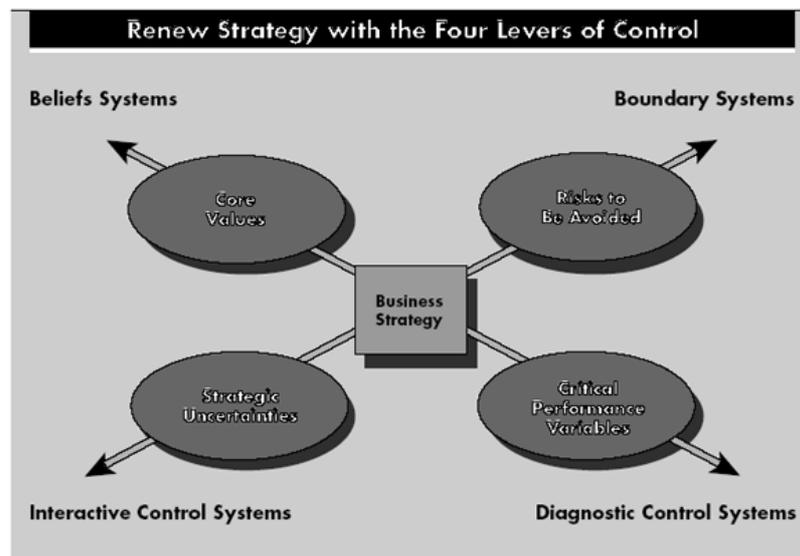


**MENDORONG PENERAPAN DAN PENGGUNAAN SISTEM
PENGENDALIAN SECARA STRATEGIS DENGAN
MENYEIMBANGKAN ‘ENERGI NEGATIF’ DAN ‘ENERGI POSITIF’**

Rudy M. Harahap



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.

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

Di beberapa kesempatan, bahkan Jokowi menyatakan bahwa para pegawai sektor publik atau aparatur sipil negara (ASN) telah terperangkap dengan ‘SPJ’. Dalam bahasa sederhananya, Jokowi melihat para pegawai sektor publik terlalu sibuk dengan aktivitas mengumpulkan, mengecek, dan mengesahkan bukti-bukti administratif. Mereka kemudian banyak menghabiskan waktu kerjanya untuk melaporkan bukti-bukti tersebut. Kesibukan pelaporan ini sangat kasat mata pada akhir atau awal tahun anggaran.

Apa yang menjadi kegalauan Jokowi tersebut sebenarnya sudah menjadi kegalauan para pegawai sektor publik.



Birokrat Menulis

Kritis, Cerdas, Menginspirasi Tanpa Batas

Namun, para profesional birokrasi—terutama para auditor sektor publik di Indonesia—belum begitu berhasil menindaklanjuti kegalauan Jokowi tersebut. Bahkan, bisa dibilang, belakangan ini pekerjaan para pegawai sektor publik yang bersifat administratif 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, karena hanya untuk kepentingan administrasi internal organisasi, permintaan cuti tersebut sebenarnya cukup diajukan dan dijawab dengan menggunakan surat elektronik (*email*) sebagaimana praktik di negara maju.

Pada tataran akademik, kegalauan Jokowi itu pun sudah menjadi perhatian para akademisi. Sebagai contoh, [Hyndman et al. \(2014\)](#) menyatakan bahwa alih-alih menciptakan efisiensi, berbagai program reformasi sektor publik di dunia malah menciptakan lapisan endapan (*sediment*) baru. Akibatnya, para pegawai sektor publik terpaksa mesti mengoperasikan berbagai sistem baru hasil program reformasi, tetapi berbagai sistem baru tersebut masih tumpang-tindih (*redundant*) dengan sistem lama. Kemudian, sering sekali berbagai sistem baru ini tidak terkoneksi (*disconnected*) dengan berbagai sistem lainnya yang ada di suatu organisasi sektor publik yang kemudian berjalan sendiri-sendiri (*stand-alone*). Selain itu, jarang sekali berbagai sistem baru tersebut berhasil secara utuh menggantikan atau menghapus sistem lama. Karenanya, tidak aneh jika banyak organisasi yang

akhirnya memiliki beragam sistem yang tidak terintegrasi dan tidak terkoordinasi dengan baik (*not well-integrated and coordinated*) ([Otley, 2016](#)).

Walaupun para pegawai sektor publik sering mengeluhkan kondisi yang menjadi kegalauan Jokowi tersebut, mereka tidak bisa berbuat banyak. Akhirnya, mereka hanya sekadar menjalankan berbagai sistem yang ada sebagai sebuah 'ritual', tanpa peduli apakah nantinya ritual tersebut dapat memberikan nilai tambah bagi organisasinya. Hal ini dalam literatur dikenal sebagai tindakan 'transaksional' yang tidak membangun relasi atau keterikatan para pegawai sektor publik dengan organisasinya ([Agyemang & Broadbent, 2015](#)).

Tidaklah aneh jika kemudian berbagai sistem yang sudah dipromosikan oleh berbagai program reformasi sektor publik di Indonesia tidak berhasil membentuk *performance-based culture* di organisasi sektor publik. Alih-alih, para pegawai sektor publik masih disibukkan dengan ritual tahunan penyusunan laporan keuangan (LK), laporan kinerja instansi (LAKIN), dan sasaran kerja pegawai (SKP). Berbagai ritual tersebut kemudian berakhir seremonial dengan pemberian *award* dari politisi. Karena sekadar sebagai sebuah ritual, tidaklah aneh jika kemudian berbagai sistem baru tersebut tidak berhasil menurunkan korupsi di Indonesia. Sebagai contoh, kita melihat begitu banyak organisasi sektor publik yang mendapatkan *award* dari keberhasilan mereka menyusun LK, LAKIN, dan SKP tetapi para pegawainya malah kemudian 'tertangkap tangan' oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).



Menerapkan dan Menggunakan Sistem Pengendalian Secara Strategis

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

Sebenarnya, pertanyaan ini bisa dijawab jika anggota organisasi sektor publik – terutama mereka yang berada pada level manajemen puncak (*top management*) – menerapkan dan menggunakan sistem pengendalian secara strategis (*strategic use of control systems*). Lagi pula, organisasi sektor publik di Indonesia telah cukup lama mengenal sistem pengendalian ini, yaitu sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah (PP) nomor 60 tahun 2008. Namun, karena SPIP ini di Indonesia lebih banyak dikenalkan oleh disiplin keuangan dan akuntansi, yaitu oleh para auditor sektor publik, penerapan SPIP ini masih didominasi oleh sistem pengendalian yang berbasis risiko (*risk-based control systems*). Karenanya, SPIP ini di kebanyakan organisasi sektor publik Indonesia sekadar menjadi kesibukan administratif manajemen level menengah ke bawah, atau bahkan hanya ‘operator data’! Sementara itu, manajemen level puncak masih kurang melihat manfaat langsung penerapan SPIP tersebut.

Hal tersebut dapat dipahami mengingat langkah-langkah utama penerapan SPIP, adalah, pertama, anggota organisasi sektor publik mesti mengidentifikasi risiko atas aktivitas organisasi mereka; kedua, mereka mengidentifikasi dan menerapkan

sistem pengendalian yang kemungkinan dapat meminimalkan atau menghindari risiko tersebut; dan, ketiga, mereka berharap akan tercipta *good governance* di organisasinya. Pendekatan ini berkembang dari teori ekonomi rasional, yang mengasumsikan bahwa manusia akan cenderung menguntungkan dirinya sendiri (*self-interest*). Karena itu, pendekatan ini menekankan pada pengaturan dan pembatasan tindakan anggota organisasi dengan paksaan (*coersive*), yang cenderung membentuk birokrasi paksaan (*coersive bureaucracy*). Itulah sebabnya sistem pengendalian dengan pendekatan ini kadang dipersepsikan sebagai hal yang menakutkan dan kemudian diterapkan sekadar untuk kepentingan ketaatan atau kepatuhan (*compliance*).

Dalam dunia akademik, pendekatan penerapan sistem pengendalian berbasis risiko ini didefinisikan sebagai ‘pengendalian negatif’ (*negative control*) atau ‘energi negatif’ (*negative energy*) ([Ferreira & Otley, 2009](#); [Martyn, Sweeney, & Curtis, 2016](#); [Tessier & Otley, 2012](#)). Intinya, pendekatan ini menekankan pada penerapan sistem pengendalian yang berfokus pada pengaturan dan pembatasan tindakan anggota organisasi, yang disebut sebagai ‘sistem pengendalian batasan’ (*boundary control systems*) ([Simons, 1995](#)).

Dalam konteks Indonesia, penerapan sistem pengendalian yang berenergi negatif ini sangat menonjol sekali setelah era-Suharto, yaitu ketika sampai saat ini mayoritas organisasi sektor publik lebih berfokus menciptakan berbagai regulasi yang membatasi gerak anggota organisasi sektor publik. Sebagai contoh, pada



Birokrat Menulis

Kritis, Cerdas, Menginspirasi Tanpa Batas

tataran praktik, kita melihat munculnya berbagai regulasi yang mendorong 'penundukan' (*oppression*) atau 'pendisiplinan' para pegawai sektor publik, di mana pengaturan dan pembatasannya adalah—tanpa peduli mereka pejabat struktural eselon satu atau hanya pelaksana biasa—para pegawai 'tidak boleh datang terlambat ke kantor' dan 'tidak boleh pulang lebih cepat dari kantor'. Bentuk pendisiplinan terhadap mereka yang datang atau pulang tidak tepat waktu adalah 'hukuman' (*punishment*) berupa pemotongan potensial pendapatan (*negative rewards*) dari basis tunjangan kinerja (*remuneration benefits*) bulanan mereka.

Mekanisme pendisiplinan para pegawai sektor publik ini sangat 'meresap' (*pervasive*) sekali di Indonesia dengan memanfaatkan mesin kehadiran biometrik (*biometric attendance machines*). Persepsi yang kini terbentuk adalah suatu organisasi sektor publik dianggap telah melewati batu loncatan (*milestone*) reformasi atau dianggap berhasil mereformasi organisasinya jika organisasi tersebut sudah menerapkan mesin kehadiran biometrik dan berhasil 'menghukum' anggota organisasi yang datang atau pulang tidak tepat waktu.

Yang kini kemudian kita lihat adalah mesin kehadiran biometrik ini telah menjadi 'berhala' yang 'disembah' oleh para pegawai sektor publik sambil menundukkan kepala mereka pada setiap hari kerja, yaitu ketika mereka datang di pagi hari dan pulang di sore hari. Parahnya, belakangan ini, berhala ini jauh lebih 'dihormati' dan 'diperhatikan' daripada para atasan atau manajemen organisasi. Anehnya, ketika mesin ini dengan 'bodohnya'

gagal mengidentifikasi secara akurat waktu setempat karena jarang dikaliberasi, para pegawai malah mengeluhkannya kepada para atasan dan manajemen organisasi mereka. Tentu saja, para atasan dan manajemen organisasi pun dibuat bingung dengan kebodohan mesin tersebut.

Yang kemudian terjadi lagi dengan keberadaan mesin ini adalah anggota organisasi sektor publik bukannya benar-benar semakin berkinerja, tetapi mereka berhasil menciptakan 'kepalsuan' (*artificial*) seolah-olah telah berkinerja. Untuk melupakan 'mimpi buruk' dari hukuman karena datang atau pulang tidak tepat waktu, para pegawai sektor publik kemudian melakukan 'perlawanan' secara simbolik atau diam-diam, yaitu banyak di antara mereka sekadar datang dan pulang tepat waktu tanpa peduli apakah mereka menghasilkan suatu nilai tambah bagi organisasi dan masyarakatnya.

Menyeimbangkan *Boundary Control Systems* dengan *Beliefs Control Systems*

Jika kita ingin para anggota sektor publik di Indonesia menjadi lebih berperan di organisasinya dan bermanfaat bagi masyarakatnya, kita mesti mengubah pendekatan dalam penerapan dan penggunaan sistem pengendalian di Indonesia. Terkait hal ini, para auditor sektor publik—baik internal maupun eksternal auditor—sudah saatnya mendorong manajemen puncak organisasi sektor publik di Indonesia (seperti para menteri, direktur jenderal, dan kepala daerah) menerapkan dan menggunakan sistem pengendalian secara komprehensif dan integratif, yaitu yang di tataran



Birokrat Menulis

Kritis, Cerdas, Menginspirasi Tanpa Batas

akademik disebut menerapkan dan menggunakan empat sistem pengendalian berbasis 'pengungkit pengendalian' (*levers of control*) ([Simons, 1995](#)).

Intinya, sebagaimana tampak pada Gambar di awal artikel ini, *pertama*, para auditor mesti bekerja sama dengan manajemen puncak organisasi sektor publik dalam menerapkan sistem pengendalian sebagai 'rem' yang membatasi (*constraint*) tindakan anggota organisasi dan mengimbangnya (*balancing*) dengan menerapkan sistem pengendalian sebagai 'gas' yang memungkinkan (*encourage*) anggota organisasi mencari ide atau memecahkan masalah ([Tessier & Otley, 2012](#)). Dengan menyeimbangkan penerapan dua pendekatan sistem pengendalian ini, anggota organisasi sektor publik akan lebih berkontribusi dalam mencapai tujuan strategik organisasi (*organisational strategic objectives*) ([Mundy, 2010](#)).

Dalam bahasa sederhananya, selain menerapkan sistem pengendalian yang mengatur atau membatasi apa yang 'tidak boleh dilakukan' oleh anggota organisasi, auditor sektor publik bersama dengan manajemen puncak organisasi sektor publik mesti mendorong anggota organisasi sektor publik menerapkan 'pengendalian positif' (*positive control*) atau energi positif (*positive energy*). Sebab, pada dasarnya banyak anggota organisasi sektor publik yang memiliki nilai-nilai baik. Nilai-nilai ini dapat membentuk nilai-nilai inti (*core* atau *shared values*) organisasi yang tertuang dalam visi dan misi organisasi ([Ferreira & Otley, 2009](#)).

Sebenarnya pun, sebelum Indonesia merdeka tahun 1945 banyak pendahulu kita yang mempunyai nilai-nilai positif tersebut yang dikenal sebagai nilai-nilai kejujuran (*altruism*). Nilai-nilai ini membuat mereka berani melawan kolonialis dan mengutamakan kepentingan yang lebih besar daripada kepentingan kelompok atau kepentingan pribadi mereka. Nilai-nilai inilah yang kemudian membentuk nilai-nilai inti negara kita saat ini, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan kata lain, auditor sektor publik bersama dengan manajemen puncak organisasi sektor publik mestinya mendorong penerapan sistem pengendalian yang dapat mengaktualisasikan nilai-nilai anggota organisasi sektor publik di Indonesia. Ringkasnya, para auditor sektor publik bersama dengan manajemen puncak organisasi sektor publik mesti mendorong anggota organisasi sektor publik menerapkan sistem pengendalian yang tidak saja berbasis risiko, tetapi juga yang berbasis nilai-nilai organisasi (*values-based control systems*), yang di tataran akademik disebut 'sistem pengendalian keyakinan' (*beliefs control systems*).

Agar pendekatan sistem pengendalian berbasis nilai-nilai ini dapat diterapkan, para auditor sektor publik bersama dengan manajemen puncak organisasi sektor publik mesti memiliki asumsi bahwa masih terdapat anggota organisasi sektor publik yang mempunyai nilai-nilai baik yang dapat membentuk nilai-nilai inti organisasi. Pada tataran praktik, para auditor sektor publik bersama dengan manajemen puncak organisasi sektor publik di Indonesia mesti mendorong



penerapan penghargaan positif (*positive rewards*) kepada para anggota organisasi sektor publik yang memiliki nilai-nilai positif ini. Sebagai contoh, jika kita kembali ke tunjangan kinerja, para auditor sektor publik mestinya tidak hanya mendorong penghukuman anggota organisasi sektor publik yang datang atau pulang tidak tepat waktu, tetapi juga mendorong pemberian penghargaan kepada mereka yang menghasilkan sesuatu, produktif, atau memberikan nilai tambah bagi organisasi dan masyarakatnya. Bentuk nyatanya, anggota organisasi sektor publik yang berkinerja mesti diberikan penghargaan keuangan (*financial rewards*) di atas basis tunjangan kinerja bulanan mereka.

Pada pendekatan kedua yang berbasis nilai-nilai ini, auditor sektor publik bersama dengan manajemen puncak suatu organisasi sektor publik juga mesti merumuskan strategi yang dapat mencapai visi dan misi suatu organisasi sektor publik. Dengan kata lain, mereka tidak hanya mampu 'menunjuk hidung' kesalahan anggota organisasi dan mengatur atau membatasi gerak anggota organisasi sektor publik, tetapi juga mesti mampu membantu merancang strategi agar visi dan misi organisasi sektor publik di Indonesia bisa tercapai.

Pada tataran praktik internasional, keinginan menerapkan sistem pengendalian tidak hanya sebagai energi negatif, tetapi juga sebagai energi positif sudah semakin tampak. Sebagai contoh, baru-baru ini Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) menyatakan bahwa *enterprise risk management* tidak lagi fokus terhadap pencegahan erosi

nilai-nilai dan meminimalkan risiko organisasi, tetapi mesti dipandang sebagai bagian integral perumusan strategi dan pengidentifikasian peluang untuk menciptakan dan memelihara nilai-nilai organisasi:

Enterprise risk management is no longer focused principally on preventing the erosion of value and minimizing risk to an acceptable level. Rather, it is viewed as integral to strategy setting and the identification of opportunities to create and maintain value (Veltos, 2017).

Pandangan ini juga diikuti oleh International Organisation for Standardisation. Sebagai contoh, ISO 31000:2018 yang mereka terbitkan terkait dengan manajemen risiko yang menggantikan ISO 31000:2009 telah menekankan bahwa pendorong utama manajemen risiko adalah dalam rangka penciptaan dan pemeliharaan nilai-nilai organisasi (Tranchard, 2018).

Menyeimbangkan *Diagnostic Control Systems* dengan *Interactive Control Systems*

Selain itu, kedua, auditor sektor publik bersama dengan manajemen puncak organisasi sektor publik mesti mendorong penggunaan sistem pengendalian diagnostik (*diagnostic control systems*) dan sistem pengendalian interaktif (*interactive control systems*) atau menggunakan sistem pengendalian secara interaktif (*interactive use of control systems*).

Sistem pengendalian diagnostik ini adalah penggunaan sesaat sistem pengendalian, yaitu dengan melihat apakah target pada indikator kinerja kritikal (*critical performance variables*)



Birokrat Menulis

Kritis, Cerdas, Menginspirasi Tanpa Batas

suatu organisasi sektor publik telah tercapai. Sistem pengendalian ini cenderung pasif (*passive*), yaitu manajemen puncak suatu organisasi baru mengambil tindakan atau aksi mereka melihat perbedaan antara target dan realisasi kinerja. Ringkasnya, penggunaan sistem pengendalian ini baru pada tahap menggunakan informasi pengendalian (*control information*) untuk kepentingan memberikan umpan balik (*feedback*) yang menyikapi kejadian masa lalu (*ex-post*). Hal ini kadang disebut sebagai penggunaan sistem pengendalian yang hanya menghasilkan pembelajaran satu arah (*single-loop learning*).

Di sisi lain, sistem pengendalian interaktif melihat ke masa depan (*ex-ante*) yang dapat menciptakan pembelajaran dua arah (*double-loop learning*). Sistem pengendalian ini membantu manajemen puncak dalam mengantisipasi (*feed-forward*) ketidakpastian lingkungan strategik (*strategic uncertainties*). Dengan demikian, mereka bisa lebih tanggap dan cepat dalam merespon kebutuhan masyarakat dan *stakeholders* lainnya, seperti pemimpin politik (*political leaders*).

Langkah ke Depan

Penerapan dan penggunaan empat pengungkit dan sistem pengendalian yang komprehensif dan integratif ini – yaitu *boundary control systems*, *beliefs control systems*, *diagnostic control systems*, dan *interactive control systems* – di organisasi sektor publik Indonesia memang masih menjadi tantangan. Tantangan utamanya adalah hubungan kerja di organisasi sektor publik Indonesia mesti berubah dari yang tadinya masih dominan berorientasi

hirarkikal menjadi berorientasi egalitarian. Hubungan kerja antar anggota organisasi yang egalitarian ini akan memungkinkan anggota organisasi sektor publik mempertanyakan (*to challenge*) strategi yang secara formal telah dirumuskan (*formal intended strategies*) oleh manajemen puncak dan kemudian mendorong tumbuhnya strategi (*emergent strategies*) yang lebih inovatif (Mintzberg, 1978).

Kegagalan menerapkan dan menggunakan keempat sistem pengendalian tersebut secara strategis telah mengakibatkan banyak organisasi sektor publik di Indonesia yang sekadar mengopi-ulang (*copy-paste*) strategi lama untuk dijadikan strategi baru. Secara mudahnya, kita bisa melihat tidak banyak organisasi sektor publik di Indonesia yang secara substantial berhasil mengubah strategi di dokumen perencanaan lima tahunan mereka (yaitu rencana strategik atau *renstra*) walaupun rejim di Indonesia sudah berganti beberapa kali setelah reformasi.

Jika kita ingin menjadikan para pegawai sektor publik di Indonesia lebih berperan di organisasinya dan bermanfaat bagi masyarakatnya, maka sudah saatnya para auditor sektor publik di Indonesia mendorong manajemen puncak organisasi sektor publik Indonesia menerapkan dan menggunakan keempat sistem pengendalian tersebut secara komprehensif dan integratif.***



**) 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. 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.