

## ASPEK PENGAWASAN DALAM PEMBANGUNAN (Telaah Kritis Terhadap Konsep dan Model Pengawasan di Indonesia)

Oleh : Drs. Ento Supriatna

Krisis yang melanda Indonesia saat ini tidak bisa dilepaskan dari kinerja birokrasi yang menurut Weber dianggap sebagai salah satu organisasi yang paling dominan dalam pemerintahan di negara berkembang. Sementara itu aspek pengawasan merupakan salah satu dari empat dimensi perilaku organisasi yang mempengaruhi kinerja sebuah organisasi. Evaluasi dan analisis atas model pengawasan ini perlu difokuskan dalam tiga aspek, yaitu : kelembagaan atau organisasi, ketatalaksanaan atau sistem administrasi, serta aspek perilaku aparatur pemerintahan.

### **Pendahuluan**

Dari berbagai pihak yang terlibat dalam terjadinya krisis yang melanda Indonesia saat ini, paling tidak, ada pihak yang bisa dianggap mempunyai kontribusi paling besar, yaitu **birokrasi** sebagai organisasi yang menurut Weber (1994) sebagai salah satu organisasi paling dominan dalam pemerintahan, terutama di negara berkembang. Dengan segala kelebihan kemampuannya telah berubah menjadi satu lembaga yang paling bertanggung jawab atas pengelolaan urusan negara dan pemerintahan. Dengan mengasumsikan bahwa pihak lain di luar birokrasi dianggap konstan pengaruhnya, maka krisis saat ini merupakan *kinerja* organisasi birokrasi di Indonesia.

Dengan meminjam model pendekatan perilaku organisasi yang dikemukakan Gannon (1979: 15-14) yang menyatakan bahwa kinerja

organisasi dipengaruhi empat dimensi perilaku organisasi yaitu 1) desain organisasi; 2) perencanaan dan pengendalian; 3) proses perilaku serta; (4) pengambilan keputusan.

Pendekatan ini bisa memberikan penjelasan bahwa aspek pengawasan (*controlling*) dalam pembangunan Indonesia, merupakan salah satu aspek yang memiliki hubungan pengaruh terhadap kinerja birokrasi Indonesia saat ini. Pernyataan ini diperkuat dengan pernyataan Soemitro, yang telah mengindikasikan bahwa tingkat kebocoran dalam pembangunan di Indonesia sudah mencapai sekitar 30% (Kompas, 12 Januari 1994).

Berdasarkan kepada pemikiran tersebut, maka tulisan ini mencoba mengajukan satu telaah kritis terhadap konsep dan model pengawasan dalam hubungannya dengan kinerja birokrasi dan kualitas pembangunan Indonesia selama orde baru, serta diharapkan dari telaah kritis ini mampu memberikan satu

transformasi model pengawasan untuk masa-masa mendatang.

## Kajian Teori

### 1. Empat Dimensi Perilaku Organisasi

Gannon (1979) dalam bukunya *Organizational Behavior*, mengungkapkan adanya empat dimensi perilaku organisasi yang dianggap mempunyai pengaruh terhadap kinerja sebuah organisasi, yaitu :

Pertama, Planning and Control. Perencanaan merupakan kegiatan penentuan tujuan yang akan dicapai berikut rencana aktivitas dan standar yang akan dijadikan pedoman pengendalian dalam proses pencapaian tujuan tersebut. Sedangkan pengendalian merupakan proses monitoring antara perencanaan dengan pelaksanaan selama proses kegiatan pencapaian tujuan berjalan sampai dengan selesai.

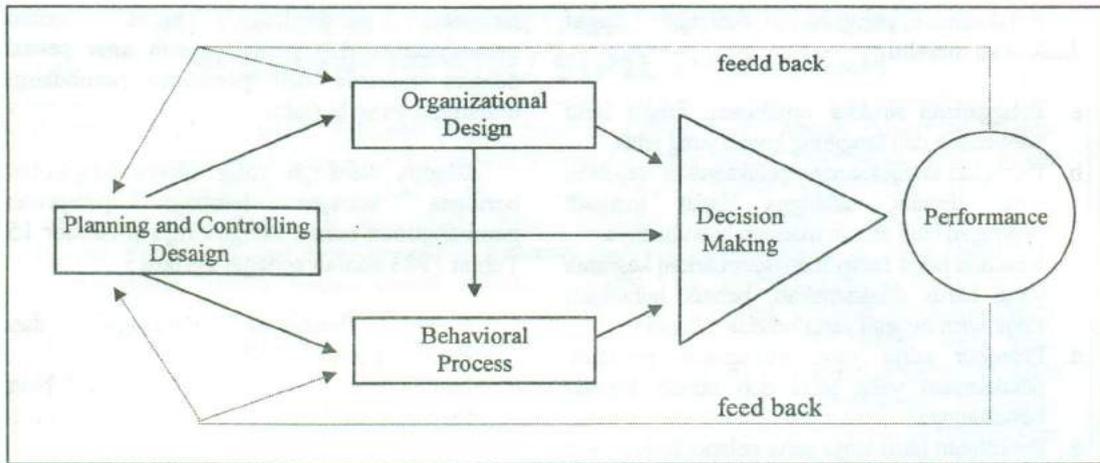
Kedua, Organizational Design. Penyusunan organisasi merupakan kegiatan yang merujuk kepada bagaimana organisasi disusun, termasuk di dalamnya persoalan pola garis wewenang, tanggung jawab dan komunikasi di antara sub bagian organisasi. Itu Semua dilakukan dalam rangka menciptakan

sebuah organisasi yang efektif dan efisien. Tentunya dalam menyusun organisasi sangat dipengaruhi berbagai faktor seperti teknologi dan lingkungan eksternal organisasi itu sendiri.

Ketiga, Behavioral Process. Proses perilaku organisasi tidak bisa dilepaskan dari proses perilaku individu dalam sebuah organisasi, termasuk di dalamnya aktivitas kegiatan belajar, persepsi, dan komunikasi interpersonal, motivasi, kepemimpinan, perilaku kelompok, baik interaksi yang sifatnya pra kondisi maupun yang aktual di antara anggota organisasi.

Keempat, Decision Making, merupakan sebuah aktivitas yang tujuan utamanya untuk memecahkan masalah, dengan sebelumnya melakukan identifikasi masalah, analisis terhadap kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang ada, baru kemudian dengan berdasarkan pada alasan yang didasarkan pendekatan ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan.

Jadi sesuai dengan skema tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa kegiatan pengawasan sebagai bagian dari dimensi perencanaan dan pengendalian, mempunyai hubungan yang erat dengan penyusunan kelembagaan (organisasi) dan dua dimensi lainnya yaitu perilaku organisasi dan pengambilan keputusan. Sedangkan kinerja atau performance sangat dipengaruhi oleh dimensi pengambilan keputusan.



Gambar 1  
**Model Hubungan Empat Dimensi Perilaku Organisasi**  
 (Sumber Gannon, 1979 hal. 11)

## 2. Model Pengawasan

Sesuai dengan Inpres Nomor 1 tahun 1989, jenis atau model pengawasan yang ada adalah :

### 1) Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat merupakan kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, baik secara preventif maupun refresif agar pelaksanaan tugas bawahannya berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Lampiran Inpres Nomor 1 Tahun 1989).

Pengawasan melekat sebenarnya merupakan salah satu fungsi manajemen yang

terus dilakukan oleh setiap atasan sebagai pimpinan di samping perencanaan dan pelaksanaan, karena itu sebenarnya pengawasan melekat bukanlah hal yang rumit, akan tetapi merupakan disiplin diri yang harus ditumbuhkan para atasan untuk melakukannya. Sehingga kesuksesan pelaksanaan pengawasan melekat sangat tergantung kepada minat dan kemauan dari diri masing-masing aparatur pemerintahan, salah satunya melalui gerakan disiplin nasional dan pengamatan semua lini pengawasan.

Pimpinan dalam pelaksanaan pengawasan melekat diharapkan sebagai pendidik, terhadap anak buahnya, sehingga fungsi pengawasan melekat dari para atasan terhadap bawahannya harus juga mempunyai nilai pendidikan pula, yaitu dalam bentuk pembinaan atasan langsung terhadap bawahannya.

Pelaksanaan pengawasan melekat dapat dilakukan melalui :

- a. Penggarisan struktur organisasi, fungsi serta wewenang dan tanggung jawab yang jelas.
- b. Perincian kebijaksanaan pelaksanaan kegiatan yang tertulis, sehingga dapat menjadi pegangan baik atasan maupun bawahannya.
- c. Rencana kerja harus menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja serta sasaran yang hendak dicapainya.
- d. Prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahannya.
- e. Pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban.
- f. Pembinaan personal yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan pekerjaannya dengan baik.

Pengawasan melekat akan berfungsi dengan baik, jika sistem pengendalian manajemen yang disusun oleh pimpinan untuk mengarahkan segala daya dan usaha untuk tercapainya tujuan yang ditentukan dapat berfungsi. Pengawasan melekat sifatnya mencegah (preventif) penyimpangan, sehingga pengawasan melekat dianggap mempunyai kualitas yang tinggi jika mampu mencegah semua bentuk penyimpangan dalam pembangunan.

## 2) Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik internal lembaga pemerintahan maupun eksternal lembaga pemerintahan yang bersangkutan,

terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun lembaga yang secara fungsional bertugas sebagai lembaga pengawasan pembangunan sesuai dengan Inpres Nomor 15 Tahun 1983 adalah sebagai berikut :

- a. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
- b. Inspektorat Jenderal Departemen / Noh Departemen / Instansi Pemerintah Lainnya
- c. Inspektorat Wilayah Propinsi
- d. Inspektorat Wilayah Kabupaten / Kotamadya.

Keberadaan organisasi lembaga tersebut telah diatur oleh undang-undang yang berlaku. Organisasi BPKP telah diatur oleh Keppres Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP. Dan tugas Inspektorat Jenderal secara tegas telah diatur dan ditetapkan oleh Keppres No. 44 Tahun 1974 khususnya Pasal 18. Sedangkan kedudukan Inspektorat Wilayah Propinsi dan Kabupaten / Kota telah diatur oleh Kepmendagri No. 219 Tahun 1979 dan No. 220 Tahun 1979.

## 3) Pengawasan Legislatif

Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijakan serta pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif / pelaksana (Laporan Inpres Nomor 1 Tahun 1989).

Tugas dan wewenang pengawasan lembaga legislatif ini sudah diatur dalam UUD 1945 khususnya pasal 1 dan 2 yang menyatakan

bahwa kedaulatan tertinggi adalah ditangan rakyat melalui MPR. Sedangkan anggota MPR tersebut terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan.

Adapun pola pengawasan yang dilakukan oleh DPR sebagai lembaga legislatif sekaligus mitra pemerintah bisa melalui dengar pendapat, kunjungan daerah atau bentuk lainnya yang sesuai peraturan yang berlaku.

#### 4) Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang disampaikan oleh warga masyarakat, baik secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa buah pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan secara langsung atau melalui media.

Menurut Selo Sumardjan (1998) untuk terselenggaranya pengawasan ini secara baik dibutuhkan beberapa prasyarat, terutama adanya masyarakat yang cerdas dan terlatih dalam merespon pembangunan. Sehingga masyarakat akan mampu memberikan penilaian yang objektif dan tidak emosional dalam melakukan reaksinya. Tugas untuk mencapai kualitas masyarakat yang seperti itu bukanlah hal yang mudah, akan tetapi membutuhkan kerja keras dan partisipasi aktif semua pihak.

Hubungan antara keberadaan pengawasan masyarakat dengan pengawasan lainnya (wasakat, wasnal dan legislatif) bisa dilihat dari dimensi sebagai berikut :

1. Pengawasan masyarakat diharapkan dapat membantu fungsi pengawasan yang lain,

yang fungsinya telah diatur oleh ketentuan perundang-undangan, dalam rangka menegakan disiplin kerja setiap aparat birokrasi.

2. Pengawasan masyarakat diharapkan dapat berfungsi sebagai pengatur otomatis (*automatic regulator*) berjalannya sistem birokrasi pemerintahan melalui "umpan balik" atau bahan masukan bagi pimpinan dari masyarakat.
3. Pengawasan masyarakat diharapkan juga berfungsi sebagai pengawasan melekat dalam arti yang lebih luas untuk setiap aparatur birokrasi

### Model Pengawasan Dalam Pembangunan Indonesia

Pengawasan dalam birokrasi Indonesia, seperti yang sudah diterangkan pada bagian terdahulu, kualitasnya sangat memprihatinkan. Hal ini terlihat dari ICOR (*Incremental Capital to Output Ratio*) negara Indonesia adalah tertinggi dibandingkan dengan negara Asean lainnya, yaitu ICOR untuk negara Indonesia masih sekitar 5,9% berbading 3,5 % rata-rata negara ASEAN. Hal ini menunjukkan bahwa inefisiensi di Indonesia masih sangat tinggi. Atau dalam kata lain aspek pengawasan belum berjalan dengan baik.

Dalam rangka memberikan evaluasi dan analisis atas model pengawasan ini maka sebaiknya difokuskan dalam beberapa aspek, yaitu :

#### 1. Aspek Kelembagaan (organisasi)

Kajian atas aspek kelembagaan, merupakan kajian yang menyangkut struktur organisasi,

dan fungsi-fungsi dalam menjalankan kegiatannya. Beberapa catatan yang perlu dikedepankan adalah :

Pertama, Struktur Organisasi dari kelembagaan pengawasan telah berkembang secara simultan dengan birokrasi itu sendiri yang cenderung semakin "membengkak" dan "kurang" ramping sehingga gerakannya pun sangat lambat. Pembengkakan ini terutama lebih banyak disebabkan oleh pembentukan lembaga pengawas yang dasarnya bukan kebutuhan yang sifatnya fungsional tapi lebih cenderung mengikuti pembengkakan birokrasi.

Kedua, struktur kelembagaan pengawasan yang ada lebih banyak yang sifatnya *internal*, baik internal departemen itu sendiri seperti waskat, maupun Irjen dan Itwil, yang biasanya mereka-mereka yang duduk di lembaga itu para mantan pejabat di lembaga yang seharusnya mereka awasi, maupun yang antar departemen seperti BPKP dan BAPEKA, yang nota bene sama-sama Pegawai Negeri, yang mempunyai kecenderungan "kurang independen".

Ketiga, sementara itu lembaga-lembaga di luar birokrasi, yang sifatnya independen dari birokrasi, telah dibuat sedemikian rupa untuk tidak mempunyai kekuatan apapun. Misalnya bagaimana DPR dan DPRD telah disiasati dengan sedemikian rupa, untuk tidak berdaya, untuk tidak mempunyai kemampuan mengendalikan terhadap jalannya pembangunan. Dominasi lembaga eksekutif ini dapat dilihat dalam kekuasaan presiden yang sangat dominan, dimana kekuasaan ini juga diikuti oleh instansi di bawahnya baik itu tingkat menteri, gubernur, bupati, kepala kantor sampai dengan camat dan lurah.

Contoh lain dari ketidakadaan lembaga kontrol independen ini adalah fungsi kontrol masyarakat melalui pers dan media massa lainnya sudah di kebiru dengan jaminan pembredelan oleh Departemen Penerangan. Jalur komunikasi yang cenderung searah, yaitu hanya dari pemerintah saja telah mematikan aspek pengawasan oleh masyarakat terhadap pembangunan ini. Kondisi ini makin diperburuk oleh matinya lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang *concern* terhadap masalah ini, walaupun ada masih sangat terbatas, sebut saja Walhi, YLKI atau Komnas HAM, atau malah justru sebagai lembaga perpanjangan tangan birokrasi, bukannya sebagai lembaga kontrol sesuai dengan yang diharapkan.

Solusi yang bisa dikedepankan dalam aspek kelembagaan ini, paling tidak ada tiga:

1. Merampingkan birokrasi, termasuk didalamnya lembaga-lembaga pengawas yang ada. Dengan perampingan struktur birokrasi, diharapkan kelambatan gerak birokrasi bisa teratasi. Seperti yang dikemukakan oleh Osborne dan Plastrik (1995) dalam buku terbarunya menyampaikan bahwa *banishing bureaucracy* (perampingan birokrasi) merupakan sesuatu yang harus menjadi ciri birokrasi modern.
2. Penguatan lembaga-lembaga kontrol di luar sistem. Reformasi dalam bidang kelembagaan ini sifatnya harus sangat "revolutif", artinya harus cepat dan sifatnya berubah 180 derajat dengan kondisi yang ada saat ini. Misalnya, bagaimana memfungsikan DPR/D sebagai lembaga legislatif, mulai dari persoalan landasan hukum, proses rekrutmen

keanggotaan sampai dengan kekuatan lembaga ini dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif, mesti dilakukan dengan segera.

Reformasi berikutnya adalah bagaimana memberi penguatan (*empowering*) terhadap *society* (masyarakat) dihadapan *state* (negara). Penguatan ini sangat penting dalam menciptakan model pemerintahan yang bersih dan mempunyai komitmen yang kuat terhadap kepentingan publiknya.

3. Independennya lembaga yudikatif yang berfungsi sebagai *refree* atas jalannya proses pengawasan. Kedudukan lembaga yudikatif yang independen akan membantu banyak dalam proses pengawasan oleh masyarakat, sebab dengan itu proses jaminan kepastian hukum yang selama ini telah *menguap* dari permukaan bumi pertiwi ini perlahan-lahan akan tumbuh lagi, dan tentunya harapan berikutnya proses pengawasan oleh masyarakatpun baik melalui pers, media massa atau lembaga profesi, atau lembaga swadaya masyarakat akan tumbuh dengan baik, sehingga harapan atas terciptanya *community owned government* (pemerintahan yang milik masyarakat), seperti yang di idekan Osborne dan Gaebler-pun (1992), bisa segera tercapai.

## 2. Aspek Ketatalaksanaan (Sistem Administrasi)

Dalam aspek ketatalaksanaan atau sistem administrasi ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan, sehubungan dengan pengawasan ini.

*Pertama*, aspek administrasi pencatatan yang akan lebih banyak disorot dalam hubungannya dengan pengawasan adalah administrasi menyangkut dengan keuangan. Alasannya karena justru dalam masalah keuanganlah, saat ini yang kelihatan sangat rentan untuk terjadinya penyimpangan. Penulis melihat administrasi keuangan yang dipergunakan oleh keuangan negara Indonesia, memiliki banyak kelemahan. Selain sangat lambat untuk mengadopsi sistem administrasi keuangan yang saat ini sudah sangat maju, juga dengan sistem *cash basis* dan *single entry*-nya (Imam Gozali, 1985), yang dipakai saat ini sangat tidak mendukung sistem *cek and recek* yang semestinya dimiliki oleh sebuah sistem pencatatan keuangan.

*Kedua*, aspek administrasi berikutnya adalah sistem dan model pemeriksaan itu sendiri, yang terlalu memfokuskan kepada pendekatan hukum positif, dimana bukti-bukti keuangan dan bukti administrasi dijadikan dasar utama pemeriksaan. Sementara itu dasar hukum serta proses pembuktian keotentikannya masih kurang dipersiapkan. Sehingga manipulasi, kolusi dan biaya siluman sudah merupakan sesuatu yang bukan rahasia lagi dalam sistem administrasi kita.

*Ketiga*, dalam aspek yang lebih makro di tingkat nasional, sistem anggaran berimbang yang menjadi dasar penyusunan anggaran belanja negara, kurang mencerminkan adanya upaya penghematan. Pimpinan proyek dan bendaharawan pola berpikirnya adalah bagaimana menghabiskan dana yang ada. Sebab proses pengembalian sisa dana akan jauh lebih sulit dan rumit dibandingkan dengan menghabiskan dana tersebut. Dalam jangka panjang hal ini menjadi orientasi budaya birokrasi kita, dimana salah satu konsep

Osborne dan Gaebler (1992) tentang mewirusahaakan birokrasi dengan semangat *enterprising government* menjadi jauh api dari panggang.

Pemikiran alternatif dan solusi yang penulis tawarkan dalam aspek ketatalaksanaan adalah :

1. Perlu dipertimbangkannya reformasi atas sistem pencatatan keuangan negara dari yang sifatnya *cash basis - single entry* menjadi *acrual basis - double entry*. Untuk proses penggantian ini memang memerlukan waktu dan terutama biaya yang besar, namun biaya yang dikeluarkan akan jauh lebih kecil dalam jangka panjang, sebab pendekatan yang baru jauh akan lebih menjamin terjadinya proses *cek* dan *recek* dan menjamin sistem pengendalian keuangan berjalan dengan baik.
2. Dengan perubahan dalam sistem pencatatan keuangan, otomatis akan juga membawa pengaruh terhadap model pemeriksaan dan pengawasan yang bisa dikembangkan. Model waskat yang selama ini dikembangkan tidak lebih ditafsirkan sebagai hubungan otoritas pimpinan dan loyalitas bawahan. Maka model waskat yang baru bisa mengacu kepada TQM yang secara nyata telah memberikan hasil dan banyak dikembangkan oleh birokrasi modern.

Untuk membantu upaya pengurangan kecurangan dalam pengawasan, maka sebaiknya kepastian hukum bagi yang memanipulasi data atau laporan serta pekerjaan lainnya yang merugikan negara, dapat dipertegas dengan UU.

3. Dalam tingkat makro model Penyusunan Anggaran Berimbang, yang selama ini dipertahankan ternyata telah melahirkan perilaku birokrasi yang cenderung berorientasi "menghabiskan anggaran", bukan berorientasi menghemat anggaran dan menciptakan sumber anggaran (pendapatan). Untuk itu perlu adanya reformasi dalam sistem penyusunan anggaran pendapatan belanja negara kita, menuju model yang telah banyak dikembangkan oleh negara-negara yang menganut model *fund system* (pembukuan berbasis dana).

### 3. Aspek Perilaku

Dalam menyoroti masalah aspek pengawasan ini, maka ada sedikit penyimpangan dari model Gannon (1979) di atas. Ternyata dalam prakteknya di Indonesia, proses perilaku pun mempunyai pengaruh terhadap dimensi perencanaan dan pengawasan. Sehingga garis panah yang tadinya searah, menjadi dua arah atau saling mempengaruhi. Berdasarkan pemikiran tersebut ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan, yaitu :

Pertama, model kepemimpinan yang paternalistik yang masih hidup dan tumbuh subur dalam sistem sosial masyarakat Indonesia, ternyata mempunyai pengaruh yang kuat untuk melahirkan model kepemimpinan birokrasi yang juga paternalistik. Model kepemimpinan ini telah melahirkan banyak birokrat yang lebih mementingkan atasannya dari pada masyarakat yang harus dilayaninya. Orientasi nilai yang berkembang bukan didasarkan pada kemampuan dan keahlian, tapi

lebih bersifat pada "*patron-client*" sehingga gaya *katak*, keatas menyembah angguk, kepinggir menyikut dan kebawah menginjak, agar dirinya bisa meloncat pada posisi yang diincarnya, banyak dipraktikkan oleh para birokrat kita.

*Kedua*, nilai sosial yang ada seperti "tepo saliro", "pekewuh" yang ada dalam masyarakat kita, ternyata mempengaruhi nilai yang berkembang dalam birokrasi Indonesia. Sifat-sifat ini, pada gilirannya telah melahirkan model pengawasan yang selalu ingin "damai", tidak mau ada konflik. Semua konflik dan urusan selalu harus diselesaikan dengan damai. Praktek ini justru ikut menumbuhkan praktek uang semir dan pelicin.

*Ketiga*, nilai individu dan sosial tentang hubungan punggawa kerajaan dengan masyarakatnya masih dipakai untuk memahami hubungan birokrasi dengan masyarakatnya. Pada jaman kerajaan titah raja adalah hukum, para punggawa dan aparat kerajaan bertugas melaksanakan perintah raja tersebut, mulai dari memungut upeti untuk raja, memberangus mereka yang melanggar dan upaya politik lainnya dalam rangka mempertahankan "status quo" sang rajanya. Karena konsep inilah maka birokrasi Indonesia, selalu memandang bahwa dirinya harus dilayani oleh masyarakatnya.

Upaya untuk menjadikan birokrasi sebagai pelayan masyarakat tetap saja sulit dilaksanakan jika saja birokrat Indonesia masih menganggap dirinya perpanjangan tangan Sang Raja. Harapannya dalam era reformasi ini semoga pimpinan rezim baru dan rezim-rezim mendatang tidak mengidentikkan dirinya dengan seorang raja, tapi betul-betul sebagai

seorang Presiden yang harus bertanggung jawab kepada rakyat.

## Penutup

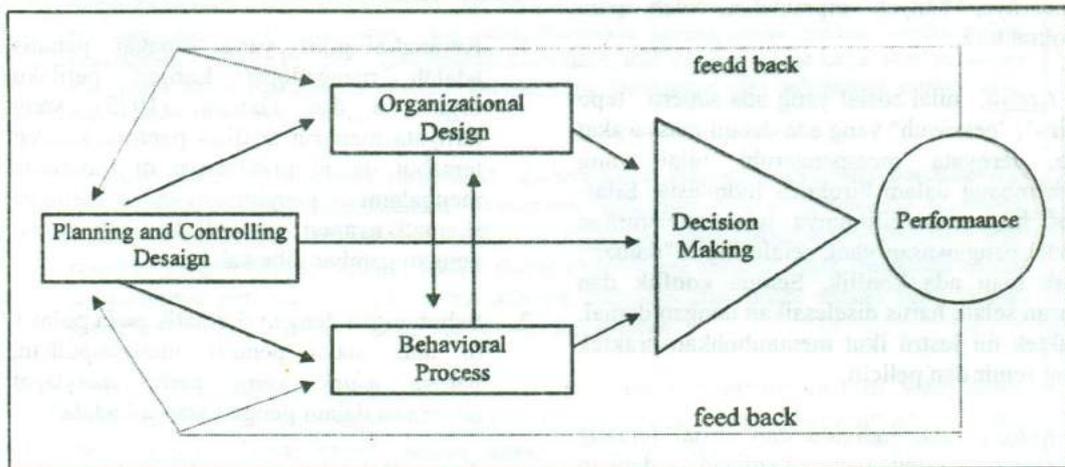
1. Kerangka pikir yang dipakai penulis adalah mengadopsi konsep perilaku organisasi dari Gannon (1979), yang ternyata menurut analisis penulis, konsep tersebut dalam prakteknya di Indonesia mengalami penyimpangan, sehingga skematiknyapun menjadi berubah sesuai dengan gambar dibawah ini.
2. Sehubungan dengan skematik pada point 1 di atas maka penulis menyimpulkan, bahwa aspek yang perlu mendapat reformasi dalam pengawasan ini adalah :

Aspek Kelembagaan, meliputi kegiatan : perampingkan birokrasi, penguatan lembaga-lembaga kontrol di luar sistem, memberi penguatan (*empowering*) terhadap *society* (masyarakat) dihadapan *state* (negara), membuat lembaga yudikatif yang independen dan adanya jaminan kepastian hukum

Aspek Ketatalaksanaan (Sistem Administrasi), meliputi reformasi atas sistem pencatatan keuangan negara dari yang sifatnya *cash basis - single entry* menjadi *acrual basis - double entry* sebagai jaminan atas proses cek dan recek, perubahan model pemeriksaan dan pengawasan yang dilakukan selama ini, pembuatan UU anti Korupsi, Kartel dan Monopoli yang sifatnya sangat segera, perubahan model pendekatan penyusunan anggaran dari model berimbang ke menganut model *fund system* (pembukuan berbasis dana).

Aspek perilaku, dalam kenyataannya proses perilaku mempunyai pengaruh terhadap dimensi perencanaan dan pengawasan, hal ini dibuktikan dengan

model kepemimpinan yang paternalistik, birokrasi yang juga paternalistik, uang pelicin, birokrasi yang selalu harus dilayani oleh masyarakatnya.



Gambar 2

### Modifikasi Model Hubungan Empat Dimensi Perilaku Organisasi

- Akhirnya penulis menyadari bahwa proses perubahan merupakan upaya yang harus dilakukan secara terus menerus, terutama dalam upaya menuju sesuatu yang lebih baik. Begitu pula dengan kajian ini sumbangannya mungkin sangat tidak berarti terhadap upaya penciptaan birokrasi yang sesuai dengan harapan kita semua, namun semoga tulisan ini mampu menjadi titik awal bagi Bergeraknya bendulom demokratisasi dalam birokrasi kita.

David Osborne and Peter Plastrik, 1995, *"Banishing Buraucracy : the five strategies for reinventing government"*, Addison -Wesley Publishing Co. Inc. Massachusette, USA.

David Obsorne and Ted Gabler, 1992, *"Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"*, Addison -Wesley Publishing Co. Inc. Massachusette, USA.

Herbert Simon, 1982, *Administrative Behavior* (Perilaku Administrasi, suatu studi tentang Proses pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi), di terj. St.

#### Rujukan Terpilih

Adam I. Indrawijaya, 1985, *Perilaku Administrasi*, Sinar Baru, Bandung.

Tanjung Diterbitkan oleh Bina Aksara Jakarta

John Salindeho, *Pengawasan Melekat*, Bina Aksara, 1995

Martin J. Gannon, 1979, *Organizational Behavior, a managerial and organizational perspective*, Little, Brown & Company Ltd., Canada.

Sekretariat Wakil Presiden RI, Kebijakan Wakil Presiden RI tentang Pelaksanaan Pengawasan Tahun 1985/1986.

Selo Sumardjan, 1988, Dalam Makalah Kritik Sosial pada Seminar Sehari Pengawasan Sosial, pada tanggal 4 Agustus 1988

Sondang P. Siagian, 1990, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta.

Stephen P. Robbins, 1995, *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi dan Aplikasi*, diterj. Hadyana Pujaatmaka, Printice Hall International, Inc. dan Prenhallindo, Jakarta

Stephen P. Robbins, 1995, *Teori Organisasi : Struktur, Desain dan Aplikasi*, diterj. Jusuf Udaya, Prentice Hall International, Inc. dan Penerbit Arcan, Jakarta

Instruksi Presiden RI No. 1 Tahun 1989, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat.

Instruksi Presiden RI No. 15 Tahun 1983, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.

Instruksi Presiden RI No. 2 Tahun 1988, tentang Penataran Pengawasan Melekat bagi Pejabat Republik Indonesia

