

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

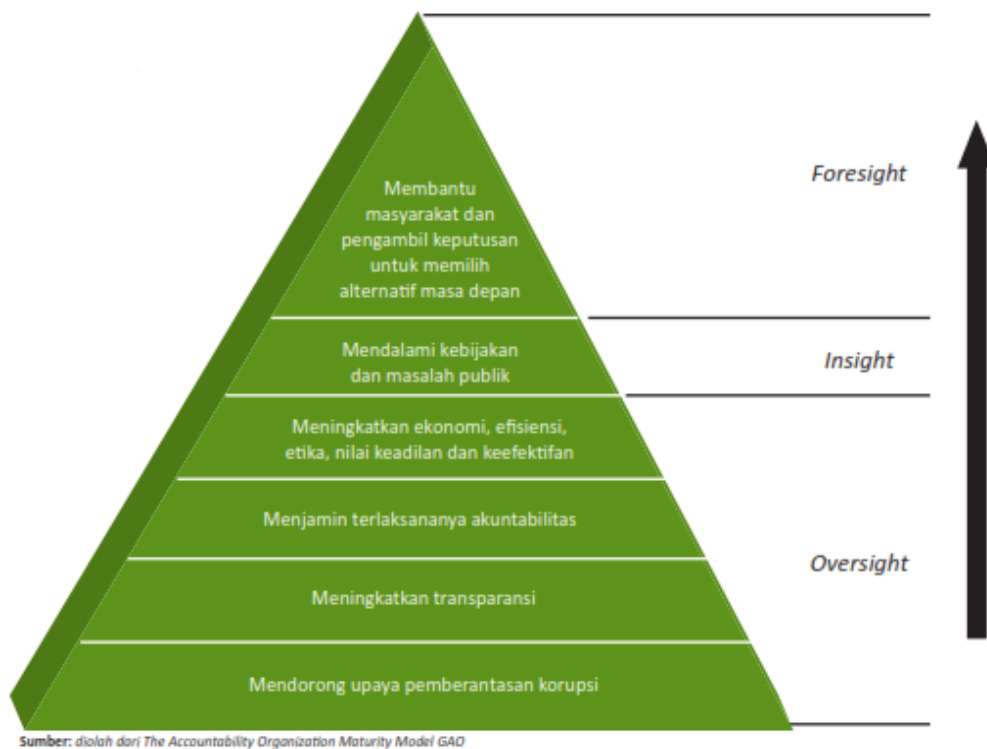
Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat BPK) merupakan lembaga negara yang berwenang melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Kedudukan BPK secara hukum tersurat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23E, 23F, 23G, dan Undang-Undang (UU) Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Tugas dan wewenang BPK juga didukung oleh paket undang-undang keuangan negara, di antaranya Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket perundang-undangan tersebut semakin menguatkan kedudukan dan peran BPK.

BPK juga menyusun Rencana Strategis (Renstra) dengan maksud mendorong pengelolaan keuangan negara, sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Renstra BPK digunakan untuk menjabarkan visi, misi, dan tujuan organisasi, serta mengakomodasi isu-isu strategis dan dinamika lingkungan (Kachaner, King, & Stewart, 2016).

Di dalam renstra tersebut dijelaskan bahwa BPK sebagai sebuah organisasi harus selalu bertumbuh dan mampu mengikuti dinamika perkembangan zaman. Salah satu indikator pertumbuhan BPK sebagai sebuah organisasi adalah

The Accountability Maturity Model yang dikembangkan oleh US-GAO (United States Government Accountability Office) sebagaimana ditunjukkan pada gambar di bawah:

**Gambar 1.1**  
**US GAO The Accountability Maturity Model**



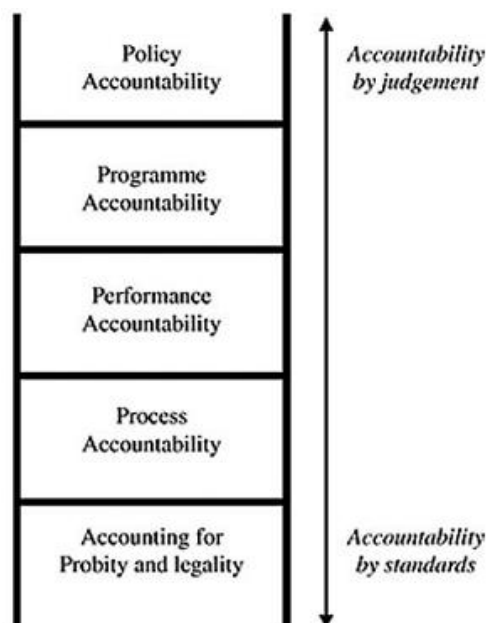
*Sumber: Renstra BPK 2016-2020*

Model kematangan organisasi tersebut sejalan dengan bentuk-bentuk akuntabilitas yang disebut sebagai "Tangga Stewart (*Stewart's Ladder*)". (Stewart, 1984) menggambarkan akuntabilitas sebagai hubungan antara berbagai pihak, yaitu pihak bertanggung jawab dan pihak lain yang menilai (akuntan). Oleh karena itu, agar hubungan pertanggungjawaban menjadi efektif, akuntan harus memiliki kekuatan untuk meminta pertanggungjawaban dan bentuk pertanggungjawaban harus ditentukan secara jelas.

Untuk mencapai hal ini, ada lima bentuk akuntabilitas, yaitu kejujuran dan legalitas, proses, kinerja, program dan kebijakan. Akuntabilitas untuk kejujuran dan legalitas terutama berkaitan dengan apakah anggaran digunakan sesuai dengan aturan. Akuntabilitas proses berkaitan dengan aktivitas yang harus dikerjakan, sedangkan akuntabilitas kinerja berkaitan dengan hasil kegiatan. Akuntabilitas lain, program dan kebijakan, berkaitan dengan pencapaian tujuan dan sasaran serta kesesuaian kebijakan.

**Gambar 1.2**

**The Stewart's Ladder**



Sumber: Stewart, J. D. (1984). *The Role of Information in Public Accountability*.

Mengacu pada kedua model tersebut, peran BPK RI sebagai lembaga *oversight* adalah untuk memastikan bahwa entitas pemerintah telah melakukan tata kelola keuangan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. BPK memiliki peran dalam pencegahan segala bentuk pemborosan, kecurangan, penipuan, penyalahgunaan, dan kesalahan manajemen dalam

mengelola tanggung jawab keuangan negara. Peran BPK sebagai lembaga *insight* adalah dengan memberikan pendapat mengenai kebijakan, program, dan operasi yang berkinerja baik, menyarankan pelaksanaan *best practices* sebagai acuan, serta meningkatkan hubungan lintas sektor agar tercapai hasil yang bermanfaat bagi negara dan masyarakat. Selanjutnya, BPK sebagai lembaga *foresight* adalah memberikan tinjauan akibat jangka panjang suatu kebijakan pemerintah serta menelaah kemungkinan masalah dan tantangan yang dihadapi negara serta masyarakat sebelum hal tersebut muncul menjadi krisis. Fungsi *foresight* dilaksanakan dengan memaksimalkan kewenangan pemberian pendapat BPK terkait pemilihan kebijakan publik pada program pembangunan pemerintah (BPK RI, 2015).

Dalam Renstra BPK RI 2016-2020 dinyatakan bahwa saat ini BPK sudah melaksanakan fungsi oversight. Sesuai gambar segitiga kematangan organisasi, BPK telah melaksanakan fungsi pada tiga lapis terbawah, yaitu upaya pencegahan korupsi, peningkatan transparansi, dan penjaminan akuntabilitas. Pemenuhan fungsi *insight* telah dirintis dengan cara melakukan pemeriksaan tematik serta investigatif atas kebijakan dan isu nasional. Akan tetapi, sampai saat ini untuk belum ada keluaran sebagai fungsi *foresight* yang dapat diberikan BPK kepada masyarakat dan pengambil kebijakan, yang bermanfaat dalam pemilihan alternatif kebijakan di masa yang akan datang. Belum terlaksananya fungsi *insight* dan *foresight* secara baik, meskipun kedua fungsi tersebut telah dimanifestasikan dalam visi dan misi baru BPK RI, membawa konsekuensi BPK RI harus berupaya lebih untuk mentransformasi kelembagaannya agar memiliki kapabilitas

organisasi yang memadai dalam menjalankan amanah visi dan misi barunya tersebut (Pramono, 2017).

Badan Pemeriksa Keuangan memiliki elemen-elemen kebutuhan untuk bertransformasi sebagaimana dinyatakan oleh Pramono dan Hendharto (2017), yaitu (1) kepercayaan dan dukungan *stakeholder* eksternal; (2) citra dan reputasi BPK yang baik; (3) termanfaatkannya hasil pemeriksaan BPK RI oleh entitas; (4) kerjasama yang baik dengan seluruh *stakeholder* eksternal; (5) komitmen pimpinan BPK terhadap transformasi; (6) pengawasan yang efektif atasan terhadap bawahan; (7) diklat dan *talent pool* yang berkontribusi terhadap suksesti kepemimpinan; (8) perbaikan desain struktur organisasi; (9) peningkatan kualitas hasil audit; (10) terimplementasinya budaya organisasi dan kode etik pada tataran praktik; (11) peningkatan jumlah dan kapabilitas pegawai BPK; (12) komunikasi internal dan eksternal BPK yang baik; (13) pemberitaan positif BPK di media mainstream; (14) pengelolaan komunikasi issue dan krisis yang handal; (15) pengembangan sistem TI yang terintegrasi. Atas dasar kebutuhan tersebut diperlukan transformasi dalam organisasi. Transformasi merupakan salah satu upaya untuk menemukan hasil terobosan. Proses ini dipicu oleh perubahan pandangan bahwa organisasi tidak akan terus berfungsi untuk memenuhi tuntutan masa depan, sehingga harus mengalami perubahan radikal untuk memenuhi prasyarat lingkungan yang terus berubah (Rothwell, Stavros, & Sullivan, 2016). Tujuan transformasi adalah mengembangkan sebuah organisasi menuju tingkat yang lebih tinggi (Zeid & Davis, 2014). Transformasi akan membuat BPK dapat berperan sesuai dengan visi dan misinya serta mampu meningkatkan kematangan

sebagai institusi pada tingkat *insight* dan *foresight* secara nyata. Sehingga, menurut Pramono dan Hendharto (2017), tujuan transformasi BPK dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Tercapainya kepuasan stakeholder eksternal;
2. Audit BPK mampu memberi nilai tambah bagi entitas;
3. Transparansi hasil pemeriksaan BPK sesuai peraturan keterbukaan informasi publik;
4. Tercapainya citra dan reputasi BPK yang baik;
5. Tercapainya proses tata kelola yang baik;
6. Terciptanya maturity/kematangan organisasi yang diharapkan;
7. Tercapainya kualitas hasil audit yang baik;
8. Terciptanya budaya organisasi dan etik yang mendukung visi dan misi BPK;
9. Komunikasi internal dan eksternal yang meningkatkan tingkat stakeholders engagement BPK;
10. Sistem TI yang mendukung tercapainya kinerja BPK.

Pada pelaksanaannya, terdapat kendala atau permasalahan dalam proses transformasi kapabilitas di BPK, sebagaimana dinyatakan oleh Pramono dan Hendharto (2017) sebagai berikut:

1. Kurangnya dukungan stakeholder eksternal;
2. Belum optimalnya citra dan reputasi BPK;
3. Belum optimalnya pelaksanaan transparansi sesuai peraturan keterbukaan informasi publik;
4. Belum optimalnya pemanfaatan rekomendasi BPK oleh entitas;

5. Kurang optimalnya atasan dalam mengawasi bawahan;
6. Belum optimalnya program diklat dan *talent pool*;
7. Kurang terimplementasinya budaya organisasi dan kode etik pada tataran praktik;
8. Belum optimalnya kualitas hasil pemeriksaan;
9. Belum optimalnya kapabilitas pegawai BPK;
10. Belum optimalnya komunikasi internal dan eksternal BPK;
11. Belum terintegrasinya sistem TI secara optimal.

Sehingga, untuk menyukseskan usaha transformasi organisasi tersebut, BPK telah melakukan beberapa kali diseminasi, *Focused Group Discussion* (FGD), dan sosialisasi. Sebagaimana dikatakan oleh Francis (1989) bahwa komunikasi di dalam organisasi memiliki dua tujuan yaitu untuk menginformasikan tugas-tugas dan kebijakan, serta membangun semangat kebersamaan (de Ridder, 2004; Francis, 1989). Hal-hal yang telah diupayakan oleh BPK adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Usaha Sosialisasi Transformasi Organisasi**

No	Kegiatan	Tanggal	Sumber Berita
1.	Diseminasi PMP 2015, Renstra 2016-2020 dan Panduan Pemeriksaan LKPD	1 Maret 2016	<a href="http://bpk.go.id/news/diseminasi-pmp-2015-renstra-2016-2020-dan-panduan-pemeriksaan-lkpd">http://bpk.go.id/news/diseminasi-pmp-2015-renstra-2016-2020-dan-panduan-pemeriksaan-lkpd</a>
2.	FGD Lingkungan Strategis Transformasi Kapabilitas Organisasi dan Peran BPK RI	28 April 2016	Pramono, A. J. (2017). Analisis Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Transformasi Kapabilitas Organisasi dan Peran Badan Pemeriksa Keuangan RI. <i>Jurnal Tata Kelola &amp; Akuntabilitas Keuangan Negara</i> , 2(2), 175–193.
3.	FGD dengan peserta 8 pejabat dari eselon I, II, dan III BPK RI sebagai subject matter experts	24 Mei 2016	

No	Kegiatan	Tanggal	Sumber Berita
4.	Sosialisasi Penguatan Nilai-nilai dasar BPK untuk Pelaksana BPK pada AKN VI dan Perwakilan Wilayah Timur	8 Agustus 2017	<a href="http://bpk.go.id/news/bpk-sosialisasikan-penguatan-nilai-nilai-dasar-bpk-untuk-pelaksana-bpk-pada-akn-vi-dan-perwakilan-wilayah-timur">http://bpk.go.id/news/bpk-sosialisasikan-penguatan-nilai-nilai-dasar-bpk-untuk-pelaksana-bpk-pada-akn-vi-dan-perwakilan-wilayah-timur</a>

Porras dan Silvers (1991) menyatakan bahwa transformasi organisasi adalah sekelompok perilaku, teori, nilai-nilai, strategi, dan teknik, didukung oleh individu organisasi serta kepemimpinan, dengan tujuan menyukseskan visi dan misi organisasi untuk menuju ke arah yang lebih baik. Usaha untuk menghadapi transformasi organisasi dan menerapkan program perubahan secara efektif dapat dilakukan dengan cara menilai kesiapan individu untuk berubah (Vakola, 2014). Armenakis, Harris, dan Mossholder (1993) mendefinisikan kesiapan sebagai "tanda-tanda perilaku, baik perlawanan ataupun dukungan atas suatu perubahan". Kesiapan adalah "suatu pola pikir yang ada di benak para karyawan selama pelaksanaan transformasi organisasi, yang terdiri dari kepercayaan, sikap, dan keinginan target perubahan terkait kebutuhan dan kemampuan untuk menerapkan transformasi organisasi" (Armenakis & Fredenberger, 1997).

Kesuksesan transformasi sebuah organisasi bergantung kepada anggota organisasi itu sendiri. Para peneliti percaya, tanpa dukungan anggotanya, kesuksesan transformasi akan mustahil untuk dicapai (Mangundjaya, Utoyo, & Wulandari, 2015). Dukungan ini berupa kesiapan para anggota untuk menerima suatu transformasi. Sangat penting bagi suatu organisasi yang akan bertransformasi untuk memastikan anggotanya siap menerima suatu perubahan (Vakola, 2014). Kesiapan anggota dapat diawali dengan memahami perubahan itu



sendiri, apa manfaat yang didapat dari perubahan baik untuk pribadi maupun organisasi (Caliskan & Isik, 2016; Maheshwari & Vohra, 2015; Vakola, 2014; Weber & Weber, 2001). Di sisi lain, De Ridder (2004) mengungkapkan bahwa komunikasi di dalam organisasi berpengaruh terhadap timbulnya komitmen, kepercayaan kepada manajemen, dan timbulnya sikap yang mendukung perubahan, tanpa adanya faktor persepsi atau anggapan terhadap perubahan itu sendiri. Selain dukungan dari anggota, pemimpin memiliki peran yang signifikan dalam transformasi organisasi (Guerrero & Kim, 2013; Mangundjaya et al., 2015; Saragih, 2015; Struckman & Yammarino, 2003). Meskipun menurut Mangundjaya, Utoyo, dan Wulandari (2015), kepemimpinan tidak selalu berhubungan dengan kesiapan pegawai untuk transformasi organisasi.

Ringkasan penelitian-penelitian terdahulu tentang kesiapan pegawai untuk transformasi organisasi yang telah diungkapkan di atas disajikan pada Tabel 1.2

**Tabel 1.2**  
**Ringkasan Penelitian Terdahulu**

<b>Isu</b>	<b>Peneliti</b>	<b>Temuan</b>	<b>Research Gap</b>
Komunikasi organisasional berpengaruh pada kesiapan pegawai untuk transformasi organisasi	Jan A. de Ridder (2004)	Komunikasi organisasional memiliki pengaruh yang kuat terhadap timbulnya komitmen, kepercayaan kepada manajemen, dan timbulnya sikap yang mendukung perubahan, meskipun tidak signifikan	Terdapat perbedaan hasil hubungan komunikasi organisasional dengan kesiapan pegawai untuk transformasi organisasi
	Paul Nelissen & Martine van Selm (2008)	Komunikasi yang baik di dalam organisasi meningkatkan	

<b>Isu</b>	<b>Peneliti</b>	<b>Temuan</b>	<b>Research Gap</b>
	Paula Martos Marques Simoes & Mark Esposito (2014)	respons positif sejalan dengan menurunnya respons negatif terhadap rencana transformasi organisasi	
	Vakola, M. (2014)	Persepsi dampak perubahan <i>memediasi</i> secara signifikan antara kesiapan pegawai untuk bertransformasi dengan komunikasi dan kepercayaan terhadap manajemen	Terdapat perbedaan pandangan mengenai pengaruh komunikasi organisasional terhadap kesiapan pegawai untuk bertransformasi
Kepemimpinan berpengaruh pada kesiapan pegawai untuk transformasi organisasi	Eva Hotnaidah Saragih (2015)	Kepemimpinan transformasional meningkatkan kesiapan untuk menerima perubahan	Terdapat perbedaan hasil hubungan kepemimpinan dengan kesiapan pegawai untuk transformasi organisasi
	Wustari L.H. Mangundjaya, Dharmayati B. Utoyo, & Permata Wulandari (2015)	Kepemimpinan tidak selalu berhubungan dengan kesiapan pegawai untuk transformasi organisasi	

## 1.2. Perumusan Masalah

Berdasar latar belakang yang telah diungkapkan sebelumnya, permasalahan dalam penelitian ini yaitu tidak adanya penelitian atau *internal assesment* sebelumnya yang pernah dilakukan untuk meneliti kesiapan sumber daya organisasi BPK dalam menghadapi transformasi kelembagaan, serta bagaimana caranya memperoleh kesiapan tersebut. Permasalahan tersebut dinilai perlu diangkat karena menyangkut kesiapan sumber daya organisasi untuk menerima transformasi kelembagaan di masa yang akan datang.

Pertanyaan penelitian atas rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Apakah komunikasi organisasional berpengaruh positif terhadap persepsi dampak perubahan bagi pegawai BPK?
2. Apakah persepsi dampak perubahan berpengaruh positif terhadap kesiapan pegawai BPK?
3. Apakah komunikasi organisasional berpengaruh positif terhadap kesiapan pegawai BPK?
4. Apakah peran atasan langsung berpengaruh positif terhadap kesiapan pegawai BPK?
5. Apakah kepemimpinan transformasional berpengaruh positif terhadap kesiapan pegawai BPK?
6. Apakah keadilan organisasional berpengaruh positif terhadap kesiapan pegawai BPK?

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan:

1. Menganalisis pengaruh komunikasi organisasional terhadap persepsi dampak perubahan bagi pegawai BPK.
2. Menganalisis pengaruh persepsi dampak perubahan terhadap kesiapan pegawai BPK.
3. Menganalisis pengaruh komunikasi organisasional terhadap kesiapan pegawai BPK.

4. Menganalisis pengaruh peran atasan langsung terhadap kesiapan pegawai BPK.
5. Menganalisis pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap kesiapan pegawai BPK.
6. Menganalisis pengaruh keadilan organisasional terhadap kesiapan pegawai BPK.

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini di antaranya:

1. Manfaat teoritis

Bagi penelitian di masa depan, diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan penelitian selanjutnya bagi pihak-pihak yang tertarik untuk meneliti hubungan antara kesiapan pegawai dalam menghadapi transformasi organisasi dan faktor-faktor yang memengaruhinya.

2. Manfaat praktis

Bagi pimpinan di BPK atau di organisasi manapun yang sedang mempersiapkan diri untuk menghadapi transformasi organisasi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu kajian di level manajerial untuk mempertimbangkan kesiapan pegawai dalam menghadapi hal tersebut dan dapat membantu untuk pengambilan keputusan di masa yang akan datang.

#### **1.4. Outline Tesis**

- BAB I      Pendahuluan terdiri atas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan teoritis maupun praktis penelitian.
- BAB II      Telaah Pustaka dan Pengembangan Model Penelitian terdiri atas dasar teori, ringkasan penelitian terdahulu, perumusan model dan hipotesis
- BAB III     Metode Penelitian memberikan penjelasan mengenai Jenis dan Sumber Data, Populasi dan Sampel, Definisi Operasional Variabel dan Indikator, Teknik Pengumpulan Data dan Teknik Analisis.
- BAB IV     Analisis dan Pembahasan berisi mengenai Objek Penelitian, Hasil analisis, Pengujian Hipotesis.
- BAB V      Kesimpulan terdiri atas Kesimpulan, Saran dan Batasan Penelitian