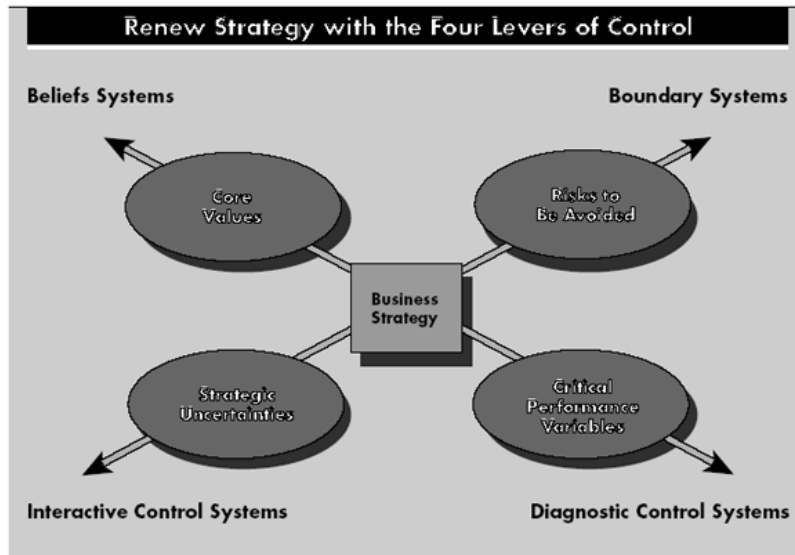


Menerapkan dan Menggunakan Sistem Pengendalian Secara Strategis dengan Menyeimbangkan 'Energi Negatif' dan 'Energi Positif'

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.

Walaupun kebijakan nasional telah mengarahkan birokrasi kita mesti berubah dari 'rule-based bureaucracy', yang berfokus pada aspek pengendalian administratif (*administrative control*), menuju ke 'performance-based bureaucracy', yang berfokus pada pengendalian hasil (*results control*) (Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015), ternyata masih muncul [perdebatan](#) apakah kita mesti lebih berorientasi pada peraturan (*rules-oriented*) atau lebih berorientasi pada kinerja (*performance-oriented*).

Perdebatan ini sebenarnya masih relevan dengan 'kegalauan' Presiden Jokowi yang beberapa kali diekspresikannya. Ia menyatakan berkali-kali bahwa

organisasi sektor publik (atau instansi pemerintah) di Indonesia masih lebih banyak menggerakkan sumber dayanya (*resources*) untuk kepentingan hal-hal yang bersifat administratif daripada hal-hal yang bisa dirasakan langsung oleh masyarakat.

Di beberapa kesempatan, bahkan Jokowi menyatakan bahwa para pegawai sektor publik atau aparatur sipil negara (ASN) telah terperangkap dengan kesibukan pertanggungjawaban keuangan atau 'SPJ'. Dalam bahasa sederhananya, ia melihat bahwa para pegawai sektor publik masih terlalu banyak menghabiskan waktunya pada aktivitas mengumpulkan, mengecek, dan mengesahkan bukti-bukti administratif. Mereka juga banyak menghabiskan waktu kerjanya hanya

untuk melaporkan bukti-bukti tersebut. Kesibukan pelaporan ini sangat kasat mata sekali pada akhir dan awal tahun anggaran. Misalnya, mereka mesti menyusun laporan keuangan (LK) dan laporan kinerja instansi (LAKIN), menyiapkan laporan kinerja individu untuk kepentingan penilaian prestasi kerja pegawai (PPKP), menyiapkan anggaran awal tahun (DPA), menyiapkan rencana kinerja organisasi (RENKIN), dan menyiapkan rencana kerja individu (SKP).

Apa yang menjadi kegalauan Jokowi tersebut sebenarnya sudah menjadi kegalauan para pegawai sektor publik. Namun, mereka—termasuk auditor sektor publik—belum begitu berhasil menindaklanjuti kegalauan tersebut. Bahkan, bisa dibilang, belakangan ini pekerjaan yang bersifat administratif ini bukannya menurun, tetapi malah melimpah. Sebagai contoh, dalam [peraturan](#) Badan Kepegawaian Negara terbaru, untuk sekadar mengajukan cuti saja, pegawai negeri sipil (PNS) mesti mengisi formulir. Padahal, karena hanya sekadar untuk kepentingan administratif internal organisasi saja, permintaan cuti tersebut semestinya cukup diajukan dan dijawab dengan menggunakan surat elektronik (*email*) sebagaimana banyak dipraktikkan di negara maju.

Pada tataran akademik, kegalauan Jokowi ini sudah menjadi perhatian. Sebagai contoh, [Hyndman et al. \(2014\)](#) menyatakan bahwa alih-alih menciptakan efisiensi, berbagai program reformasi sektor publik—atau biasa dikenal sebagai *New Public Management (NPM) reforms*—di berbagai negara malah menciptakan lapisan endapan (*sediment*) baru. Akibatnya, para pegawai sektor publik mesti mengoperasikan berbagai sistem baru hasil program reformasi di mana berbagai sistem baru tersebut tumpang-tindih (*redundant*) dengan sistem lama. Kemudian, sering sekali berbagai sistem baru tersebut tidak terkoneksi

(*disconnected*) dengan berbagai sistem lainnya yang sudah ada di suatu organisasi sektor publik, yang kemudian berbagai sistem ini berjalan sendiri-sendiri (*stand-alone*). Selain itu, jarang sekali berbagai sistem baru berhasil secara utuh menggantikan atau menghapus sistem lama. Karenanya, tidak aneh jika banyak organisasi yang akhirnya menerapkan beragam sistem yang tidak terhubung dengan baik (*loosely coupled systems*), di mana berbagai sistem ini tidak terintegrasi dan tidak terkoordinasi dengan baik (*not well-integrated and coordinated*) ([Otley, 2016](#)).

Walaupun para pegawai sektor publik sering mengeluhkan kondisi yang juga menjadi kegalauan Jokowi tersebut, mereka tidak bisa berbuat banyak. Yang dapat mereka lakukan adalah hanya sekadar menjalankan berbagai sistem yang ada sebagai ‘ritual’, tanpa peduli apakah nantinya ritual tersebut dapat memberikan nilai tambah bagi organisasinya. Hal ini dalam literatur dikenal sebagai tindakan ‘transaksional’ (*transactional*) yang tidak membangun ‘relasi’ atau keterikatan (*relationship*) para pegawai sektor publik dengan organisasi dan sistem-sistem yang ada di organisasi ([Agyemang & Broadbent, 2015](#)).

Tidaklah aneh jika kemudian berbagai sistem yang sudah dipromosikan oleh berbagai program reformasi di Indonesia tidak berhasil membentuk *performance* atau *results-based culture* ([Cameron & Quinn, 2011](#)) sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015.

Alih-alih, para pegawai sektor publik masih disibukkan dengan ritual tahunan pekerjaan administratif. Berbagai ritual tersebut kemudian berakhir seremonial dengan pemberian *award* dari politisi. Karena sekadar sebagai ritual dan rendahnya keterikatan pegawai dengan

berbagai sistem tersebut, tidaklah mengherankan jika kemudian berbagai sistem baru yang dikenalkan oleh program reformasi tidak berhasil menurunkan tingkat korupsi di Indonesia, yang dibuktikan dengan indeks persepsi korupsi (IPK) Transparency International.

Sebagai contoh lagi, kita melihat begitu banyak organisasi sektor publik di Indonesia yang sudah mendapatkan *award* dari keberhasilan mereka menyusun LK, LAKIN, dan SKP tetapi para pegawainya malah ‘tertangkap tangan’ oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Bahkan, beberapa organisasi yang mendapatkan *award* karena berhasil menerapkan Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) pun tidak lepas dari operasi tangkap-tangan KPK ini. Kesannya, banyak pimpinan puncak organisasi sektor publik yang cenderung ‘pura-pura (*artificial*)’ menaati berbagai sistem tersebut, tetapi realitasnya mereka tidak merasa terikat secara sosial dengan berbagai sistem tersebut. Mereka pun tidak menggunakan berbagai sistem tersebut untuk kepentingan pengambilan keputusan (*decision making*) di organisasi yang dipimpinnya. Berbagai *award* yang diterima akhirnya hanya menjadi figura di gedung-gedung kantor mereka.

Menerapkan dan Menggunakan Sistem Pengendalian Secara Strategis

Fenomena ini tentu menjadi penting untuk diperhatikan oleh para praktisi di sektor publik, terutama para auditor (internal dan eksternal) pemerintah yang sangat gigih mempromosikan program reformasi di Indonesia. Memberikan perhatian pada fenomena ini akan membantu pemerintah mendorong anggota organisasi publik lebih fokus pada aspek strategis organisasi, seperti implementasi program prioritas nasional, daripada hanya fokus ke aspek administratif. Pertanyaan utamanya adalah: *Bagaimana agar para pegawai sektor publik di Indonesia bisa berperan lebih strategis di organisasinya*

dan memberikan manfaat bagi masyarakat?

Sebenarnya, pertanyaan ini bisa dijawab jika anggota organisasi sektor publik—terutama mereka yang berada pada manajemen level puncak (*top management*)—mempunyai rasa memiliki (*ownership*) atas sistem pengendalian, seperti sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP). Rasa memiliki ini akan terbangun dengan kepemimpinan (*leadership*) yang kuat di organisasi. Selain itu, kepemimpinan ini penting jika kita ingin menggunakan berbagai sistem pengendalian formal lingkup makro (*macro view*) untuk meminimalkan praktik korupsi di suatu organisasi ([Blake, Dennis, Sandra, & Linda, 2008](#)).

Kepemimpinan yang kuat terkait penggunaan sistem pengendalian ini akan terasa jika pimpinan organisasi sektor publik, baik secara perorangan maupun kolektif, memahami bahwa sistem pengendalian bisa berperan strategis di organisasi, yaitu sistem pengendalian tidak saja berperan untuk membatasi (*to constrain*) tetapi juga untuk mendorong (*to encourage*) anggota organisasi merealisasikan visi dan misi organisasi. Namun, walaupun beberapa instansi pemerintah dan badan usaha milik negara atau daerah (BUMN/D) di Indonesia telah cukup lama mengenal sistem pengendalian, para pemimpin di organisasi tersebut belum begitu memahami manfaat sistem pengendalian yang bisa berperan membatasi dan mendorong tersebut. Sebab, sistem pengendalian yang dikenalkan oleh para profesional keuangan dan akuntansi (terutama para auditor) di Indonesia lebih banyak dipahami sebatas sistem pengendalian berbasis risiko (*risk-based control systems*). Akhirnya, implementasi sistem pengendalian ini kebanyakan berakhir sebagai kesibukan administratif manajemen level menengah ke bawah, atau bahkan hanya menjadi kesibukan pada level ‘operator data’!

Itulah sebabnya kebanyakan manajemen level puncak di organisasi sektor publik kurang melihat manfaat langsung sistem pengendalian dalam membantu mereka merealisasikan visi dan misi organisasi.

Hal tersebut dapat dipahami mengingat penerapan sistem pengendalian di Indonesia lebih fokus pada mengidentifikasi risiko atas aktivitas organisasi mereka dan mengidentifikasi dan menerapkan sistem pengendalian yang kemungkinan dapat meminimalkan atau menghindari risiko tersebut. Pendekatan ini berkembang dari teori ekonomi rasional yang mengasumsikan bahwa manusia akan cenderung menguntungkan dirinya sendiri (*self-interest*) ([Simons, 1995](#)). Karena itu, pendekatan ini menekankan pada pengaturan atau pembatasan tindakan anggota organisasi melalui berbagai sistem pengendalian yang cenderung membentuk birokrasi kekerasan (*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*) melalui praktik *check-off*, yaitu dengan memberi *tick-mark* atas pengendalian-pengendalian yang dipersyaratkan ([Blake, Dennis, Sandra, & Linda, 2008](#)). Misalnya, apakah organisasi kita sudah punya kode etik? *Tick-mark*. Apakah kode etik tersebut sudah dipahami anggota organisasi? *Tick-mark*.

Dalam dunia akademik, pendekatan sistem pengendalian berbasis risiko ini didefinisikan sebagai salah satu ‘pengendalian negatif’ (*negative control*) atau ‘energi negatif’ (*negative energy*) ([Ferreira & Otley, 2009](#); [Martyn, Sweeney, & Curtis, 2016](#); [Tessier & Otley, 2012](#); [Simons, 1995](#)). Ringkasnya, sistem pengendalian ini dalam bahasa akademik dikenal 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. Kita bisa melihat, misalnya, sampai saat ini mayoritas organisasi sektor publik lebih fokus dalam menciptakan berbagai regulasi yang membatasi gerak anggotanya. Sebagai contoh, pada tataran praktik, kita melihat banyaknya regulasi yang mendorong ‘penundukan’ (*oppression*) atau ‘pendisiplinan’ para pegawai sektor publik di Indonesia, di mana pengaturan dan pembatasannya adalah—tanpa peduli mereka menduduki jabatan struktural eselon satu atau hanya pelaksana biasa—para pegawai di organisasi sektor publik ‘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 ini adalah ‘hukuman’ (*punishment*) berupa penghargaan negatif (*negative rewards*), yaitu memotong pendapatan mereka dari basis tunjangan kinerja (*remuneration benefits*) bulanan.

Mekanisme pendisiplinan para pegawai sektor publik ini sangat ‘kental’ sekali di Indonesia dengan memanfaatkan mesin kehadiran biometrik (*biometric attendance machines*), yaitu para pegawai diwajibkan melakukan penandaan kehadiran ketika mereka datang ke kantor dan pulang dari kantor setiap harinya. Bahkan, beberapa pemerintah daerah telah memaksa pegawainya untuk melakukan penandaan kehadiran ini sebanyak 8 kali setiap harinya! Persepsi yang terbentuk adalah suatu organisasi sektor publik di Indonesia dianggap telah melewati batu loncatan (*milestone*) program 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 akibatnya 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 pejabat struktural di sebuah organisasi publik. 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. 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’ 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 (*symbolic expression*), yaitu banyak di antara mereka yang 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 organisasi sektor publik di Indonesia menjadi lebih berperan di organisasinya dan bermanfaat bagi masyarakatnya, kita mesti mempertimbangkan untuk mengubah pendekatan dalam penerapan dan penggunaan sistem pengendalian di Indonesia. Terkait hal ini, para auditor sektor publik—baik auditor internal

maupun eksternal—sudah saatnya mendorong manajemen level puncak di organisasi sektor publik Indonesia (seperti para menteri, direktur jenderal, kepala daerah, dan direksi) menerapkan dan menggunakan sistem pengendalian secara holistik dan integratif (*holistic and integrated*), yang di tataran 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 mendorong manajemen level puncak organisasi sektor publik menerapkan sistem pengendalian sebagai ‘rem’ yang membatasi tindakan anggota organisasi dan mengimbangnya (*balancing*) dengan menerapkan sistem pengendalian sebagai ‘gas’ yang memungkinkan anggota organisasi mencari ide atau memecahkan masalah (Tessier & Otley, 2012). Dengan menyeimbangkan penerapan dua pendekatan sistem pengendalian ini, organisasi sektor publik akan bergerak dinamis (*dynamic tensions*) (Mundy, 2010) yang dapat mendorong mereka lebih berkontribusi dalam mencapai tujuan strategis organisasi (*organisational strategic objectives*).

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 level puncak organisasi sektor publik mesti mendorong anggota organisasi sektor publik menerapkan ‘pengendalian positif’ (*positive control*) atau energi positif (*positive energy*) yang mendorong mereka mencapai tujuan strategis organisasi. Sebab, Simons (1995) berpandangan pada dasarnya banyak anggota organisasi, termasuk organisasi sektor publik, yang memiliki nilai-nilai (*values*) baik. Nilai-nilai inilah yang

membentuk nilai-nilai inti (*core* atau *shared values*) organisasi yang menjadi dasar ke mana arah (*purposes*) organisasi. Nilai-nilai dan arah ini biasanya dapat diamati dalam visi dan misi organisasi ([Ferreira & Otley, 2009](#)).

Sebenarnya pun, sebelum Indonesia merdeka tahun 1945 banyak pendahulu kita yang mempunyai nilai-nilai 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 dan kemudian arah kita depan, yaitu membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang adil dan makmur.

Dengan kata lain, auditor sektor publik bersama dengan manajemen level 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 level puncak organisasi sektor publik mesti mendorong anggota organisasi sektor publik menerapkan sistem pengendalian yang tidak saja berbasis risiko, tetapi juga sistem pengendalian yang berbasis nilai-nilai organisasi (*values-based control systems*), yang di tataran akademik disebut ‘sistem pengendalian keyakinan’ (*beliefs control systems*) ([Simons, 1995](#)).

Agar pendekatan sistem pengendalian berbasis nilai-nilai ini dapat diterapkan, para auditor sektor publik bersama dengan manajemen level puncak organisasi sektor publik mesti memiliki asumsi bahwa masih terdapat pegawai di organisasi sektor publik yang mempunyai nilai-nilai baik yang dapat membentuk nilai-nilai inti organisasi. Secara mudahnya, para auditor sektor publik bersama dengan manajemen

level puncak organisasi sektor publik di Indonesia mesti mendorong penerapan pengendalian yang memungkinkan tercapainya visi dan misi suatu organisasi sektor publik. Misalnya, auditor sektor publik bersama dengan manajemen level puncak sebuah organisasi publik mesti mendorong penerapan penghargaan positif (*positive rewards*) kepada para anggota organisasi yang memiliki nilai-nilai positif dan berkontribusi dalam pencapaian tujuan strategis organisasi.

Jika kita kembali ke sistem pembayaran tunjangan kinerja di Indonesia, para auditor sektor publik di Indonesia mestinya tidak hanya mendorong penghukuman anggota organisasi sektor publik yang datang atau pulang tidak tepat waktu, tetapi mereka juga mendorong pemberian penghargaan kepada anggota organisasi 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. Artinya, tunjangan kinerja mereka tidak hanya dikurangi jika datang terlambat atau pulang cepat, tetapi tunjangan kinerja mereka juga ditambah jika memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan strategis organisasi.

Pada pendekatan kedua yang berbasis nilai-nilai ini, auditor sektor publik bersama dengan manajemen level puncak suatu organisasi sektor publik mesti merumuskan strategi (*formulating strategies*) atau tindakan (*actions*) 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 anggota organisasi dalam merancang strategi agar visi dan

misi organisasi sektor publik di Indonesia bisa tercapai.

Pada tataran praktik di lingkungan 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* kini tidak lagi fokus terhadap pencegahan menurunnya 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 (Veltsos, 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 level puncak organisasi sektor publik mesti mendorong penggunaan sistem pengendalian diagnostik (*diagnostic control systems*)

dan sistem pengendalian interaktif (*interactive control systems*) atau menggunakan pengendalian untuk memvalidasi strategi (*strategic validity controls*) (Ferreira & Otley, 2009).

Sistem pengendalian diagnostik ini sering digunakan oleh auditor sektor publik, yaitu penggunaan sesaat sistem pengendalian dengan melihat apakah target pada indikator kinerja kritikal (*critical performance variables*) suatu organisasi sektor publik telah tercapai. Sistem pengendalian ini cenderung pasif (*passive*), yaitu manajemen level puncak suatu organisasi baru mengambil tindakan atau aksi ketika 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 level puncak dalam mengantisipasi (*feed-forward*) ketidakpastian lingkungan strategis (*strategic uncertainties*). Dengan demikian, mereka bisa lebih tanggap dan cepat dalam merespon kebutuhan masyarakat dan *stakeholders* lainnya, termasuk kebutuhan atau tekanan para pemimpin politik (*political leaders*).

Langkah ke Depan

Kegagalan menerapkan dan menggunakan keempat sistem pengendalian secara holistik dan integratif—yaitu *boundary control systems*, *beliefs control systems*, *diagnostic control systems*, dan *interactive control*

systems—telah mengakibatkan banyak organisasi sektor publik di Indonesia yang sekadar mengopi-ulang (*copy-paste*) strategi lama menjadi 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 strategis atau renstra) walaupun rejim di Indonesia sudah berganti beberapa kali setelah reformasi.

Penerapan dan penggunaan sistem pengendalian yang holistik dan integratif ini di organisasi sektor publik Indonesia memang masih menjadi tantangan besar. Tantangan utamanya adalah hubungan kerja dan budaya di organisasi sektor publik Indonesia mesti berubah dari yang tadinya masih dominan berorientasi hirarkikal (*hierarchical-oriented culture*) menjadi lebih berorientasi egalitarian (*egalitarian-oriented culture*) ([Douglas, 1999](#)). Karenanya, kita mesti mendorong organisasi sektor publik Indonesia berhasil mengubah kultur hubungan kerjanya menjadi lebih egalitarian. Hubungan kerja antar anggota organisasi yang egalitarian atau sejajar (*equal*) ([Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2010](#)) ini akan memungkinkan anggota organisasi sektor publik mempertanyakan (*to challenge*) strategi yang secara formal telah dirumuskan (*formal intended strategies*) oleh manajemen level puncak dan kemudian mendorong tumbuhnya strategi yang lebih inovatif (*emergent strategies*) ([Mintzberg, 1978](#)).

Dengan demikian, para anggota organisasi sektor publik di Indonesia, termasuk manajemen level puncak, tidak berpura-pura lagi dalam menerapkan dan menggunakan sistem pengendalian, tetapi mereka benar-benar merasakan manfaat sistem pengendalian yang berperan strategis dalam membantu mereka dalam mencapai tujuan strategis organisasi dan menaati berbagai regulasi, termasuk

membantu mereka menghindari diri dari tindak pidana korupsi.

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 mengubah cara pandanginya dalam melihat sistem pengendalian. Mereka mesti menyadari selain dapat digunakan untuk membatasi gerak anggota organisasi, sistem pengendalian juga dapat mendorong anggota organisasi sektor publik mencapai tujuan strategis organisasi, yaitu dengan menerapkan dan menggunakan keempat sistem pengendalian secara holistik dan integratif.***

*) Penulis adalah Doctor of Philosophy (PhD) dari Auckland University of Technology (AUT), New Zealand, setelah berhasil mempertahankan tesis PhD dengan judul “Integrating Organisational and Individual Level Performance Management Systems (PMSs) within the Indonesian Public Sector”. Ia adalah penerima beasiswa "the New Zealand ASEAN Scholarship Award 2014" dari New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (MFAT). Ia terbuka untuk berdiskusi dan dapat dihubungi melalui email rudy.harahap@aut.ac.nz. Profilnya dapat diakses dari <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.