

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Whistleblowing System (WBS) merupakan salah satu bentuk mekanisme pengendalian internal yang memberikan saluran resmi bagi individu, khususnya pegawai dalam suatu organisasi, untuk melaporkan dugaan pelanggaran hukum, penyalahgunaan wewenang, kecurangan, atau tindakan tidak etis yang berpotensi merugikan organisasi maupun kepentingan publik (Kaptein, 2020). Dalam konteks tata kelola organisasi modern, WBS memegang peran penting dalam mendeteksi dini indikasi kecurangan atau penyimpangan yang tidak terpantau oleh mekanisme pengawasan konvensional. *Whistleblowing System* bertujuan untuk mendeteksi dan mencegah praktik korupsi serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam lingkungan kerja, baik di sektor privat maupun sektor publik (Lewis et al., 2021). *Whistleblower* sebagai pelapor pelanggaran tidak hanya berkontribusi terhadap penegakan integritas organisasi, tetapi juga berfungsi sebagai elemen preventif dalam meminimalkan risiko kecurangan, mengurangi kerugian negara, dan lembaga pemerintah. Namun, keberhasilan sistem ini sangat bergantung pada keberanian individu untuk melapor yang memerlukan jaminan perlindungan hukum, terutama untuk menghindarkan pelapor dari tindakan balasan, diskriminasi, maupun intimidasi.

Whistleblowing tidak hanya sebagai tindakan individual, tetapi juga merupakan bagian dari tata kelola organisasi yang sehat (*ethical governance*). Menurut Near & Miceli (2016), *whistleblowing* mencerminkan tanggung jawab moral dan profesional individu dalam menjaga integritas organisasi. Dengan demikian, sistem *whistleblowing* yang efektif harus ditopang oleh tiga pilar utama, yaitu regulasi yang

jas dan berpihak kepada pelapor, teknologi pendukung pelaporan yang aman dan mudah diakses, serta budaya organisasi yang mendukung keberanian dan integritas (Latan et al., 2021; OECD, 2022). Pada praktiknya, ketiga pilar ini menjadi indikator utama keberhasilan sistem *whistleblowing*. Sistem pelaporan yang sekadar tersedia tidak dapat dikatakan berhasil apabila tidak diikuti dengan kepastian penanganan laporan, transparansi tindak lanjut, serta perlindungan komprehensif bagi pelapor. Dengan demikian, WBS yang efektif bukan hanya menyediakan kanal pelaporan, tetapi harus memastikan pelapor merasa aman dan yakin bahwa aduan akan ditindaklanjuti secara serius.

Di Indonesia, penguatan pengawasan internal melalui *whistleblowing system* menjadi bagian dari agenda reformasi birokrasi yang ditujukan untuk membangun tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintah mendorong lembaga negara untuk menyediakan saluran pelaporan internal yang terstruktur, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Menteri atau Surat Edaran. Implementasi WBS sangat penting pada instansi sektor publik yang memiliki fungsi layanan dan pengawasan, seperti Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Institusi ini memiliki peran strategis dalam mengawasi aktivitas ekspor-impor, perpajakan, kepabeanan, lalu lintas barang, dan pengamanan keuangan negara. Kompleksitas fungsi tersebut membuat Bea Cukai berada pada posisi yang memiliki tingkat risiko penyimpangan yang tinggi, sehingga keberadaan sistem pelaporan internal menjadi kebutuhan mendasar dalam mencegah praktik pelanggaran maupun kecurangan di lingkungan kerja (Miceli et al., 2016).

Sebagai bagian dari reformasi birokrasi, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai termasuk dalam instansi pemerintah yang ditunjuk membangun Zona Integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan

Melayani (WBBM). Dalam kerangka pembangunan Zona Integritas, WBS bukan sekadar prosedur teknis pelaporan, tetapi merupakan indikator kunci dalam menciptakan lingkungan kerja yang berintegritas, transparan, dan akuntabel. Pramono & Aruzzi (2023) menegaskan bahwa efektivitas WBS di sektor publik sangat bergantung pada komitmen pimpinan dan kematangan budaya integritas, bukan hanya pada peluncuran kanal pelaporan untuk memenuhi indikator administratif penilaian Zona Integritas.

Karakteristik Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai instansi yang menjalankan fungsi pelayanan sekaligus pengawasan menjadikan organisasi ini memiliki tingkat risiko penyimpangan yang relatif tinggi dibandingkan dengan beberapa instansi publik lainnya. Bea dan Cukai bertanggung jawab dalam pengawasan kegiatan kepabeanan, cukai, ekspor-impor, serta pengamanan penerimaan negara yang melibatkan interaksi langsung antara aparatur dengan masyarakat maupun pelaku usaha. Kompleksitas proses bisnis tersebut meningkatkan potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang, benturan kepentingan, maupun praktik kecurangan apabila tidak didukung oleh mekanisme pengawasan internal yang efektif. Oleh karena itu, implementasi Whistleblowing System menjadi semakin penting sebagai instrumen pengendalian internal yang mampu mendeteksi potensi pelanggaran sejak dini serta memperkuat akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas pengawasan dan pelayanan publik.

Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean (KPPBC TMP) Ngurah Rai merupakan salah satu unit vertikal dari DJBC yang telah mengimplementasikan WBS sejak tahun 2011 sebagai bentuk komitmen terhadap reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Posisi KPPBC Ngurah Rai yang mengawasi gerbang ekspor-impor di kawasan

pariwisata internasional seperti Bali, menjadikannya lingkungan kerja dengan dinamika pelayanan publik dan pengawasan yang kompleks. Dengan tingginya interaksi antara pegawai dengan pelaku usaha, masyarakat, dan *stakeholder*, diperlukan sistem pelaporan pelanggaran yang efektif untuk mencegah potensi kecurangan maupun penyalahgunaan kewenangan. Apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara atau pelayanan publik, dampaknya tidak hanya merugikan negara secara finansial, tetapi juga berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Namun, perlu dipertanyakan apakah pada kenyataannya semua instansi pemerintah termasuk Bea Cukai telah mengimplementasikan *Whistleblowing System* secara optimal. Berdasarkan penelitian Pramono & Aruzzi (2023), dari 618 sampel instansi pemerintah hanya 104 lembaga dengan *Whistleblowing System* yang berfungsi dengan baik. Temuan ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma regulasi dan implementasi lapangan, termasuk kemungkinan terjadinya permasalahan yang sama di lingkungan Bea Cukai. Hal ini mengindikasikan bahwa keberadaan WBS belum menjamin efektivitasnya apabila terdapat hambatan-hambatan yang menghalangi pemanfaatan sistem.

Hambatan dalam penerapan WBS dapat berasal dari faktor internal maupun eksternal. Hambatan internal seperti budaya organisasi yang belum sepenuhnya mendukung transparansi dan keterbukaan, serta masih dibudayakannya solidaritas berlebihan yang menganggap pelaporan pelanggaran sebagai tindakan yang tidak loyal terhadap organisasi. Ketakutan akan stigma sosial dapat menghambat pegawai dalam melaporkan pelanggaran, menjadi *whistleblower* akan dicap sebagai pengadu yang dapat merusak hubungan kerja (Kaptein, 2020). Hambatan internal lainnya yaitu, regulasi dan kebijakan internal yang lemah, seperti

kurangnya dukungan dari pimpinan, tidak adanya kepastian perlindungan hukum bagi pelapor, serta minimnya insentif bagi pegawai yang menggunakan *Whistleblowing System* (Lewis et al., 2021). Dari sisi teknis, kendala pada sistem pelaporan, seperti kurangnya fitur keamanan anonimitas, keterbatasan akses, serta kurangnya sosialisasi terkait prosedur pelaporan dapat menjadi hambatan dalam keberhasilan penerapan *Whistleblowing System* (Latan et al., 2021).

Hambatan lainnya dapat berasal dari eksternal antara lain, belum optimalnya regulasi perlindungan bagi pelapor atau *whistleblower*. Regulasi terkait perlindungan pelapor di beberapa negara ataupun instansi masih lemah, sehingga meningkatkan risiko pembalasan bagi pegawai yang berani melaporkan pelanggaran (OECD, 2022). Adanya tekanan dari pihak eksternal seperti pejabat atau aktor politik dapat menghambat keberanian pegawai serta kurangnya dukungan dari masyarakat dan media akan menyebabkan *whistleblower* merasa tidak terlindungi. Faktor-faktor eksternal ini dapat menyebabkan pegawai ragu atau bahkan menahan diri untuk memanfaatkan sistem pelaporan pelanggaran, meskipun kanal pelaporan sudah tersedia.

Meskipun *Whistleblowing System* telah diimplementasikan, masih perlu dipertanyakan apakah mekanisme yang ada sudah mampu menindaklanjuti laporan yang masuk, mulai dari proses pemeriksaan atau penyelidikan hingga tahap keputusan akhir atau pemberian sanksi. Tanpa tindak lanjut yang jelas dan transparan, *Whistleblowing System* tidak akan optimal dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas (Affandi et al., 2024). Sehingga sangat diperlukan upaya untuk meningkatkan respons terhadap setiap laporan yang masuk ke sistem baik melalui penguatan regulasi, dukungan pimpinan, dan mekanisme perlindungan bagi *whistleblower*.

Namun, hasil observasi awal dan wawancara dengan pihak internal menunjukkan bahwa pelaksanaan *Whistleblowing System* pada Bea Cukai Ngurah Rai belum sepenuhnya berjalan optimal. Salah satu fenomena yang ditemukan adalah tidak dipublikasikannya hasil pelaporan atau tindak lanjut dari laporan yang masuk. Informasi pada situs resmi Bea Cukai hanya menampilkan kanal pelaporan, tanpa menjelaskan jumlah laporan, jenis pelanggaran yang diadukan, atau status penanganannya, maupun informasi penyelesaian kasus. Ketiadaan informasi ini dikhawatirkan menimbulkan ketidakpercayaan dari publik dan pegawai, serta mengurangi partisipasi dalam pelaporan. Menurut Kostić & Bošković (2022), transparansi dalam pengelolaan laporan merupakan faktor kunci keberhasilan sistem *whistleblowing*. Sejalan dengan itu, Affandi et al. (2024) dan Janie et al. (2023) menegaskan bahwa kepercayaan terhadap sistem pelaporan sangat dipengaruhi oleh sejauh mana laporan ditindaklanjuti dan dikomunikasikan secara terbuka.

Selain itu, dari hasil wawancara dengan informan diketahui bahwa belum adanya insentif atau penghargaan bagi pelapor. Hal ini tentunya akan menjadi hambatan struktural dalam mendorong partisipasi. Menurut Lee et al. (2023), insentif dan jaminan perlindungan terhadap pelapor dapat meningkatkan efektivitas sistem pelaporan. Meskipun saluran dan regulasi pelaporan telah tersedia, kenyataannya tidak dilakukan publikasi hasil laporan, baik berupa klasifikasi pengaduan, jumlah pengaduan yang ditindaklanjuti maupun tidak, maupun penyebab ketidaktertindaklanjutan. Sebagaimana hasil penelitian oleh Latan et al. (2021), menyatakan bahwa transparansi dan umpan balik terhadap laporan sangat penting untuk membangun budaya integritas dan kepercayaan dalam organisasi.

Fakta-fakta empirik tersebut menunjukkan bahwa penerapan WBS di KPPBC

Ngurah Rai belum sepenuhnya sesuai dengan indikator keberhasilan WBS yang ideal. Teori menyatakan bahwa WBS yang baik harus ditandai oleh transparansi tindak lanjut, perlindungan menyeluruh terhadap pelapor, mekanisme insentif, serta dukungan organisasi yang kuat. Kaptein (2020) menegaskan bahwa efektivitas WBS baru muncul apabila pelapor merasa aman, laporan diproses secara objektif, dan hasil tindak lanjut dikomunikasikan secara terbuka kepada pemangku kepentingan. Menurut Kostić & Bošković (2022), transparansi dalam pengelolaan laporan merupakan faktor penentu keberhasilan sistem *whistleblowing* di sektor publik. Temuan tersebut diperkuat oleh Park & Keil (2022), yang menyatakan bahwa transparansi dan umpan balik terhadap laporan merupakan faktor penentu utama kepercayaan pegawai terhadap sistem pelaporan. Selain itu, Lee et al. (2023) menemukan bahwa insentif baik finansial maupun non-finansial berperan penting dalam meningkatkan partisipasi *whistleblower*, terutama di sektor publik. Di sisi lain, Brown et al. (2023) menyoroti bahwa dukungan pimpinan dan budaya integritas merupakan elemen paling kritis dalam mengurangi hambatan psikologis pegawai untuk melapor. Ketika indikator-indikator tersebut belum terpenuhi, berarti terdapat hambatan yang melingkupi pelaksanaan sistem. Hambatan itu dapat bersumber dari aspek struktural, teknis, maupun psikologis organisasi, dan apabila tidak diidentifikasi secara sistematis, WBS akan terjebak sebagai instrumen administratif semata tanpa memberikan kontribusi nyata terhadap pencegahan kecurangan. Oleh karena itu, hambatan-hambatan tersebut perlu ditelusuri agar dapat dirumuskan strategi penguatan WBS yang relevan, kontekstual, dan berbasis kondisi operasional di lapangan.

Berdasarkan kajian penelitian terdahulu, implementasi *whistleblowing system* di sektor publik telah diteliti dari berbagai perspektif seperti persepsi pegawai

(Lestari & Pramudito, 2019), pencegahan *fraud* (Iskandar, 2020), peran budaya organisasi dan perlindungan pelapor (Kostić & Bošković, 2022), serta komitmen organisasi sebagai pendorong pelaporan (Janie et al., 2023). Namun, sebagian besar penelitian tersebut menekankan faktor efektivitas sistem atau intensi individu untuk melakukan *whistleblowing*, tidak berfokus pada kendala operasional dalam implementasi sistem khususnya di lingkungan instansi pemerintah, serta strategi penguatan sistem yang sesuai dengan karakteristik dan tantangan lingkungan organisasi.

Sebagai kebaruan (*novelty*), penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan *Whistleblowing System* dari sisi konsep atau regulasi, tetapi menelusuri bagaimana sistem tersebut dijalankan dalam praktik di lingkungan KPPBC Ngurah Rai. Penelitian ini memfokuskan pada pengungkapan penyebab WBS di KPPBC Ngurah Rai belum berjalan sesuai dengan kriteria ideal WBS menurut teori dengan identifikasi hambatan struktural, teknis, dan psikologis serta merumuskan strategi penguatan sistem yang sesuai dengan kondisi operasional di lapangan.

Dengan mempertimbangkan fenomena dan kesenjangan tersebut, penelitian ini menjadi penting dilakukan. Melalui penelitian ini, diharapkan memberikan strategi konkret dan aplikatif agar *Whistleblowing System* tidak hanya menjadi formalitas, tetapi benar-benar berfungsi sebagai instrumen pengawasan internal dan pencegahan kecurangan di lingkungan Bea Cukai. Optimalisasi WBS diyakini mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat, mencegah potensi kerugian negara, serta menjadi pilar penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) pada KPPBC Ngurah Rai.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, dapat diidentifikasi beberapa masalah

penelitian dalam penerapan *Whistleblowing System* di KPPBC Ngurah Rai, antara lain:

1. Bagaimanakah mekanisme penerapan *Whistleblowing System* di KPPBC Ngurah Rai?
2. Bagaimanakah hambatan yang dihadapi dalam penerapan *Whistleblowing System* di KPPBC Ngurah Rai?
3. Bagaimanakah strategi rekomendasi untuk mengoptimalkan penerapan *Whistleblowing System* di KPPBC Ngurah Rai?

1.3 Fokus Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penelitian ini berfokus pada identifikasi mekanisme penerapan *Whistleblowing System* di KPPBC Ngurah Rai., hambatan yang dihadapi dalam penerapan, serta strategi rekomendasi untuk memperbaiki dan mengoptimalkan penerapan *Whistleblowing System* di KPPBC Ngurah Rai.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan mekanisme penerapan *Whistleblowing Sytem* pada KPPBC Ngurah Rai.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan hambatan dalam penerapan *Whistleblowing Sytem* pada KPPBC Ngurah Rai.
3. Untuk menganalisis dan menjelaskan strategi rekomendasi dalam mengoptimalkan penerapan *Whistleblowing Sytem* pada KPPBC Ngurah Rai.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi pengetahuan mengenai penerapan *Whistleblowing System* di sektor publik, khususnya pada Bea Cukai. Serta berkontribusi pada sistem pengendalian internal dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui penerapan *Whistleblowing System*.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan sebagai berikut:

a. KPPBC Ngurah Rai

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan dalam mengevaluasi pelaksanaan *Whistleblowing System* yang telah diterapkan, khususnya dalam mengidentifikasi hambatan struktural, teknis, dan psikologis yang dihadapi. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi aplikatif untuk meningkatkan optimalisasi sistem pelaporan serta membangun budaya organisasi yang mendukung transparansi dan integritas.

b. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai serta Pemangku Kebijakan

Terkait Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kebijakan penguatan sistem pengendalian internal, khususnya terkait mekanisme pelaporan pelanggaran (WBS) di lingkungan Kementerian Keuangan dan lembaga pemerintahan lainnya. Temuan penelitian ini dapat menjadi referensi dalam merancang kebijakan perlindungan pelapor, sistem tindak lanjut laporan, serta penyusunan strategi pelaksanaan WBS yang lebih adaptif dengan kondisi operasional di lapangan.