

# BAB I

## PENDAHULUAN

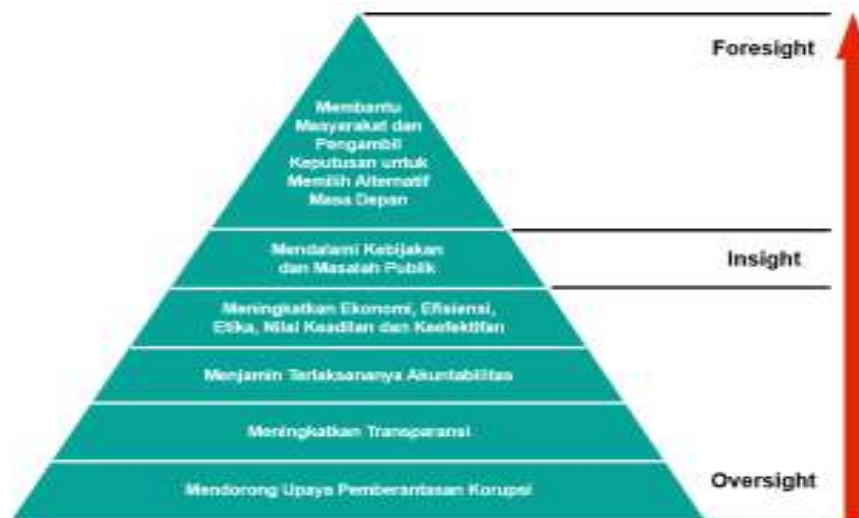
### 1.1 Latar Belakang

Dengan terbitnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999 maka reformasi sektor publik resmi diberlakukan di Indonesia. Reformasi ini bertujuan untuk mengembangkan kerangka hukum, yang sebelum krisis mata uang, tidak efektif dalam mengatur sistem administrasi keuangan sektor publik di Indonesia. Reformasi sektor publik dimotivasi oleh konsep *New Public Management* (NPM) yang diterapkan di berbagai negara di dunia. Reformasi sektor publik ini mengacu pada lima aspek yaitu sistem manajemen berorientasi pasar, penganggaran, manajemen kinerja, pelaporan keuangan pemerintah, dan audit sektor publik.

Pada aspek audit sektor publik, salah satu isu yang menarik dari NPM adalah munculnya audit kinerja sektor publik (*performance audit/PA*). Audit kinerja tersebut muncul di bawah nomenklatur audit nilai-untuk-uang (*value for money audit*) (Adi & Dutil, 2018; Parker et al., 2019). Meskipun telah dipraktikkan di berbagai negara barat sejak tahun 1970, audit kinerja sering diperlakukan sebagai bagian dari agenda reformasi NPM dan dikaitkan dengan evaluasi, pengukuran kinerja, dan akuntabilitas terkait hasil. Audit kinerja mencerminkan perhatian pemerintah dan masyarakat yang lebih besar terhadap akuntabilitas pengelolaan dana dan sumber daya publik, serta program dan dampak yang terkait (Bowerman et al., 2003). Audit kinerja

digambarkan sebagai kontributor signifikan bagi pelaksanaan akuntabilitas dan kontrol, memperluas pandangan audit di luar audit keuangan dan audit kepatuhan, dengan memfokuskan penilaian pada aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Sejalan dengan reformasi audit sektor publik tersebut, organisasi lembaga pemeriksa sedunia yaitu *The International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) telah menerbitkan matrik level kematangan organisasi pemeriksa (*the accountability organization maturity model*). Level kematangan organisasi pemeriksa harus sejalan dengan peran yang dilakukan, dimulai dengan level melaksanakan peran *oversight* yaitu mendorong upaya pemberantasan korupsi, meningkatkan transparansi, dan menjamin terlaksananya akuntabilitas. Level selanjutnya adalah *insight* yaitu memberikan pendapat mengenai program-program, kebijakan, dan operasi serta kinerja pemerintah. Selanjutnya level terakhir *foresight* yaitu memberikan tinjauan atas pemilihan kebijakan publik (*setting policy*) dalam program-program pembangunan. Sesuai dengan gambar 1 matriks level kematangan organisasi pemeriksa di bawah ini, terlihat bahwa audit yang bertujuan untuk meningkatkan aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (audit kinerja) merupakan jenis audit dengan level yang lebih tinggi daripada jenis audit yang bertujuan untuk pemberantasan korupsi dan penyalahgunaan keuangan negara; meningkatkan transparansi, dan akuntabilitas.



**Gambar 1. Level Kematangan Organisasi Pemeriksa**

Implementasi reformasi sektor publik di Indonesia, telah diteliti oleh beberapa penelitian terdahulu (Harun et al., 2020; Prabowo et al., 2017). Penelitian Prabowo et al. (2017) dengan pendekatan penelitian kualitatif yang disebut sebagai pendekatan studi kasus, telah mengkaji proposisi apakah reformasi sektor publik Indonesia selama 15 tahun terakhir konsisten dengan gagasan utama NPM. Prabowo et al. (2017) menyatakan bahwa meskipun reformasi sektor publik tampaknya dimotivasi oleh filosofi NPM, namun peraturan yang merinci dan memandu pelaksanaan reformasi seringkali tidak sejalan dengan gagasan dan tujuan utama NPM. Kontradiksi-kontradiksi tersebut menunjukkan adanya jurang pemisah antara kerangka kerja konseptual reformasi sektor publik Indonesia dan implementasi (atau praktik) reformasi tersebut. Pada aspek audit sektor publik, Prabowo et al. (2017) mengkritisi pelaksanaan reformasi audit sektor publik di Indonesia, yang mana meskipun Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah mengadopsi audit nilai untuk uang atau audit kinerja, yang didefinisikan sebagai audit ekonomi,

efisiensi, dan efektivitas untuk menilai kinerja lembaga pemerintah, namun penekanannya lebih kepada peningkatan transparansi dan akuntabilitas serta memerangi korupsi. Hal ini berbeda dengan praktik reformasi audit sektor publik di banyak negara maju seperti Kanada, Australia dan Selandia Baru. Sebagaimana yang dikritisi oleh Prabowo et al. (2017), BPK RI terlihat masih berfokus pada audit laporan keuangan dan audit kepatuhan.

Kritik yang disampaikan Prabowo atas implementasi NPM dalam reformasi audit sektor publik di Indonesia, sejalan dengan temuan penelitian Parker et al. (2019) di Australia, dimana terdapat bukti pertumbuhan audit kinerja dari setiap yurisdiksi audit di Australia sehubungan dengan implementasi konsep NPM. Namun, Parker et al. (2019) menemukan meskipun di belakang panggung (*backstage performance audit intentions*) perhatian/fokus auditor pada audit kinerja mengenai evaluasi atas program-program pemerintah melalui pendekatan *value for money*, namun laporan panggung depan (*front stage report*) yang diterbitkan, justru tetap mempertahankan fokus kontrol yang kuat yang selama ini lebih cenderung digunakan pada audit kepatuhan. Kondisi tersebut jika di analisis dari perspektif manajemen kesan (*impression management*) Goffman (Solomon et al., 2013), menggambarkan adanya kesenjangan antara bagian depan dan belakang panggung dari audit kinerja. Auditor General dari masing-masing yurisdiksi audit di Australia mencoba untuk mengelolanya dengan merencanakan konten dan bahasa laporan untuk menawarkan penampilan terbaik, yang mungkin dapat diterima oleh

beragam anggota audiens supaya tampak lebih persuasif.

Manajemen kesan atas keselarasan dengan konsep NPM diekspektasi penting dilakukan BPK karena terdapatnya tekanan bahwa: 1) cerminan BPK telah melakukan reformasi audit sektor publik (NPM), mengacu pada perubahan BPK sebagai lembaga tinggi audit negara dalam mengarahkan fokus auditnya ke audit kinerja (*performance audit*), yang diklaim mampu meningkatkan akuntabilitas publik, serta memungkinkan pemanfaatan sumber daya publik yang lebih ekonomis, efisien, dan efektif (Loke et al., 2016). 2) Salah satu sistem pengukuran kinerja kematangan BPK oleh BPK Internasional (INTOSAI) mengacu pada pencapaian level *foresight* yaitu peran BPK untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Untuk mencapai peran ini, maka fokus audit BPK seharusnya juga bergeser dari pemeriksaan laporan keuangan dan kepatuhan yang bertujuan untuk pemberantasan korupsi, kerugian negara dan daerah, ke arah pemeriksaan kinerja yang bertujuan lebih pada pemberian rekomendasi perbaikan bagi kebijakan pemerintah.

Sesuai dengan model hirarki kematangan organisasi pemeriksa pada gambar di atas, maka penentuan fokus pemeriksaan BPK secara tidak langsung dapat menggambarkan tingkat kematangan organisasi tersebut, sedangkan tingkat kematangan organisasi/lembaga pemeriksa sejalan dengan konsep NPM yang menuntut adanya reformasi dalam sektor audit agar lebih menekankan hasil auditnya untuk peningkatan pelayanan publik. Saat ini berdasarkan jenis pemeriksaan yang dilakukan BPK sudah

melingkupi tiga lapis pertama (fungsi *oversight*), namun untuk fungsi *insight* dan *foresight* belum banyak output yang diberikan BPK kepada masyarakat dan pengambil keputusan yang berguna untuk membantu dalam pemilihan alternatif kebijakan masa depan. Untuk itu perlu dilakukan pengujian dalam rangka mengidentifikasi apakah tren fokus pemeriksaan BPK terus bergeser ke arah dua lapis teratas pada model kematangan organisasi pemeriksa. Perubahan tren fokus pemeriksaan tersebut seharusnya juga sejalan dengan kesan yang dibangun dari pernyataan-pernyataan dan rilis resmi BPK yang disampaikan kepada pihak luar (manajemen impresi). Apabila penentuan fokus pemeriksaan dan kesan yang disampaikan kepada publik semakin di arahkan pada peningkatan pelayanan publik maka dapat disimpulkan reformasi audit yang dilakukan BPK telah sesuai dengan konsep NPM.

Memperluas penelitian yang dilakukan Prabowo et al. (2017) dan Parker et al. (2019), penelitian ini berupaya menyajikan bukti mengenai keselarasan reformasi audit sektor publik dengan manajemen kesan (manajemen impresi) yang ditampilkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada rencana strategis (Renstra). Sebagaimana yang dinyatakan Hough (2011), rencana strategis menjabarkan arah masa depan, model bisnis, target kinerja dan strategi bersaing perusahaan. Oleh karena itu Renstra BPK merupakan dokumen resmi yang memuat perencanaan jangka panjang BPK yang menjadi pedoman dan arah dalam melaksanakan audit selama periode Renstra tersebut, dapat dijadikan sebagai sumber informasi untuk

melakukan pengujian atas fokus dan impresi/kesan yang dibangun oleh BPK tentang kebijakan auditnya.

## 1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana manajemen impresi Badan Pemeriksa Keuangan yang termuat dalam Rencana Strategis apakah selaras dengan konsep *New Public Management* (NPM).
2. Bagaimana kesesuaian manajemen impresi dalam Rencana Strategis BPK Perwakilan dengan manajemen impresi dalam Rencana Strategis BPK Pusat.

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis keselarasan manajemen impresi Badan Pemeriksa Keuangan yang termuat dalam Rencana Strategis dengan konsep *New Public Management* (NPM).
2. Membandingkan kesesuaian manajemen impresi dalam dalam Rencana Strategis BPK Perwakilan dengan manajemen impresi dalam Rencana Strategis BPK Pusat.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan beberapa manfaat yaitu:

## 1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan tambahan pengetahuan dan literatur mengenai konsep NPM atas reformasi audit sektor publik di Indonesia.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini merupakan penelitian yang memiliki dampak kepada regulasi dan kebijakan publik. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan agar manajemen impresi yang tampil pada Rencana Strategis (Renstra) BPK dan kebijakan pemeriksaan yang dipilih selaras dengan konsep *New Public Management* (NPM).

### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan atas penelitian ini terdiri atas lima bagian yang dirincikan sebagai berikut :

#### BAB I PENDAHULUAN

Bab I Pendahuluan terdiri atas penjelasan mengenai latar belakang masalah mengenai arah perubahan audit sektor publik karena konsep NPM. Pada bab ini juga dijabarkan mengenai rumusan masalah yang akan diteliti, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan penelitian.

#### BAB II TINJAUAN LITERATUR

Bab II tinjauan literatur membahas mengenai teori - teori yang berkaitan dengan topik penelitian yang akan dikaji. Selain membahas mengenai teori yang berkaitan, bab ini juga membahas mengenai konsep yang sesuai untuk digunakan sebagai dasar penelitian dari setiap hal yang



diteliti. Bab ini juga membahas mengenai kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini.

### BAB III METODE PENELITIAN

Pada Bab III metode penelitian akan membahas mengenai metode yang digunakan dalam penelitian ini, pengumpulan dan metode analisis data.

### BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab IV hasil penelitian berisi gambaran hasil dari penelitian berdasarkan metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini serta pembahasan atas temuan penelitian.

### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi mengenai ringkasan singkat dari penelitian yang telah dilakukan serta beberapa keterbatasan dan kekurangan dalam penelitian yang penulis alami selama meneliti mengenai keselarasan manajemen impresi pada BPK dengan konsep NPM. Bab ini juga akan berisi mengenai saran terhadap penelitian selanjutnya.

