



Penguatan Whistleblowing System di Indonesia (Studi Kasus Whistleblowing System di Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI))

Ni Putu Bayu Widhi Antari

Universitas Pendidikan Nasional, Denpasar, Bali-Indonesia

Correspondence E-mail: bayuwidhiantari@undiknas.ac.id

How to Cite: Antari, N, P, B, W. (2020). Penguatan Whistleblowing System di Indonesia (Studi Kasus Whistleblowing System di Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI)). *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 5 (2): 158-167

Abstract

Whistleblowing system is one of essential elements to protect integrity and accountability of public sector organization. Audit Board of Indonesia is one of institutions which is vulnerable on illegal and unethical behaviours in carrying out their authorities because the audit results can be a source investigation if there is an illegal or unethical behaviour. This research aims to describe the enablers and inhibitors of being whistleblower and explain the strategic ways to strengthen the whistleblowing system. This research utilized interpretivism as the research approach and carried out observation and literature study as data collection method. The former auditor of the Audit Board of Indonesia wanted to be a whistleblower because of auditor's belief that his report will be followed up, good cooperation between the Corruption Eradication Commission (KPK) and The Audit Board of Indonesia, appreciation from international agency, and economic incentive. Nevertheless, low level of legal protection cause reluctance to be whistleblower. Whistleblowing system can be strengthened by developing supportive legal framework and organizational culture on whistleblowing.

Keyword: Whistleblowing System; Public Sector Ethics; Accountability

Abstrak

Whistleblowing system adalah salah satu elemen penting untuk menjaga integritas dan akuntabilitas organisasi sektor publik. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) adalah salah satu lembaga negara yang rentan terhadap tindakan ilegal atau tidak etis dalam proses pelaksanaan wewenangnya karena hasil pemeriksaannya dapat menjadi dasar penyelidikan pihak berwenang jika ditemukan tindakan ilegal atau tidak etis. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan faktor-faktor pendorong dan penghambat untuk menjadi whistleblower dan menjelaskan langkah-langkah strategis yang dapat dilakukan untuk memperkuat whistleblowing system. Penelitian ini menggunakan pendekatan interpretivism dengan teknik pengumpulan data observasi dan studi literatur. Mantan auditor BPK ingin menjadi whistleblower karena adanya keyakinan bahwa laporannya ditindaklanjuti, kerjasama yang baik dengan KPK dan BPK, adanya apresiasi dari lembaga internasional, dan adanya insentif ekonomi. Kendati demikian, lemahnya perlindungan hukum menyebabkan keengganan untuk menjadi whistleblower. Whistleblowing system dapat diperkuat melalui penguatan kerangka hukum yang mengatur mengenai whistleblowing dan membangun budaya organisasi yang mendukung adanya whistleblowing.

Kata kunci: Whistleblowing System; Etika Sektor Publik; Akuntabilitas Publik

1. Pendahuluan

Whistleblowing adalah elemen penting dalam meningkatkan akuntabilitas publik karena pengembangan *whistleblowing system* dapat mengurangi tindakan-tindakan tidak etis para birokrat

dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu korupsi, maladministrasi, pengelolaan keuangan negara yang tidak tepat, dan keputusan-keputusan birokrat yang menghasilkan kebijakan yang berpotensi berdampak negatif terhadap lingkungan dan kesehatan masyarakat. Sebelum adanya *whistleblowing system*, tindakan-tindakan tidak etis tersebut biasanya disampaikan ke media massa, namun media tidak mempunyai wewenang formal untuk melakukan investigasi dan perbaikan secara langsung terhadap tindakan tidak etis tersebut. Selain itu, media juga tidak mempunyai mekanisme perlindungan terhadap pihak yang mengungkapkan adanya tindakan-tindakan tidak etis (*whistleblower*) (Dusseyer dkk 2011).

Menjadi *whistleblower* adalah keputusan yang tidak mudah karena *whistleblower* dituntut untuk loyal terhadap organisasi, padahal dengan menjadi *whistleblower*, pihak tersebut dapat merusak nama organisasinya (Bagustianto dan Nurkholis 2012). Di sisi lain, *whistleblower* berperan penting dalam akuntabilitas publik karena tindakannya dapat mengungkapkan tindakan-tindakan yang dapat berdampak negatif terhadap kinerja organisasi publik. Oleh karena itu, *whistleblowing system* dibutuhkan karena sistem ini menyediakan mekanisme perlindungan kepada *whistleblower* dan pelaporan yang akuntabel terhadap tindakan-tindakan birokrat yang tidak etis sehingga *whistleblowing system* tidak hanya melindungi *whistleblower*, tetapi juga pihak yang dilaporkan dari tuduhan yang salah (Dusseyer dkk 2011).

Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk mengembangkan *whistleblowing system*. Hal ini dapat dilihat dari penerbitan Instruksi Presiden (Inpres) No. 7 Tahun 2015 Tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015. Inpres tersebut mengatur mengenai optimalisasi pelaksanaan dan peningkatan efektifitas *whistleblowing system*. Salah satu penanggungjawab dan instansi yang terlibat dalam aksi-aksi tersebut adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK adalah salah satu lembaga yang berperan strategis karena BPK memeriksa penyelenggaraan pemerintahan sehingga rentan untuk disuap oleh pihak-pihak yang berkepentingan terhadap hasil pemeriksaannya.

Dalam konteks *whistleblowing system* yang dibangun oleh BPK, Bagustianto and Nurkholis (2012) menyampaikan sikap terhadap *whistleblowing*, komitmen organisasi, dan tingkat keseriusan kecurangan adalah faktor-faktor yang mempengaruhi minat PNS BPK untuk menjadi *whistleblower*. Penelitian ini juga menyampaikan bahwa *personal cost* bukan faktor yang mempengaruhi PNS untuk menjadi *whistleblower*. Penelitian ini memberikan rekomendasi terhadap *whistleblowing system* dalam cakupan mikro. Walaupun BPK sudah mulai membangun *whistleblowing system*-nya melalui Keputusan Sekretaris Jendral Nomor 507/K/X-XIII.2/11/2011, [Doloksaribu dan Pamungkas \(2014\)](#) menyampaikan bahwa BPK belum memiliki *Standard Operating Procedure* (SOP) dalam menanggapi pengaduan kasus. Penelitian ini menyampaikan bahwa penanganan kasus dilakukan berdasarkan tata cara pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat utama. Berdasarkan hal tersebut, maka langkah-langkah strategis yang tidak hanya fokus di level mikro diperlukan untuk memperkuat *whistleblowing system*. Penelitian ini akan membahas penguatan *whistleblowing system* tidak hanya menyentuh aspek mikro, tetapi juga pada level meso (organisasi) sehingga tindakan-tindakan birokrat yang tidak etis dapat dicegah.

Salah satu auditor BPK pada tahun 2005 menjadi *whistleblower* dalam kasus penyuaipan yang melibatkan komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisioner KPU menyuap auditor yang memeriksa pengadaan kotak suara. Tindakan tindak pidana korupsi diduga terjadi dalam pengadaan kotak suara tersebut. Ketika auditor melaporkan penyuaipan tersebut kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), auditor tersebut dilaporkan terlibat dalam kasus korupsi di Kementerian Agama (KPK 2007). Hal ini diduga sebagai bentuk pembalasan akibat aksi auditor tersebut sebagai *whistleblower*. Berdasarkan pemaparan di atas, penulis akan membahas dua pokok permasalahan yakni: [1\) Mengapa mantan auditor tersebut mau menjadi *whistleblower*?](#); [2\) Apa yang menghambat untuk menjadi *whistleblower*?](#); [3\) Bagaimana memperkuat *whistleblowing system*?](#) Tujuan dari penelitian ini adalah menggambarkan faktor-faktor pendorong dan faktor-faktor penghambat untuk menjadi

whistleblower, serta menjelaskan langkah-langkah strategis yang dapat dilakukan untuk memperkuat *whistleblowing system*.

2. Konsep

Mengembangkan *whistleblowing system* yang efektif dapat menggambarkan komitmen pemerintah dalam menjaga integritasnya. *Whistleblowing* adalah pengungkapan tindakan ilegal dan tidak etis oleh anggota organisasi tersebut atau mantan anggota organisasi tersebut kepada orang atau organisasi yang dapat melakukan investigasi terhadap tindakan-tindakan tersebut. *Whistleblowing* menjadi suatu elemen penting dalam organisasi sektor publik karena tanpa adanya *whistleblowing*, korupsi dan tindakan tidak etis lainnya tidak dapat dicegah dengan maksimal sehingga organisasi harus menanggung biaya yang tinggi akibat dari tindakan-tindakan tersebut. Selain itu, tindakan-tindakan tidak etis tersebut juga berdampak negatif terhadap budaya kerja dan keterlambatan dalam penanganan tindakan-tindakan tidak etis tersebut dapat berdampak jangka panjang pada integritas organisasi sektor publik. Menurunnya integritas organisasi sektor publik dapat menyebabkan lemahnya kepercayaan publik terhadap organisasi tersebut. Hal ini menandakan bahwa organisasi tersebut tidak mempunyai akuntabilitas yang baik (Dusseyer et al 2011). *Whistleblowing* juga dapat menjaga kepentingan publik dan meningkatkan kualitas pelayanan publik (OECD 2011).

Whistleblower hanya dapat melaporkan tindakan ilegal dan tidak etis yang berdampak pada kepentingan publik, bukan kepentingan pribadi. Contoh tindakan ilegal dan tidak etis tersebut antara lain korupsi, maladministrasi, pengalokasian keuangan negara yang tidak sesuai, praktek-praktek penyelenggaraan negara lainnya yang dapat berdampak negatif terhadap lingkungan dan melibatkan adanya konflik kepentingan (Dusseyer et al 2011; OECD 2011). *Whistleblower* dapat melaporkan tindakan-tindakan tersebut kepada pihak internal atau eksternal organisasi, seperti media dan lembaga integritas independen, contohnya lembaga anti-korupsi. *Whistleblower* yang melaporkan tindakan-tindakan ilegal dan tidak etis kepada media tidak dapat ditindak secara langsung dan media tidak dapat melindungi *whistleblower*. *Whistleblower* biasanya melaporkan tindakan ilegal dan tidak etis kepada lembaga eksternal lainnya. Hal ini juga dikarenakan oleh lembaga internal yang berwenang tidak dapat melakukan investigasi secara profesional dan tepat waktu (Dusseyer et al 2011).

Membangun *whistleblowing system* membutuhkan peraturan (*legislation*) yang mendukung. Peraturan ini memberikan perlindungan dari pembalasan dari pihak yang dilaporkan oleh *whistleblower*, mengatur persyaratan-persyaratan yang fleksibel untuk memperoleh perlindungan, menjelaskan cakupan tindakan-tindakan yang dapat dilaporkan dalam *whistleblowing system*, dan proses pengaduan serta penanganan kasusnya. Peraturan ini berperan penting karena memberikan perlindungan tidak hanya kepada *whistleblower*, tetapi juga pihak yang diduga melakukan tindakan ilegal atau tidak etis. Dua pihak tersebut dapat mengalami kerugian finansial dan sosial akibat pelaporan tersebut (Dusseyer et al 2011). Peraturan ini juga harus dilengkapi oleh prosedur (*guidelines*) yang menjelaskan saluran pengaduan, waktu yang dibutuhkan untuk melakukan investigasi, mekanisme tindak lanjut pelaporan, dan perlindungan terhadap *whistleblower*. Informasi ini dibutuhkan oleh birokrat karena pengetahuan birokrat terhadap perlindungan yang diperoleh menentukan apakah birokrat akan mengungkapkan tindakan-tindakan ilegal dan tidak etis dalam penyelenggaraan negara (OECD 2011).

Selain itu, kapasitas organisasi yang mumpuni dibutuhkan untuk melakukan investigasi, menegakan peraturan, berkoordinasi dengan lembaga integritas independen dalam melakukan investigasi, dan mempublikasikan hasil investigasi. Kapasitas ini dapat menjamin kejelasan dan kepastian dalam proses pembuatan keputusan dalam penanganan dan perbaikan tindakan-tindakan tersebut. Organisasi sektor publik juga seharusnya membangun rasa percaya antar anggota organisasi sehingga anggota organisasi merasa aman ketika terlibat dalam proses *whistleblowing* (Taylor 2018). Faktor lainnya yang mendorong birokrat untuk melaporkan tindakan ilegal atau tidak etis adalah

tingkat keseriusan tindakan ilegal atau tidak etis tersebut, keyakinan birokrat pada dampak positif laporannya terhadap organisasi dan tidak terlibatnya atasan dari *whistleblower* dalam kasus yang ingin dilaporkan (Brown 2008). Kerangka hukum dan organisasional yang mumpuni dapat membentuk budaya yang mendukung terhadap *whistleblowing system*.

3. Metode

Dalam sesi ini, penulis akan menjelaskan pendekatan penelitian yang digunakan, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

Pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan interpretivism. Proses interpretasi terjadi ketika peneliti membuat “meaning” dari pengalaman yang ada dan bersifat context specific (Yanow 1999). Penelitian ini bersifat context specific karena langkah-langkah penguatan whistleblowing hanya dapat diterapkan di Indonesia karena langkah-langkah yang dipaparkan dipengaruhi oleh kerangka hukum dan kondisi organisasi sektor publik yang ada dalam membangun whistleblowing system di Indonesia. Berdasarkan kerangka hukum dan kondisi organisasi tersebut, penulis mengkonstruksi “meaning” terhadap data-data yang ada dan merumuskannya dalam langkah-langkah penguatan whistleblowing system. Dalam perumusan langkah-langkah penguatan tersebut, values penulis mempengaruhi bagaimana penulis menginterpretasikan data-data yang ada dalam merumuskan langkah-langkah penguatan whistleblowing.

Lokasi Penelitian

Penelitian ini memilih Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lokus penelitian karena sebagai lembaga negara yang kedudukannya diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, BPK bertugas dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga negara di tingkat pusat hingga tingkat daerah. Pemeriksaan ini mencakup pada pemeriksaan keuangan, kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil pemeriksaan ini disampaikan kepada Presiden dan kepala daerah serta dapat menjadi dasar melakukan penyidikan kepada pihak terkait (Pemerintah Indonesia 2006). Tugas dan dampak dari hasil kerja BPK tersebut menyebabkan pegawai BPK rentan terhadap penyusutan, utamanya pemeriksaan terhadap penyelenggaraan negara yang rentan terhadap tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan BPK sebagai lokus penelitian.

Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan dua data yakni data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari observasi website *whistleblowing* BPK RI. Marshall (1995 dalam Sugiyono 2014) mengatakan bahwa melalui observasi, peneliti akan mempelajari perilaku dan “meaning” dari perilaku tersebut. Berdasarkan penjelasan tersebut, dalam penelitian ini, penulis mengamati website *whistleblowing* BPK RI sehingga dapat memahami proses *whistleblowing* yang dilaksanakan di BPK RI. Selain melakukan observasi, penelitian ini juga mengumpulkan data sekunder dari peraturan perundang-undangan terkait *whistleblowing* dan perlindungan *whistleblower*. Penelitian ini melakukan studi literatur dari buku, jurnal, dokumen pemerintah dan lembaga lainnya, serta berita (*news*) terkait *whistleblowing*.

Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Teknik analisis data kualitatif terdiri dari tiga langkah yakni mereduksi data, menampilkan data, dan membuat kesimpulan dari data tersebut (Sugiyono 2014). Dalam tahap mereduksi data, penulis merangkum data dan memfokuskan pada temuan-temuan yang menjawab pertanyaan penelitian. Setelah melakukan reduksi data, penulis melakukan penyajian data. Data disajikan dalam bentuk narasi yang menyatakan alasan menjadi *whistleblower* dan faktor penghambat menjadi *whistleblower*. Berdasarkan alasan dan faktor

penghambat tersebut serta studi literatur yang telah dilakukan, penulis merumuskan langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk memperkuat *whistleblowing system*.

4. Hasil Penelitian

Pada tahun 2005, mantan auditor BPK melaporkan akan adanya penyuapan oleh komisioner KPU sehingga hasil pemeriksaan terhadap pengadaan kotak suara dapat dimanipulasi. Auditor tersebut menyampaikan pengaduan ini kepada KPK (KPK 2007). Sebagai bentuk apresiasi terhadap aksinya, mantan auditor tersebut menerima penghargaan Integrity Award dari Transparency International. Kendati demikian, setelah terlibat dalam proses *whistleblowing* ini, mantan auditor tersebut diduga terlibat dalam kasus korupsi yang terjadi Kementerian Agama (Widayati 2012). Mantan auditor tersebut menerima Dana Abadi Umat untuk biaya transportasinya. Hal ini menunjukkan bahwa mantan auditor tersebut terlihat memperoleh pembalasan akibat aksinya sebagai *whistleblower*. Mantan auditor tersebut menanggung biaya sosial karena reputasinya tercemar akibat pembalasan yang diterimanya. Selain itu, mantan auditor BPK tersebut juga mengembalikan penghargaan Integrity Award (Liputan6 2005). Mantan Auditor tersebut juga menanggung biaya ekonomi karena auditor tersebut tidak diperbolehkan untuk melakukan perjalanan ke luar negeri dan dinonaktifkan dari jabatannya sebagai manajer satuan antikorupsi Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh (Tempo 2005; Detiknews 2005).

Walaupun mantan auditor tersebut diduga terlibat dalam kasus korupsi di Kementerian Agama, investigasi terhadap kasus suap Komisioner KPU tetap ditindaklanjuti dan aksinya dapat mengungkapkan kasus korupsi yang lebih besar dalam pengadaan kotak suara (KPK 2007). Hal ini menandakan keyakinan auditor bahwa laporannya akan ditindaklanjuti dan berdampak positif pada organisasi adalah alasan mengapa auditor tersebut ingin menjadi *whistleblower*. Mantan auditor tersebut juga ingin menjadi *whistleblower* karena auditor tersebut percaya bahwa KPK adalah lembaga yang tepat untuk melaporkan tindakan ilegal. Kepercayaan auditor tersebut dibentuk karena kinerja KPK dalam pemberantasan korupsi. Hal ini ditunjukkan pada peningkatan indeks persepsi korupsi (CPI) dari 1.9 ke 2.2 pada tahun 2005 (TI 2005). Selain itu KPK juga menyediakan perlindungan hukum dan menjamin karir auditor dengan memperkerjakan jika mantan auditor tersebut dikeluarkan dari pekerjaannya (news detik 2005). Hal ini menandakan bahwa kerjasama antara BPK dan KPK sebagai lembaga anti-korupsi dapat meningkatkan efektifitas *whistleblowing system*. Selain itu, insentif ekonomi dapat menjadi pemicu auditor untuk menjadi *whistleblower*. Di tahun 2005, *whistleblower* dapat memperoleh 20 persen dari pengembalian kekayaan negara sebagai insentif finansial (Peraturan Pemerintah 2000).

Salah satu hambatan dalam melindungi *whistleblower* yang dapat menghambat seseorang untuk menjadi *whistleblower* adalah lemahnya perlindungan hukum. Di masa itu, pemerintah mengatur bahwa setiap orang yang menjadi *whistleblower* berhak memperoleh perlindungan hukum dalam hal status hukum, tetapi *whistleblower* tersebut tidak akan menerima perlindungan hukum jika *whistleblower* tersebut diduga terlibat dalam kasus kriminal lainnya (Peraturan pemerintah 2000). Hal ini menandakan bahwa kebijakan tersebut belum memberikan perlindungan hukum terhadap *whistleblower* jika terjadi pembalasan akibat aksinya. Hal lainnya yang dapat menjadi hambatan adalah resistensi dari atasan. Kepala BPK pada masa itu ingin menghukum mantan auditor ini karena Kepala BPK tersebut berpikir bahwa auditor tidak mengikuti prosedur yang ada (news.detik 2005); Namun, resistensi tersebut tidak mencegah mantan auditor untuk menjadi *whistleblower* dan menindaklanjuti laporannya.

Pembalasan juga disebabkan oleh persepsi auditor terhadap penerimaan Dana Abadi Umat sebagai biaya transportasi dalam pelaksanaan audit di Kementerian Agama. Mantan auditor tersebut menerima dana tersebut karena pemberian Dana Abadi Umat sebagai pertanggung jawaban biaya transportasi dipandang sebagai hal biasa (Lipuran6 2005). Faktanya, mantan auditor tersebut

seharusnya tidak menerima Dana Abadi Umat tersebut. Hal ini menandakan bahwa belum ada kejelasan batasan antara perilaku yang etis dan tidak etis dalam pengalokasian anggaran yang dapat digunakan dalam membiayai biaya transportasi. Pembalasan terhadap aksi *whistleblower* ini menyebabkan ketakutan PNS lainnya untuk menjadi *whistleblower*. Kondisi ini dapat menyebabkan turunya minat PNS menjadi *whistleblower* dan efektivitas *whistleblowing system*.

Penguatan Whistleblowing System

Kerangka hukum dan budaya organisasi yang mendukung dibutuhkan untuk memperkuat *whistleblowing system*. Terkait dengan kerangka hukum, peraturan (legislasi) dibutuhkan untuk melindungi *whistleblower*, menginvestigasi dugaan tindakan ilegal atau tidak etis, dan memperbaiki tindakan ilegal dan tidak etis tersebut (Dusseyer et al 2011). Hingga jurnal ini ditulis, Indonesia telah mempunyai regulasi nasional untuk melindungi *whistleblower* dan keluarganya dari ancaman secara fisik dan psikologis. Perlindungan ini disediakan dalam bentuk kekebalan *whistleblower* dari gugatan secara perdata dan pidana. Kendati demikian, jika *whistleblower* menerima pembalasan dari aksinya, maka kasus yang dilaporkan pasca pelaporan oleh *whistleblower* akan ditangani setelah kasus yang dilaporkan *whistleblower* (Peraturan Pemerintah 2014). Hal ini menandakan bahwa peraturan ini tidak menutup kesempatan adanya pembalasan dalam bentuk pencemaran nama baik atau tindakan kriminal lainnya, namun *whistleblower* memperoleh pengurangan hukuman. Selain itu, peraturan ini juga mempunyai beberapa keterbatasan yang dapat mengurangi efektivitasnya Berdasarkan kerangka hukum yang mengatur *whistleblower*, beberapa lembaga mempunyai fungsi yang bersinggungan sehingga tumpang tindih kewenangan dapat terjadi dalam menjalankan fungsinya (Kusoy 2017). Tumpang tindih kewenangan ini dapat menyebabkan perbedaan persepsi dalam memahami kasus yang sama sehingga kondisi ini dapat menghambat dan menyediakan ketidakpastian dalam pembuatan keputusan dalam proses investigasi. Hal ini dapat menurunkan minat PNS untuk menjadi *whistleblower*.

Untuk meningkatkan efektivitas kerangka hukum yang ada, peraturan juga seharusnya mengatur perlindungan terhadap *whistleblower* dengan menjamin adanya *confidentiality* dan *anonymity* sehingga identitas *whistleblower* dapat dirahasiakan dan terlindungi. Pengungkapan identitas *whistleblower* dapat menyebabkan terjadinya eksklusi sosial terhadap *whistleblower* dan mencegah PNS untuk terlibat dalam proses *whistleblowing*. Untuk menjamin adanya *confidentiality* dan *anonymity*, sanksi harus diterapkan kepada pihak yang menerima informasi dalam *whistleblowing system* jika informasi terkait *whistleblower* dipublikasikan. Selain itu, peraturan juga seharusnya mengatur mengenai tahap-tahap dalam melakukan pelaporan, jangka waktu yang dibutuhkan dalam setiap penanganan kasus, dan mekanisme tindak lanjutnya sehingga tindakan-tindakan ilegal dan tidak etis tersebut dapat ditangani dan diperbaiki dengan akuntabel (Dusseyer et al 2011).

Peraturan (legislasi) juga harus mendefinisikan secara jelas cakupan tindakan ilegal dan tidak etis yang dapat dilaporkan dalam *whistleblowing system* sehingga PNS dapat mengetahui jenis-jenis tindakan-tindakan yang tergolong dalam tindakan etis dan tidak etis. Selain itu, peraturan tersebut juga mengatur cakupan pihak yang dapat melaporkan tindakan-tindakan ilegal dan tidak etis sehingga PNS mengetahui perannya dalam *whistleblowing system*. Peraturan ini juga seharusnya mengatur koordinasi antara lembaga yang terlibat dalam *whistleblowing system* sehingga peraturan ini dapat mempercepat proses investigasi dan perbaikan terhadap tindakan ilegal dan tidak etis (Dusseyer et al 2011).

Mengembangkan budaya yang mendukung adanya *whistleblowing* juga dibutuhkan untuk memperkuat *whistleblowing system*. Budaya ini dapat dikembangkan dengan penguatan *whistleblowing system* secara internal melalui prosedur (*guidelines*) dan perbaikan struktur akuntabilitas organisasi. Prosedur internal mempunyai peran penting karena PNS yang saat ini masih bekerja adalah aktor potensial yang dapat menjadi *whistleblower*. Hal ini disebabkan oleh informasi publik yang dimiliki oleh PNS. Melalui penguatan dan sosialisasi prosedur, maka PNS mengetahui

tata cara, hak, dan kewajibannya ketika terlibat dalam proses *whistleblowing*. Kendati demikian, PNS sangat rentan terhadap adanya pembalasan di lingkungan kerjanya sehingga perlindungan menjadi suatu kebutuhan mutlak dalam memperkuat *whistleblowing system* (Dusseyer et al 2011).

Pada tahun 2011, BPK membuat prosedur *whistleblowing* yang mengatur bahwa PNS dapat melaporkan perilaku-perilaku ilegal dan tidak etis kepada satuan tugas. Satuan tugas ini terdiri dari Biro Kepegawaian, Inspektorat Jendral, dan Biro Hukum. Satuan tugas ini melaporkan hasil pemeriksaannya kepada Sekretariat Jendral dan Dewan Kehormatan Kode Etik BPK (Syukur 2015). Kendati demikian, satuan tugas ini tidak cukup untuk membangun *whistleblowing system* yang efektif karena dalam kasus ini, Kepala BPK ingin menghukum mantan auditor. Jika mantan auditor tersebut hanya melaporkan penyuaipan tersebut kepada satuan tugas, maka satuan tugas akan melaporkan kepada Sekretaris Jendral BPK yang secara struktural berada di bawah Kepala BPK. Hal ini menunjukkan bahwa kasus penyuaipan tersebut mempunyai peluang yang kecil untuk ditindaklanjuti karena Kepala BPK resisten terhadap aksi mantan auditor. Oleh karena itu, mekanisme akuntabilitas dari satuan tugas ini seharusnya di-restrukturisasi. Restrukturisasi mekanisme akuntabilitas ini menjadi penting karena struktur organisasi sangat berpengaruh proses pengambilan keputusan dalam penanganan kasus *whistleblowing* (Nurhidayat and Kusumasari 2018). Oleh karena itu satuan tugas seharusnya tidak hanya melaporkan kepada pihak internal BPK, tetapi juga kepada lembaga anti-korupsi lainnya secara bersamaan. Selain itu, Inspektorat Jendral seharusnya berada dalam posisi setara dengan Kepala BPK sehingga Kepala BPK tidak dapat mengintervensi kasus yang ditangani oleh Inspektorat Jendral terkait *whistleblowing*.

BPK sudah membangun aplikasi *whistleblowing system* sebagai saluran dalam pelaporan tindakan ilegal dan tidak etis. Aplikasi ini menyediakan prosedur yang jelas untuk menjaga *anonymity* sehingga prosedur ini dapat memberikan perlindungan kepada *whistleblower* dan mendorong PNS untuk menjadi *whistleblower*. Aplikasi ini juga sudah menyediakan informasi terkait data yang dibutuhkan untuk melakukan pengaduan (wbs.bpk.go.id 2019) sehingga kecukupan data yang disediakan oleh *whistleblower* menentukan apakah kasus yang dilaporkan dapat dilanjutkan ke proses investigasi atau tidak. Hal ini menunjukkan bahwa system yang dibangun telah mendorong *whistleblower* untuk menyediakan informasi yang *reliable* dan akuntabel. Aplikasi ini juga menjelaskan mekanisme tindak lanjut pelaporan dalam proses *whistleblowing*. Informasi-informasi dalam aplikasi ini dapat memperkaya pengetahuan PNS mengenai kewajiban dan haknya dalam proses *whistleblowing*.

Kendati demikian, aplikasi Whistleblowing ini membutuhkan beberapa perbaikan untuk memperkuat *whistleblowing system*. Aplikasi *whistleblowing* BPK seharusnya menjelaskan jangka waktu yang dibutuhkan dalam proses penanganan kasus sehingga hal ini dapat meningkatkan kepastian dalam pembuatan keputusan dalam proses *whistleblowing* dan berpengaruh positif terhadap minat PNS untuk menjadi *whistleblower*. Aplikasi ini juga seharusnya mempublikasikan hasil investigasi untuk menginformasikan kepada *whistleblower* manfaat dari aksinya. Publikasi hasil investigasi juga mendorong investigator untuk menangani kasus dengan tepat waktu karena investigator merasa terdapat pihak yang mengawasi kinerjanya (Dusseyer et al 2011). Aplikasi ini dapat mempublikasikan jumlah dan tipe tindakan ilegal dan tidak etis yang diinvestigasi dan diserahkan kepada lembaga anti korupsi atau independent lainnya. Hal ini juga dilengkapi dengan penjelasan mengenai kondisi-kondisi dimana *whistleblower* dapat secara langsung melaporkan tindakan ilegal atau tidak etis kepada pihak eksternal organisasi, tanpa melalui pemeriksaan oleh organisasi internal (OECD 2011). Hal ini menjadi penting karena langsung melibatkan pihak eksternal organisasi dalam penanganan tindakan tidak etis suatu organisasi dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap organisasi tersebut. Selain itu, aplikasi ini juga dapat mempublikasikan langkah-langkah strategis yang telah dilakukan untuk menindak tindakan ilegal dan memperbaiki tindakan tidak etis dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga *whistleblower* dan masyarakat secara umum mengetahui keseriusan

Untuk memperkuat *whistleblowing system*, budaya organisasi yang mendukung adanya *whistleblowing* juga dibutuhkan. Budaya ini dapat dibangun dengan menjadikan manajer senior sebagai garda depan dalam memperkuat *whistleblowing system*. Hal ini dapat dilakukan dengan menjadikan manajer senior sebagai contoh dalam mendukung *whistleblowing system*. Manajer senior juga dapat meyakinkan staff bahwa *whistleblowing* sebagai suatu mekanisme penting untuk menjaga integritas organisasi (Moss 2016). Hal ini dapat dibangun melalui pelatihan karena pelatihan dapat meningkatkan kesadaran PNS terhadap perannya dalam menjaga integritas organisasi (OECD 2011). Pelatihan juga akan membangun kepercayaan antar PNS dan mendorong PNS untuk terlibat dalam proses *whistleblowing* di internal organisasi. Pelatihan juga dapat memperkaya pengetahuan mengenai bagaimana menjadi *whistleblower*, proteksi yang disediakan, dan bagaimana proses penanganan kasus dalam *whistleblowing system* ini (Dusseyer et al 2011). Pelatihan untuk manajer senior juga menjadi langkah strategis karena manajer senior mempunyai peran yang esensial. Melalui kekuasaan dan sumber daya yang dimiliki, manajer senior dapat menentukan standard etika dan meyakinkan stafnya bahwa *whistleblower* akan dilindungi dari ancaman (Dusseyer et al 2011). Selain itu, manajer senior juga mempunyai pengetahuan terkait potensi-potensi tindakan ilegal atau tidak etis yang mungkin muncul di bidangnya sehingga manajer senior dapat menjadi aktor utama dalam memperbaiki tindakan-tindakan tidak etis dalam organisasinya (Miceli in Nurhidayat and Kusumasari 2018).

5. Simpulan

Whistleblowing system dapat diperkuat dengan mendukung faktor pendorong untuk menjadi *whistleblower* dan mengurangi faktor penghambat untuk menjadi *whistleblower*. Dalam konteks kasus *whistleblowing* di BPK, faktor yang mendorong PNS menjadi *whistleblower* adalah keyakinan bahwa kasus yang dilaporkan akan ditindaklanjuti, adanya kerjasama yang baik antara BPK dan KPK dalam menangani kasus yang diungkap melalui *whistleblowing system*, adanya apresiasi dari lembaga internasional dan adanya insentif ekonomi. Di sisi lain, lemahnya perlindungan hukum terhadap *whistleblower* dapat menghambat keinginan PNS untuk menjadi *whistleblower*.

Whistleblowing system dapat diperkuat dengan menyediakan kerangka hukum yang dapat melindungi *whistleblower* dan mendorong proses penanganan kasus yang diungkap melalui *whistleblowing system* menjadi lebih efektif, efisien, dan akuntabel. Dalam konteks perlindungan hukum, adanya jaminan terhadap *confidentiality* dan *anonymity* harus ditegakan. Selain penguatan kerangka hukum, budaya organisasi yang mendukung juga dibutuhkan. Penguatan dan sosialisasi prosedur (*guidelines*) dan aplikasi *whistleblowing system* diperlukan di tingkat meso. Selain itu, perbaikan struktur akuntabilitas lembaga yang berwenang menangani *whistleblowing system* juga diperlukan. Di tingkat mikro, pelatihan kepada manajer senior dan PNS dapat dilakukan sehingga peran manajer senior dan kesadaran staf terhadap peran strategisnya dapat diperkuat dalam *whistleblowing system*.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagustianto, R dan Nurkholis 2012, 'Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Minat Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk Melakukan Tindakan Whistle-Blowing (Studi Pada PNS BPK RI)', *Ekuitas: Jurnal Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 19, No. 2, pp: 276-295
- Brown, A J (ed) 2008, 'Summary' in *Whistleblowing in the Australian public sector*, ANU E Press, Canberra, pp. xxii-xxxviii.
- Doloksaribu, F dan Pamungkas, B 2014, 'Analisis Implementasi Whistleblowing System Studi Kasus pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia', Skripsi di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Diunduh pada 30 Mei 2019, < <http://www.lib.ui.ac.id/naskahringkas/2017-03/S58381-Febriyandi%20Dolok%20Saribu>>

- Dusseuyer, I, Mumford, S and Sullivan G, 2011, 'Reporting corrupt practices in the public interest: innovative approaches to whistleblowing' ch. 23 in in A Graycar and R G Smith (eds), *Handbook of global research and practice in corruption* Edward Elgar, Cheltenham, pp. 429-62.
- Dvora Yanow, 1999, 'Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research,' pp. 405-415
- Instruksi Presiden (Inpres) No. 7 Tahun 2015 Tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015
- Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) 2007, 'Menyalakan lilin di tengah kegelapan', KPK, Diunduh pada 30 Mei 2019, < <https://aclc.kpk.go.id/materi/berpikir-kritis-terhadap-korupsi/buku/menyalakan-lilin-di-tengah-kegelapan>>
- Kusoy, MC 2017, 'Perlindungan terhadap "whistleblower" pada tindak pidana korupsi berdasarkan undang-undang nomor 31 tahun 2014 tentang perlindungan saksi dan korban', *Lex Administratum*, Vol. 5, No. 9, pp. 101-108
- Liputan6 2005, 'Whistleblower itu Sudah Tereliminasi', Liputan6, Diunduh pada 30 Mei 2019, < <https://www.liputan6.com/news/read/113407/iwhistlebloweri-itu-sudah-tereliminasi>>
- Merdeka.com 2005, 'Khairiansyah: Ini Konsekuensi Yang Sudah Saya Duga Sebelumnya', Merdeka.com, diunduh 30 Mei 2019, <<https://www.merdeka.com/peristiwa/khairiansyah-ini-konsekuensi-yang-sudah-saya-duga-sebelumnya-kauwt3n.html>>
- Moss, P 2016, *Review of the Public Interest Disclosure Act 2013*, Department of the Prime Minister and Cabinet.
- News.detik.com 2005, 'BRR Nonaktifkan Khairiansyah', News Detik.com, Diunduh 30 Mei 2019, <<https://news.detik.com/berita/484474/brr-nonaktifkan-khairiansyah>>
- News.detik.com 2005, 'Jika Khairiansyah Salman Dipecat, KPK Siap Menampung', News Detik.com, Diunduh 30 Mei 2019, < <https://news.detik.com/berita/343818/jika-khairiansyah-salman-dipecat-kpk-siap-menampung>>
- News.detik.com 2005, 'Khairiansyah: Saya dan Keluarga Sudah Terbiasa Berjihad', News Detik.com, Diunduh 30 Mei 2019, <<https://news.detik.com/berita/d-341592/khairiansyah-saya-dan-keluarga-sudah-terbiasa-berjihad>>
- Nurhidayat, I & Kusumasari, B 2018, 'Strengthening the effectiveness of whistleblowing system: A study for the implementation of anti-corruption policy in Indonesia', *Journal of Financial Crime*, Vol. 25 No. 1, pp. 140-154
- OECD 2011, *G20 Anti-corruption action plan. Protection of whistleblowers*, OECD, Paris, pp. 15-25.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Sugiyono 2014, *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*, Bandung: Alfabeta
- Syukur, YS 2015, 'Developing ethical behaviours at bpk through human resource management practices', *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, Vol. 1, No.2, pp. 157 – 172.
- Taylor, J 2018, 'Internal whistle-blowing in the public service: a matter of trust', *Public Administration Review* vol. 778, no. 5, pp. 717-26.
- Tempo.co 2005, 'Khairiansyah Dilarang ke Luar Negeri', nasional.tempo.co, Diunduh 30 Mei 2019, < <https://nasional.tempo.co/read/69553/khairiansyah-dilarang-ke-luar-negeri>>
- The Audit Board (BPK RI) 2019, 'WBS BPK RI', BPK RI, diunduh 30 Mei 2019, <wbs.bpk.go.id>
- Transparency International (TI) 2005, 'Corruption perceptions index 2005', Transparency

International, diunduh 30 Mei 2019, <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2005/0>

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-undang republik indonesia nomor 31 tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 13 tahun 2006 tentang perlindungan saksi dan korban

Widayati, LS 2012, Peran Whistleblower dalam Pengungkapan Kasus Suap Pegawai Pajak, DPR RI, diunduh 30 Mei 2019, <http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-IV-14-II-P3DI-Juli-2012-23.pdf>