

## Penggunaan Sistem Pengendalian Secara Strategik di Sektor Publik, dari Energi Negatif Menuju Energi Positif

*Rudy M. Harahap\*)*

Belakangan ini muncul kembali [perdebatan](#) apakah kita mesti berorientasi pada peraturan (*rules-oriented*) atau berorientasi pada kinerja (*performance-oriented*). Perdebatan ini sebenarnya masih relevan dengan ‘kegalauan’ Presiden Jokowi. Ia berulang kali menyatakan bahwa organisasi sektor publik di Indonesia lebih banyak menggerakkan sumber dayanya untuk mengurus hal-hal yang bersifat administratif daripada hal-hal yang bisa dirasakan langsung oleh masyarakatnya.

Di berbagai kesempatan, Jokowi juga menyatakan bahwa para pegawai sektor publik atau aparatur sipil negara (ASN) cenderung terperangkap dengan urusan ‘SPJ’. Dalam bahasa sederhananya, para pegawai sektor publik terlalu sibuk dengan aktivitas mengumpulkan, mengecek, dan mengesahkan bukti-bukti administratif. Mereka juga banyak menghabiskan waktu kerjanya hanya untuk melaporkan bukti-bukti tersebut.

Karena banyaknya pekerjaan yang bersifat administratif ini, para pegawai sektor publik—baik di tingkat pusat maupun daerah—sangat sibuk menyelesaikan berbagai berkas pertanggungjawaban. Kesibukan ini sangat kasat mata pada akhir atau awal tahun, ketika mereka sering lembur untuk menyelesaikan berbagai pekerjaan administratif.

Apa yang menjadi kegalauan Jokowi sebenarnya juga sudah menjadi kegalauan para pegawai sektor publik. Anehnya, kita belum melihat tindak-lanjut yang nyata menyikapi kegalauan tersebut. Bahkan, bisa dibayangkan, pekerjaan para pegawai sektor publik yang bersifat administratif belakangan ini bukannya menurun, tetapi malah meningkat.

Sebagai contoh, dalam [peraturan](#) Badan Kepegawaian Negara terbaru, untuk sekadar mengajukan cuti saja, pegawai negeri sipil (PNS) mesti mengisi formulir. Padahal, sebenarnya, permintaan cuti ini bisa diajukan dan dijawab secara mudah dengan surat elektronik (*email*).

Pada tataran akademik, kegalauan bertumpuknya pekerjaan administratif pegawai sektor publik ini sebenarnya sudah menjadi perhatian. Sebagai contoh, Hyndman et al. (2014) menyatakan bahwa alih-alih menciptakan efisiensi, berbagai program reformasi sektor publik malah menciptakan lapisan endapan (*sediment*) baru.

Akibatnya, organisasi sektor publik sering mesti menjalankan berbagai sistem baru yang tumpang-tindih dengan berbagai sistem lama. Jarang sekali berbagai sistem baru itu menggantikan sistem lama. Karenanya, tidak aneh jika banyak sistem di suatu organisasi menjadi tidak terintegrasi dan terkoordinasi

dengan baik (*not well-integrated and coordinated*) (Otley, 2016). Intinya, berbagai sistem ini sering tidak terkoneksi dan akhirnya berjalan sendiri-sendiri (*stand-alone*).

Walaupun pegawai sektor publik sering mengeluhkan kondisi ini, mereka tidak bisa berbuat banyak. Akhirnya, mereka hanya sekadar menjalankan berbagai sistem tersebut sebagai sebuah ‘ritual’, tanpa peduli apakah berbagai sistem yang ada dapat memberikan nilai tambah bagi organisasi. Hal ini dalam literatur disebut sebagai tindakan ‘transaksional’ yang tidak dapat membangun relasi atau rasa keterikatan pegawai sektor publik dengan organisasinya (Agyemang & Broadbent, 2015).

Tidaklah aneh jika kemudian berbagai sistem ini tidak membentuk kultur organisasi sektor publik. Kemudian, alih-alih mengubah kultur organisasi sektor publik, yang terjadi adalah pegawai sektor publik disibukkan dengan penyusunan laporan keuangan (LK) dan laporan kinerja instansi (LAKIN) yang berakhir seremonial dengan pemberian *award* dari politisi.

Lagi-lagi tidaklah aneh jika kemudian berbagai sistem yang sudah lama dikenalkan di organisasi sektor publik ini tidak berhasil menurunkan korupsi. Kita bisa melihat begitu banyak organisasi sektor publik yang mendapatkan *award* dari keberhasilan mereka menyusun LK dan LAKIN, tetapi malah ‘tertangkap tangan’ oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

## Menggunakan Sistem Pengendalian Secara Strategik

Pertanyaannya kemudian: *Bagaimana agar para pegawai sektor publik di Indonesia bisa lebih berperan dan memberikan manfaat bagi masyarakatnya?*

Sebenarnya, pertanyaan ini bisa dijawab jika para pegawai sektor publik, terutama manajemen puncak (*top management*), baik perorangan maupun kolektif, mau menggunakan sistem pengendalian secara strategik (*strategic use of control systems*). Sebenarnya, organisasi sektor publik di Indonesia juga telah cukup lama mengenal sistem pengendalian ini, yaitu sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah (PP) nomor 60 tahun 2008.

Sayangnya, karena lebih banyak dikenalkan oleh para profesional keuangan dan akuntansi—melalui para auditornya—sistem pengendalian ini lebih dominan dibicarakan dengan pendekatan risiko (*risk-based controls*). Ringkasnya, pendekatan ini menerapkan sistem pengendalian dengan melihat risiko (*risk*), menyiapkan sistem pengendalian yang mesti diterapkan (*controls*) untuk meminimalkan atau menghindari risiko tersebut, dan kemudian berharap akan tercipta *good governance* di sebuah organisasi sektor publik.

Ketika sekadar dilihat dengan pendekatan berbasis risiko ini, sistem pengendalian kemudian cenderung dipersepsikan sebagai hal yang menakutkan karena

biasanya ia akan diterapkan dengan paksaan (*coersive control*). Pendekatan ini juga berkembang dari rasionalitas ekonomi, yaitu mengasumsikan bahwa manusia akan cenderung menguntungkan dirinya sendiri (*self-interest*).

Dalam dunia akademik, menerapkan sistem pengendalian dengan pendekatan berbasis risiko ini dikenal sebagai 'pengendalian negatif' (*negative control*) yang dapat menghasilkan 'energi negatif' (*negative energy*) (Ferreira & Otley, 2009; Martyn, Sweeney, & Curtis, 2016; Tessier & Otley, 2012). Intinya, sistem pengendalian ini mengandalkan aspek-aspek yang mengatur atau membatasi (*constraint*) anggota organisasi dalam bertindak (*boundary systems*) (Simons, 1995).

Sehari-hari, setelah berakhirnya era Suharto, energi negatif ini sangat terasa sekali di sektor publik Indonesia, baik dalam skala nasional maupun daerah. Sebagai contoh, belakangan ini kita melihat reformasi sektor publik telah dimaknai dengan mengatur para pegawai sektor publik untuk tidak boleh datang terlambat dan tidak boleh pulang lebih cepat. Mereka yang terlambat datang atau pulang lebih cepat akan mendapatkan hukuman berupa pemotongan pendapatan (*financial punishment*) dari basis tunjangan kinerja (*remuneration benefits*) mereka.

Mekanisme 'penundukan' (*oppress*) para pegawai sektor publik ini sangat populer dengan memanfaatkan mesin kehadiran biometrik (*biometric attendance machines*). Anehnya, organisasi sektor publik yang sudah menerapkan mesin ini dianggap telah berhasil (*perform*) melewati

*milistone* reformasi sektor publik di Indonesia.

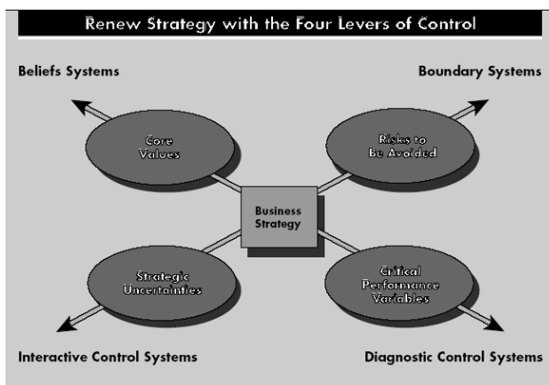
Yang terjadi kemudian mesin ini telah menjadi 'berhala' yang disembah oleh para pegawai di organisasi sektor publik ketika mereka datang di pagi hari dan pulang di sore hari. Berhala ini jauh lebih 'diperhatikan' dan 'dihormati' daripada para atasan atau manajemen organisasi. Buktinya, ketika mesin ini dengan 'bodohnya' gagal mengidentifikasi waktu secara akurat, para pegawai dengan semangatnya mengomplain para atasan dan manajemen organisasi. Tentu saja, atasan dan manajemen organisasi pun dibuat bingung dengan kebodohan mesin tersebut.

Yang terjadi kemudian dengan pemasangan mesin ini adalah organisasi sektor publik bukannya semakin berkinerja, tetapi malah berhasil menciptakan 'kepalsuan' (*artificial*) seolah-olah mereka telah berkinerja. Kemudian, untuk melupakan 'mimpi buruk' dari datang terlambat atau pulang lebih cepat, para pegawai sektor publik kemudian melakukan 'perlawanan' secara simbolik atau diam-diam, yaitu setiap harinya mereka sekadar datang dan pulang tepat waktu, tanpa peduli apakah mereka menghasilkan sesuatu bagi organisasi dan masyarakatnya.

Jika kita ingin para pegawai sektor publik di Indonesia menjadi lebih berperan di organisasinya dan bermanfaat bagi masyarakat, kita mesti mengubah pendekatan dalam penggunaan sistem pengendalian. Dalam hal ini, manajemen puncak dan para auditor sektor publik mesti mendorong anggota organisasi sektor publik menggunakan sistem pengendalian secara komprehensif dan integratif, yaitu tidak hanya

dari satu pendekatan, tetapi dengan empat pendekatan, yang dalam dunia akademik dikenal sebagai empat pengungkit pengendalian (*levers of control*) (Simons, 1995).

Intinya, sebagaimana tampak pada Gambar, anggota organisasi sektor publik mesti memformulasikan dan mengimplementasikan strategi organisasi dengan melihat sistem pengendalian tidak saja sebagai 'rem' atau hal yang membatasi (*constraint*), tetapi juga sebagai 'gas' atau hal yang menggerakkan (*encourage*) mereka dalam mencari ide atau memecahkan masalah (Tessier & Otley, 2012). Dengan demikian, mereka dapat menyumbang pencapaian tujuan stratejik organisasi (*organisational strategic objectives*) (Mundy, 2010).



Gambar. Empat Pengungkit Pengendalian. Sumber "Control in an Age of Empowerment" oleh Simons (1995), diakses dari [Harvard Business Review](#). Hak Cipta dipegang oleh Harvard Business Publishing.

Dalam bahasa sederhananya, selain menerapkan sistem pengendalian yang mengatur atau membatasi apa saja yang tidak boleh dilakukan anggota organisasi, anggota organisasi sektor publik juga mesti menerapkan 'pengendalian positif' (*positive control*) sehingga tumbuh energi positif (*positive energy*) di lingkungan organisasi. Sebab, pada

dasarnya banyak pegawai sektor publik yang memiliki idealisme atau nilai-nilai positif. Nilai-nilai ini dapat membentuk nilai-nilai inti (*core values*) organisasi.

Sebagai contoh, sebelum merdeka, banyak pendahulu kita yang mempunyai nilai-nilai kejujuran (*altruism*). Nilai-nilai ini membuat mereka berani melawan kolonialis dan mengutamakan kepentingan yang lebih besar daripada kepentingan kelompok atau kepentingan pribadi. Nilai-nilai inilah yang membentuk nilai-nilai inti suatu organisasi yang tertuang dalam visi dan misi organisasi (Ferreira & Otley, 2009).

Itulah sebabnya manajemen puncak dan auditor sektor publik mesti mendorong penggunaan sistem pengendalian yang dapat mengaktualisasikan idealisme atau nilai-nilai yang dimiliki oleh anggota organisasi. Ringkasnya, anggota organisasi sektor publik mesti mengoptimalkan sistem pengendalian berbasis nilai-nilai (*values-based controls*) yang disebut *belief systems*.

Pada pendekatan kedua ini, manajemen puncak dan auditor sektor publik mesti memiliki asumsi bahwa anggota organisasi sektor publik sebagai manusia juga mempunyai kecenderungan untuk berbuat baik. Sebagai contoh, jika kembali ke tunjangan kinerja tadi, mestinya kita tidak hanya menghukum (*punish*) anggota organisasi yang terlambat atau pulang cepat dengan memotong tunjangan kinerja mereka, tetapi juga memberikan insentif keuangan (*financial reward*) kepada mereka yang berbuat baik, yaitu yang menghasilkan sesuatu, produktif, berkinerja, atau memberikan nilai



tambah bagi organisasi dan masyarakatnya.

Pada pendekatan ini, berbasis nilai-nilai inti organisasi, manajemen puncak dan auditor sektor publik mestinya mau terlibat dalam usaha merumuskan strategi yang dapat mencapai visi dan misi organisasi sektor publik. Dengan kata lain, mereka mestinya tidak hanya mampu 'menunjuk hidung' kesalahan dan membatasi gerak anggota organisasi, tetapi mesti juga memikirkan usaha-usaha apa yang mesti dilakukan oleh anggota organisasi agar visi dan misi suatu organisasi sektor publik bisa tercapai.

Selain itu, agar sistem pengendalian bisa digunakan secara strategik, manajemen puncak dan auditor sektor publik mesti mendorong anggota organisasi sektor publik menggunakan sistem pengendalian diagnostik (*diagnostic control systems*) dan sistem pengendalian interaktif (*interactive control systems*).

Sistem pengendalian diagnostik ini adalah penggunaan sesaat sistem pengendalian, yaitu dengan melihat apakah target pada indikator kinerja kritikal (*critical performance variables*) organisasi sektor publik telah tercapai. Sistem pengendalian ini cenderung pasif (*passive*), yaitu anggota organisasi baru mengambil tindakan atau aksi jika ada perbedaan antara target dan realisasi kinerja. Sederhananya, penggunaan sistem pengendalian ini baru pada tahap menggunakan informasi pengendalian (*control information*) untuk kepentingan memberikan umpan balik (*feedback*) dalam menyikapi kejadian masa lalu (*ex-post*). Hal ini kadang disebut penggunaan sistem

pengendalian yang membentuk *single-loop learning*.

Di sisi lain, sistem pengendalian interaktif melihat ke masa depan (*ex-ante*) dan dapat menciptakan *double-loop learning*, yaitu membantu manajemen puncak dan anggota organisasi dalam mengantisipasi (*feed-forward*) ketidakpastian lingkungan strategis (*strategic uncertainties*). Dengan demikian, mereka bisa lebih tanggap dan cepat dalam merespon kebutuhan masyarakat dan *stakeholders* lainnya.

Penggunaan keempat pendekatan yang holistik dan integratif ini di Indonesia masih jauh dari ideal. Sebab, tantangan utamanya adalah hubungan kerja di organisasi sektor publik Indonesia mesti berubah dari tadinya masih dominan berorientasi hirarkikal menjadi egalitarian.

Hubungan antar anggota organisasi yang egalitarian ini akan memungkinkan anggota organisasi mempertanyakan (*challenge*) *formal intended strategies* suatu organisasi publik dan kemudian mendorong berkembangnya strategi baru yang lebih inovatif (*emergent strategies*) (Mintzberg, 1978). Dengan demikian, organisasi sektor publik bisa lebih fleksibel beradaptasi dengan lingkungannya dan cepat menanggapi kebutuhan masyarakat dan politisi yang sering berubah.

Kegagalan organisasi sektor publik di Indonesia dalam menggunakan empat sistem pengendalian secara strategik ini telah mengakibatkan banyak organisasi sektor publik di Indonesia yang sekadar mengopi ulang kebijakan dan strategi lama untuk dijadikan kebijakan dan strategi baru. Secara mudahnya,

kita bisa melihat tidak banyak organisasi sektor publik di Indonesia yang secara substantial berhasil mengubah kebijakan dan strategi mereka di dokumen perencanaannya (rencana strategik atau renstra.) walaupun rejim sudah berganti beberapa kali setelah reformasi.

Jika Jokowi ingin menjadikan pegawai sektor publik di Indonesia lebih bermanfaat bagi masyarakat dan mereka dapat terhindar dari pekerjaan administratif, maka ia mesti mendorong manajemen puncak, auditor sektor publik, dan anggota organisasi sektor publik di Indonesia mau menggunakan keempat sistem pengendalian tersebut secara holistik dan integratif.

Jika Jokowi bisa melakukannya, maka ia akan meninggalkan *legacy* yang akan dikenang oleh generasi penerusnya, di mana hal tersebut belum begitu berhasil dilakukan oleh beberapa pendahulunya. \* \* \*

*\*) Rudy M Harahap sedang merintis karirnya dari awal di Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) setelah kembali dari Auckland, New Zealand. Ia adalah penerima beasiswa "the New Zealand ASEAN Scholarship Award 2014" dari New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (MFAT). Saat ini ia sedang menunggu review dan oral examination atas tesis PhD-nya di Auckland University of Technology (AUT) yang berjudul "Integrating Organisational and Individual Level Performance Management Systems within Indonesian Public Sector". Ia terbuka untuk berdiskusi dan dapat dihubungi melalui email [rudy.harahap@aut.ac.nz](mailto:rudy.harahap@aut.ac.nz). Profilnya dapat diakses di <https://www.aut.ac.nz/profiles/rudy-m.-harahap>.*

*Tulisan ini adalah pandangan pribadi dan tidak mewakili pandangan lembaga tempat penulis bekerja atau lembaga lain.*