin dan anggota organisasi serta masyarakat. Seseorang yang melaporkan dugaan *fraud* sedang menunjukkan bahwa dirinya terikat dengan organisasi dan berkomitmen dalam melindungi organisasinya dari bahaya (Near & Miceli, 1985; Caillier, 2015). Selain pada gaya kepemimpinan transformasional, seseorang juga merasa nyaman untuk



melakukan *whistleblowing* pada organisasi yang dipimpin dengan gaya kepemimpinan demokratis. Gaya kepemimpinan demokratis ditandai dengan keterbukaan dalam menyampaikan saran dan pendapat, adanya perasaan saling percaya dan saling menghormati, serta adanya diskusi, koordinasi, dan komunikasi dalam pengambilan keputusan (Sudiby, 2020). Selain mendorong seseorang untuk melakukan *whistleblowing*, gaya kepemimpinan demokratis juga dapat memotivasi auditor dan P2UPD untuk menindaklanjuti *whistleblowing* dengan independen. Gaya kepemimpinan demokratis cenderung memberikan kebebasan berpendapat dan meminimalisasi campur tangan yang bersifat menekan serta mengganggu independensi auditor dan P2UPD.

**4.4.3.2. Rendahnya  
Antusiasme  
Pihak**

*“Nah kalau di Jawa Tengah saya pikir masih punya sosok pemimpin yang visioner, yang melayani, mendorong perbaikan dan demokratis ya. Pemimpin seperti itu saya rasa bisa gimana ya menumbuhkan keterikatan masyarakat terhadap pemerintahnya. Kalau engagement nya atau keterikatannya semakin tinggi, otomatis semakin masyarakat itu kepingin adanya perbaikan kinerja pemerintahan, termasuk kinerja anggaran, jangan sampai ada korupsi dan sebagainya. Na yang menangani aduan pun akan enak ya, akan lebih objektif dan bebas dari campur tangan, tidak memihak karena tidak ada tekanan pimpinan, tekanan untuk tebang pilih itu, istilahnya independen ya”. (informan 10 – masyarakat 2).*

**Internal Pemda Dalam Melakukan *Whistleblowing***

Salah satu tantangan yang dihadapi Pemda adalah adanya kesenjangan jumlah aduan dugaan *fraud* dari pihak internal dan eksternal Pemda. Jumlah aduan dugaan *fraud* yang berasal dari pihak internal cenderung sedikit sedangkan aduan dari pihak eksternal cenderung banyak. Aduan yang disampaikan pihak internal cenderung informatif dan lengkap dibandingkan aduan dari pihak eksternal. Pegawai sebenarnya merupakan orang terbaik untuk mengidentifikasi pelanggaran dan kecurangan yang terjadi dalam organisasi di tempat dia bekerja (Dasgupta & Kesharwani, 2011). Namun demikian antusiasme pihak internal, termasuk pegawai dalam melakukan *whistleblowing* cenderung rendah. Pemda

yang memanfaatkan saluran *whistleblower system* hanya untuk menerima aduan dari pihak internal dapat dengan mudah mengetahui jumlah pelaporan *fraud* dari pihak internal.

*“Saya akuilah ya di kabupaten kami itu belum terlalu optimal. Perbup itu sendiri dibikin akhir tahun 2019, cuma kayaknya kita sosialisasinya masih kurang. Kita baru berapa kali lah, ada satu atau dua kali sosialisasi kedalam lingkungan internal ASN. Cuma belum jalan optimal. Kita sudah mencoba membikinkan saluran whistleblower system lewat web juga. Tapi sampai sekarang ya belum ada laporan kayak gitu belum ada”.* (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

Rendahnya antusiasme pihak internal untuk melaporkan dugaan *fraud* antara lain disebabkan adanya kekhawatiran pelapor bahwa tindakan *whistleblowing* yang dilakukannya akan diketahui orang lain. Pelapor takut bahwa tindakannya akan menimbulkan dampak yang kurang baik untuk dirinya sendiri. Salah satu konsekwensi yang dihadapi *whistleblower* adalah adanya tindakan balasan dari organisasi maupun dari pihak-pihak yang merasa dirugikan (Dasgupta & Kesharwani, 2011). Semakin tinggi tingkat pembalasan yang dilakukan kepada *whistleblower* terdahulu, semakin rendah kesediaan, kepercayaan, dan keberanian *whistleblower* selanjutnya melakukan *whistleblowing* (Indayani & Yunisdanur, 2020).

Selain tindakan pembalasan, budaya ewuh pakewuh juga dapat menghalangi seseorang untuk melaporkan dugaan *fraud* yang dilakukan oleh rekan kerja atau pimpinannya. Ewuh pakewuh adalah salah satu kebiasaan yang membudaya pada masyarakat Jawa. Ewuh pakewuh merupakan sikap sungkan dan rasa tidak enak jika ucapan dan perilakunya membuat orang lain menjadi tersinggung (Soeharjono, 2011; Kuncara et al., 2017; Fatmawati, 2016). Ewuh pakewuh dapat menghambat seseorang untuk menyampaikan saran dan pendapat (Fatmawati, 2016). Ewuh pakewuh juga dapat menghalangi seseorang untuk

melakukan *whistleblowing* pada kasus *fraud* yang serius (Kuncara et al., 2017).

*“Kalau masyarakat kan gak begitu ada rasa takut ya. Kalau dari internal kami pegawai sendiri kan untuk melaporkan teman sendiri itu kan ada rasa pekewuh, ada rasa takutnya. Kalau dari masyarakat melaporkan tetangga atau teman sendiri, mereka bisa aja tuh melaporkan pakai nama samaran atau alamat samaran. Sering sih di kami kayak gitu dari masyarakat pakai nomor HP ternyata dicek nomor HP itu gak bisa, dicek alamat tersebut juga gak ada. Tapi kalau dari pegawai kan kita bisa lacak identitasnya, jadi mereka agak ada rasa takut gitu juga. Mereka takut berpengaruh ke masalah kerjaan atau masalah personal mereka sendiri. Jadi mereka agak kurang berani”.* (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).

Pada dasarnya *fraud* adalah tindakan tersembunyi. *Whistleblowing* diharapkan dapat mendeteksi adanya indikasi *fraud* yang tidak dapat dideteksi melalui pengawasan rutin. Tantangan Pemda adalah membangkitkan kesadaran, keberanian, dan kepercayaan pihak internal untuk berperan melakukan *whistleblowing* sebagai sarana perbaikan organisasi. Pemda juga menghadapi tantangan dalam memberikan pemahaman kepada pihak internal dan eksternal bahwa Pemda akan melindungi kerahasiaan pelapor.

*“Tantangannya memberikan pemahaman kepada Aparatur Sipil Negara kalau whistleblowing itu tujuannya untuk perbaikan organisasinya dia sendiri. Lalu memberikan pemahaman kalau pelapor itu dilindungi, Nanti identitasnya kita juga akan kita lindungi. Itu sebenarnya bisa untuk mendukung Sistem Pengendalian Intern Pemerintah kalau memang jalan”.* (Informan 8 - pejabat pada Inspektorat Daerah 5).

#### **4.4.3.3. Kecenderungan Melakukan *Whistleblowing* kepada Instansi Lain**

Bouville (2008) dan Dasgupta & Kesharwani (2011) menjelaskan bahwa *whistleblowing* dibedakan menjadi *whistleblowing* internal dan eksternal. *Whistleblowing* internal merupakan *whistleblowing* yang disampaikan kepada pihak internal organisasi, misalnya kepada *top management*. *Whistleblowing* eksternal merupakan *whistleblowing* yang disampaikan kepada badan/lembaga di luar organisasi tempat seseorang tersebut bekerja.

Dalam pelaksanaannya, beberapa masyarakat dan pegawai Pemda cenderung melakukan *whistleblowing* kepada auditor eksternal pemerintah pada

saat auditor melakukan pemeriksaan. Kecenderungannya masyarakat dan pegawai menyampaikan aduan pada saat auditor melakukan Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT). Aduan disampaikan melalui pesan singkat kepada auditor eksternal pemerintah. Jenis aduan yang disampaikan kepada auditor eksternal pemerintah kecenderungannya merupakan aduan dugaan *fraud* atas kelebihan pembayaran atas belanja modal yang melibatkan pihak rekanan/kontraktor.

*“Saat pemeriksaan LK ataupun kepatuhan, salah satu yang kita periksa uji petik adalah proyek-proyek, baik itu pembangunan jalan, jembatan, atau gedung. Biasanya kita menemukan pekerjaan yang tidak sesuai spesifikasi. Di situ ada beberapa kali pengaduan masyarakat yang melaporkan kepada tim lewat pesan singkat pada waktu pemeriksaan lapangan, bahwa ada pembangunan gedung yang tidak sesuai spesifikasi. Misalnya besi yang seharusnya terpasang adalah besi 12 tapi realisasi yang terpasang adalah besi 10. Itu mempengaruhi kekuatan struktur bangunan. Ataupun pembangunan jembatan dan jalan. Misalnya spesifikasi aspal yang dipersyaratkan 6 cm, tapi dalam pelaksanaannya hanya 4 cm atau 5 cm. Itu dapat mempengaruhi umur atau kekuatan dari jalan. Kalau dari pegawai ada yang pernah melaporkan adanya indikasi pelanggaran. Mereka kan agak takut ya karena mereka kan bagian dari sistem pemerintahan. Biasanya mereka masih memikirkan posisi tersebut”.* (Informan 12 – pemeriksa BPK 2).

#### **4.4.3.4. Rendahnya Tingkat Pemanfaatan Saluran *Whistleblower System***

Dalam institusional *logics*, *material carriers* berupa *artifacts* direalisasikan melalui pemanfaatan teknologi informasi sebagai sarana menyampaikan *whistleblowing* maupun pengaduan masyarakat. *Artifacts* merupakan elemen dari *material carriers* berupa budaya material yang dibangun melalui kecerdasan manusia untuk menunjang pelaksanaan sebuah praktik (Scott, 2003; Kisworo & Shauki, 2019). Pemda telah menyediakan saluran *whistleblower system* maupun saluran pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi sebagai sarana pelapor untuk mengadukan dugaan *fraud*. Pelapor dapat mengadukan dugaan *fraud* secara mudah, cepat, dan praktis melalui saluran *whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat tanpa harus datang ke kantor Pemda. Pelaporan melalui saluran *whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat juga

dapat meminimalisasi pertemuan tatap muka antara pelapor dengan para pegawai Pemda maupun dengan pihak terlapor. Dengan demikian kerahasiaan identitas pelapor menjadi lebih terjaga. Digitalisasi dalam proses *whistleblowing*, baik melalui *platform* elektronik maupun *hotline* akan mempermudah pelapor melakukan *whistleblowing* serta sebagai sarana perlindungan bagi *whistleblower* (Walle, 2020).

Penyediaan saluran pengaduan “Dengan WBS ini ada banyak hal yang diperoleh ya. Jaminan untuk pengadu pun sudah dijaga kerahasiannya, selain itu juga memudahkan masyarakat. Kalau pelaporan dengan sistem manual, kadang mereka kesulitan. Kalau WBS kan hanya harus menyertakan identitas dan alamat saja. Atau kalau pegawai pakai NIP saja. Tapi kalau manual kan harus fotokopi KTP dan lain sebagainya. Jadi dengan WBS kita sudah sangat terbantu bu”. (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

masyarakat berbasis teknologi informasi memberikan berbagai kemudahan cara pelaporan. Pada akhirnya kemudahan tersebut dapat menggerakkan antusiasme pelapor untuk mengadukan dugaan *fraud*.

“Sekarang ini akses keterbukaan sangat membantu sekali sehingga masyarakat dengan mudah dan tidak sungkan untuk melaporkan. Semakin kesini, orang mau melaporkan atau setidaknya menyampaikan keluhan kesahnya itu sudah ada media yang dengan perkembangan teknologi saat ini begitu cepatnya”. (Informan 3 – auditor pada Inspektorat Daerah).

Pelaporan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system* dan saluran pengaduan masyarakat juga mempersingkat waktu penyampaian aduan serta mempercepat respon penanganan aduan. Masing-masing Pemda telah menetapkan standar operasional prosedur yang mengatur jangka waktu dalam merespon dan menangani *whistleblowing* dan pengaduan masyarakat berbasis teknologi informasi.

“Kalau dulu kan pake manual ya jadinya susah. Harus pakai surat nanti lama di kotak surat, membuka kotak suratnya saja lama. Kalau sekarang kan sudah ada sistem jadi lebih memudahkan pelapor. Misalnya menerima laporan hari ini, sudah ada SOP nya juga, maksimal berapa hari harus ditangani dan ditindaklanjuti oleh Pemda”. (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).

Aduan dugaan *fraud* melalui saluran pengaduan masyarakat juga akan

mempermudah pelapor dalam melakukan pemantauan atas penanganan aduan. Pelapor dapat memantau proses penanganan aduan melalui *website* LapoGub atau aplikasi LapoGub pada *smart phone*. Pada LapoGub terdapat indikator warna yang dapat memberikan informasi kemajuan penanganan aduan. Indikator warna merah menandakan bahwa aduan belum ditangani, warna biru menandakan bahwa aduan sedang dalam proses penanganan, warna hijau menandakan bahwa aduan telah selesai ditangani. Indikator penanganan tersebut tidak hanya memberikan kemudahan kepada pelapor untuk melakukan pemantauan penanganan. Namun juga berfungsi untuk mempermudah Kepala Daerah dan pihak internal Pemda dalam melakukan pemantauan penanganan pengaduan masyarakat maupun *whistleblowing*

*“ Jadi ketika menerima aduan, saya juga harus memantau di LapoGub, admin juga memantau. Di SOP itu bunyinya kalau tidak salah 1 x 24 jam itu harus segera direspon. Jadi setidaknya di sini harus dijawab dulu, kalau tidak dijawab statusnya itu masih merah terus. Setiap periode, kalau tidak salah setiap tiga bulan sekali, di rakor Gubernur itu ketika aduan atau kasusnya masih banyak, itu pasti statusnya merah. Jadi kasus secara umum ya, ada aduan yang masuk, nanti dijawab, misalnya jawabannya terima kasih akan kami tindak lanjuti. Nanti kalau nggak salah di LapoGub itu berubah warna menjadi biru. Nanti kalau sudah kita tindaklanjuti berubah menjadi hijau. Ini selalu terpantau oleh Pak Gubernur, sehingga kita di setiap Perangkat Daerah minimal itu setidaknya harus merespon dulu. Ini namanya ya tanggungjawab Perangkat Daerah. Ini saya bicara di Inspektorat saja ya. Jadi misalnya ada masyarakat lapor ada kecurangan, nanti kita akan respon di situ dengan kalimat baik nanti akan kita lakukan penanganan. Selanjutnya kita akan lakukan pemeriksaan. Nanti hasilnya itu kita jawab di LapoGub kalau sudah dilakukan penanganan atau pemeriksaan terhadap kasus tersebut”. (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).*

Saluran *whistleblower system* dan pengaduan masyarakat juga dapat mempermudah Pemda dalam menginventarisasi aduan dugaan *fraud*. Aduan yang terinventarisasi dengan baik akan memudahkan Pemda dalam memprioritaskan penanganan aduan serta melakukan evaluasi atas hasil penanganan aduan dugaan *fraud*.

*“Kemudian karena itu by system, kita akan lebih mudah untuk menginventarisasi aduan-aduan yang masuk. Sehingga kita punya rekap database yang mana kita bisa evaluasi atau pelajari sebagai bagian dari tindak lanjut yang akan kita lakukan nanti. Jadi itu menjadi sebuah kebutuhan”.* (Informan 5 - pejabat pada Inspektorat Daerah 2).

Aduan dugaan *fraud* yang ditangani dan ditindaklanjuti Pemda tidak hanya berasal dari aduan masyarakat tetapi juga kasus yang merupakan limpahan dari Pemerintah Pusat. Dalam rangka mempermudah inventarisasi aduan dugaan *fraud* yang jumlahnya relatif banyak, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah membangun Sistem Informasi Manajemen Pengawasan Aduan Masyarakat (SIMWASDUMAS). SIMWASDUMAS digunakan untuk menginvenatrisasi aduan serta kemajuan penanganan dan tindak lanjut aduan dugaan *fraud*, baik yang berasal dari aduan masyarakat maupun limpahan dari Pemerintah Pusat.

*“Kita juga punya Simwasdumas, Sistem Informasi Manajemen Pengawasan Aduan Masyarakat. Yang dicatat di Simwasdumas sumbernya tidak hanya dari LapoGub tapi juga dari limpahan pusat, ada juga aduan yang disampaikan langsung atau offline. SIMWASDUMAS merupakan aplikasi internal untuk memudahkan kita mengelola aduan. Jadi selama ini kita menerima aduan kan banyak sekali. Selama ini kan nyatetnya manual ya. Jadi ada limpahan informasi dari pusat kita catet dulu, ada LapoGub nanti kita catet. Artinya ini kan tidak efektif. Sehingga untuk memudahkan kita mengelola informasi ya tentu kita harus buat aplikasi sistem informasi. Jadi ini hanya untuk kalangan internal saja memudahkan manajemen untuk memproses setiap aduan. Karena kalau kita tidak punya aplikasi internal itu, yang namanya manusia itu kan terbatas ya. Apalagi tiap hari saya itu pelototi LapoGub, belum kasus aduan yang fisik, belum yang lewat twitter, belum lagi sms. Itu harus kita rangkum terus bu, tiap hari harus kita update”.* (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Berdasarkan data SIMWASDUMAS per tanggal 28 Oktober 2021, terdapat 68 aduan pelanggaran yang diterima Inspektorat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Atas 68 aduan tersebut, sebanyak 15 aduan sedang dikonfirmasi maupun telah diperiksa oleh Inspektorat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, sebanyak 49 aduan dilimpahkan ke Pemerintah Kabupaten/Kota, dan sebanyak 4 aduan diarsipkan. Berdasarkan jenis aduan, aduan terkait dugaan pungutan liar dan korupsi merupakan kasus yang banyak diadukan. Sampai dengan tanggal 28 Oktober

2021 terdapat 22 aduan terkait dugaan pungutan liar atau sebanyak 32,35% dari keseluruhan aduan. Sedangkan aduan terkait dugaan korupsi menempati urutan kedua, yaitu sebanyak 21 aduan atau 30,88% dari keseluruhan aduan.

Berdasarkan saluran aduan, Inspektorat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menerima aduan dugaan *fraud* paling banyak melalui saluran LapoGub. Sebanyak 33 aduan atau 48,52% dari keseluruhan aduan diterima melalui LapoGub. Sebanyak 18 aduan atau 26,47% diterima melalui surat. Sebanyak 7 aduan atau 10,29% diterima melalui sosial media. Sedangkan sisanya diterima melalui limpahan Pemerintah Pusat.

*“Jadi ini data dari Simwasdumas kami selama tahun 2021 itu kita punya 68 aduan. Ini kan sumbernya macam-macam. Dari aduan fisik langsung sebanyak 18, dari LapoGub 33, dari media sosial 7, pelimpahan Irjen 3, Setneg 2, pelimpahan KPK 0 dan sebagainya. Kalau dari KPK itu kita pernah tahun berapa ya”.* (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

Selain aduan dugaan *fraud* yang diterima melalui Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, aduan juga diterima langsung oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Jumlah aduan yang diterima Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Tengah, baik melalui saluran *whistleblower system* maupun saluran pengaduan masyarakat berbeda-beda. Perbedaan tersebut antara lain, Pemerintah Kabupaten A telah menerima 11 aduan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system* pada Tahun 2021. Namun pada tahun yang sama, Pemerintah Kabupaten B sama sekali belum pernah menerima aduan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system*. Meskipun demikian, pada Tahun 2021 Pemerintah Kabupaten B menerima aduan *fraud* dari saluran pengaduan masyarakat.

*“Jadi ini data dari Simwasdumas, selama tahun 202 kita punya 68 aduan. Ini kan sumbernya macam-macam. Dari aduan fisik langsung sebanyak 18, dari LapoGub 33, dari media sosial 7, pelimpahan Irjen 3, Setneg 2, pelimpahan KPK 0 dan sebagainya. Kalau dari KPK itu kita pernah tahun berapa ya”.* (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).



Saluran pengaduan masyarakat maupun saluran *whistleblower system* dapat menjadi alternatif saluran pengaduan dugaan *fraud*. Aduan yang disampaikan melalui saluran *whistleblower system* langsung diterima oleh administrator Bupati atau akun Inspektur tanpa melalui administrator pada Perangkat Daerah lain. Dalam hal ini, aduan dugaan *fraud* yang disampaikan melalui saluran *whistleblower system* memiliki tingkat kerahasiaan yang lebih baik daripada saluran aduan lainnya karena pihak Pemda yang mengetahui identitas pelapor lebih terbatas.

*“Ini kalo saya bisa lihat, kalo selama ini kan saluran pengaduan masyarakat itu masuknya bukan lewat website. Jadi cuma dari admin disebarkan langsung ke admin Perangkat Daerah itu lewatnya Whatsapp atau SMS. Tapi kalo whistleblower system kalau saya lihat di Pemkab lain itu pelapor bisa masuk sendiri itu lewat website. Jadi sekali buka website, si pelapor itu bisa langsung masuk. Bupati punya admin, adminnya yang meneruskan langsung lewat sistem juga. Jadi tidak diteruskan lewat Whatsapp. Kalau lewat whatsapp itu kan meneruskan lalu meneruskan lagi dan meneruskan lagi. Kayaknya kerahasiaan laporan itu kurang terjaga menurut saya pribadi”. (Informan 1 - staf pada Inspektorat Daerah 1).*

Meskipun demikian, masyarakat lebih banyak menyampaikan aduan dugaan *fraud* melalui saluran pengaduan masyarakat daripada saluran *whistleblower system*. Saluran pengaduan masyarakat dianggap lebih praktis dan dapat diakses dengan mudah melalui ponsel. Sedangkan saluran *whistleblower system* dianggap kurang praktis karena dalam menyampaikan aduan, pelapor perlu menginput informasi 5W + 1H pada *website*. Saluran pengaduan masyarakat juga lebih dikenal oleh pihak eksternal Pemda daripada saluran *whistleblower system*. Hal ini merupakan tantangan bagi Pemda untuk mensosialisasikan dan menyediakan kemudahan dalam mengakses saluran *whistleblower system*.

*“Mereka itu ngadunya itu lebih ke saluran pengaduan masyarakat. Jadi mungkin saluran pengaduan masyarakat itu kan by Whatsapp ya. Kalau saluran whistleblower system ini kan memang sistem, jadi kita musti buka di website nya. Mungkin itu masyarakat itu males buka website. Kalau Whatsapp kan hanya tinggal klik nomor saja tinggal masuk, nulis apa yang dia mau. Sementara kalau di saluran whistleblower system itu kan ada kriteria-kriteria nya. Siapa yang diadukan, kapan peristiwanya dan lain-lain. Apa mungkin itu jadi salah satu, jadi masyarakat jadi males masuk ke saluran whistleblower system nya, mungkin pilih ke saluran pengaduan masyarakat saja”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).*

#### **4.4.3.5. Adanya Risiko Aduan Tidak Ditindaklanjuti**

Terdapat beberapa Perangkat Daerah selain Inspektorat Daerah yang membangun saluran *whistleblower system* secara mandiri di luar saluran yang dibangun Pemda. Pada satu sisi, banyaknya saluran aduan berbasis teknologi informasi dapat mempermudah seseorang mengadukan dugaan *fraud*. Namun pada sisi lain, pengelolaan aduan dugaan *fraud* melalui saluran *whistleblower system* Perangkat Daerah juga dapat menjadi tantangan. Dalam pelaksanaannya, saluran *whistleblower system* yang dibangun Perangkat Daerah belum terintegrasi dengan saluran *whistleblower system* Pemda. Hal tersebut menimbulkan risiko adanya aduan yang belum ditindaklanjuti oleh Perangkat Daerah bersangkutan karena tidak terpantau oleh Kepala Daerah maupun Inspektorat Daerah.

Lebih lanjut, KPK melalui laman [kpk.go.id](http://kpk.go.id) menjelaskan bahwa KPK dan beberapa Kementerian, Lembaga, Pemda, dan BUMN/D telah menandatangani perjanjian kerja sama penanganan *whistleblower system* terintegrasi pada tanggal 21 Desember 2020 dan 2 Maret 2021. *Whistleblower system* terintegrasi bertujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penanganan pengaduan. Interkoneksi data pengaduan dengan KPK dapat menghindari duplikasi penanganan pengaduan serta mempermudah koordinasi dan monitoring pengaduan antara organisasi dengan KPK. Sampai dengan Desember 2021, Pemda di wilayah Jawa Tengah belum melakukan perjanjian kerja sama *whistleblower system* terintegrasi dengan

KPK.

*“Kadang kan Perangkat Daerah itu membuka saluran pengaduan tapi mereka itu tidak memelihara atau tidak menindaklanjuti, tidak respect terhadap saluran aduan tersebut. Jadi ada aduan masuk tapi tidak ditindaklanjuti. Jadi kedepannya ya itu kami mempunyai rencana itu dijadikan satu di whistleblower system. Belum integrasi, kebanyakan aduan di masing-masing Perangkat Daerah lewat website atau lewat WA pengaduan. Kemarin kita sudah koordinasi dengan KPK dan sudah ada edaran terkait dengan whistleblower system itu. Untuk seluruh Pemda yang sudah mempunyai saluran whistleblower system akan diintegrasikan dengan saluran whistleblower system Tipkor KPK”.* (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).

#### **4.4.3.6. Rendahnya Jumlah Auditor dan P2UPD yang Memiliki Sertifikasi Profesi Terkait *Fraud***

Penanganan *whistleblowing* diawali dengan penelaahan. Atas hasil penelaahan aduan yang memenuhi kriteria dugaan *fraud* dan memiliki kecukupan informasi maka aduan akan ditindaklanjuti dengan audit investigatif oleh auditor dan P2UPD. Kompetensi dan sertifikasi bidang audit diperlukan auditor dan P2UPD dalam rangka melaksanakan audit investigatif maupun pada saat auditor dan P2UPD diminta untuk memberikan keterangan ahli di pengadilan.

Tantangan yang dihadapi Pemda adalah jumlah auditor

*“Auditor yang memang di bidang tugasnya itu investigasi, seperti di saya itu Irbansus, setidaknya kita harus punya CFrA, Certified Forensic Auditor. Itu untuk di teknis auditnya ya. Artinya ketika kita bicara fraud itu, terkadang kami kalau di pengadilan itu jadi keterangan ahli. Jadi keterangan ahli di pengadilan kalau tidak punya sertifikat CFrA itu dianggap tidak kompeten.”* (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).

dan P2UPD pada Pemda yang memiliki sertifikasi profesi di bidang audit terkait *fraud* relatif sedikit. Pemda terkendala dalam memfasilitasi auditor dan P2UPD untuk mengikuti sertifikasi profesi seperti *Certified Fraud Examiner* (CFE) ataupun *Certified Forensic Auditor* (CFrA). Salah satu kendalanya adalah keterbatasan anggaran fasilitasi sertifikasi profesi di bidang audit terkait *fraud*.

*“Terkait pengembangan kompetensi CFA itu di Pemda kami baru satu orang yang punya. Anggaran kami sangat terbatas, di Pemda kami itu anggaran operasionalnya hanya 700 juta. Makanya terkait dengan pengembangan sertifikasi APIP memang masih kurang”. (Informan 7 - pejabat pada Inspektorat Daerah 4).*

#### **4.4.3.7. Keterbatasan Jumlah SDM pada Inspektorat Daerah**

Inspektorat Daerah merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. PP Nomor 72 Tahun 2019<sup>29</sup> menjelaskan bahwa fungsi Inspektorat Daerah antara lain melaksanakan pengawasan internal melalui reviu, audit, pemantauan dan evaluasi, serta melaksanakan koordinasi pencegahan korupsi. Inspektorat Daerah juga berfungsi melaksanakan pengawasan untuk tujuan tertentu terkait potensi penyalahgunaan wewenang dan/atau kerugian keuangan negara/daerah.

Dalam kaitannya dengan *whistleblowing*, Inspektorat Daerah berperan dalam menangani dan menindaklanjuti aduan *fraud*, mulai dari penelaahan aduan sampai dengan audit investigatif. Dalam susunan organisasinya, Inspektorat Daerah memiliki beberapa Inspektur Pembantu. Inspektur Pembantu merupakan unsur pembantu yang berada langsung di bawah Inspektur. Pada beberapa Pemda, tindak lanjut *whistleblowing* dilakukan oleh auditor atau P2UPD yang strukturnya berada di bawah Inspektur Pembantu Khusus. Salah satu tugas dan fungsi Inspektur Pembantu Khusus adalah melaksanakan pengawasan untuk tujuan tertentu, yaitu pengawasan atas aduan masyarakat dan audit investigatif.

*“Kalau Pak Doni ini kan selaku Inspektur Pembantu Khusus. Di bawah Inspektur Pembantu Khusus itu kan ada auditor-auditor yang nanti kalau ada aduan akan bertugas menangani. Jadi SK khusus yang menangani aduan ya nggak ada, tapi mengacunya ke struktur organisasi. Jadi nanti kalau ada aduan akan dikeluarkan Surat Tugas”. (Informan 3 – Auditor pada Inspektorat Daerah).*

---

<sup>29</sup> PP Nomor Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Tersedianya mekanisme tindak lanjut aduan dugaan *fraud* dapat menimbulkan kepuasan pelapor. Responsivitas dari Pemda yaitu dengan menindaklanjuti aduan, dapat mendorong pelapor lain untuk mengadukan dugaan *fraud* yang diketahuinya.

*Atas dasar pengalaman seseorang yang mengadu kemudian direspon oleh Inspektorat. Mereka berpendapat ternyata seseorang mengadu direspon dengan baik, transparan, dan hasilnya juga dapat dipertanggungjawabkan. Jadi kalau kalian mau ngadu, ini lho bisa jadi gethok tular ke masyarakat lainnya. Bisa jadi di tahun berikutnya aduan jadi banyak". (Informan 3 – Auditor pada Inspektorat Daerah).*

Meskipun demikian, Inspektorat Daerah menghadapi tantangan keterbatasan jumlah sumber daya manusia (SDM) jika dibandingkan dengan beban kerja. Dalam menindaklanjuti aduan dugaan *fraud*, khususnya dalam hal tindak lanjut berupa audit investigatif, Inspektorat Daerah perlu mengalokasikan SDM dan anggaran. Keterbatasan SDM membuat Inspektorat Daerah memprioritaskan tindak lanjut atas aduan dengan informasi memadai yang disertai dengan pendukung yang dapat dipertanggungjawabkan.

*"Kalau berdasarkan analisis beban kerja dan analisis kebutuhan pegawai sebenarnya kalau di Irbansus itu juga masih kurang. Karena kalau bicara jumlah kasus kan juga banyak. Yang ditangani Irbansus itu juga tidak hanya kasus aduan, tapi ada reviu-reviu. Jadi reviu itu banyak sekali, mandat-mandat dari Korsupgah itu banyak sekali, belum lagi mandat dari Setneg, belum mandat dari MenPAN RB". (Informan 2 - pejabat pada Inspektorat Daerah 1).*

Keterbatasan jumlah SDM Inspektorat Daerah dibandingkan dengan beban kerja juga berdampak pada tindak lanjut aduan dugaan *fraud*. Tindak lanjut aduan *fraud* tetap dilaksanakan namun penyelesaian atas tindak lanjut tersebut memerlukan waktu yang lebih lama dari waktu penyelesaian yang telah ditentukan.

*“Ooh engga sementara kita masih tetap melakukan tindak lanjut. Walaupun nanti akhirnya laporan hasilnya mungkin agak sedikit terlambat, nggak sesuai standar waktu. Tapi kita ada mekanisme perpanjangan. Jadi pada saat kita diberi tugas dua minggu misalnya melakukan audit pengaduan A. Ternyata dua minggu itu karena ada tugas yang lain kita belum selesai, kita melakukan permohonan ke Pak Inspektur untuk melakukan perpanjangan surat tugas. Jadi diperpanjang lagi surat tugasnya kita melakukan pengawasan lagi terkait aduan itu. Kalau untuk dilaksanakan pasti dilaksanakan hanya hasilnya mungkin jadi yang tidak bisa segera”. (Informan 6 - pejabat pada Inspektorat Daerah 3).*

#### 4.4.3.8. Tantangan Birokrasi

Karakteristik pemerintahan daerah adalah dilaksanakan berdasarkan tatanan birokrasi. Birokrasi ditandai dengan adanya jenjang hierarki, pembagian tugas dan wewenang, desentralisasi, pemberian gaji, serta pengendalian dan pengawasan (Wakhid, 2011). Jenjang hierarki pemerintahan daerah ditetapkan melalui struktur organisasi dengan Kepala Daerah sebagai pimpinan organisasi. Selanjutnya struktur organisasi secara struktural berjenjang dari eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, dan staf pelaksana. Birokrasi yang berfungsi dengan baik akan memberikan implikasi positif pada implementasi *whistleblowing*. *Whistleblower* berpeluang memiliki garis akuntabilitas yang jelas dan tegas dalam melaporkan tindakan pelanggaran. Selain itu *whistleblowing* akan ditangani oleh pihak yang memiliki kewenangan dan memiliki kompetensi dalam bidangnya (Smith, 2013). Namun demikian penyalahgunaan wewenang oleh oknum pimpinan organisasi ataupun pejabat pada hierarki tertentu dapat menjadi tantangan implementasi *whistleblowing*. Smith (2013) menjelaskan bahwa diskresi kekuasaan dalam birokrasi dapat disalahgunakan oleh pejabat untuk menutupi kesalahan mereka dan memberikan tindakan balasan untuk *whistleblower*. Lebih lanjut, penyalahgunaan wewenang yang dilakukan secara bersama-sama dalam jenjang hierarki tertentu juga dapat menjadi tantangan dalam pengungkapan *fraud*. Pegawai masih banyak yang enggan melakukan

*whistleblowing*. Kondisi yang terjadi saat ini mengarah pada *fraud* yang dilakukan secara berjamaah (Azka et al., 2019).

*“Apalagi pemerintahan di Indonesia itu kan kental dengan birokrasi. Kalau menurut saya, birokrasi itu memang tidak dipungkiri, ada banyak manfaat, misalnya ada kejelasan peran dan fungsi. Birokrasi kan salah satunya ada pembagian kewenangan ya, ada pembagian struktur. Kalau dalam satu organisasi, dalam struktur tersebut, korupsinya dilakukan bersama-sama, itu lebih menjadi tantangan. Whistleblowingnya apa ya bisa berjalan kalau seperti itu? Pegawai mau lapor, malah nanti dia yang dikriminalisasi. Atau juga gini, gimana pegawai itu mau lapor, kalau dia dan rekan kerja satu bagiannya juga terlibat fraud”.* (Informan 10 - masyarakat 2).

#### **4.4.4 Whistleblower System Kaitannya dengan Kualitas Laporan Keuangan**

PP Nomor 71 Tahun 2010<sup>30</sup> menjelaskan bahwa karakteristik kualitatif laporan keuangan merupakan ukuran normatif yang perlu terpenuhi dalam informasi akuntansi agar dapat memenuhi tujuannya. Ukuran normatif agar laporan keuangan memenuhi kualitas yang dikehendaki antara lain laporan keuangan harus relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Laporan keuangan dikatakan relevan jika memiliki manfaat umpan balik, prediktif, tepat waktu, dan lengkap. Andal jika informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian menyesatkan dan kesalahan material, dapat diverifikasi serta menyajikan fakta secara jujur. Dapat dibandingkan jika informasi dalam laporan keuangan dapat dibandingkan dengan periode sebelumnya atau dibandingkan dengan entitas pelaporan lain. Dapat dipahami jika informasi yang disajikan dapat dipahami oleh pengguna. *Fraud* yang tidak dapat dideteksi sejak dini dan mengakibatkan kesalahan material dalam penyajian laporan keuangan dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan dari sisi keandalan dan relevansi.

Lebih lanjut Keputusan BPK RI Nomor 1/K/I-XIII.2/1/2021<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

<sup>31</sup> Keputusan BPK RI Nomor 1/K/I-XIII.2/1/2021 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

menjelaskan bahwa pemberian opini atas laporan keuangan harus didasarkan pada keyakinan memadai bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material. Penyajian wajar artinya tidak terdapat salah saji yang material dalam laporan keuangan. Salah saji dapat disebabkan oleh ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, ketidakpatutan, tidak efektifnya pengendalian intern, dan *fraud*. Salah saji yang material dan *pervasive* (berpengaruh secara keseluruhan) dapat mempengaruhi kewajaran laporan keuangan.

*Whistleblower system* yang berjalan dengan baik dapat berfungsi sebagai mekanisme pencegahan dan pendeteksian *fraud* secara dini. Namun sebaliknya, *whistleblower system* yang berjalan kurang baik dapat menghambat pencegahan dan pendeteksian *fraud* secara dini. Kemampuan *whistleblower system* dalam mencegah dan mendeteksi *fraud* dapat berdampak pada kualitas laporan keuangan. Selain itu juga dapat berdampak pada besar kecilnya potensi salah saji material dan *pervasiveness* yang dapat mempengaruhi kewajaran laporan keuangan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

Reformasi birokrasi telah mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah berupaya mewujudkan tata kelola yang lebih bersih, terbuka, dan akuntabel serta pelayanan publik yang berkualitas. Pemerintah mulai memberikan hak kepada masyarakat untuk berperan dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi. Pemerintah menyediakan peraturan dan sistem yang memungkinkan masyarakat melakukan



*whistleblowing* ataupun pengaduan masyarakat. Serangkaian upaya tersebut dilakukan oleh aktor secara individu maupun kolektif melalui kemampuan institusional *work*. Pemerintah maupun KPK melakukan kegiatan *political work* berupa advokasi kepada Pemda. UU, PP, Peraturan Menteri serta *monitoring center of prevention* dari KPK telah mengadvokasi Pemda untuk mengupayakan implementasi *whistleblower system* dan pengaduan masyarakat di lingkungannya masing-masing.

Upaya dan komitmen Pemda di wilayah Jawa Tengah dalam mengimplementasikan mekanisme *whistleblower system* diidentifikasi melalui *institutional work* (*political work*, *technical work*, dan *cultural work*). *Political work* dilakukan melalui serangkaian upaya regulatif, antara lain advokasi, *enabling work*, dan *defining*. *Technical work* dilakukan melalui kegiatan *mimicry* dan *educating*. *Cultural work* dilakukan melalui *constructing identities* dan *changing normative associations*.

Salah satu motivasi Pemda dalam mengimplementasikan *whistleblowing* adalah adanya dorongan eksternal berupa peraturan (institusional isomorfisme – koersif dan institusional *logics* – *symbolic carrier*). Namun demikian, Pemda juga meyakini bahwa implementasi *whistleblowing* penting. *Whistleblowing* terbukti telah berhasil menjadi metode pendeteksian *fraud* dan menyelamatkan kerugian keuangan daerah melalui pengembalian kerugian keuangan daerah dari para pelaku *fraud*. Implementasi *whistleblowing* merupakan upaya Pemda untuk menyelaraskan praktik material, pemikiran, kepercayaan, dan nilai dari para anggota organisasi tentang pentingnya *whistleblowing* sebagai mekanisme pencegahan dan pendeteksian *fraud* secara dini (institusional *logics*). Dalam hal ini, institusional isomorfisme dan institusional *logics* berupa *symbolic carrier* secara bersama-sama mendorong Pemda untuk mengimplementasikan *whistleblowing*.

Institusional *logics* berupa *symbolic carrier* dan *material carrier (artifacts, relational system, dan routines)* mempengaruhi penyesuaian diri dalam implementasi *whistleblowing*. Pihak internal dan eksternal Pemda mulai menyesuaikan diri dengan berperan menjadi *whistleblower*. Inspektorat Daerah menyesuaikan diri dengan meningkatkan kompetensi dan menerapkan integritas, independensi, dan profesionalisme dalam menangani dan menindaklanjuti *whistleblowing*.

Dalam mengimplementasikan *whistleblowing*, Pemda di wilayah Jawa Tengah memiliki peluang. Peluang tersebut antara lain (1) tersedianya dukungan peraturan, (2) antusiasme pihak eksternal dalam melakukan *whistleblowing* maupun pengaduan masyarakat, dan (3) keberadaan KPK.

Tantangan *whistleblowing* yang dihadapi Pemda di wilayah Jawa Tengah antara lain: (1) kepemimpinan yang tidak amanah (adanya kasus OTT KPK yang melibatkan beberapa oknum Kepala Daerah non aktif), (2) rendahnya antusiasme pihak internal Pemda untuk melakukan *whistleblowing* (adanya budaya ewuh pakewuh, kekhawatiran terungkapnya identitas pelapor, dan kekhawatiran tindakan balasan), (3) pihak internal Pemda cenderung melakukan *whistleblowing* kepada pihak lain atau instansi lain, (4) aduan yang disampaikan melalui saluran *whistleblower system* berisiko tidak seluruhnya ditindaklanjuti (saluran *whistleblower system* Perangkat Daerah tidak terintegrasi dengan saluran *whistleblower system* Pemda dan saluran *whistleblower system* KPK), (5) rendahnya pemanfaatan saluran *whistleblower system* dibandingkan saluran pengaduan masyarakat, (6) sedikitnya jumlah auditor Pemda dan P2UPD yang memiliki sertifikasi profesi bidang audit terkait *fraud*, (7) keterbatasan jumlah SDM pada Inspektorat Daerah jika dibandingkan dengan beban kerja, dan (8) adanya tantangan birokrasi pada Pemda.

### **5.2.1 Implikasi teoritis**

Implikasi teoritis penelitian ini berupa pemahaman bahwa teori institusional *work*

maupun institusional *logics* bekerja bersama dan saling berkaitan dalam menganalisis upaya dan komitmen serta peluang dan tantangan implementasi *whistleblowing*. Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat peran dan upaya aktor dari sisi institusional *work* (*political work*, *technical work*, serta *cultural work*) agar *whistleblowing* dapat diimplementasikan dan difungsikan sebagai metode pencegahan dan pendeteksian *fraud* pada Pemda.

*Whistleblowing*, di satu sisi merupakan metode yang efektif untuk mendeteksi *fraud* namun juga mengandung risiko bagi *whistleblower*. Institusional *logics* telah menjelaskan bahwa nilai dan kepercayaan akan pentingnya *whistleblowing* telah tertanam pada anggota organisasi. Namun demikian perlu adanya penyesuaian agar nilai tersebut dapat direalisasikan melalui tindakan nyata, yaitu keberanian melakukan *whistleblowing* atas dugaan *fraud* yang diketahuinya. Institusional *logics*, yaitu *symbolic carrier* dan *material carrier* juga telah menjelaskan bagaimana peluang dan tantangan *whistleblowing* pada Pemda di wilayah Jawa Tengah.

### **5.2.2 Implikasi praktis**

Implikasi praktis penelitian ini berupa hasil identifikasi upaya dan komitmen serta peluang dan tantangan implementasi *whistleblowing* pada Pemda di wilayah Jawa Tengah. Hasil identifikasi dapat dimanfaatkan sebagai bahan pertimbangan Pemda dalam menentukan kebijakan maupun evaluasi atas implementasi *whistleblowing*, dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Pentingnya visi dan misi Kepala Daerah yang mengandung semangat anti *fraud* sebagai sarana advokasi dan optimalisasi tindak lanjut *whistleblowing*. Implikasi penelitian ini menunjukkan perlunya visi, misi, kebijakan, strategi, dan program Pemda yang mengusung semangat anti *fraud* untuk mengoptimalkan fungsi *whistleblower system*.

- b. Pentingnya keberadaan Peraturan Kepala Daerah tentang *whistleblowing* sebagai dasar, standar, dan pedoman pelaksanaan *whistleblowing*. Implikasi penelitian ini menunjukkan perlunya Pemda untuk memiliki Peraturan Kepala Daerah tentang *whistleblowing*.
- c. Pentingnya *whistleblower system* yang dihadapkan dengan rendahnya antusiasme *whistleblower* dari pihak internal Pemda. Implikasi penelitian ini menunjukkan perlunya upaya Pemda dalam memunculkan komitmen dan tanggung jawab pihak internal untuk melakukan *whistleblowing*. Dalam penelitian ini, hal-hal yang dapat dijadikan bahan pertimbangan terkait antusiasme *whistleblowing* antara lain:
- 1) Gaya kepemimpinan transformasional dan demokratis dapat mendorong antusiasme *whistleblowing* serta optimalisasi penanganan dan tindak lanjut *whistleblowing*.
  - 2) Sosialisasi implementasi *whistleblowing* belum dilakukan secara menyeluruh kepada pihak internal dan eksternal Pemda. Oleh karena itu diperlukan upaya sosialisasi *whistleblower system* beserta penggunaan salurannya secara menyeluruh. Sosialisasi dalam rangka memperkenalkan *whistleblower system* dapat dilakukan melalui sosial media Kepala Daerah maupun sosial media Bagian Humas Pemda. Sosialisasi juga dapat dilaksanakan bersamaan dengan sosialisasi tentang benturan kepentingan dan gratifikasi. Sosialisasi dapat dilakukan secara daring sehingga dapat diikuti seluruh oleh pejabat dan pegawai. Pemda dapat mengundang pihak lain sebagai narasumber, antara lain pihak Kementerian PAN RB, KPK, maupun LPSK.
  - 3) Budaya organisasi anti *fraud* dapat mendorong seseorang untuk “bersuara” atas adanya tindakan *fraud*. Oleh karena itu diperlukan komitmen *tone of the top*, pejabat eselon I, eselon II, eselon III, eselon IV, pejabat fungsional, dan seluruh

pegawai di lingkungan Pemda untuk memperkuat integritas dan menanamkan budaya organisasi anti *fraud*.

- 4) Budaya ewuh pakewuh dapat menghalangi seseorang untuk melakukan *whistleblowing*. Oleh karena itu diperlukan lingkungan kerja yang terbuka terhadap perbedaan pendapat dan memberikan kemudahan penyampaian pendapat yang bertanggung jawab.
  - 5) Kekhawatiran terungkapnya kerahasiaan identitas *whistleblower* dan ketakutan atas tindakan balasan dapat menghalangi pihak internal melakukan *whistleblowing*. Oleh karena itu diperlukan upaya Pemda untuk meningkatkan kepercayaan kepada pejabat dan para pegawai. Upaya dapat dilakukan dengan mencantumkan klausul tentang larangan melakukan tindakan balasan kepada pelapor dan penyediaan perlindungan pelapor dari tindakan balasan pada Peraturan Kepala Daerah. Selain itu upaya meningkatkan kepercayaan juga dapat dilakukan melalui seruan propaganda pada halaman beranda saluran *whistleblower system* bahwa *whistleblowing* dapat membantu Pemda dalam memerangi *fraud* dan kerahasiaan *whistleblower* dilindungi. Pemda perlu membatasi pihak-pihak yang dapat mengetahui dan melacak identitas *whistleblower*. Pemda memperbolehkan pengaduan anonim maupun aduan dengan identitas. Pemda juga dapat berupaya melakukan perjanjian kerja sama dan berkoordinasi dengan LPSK untuk memberikan perlindungan kepada pelapor.
  - 6) Perlunya Pemda dalam memberikan kemudahan dan kepraktisan akses saluran *whistleblower system*.
- d. Pentingnya sertifikasi profesi audit terkait *fraud* dihadapkan pada rendahnya jumlah auditor yang memiliki sertifikasi tersebut. Implikasi penelitian ini menunjukkan

perlunya upaya Pemda memfasilitasi auditor untuk mengikuti sertifikasi profesi audit terkait *fraud*.

- e. Adanya risiko *whistleblowing* yang tidak ditindaklanjuti karena belum terintegrasi serta minimnya pemantauan. Implikasi penelitian ini menunjukkan perlunya upaya Pemda di wilayah Jawa Tengah untuk berkoordinasi dengan KPK agar dapat merealisasikan *whistleblower system terintegrasi*. Selain itu diperlukan upaya pemantauan atas tindak lanjut *whistleblowing* yang lebih optimal. Tujuannya agar seluruh *whistleblowing* dapat ditangani dan ditindaklanjuti sesuai ketentuan.
- f. Tingginya antusiasme *whistleblowing* dari pihak eksternal namun aduan cenderung kurang informatif dan tingkat keterbuktian rendah. Implikasi penelitian ini menunjukkan perlunya edukasi dan sosialisasi kepada pihak eksternal akan pentingnya melakukan *whistleblowing* yang bertanggung jawab dengan informasi yang lengkap.
- g. Penelitian ini menunjukkan bahwa dugaan pelanggaran yang sering diadukan adalah penyalahgunaan keuangan desa, pungutan liar, dan korupsi. Implikasi penelitian ini menunjukkan perlunya upaya Pemda untuk meningkatkan pengendalian intern terkait pengelolaan keuangan daerah, memperkuat pengawasan terkait penyelenggaraan keuangan desa dan praktik pungutan liar.

## **5.2. Keterbatasan Penelitian**

Objek penelitian ini adalah Pemda di wilayah Jawa Tengah dengan menggunakan metode penelitian kualitatif melalui wawancara kepada informan. Informan penelitian ini meliputi pejabat struktural/fungsional serta staf pada Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten di wilayah Jawa Tengah, pemeriksa pada BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah, dan masyarakat Jawa Tengah. Pejabat struktural/fungsional serta staf pada Inspektorat Daerah dipilih sebagai informan karena perannya sebagai Aparat Pengawas

Internal Pemerintah Daerah. Selain itu, informan penelitian ini adalah pemeriksa BPK. UU 15 Tahun 2006 memberikan mandat kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dalam melakukan pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, pemeriksa BPK menguji efektivitas pengendalian intern, dengan salah satu indikatornya adalah respon Pemerintah Daerah terhadap pengaduan masyarakat/*whistleblowing*. Dalam hal ini, pemeriksa BPK memenuhi kriteria sebagai pihak eksternal Pemerintah Daerah yang memahami *whistleblowing*. Namun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan yaitu belum dilakukan wawancara kepada pihak Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan Inpres Nomor 9 Tahun 2014, BPKP antara lain berperan melakukan evaluasi atas penerapan sistem pengendalian intern Pemerintah Daerah dan sistem pengendalian kecurangan yang dapat mencegah/mendeteksi *fraud*. Salah satu atribut pencegahan dan pendeteksiannya melalui pelaporan *fraud/whistleblowing*. Lebih lanjut, penelitian ini juga belum dilakukan wawancara kepada pihak Kementerian PAN RB selaku regulator penilaian mandiri reformasi birokrasi dan kepada pihak KPK selaku lembaga yang mencanangkan *monitoring center for prevention*, dengan *whistleblowing* sebagai salah satu indikator penilaiannya.

### **5.3. Saran**

Penelitian selanjutnya akan menarik jika dilakukan dengan menambah informan dari pihak BPKP, Kementerian PAN RB, dan KPK. Selain itu penelitian selanjutnya tentang implementasi *whistleblowing* dapat dilakukan pada objek penelitian yang berbeda, yaitu pada Pemda yang berbeda maupun pada organisasi sektor publik lainnya.

**D. STATUS LUARAN:** Tuliskan jenis, identitas/deskripsi dan status ketercapaian setiap luaran wajib dan luaran tambahan (jika ada) yang dijanjikan pada tahun pelaksanaan penelitian. Jenis luaran dapat berupa publikasi, perolehan kekayaan intelektual, hasil pengujian atau luaran lainnya yang telah dijanjikan pada proposal. Uraian status luaran harus didukung dengan bukti kemajuan ketercapaian luaran sesuai dengan luaran yang dijanjikan. Bukti Luaran dimasukkan dalam bagian lampiran

No	Jenis Luaran	Deskripsi Luaran	Status/Progress Ketercapaian
1	Draft Laporan Penelitian	Merupakan draft pelaporan penelitian	Selesai
2	Draft monograf	Draft Monograf dari penelitian ini	Dalam Proses
3	Tesis Mahasiswa	Tesis Mahasiswa Magister Akuntansi	Selesai

**E. PERAN MITRA (JIKA ADA MITRA):** Tuliskan realisasi kerjasama dan kontribusi Mitra baik *in-kind* maupun *in-cash* (jika ada). Bukti pendukung realisasi kerjasama dan realisasi kontribusi mitra dilaporkan sesuai dengan kondisi yang sebenarnya.

.....

.....

.....

.....

**F. KENDALA PELAKSANAAN PENELITIAN:** Tuliskan kesulitan atau hambatan yang dihadapi selama melakukan penelitian dan mencapai luaran yang dijanjikan, termasuk penjelasan jika pelaksanaan penelitian dan luaran penelitian tidak sesuai dengan yang direncanakan atau dijanjikan.

.....

.....

.....

.....

**G. RENCANA TINDAK LANJUT PENELITIAN:** Tuliskan dan uraikan rencana tindak lanjut penelitian selanjutnya dengan melihat hasil penelitian yang telah diperoleh. Jika ada target yang belum diselesaikan pada akhir tahun pelaksanaan



penelitian, pada bagian ini dapat dituliskan rencana penyelesaian target yang belum tercapai tersebut.

Penelitian akan dilanjutkan dengan penyusunan monograf.

**H. DAFTAR PUSTAKA:** Penyusunan Daftar Pustaka berdasarkan sistem nomor sesuai dengan urutan pengutipan. Hanya pustaka yang disitasi pada laporan akhir yang dicantumkan dalam Daftar Pustaka.

- A. Zarefar, T. A. (2017). Efektifitas Whistleblowing System Internal. *Jurnal Akuntansi Keuangan Dan Bisnis*, 10(2), 25–33. Diakses dari: <https://jurnal.pcr.ac.id/index.php/jakb/article/view/1562>
- Anas, A. (2021). Transformasi Bantuan Sosial Saat Pembatasan Sosial Berskala Besar dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan. *Jurnal Inovasi Aparatur*, 3(1), 257–268. Diakses dari: <https://ejournal-bpsdm.jakarta.go.id/index.php/monas/article/download/69/35/>
- Arianto, B. (2021). *Media Sosial dan Whistleblowing*. 06(01), 61–80. Diakses dari: <https://doi.org/10.20473/baki.v6i1.25672>
- Arismaya, A., & Utami, I. (2019). Facts, Causes and Corruption Prevention: Evidence in Indonesian Ministries. *Journal of Contemporary Accounting*, 1(2), 95–106. Diakses dari: Diakses dari: <https://journal.uui.ac.id/JCA/article/view/14189>
- Association of Certified Fraud Examiners. (2019). Survei Fraud Indonesia Tahun 2019. *Association of Certified Fraud Examiners*, 53(9), 1689–1699. Diakses dari: Diakses dari: <https://acfe-indonesia.or.id/wp-content/uploads/2021/02/SURVEI-FRAUD-INDONESIA-2019.pdf>
- Association of Certified Fraud Examiners. (2021). Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2020 Global Fraud Study. *Association of Certified Fraud Examiners, Inc.*, 88. Diakses dari: <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2020/>
- Azka, A., Adri, R. S. S., & Zarefar, A. (2019). Pengaruh Bystander, Reporting Channel Administration, Perceived Personal Responsibility dan Perceived Seriousness Terhadap Whistleblowing Intention. *Jurnal Online Mahasiswa FEB*, 6(1), 1–15. Diakses dari: <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFEKON/article/viewFile/27203/26212>
- Bouville, M. (2008). Whistle-blowing and morality. *Journal of Business Ethics*, 81(3), 579–585. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/5149295\\_Whistle-Blowing\\_and\\_Morality](https://www.researchgate.net/publication/5149295_Whistle-Blowing_and_Morality)
- Brennan, N., & Kelly, J. (2007). A study of whistleblowing among trainee auditors. *British Accounting Review*, 39(1), 61–87. Diakses dari:

[https://www.academia.edu/2173869/A\\_study\\_of\\_whistleblowing\\_among\\_trainee\\_auditors\\_British\\_Accounting\\_Review\\_39\\_1\\_61-87](https://www.academia.edu/2173869/A_study_of_whistleblowing_among_trainee_auditors_British_Accounting_Review_39_1_61-87)

Briando, B., Bawono, S. K., & Mirwanto, T. (2019). Dimension of Whistleblowing System: Urgency of Legislation Strengthening. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 8(3), 371. Diakses dari:

<https://jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/view/151>

Baudot, L. (2015). A Study Of The Us Gaap – Ifrs Convergence Process: Institutions And Institutionalization In Global Accounting Change, 261.

Caillier, J. G. (2015). Transformational Leadership and Whistle-Blowing Attitudes: Is This Relationship Mediated by Organizational Commitment and Public Service Motivation? *American Review of Public Administration*, 45(4), 458–475. Diakses dari:

<https://www.semanticscholar.org/paper/Transformational-Leadership-and-Whistle-Blowing-Caillier/fbbc64c7536dd10223c8954e1fffa4e4e817a25b>

Chalouat, I., Carrión-Crespo, C., & Licata, M. (2019). *Law and Practice on Protecting Whistleblowers in the Public and Financial Services Sectors*. Diakses dari:

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_718048.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_718048.pdf)

Chua, W. F., & Taylor, S. L. (2008). The rise and rise of IFRS: An examination of IFRS diffusion. *Journal of Accounting and Public Policy*, 27(6), 462–473. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2008.09.004>

Chiwamit, P., Modell, S., & Yang, C. L. (2014). The Societal Relevance of Management Accounting Innovations: Economic Value Added and Institutional Work in the Fields of Chinese and Thai State-owned Enterprises. *Accounting and Business Research*, 44(2), 144–180. Diakses dari: Diakses dari:

<https://www.researchgate.net/publication/271934147>

Darono, A. (2012). Penggunaan Teori Institusional Dalam Penelitian Teknologi Informasi dan Komunikasi di Indonesia. *Seminar Nasional Aplikasi Teknologi Informasi 2012 (SNATI 2012)*, 15–120. Diakses dari: <https://journal.uui.ac.id/Snati/article/viewFile/2940/2712>

Dasgupta, S., & Kesharwani, A. (2011). Whistleblowing: A Survey of Literature. *The IUP Journal of Corporate Governance*, 4, 57–70. Diakses dari:

[https://www.academia.edu/976633/Whistleblowing\\_A\\_Survey\\_of\\_Literature](https://www.academia.edu/976633/Whistleblowing_A_Survey_of_Literature)

Daurrohmah, E. W., Urumsah, D., & Nustini, Y. (2021). Efektifkah Audit Forensik dengan

- Dukungan Whistleblowing Digunakan untuk Mendeteksi Suap? *Jurnal Anti Korupsi Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi*, 7(2), 217–232. Diakses dari: <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/795>
- Devilier, N. (2016). Whistleblowing Policy and Corporate Governance Strategy. *European Journal of Economic and Management*, 3(1), 57–73. Diakses dari: <https://jcgirm.com/wp-content/uploads/2020/10/4-JCGIRM-2016-Vol-3-issue-1-pp-50-66.pdf>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. Diakses dari: <https://www.uio.no/studier/emner/matnat/ifi/INF9200/v10/readings/papers/DeMaggio.pdf>
- Diniyanto, A. (2020). *Peran KPK dalam Mendorong Pemerintah Daerah Melakukan Pencegahan Korupsi: Usulan Perubahan Model*. Diakses dari: [https://acch.kpk.go.id/images/Prosiding/1\\_Ayon\\_Diniyanto\\_edit\\_Peran\\_KPK\\_dalam\\_Mendorong\\_Pemerintah\\_Daerah.pdf](https://acch.kpk.go.id/images/Prosiding/1_Ayon_Diniyanto_edit_Peran_KPK_dalam_Mendorong_Pemerintah_Daerah.pdf)
- Dyck, A., Morse, A., & Zingales, L. (2010). Who Blows the Whistle on Corporate Fraud? *The Journal of Finance*, 65(6), 2213–2253. Diakses dari: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.540.3739&rep=rep1&type=pdf>
- Fatmawati, R. (2016). Budaya Birokrasi Ewuh Pakewuh dan Kecurangan Akuntansi di Pemerintahan: Persepsi Aparat Pengawas Internal Pemerintah ( Apip ) Inspektorat Kabupaten Sragen. *Aktual*, 2(1), 20–33. Diakses dari: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiP0sKb5t72AhUhkNgFHa26Af8QFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fjournal.stie-aub.ac.id%2Findex.php%2Faktual%2Farticle%2FdownloadSuppFile%2F102%2F96&usq=AOvVaw2GXUGtgDeaqBxYHrELNpOP>
- Friedland, R., & Alford, R. (1991). *Bringing society back in: Symbols, Practices and Institutional Contradictions*. In W. Powell, & P. Dimaggio (Eds.). *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. University Of Chicago Press. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/275407981\\_Bringing\\_Society\\_Back\\_In](https://www.researchgate.net/publication/275407981_Bringing_Society_Back_In)
- Galvin, T. L. (2002). Examining Institutional Change: Evidence From The Founding Dynamics of U.S Health Care Interest Associations. *Academy of Management Journal*, 45(4).

- Diakses dari:  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.578.3533&rep=rep1&type=pdf>
- Ghozali, I. (2020). *25 Grand Theory*. Yoga Pratama.
- Hamid, M. H., & Zainudin, N. (2016). Whistleblowing: An Organizational Support Perspective. *International Journal of Management Research & Review*, 5(7), 479–487. Diakses dari:  
[http://ijmrr.com/admin/upload\\_data/journal\\_Hariz%20Hamid%20%201jul15mrr.pdf](http://ijmrr.com/admin/upload_data/journal_Hariz%20Hamid%20%201jul15mrr.pdf)
- Henni Mande. (2020). *Whistleblowing Dalam Bingkai Proposal (Eksperimen Kuasi)*. Universitas Hasanuddin. Diakses dari:  
[http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/858/4/P0500316403\\_disertasi.pdf](http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/858/4/P0500316403_disertasi.pdf)
- Indayani, I., & Yunisdanur, V. (2020). A Study of Whistleblowing Intentions in Government Sector. *Jurnal Reviu Akuntansi Dan Keuangan*, 10(2), 285. Diakses dari:  
<https://ejournal.umm.ac.id/index.php/jrak/article/view/10269>
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004, (2004). Diakses dari:  
<http://www.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2016/03/Inpres-05-tahun-2004.pdf>
- Juwita, R. (2016). Perlindungan Hukum Terhadap Whistleblower Di Indonesia: Sinergi Antara United Nations Convention Against Corruption Dan Hukum Nasional Tentang Perlindungan Saksi Dan Korban. *Justitia et Pax*, 32(1). Diakses dari:  
<https://ojs.uajy.ac.id/index.php/justitiaetpax/article/view/763>
- Kisworo, J., & Shauki, E. R. (2019). Teori Institusional Dalam Penyusunan Dan Publikasi Laporan Tahunan Sektor Publik (Studi Kasus Pada Kementerian Dan Lembaga Negara Di Indonesia). *Indonesian Treasury Review Jurnal Perbendaharaan Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 4(4), 305–321. Diakses dari:  
<https://itrev.kemenkeu.go.id/index.php/ITRev/article/view/157/106>
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2021). *Mendorong Optimalisasi WBS di Lingkungan Pemerintah dan BUMN*. Diakses dari: <https://visiintegritas.com/wp-content/uploads/2021/02/Penerapan-WBS-KLD.pdf>
- Komite Nasional Kebijakan Governance. (2008). *Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran - SPP (Whistleblowing System - WBS)*. Diakses dari:  
<http://whistleblowingindonesia.com/portal/wp-content/uploads/2014/10/Pedoman-Pelaporan-PelanggaranWhistleblowing-System-WBS.pdf>
- Kuncara W., A., Furqorina, R., & Payamta. (2017). Determinants of Internal Whistleblowing

- Intentions in Public Sector: Evidence from Indonesia. In *SHS Web of Conferences*. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/313736223\\_Determinants\\_of\\_Internal\\_Whistleblowing\\_Intentions\\_in\\_Public\\_Sector\\_Evidence\\_from\\_Indonesia](https://www.researchgate.net/publication/313736223_Determinants_of_Internal_Whistleblowing_Intentions_in_Public_Sector_Evidence_from_Indonesia)
- Latan, H., Chiappetta Jabbour, C. J., & Lopes de Sousa Jabbour, A. B. (2020). Social Media as a Form of Virtual Whistleblowing: Empirical Evidence for Elements of the Diamond Model. *Journal of Business Ethics*, 174(3), 529–548. Diakses dari: <https://www.semanticscholar.org/paper/Social-Media-as-a-Form-of-Virtual-Whistleblowing%3A-Latan-Jabbour/359cdca84616f39230af2cdf8c7a0fba7c10750a>
- Lawrence, T. B., Leca, B., & Zilber, T. B. (2013). Institutional Work: Current Research, New Directions and Overlooked Issues. *Organization Studies*, 34(8), 1023–1033. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/274054631\\_Institutional\\_Work\\_Current\\_Research\\_New\\_Directions\\_and\\_Overlooked\\_Issues](https://www.researchgate.net/publication/274054631_Institutional_Work_Current_Research_New_Directions_and_Overlooked_Issues)
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. *The Sage Handbook of Organization Studies, 2nd Edition*. London: Sage, March, 215–254. Diakses dari: <https://www.researchgate.net/publication/242437344>
- Lawrence, T., Suddaby, R., & Leca, B. (2011). Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry*, 20(1), 52–58. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/254117931\\_Institutional\\_Work\\_Refocusing\\_Institutional\\_Studies\\_of\\_Organization](https://www.researchgate.net/publication/254117931_Institutional_Work_Refocusing_Institutional_Studies_of_Organization)
- Lepoutre, J. M. W. ., & Valente, M. (2012). Fools Breaking Out : The Role of Symbolic and Material Immunity in Explaining Institutional Nonconformity. *Academy of Management Journal*, 55(2), 285–313. Diakses dari: [https://scholar.google.com/scholar\\_lookup?title=Fools%20breaking%20out%3A%20the%20role%20of%20symbolic%20and%20material%20immunity%20in%20explaining%20institutional%20nonconformity&publication\\_year=2012&author=J.M.%20Lepoutre&author=M.%20Valente](https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Fools%20breaking%20out%3A%20the%20role%20of%20symbolic%20and%20material%20immunity%20in%20explaining%20institutional%20nonconformity&publication_year=2012&author=J.M.%20Lepoutre&author=M.%20Valente)
- Langenohl, A. (2008). How to change other people’s institutions: Discursive entrepreneurship and the boundary object of competition/competitiveness in the German banking sector. *Economy and Society*, 37(1), 68–93. <https://doi.org/10.1080/03085140701760882>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Mekonnen, K., & Sundh, R. (2014). To have or not to have a whistleblowing system: A qualitative study on the incentives of implementing or not implementing whistleblowing systems in Swedish listed companies. *Uppsala University*, 2(2), 1–65. Diakses dari:

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:739886/FULLTEXT01.pdf>

- Moleong, L. J. (2019). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Edisi Revi). Remaja Rosdakarya.
- Muniroh, N., & Suryatimur, K. P. (2021). *Peran Auditor Internal dan Auditor Eksternal Dalam Mendeteksi Fraud Asset Misappropriation*. 4(2), 207–213. Diakses dari: <https://journals.unihaz.ac.id/index.php/jaz/article/view/2444>
- Naibaho, R. S. (2017). Peranan Dan Perencanaan Teknologi Informasi Dalam Perusahaan. *Jurnal Warta*. Diakses dari: <https://media.neliti.com/media/publications/290731-peranan-dan-perencanaan-teknologi-inform-ad00d595.pdf>
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1). Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/256132631\\_Organizational\\_Dissidence\\_The\\_Case\\_of\\_Whistle-Blowing](https://www.researchgate.net/publication/256132631_Organizational_Dissidence_The_Case_of_Whistle-Blowing)
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). Effective Whistle-Blowing. *Academy of Management Journal*, 20(3), 679–708. Diakses dari: <https://www.semanticscholar.org/paper/Effective-Whistle-Blowing-Near-Miceli/0144417170dc26130a53d1f1820fb09ee300537b>
- Noviani, D. P., & Sambharakreshna, Y. (2014). Pencegahan Kecurangan Dalam Organisasi Pemerintahan. *JAFFA Oktober*, 02(2), 61–70. Diakses dari: <https://journal.trunojoyo.ac.id/jaffa/article/view/762>
- Nugraheni, B. L. Y., Christmastuti, A. A., & Sitinjak, E. L. M. (2021). *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Dengan Berbagai Paradigma Penelitian*. Universitas Katolik Soegijapranata. Diakses dari: <https://play.google.com/books/reader?id=O49LEAAAQBAJ&pg=GBS.PR1&hl=id&printsec=frontcover>
- Nugraheni, B. L. Y., Cummings, L. S., & Kilgore, A. (2022). The Localised Accounting Environment in The Implementation of Fair Value Accounting in Indonesia. *Qualitative Research in Accounting and Management*. Diakses dari: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/QRAM-08-2020-0126/full/html>
- Nugraheni, L. Y., Christmastuti, A., Soelistijo, D. N. P., & Sugihartanto, C. N. (2020). *Analisis Institusional Perubahan Paradigma Pelaporan Akuntansi Paroki di Keuskupan Agung Semarang*. Diakses dari: <http://repository.unika.ac.id/cgi/search/advanced>
- Nurhidayat, I. (2020). Diskursus Konflik Nilai (Clash of Value) dan Dilema Etika Dalam Kasus Whistleblowing. *Jurnal Pengawasan*, Vol 2, No., 1–12. Diakses

dari:<http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/puslitbangwas/files/Jurnal%20Pengawasan%20Vol.%202%20No.%202%20September%202020.pdf>

Nwokeji, N. E., & Ojimba, C. N. (2019). Whistleblowing: a Panacea for Fraud Prevention and Detection in Nigerian Public Companies. *EPRA International Journal of Multidisciplinary Research*, 5(5), 2455–3662. [https://www.eprajournals.com/jpanel/upload/458pm\\_15.Emeka-Nwokeji, N. A-3277-1.pdf](https://www.eprajournals.com/jpanel/upload/458pm_15.Emeka-Nwokeji, N. A-3277-1.pdf)

Okafor, O. N., Adebisi, F. A., Opara, M., & Okafor, C. B. (2020). Deployment of Whistleblowing as an Accountability Mechanism to Curb Corruption and Fraud in a Developing Democracy. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 33(6), 1335–1366. Diakses dari: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/AAAJ-12-2018-3780/full/pdf?title=deployment-of-whistleblowing-as-an-accountability-mechanism-to-curb-corruption-and-fraud-in-a-developing-democracy>

Panjaitan, I. A. (2018). Whistleblowing: Meningkatkan Hasil Audit Forensik dalam Pengungkapan Tindakan Korupsi oleh Auditor Pemerintah. *Jurnal Insitusi Politeknik Ganesha Medan*, 1(1), 50–60. Diakses dari: <http://download.garuda.ristekdikti.go.id/article.php?article=730246&val=11390&title=Analysis%20Whistleblowing%20Meningkatkan%20Hasil%20Audit%20Forensik%20dalam%20Pengungkapan%20Tindakan%20Korupsi%20oleh%20Auditor%20Pemerintah>

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi, (2012). Diakses dari: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/132823/permen-pan-rb-no-20-tahun-2012>

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi P, (2014). Diakses dari: [https://jdih.menpan.go.id/data\\_puu/PERMEN%2052%202014.pdf](https://jdih.menpan.go.id/data_puu/PERMEN%2052%202014.pdf)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pelaksanaan serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, 1 (2018). Diakses dari: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/94821/pp-no-43-tahun-2018>

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2003 tentang Tata Cara Perlindungan Khusus Bagi Pelapor dan Saksi Tindak Pidana Pencucian Uang, (2003). Diakses dari: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/52278/pp-no-57-tahun-2003>
- Perkmann, M., & Spicer, A. (2008). How Are Management Fashions Institutionalized? The Role of Institutional Work. *Human Relations*, 61(6), 811–844. Diakses dari: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/15590/1/Fashion%20HR%20final.pdf>
- Rose-Ackerman, S. (2021). Corruption and COVID-19. *Eunomia. Revista En Cultura de La Legalidad*, 16–36. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/350390846\\_Corruption\\_and\\_COVID-19](https://www.researchgate.net/publication/350390846_Corruption_and_COVID-19)
- Republik Indonesia. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 (2004).
- Rodrigues, L. L., & Craig, R. (2007). Assessing international accounting harmonization using Hegelian dialectic, isomorphism and Foucault. *Critical Perspectives on Accounting*, 18(6), 739–757. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2006.02.007>
- Sadeghi, A., & Pihie, Z. (2012). Transformational Leadership and Its Predictive Effects on Leadership Effectiveness. *International Journal of Business & Social Science*, 3(7), 186–197. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/228454168\\_Transformational\\_Leadership\\_and\\_Its\\_Predictive\\_Effects\\_on\\_Leadership\\_Effectiveness](https://www.researchgate.net/publication/228454168_Transformational_Leadership_and_Its_Predictive_Effects_on_Leadership_Effectiveness)
- Scott, W. R. (2003). Institutional carriers: Reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. *Industrial and Corporate Change*, 12(4), 879–894. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/publication/5212455\\_Institutional\\_carriers\\_Reviewing\\_modes\\_of\\_transporting\\_ideas\\_over\\_time\\_and\\_space\\_and\\_considering\\_their\\_consequences](https://www.researchgate.net/publication/5212455_Institutional_carriers_Reviewing_modes_of_transporting_ideas_over_time_and_space_and_considering_their_consequences)
- Scott, W. R. (2005). Institutional Theory : Contributing to a Theoretical Research Program. In *Great Minds in Management : The Process of Theory Development*. Smith, K.G & Hitt, M.A: Vol. Scott, W. (pp. 460–484). Oxford University Press. Diakses dari: [https://www.researchgate.net/profile/W-Scott/publication/265348080\\_Institutional\\_Theory\\_Contributing\\_to\\_a\\_Theoretical\\_Research\\_Program/links/54de42450cf2966637857c60/Institutional-Theory-Contributing-to-a-Theoretical-Research-Program.pdf](https://www.researchgate.net/profile/W-Scott/publication/265348080_Institutional_Theory_Contributing_to_a_Theoretical_Research_Program/links/54de42450cf2966637857c60/Institutional-Theory-Contributing-to-a-Theoretical-Research-Program.pdf)
- Sekaran, U., & Bougie, R. (2016). *Research Methods for Business: a Skill-Building Approach* (Seventh Ed). Ltd, John Wiley & Sons. Diakses dari: <http://www.lcwu.edu.pk/ocd/cfiles/Economics/Maj/Eco-205/ummahsekran.pdf>



- Seza, D. O., Sumardjo, M., & Ermawati. (2011). *Analisis Penerapan Whistleblowing System Dalam Rangka Menegakan Integritas Pada Badan Pemeriksa Keuangan*. 420(507), 1–9. Diakses dari: <https://ocs.upnvj.ac.id/index.php/korelasi/2020/paper/viewFile/950/254>
- Smith, R. (2013). Whistleblowing and Hierarchical Bureaucracy: Re-Thinking the Relationship. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2(3), 4–24. Diakses dari: [http://ejcls.adapt.it/index.php/ejcls\\_adapt/article/view/128](http://ejcls.adapt.it/index.php/ejcls_adapt/article/view/128)
- Soeharjono, H. I. (2011). Pengaruh Budaya Birokrasi “ewuh-pakewuh” Terhadap Efektivitas Sistem Pengendalian Intern. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 8(3), 243–260. Diakses dari: <http://jia.stialanbandung.ac.id/index.php/jia/article/viewFile/288/263>
- Soelistijo, D. N. P. (2020). *Analisis Peran Aktor dalam Implementasi Sistem Akuntansi Paroki di Keuskupan Agung Semarang*. Unika Soegijapranata. Diakses dari: <http://repository.unika.ac.id/24989/>
- Sudiby, T. D. (2020). Pengaruh Gaya Kepemimpinan Terhadap Fraud ( Studi Kasus Pengadaan Barang Di Pt Kaltim Industrial Estate ) Influence of Leadership Style To Fraud ( Case Study on Procurement of Goods in Pt Kaltim Industrial Estate ). *Jpsb*, 8(1), 79–93. Diakses dari: <https://ejournal.mercubuana-yogya.ac.id/index.php/JPSB/article/download/1132/723>
- Sudiby, Y. A., & Jianfu, S. (2015). Institutional Theory for Explaining Corruption: An Empirical Study on Public Sector Organizations in China and Indonesia. *Corporate Ownership and Control*, 13(1), 817–958. Diakses dari: [https://virtusinterpress.org/IMG/pdf/10-22495\\_cocv13i1c8p1.pdf](https://virtusinterpress.org/IMG/pdf/10-22495_cocv13i1c8p1.pdf)
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Kualitatif*. Alfabeta.
- Sunardi. (2016). Deteksi Kecurangan Laporan Keuangan Dengan Menggunakan Perspektif Fraud Diamond. In *Prosiding Business and Economics Conference In Utilizing of Modern Technology*. Diakses dari: <https://journal.unimma.ac.id/index.php/conference/article/view/3612/1755>
- Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 08/M.PAN-RB/06/2012 tentang Sistem Penanganan Pengaduan (Whistleblower System) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah, (2012). Diakses dari: <https://bkpsdm.belitung.go.id/download-file/108>
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2012). Institutional Logics. In *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Diakses dari: <http://www.patriciathornton.com/files/9781412931236-Ch03.pdf>
- Ugaddan, R. G., & Park, S. M. (2019). Do Trustful Leadership, Organizational Justice, and

Motivation Influence Whistle-Blowing Intention? Evidence From Federal Employees. *Public Personnel Management*, 48(1), 56–81. Diakses dari: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0091026018783009>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, 18 (1999). Diakses dari: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/45345/uu-no-28-tahun-1999>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (2014). Diakses dari: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>

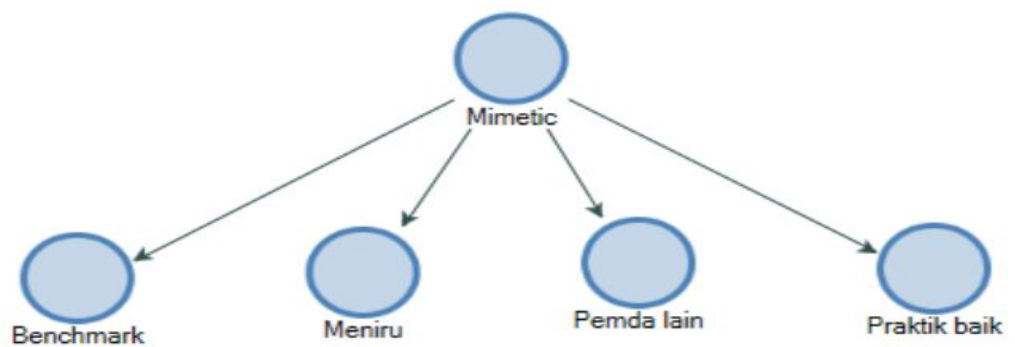
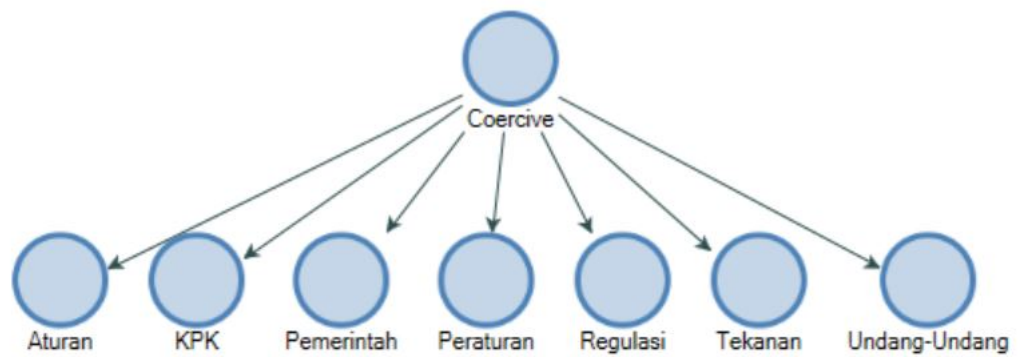
Wakhid, A. A. (2011). Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, 7(13), 126–146. Diakses dari: <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1540>

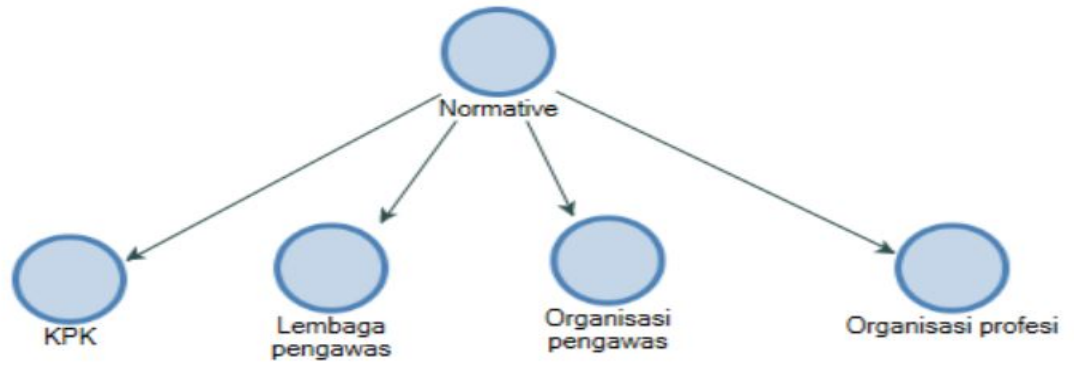
Walle, Y. M. (2020). The Impact of Digital Government on Whistleblowing and Whistleblower Protection: Explanatory Study. *Journal of Information Technology Management*, 12(1), 1–26. Diakses dari: [https://www.academia.edu/42828474/The\\_Impact\\_of\\_Digital\\_Government\\_on\\_Whistleblowing\\_and\\_Whistle\\_blower\\_Protection\\_Explanatory\\_Study](https://www.academia.edu/42828474/The_Impact_of_Digital_Government_on_Whistleblowing_and_Whistle_blower_Protection_Explanatory_Study)

Worotikan, J. H., Sondakh, J. J., & Gamaliel, H. (2018). Analisis Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Minahasa. *Going Concern : Jurnal Riset Akuntansi*, 14(1), 546–555. Diakses dari: <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/gc/article/view/21431/21140>

Wulandari, S., & Marwata, M. (2020). Pengaruh Keamanan Aset Pemerintah Daerah Terhadap Penyalahgunaan Peralatan Kantor: Studi Kasus Di Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kota Salatiga. *Jurnal Akuntansi Dan Bisnis : Jurnal Program Studi Akuntansi*, 6(1), 22–35. Diakses dari: <https://ojs.uma.ac.id/index.php/jurnalakundanbisnis/article/view/2802/pdf>

I. LAMPIRAN LAMPIRAN: Lampirkan Bukti Ouput yang dihasilkan, dan dokumen lain yang dianggap perlu





Screenshot of NVivo 12 Pro software interface showing a project titled "Tantangan dan Peluang".

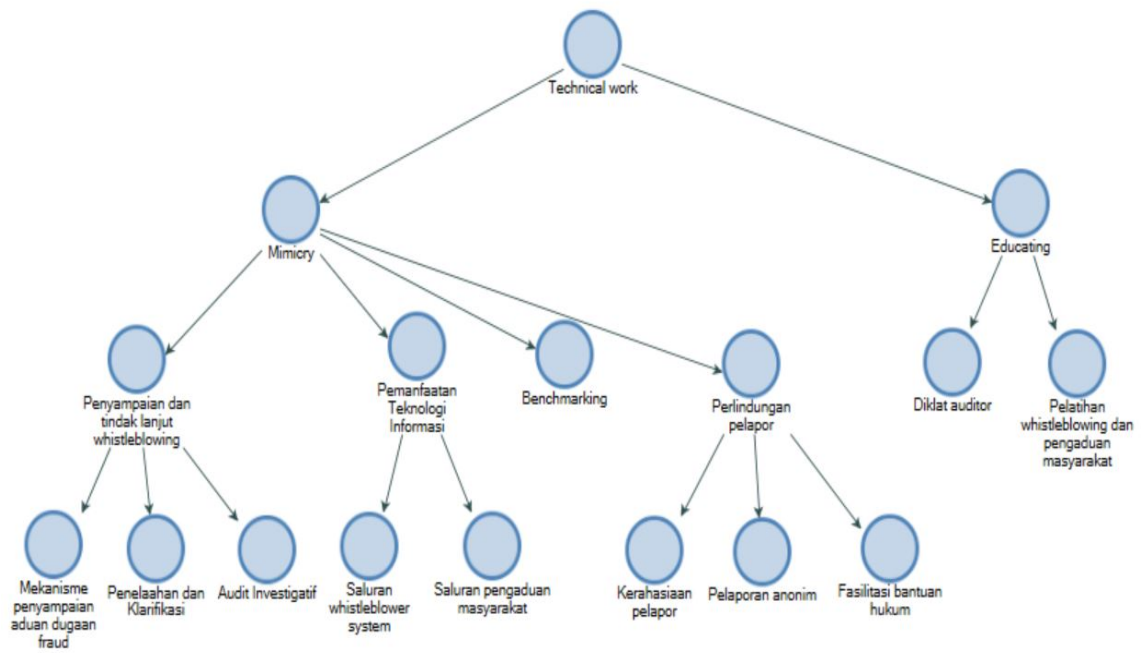
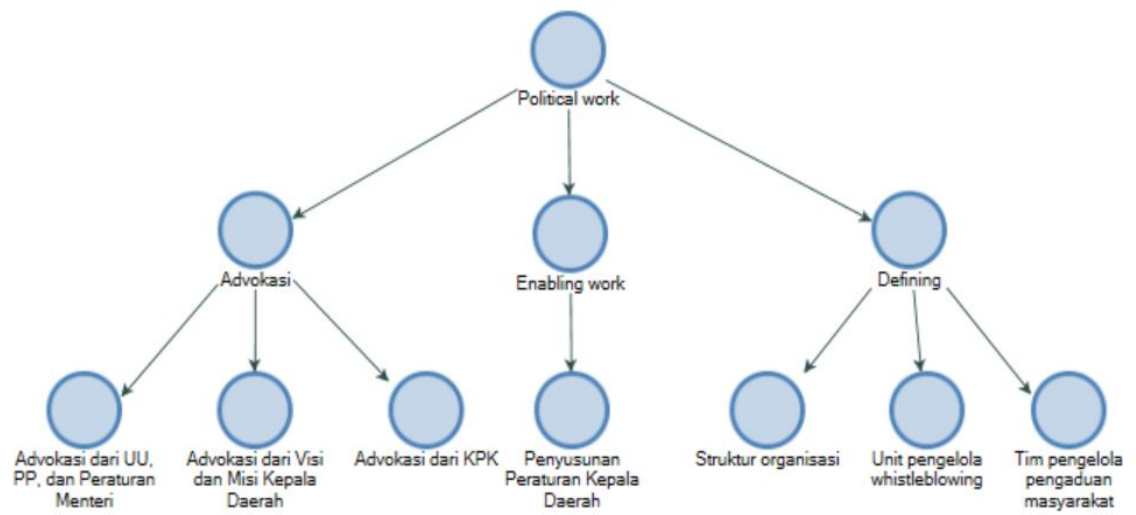
**Table: Tantangan dan Peluang**

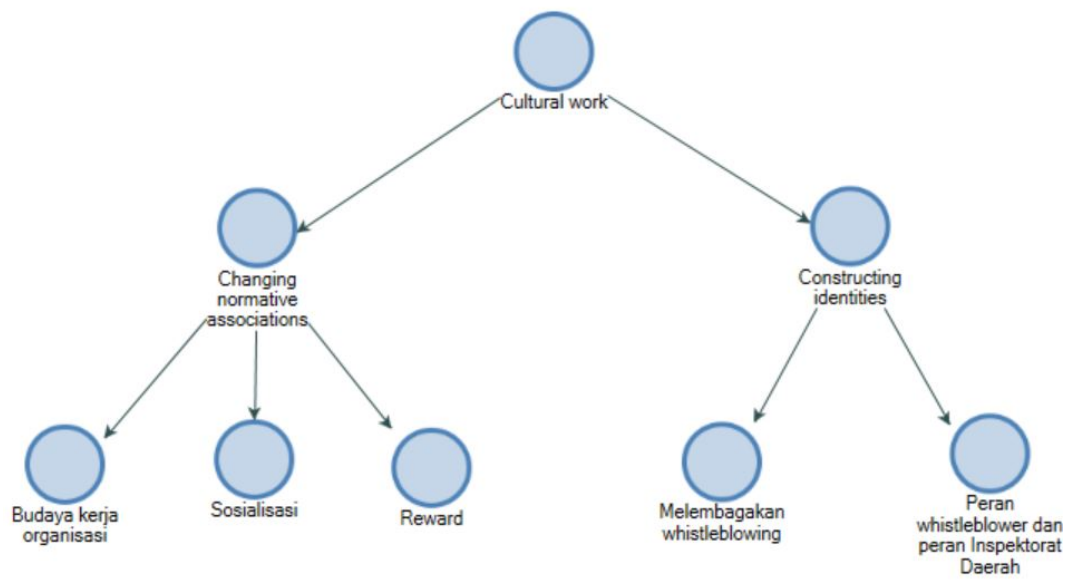
Name	Files	References
Material carrier	0	0
Artifacts	0	0
Relational system	0	0
Antusiasme pihak ekster	2	2
Gaya kepemimpinan tra	2	4
Keberadaan Inspektorat	3	3
Keberadaan KPK	3	3
Symbolic carrier	0	0
Dukungan peraturan	1	1
Penyesuaian	0	0
Material carrier	0	0
Symbolic carrier	0	0
Tantangan	0	0
Material carrier	0	0
Artifacts	0	0
Minimnya auditor yang	2	2
Rendahnya pemanfaatan	2	5

**Diagram: Add Associated Items**

```

    graph TD
      Tantangan((Tantangan)) --> MaterialCarrier((Material carrier))
      MaterialCarrier --> RelationalSystem((Relational system))
      MaterialCarrier --> Artifacts((Artifacts))
      RelationalSystem --> Kepemimpinan[Kepemimpinan tidak amaran]
      RelationalSystem --> RendahnyaAntusiasme[Rendahnya antusiasme whistleblowing pihak internal]
      RelationalSystem --> MelakukanWhistleblowing[Melakukan whistleblowing kepada pihak eksternal]
      RelationalSystem --> WhistleblowingEsporal[Whistleblowing dari esporal kurang informatif]
      Artifacts --> RisikoAduan[Risiko aduan tidak ditindaklanjuti]
      Artifacts --> RendahnyaPendaftaran[Rendahnya pendaftaran saluran whistleblower system]
      Artifacts --> MinimnyaAuditor[Minimnya auditor yang bersertifikasi profesi bidang fraud]
      RendahnyaAntusiasme --> BudayaEwuh[Budaya ewuh pakewuh]
      RendahnyaAntusiasme --> KehawatiranTindakan[Kehawatiran tindakan balasan]
      RendahnyaAntusiasme --> KehawatiranKerahasaaan[Kehawatiran kerahasaaan]
    
```





## Daftar Peraturan Kepala Daerah tentang *Whistleblowing* dan Pengaduan Masyarakat pada Pemda di Wilayah Jawa Tengah

No	Pemerintah Daerah	Peraturan tentang <i>Whistleblowing</i>	Peraturan tentang Pengaduan Masyarakat
1	Pemerintah Provinsi Jawa Tengah	-	Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat melalui Media Komunikasi Elektronik di Jawa Tengah
2	Pemerintah Kota Semarang	Peraturan Walikota Semarang Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang	a. Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengelolaan Pengaduan Masyarakat tentang Pelayanan Publik b. Keputusan Walikota Semarang Nomor 481.4/24 Tahun 2019 tentang Pembentukan Tim Pengelolaan Pengaduan LaporanHendi
3	Pemerintah Kota Salatiga	Peraturan Walikota Salatiga Nomor 122 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan Pemerintah Kota Salatiga	Peraturan Walikota Salatiga Nomor 26 Tahun 2019 tentang Pedoman Penanganan Laporan dan Aduan Masyarakat
4	Pemerintah Kota Pekalongan	Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 12A Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan	-
5	Pemerintah Kota Tegal	-	-
6	Pemerintah Kota Magelang	Peraturan Walikota Magelang Nomor 46 Tahun 2021 tentang Sistem Penanganan Pengaduan Dugaan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintah Kota Magelang	Peraturan Walikota Magelang Nomor 32 Tahun 2020 tentang Layanan Pengaduan Masyarakat Kota Magelang
7	Pemerintah Kota Surakarta	Peraturan Walikota Surakarta Nomor 8.B Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Tindak Lanjut Pelaporan Pelanggaran ( <i>Whistleblowing</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kota Surakarta	Peraturan Walikota Surakarta Nomor 29 Tahun 2019 tentang Unit Layanan Aduan Surakarta
8	Pemerintah Kabupaten Semarang	Peraturan Bupati Semarang Nomor 12 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Semarang Nomor 74 Tahun 2018 tentang Sistem Penanganan Pengaduan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Semarang	Peraturan Bupati Semarang Nomor 90 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Pengaduan Masyarakat (Dumas) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Semarang
9	Pemerintah Kabupaten Demak	Peraturan Bupati Demak Nomor 80 Tahun 2019 tentang Sistem Pelaporan Pelanggaran ( <i>Whistleblowing System</i> ) di Lingkungan Kabupaten Demak	Peraturan Bupati Demak Nomor 75 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat Pemerintah Kabupaten Demak
10	Pemerintah Kabupaten Kudus	Peraturan Bupati Kudus Nomor 68 Tahun 2019 tentang Mekanisme Penanganan Pengaduan/Whistleblower System Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kudus	Peraturan Bupati Kudus Nomor 37 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Sistem Pengaduan Interaktif Lintas Sektoral di Kabupaten Kudus
11	Pemerintah Kabupaten Pati	Peraturan Bupati Pati Nomor 128 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Sistem Penanganan Pelaporan Indikasi Tindak Pidana Korupsi ( <i>Whistleblowing System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pati	-

No	Pemerintah Daerah	Peraturan tentang <i>Whistleblowing</i>	Peraturan tentang Pengaduan Masyarakat
12	Pemerintah Kabupaten Jepara	Peraturan Bupati Jepara Nomor 48 Tahun 2019 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pelanggaran ( <i>Whistleblowing System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara	-
13	Pemerintah Kabupaten Rembang	Peraturan Bupati Rembang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Pedoman Umum Sistem Penanganan Pengaduan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Rembang	Peraturan Bupati Rembang Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional Layanan Aspirasi Pengaduan <i>Online</i> Rakyat
14	Pemerintah Kabupaten Klaten	Peraturan Bupati Klaten Nomor 76 Tahun 2019 tentang Sistem Pelaporan Pelanggaran ( <i>Whistle Blowing System</i> )	Peraturan Bupati Klaten Nomor 50 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Klaten Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan dan Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Klaten
15	Pemerintah Kabupaten Sukoharjo	Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 21 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistle Blowing System</i> ) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukoharjo	Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 21 Tahun 2019 tentang Integrasi Penanganan Pengaduan Perizinan dan non Perizinan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sukoharjo
16	Pemerintah Kabupaten Boyolali	Peraturan Bupati Boyolali Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan	-
17	Pemerintah Kabupaten Wonogiri	Peraturan Bupati Wonogiri Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pedoman Umum Sistem Penanganan Pengaduan dengan <i>Whistleblower System</i> di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Wonogiri	-
18	Pemerintah Kabupaten Sragen	Peraturan Bupati Sragen Nomor 39 Tahun 2017 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan ( <i>Whistle Blowing System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sragen	-
19	Pemerintah Kabupaten Blora	Peraturan Bupati Blora Nomor 26 tahun 2019 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan ( <i>Whistle Blowing System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Blora	-
20	Pemerintah Kabupaten Grobogan	Peraturan Bupati Grobogan Nomor 48 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> )	-
21	Pemerintah Kabupaten Karanganyar	Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 59 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Tindak Lanjut Pelaporan Pelanggaran ( <i>Whistleblowing</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar	Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 90 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik
22	Pemerintah Kabupaten Temanggung	Peraturan Bupati Temanggung Nomor 74 Tahun 2019 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan ( <i>Whistle Blowing System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Temanggung	Peraturan Bupati Temanggung Nomor 77 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Temanggung
23	Pemerintah Kabupaten Wonosobo	Peraturan Bupati Wonosobo Nomor 55 Tahun 2019 tentang Pedoman Umum Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblower System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten	Peraturan Bupati Wonosobo Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Melalui Media Komunikasi Elektronik di



No	Pemerintah Daerah	Peraturan tentang <i>Whistleblowing</i>	Peraturan tentang Pengaduan Masyarakat
		Wonosobo	Kabupaten Wonosobo
24	Pemerintah Kabupaten Purworejo	-	-
25	Pemerintah Kabupaten Kebumen	Peraturan Bupati Kebumen Nomor 11 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) Terhadap Dugaan Tindak Pidana Korupsi dan Pelanggaran Disiplin Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen	Peraturan Bupati Kebumen Nomor 46 Tahun 2013 tentang Pedoman Fasilitas Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen
26	Pemerintah Kabupaten Magelang	-	-
27	Pemerintah Kabupaten Purbalingga	Peraturan Bupati Purbalingga Nomor 30 Tahun 2019 tentang Pedoman Penanganan Pelaporan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) Dugaan Tindak Korupsi di Kabupaten Purbalingga	Peraturan Bupati Purbalingga Nomor 20 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Nomor 90 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Pengaduan Masyarakat melalui Aplikasi Maturbup.Purbalinggakab.go.id
28	Pemerintah Kabupaten Banjarnegara	Peraturan Bupati Banjarnegara Nomor 63 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjarnegara	-
29	Pemerintah Kabupaten Cilacap	Peraturan Bupati Cilacap Nomor 81 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaporan, Pengelolaan, dan Tindak Lanjut Pengaduan serta Perlindungan Pelapor Pelanggaran ( <i>Whistleblowing</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Cilacap	Peraturan Bupati Cilacap Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Cilacap
30	Pemerintah Kabupaten Kendal	Peraturan Bupati Kendal Nomor 45 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblower System</i> ) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal	-
31	Pemerintah Kabupaten Batang	Peraturan Bupati Batang Nomor 49 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Batang	Peraturan Bupati Batang Nomor 52 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Melalui Media Laport Bupati
32	Pemerintah Kabupaten Pekalongan	Peraturan Bupati Pekalongan Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pedoman Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistle Blower System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pekalongan	-
33	Pemerintah Kabupaten Pemalang	Peraturan Bupati Pemalang Nomor 45 Tahun 2019 tentang Pedoman Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pemalang	Peraturan Bupati Pemalang Nomor 37 Tahun 2018 tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat terhadap Pelayanan Publik di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pemalang
34	Pemerintah Kabupaten Tegal	Peraturan Bupati Tegal Nomor 64 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal	Peraturan Bupati Tegal Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal
35	Pemerintah Kabupaten Brebes	Peraturan Bupati Brebes Nomor 63 Tahun 2019 tentang Pedoman Umum Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblower System</i> ) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes	Peraturan Bupati Brebes Nomor 82 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pelayanan Pengaduan Masyarakat
36	Pemerintah Kabupaten Banyumas	Peraturan Bupati Banyumas Nomor 99 Tahun 2020 tentang Sistem Penanganan Pengaduan ( <i>Whistleblowing System</i> ) Tindak Pidana Korupsi	Peraturan Bupati Banyumas Nomor 44 Tahun 2018 tentang Pelayanan Penanganan Pengaduan Masyarakat di

No	Pemerintah Daerah	Peraturan tentang <i>Whistleblowing</i>	Peraturan tentang Pengaduan Masyarakat
			Lingkungan Pemerintah Kabupaten Banyumas

FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
Program Studi Magister Akuntansi  
Jl. Pawiyatan Luhur IV/1 Bendan Duyur Semarang 50234  
Telp. (024) 8441555, 8505003 Fax. (024) 8445265-8415429  
Telp. Fakultas (024) 70798942 Faksimile (024) 8441555 ext.193  
e-mail : unika@unika.ac.id http://www.unika.ac.id



No : 065/B.2.1/FEB.Makt/TV/2022  
Lamp. :  
Hal : Undangan Penguji Ujian Sidang Akhir Tesis

Kepada Yth.

1. Dr. Elizabeth Lucky M.S., M.Si., CPA.
2. Dr. Theresia Dwi Hastuti, M.Si., Akt., CPA.
3. B. Linggar Yekti N., M.Comm., Ph.D., CA.

Dosen Penguji Ujian Sidang Akhir Tesis  
Program Studi Magister Akuntansi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Katolik Soegijapranata  
Semarang

Dengan hormat,

Bersama ini, kami mohon kepada Ibu berkenan untuk menguji Sidang Akhir Tesis di Program Studi Magister Akuntansi FEB Unika Soegijapranata secara online dengan media zoom meeting link <https://zoom.us/j/95495735862?pwd=TXdOaHU0NzY3WHRNckhBMUFuWWRqQT09> Meeting ID: 954 9573 5862 Passcode: 417036 , yang akan diselenggarakan besok pada:

HARI & TANGGAL	NAMA MAHASISWA	JUDUL TESIS	PENGUJI & PEMBIMBING
JUMAT, 8 April 2022 Pk. 16.30-18.30 wib	Dian Mahardikasari NIM : 19.G3.0011	UPAYA, TANTANGAN, DAN PELUANG IMPLEMENTASI WHISTLEBLOWING DALAM MENCEGAH FRAUD PADA PEMDA DI WILAYAH JAWA TENGAH	Pembimbing : B. Linggar Yekti N., M.Comm., Ph.D,CA Koord. Penguji : Dr. Elizabeth Lucky M.S., M.Si., CPA. Anggota Penguji: - Dr. Theresia Dwi H., M.Si., Akt., CPA. - B. Linggar Yekti N., M.Comm., Ph.D,CA

Demikian permohonan kami sampaikan. Terima kasih atas bantuan dan kerjasamanya.

Semarang, 4 April 2022

Hormat kami,

Kaprodi Magister Akuntansi,



**Dr. Elizabeth Lucky Maretha S., M.Si. CPA.**

NPP: 058.1.2001.245