

MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS INSTANSI PEMERINTAH MELALUI OPTIMALISASI FUNGSI PENGAWASAN

Oleh : Dra. Marifa Ayu Kencana, MIS

Abstract

Controlling constitutes a significant management function in the process of designing the performance accountability in any organizations. In the context of government institution, such accountability represents the success or failure of a job performance within a year, that should be reported to the stakeholders as an effort to realize good governance. Designing the organizational performance accountability takes a long and complicated process, started from composing the organization vision to evaluating the performance. Thus, an effective control will be beneficial to the organization. This paper attempts at finding a strategy to optimize the managerial control to the process of designing the performance accountability through a change of culture paradigm in order to achieve an accountable government.

A. PENDAHULUAN

Sejak tumbangnya rezim Orde Baru yang ditandai dengan lengsernya Presiden Soeharto pada tahun 1998 dan digantikan dengan gerakan reformasi, istilah *good governance* begitu populer di Indonesia. Hampir pada setiap peristiwa penting yang berhubungan dengan masalah pemerintahan, istilah tersebut tak pernah ketinggalan diucapkan oleh para pejabat negara pada saat memberikan sambutan. Hingga sekarang *good governance* selalu menjadi wacana yang tidak asing di telinga masyarakat.

Meskipun demikian, pengertian *good governance* bisa berlainan antara satu dengan yang lain. Sebagian orang mengartikan istilah tersebut sebagai kinerja suatu lembaga, sehingga muncul

berbagai istilah turunannya. Misalnya *good local governance* untuk menyebutkan kinerja pemerintahan daerah, *good corporate governance* bagi perusahaan atau organisasional yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Sebagian lain mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret implementasi demokrasi dengan meniscayakan adanya masyarakat madani (*civil society*) sebagai penopang sustanaibilitas demokrasi itu sendiri.

Masih banyak lagi 'tafsir' *good governance* yang diberikan oleh berbagai pihak. Seperti yang didefinisikan oleh World Bank (Wikipedia, 2006): '*good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang

solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.'

Secaram ringkas, *good governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*. Salah satu prinsip dasar yang beberapa tahun terakhir ini mendapat perhatian khusus dari pemerintah adalah akuntabilitas (*accountability*), yakni kewajiban untuk menyampaikan pertanggung-jawaban kinerja seseorang atau organisasi kepada pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Keseriusan pemerintah ini dibuktikan dengan diterbitkannya Inpres No. 7/1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, yang mewajibkan setiap instansi pemerintah untuk mempertanggung-jawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta pengelolaan sumber daya negara berdasarkan suatu perencanaan strategis yang ditetapkan oleh masing-masing instansi.

Salah satu fungsi manajerial yang berperan penting dalam menunjang terwujudnya akuntabilitas kegiatan suatu organisasi adalah pengawasan (*controlling*). Pengawasan efektif yang dilakukan oleh manajemen akan mampu menjaga agar tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi sesuai dengan rencana, kebijakan, pedoman dan

peraturan yang berlaku, dan menjamin keberhasilan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Mengingat bahwa proses kegiatan pengawasan dilakukan oleh manusia (manajemen) pada manusia (staf), maka cara yang paling tepat untuk mewujudkan pengawasan efektif adalah melalui penanaman budaya kerja. Kebiasaan dan penghayatan nilai-nilai positif yang ditanamkan melalui budaya kerja dalam suatu organisasi akan mampu mendorong pegawai menjalankan tugas dengan penuh komitmen dan kebersamaan serta menghindari kebiasaan negatif yang menghambat pencapaian tujuan. Kondusifitas kondisi semacam ini, apabila dapat dibangun pada suatu lembaga pemerintahan, secara tidak langsung akan berpengaruh pada efektivitas pengawasan di dalam tubuh organisasi, yang selanjutnya berdampak pada lancarnya proses akuntabilitas dan terwujudnya *good governance*.

B. KONSEP 'GOOD OVERNANCE'

Pengertian *good governance* sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan, seperti dijabarkan oleh World Bank, mencakup berbagai aspek kehidupan yang luas mulai dari aspek hukum, politik, ekonomi, sosial, dan terkait erat dengan fungsi-fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam lingkup inilah *good governance* melibatkan tiga sektor utama (*domain*) yang secara langsung berpengaruh terhadap aspek-aspek kehidupan tersebut dan tujuan akhir proses penyelenggaraannya, yaitu sektor pemerintah (*government*), dunia usaha (*private sector*), dan masyarakat (*civil society*).

Interaksi yang kondusif di antara ketiga *domain* tersebut merupakan jaminan bahwa masing-masing sektor akan mampu melaksanakan tugas dan tanggung-jawabnya dengan baik dan bertanggung jawab. Apabila kondisi ideal tersebut terwujud, maka pemerintah dapat bekerja dengan sebaik-baiknya dalam melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Demikian juga sektor swasta akan mampu mengembangkan sumberdaya secara maksimal untuk memajukan perekonomian karena adanya kepastian hukum yang jelas dan pasti dari pemerintah. Sementara masyarakat akan hidup tenang dan sejahtera dengan distribusi hasil-hasil pembangunan yang merata, dan mendukung sepenuhnya kebijakan-kebijakan yang berlaku karena didasari rasa kepercayaan penuh kepada pemerintah. Dengan demikian, tujuan berbangsa dan bernegara akan cepat terwujud.

Sebaliknya, apabila interaksi tersebut tidak kondusif maka hubungan di antara antar ketiga domain pun akan terganggu, dan kerjasama yang saling mendukung pun akan sulit dilaksanakan. Ketidak-harmonisan hubungan tersebut dapat terjadi dalam berbagai pola interaksi, sebagai berikut (1) masing-masing domain bekerja sendiri-sendiri sehingga tidak ada interaksi di antara ketiganya; (2) pemerintah menjalin hubungan yang erat sementara sektor usaha terabaikan; (3) pemerintah dekat dengan sektor usaha, dan masyarakat terabaikan; dan (4) ketiga domain saling berinteraksi dan mendukung untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab.

Dalam hubungan ini Miftah Thoha (2002) menjelaskan berbagai kemungkinan hubungan di antara ketiga domain tersebut seperti terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1
Pola Hubungan Antar Domain 'Governance'

Pola	Interaksi antar domain			Dampak	Contoh
	Pemerintah	Swasta	Masyarakat		
1	-	-	-	Saling curiga antar <i>domain</i> , usaha dan demokrasi tidak berkembang	Negara-negara sistem komunis atau diktator
2	+	-	+	Iklim usaha dan perekonomian negara tidak berkembang	Indonesia masa pemerintahan Presiden Sukarno
3	+	+	-	Iklim usaha dan perekonomian relatif maju, demokrasi tidak berkembang	Indonesia masa pemerintahan Presiden Soeharto
4	+	+	+	Iklim usaha dan demokrasi maju, <i>good governance</i> terwujud	Negara-negara dengan transparansi tinggi dan korupsi rendah

Sumber: Modifikasi dari Miftah Thoha (2003)

mengukur pola interaksi antar domain ini adalah prinsip-prinsip hubungan antara ketiganya, yang terdiri atas sembilan prinsip sebagai berikut (LAN 2002): (1) *participation*, (2) *rule of law*, (3) *transparency*, (4) *responsiveness*, (5) *consensus orientation*, (6) *equity*, (7) *effectiveness & efficiency*, (8) *accountability*, dan (9) *strategic vision*. Menyadari signifikansi perannya dalam implementasi *good governance*, berikut ini diuraikan satu persatu penjelasan dari prinsip-prinsip tersebut:

1. Partisipasi Masyarakat (*participation*): Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
2. Tegaknya Supremasi Hukum (*rule of law*): Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. Transparansi (*transparency*): Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
4. Peduli pada *Stakeholder* (*responsiveness*): Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
5. Berorientasi pada Konsensus (*consensus orientation*): Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.
6. Kesetaraan (*equity*): Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan untuk berusaha dan memperbaiki kehidupan serta kesejahteraan mereka.
7. Efektifitas dan Efisiensi (*effectiveness & efficiency*): Proses-pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat, dengan memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia seoptimal mungkin.
8. Akuntabilitas (*accountability*): Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.
9. Visi Strategis (*strategic vision*): Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki

pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Di antara prinsip-prinsip dasar tersebut, prinsip akuntabilitas (*accountability*) tampaknya mendapat perhatian khusus dari pemerintah terbukti dengan diterbitkannya Inpres No. 7/1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Untuk memahami lebih lanjut tentang hal ini, berikut ini disampaikan penjelasan tentang akuntabilitas sesuai dengan pedoman implementasinya untuk instansi pemerintah (LAN, 1999).

C. AKUNTABILITAS KINERJA ORGANISASI PEMERINTAH

Seperti telah dijelaskan terdahulu, akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang, badan hukum, pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (*stakeholders*). Dalam konteks pemerintahan, akuntabilitas dapat difahami sebagai perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik (LAN, 1999).

Dasar dari kewajiban untuk menyampaikan akuntabilitas bagi instansi pemerintah tersebut adalah Inpres No. 7/1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Inpres tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah

sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya berdasarkan suatu perencanaan strategis yang ditetapkan. Pertanggungjawaban dimaksud berupa laporan yang menggambarkan kinerja instansi, dan disampaikan kepada atasan masing-masing, Lembaga Pengawasan dan Penilai Akuntabilitas, dan akhirnya kepada presiden selaku kepala pemerintahan.

Implementasi akuntabilitas bagi instansi pemerintah dilakukan melalui suatu instrumen yang disebut Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Melalui SAKIP inilah setiap instansi pemerintah menyusun laporan pertanggungjawaban atas keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Proses pengukuran akuntabilitas ini kemudian diukur dengan suatu sistem pengukuran kinerja, dan dilakukan oleh masing-masing instansi.

Melalui sistem pengukuran kinerja dapat dilihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, kebijakan, sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi, misi dan strategi instansi pemerintah. Proses ini dimaksudkan untuk menilai setiap pencapaian indikator kinerja guna memberikan gambaran tentang keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran. Selanjutnya, proses ini ditindaklanjuti dengan analisis akuntabilitas kinerja yang menggambarkan keterkaitan pencapaian kinerja kegiatan dengan program dan kebijakan untuk mewujudkan sasaran,

tujuan, visi dan misi yang ditetapkan dalam rencana strategis (renstra), yang merupakan langkah awal yang harus dilakukan dalam SAKIP. Dalam setiap dokumen sankri ini termuat visi, misi, tujuan, sasaran, dan strategi (cara mencapai tujuan dan sasaran).

Visi merupakan pandangan yang menyangkut ke mana instansi pemerintah harus dibawa dan harus diarahkan ke depan agar dapat berkarya secara konsisten dan tetap eksis, antisifatif, inovatif, serta produktif. Oleh karena itu, perumusan visi sebaiknya dilakukan bersama (*shared vision*). Visi yang telah ditetapkan selanjutnya dijabarkan ke dalam misi organisasi, yaitu sesuatu yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah untuk mewujudkan visi.

Perumusan suatu misi kemudian diikuti dengan penentuan tujuan, yakni sesuatu yang akan dicapai organisasi dalam jangka waktu satu sampai dengan lima tahunan, dan didasarkan pada isu-isu dan analisis strategis. Tujuan akan mengarahkan perumusan sasaran, yaitu hasil yang akan dicapai secara nyata oleh instansi pemerintah dalam rumusan yang lebih spesifik, terukur, dalam kurun waktu yang lebih pendek dari tujuan. Dalam sasaran dirancang pula indikator sasaran, yakni ukuran tingkat keberhasilan pencapaian sasaran untuk diwujudkan pada tahun bersangkutan.

Dalam mencapai mencapai tujuan dan sasaran perlu dirancang suatu strategi yang dijabarkan ke dalam kebijakan dan program kegiatan. Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh yang berwenang untuk dijadikan pedoman pegangan atau petunjuk dalam pelaksanaan program. Program adalah

kumpulan kegiatan yang sistematis dan terpadu untuk mendapatkan hasil yang dilaksanakan. Kebijakan dan program dilakukan setiap tahun dalam kurun waktu lima tahun, dan pelaksanaannya dilakukan melalui APBN/APBD.

Adapun pengukuran akuntabilitas organisasi dilakukan dengan memanfaatkan data kinerja, yang umumnya diperoleh melalui sumber data internal dan data eksternal, baik berupa data primer maupun sekunder. Pengumpulan data kinerja untuk indikator kinerja kegiatan, yang terdiri dari indikator-indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), dan hasil yang dapat dirasakan (*outcomes*), dilakukan secara terencana dan sistematis setiap tahun untuk mengukur kehematan, efektifitas, efisiensi dan kualitas pencapaian sasaran.

Di pihak lain, pengumpulan data kinerja untuk indikator manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*) dapat diukur pada akhir periode suatu program atau dalam rangka mengukur pencapaian tujuan organisasi. Dengan pertimbangan biaya dan tingkat kesulitan yang cukup tinggi, pengukuran indikator kinerja dampak dapat melakukan survei sendiri guna mendapatkan data mengenai hasil yang ditetapkan, kepuasan masyarakat yang dilayani, dan manfaat serta dampak kebijakan instansi terhadap masyarakat.

Sebagaimana dimuat dalam pedoman penyusunan SAKIP, penyusunan akuntabilitas suatu organisasi perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

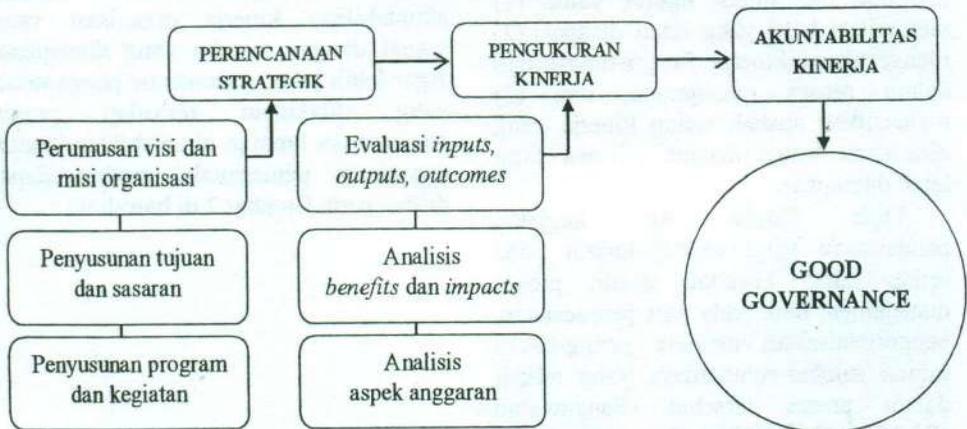
- Berorientasi pada optimalisasi penggunaan sumber-sumber daya organisasi;
- Komitmen dari pimpinan dan seluruh komnponen organisasi;

- Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan;
- Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta perolehan hasil dan manfaat;
- Jujur, obyektif, transparan dan akurat;
- Menyajikan keberhasilan dan kegagalan pencapaian visi dan misi yang ditetapkan.

Rumitnya proses akuntabilitas kinerja, sebagaimana telah dideskripsikan di atas, mengharuskan pimpinan organisasi untuk menerapkan suatu sistem pengawasan yang efektif. Pengawasan yang dilakukan sejak dini akan mampu mencegah kesalahan dalam perumusan rencana strategik, dan terutama pada saat dilakukan pengukuran kinerja, sehingga sistem akuntabilitas kinerja organisasi sesuai dengan yang diharapkan semua pihak.

Berdasarkan penjelasan di atas, proses yang harus ditempuh oleh setiap instansi pemerintah dalam upaya melaksanakan akuntabilitas kinerja organisasinya secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1
Proses Akuntabilitas Kinerja Organisasi Pemerintah



D. EFEKTIFITAS PENGAWASAN

Dalam rumusan manajemen George Terry (1977), pengawasan (*controlling*) merupakan salah satu fungsi manajerial yang berperan penting dalam menunjang terwujudnya tujuan organisasi, di samping fungsi-fungsi manajerial lainnya seperti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan (*actuating*). Melalui pendayagunaan fungsi-fungsi inilah seluruh sumberdaya organisasi (*resources*) terutama sumberdaya manusia dimanfaatkan dan diberdayakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

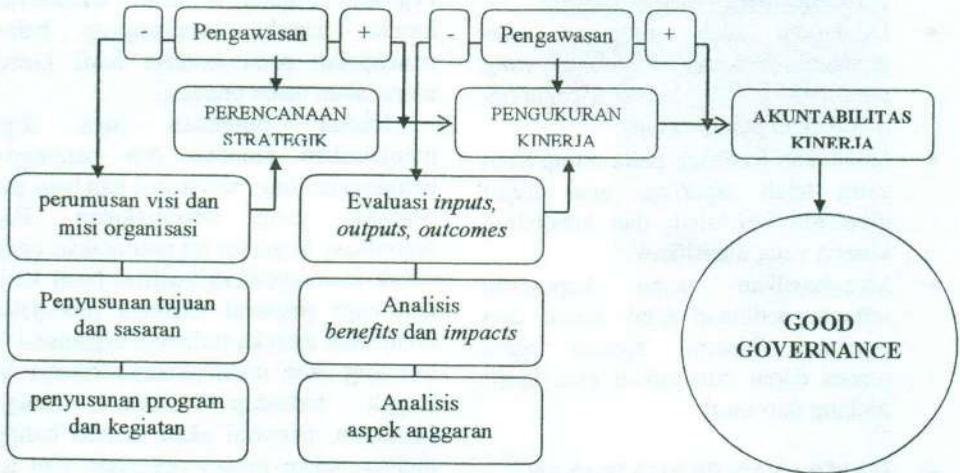
Dalam suatu proses manajemen, peranan pengawasan sangat signifikan karena ia berfungsi "... determining what is being accomplished ... evaluating the performance, and ... applying corrective measures so that the performance takes place according to the plans." (Terry, 1977:481). Dengan demikian, menurut definisi ini pengawasan, paling tidak, memiliki tiga fungsi utama, yaitu: (1) memeriksa hasil yang telah dicapai, (2) mengevaluasi kinerja fungsi-fungsi lain dalam proses manajemen, dan (3) memastikan apakah setiap kinerja yang dihasilkan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu, kegiatan pengawasan yang efektif terjadi pada setiap tahap kegiatan dalam proses manajemen, baik pada saat perencanaan, pengorganisasian maupun penggerakan semua sumber-sumberdaya yang terkait dalam proses tersebut. Pengawasan efektif juga harus didasarkan pada standar pengukuran tertentu yang dirumuskan, sehingga setiap kinerja yang dihasilkan dapat dibandingkan dengan standar tersebut. Selanjutnya efektivitas suatu

kegiatan pengawasan sangat ditentukan oleh feedback yang dilakukan dan tidak lanjut dari penilaian kinerja yang dilakukan, apakah suatu proses dapat dilanjutkan atau harus ditata ulang dari awal karena hasil penilaian kinerja tidak sesuai dengan standar pengukuran.

Dalam konteks proses penyusunan laporan akuntabilitas kinerja organisasi, proses pengawasan dimulai melalui pemeriksaan terhadap perencanaan strategik (*renstra*) yang dihasilkan, yang terdiri atas rumusan visi, misi, tujuan, sasaran, program dan kegiatan, berdasarkan pedoman yang ditentukan. Apabila hasil feedback negatif, misalnya rumusan tidak sesuai standar penyusunan, maka perumusan komponen *renstra* diulang kembali; dan apabila sebaliknya, misalnya rumusan telah sesuai dengan standar penyusunan, maka proses dilanjutkan ke pengukuran kinerja (*renja*). Mekanisme yang sama dilakukan terhadap komponen-komponen *renja*, sampai terwujud suatu laporan akuntabilitas kinerja organisasi yang sesuai dengan standar yang ditetapkan. Agar lebih jelas, mekanisme pengawasan yang dilakukan terhadap proses penyusunan laporan akuntabilitas kinerja organisasi pemerintah tersebut dapat dilihat pada Gambar 2 di bawah ini :

Gambar 2
Mekanisme Pengawasan dan Pemeriksaan
Proses Akuntabilitas Kinerja Organisasi Pemerintah



Mengingat fungsinya sebagai alat manajemen, maka kegiatan pengawasan umumnya dilakukan oleh pimpinan atau penanggung-jawab kegiatan melalui pemeriksaan hasil kinerja yang dilakukan pegawai. Dan karena sifat kegiatan ini adalah mengoreksi kesalahan, maka secara umum kegiatan ini dianggap negatif oleh pegawai. Padahal, suatu pengawasan efektif akan mampu "... menjaga agar tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi sesuai dengan rencana, kebijakan, pedoman dan peraturan yang berlaku, dan menjamin keberhasilan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan" (SANKRI, 2002).

Dari penjelasan di atas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pengawasan yang efektif adalah kegiatan manajerial yang dilakukan oleh pimpinan atau penanggung-jawab suatu kegiatan dengan

maksud untuk menjaga agar tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi sesuai dengan rencana, kebijakan, pedoman dan peraturan yang berlaku, sehingga menjamin keberhasilan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan pengawasan yang efektif, antara lain, sebagai berikut:

- Dilakukan pada setiap akhir setiap tahapan dalam proses manajemen untuk memutuskan apakah proses harus diulang atau dapat dilanjutkan;
- Dilakukan pada akhir seluruh proses manajemen untuk memastikan apakah hasil yang dicapai telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan;
- Didasarkan pada standar pengukuran tertentu yang dirumuskan untuk

digunakan sebagai pembanding bagi hasil yang telah dicapai;

- Fokus pengawasan hanya tertuju pada subyek yang akan diperiksa, bukan pada hal-hal lain di luar permasalahan;
- Dilakukan oleh pimpinan atau penanggung-jawab kegiatan yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan;
- Dilakukan feedback pada setiap hasil yang telah diperiksa agar dapat diketahui kesalahan dan kebenaran kinerja yang dihasilkan;
- Menghasilkan suatu keputusan sebagai pedoman tidak lanjut dari penilaian kinerja, apakah suatu proses dapat dilanjutkan atau harus diulang dari awal

E. HAMBATAN PENGAWASAN

Apabila semua persyaratan pengawasan efektif tersebut telah dipenuhi, seharusnya kegiatan ini dapat dilakukan pimpinan tanpa hambatan. Namun, karena hakekat pengawasan adalah memeriksa suatu hasil kinerja yang telah dilaksanakan melalui suatu proses panjang, tetap saja kekhawatiran menyelimuti hati pegawai yang melaksanakan proses tersebut. Hal ini juga diakui Terry (1977:485) yang mengindikasikan suatu berita pemeriksaan sebagai "... a grim news." Dengan demikian jelas, bahwa faktor penghambat utama dalam mekanisme pengawasan adalah faktor manusia yang diperiksa kinerjanya.

Secara manajerial, Terry menyarankan empat hal yang harus dilakukan pimpinan untuk mengurangi hambatan tersebut. Pertama, pimpinan harus dapat menjelaskan kriteria apa yang

sebenarnya yang diharapkan dari kinerja yang dihasilkan. Kejelasan kriteria ini sangat penting dalam upaya memotivasi pegawai, karena mereka akan berusaha sekuat tenaga untuk memenuhinya. Pegawai umumnya akan termotivasi, karena mereka menganggap bahwa pencapaian pada kriteria hasil kinerja merupakan suatu prestasi.

Kedua, pimpinan juga dapat menjelaskan manfaat dan pentingnya pengawasan bagi organisasi dan bagi para pegawai yang bersangkutan. Bagi organisasi, kegiatan ini merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas hasil kerja, dan bagi pegawai hasilnya merupakan kontribusi mereka terhadap organisasi, di samping akan meningkatkan kinerja dan respek terhadap mereka. Dengan demikian, pegawai akan merasa bangga melaksanakan proses pekerjaan dan terbuka untuk dikoreksi hasil kerja mereka.

Ketiga, pimpinan sebaiknya menjelaskan terlebih dahulu standar pengukuran kinerja yang akan digunakan dalam pemeriksaan. Bila perlu, standar tersebut disusun bersama-sama para pegawai. Dengan cara begini, mereka akan familiar terhadap pedoman pengukuran, bahkan dapat mengasumsi sendiri bagaimana kualitas hasil kerja mereka. Dan terakhir, pimpinan dapat berkilah bahwa pemeriksaan yang dilakukan adalah untuk mencari kesulitan, dan bukan mencari kesalahan, agar dapat dipecahkan bersama.

Namun dalam prakteknya, solusi manajerial seperti itu susah diterapkan, terutama karena di model komunikasi yang umumnya diterapkan di lingkungan organisasi pemerintah bersifat top-down, bukan bottom-up apalagi multi-level. Dengan orientasi komunikasi semacam

itu, transparansi tidak terjadi karena pimpinan menyimpan informasi untuk diri sendiri, dan terkadang digunakan sebagai senjata pamungkas dalam memimpin organisasinya. Sebagaimana diindikasikan oleh Max Weber (1947), model kepemimpinan birokrasi pemerintahan cenderung untuk melakukan pengawasan secara impersonal, dan berorientasi pada kekuasaan secara rasional, legal dan hierarkis.

Budaya birokrasi Weberian yang masih banyak dipraktikkan di lingkungan organisasi pemerintahan kita semakin menjauhkan hubungan pimpinan dan pegawai. Sistem kekuasaan hierarkis yang diterapkan bahkan berbuntut pada budaya loyalitas total dari pegawai, nepotisme, dan penuh diwarnai politik. Faktor-faktor fundamental birokratik ini—komunikasi top-down, formalitas hubungan, hierarki kekuasaan, dan pengawasan impersonal, selanjutnya menumbuhkan budaya organisasi yang tidak kondusif, dan membuat seluruh komponen organisasi memiliki kebiasaan-kebiasaan sebagai berikut (Osborne dan Plastrik, 1997):

Saling menyalahkan satu sama lain, tanpa memiliki inisiatif untuk memecahkan masalah;

- Hidup dalam ketakutan membuat kesalahan sehingga inovasi tidak berkembang;
- Bekerja apa adanya, tanpa kreativitas dan profesionalitas, karena prestasi tidak dihargai;
- Menentang perubahan, bukannya merespons dan menyesuaikan terhadapnya.

Kondisi organisasi yang tidak sehat semacam itu tentu tidak mendukung efektivitas pengawasan. Bahkan

sebaliknya, pengawasan pimpinan dan pemeriksaan yang dilakukan petugas menjadi kegiatan yang menakutkan bagi pegawai. Kesalahan banyak dibuat selama proses pelaksanaan kerja karena pegawai bekerja dalam keadaan tertekan. Permasalahan tidak terpecahkan karena inovasi dan kreativitas tidak dikembangkan. Bila keadaan ini dibiarkan berlarut-larut akibatnya tentu fatal bagi seluruh komponen organisasi.

Solusi terhadap permasalahan ini adalah dengan mengubah budaya organisasi, terutama faktor-faktor fundamental birokratik yang menjadi penyebabnya. Perubahan ini harus dilakukan oleh seluruh komponen organisasi, khususnya pimpinan birokrasi. Bukan karena ia sebagai penyebab utama permasalahan di atas, tetapi dengan kewenangan dan pengaruh yang dimilikinya peran seorang pemimpin sangat penting dalam melakukan perubahan organisasi, termasuk pengembangan budaya organisasi.

Budaya organisasi, menurut Osborne dan Plastrik (1997:252-253) adalah "...seperangkat perilaku, perasaan, dan kerangka psikologis, yang terinternalisasi sangat mendalam dan dimiliki bersama oleh anggota organisasi." Budaya organisasi dapat berupa fisik dan non-fisik. Budaya yang termasuk dimensi fisik misalnya rutinitas pegawai, tata cara, kebiasaan atau ritual, sementara yang tersembunyi termasuk keyakinan, harapan, gagasan, atau impian. Faktor-faktor fundamental yang berkebang di dalam tubuh birokrasi, seperti komunikasi top-down, formalitas hubungan, hierarki kekuasaan, dan pengawasan impersonal, dapat dikategorikan dalam dimensi fisik, sementara dampak yang tersembunyi

seperti perasaan takut disalahkan, tertekan, demotivasi, atau frustrasi, termasuk dimensi budaya non-fisik.

Untuk memperbaiki budaya birokrasi yang tak sehat ini, strategi paling ampuh adalah mengubah paradigma, baik pada pimpinan maupun pegawai. Paradigma berasal dari bahasa Yunani *paradeigma* yang berarti : 'an outstandingly clear or typical example or archetype' atau sebuah contoh, model atau pola yang sangat jelas dan spesifik. Namun kata paradigma dipopulerkan oleh Thomas Kuhn (1962), dan dianggap sebagai seperangkat asumsi mengenai sifat suatu realitas yang selanjutnya dianggap sebagai model. Dengan demikian, perilaku yang ditunjukkan oleh pimpinan atau pegawai birokrasi pada hakekatnya merupakan paradigma budaya yang didasarkan pada persepsi terhadap sistem birokrasi, dan bermula dari kebiasaan yang ditunjukkan oleh pimpinan atau pegawai birokrasi sebelumnya.

Pada era perubahan seperti sekarang ini, dimana kondisi tidak pernah stabil, penuh tantangan dan persaingan, tetapi tenaga terdidik cukup melimpah dan siap untuk diberdayakan, paradigma budaya birokrasi yang tidak kondusif harus dirubah. Untuk melakukan hal ini, sekali lagi, pimpinan birokrasi sebagai tonggak penentu kebijakan organisasi memiliki peran yang sangat menentukan. Oleh karena itu, langkah fundamental yang harus dilakukan pimpinan adalah membuat komitmen untuk melakukan perubahan untuk merubah paradigma budaya yang selama ini melekat pada diri dan pegawainya, dan akhirnya menjadi karakteristik perilaku organisasinya. Komitmen ini tentu harus diinternalisasikan secara intensif,

sehingga setiap pegawai dapat memahaminya.

Selanjutnya, fokus perhatian tertuju pada strategi perubahan paradigma budaya. Dalam hal ini, Osborne dan Plastrik (1997:262-264) menawarkan lima strategi yang harus dilakukan pimpinan birokrasi untuk merubah paradigma budaya. Pertama, pegawai diminta untuk melepas asumsi mereka terhadap paradigma birokrasi yang selama ini diyakini, dan merubahnya dengan fakta yang sebenarnya. Misalnya, pemberian hadiah kepada pegawai yang berprestasi bukan berarti pimpinan pilih kasih, atau nepotisme sesuku, seagama, atau sealiran, tetapi memang merupakan penghargaan pada kreativitas dan inovasi.

Kedua, menjelaskan gambaran perubahan budaya baru yang dilakukan kepada pegawai sehingga mereka dapat memahaminya. Misalnya, ketika membuka dialog dengan pegawai harus dijelaskan bahwa ini merupakan bagian dari perubahan budaya yang dilakukan, khususnya dari budaya komunikasi instruktif top-down ke komunikasi akomodatif bottom-up, dan kemudian dikembangkan ke komunikasi demokratis multi-level.

Ketiga, meyakinkan pegawai bahwa budaya baru yang dihasilkan perubahan bermanfaat bagi organisasi. Dalam hal ini, pimpinan harus mampu membuktikannya dengan kebenaran yang jelas. Misalnya, hasil dari perubahan model komunikasi organisasi yang dilakukan mendatangkan berbagai ide dan gagasan baru yang kreatif dan inovatif dari pegawai yang sangat bermanfaat bagi organisasi dalam memecahkan suatu masalah.

Keempat, pimpinan harus menyadari bahwa perubahan budaya melalui suatu proses yang incremental, bukan proses radical. Proses perubahan budaya, seperti dikatakan William Bridges (1991), akan mengalami tiga tahapan: (1) melepas kebiasaan lama, (2) memasuki wilayah netral, (3) mempraktekkan kebiasaan baru. Misalnya, untuk dapat mengeluarkan pendapat, pegawai akan memulainya dengan menghilangkan rasa takut disalahkan, kemudian mengamati suasana yang terjadi, dan bila memang benar-benar aman barulah mereka berani mengemukakan gagasan.

Kelima, melihat tahapan tersebut, pimpinan harus bersabar menghadapi lambannya perubahan dari paradigma lama ke paradigma baru. Misalnya, perubahan budaya molor-waktu menjadi tepat-waktu (*punctual, on-time*) pegawai dalam menghadiri pertemuan akan memerlukan tiga sampai empat kali praktek, yang didahului oleh pimpinan sendiri, hingga budaya baru ini menjadi kebiasaan baru mereka. Hal yang sama akan terjadi apabila pimpinan organisasi mencoba menerapkan budaya pengawasan baru yang efektif, seperti menentukan standar pengukuran hingga memeriksa kinerja yang dihasilkan secara bersama-sama.

Namun, dari semua proses perubahan paradigma tersebut, hal yang paling sulit dan fundamental dilakukan adalah bagaimana pimpinan tetap konsisten pada komitmen terhadap konsep perubahan yang dilakukan, baik konsisten terhadap perubahan kepemimpinan maupun konsisten terhadap perubahan budaya paradigma seluruh organisasi.

F. PENUTUP

Good governance sebagai model alternatif penyelenggaraan manajemen pembangunan telah menjadi wacana yang sangat populer selama lima tahun terakhir. Walaupun bukti empirik belum dapat ditunjukkan, tetapi model pemerintahan ini dianggap dapat menghantar suatu negara ke arah kondisi politik yang lebih demokratis, pasar yang efisien, efektivitas alokasi dana investasi, pencegahan korupsi, disiplin anggaran serta jaminan tumbuhnya sektor usaha. Tak mengherankan bila pemerintah menggunakan good governance sebagai grand strategy untuk mengantisipasi dan menanggulangi berbagai permasalahan yang muncul pada era globalisasi yang penuh perubahan ini.

Salah satu upaya yang mengarah pada realisasi good governance adalah melaksanakan akuntabilitas kinerja organisasi pemerintah. Kegiatan yang secara legal diberlakukan sejak tahun 1999 ini dilaksanakan melalui suatu tahapan proses. Diawali dengan penyusunan rencana strategis—yang terdiri dari visi, misi, tujuan, sasaran, dan cara pencapaiannya, kemudian dilakukan pengukuran kinerja melalui indikator masukan (inputs), keluaran (outputs), dan hasil yang dapat dirasakan (outcomes), dengan memperhitungkan manfaat (benefits) dan dampak (impacts) yang diukur pada akhir periode suatu program.

Rumitnya proses penyusunan akuntabilitas organisasi ini tentu membutuhkan sistem pengelolaan yang efektif. Dan salah satu kegiatan manajemen yang fundamental dalam pelaksanaan proses akuntabilitas organisasi adalah pengawasan yang efektif. Untuk melakukan kegiatan ini,

pimpinan organisasi harus melakukannya bersama-sama pegawai sejak dari awal proses perumusan visi hingga pemeriksaan laporan akuntabilitas.

Model pengawasan semacam ini merupakan kebiasaan relatif baru pada praktik manajemen. Oleh karena itu, pimpinan perlu melakukan perubahan budaya kerja yang selama ini dilakukan. Melakukan perubahan budaya dari birokrasi lama ke modern tentu memerlukan langkah-langkah yang strategis. Kunci keberhasilan terletak pada komitmen pimpinan untuk melakukan perubahan, baik pada model kepemimpinan yang selama ini dipraktekkan maupun pada cara kerja dan perilaku seluruh pegawai.

Merubah budaya bukanlah pekerjaan gampang. Pekerjaan ini melalui suatu proses panjang, mulai dari melepaskan pegawai dari asumsi terhadap paradigma lama, menjelaskan gambaran perubahan budaya baru, hingga meyakinkan mereka tentang manfaat budaya baru. Oleh karena itu, pimpinan organisasi harus menyadari bahwa perubahan budaya melalui suatu tahapan proses, tidak seperti membalik tangan. Ia pun harus bersabar menghadapi lambannya perubahan dari budaya paradigma lama ke paradigma baru.

Apabila proses panjang perubahan budaya ini dapat dilewati, pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi-fungsi manajerial lainnya, akan berjalan mulus. Dalam konteks penyusunan laporan akuntabilitas, efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan sangat fundamental. Pada akhirnya, keberhasilan realisasi salah satu prinsip good governance ini tentu akan berdampak pada pencapaian prinsip-prinsip lainnya ■

Referensi

- Bridges, William (1991). *Managing Transitions: Making the Most of Change*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Kuhn, Thomas S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, USA: Chicago University Press, 111-135.
- LAN (1999). *Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- LAN-BPKP (2000). *Akuntabilitas dan Good Governance. Paket 1 dari 5 Modul Penyusunan LAKIP*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- LAN (2002). *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI) Buku III*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Merriam-Webster, Webster's New Collegiate Dictionary. Springfield, Massachusetts, USA: G & C Merriam Company, 1977-830.
- Osborne, David dan Peter Plastrik (2000). *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha (terj)*. Jakarta: Penerbit PPM.
- Terry, George R (1977). *Principles of Management*. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc.
- Thoha, Miftah (2003). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Weber, Max (1947), Max Weber: *The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons, New York : The Free Press
- Wikipedia (2006). *Good Governance*. www.wikipedia.com. 15/03/06