

MAKALAH

BERBAGAI KENDALA PELAKSANAAN
PENGAWASAN MELEKAT DAN
UPAYA MENGATASINYA



f

MILIK PERPUSTAKAAN IKIP PADANG	
DITERIMA TGL. :	22 DEC 1996
SUMBER / HARGA :	K /
KOLEKSI :	K /
NO. INVENTARIS :	1613/K/96 b2(2)
KLASIFIKASI :	370.207.5UF 67

OLEH :

DRS. H. SUFYARMA M, M.PD.
NIP. 131 129 397

JURUSAN ADMINISTRASI PENDIDIKAN
FAKULTAS ILMU PENDIDIKAN
INSTITUT KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN
PADANG
1995

MILIK UPT PERPUSTAKAAN
IKIP PADANG

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT berkat rahmat dan kemampuan yang diberikan-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan makalah ini.

Judul makalah ini adalah Berbagai Kendala Pelaksanaan Pengawasan Melekat dan Upaya Mengatasinya. Pelaksanaan pengawasan melekat secara efektif dan efisien adalah salah satu upaya dalam pembinaan sumber daya manusia. Pembinaan sumber daya manusia yang berkualitas merupakan sasaran yang strategis pada Pembangunan Jangka Panjang kedua.

Sistematika penulisan makalah ini terdiri dari Bab I, pendahuluan yang membahas : latar belakang masalah, pembatasan masalah dan perumusan masalah. Bab II, pengawasan melekat yang membahas : pengertian, pengawasan melekat sebagai fungsi administrasi dan unsur-unsur pengawasan melekat. Bab III, berbagai kendala pelaksanaan pengawasan melekat yang membahas : budaya engganannya atasan menegur bawahannya, budaya upeti, salah kaprah terhadap tugas pengawasan, lemahnya pengawasan dari masyarakat, kurang memenuhi persyaratan sebagai atasan dan kelemahan pengawasan sendiri. Bab IV faktor-faktor pendukung pelaksanaan pengawasan melekat yang terdiri dari : Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 15 tahun 1983, Undang-undang pokok kepegawaian No. 8 tahun 1974 pasal 5, peraturan pemerintah No. 21 tahun 1975 tentang sumpah/janji pegawai negeri,

Adanya korpri, peraturan Pemerintah No. 5 tahun 1976 dan No. 6 tahun 1976, tentang sistem formasi dan pengadaan pegawai negeri sipil, peraturan pemerintah No. 10 tahun 1979, tentang daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan, peraturan pemerintah No. 30 tahun 1980, tentang peraturan disiplin pegawai negeri, GBHN 1993. Bab V, usaha-usaha meningkatkan pengawasan melekat yang membahas : menghilangkan berbagai kendala pelaksanaan pengawasan melekat dan meningkatkan berbagai faktor pendukung. Bab VI, penerapan pengawasan melekat pada Pendidikan Tinggi yang membahas bidang fisik dan non-fisik. Bab VII membahas kesimpulan dan saran.

Oleh karena itu, makalah ini dapat dijadikan sebagai salah satu rujukan atau sebagai bahan diskusi dalam pengembangan kemampuan profesional pengawasan, khususnya pengawasan melekat bagi teman sejawat atau seprofesi dan tenaga kependidikan lainnya dalam rangka meningkatkan mutu pengawasan khususnya pengawasan melekat. Peningkatan pelaksanaan pengawasan melekat sebagai salah satu upaya pengembangan kualitas sumber daya manusia sebagai subyek pembangunan.

Kritikan yang bersifat konstruktif dari berbagai pihak, sangat penulis harapkan demi perbaikan makalah ini.

Padang, 5 Maret 1995

Penulis,

D A F T A R I S I

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pembatasan Masalah	1
C. Perumusan Masalah	10
II. PENGAWASAN MELEKAT	11
A. Pengertian	11
B. Pengawasan Melekat Sebagai Fungsi Administrasi	15
C. Unsur-unsur Pengawasan Melekat	20
III. BERBAGAI KENDALA PELAKSANAAN PENGAWASAN MELEKAT ...	23
A. Budaya Enggannya Atasan Menegur Bawahannya	23
B. Budaya Upeti	23
C. Salah Kaprah Terhadap Tugas Pengawasan	26
D. Kurangnya Keteladanan Atasan	27
E. Kurangnya Pengawasan Masyarakat	28
F. Kurang Memenuhi Persyaratan Sebagai Atasan	30
G. Kelemahan SPM Sendiri	32
IV. FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG PELAKSANA PENGAWASAN MELEKAT	34
A. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1983	34
B. Undang-undang Pokok Kepegawaian Nomor 8 Tahun 1974	35
C. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1975 Tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri	35
D. Adanya Korpri	36
E. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976 dan Nomor 6 Tahun 1976, Tentang Sistem Formasi dan Pengadaan Pegawai Negeri Sipil	37
F. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979, Tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan	37
G. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri	38
H. GBHN 1993	38
I. Krida Kedua Dari Panca Krida Kabinet Pembangunan V	39
V. UPAYA PENINGKATAN PENGAWASAN MELEKAT	41
A. Menghilangkan Berbagai Kendala Pelaksanaan Pengawasan Melekat	41
B. Meningkatkan Faktor-Faktor Pendukung	44

VII. PENUTUP	47
A. Kesimpulan	47
B. Saran	48
DAFTAR PUSTAKA	50

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Istilah pengawasan tidak terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, kecuali di dalam penjelasannya. Walaupun demikian, bukanlah berarti bahwa fungsi pengawasan tidak penting. Karena jika diteliti lebih mendalam istilah pengawasan bukanlah "sesuatu" yang aneh dalam UUD 1945. UUD 1945 sebenarnya telah memiliki suatu kerangka berfikir yang baku mengenai pengawasan. UUD 1945 menganut prinsip pengawasan langsung dan tidak langsung melalui lembag-lembaga konstitusional pada lembaga tinggi negara. Seperti kita maklumi bersama bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga legislatif yang salah satu fungsinya memusatkan perhatiannya pada pengawasan. Secara konstitusional, DPR bertugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan secara langsung. Dan untuk memperkuat kedudukan DPR sebagai pengawas langsung, UUD 1945 telah melengkapinya dengan Badan Pengawas Keuangan (BAPEKA). BAPEKA merupakan pengawas tidak langsung terhadap jalannya pemerintahan, karena ia hanya melaporkan pemeriksaan keuangan negara kepada DPR. Pengawas tidak langsung lainnya ialah Dewan Pertimbangan Agung (DPA), karena ia selalu berkewajiban memberikan saran kepada presiden baik diminta maupun tidak. Dengan melalui saran tersebut pada hakekatnya

tersirat pengawasan tidak langsung terhadap jalannya sistem pengawasan pemerintahan.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993 disebutkan :

Pembangunan aparatur pemerintah diarahkan untuk menciptakan aparatur yang lebih efisien, efektif, bersih dan berwibawa serta mampu melaksanakan seluruh tugas umum pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian pada masyarakat, bangsa dan negara. Dalam hubungan ini kemampuan aparatur pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan perlu ditingkatkan Untuk itu perlu ditingkatkan mutu, kemampuan dan kesejahteraan manusianya, organisasi dan tata kerja termasuk koordinasi serta penyediaan sarana dan prasarana. (GBHN 1993, hal. 17).

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, juga dalam pidato upacara pelantikan Presiden RI tanggal 11 Maret 1988, Presiden Soeharto mengharapkan dan menegaskan : "Saya mohon pengawasan yang sebaik-baiknya. Pengawasan itu saya anggap sama pentingnya dengan memberikan dukungan. Dengan pengawasan itu saya dapat terhindar dari kesalahan dalam pelaksanaan roda pemerintahan bangsa kita akan terhindar dari kesulitan yang tidak perlu "(Tim Pelaksana Pengawasan Melekat, 1988 : hal. 2).

Dalam memasuki Repelita V Presiden Soeharto dalam pengumuman dan penjelasan mengenai pembentukan Kabinet Pembangunan V tanggal 21 Maret 1988 menegaskan : dalam kurun waktu lima tahun mendatang, kita bertekad untuk memantapkan lagi landasan pembangunan yang kita letakkan pada Repelita IV sekarang agar dalam Repelita V

MILIK UPT PERPUSTAKAAN
IKIP PADANG

kita dapat mewujudkan landasan yang kita mulai dalam Repelita IV " Untuk menjamin kelangsungan pembangunan dalam Repelita V yang penuh dengan ujian dan tantangan berat, tetapi sekaligus mengandung harapan tadi, Presiden dalam pembentukan Kabinet Pembangunan V sekaligus juga merumuskan tugas-tugas Kabinet. Salah satu dari lima tugas yang disebut dengan Panca Krida Kabinet Pembangunan itu, krida kedua menyebutkan : "Meningkatkan disiplin nasional yang dipelopori Aparatur Negara menuju terwujudnya pemerintahan yang berseih dan berwibawa" (Tim Pengawas Melekat, 1988 : hal. 1). Dalam rangka pelaksanaan krida kedua Kabinet Pembangunan V itulah perlu ditingkatkan pengawasan, baik pengawasan dari dalam maupun pengawasan dari luar.

Khusus mengenai pengawasan dari dalam dilakukan oleh Menko Ekuin dan Pengawasan Pembangunan, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPK), para Inspektur pembangunan, Inspektur Jenderal dan Inspektur pada departemen-departemen dan pejabat-pejabat yang ditugasi pengawasan dalam kantor-kantor Menteri-menteri Koordinator, Menteri Negara dan Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen lainnya. Pengawasan dari dalam juga oleh Inspektur Wilayah Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya serta pejabat-pejabat yang ditugasi pengawasan dalam BUMN dan BUMD.

Selain itu, pengawasan merupakan bagian yang mutlak dari kegiatan administrasi pemerintahan pada umumnya,

maka setiap atasan memikul kewajiban dan tanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap bawahannya, yakni dalam menjalankan fungsi pengawasan melekat (build in control). Fungsi pengawasan melekat juga dilakukan oleh pejabat yang mempunyai tugas pengawasan yang melekat pada fungsinya. Pengawasan melekat ini juga berlaku bagi atasan langsung Pimpinan Proyek dan Pimpinan Proyek kepada bawahannya. Pada pokok pengawasan atasan langsung yang dilakukan dengan menjalankan pengawasan melekat merupakan fungsi administrasi sebagai seorang administrator, disamping fungsi perencanaan dan pelaksanaan.

Pengawasan melekat dimaksudkan agar tujuan dan sasaran kegiatan usaha unit-unit pemerintahan dapat tercapai secara efisien dan efektif, dilaksanakan sesuai dengan rencana, pembagian kerja dan pendelegasian wewenang dan tugas, rumusan kerja, pedoman pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh sebab itu, sistem pemantauan, pemeriksaan dan penilaian atas kegiatan setiap satuan organisasi/unit pemerintah atau unit pendidikan perlu dilakukan agar diketahui sedini mungkin apabila terjadi penyimpangan, serta dapat diketahui sebab-sebabnya penyimpangan tersebut.

Dengan pengawasan melekat diusahakan terhindar penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, keborosan dan pemborosan. Hal tersebut berarti bahwa pengawasan melekat lebih bersifat pencegahan terhadap penyimpangan-

gan, juga oleh pengawasan fungsional. Hasil pengawasan tersebut harus dilakukan tingkat lanjut. Sitem pemantauan, penilaian dan pengambilan tindak lanjut pengawasan melekat merupakan suatu hal yang penting. Pengawasan melekat harus meliputi tindakan preventif dan kolektif.

Pada akhirnya pelaksanaan pengawasan sebagai salah satu fungsi administrasi yang penting. Kita menganggap penting, karena pengawasan ditempatkan sebagai bagian integral dari proses serta administrasi pendidikan pengawasan melekat harus mempunyai definisi operasional yang jelas, diperoleh pula gambaran bahwa dengan dilaksanakannya pengawasan bukan karena ilham dan impresi musiman. Pengawasan tersebut diberi perhatian yang lebih serius, karena akan mencek sejauh mana samapi disanalah langkah-langkah pembangunan yang telah laksanakan dalam pengembangan sumber daya manusia seperti pembangunan kebiasaan, kemahiran, sikap dan orientasi. Mula-mula para personil membangun kemahiran membuat rencana, dan kemudian melaksanakan rencana. Untuk selanjutnya kemahiran mengawasi, yang kelak akan dilanjutkan dengan kemahiran menguji, mengecek serta menilai dan memberikan umpan balik. Urutan ini menjadi urutan mendasar dalam teori dan praktek administrasi yaitu : mebuat rencana, melaksanakan rencana, mengawasi pelaksanaan dan hasil, menilai, dan kemudian dijadikan sebagai salah satu masukan bagi pembuatan rencana baru. Itulah urutan administrasi yang disebut juga siklus administrasi. Sebab proses itu

berulang kembali.

Presiden Soeharto mengatakan bahwa kita telah cukup berhasil dalam membuat rencana dan melaksanakan rencana. Hal ini terbukti dari hasil-hasil pembangunan yang kita capai. Sekarang tibalah saatnya kita mengembangkan kemampuan baru yakni pengawasan. (Kompas, 29 Juni 1988 : hal. IV)>

Dalam rangka menciptakan kemampuan baru di bidang pengawasan tersebut, pada waktu yang lalu, Ir. Sarwono Kusumaatmadja, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah menghadap Presiden di Bina Graha. Dan sekeluarnya dari Bina Graha ia menjelaskan bahwa akan menyelenggarakan penataran pengawasan melekat bagi semua pejabat eselon I di pusat maupun di daerah. Tujuan penataran ialah untuk membudayakan pengawasan, sehingga pengawasan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta berjalan dengan lancar. Penataran pengawasan melekat tersebut amat diperlukan karena ada gejala pelaksanaan pengawasan melekat tersebut salah kaprah.. Pengawasan seolah-olah bertujuan untuk mencari-cari kesalahan, sehingga bagi yang diawasi maupun yang bertugas mengawasi sama-sama timbul rasa enggan dan tidak enak. Memang, pengawasan berkaitan erat dengan masalah kebudayaan yang menyangkut persepsi kita tentang fungsi pengawasan dan memerlukan suatu sikap yang tepat (Kompas, 5 Mei 1988 : hal. IV).

MILIK UPI PERPISTAKAAN
IKIP PADANG

Dalam kerangka pemikiran ini dan juga sebagai pelaksanaan dari Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1983 serta pelaksanaan tugas Wakil Presiden untuk mengadakan koordinasi dalam perencanaan dan koordinasi dalam pengawasan, maka disusunlah program penataran pengawasan melekat. Program penataran pengawasan melekat juga dimaksudkan agar pengawasan melekat dapat lebih membudaya dan dalam pelaksanaannya benar-benar disadari oleh semua pihak bahwa pengawasan melekat sebagai salah satu dari fungsi administrasi dan mutlak harus dilaksanakan oleh para pejabat organisasi dan unit integrasi tertentu. Dengan penataran pengawasan melekat tersebut diharapkan dapat ditumbuhkan iklim, semangat dan budaya pengawasan dikalangan operator negara. Bukan hanya ditekankan pada teori-teori atau pengertian-pengertian saja, tetapi pengawasan melekat lebih ditekankan kepada motivasi, bahkan keberanian untuk melakukan pengawasan untuk memperbaiki suatu proses pembangunan.

Isu-isu tentang lemahnya pengawasan melekat sebenarnya sudah ada sejak dahulu, seperti yang digambarkan oleh Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam pada waktu itu dalam Rapat Koordinasi Pengawasan tanggal 28 Mei 1983. Dalam laporan tersebut, beliau memang tidak menggunakan istilah pengawasan melekat. Istilah yang dipakai dalam laporan tersebut ialah pengawasan atasan langsung dan built in control. Isu Menteri Dalam Negeri (Soeparjo Rustam) pada waktu itu mengemukakan sebagai

berikut :

Sebenarnya pengawasan atasan langsung yang sering dikenal pula dengan "built in control" itu merupakan salah satu cara pengawasan yang paling potensial, karena jarak antara obyek dengan subyek pengawasan adalah begitu dekat sehingga setiap gejala penyimpangan akan lebih cepat terlihat. Dengan demikian tindakan-tindakan pencegahan dan penangulangannya dapat dilakukan secara lebih dini dan lebih tepat. Sayangnya "built in control" ini pada umumnya belum berjalan dengan baik.

Sebab-sebab masih lemahnya "built in control" ini memang perlu diteliti dengan sebaik-baiknya dan diatasi secara konsepsional. (Soepardjo Rustam, 1983, hal. 66).

Berdasarkan pemikiran almarhum Soeparjo Rustam tersebut di atas masih relevan dengan keadaan saat ini. Walaupun isu-isu tersebut sudah terlontar pada tahun 1983, agaknya isu-isu tersebut masih tetap sah untuk saat sekarang ini. Hal ini dapat dilihat dari berbagai pemberitaan di media cetak dan elektronik tentang ditemukannya sejumlah penyimpangan-penyimpangan yang berakibat bocornya keuangan negara dan daerah dalam jumlah besar dan berlangsung dalam jangka waktu yang lama. Penyimpangan tersebut dapat merugikan negara. Untuk itu, berbagai kendala dalam pelaksanaan pengawasan melekat harus dibahas dan dikaji secermat mungkin.

Pengawasan melekat merupakan salah satu upaya pembinaan dan pengembangan sumberdaya manusia agar mereka lebih efektif dan efisien untuk melaksanakan tugasnya. Sehubungan dengan itu, Oteng Sutisna (1985 : hal. 4) mengemukakan sebagai berikut :

Memang benar, jika suatu bangsa tidak mampu mengembangkan sumber-sumber manusianya, ia tak akan dapat mengembangkan apapun, apakah sistem politik modern, aparat pemerintah yang cakap dan bersih,

angkatan perang yang tangguh, atau perekonomian yang makmur yang membawa keadilan sosial bagi seluruh penduduknya. Pembangunan sumber-sumber manusia, karenanya adalah salah satu kondisi yang sangat perlu buat semua pertumbuhan.

Berdasarkan pendapat Oteng Sutisna tersebut di atas, maka pembinaan sumberdaya manusia melalui pengawasan melekat sudah tibalah saatnya untuk ditelaah secara terinci.

Dalam mengupas masalah pengawasan melekat, beberapa masalah yang timbul berkenaan dengan penataran pengawasan melekat adalah : Bagaimana menyelenggarakan penataran yang sanggup menghasilkan perubahan sikap ?, bagaimana menyelenggarakan penataran yang sanggup membentuk kemauan ?, bagaimana menyelenggarakan penataran yang sanggup melahirkan keberanian atasan untuk menegur bawahannya ? dan terusnya.

Selanjutnya berkenaan dengan masalah-masalah pengawasan melekat, Presiden Soeharto menilai bahwa fungsi pengawasan melekat sebagai kewajiban setiap atasan untuk mengawasi bawahannya dan pada saat ini pelaksanaan pengawasan melekat , masih mempunyai banyak kelemahannya (Kompas, 28 Juni 1988 : hal. I). Yang menjadi masalah ialah : Apakah kelemahan- kelemahan atau kendala-kendala pengawasan melekat? Apakah pengawasan melekat itu hanya formalitas saja ?

B. Pembatasan Masalah

Berdasarkan masalah-masalah yang timbul seperti yang dikemukakan dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka masalah yang dibahas dalam makalah ini, dibatasi pada berbagai kendala pelaksanaan pengawasan melekat dan upaya mengatasinya.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah di atas, maka perumusan masalah yang disajikan dalam makalah ini adalah :

1. Apakah yang dimaksud dengan pengawasan melekat tersebut ?
2. Berbagai berbagai kendala apakah yang timbul dalam pelaksanaan pengawasan melekat tersebut ?
3. Bagaimanakah upaya untuk mengatasi berbagai kendala dalam pelaksanaan pengawasan melekat tersebut ?
4. Bagaimanakah aplikasinya pengawasan melekat terhadap manajemen personil di pendidikan tinggi ?

BAB II

PENGAWASAN MELEKAT

A. Pengertian

Sebelum mengkaji berbagai kendala pelaksanaan pengawasan melekat dan upaya mengatasinya, maka terlebih dahulu dibahas pengertian pengawasan melekat untuk menghindari kerancuan dan kesalah pahaman serta untuk menyamakan persepsi

Dalam perspsi administrasi dikenal adanya fungsi controlling di samping fungsi-fungsi lainnya seperti : Decision Making, Planing, Organizing, Motivating, Communicating, Appraising, (Oteng Sutisna, 1988 : hal. 35). Dalam buku-buku administrasi yang berbahasa Indonesia, baik karangan asli maupun terjemahan, fungsi controlling sering diterjemahkan sebagai fungsi pengawasan. Hal tersebut dapat dijumpai pada beberapa buku di antaranya buku St. Dianjung (1982 : hal. 75), S. Pamudji (1985 : hal. 201), Hadari Nawawi (1986 : hal. 43).

Ketetapan menerjemahkan istilah controlling menjadi istilah pengawasan ke dalam bahasa Indonesia telah dipermasalahkan secara sungguh-sungguh oleh Sujanto (1986 : hal. 25). Sujanto mengatakan bahwa fungsi controlling jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia meliputi dua fungsi yaitu : pengawasan dan pengendalian.

Dan di dalam fungsi pengendalian itu sudah tercakup pula fungsi pengawasan di dalamnya.

Selanjutnya ditambahkan Suyamto (1986 : hal. 19) bahwa yang dimaksud dengan : "pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan". Sedangkan yang dimaksud dengan : "pengendalian adalah segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan".

Berdasarkan definisi yang dikemukakan Sujamto di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengendalian mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan korektif, sedangkan pengawasan tidak berwenang melakukan tindakan korektif. Dengan demikian, hubungan antara pengawas dan pengendali dapat digambarkan sebagai berikut :

$\text{Pengendalian} = \text{Pengawasan} + \text{Tindakan Korektif}$
--

atau

$\text{Pengendalian} = \text{Pengendalian} - \text{Tindakan Korektif}$
--

Gambar 1 : Hubungan antara Pengawasan dengan pengendalian

Dengan mengingat pertimbangan asal usul kata, maka kata pengawasan berasal dari kata dasar awas dan kata pengendalian berasal dari kata dasar kendali. Agaknya

dapat kita sepakati bahwa istilah pengendalian lebih tepat dipakai sebagai terjemahan dari istilah controlling dari pada istilah pengawasan. Karena yang harus dilakukan oleh administrator bukan sekedar mengawasi saja, melainkan juga harus mengendalikan seluruh kegiatan organisasi yang dipimpinnya. Dengan melakukan kegiatan pengendalian berarti sudah mencakup kegiatan pengawasan.

Beberapa penulis Indonesia ternyata telah menerjemahkan kata controlling menjadi pengendalian, misalnya terjemahan bukunya Harold Koontz et.al oleh Gunawan Hutaeruk (1986).

Perubahan istilah pengawasan menjadi pengendalian sebagai terjemahan controlling mungkin saja dapat menimbulkan kerancuan, terutama apabila digunakan tidak cermat dalam memilih istilah yang hendak digunakan. Tetapi hal ini sering terjadi disebabkan dalam setiap masa peralihan di bidang apapun selalu penuh kerancuan. Oleh sebab itu pula terjadi berbagai persepsi terhadap makna istilah pengawasan. Kadang-kadang pengawasan diartikan dalam arti luas, yaitu sama dengan pengendalian, dan kadang-kadang diartikan dalam arti sempit yaitu pengawasan fungsional (selanjutnya disingkat WASNAL).

Sekarang ini kerancuan tersebut dapat kita hilangkan jika kita menggunakan definisi pengawasan menurut Oteng Sutisna (1988 : hal. 203) :

Mengawasi ialah proses dengan mana administrasi melihat apakah apa yang terjadi itu sesuai dengan apa yang seharusnya terjadi. Jika tidak maka penyesuaian yang perlu dibuatnya. Jadi, pengawasan ialah fungsi administrasi dalam mana setiap administrator memastikan bahwa apa yang dikerjakan sesuai dengan rencana yang dibuat, instruksi-instruksi yang dikeluarkan, dan prinsip-prinsip yang ditetapkan. Ia dimaksudkan untuk menunjukkan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan, kemudian membetulkannya dan mencegah perulangannya. Ia mengenai semua orang, kegiatan, benda.

Definisi yang dikemukakan Oteng Sutisna tersebut agaknya dikutip oleh Kepala Negara ketika membuka Penataran Pengawasan Melekat bagi para pejabat eselon I di Istana Negara pada hari senin tanggal 27 Juni 1988 dengan mengatakan bahwa kegiatan pengawasan bukanlah terutama untuk mencari-cari kesalahan seseorang. Tetapi terutama ditujukan untuk menemukan secara dini kesalahan atau penyimpangan, sehingga dapat segera diadakan perbaikan dan pelurusan kembali. Kegiatan pengawasan diperlukan guna menyempurnakan prosedur, baik yang bersifat preventif, pengendalian, maupun represif. Pengawasan adalah fungsi yang mendukung keberhasilan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan (Kompas, 28 Juni 1988 : hal. I).

Istilah pengawasan melekat menurut Instruksi Presiden Republik Indonesia Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan tanggal 4 Oktober pada bagian lampiran dicantumkan bahwa pengawasan atasan langsung ditekankan pula bahwa pimpinan semua satuan organisasi

pemerintah termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/Lembaga/Instansi agar menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya.

B. Pengawasan Melekat Sebagai Fungsi Administrasi

Fungsi pengawasan dalam administrasi dapat digambarkan seperti gambar 2 berikut ini :

pelaksanaan yang sebenarnya

Penyimpangan yang diukur dan diperbaiki oleh pengawasan

→
Pelaksanaan yang dikehendaki

Gambar 2. Fungsi Pengawasan dalam Administrasi
(Oteng Sutisna, 1988 : hal : 204)

Selanjutnya ditambahkan oleh Oteng Sutisna :

Orang kadang-kadang lupa bahwa pengawasan adalah fungsi setiap administrator. Kadang-kadang begitu kuat tekanan yang diberikan kepada pengawasan administrasi tingkat puncak sehingga memberikan kesan seolah-olah tingkat-tingkat yang lebih rendah tidak banyak memerlukan pengawasan. Walaupun masuk akal untuk mengharapkan perbedaan dalam fungsi pengawasan di antara para administrator, mengingat kewenangan para administrator tingkat atas serta tanggung jawab mereka sebagai konsekuensinya, namun adalah suatu kenyataan bahwa pengawasan merupakan suatu fungsi administratif yang amat penting pada setiap tingkat administratif. (Oteng Sutisna, 1988 : hal. 204).

Fungsi pengawasan pada dasarnya tak dapat didelegasikan sepenuhnya kepada bawahan. Pada organisasi kecil, kedua kegiatan pengawasan atasan langsung yaitu pengawasan melekat dan fungsional dapat ditangani sendiri

secara efektif dan efisien oleh pimpinan organisasi yang bersangkutan. Namun, pada organisasi yang besar, hal ini tidak dapat dilakukan demikian, mengingat keterbatasan rentang kendali seorang pimpinan. Sebagian dari padanya, khususnya mengenai kegiatan pengawasan, terpaksa harus didelegasikan kepada bawahan sehingga pengawasan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Untuk maksud itu, maka dibentuklah aparat-apart pembantu pimpinan yang diberi tugas pengawasan. Jadi, tugas aparat-aparat semacam ini adalah untuk membantu pimpinan dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan. Pengawasan semacam ini disebut pengawasan fungsional. Atau menurut istilah Oteng Sutisna disebut pengawasan organisasional. Karena metode pengawasannya menilai perbuatan keseluruhan organisasi atau bidang-bidangnya, dan perbaikan terhadap kegagalan untuk memenuhi standar pengawasan mempunyai landasan yang sama luasnya (Oteng Sutisna, 1988 : hal. 205).

Akan tetapi berbeda dengan fungsi-fungsi lainnya, fungsi pengawasan melekat tak dapat didelegasikan kepada bawahan. Setiap menteri masih harus melakukan pengawasan walaupun ia sudah dibantu oleh para inspektur jenderal. Seorang gubernur masih harus melakukan pengawasan melekat meskipun sudah ada inspektur wilayah propinsi. Demikian pula presiden masih harus melakukan pengawasan melekat walaupun telah ada Badan Pengawas Keuangan (BAPEKA) dan

K1
371.207
SUF
ba 17

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta inspektur jenderal pembangunan. Demikian pula setiap pimpinan suatu unit organisasi harus melakukan pengawasan melekat terhadap pelaksanaan tugas seluruh organisasi yang dipimpinnya, walaupun ia telah dibantu oleh para petugas pengawas fungsional.

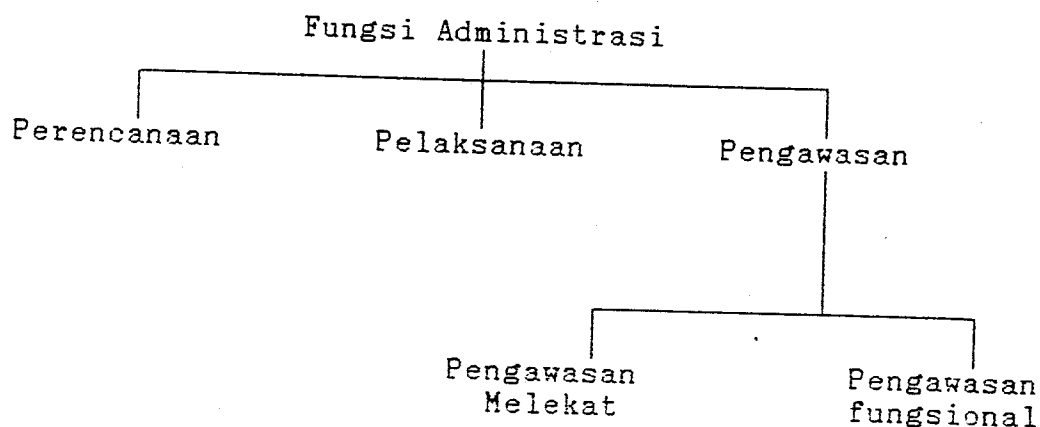
Dari uraian tersebut, maka jelaslah bahwa pengawasan yang dilakukan sendiri oleh setiap unsur pimpinan disebut sebagai pengawasan melekat atau built in control. Pengawasan melekat ini menurut Oteng Sutisna disebut juga sebagai pengawasan operasional, karena mengukur perbuatan dari hari ke hari dan menunjukkan bidang-bidang yang segera memerlukan tindakan pembedulan (Oteng Sutisna, 1988 : hal. 205).

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat difahami bahwa pengawasan fungsional hanyalah sebagai penunjang bagi pengawasan melekat (S. Pamoedji, 1987 : hal. 2 & Kompas, 29 Juni 1988 : hal. IV). Pengawasan organisasional dan operasional, keduanya adalah perlu bagi pengawasan yang efektif di dalam suatu organisasi (Oteng Sutisna, 1988 : hal. 205).

Hubungan antara pengawasan atasan langsung dengan pengawasan melekat dan pengawasan fungsional sebagai

MILIK UPT PERPUSTAKAAN
IKIP PADANG

salah satu fungsi administrasi dapat digambarkan seperti gambar berikut ini.



Gambar 3 : Hubungan Fungsi Administrasi dengan Pengawasan Melekat dan Fungsional

Walaupun istilah pengawasan melekat dan pengawasan fungsional itu sudah cukup lama dipakai orang, pemakaian istilah itu secara resmi untuk pertama kalinya ialah dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Dalam instruksi tersebut, Presiden menggunakan pula secara resmi istilah pengawasan atasan langsung. Tetapi perbedaan ataupun kaitan antara pengawasan melekat dengan pengawasan atasan langsung di dalam instruksi tersebut tidaklah begitu jelas benar, sehingga secara umum dipakai oleh orang awam secara silih berganti. Orang awam mengartikan istilah pengawasan melekat sama saja dengan pengawasan atasan langsung. Di sini terjadi pula kerancuan istilah, karena belum adanya kesepakatan dalam penggunaannya.

MILIK UPT PERPUSTAKAAN
IKIP PADANG

Yang dimaksud dengan pengawasan melekat menurut pasal 3 ayat (1) dan (2) dalam Lampiran Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 oleh sebagian ahli ditafsirkan sebagai Sistem Pengendali Manajemen (SPM). Sebagian ahli lainnya menamakannya sebagai sistem pengendalian intern atau sistem pengawasan intern (SPI), dan ada pula yang menamakannya sebagai sistem kontrol intern (SKI), dan lain-lain (Sujanto, 1986 : hal. 1 - 5).

Jika pengawasan melekat harus dilakukan atasan langsung, maka pengawasan fungsional dilakukan oleh :

1. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah yaitu :
 - a. BPKP dan perwakilannya di daerah-daerah;
 - b. Inspektur Jenderal Pembangunan (Itjenbang);
 - c. Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Lembaga Pemerintah lainnya;
 - d. Inspektorat Wilayah Propinsi; dan
 - e. Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.BPKP dan Itjenbang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden, sedangkan aparat pengawasan fungsional lainnya sesuai dengan lingkup tanggungjawabnya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Pimpinan Lembaga/Instansinya masing-masing.
2. Selain aparat pengawasan fungsional tersebut diatas, maka Operasi Tertib Pusat (OPSTIBPUS) sebagai unsur

penunjang operasional yang berada dibawah koordinasi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, dapat dikerahkan guna membantu Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah dalam kasus-kasus yang memerlukan daya kemampuan operasional tambahan.

3. Pengawasan fungsional terhadap Pemerintah berdasarkan ketentuan UUD 1945 dilakukan oleh tiga Lembaga Tinggi Negara, yaitu :
 - a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berkewajiban mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara;
 - b. Badan Pemeriksa Keuangan (BAPEKA) yang memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang Keuangan Negara;
 - c. Mahkamah Agung (MA) yang melakukan kekuasaan kehakiman, antara lain melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya pengadilan dalam semua lingkungan pengadilan di seluruh Indonesia dan menjaga supaya peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya

C. Unsur-Unsur Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat sebagai fungsi dari administrasi terdiri atas enam unsur yaitu :

- a. Melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraian yang jelas pula.
- b. Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi

- pengangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan.
- c. Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antara berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya.
 - d. Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan.
 - e. Melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporan yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan.
 - f. Melalui pembinaan personil yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggungjawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

Keenam unsur pengawasan melekat di atas dapat diringkas menjadi :

- a. struktur organisasi;
- b. kebijaksanaan tertulis;
- c. rencana kerja;
- d. prosedur kerja;
- e. pencatatan hasil kerja dan pelaporan; dan
- f. pembinaan personil.

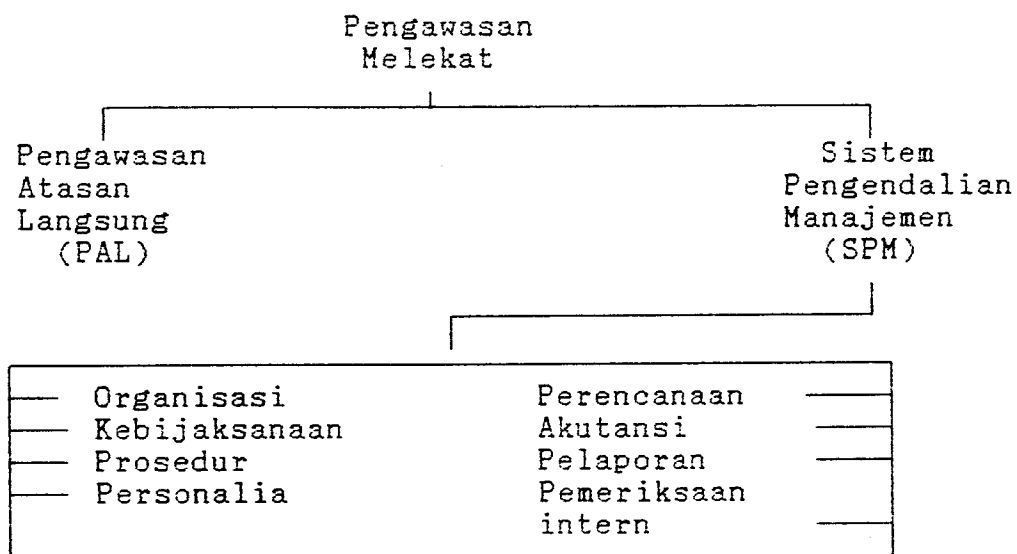
Selanjutnya Badan Pemeriksa Keuangan (BAPEKA), dalam Norma-norma Pemeriksaan Tanggungjawab Keuangan Negara merinci adanya lima unsur Sitem Pengendalian Manajemen (SPM), yaitu :

- a. Rancangan organisasi
- b. Prosedur pembukuan
- c. Sitem pelaksanaan
- d. kualitas pegawai
- e. Sistem pemeriksaan intern
(Sujatmo, 1986 : hal. 7).

Dan dalam buku Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah, disebutkan adanya delapan unsur-unsur SPM, yaitu :

- a. Organisasi
 - b. Kebijakanaksanaan
 - c. Prosedur
 - d. Personalia
 - e. Perencanaan
 - f. Akutansi
 - g. Pelaporan
 - h. Pemeriksaan intern
- (Sujatmo, 1986 : hal. 6)

Dengan menggunakan unsur yang komperhensif menurut sumber terakhir dari buku Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah di atas, maka seluruh strutur pengawasan melekat dapat digambarkan sebagai gambar 4 berikut ini :



Gambar 4 : Struktur WASKAT

BAB III

BERBAGAI KENDALA PELAKSANAAN PENGAWASAN MELEKAT

Berbagai kendala dalam melaksanakan pengawasan melekat antara lain adalah sebagai berikut :

A. Budaya Enggannya Atasan Menegur Bawahannya

Yang menjadi masalah atau kendala untuk melaksanakan pengawasan melekat antara lain ialah apakah atasan mempunyai keberanian menegur bawahannya ?. Untuk menjawab masalah ini perlu dikaitkan dengan budaya bangsa kita sejak zaman dahulu kala. Terutama jika atasan atau orang tua kita akan melarang kita, mereka enggan bahkan hampir tidak pernah berani bilang kata " tidak".

Dalam tajuk rencana Kompas 5 Mei 1988 hal. IV disebutkan bahwa seorang gubernur mengatakan dalam suatu kesempatan, coba cari pejabat atau pimpinan yang sanggup berkata "tidak" kepada rekan atau bawahannya, jumlah mereka dapat dihitung dengan jari.

Memang itulah pengalaman yang terjadi di kalangan instansi pemerintahan maupun lembaga swasta di Indonesia. Orang Indonesia, pada umumnya sulit untuk mengatakan tidak. Kecenderungannya berkata ya.

Tidak dan ya di sini bukan sekedar dalam arti basa-basi. Seperti kebiasaan orang Jawa sampai-sampai ada ungkapan inggih-inggih mboten kepanggih. Artinya ya-ya, tetapi tidak dilaksanakan.

Persoalannya yang dimaksudkan di sini bukan sekedar cara mengatakannya. Cara itu memang ada. Akan mengatakan tidak, tetapi dengan cara ya, tetapi sehingga yang diajak bicara dapat menangkap bahwa yang dimaksudkan oleh lawan bicaranya adalah tidak.

Kadang-kadang terfikir, keenggan untuk mengatakan tidak, sekedar suatu sopan santun serta adat istiadat ataukah sedikit banyak mencerminkan kebudayaan yang oleh Gunnar Myrdal disebut sebagai kebudayaan lemah.

Barangkali yang sebenarnya keenggan berkata tidak atau kenggan menolak merupakan campuran dari berbagai unsur kebudayaan dan adat istiadat orang Indonesia, terutama daerah-daerah tertentu.

Masalahnya timbul, karena dalam pergaulan, tata hubungan maupun tata pemerintahan serta tata usaha bisnis swasta, diperlukan sikap-sikap yang jelas dan tegas; keputusan-keputusan yang jelas sehingga memberikan kepastian. Jika ya, memang ya, dan jika tidak memang tidak.

Keenggan untuk mengatakan tidak tersebut muncul pula dalam keenggan mengawasi maupun dalam persepsi tentang pengawasan itu sendiri. Pengawasan bukan suatu pertanda tidak percaya. Pengawasan adalah bagian dari tata kerja modern dan lugas yang secara obyektif diperlukan untuk kelancaran kerja maupun melindungi atau mencegah sesama pegawai terjebak dalam hal-hal yang melanggar aturan atau ketentuan yang berlaku.

MILIK IPI PERPUSTAKAAN
IKIP PADANG

Situasi dan salah persepsi ini yang pada umumnya menyebabkan kita enggan melakukan tugas pengawasan dan jika tetap melakukannya tetapi dengan berat hati. Jadi memang benar, masalah pengawasan bertalian erat dengan masalah kebudayaan.

Sebagai contoh, Di dalam suatu kantor seorang atau beberapa orang bawahan melakukan kesalahan. Namun atasannya tetap membiarkannya walaupun ia telah tahu. Mengapa hal demikian sampai terjadi?. Banyak jawabannya, diantaranya atasan merasa tidak enak menegur bawahannya karena khawatir perasaan bawahannya terganggu. Belum faktor lain lagi misalnya sama-sama satu keluarga, keluarga Golkar atau Parpol misalnya. atau sama satu daerah, dan sebagainya.

Agaknya suasana keengganan atasan untuk menegur kesalahan bawahan di negara kita ini sudah begitu parah. Sampai-sampai Bapak Wakil Presiden Sudarmono SH menegaskan agar para atasan harus berani menegur dan mengambil tindakan terhadap bawahannya yang menyimpang. Keberanian itu penting agar segala kesalahan atau penyimpangan yang terjadi dapat diatasi secara dini (Kompas, 18 April 1988, hal. I).

Sejalan dengan penegasan Wakil Presiden di atas, Presiden Soeharto juga turut menegaskan bahwa tak boleh ada rasa enggan untuk melakukan pengawasan (Kompas, 28 Juni 1988 : hal. I).

B. Budaya Upeti

Salah satu dari penyimpangan kerja adalah sebagai upeti kepada atasannya. Bahkan upeti itu tentu saja dari hasil kesalahannya misalnya korupsi, manipulasi dan sebagainya. Dengan kata lain, atasan malah mendapat bagian dari hasil kesalahan. Siapa yang mengawasi atasan yang tertinggi ? Jika ia juga ternyata mendapat bagian uang korupsi ?. Oleh sebab itu, dalam harian Kompas mantan Ketua MPR/DPR RI, M. Kharis Suhud pernah mengatakan bahwa pengawasan yang paling efektif ialah pengawasan dari Allah.

C. Salah Kaprah terhadap Tugas Pengawasan

Menurut mantan Menpan, Ir. Sarwono Kusumaatmadja mengemukakan sebagai berikut :

Kepala Negara menilai, umumnya para pejabat sekarang ini salah kaprah terhadap tugas pengawasan yang sesungguhnya. Ada suasana budaya seolah-olah pelaksanaan pengawasan semata-mata hanya mencari-cari kesalahan. Padahal karena merupakan bagian dari suatu manajemen yang baik, maka seharusnya pengawasan itu dianggap sebagai suatu yang wajar, karena itu pula tidak boleh ada rasa enggan dalam melaksanakan. (Kompas, 29 April 1981 : hal. III)

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa selama ini dikalangan para pejabat kita masih enggan melaksanakan pengawasan terhadap bawahannya. Hal ini merupakan kendala dalam melaksanakan pengawasan melekat.

Memang seperti uraian pada bab I, bahwa pengawasan melekat adalah merupakan salah satu dari fungsi administrasi di samping perencanaan dan pelaksanaan. Persepsi para para pejabat kita selama ini mengartikan

pengawasan adalah untuk mencari-cari kesalahan bawahan. Sebenarnya yang lebih utama ialah mengadakan pencegahan secara dini terhadap penyimpangan yang terjadi.

D. Kurangnya Keteladanan Atasan

Di negara kita, keteladanan atasan merupakan panutan bawahannya mengingat masih kuatnya budaya paternalistik. Salah satu kendala dalam atasan melaksanakan pengawasan melekat ialah ketidak taatan atasan sendiri terhadap sistem yang berlaku. Ini merupakan kurang baiknya keteladanan atasan kepada bawahannya. Atasan cenderung merasa dirinya selalu benar, kadang-kadang lebih benar dari sistem itu sendiri. Situasi yang demikian lebih dikokohkan lagi oleh masih adanya sebagian masyarakat kita yang terlalu menghargai nilai-nilai feodal.

Dalam keadaan yang demikian, masalahnya ialah berapa besarkah kemungkinan pengawasan dari bawah ke pihak atasan ? Dapat diramalkan bahwa hasilnya tidak akan banyak, karena ia memberi peluang kepada bawahan untuk meneladani dari atasan mereka. Walaupun demikian, sebagai suatu sistem, ia diperlukan secara keseluruhannya.

Sebaliknya, sistem paternalistik yang begitu kuat dalam masyarakat kita, tampaknya kurang memberi kesempatan bagi bawahan untuk mengawasi atasannya. Telah menjadi gejala umum di negeri kita bahwa bawahan senantiasa dicekam oleh rasa takut bila berhadapan dengan

atasannya. Dalam keadaan seperti ini, maka jarang ada bawahan yang "berani" mengawasi atasannya (Nazaruddin Sjamsuddin, 1988 : hal. IV).

E. Lemahnya Pengawasan Masyarakat

Pemerintah telah menghimbau seluruh anggota masyarakat yang hendak mengirimkan informasi atau laporan, diharapkan menyampaikannya secara lugas dan obyektif, tidak bersifat menghasut atau menfitnah. Laporan supaya disampaikan secara lengkap meliputi fakta (kejadian nyata) atau kondisi kejadian/peristiwa, juga menyebutkan kriteria atau patokan yang dilanggar serta bentuk pelanggaran atau hambatan serta akibatnya. Informasi itu dapat dikirimkan ke tromol pos No. 5000 atau Jakarta Pusat 10.000.

Pengaduan masyarakat melalui tromol pos ini mempunyai kesan-kesan "darurat". Menurut Nazaruddin Sjamsuddin (1988 : hal. IV) bahwa biasanya cara ini hanya didapati dalam sistem administratif yang belum mapan, sehingga diperlukan tindakan-tindakan yang bersifat sementara. Jika mekanisme yang bersifat sementara digunakan juga dalam situasi atau sistem yang sudah stabil, maka ia akan mengundang pertanyaan masyarakat. Masyarakat yang selama ini tidak memperhatikan jadi turut memperhatikan. Masyarakat akan bertanya : Ada apa dalam sistem pengawasan kita dewasa ini ? Adakah sesuatu yang serius sehingga pemerintah meminta pengaduan masyarakat.

Partisipasi masyarakat untuk turut aktif dalam memanfaatkan tromol pos tersebut di atas sangatlah ditentukan oleh latar belakang pendidikan serta keberanian dan kejujuran mereka. Selain itu yang paling penting adalah sangat ditentukan oleh tingkat kredibilitas birokrasi itu sendiri. Jika masyarakat mempunyai tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap birokrasi, maka tak perlu diragukan lagi bahwa tingkat partisipasinya pun akan tinggi pula. Masyarakat yang dipenuhi oleh rasa percaya terhadap birokrasi akan yakin bahwa "pengaduannya" akan diperlakukan semestinya.

Sebaliknya, jika tingkat kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi rendah, maka tingkat partisipasi dalam melakukan pengawasannya pun ikut rendah pula. Dalam situasi yang demikian, kebanyakan anggota masyarakat akan bersifat pasif saja, karena mereka yakin bahwa pengaduan mereka tidak ada gunanya. Bahkan sebahagian anggota masyarakat akan memanfaatkannya sebagai tempat melepaskan kekesalan hatinya.

Selain itu, terlepas dari tanggapan masyarakat terhadap tromol pos itu, birokrasi berada dalam posisi yang serba sulit. Disatu pihak ia bertugas menyelidiki tentang benar atau tidaknya seluruh pengaduan masyarakat. Jika umpamanya ternyata pengaduan masyarakat yang masuk kebanyakan tidak dapat dipercaya, maka bisa saja birokrasi akan menyimpulkan bahwa semua pengaduan atau laporan masyarakat adalah tidak benar.

Sebaliknya, jika pengaduan atau laporan masyarakat ternyata banyak benarnya, maka bersediakah birokrasi menindak diri sendiri ?. Selain itu, mampukah birokrasi menerima kritikan yang terus menerus terhadap dirinya ? Bukankah birokrasi merupakan kumpulan manusia yang memiliki pikiran dan perasaan ?.

F. Kurang Memenuhi Persyaratan Sebagai Atasan

Pengawasan merupakan tanggungjawab pimpinan organisasi sepenuhnya, oleh sebab itu apabila pengawasan tidak berjalan secara baik, maka yang paling bersalah adalah pimpinan yang bersangkutan tadi. Pengawasan melekat yang baik berarti harus senantiasa mengawasi pekerjaan bawahan. Dan bila bawahan melakukan kesalahan, maka atasan harus dapat menjatuhkan sanksi hukuman sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk dapat melakukan pengawasan melekat dengan baik atasan haruslah memenuhi beberapa syarat, yang di antaranya adalah :

- a. Penguasaan terhadap pekerjaan.
- b. Dapat bersikap lugas (sakeliik).
- c. Memiliki keberanian bertindak.
- d. Memiliki kepercayaan diri.
- e. Bijaksana.
- f. Tidak mempunyai kesalahan yang menonjol.

Sedangkan Sijatmo, (1987 : hal. 110) merumuskan syarat-syarat pengawasan yang baik dengan sebutan 7 A,

yaitu : akhlak, asih, arif, ahli, awas, dan akurat. Dan ditambahkan pula olehnya bahwa sifat awas itu mencakup empat sifat, yang jika huruf-huruf awalnya dirangkaikan akan berbunyi SILA, yaitu singkatan dari sceptical mind atau sangsi, inquisitive mind atau ingin tahu lebih banyak, logical mind atau wajar dan analytical mind atau analitis.

Atasan sebagai pengawas dan bahkan sebagai pengendali harus juga memenuhi syarat-syarat sebagai pengawas yang baik seperti tersebut di atas. Atasan yang bodoh, yang kurang memenuhi persyaratan, yang tidak menguasai pekerjaan yang dipimpinnya, yang penuh dengan tenggang rasa enggan (pekewuh) untuk menegur bawahannya, yang tidak memiliki keberanian dan kepercayaan diri, dan atasan yang banyak memiliki kelemahan; sudah barang tentu tidak dapat menjalankan pengawasan melekat secara efektif dan efisien. Kelemahan pengawasan melekat selalu terkait dengan lemahnya atasan dari organisasi yang bersangkutan. Ada kemungkinan pula seorang atasan sebenarnya memiliki kemampuan yang cukup untuk melakukan pengawasan, tetapi ia sendiri mempunyai banyak cacat atau kelemahan, sehingga atasan tersebut tidak mungkin untuk bertindak ingggarsa sung tulodo, ing madya mangun karso, tut wuri handayani. Dengan demikian atasan tersebut tidak mungkin pula dapat melaksanakan pengawasan melekat secara efektif dan efisien.



G. Kelemahan SPM Sendiri

Bebeda dengan penyebab atau kendala PAL yang sepenuhnya terletak pada faktor atasan, maka kendala SPM yang merupakan bagian dari pengawasan melekat terletak pada kurang baiknya mutu SPM itu sendiri, disamping faktor atasan yang juga tetap sebagai salah satu kendala. Oleh karena SPM terdiri dari banyak unsur, maka unsur SPM itu ditentukan oleh mutu unsur-unsur SPM itu sendiri.

Dari sekian banyak unsur SPM, maka unsur pegawailah yang paling menentukan. Walaupun organisasi dan tata kerja sudah baik, rencana sudah baik, prosedur kerja sudah baik, sistem pembukuan dan pelaporan juga sudah baik. Pokoknya segala sesuatu semuanya sudah baik dalam arti sudah memenuhi peraturan maupun perundang-undangan yang berlaku. Namun semua itu belum menjamin bahwa pekerjaan akan berlangsung dengan baik dan sesuai dengan yang diharapkan. Mengapa demikian ? Karena semua ini masih tergantung kepada unsur manusia (pegawai) sebagai pelaksananya. Sehubungan dengan uraian ini, pada zaman dulu, seorang ahli pikir Cina yang masih hidup pada abad ke 11 (1021 - 1086) yang bernama Wang An Shih mengatakan bahwa korupsi dan penyelewengan-penyelewengan itu terutama disebabkan oleh dua hal yaitu buruknya hukum dan buruknya manusia (Syed Hussein Alatas, 1981 : hal. 7 - 8).

Berdasarkan pernyataan Wang An Shih di atas, maka ia telah menunjukkan seluruh unsur SPM, karena hukum yang

dimaksud adalah dalam arti luas, yakni segala ketentuan tertulis yang mengikat manusia dalam melaksanakan tugasnya. Semua unsur SPM, kecuali unsur pegawai termasuk dalam pengertian "hukum" Wang An Shih ini. Oleh sebab itu semua unsur-unsur yang ada pada SPM merupakan ketentuan yang harus ditaati.

Secara tegas, S. Pamoedji (1987 : hal. 17) mengatakan : "Hukum yang buruk yang dijalankan oleh manusia yang baik akan mendatangkan hasil yang lebih baik ketimbang hukum yang baik yang dijalankan oleh manusia yang buruk.

Jadi faktor manusia khususnya pegawai adalah sangat menentukan jika dibandingkan dengan unsur-unsur SPM itu sendiri. Namun tidak berarti bahwa unsur-unsur SPM itu boleh diabaikan. Oleh sebab itu baik unsur manusia maupun unsur SPM, semuanya haruslah mendapat perhatian.

Demikianlah telah diuraikan sekurang-kurangnya ada tujuh kendala dalam melaksanakan pengawasan melekat. Sebenarnya masih banyak lagi kendala-kendala lain yang belum sempat dibahas di sini mengingat keterbatasan waktu, tenaga, dan kemampuan yang ada pada penulis sendiri.

Tulisan ini kiranya akan lebih lengkap pula jika di samping menguraikan kendala-kendala pelaksanaan pengawasan melekat, juga disinggung faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan pengawasan melekat. Untuk maksud itu akan disajikan pada bab IV berikut ini.

BAB IV

FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG PELAKSANAAN PENGAWASAN MELEKAT

Faktor-faktor yang dapat mendukung pelaksanaan pengawasan melekat antara lain adalah sebagai berikut :

A. Instruksi Presiden Republik Indonesia No.15 Tahun 1983

Pada lampiran Instruksi Presiden tersebut antara lain dicantumkan tentang pengawasan atasan langsung. Selanjutnya ditekankan pula bahwa pimpinan semua satuan organisasi pemerintah termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/Lembaga/Instansi agar menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya. Lebih lanjut dikemukakan pula bahwa pengawasan melekat dilakukan melalui :

1. Pengertian struktur organisasi serta pembagian tugas yang jelas.
2. Perincian kebijaksanaan pelaksanaan secara tertulis.
3. Rencana kerja berbagai kegiatan serta sasaran yang akan dicapai.
4. Prosedur kerja sebagai petunjuk pelaksanaan bagi bawahan.
5. Pencatatan hasil kerja dan pelaporan yang berguna bagi atasan untuk menyusun pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan pengelolaan keuangan.

6. Pembinaan personil agar mampu melaksanakan tugas sebaik-baiknya.

Berdasarkan Instruksi Presiden tersebut di atas, maka jelaslah bahwa pengawasan melekat itu mencakup enam kegiatan yang secara terus menerus harus dilakukan oleh atasan langsung di dalam setiap organisasi kerja. Masalahnya apakah para atasan sudah melakukannya ?.

B. Undang-undang Pokok Kepegawaian Nomor 8 tahun 1974 pasal 5.

Di dalam undang-undang pokok kepegawaian No. 8 tahun 1974 tersebut dinyatakan bahwa setiap pegawai negeri untuk mentaati segala peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab.

Berdasarkan pernyataan salah satu bunyi dari undang-undang pokok di atas, maka seandainya setiap pegawai negeri sudah menjalankannya, pengawasan melekat pun tentunya akan terlaksana dengan baik.

C. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1975 Tentang Sumpah /Janji Pegawai Negeri

Dalam peraturan pemerintah No. 21 tahun 1975 tersebut dinyatakan :

Demi Allah, saya bersumpah/berjanji :

Bahwa saya untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada

Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah;

Bahwa saya, akan mentaati segala peraturan perundangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab;

Bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, dan martabat Pegawai Negeri, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan Negara dari pada kepentingan saya sendiri atau golongan;

Bahwa saya, akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan;

Bahwa saya, akan bekerja dengan jujur, tertib dan bersemangat untuk kepentingan Negara.

Jadi, jika semua pegawai negeri yang sudah disumpah menjalankan semua butir-butir di atas, maka pelaksanaan pengawasan melekat tentunya akan berjalan secara efektif dan efisien.

D. Adanya Korpri

Adanya Korp Pegawai Republik Indonesia (Korpri) yang dibentuk dengan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 29 November 1971 No. 82 Tahun 1971 mengandung Tujuan Korpri, Tugas Pokok Korpri, Fungsi Korpri, Modal Dasar Korpri, Perjuangan Korpri, Dasar-dasar Pengabdian, Pokok-pokok Pembinaan Korpri, Sapta Prasetya dan Program Korpri serta lambang, Panji dan Lagu Korpri.

Jika semua anggota Korpri menjalankan semua unsur-unsur tersebut di atas dengan baik, maka pengawasan melekat tentunya akan berjalan secara efektif dan efisien.

E. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1976 dan Nomor 6 Tahun 1976, Tentang Sistem Formasi dan Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

Pada sistem pengangkatan pegawai negeri sipil, mereka harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a) Telah mewujudkan kesetiaan dan ketaatan penuh kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintahan,
- b) Telah menunjukkan kecakapan dalam melakukan tugasnya,
- c) Telah menunjukkan sikap dan budi pekerti yang baik,
- d) Telah memenuhi kecakapan jasmani sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Surat Keterangan Majelis Penguji Kesehatan Pegawai Negeri atau Doter Penguji tersendiri.

Jadi, jika semua pegawai negeri yang diangkat itu benar-benar telah memenuhi persyaratan di atas, maka pelaksanaan pengawasan melekat akan berjalan secara efektif dan efisien.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979, Tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan.

Setiap tahun para atasan langsung di setiap unit pekerjaan melakukan penilaian pelaksanaan pekerjaan para bawahannya. Yang terkenal dengan sebutan DP3. Ada delapan unsur yang dinilai oleh atasan langsung terhadap bawahannya yaitu :

1. Kesehatan;
2. Prestasi kerja;
3. Tanggungjawab;
4. Ketaatan;

5. Kejujuran;
6. Kerjasama;
7. Prakarsa; dan
8. Kepemimpinan

Jika pelaksanaan DP3 tersebut memang telah berjalan dengan baik, maka tentu saja hal ini dapat menunjang pengawasan melekat yang sedang digalakan sekarang ini.

G. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri

Dalam peraturan tersebut terdapat 26 kewajiban yang harus ditaati setiap pegawai negeri dan 18 larangan yang tidak boleh dilanggar oleh pegawai negeri.

Jika saja semua kewajiban sudah dipenuhi dan semua larangan tidak dilanggar oleh setiap pegawai negeri, maka keadaan demikian tentu saja dapat menunjang pelaksanaan pengawasan melekat.

H. GBHN 1993

Dalam GBHN 1993 yang berkenaan dengan aparatur pemerintah disebutkan bahwa kemampuan aparatur pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan pembangunan perlu ditingkatkan. Untuk itu perlu ditingkatkan mutu, kemampuan dan kesejahteraan manusianya, organisasi dan tata kerja termasuk koordinasi serta penyediaan sarana dan prasarana. (TAP - TAP SU MPR RI tanggal 1 - 11 Maret 1988 : hal. 73).



I. Krida Kedua dari Panca Krida Kabinet Pembangunan V

Dalam Krida Kedua Kabinet Pembangunan V dinyatakan : "Meningkatkan disiplin nasional yang dipelopori Aparatur Negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa".

Dalam rangka pelaksanaan krida kedua tersebut itulah perlu ditingkatkan pengawasan, baik pengawasan dari dalam maupun pengawasan dari luar.

Dengan dijadikannya peningkatan disiplin nasional melalui pengawasan setiap aparatur negara, maka hal ini tentu akan dapat mendukung pelaksanaan pengawasan melekat.

Khusus untuk lingkungan Departemen Pendidikan Kebudayaan sekurang-kurangnya ada lima faktor yang juga diharapkan dapat menunjang pelaksanaan melekat. Kelima faktor tersebut adalah :

1. Undang-undang Perguruan Tinggi No. 22 Tahun 1961,
2. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1980 tentang Pokok-pokok Universitas/Institut,
3. Keputusan Mendikbud Nomor 265/0/1980 tentang Pelaksanaan Pengawasan di Lingkungan Depdikbud,
4. Instruksi Mendikbud Nomor 14/U/1977 tentang Pelaksanaan Pembinaan Pengawasan dan Penertiban di Lingkungan Depdikbud,

5. Instruksi Mendikbud No. 3/U/1987 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Atasan Langsung di Lingkungan Depdikbud.

BAB V

UPAYA PENINGKATAN PENGAWASAN MELEKAT

Berbagai upaya yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan pengawasan melekat antara lain sebagai berikut :

A. Menghilangkan Berbagai Kendala Pelaksanaan Pengawasan Melekat

Dalam bab III telah diuraikan berbagai kendala dalam melaksanakan pengawasan melekat. Jika kendala-kendala tersebut dapat dikurangi bahkan dapat dihilangkan, maka pengawasan melekat ada kecendrungan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien

Dari berbagai kendala pelaksanaan pengawasan melekat tersebut jika kita simak, maka pada hakekatnya dapat dibagi atas kendala yang disebabkan lemahnya PAL dan lemahnya SPM. Untuk mengatasi kelemahan-kelemahan tersebut akan dijabarkan sebagai berikut :

1. Penataran Pengawasan Melekat

Peningkatan efektivitas dan efisiensi PAL berarti peningkatan kemampuan pengawasan para atasan langsung. Untuk meningkatkan kemampuan dan mutu dari para atasan, maka diperlukan adanya penataran pengawasan melekat. Penataran tersebut mencakup materi yang bersifat menyeluruh, konsepsional dan konsekuen tentang bidang pengawasan.

2. Pembinaan dan Pengembangan Pegawai

Pembinaan dan pengembangan kepegawai yang

bersifat merit system yaitu sistem karier dan sistem prestasi kerja haruslah dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten. Untuk itu sistem keluarga, suku, ras dan agama antar golongan dan gender serta senang atau tidak senang (like and dislike) dan kelemahan-kelemahan lainnya yang selama ini kadang-kadang masih kita jumpai hendaklah dibuang jauh-jauh.

Pengangkatan seseorang dalam jabatan pimpinan hendaklah benar-benar melalui saringan yang ketat dan obyektif, sehingga hanya orang-orang yang berkualitas primalah yang layak duduk di situ. Atau dengan perkataan lain tempatkanlah seorang personil sesuai dengan bakat dan kemampuannya.

Agaknya cukup banyak orang dewasa ini tidak lagi memandang jabatan sebagai lapangan pengabdian, akan tetapi menganggapnya sebagai barang komoditi yang dapat diperjual belikan atau sebagai suatu bidang usaha. Untuk maksud itu maka orang tak segan-segan menginvestasikan modalnya jika ada prospek keuntungan di kemudian hari. Semangat memayu hayuning bawana hanya dianggap sebagai mitos atau sebagai benda kuno yang hanya pantas dipajang di museum untuk disaksikan oleh mereka yang menaruh perhatian. Mengejar keuntungan materi agaknya merupakan semangat yang sedang "mode" sekarang ini. Hal ini haruslah segera kita berantas secara tuntas.

3. Pembenahan Sisten Pengangkatan Jabatan

Demikian pula pengangkatan seseorang dalam suatu jabatan, ada sebagian orang beranggapan sebagai balas jasa, sebagai suatu penghargaan atau sebagai semacam pelipur lara. Anggapan yang semacam ini juga harus dibrantas.

Dalam melakukan pengangkatan seseorang menduduki jabatan, maka prinsip the right man on the right place hendaklah dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya, kalau kita menghendaki PAL dan seluruh penyelenggaraan administrasi berjalan dengan baik pula. Jabatan harus diberikan kepada orang-orang yang benar-benar memenuhi syarat.

Dalam hubungan ini ada baiknya kita mempedomani salah satu Hadist yang artinya sebagai berikut :

"Apabila amanat telah disia-siakan, apabila sesuatu jabatan telah diserahkan kepada orang-orang yang bukan ahlinya, maka tunggulah saat kehancurannya" (M. Solly Lubis, 1983 : hal. V).

4. Tingkatkan Efektivitas SPM

SPM terdiri dari sejumlah unsur. Oleh sebab itu, untuk meningkatkan SPM berarti meningkatkan sejumlah unsur yang terdapat dalam SPM itu sendiri. Dalam tulisan ini tidak dibicarakan peningkatan masing-masing unsur SPM karena terbatasnya waktu, tenaga dan kemampuan penulis. Tetapi yang dibahas adalah salah satu unsur terpenting dari SPM yaitu

MILIK IPT PERPUSTAKAAN
IKIP PADANG

unsur pegawai. Oleh karena yang paling menentukan dari semua unsur SPM adalah unsur pegawai, maka pembinaan pegawai adalah kunci dari seluruh usaha peningkatan efektivitas SPM. Untuk meningkatkan pembinaan pegawai, maka perlu dilakukan usaha-usaha perbaikan pendapatan atau penghasilan pegawai. Dan karena diantara para pegawai yang dibina itu yang paling penting adalah pimpinannya, maka akhirnya usaha peningkatan efektivitas SPM kembali seperti usaha peningkatan PAL seperti yang telah diuraikan di atas.

B. Meningkatkan Faktor-Faktor Pendukung

Dalam rangka meningkatkan pengawasan melekat, maka usaha-usaha yang perlu dilakukan ialah meningkatkan atau memanfaatkan faktor-faktor pendukung seperti yang telah diuraikan pada bab IV secara terinci.

Di samping mengurangi kendala-kendala bahkan jika mungkin menghapuskannya dan meningkatkan faktor-faktor pendukung seperti yang telah diuraikan di atas, sebenarnya masih banyak lagi usaha-usaha lain yang perlu digali dan dikembangkan untuk meningkatkan pelaksanaan melekat.

Selanjutnya disajikan pula aplikasi pengawasan melekat di bidang pendidikan seperti bab VI berikut ini.

BAB VI

APLIKASI PENGAWASAN MELEKAT DI PENDIDIKAN TINGGI

Aplikasi pengawasan melekat pada dunia pendidikan tinggi dalam hal ini dapat dikelompokkan pada dua bidang yaitu bidang fisik dan bidang non-fisik.

A. Bidang Fisik

Pengawasan melekat oleh atasan langsung yang menyangkut bidang fisik seperti penggunaan uang untuk pembangunan gedung, pembelian alat-alat kantor, alat-alat pendidikan, pembayaran gaji/honorarium dan lain-lain sebenarnya sudah lama dilaksanakan, baik di tingkat Irjen maupun ditingkat institut/universitas, fakultas, oleh ketua jurusannya.

Pengalaman yang terdapat pada salah satu fakultas pada umumnya tidak jauh berbeda dengan fakultas lainnya. Konsep efisiensi, efektivitas, produktivitas yang diterapkan dalam berbagai kegiatan pengelolaan pendidikan, termasuk pengawasannya masih ditekankan pada segi fisik. Pada hal masih banyak aspek-aspek non-fisik dalam pendidikan yang belum dibenahi secara baik.

Sebagian besar laporan keberhasilan penyelenggaraan bidang pendidikan hanya digambarkan dari segi fisik atau kualitasnya saja. Sebaliknya, laporan mengenai non-fisik atau kualitas masih dapat dikatakan langka.

B. Non-fisik

Beberapa aspek non-fisik yang agaknya sudah mendapat perhatian atasan dalam melaksanakan pengawasan melekat ialah dalam hal kehadiran para dosen, kegiatan proses belajar mengajar di kelas, ketepatan penyerahan hasil ujian mahasiswa.

Sedangkan beberapa alterbatif bidang non-fisik lainnya yang kiranya perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan pengawasan melekat antara lain adalah :

1. Mutu pendidikan dan pengajaran.
2. Sistem kredit semester.
3. Sistem evaluasi hasil belajar mahasiswa.
4. Sistem penerimaan mahasiswa baru.
5. Mutu penelitian mandiri.
6. Mutu penelitian kelompok.
7. Mutu pengabdian kepada masyarakat.
8. Mutu lulusan.
9. Mutu penataran pada dosen baik di dalam dan diluar negeri terhadap peningkatan PBM.
10. Efektivitas pemanfaatan penggunaan media dan alat belajar.
11. Efektivitas pemanfaatan waktu kerja bagi dosen.

BAB VII
P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka disimpulkan sebagai berikut :

1. Pengawasan melekat merupakan salah satu upaya pembinaan sumberdaya manusia agar bekerja lebih efektif dan efisien. Pengawasan salah satu fungsi dari proses administrasi.
2. Pengawasan melekat ialah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan dari setiap satuan organisasi atau satuan kerja terhadap bawahannya.
3. Berbagai kegiatan pengawasan melekat bukanlah untuk mencari-cari kesalahan seseorang, tetapi terutama ditujukan untuk menemukan secara dini kesalahan atau penyimpangan, sehingga dapat segera diadakan perbaikan dan pelurusan kembali.
4. Ruang lingkup kegiatan pengawasan melekat adalah : struktur organisasi, kebijaksanaan tertulis, rencana kerja, prosedur kerja, pencatatan hasil kerja dan pelaporan serta pembinaan personil.
5. Beberapa kendala dalam pelaksanaan pengawasan melekat adalah :
 - a. budaya enggannya atasan menegur bawahannya,
 - b. budaya upeti,

- c. salah kaprah terhadap tugas pengawasan,
 - d. kurang baiknya keteladanan atasan,
 - e. lemahnya pengawasan dari masyarakat,
 - f. kurang memenuhi persyaratan sebagai atasan,
 - g. kelemahan SPM sendiri.
6. Faktor-faktor pendukung dalam pelaksanaan pengawasan melekat antara lain adalah berbagai kebijaksanaan pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kemauan politik pemerintah tentang pelaksanaan pengawasan melekat
7. Upaya peningkatan pengawasan melekat antara lain adalah : (1) menghilangkan berbagai kendala pelaksanaan pengawasan melekat, (2) penataran waskat, (3) pembinaan pegawai negeri, (4) pembenahan sistem pengangkatan jabatan, (5) tingkatkan efektivitas SPM dan (6) tingkatkan pemanfaatan faktor-faktor pendukung.
8. Aplikasi pengawasan melekat di pendidikan tinggi dapat ditinjau dari bidang fisik dan non-fisik.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka disarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pengawasan melekat harus ditingkatkan sebagai salah satu upaya untuk mengembangkan kualitas sumber daya manusia.

2. Salah satu upaya untuk meningkatkan disiplin nasional dan etos kerja bagi aparatur negara, maka perlu ditingkatkan pelaksanaan pengawasan melekat.
3. Disarankan pelaksanaan pengawasan melekat tidak hanya mencari-cari kesalahan, tetapi lebih mengutamakan meluruskan penyimpangan dan pembinaan pegawai negeri sipil.
4. Para pelaksana pengawasan melekat diupayakan untuk menghilangkan budaya enggan menegur bawahannya dan budaya menerima upeti.
5. Untuk meningkatkan pelaksanaan pengawasan melekat, maka perlu ditingkatkan penataran waskat dan peningkatan pembinaan dan pengembangan pegawai negeri sipil secara profesional.

MILIK UPT PERPUSTAKAAN
IKIP PADANG

DAFTAR PUSTAKA

- Gunawan Hutauruk, MBA, dkk, Manajemen (Harold koontz, et.al), Penerbit Erlangga, Jakarta, 1986.
- Hadari Nawawi, Dr, H, Administrasi Pendidikan, Gunung Agung, Jakarta, 1985.
- Instruksi Mendikbud No. 14/U/1977
- Instruksi Mendikbud No. 3/U/1987
- Instruksi Mendikbud No. 265/O/1980
- Ketetapan-ketetapan Sidang Umum MPR-RI tanggal 1 - 11 Maret 1988, Sekretaris Jenderal Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya, Jakarta, 1988.
- Kompas, Wapres : Atasan Harus Berani Tegur Bawahan, 18 April 1988.
- Kompas, Tajuk Rencana, Dua Kata Kunci Baru : Pengawasan dan Pemeliharaan, 20 April 1988.
- Kompas, Tajuk Rencana, Beberapa Pikiran Tentang Rencana Penataran Pengawasan, 5 Mei 1988.
- Kompas, Presiden Tegaskan : Tak Boleh Ada Rasa Enggan untuk Melakukan Pengawasan, 28 Juni 1988.
- Kompas, Tajuk Rencana, Urgensi Pengawasan Ditinjau dari Tahap Pembangunan dan Koreksi Sosial, 29 Juni 1988.
- Nazaruddin Sjamsuddin, Kita dan Pengawasan, Kompas, 22 April 1988.
- Oteng Sutisna, Prof, Dr, MSc. Ed., Pembangunan dan Inovasi, Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Bandung, 1985.
- _____, Administrasi Pendidikan Dasar Teoritis untuk Praktek Profesional, Penerbit Angkasa, Bandung, 1988.
- Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1975
- Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1976
- Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1976
- Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1979
- Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1980

Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980

Pidato Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Maret 1988

Pidato Presiden Republik Indonesia tanggal 27 Juni 1988 pada pembukaan Penataran Pengawasan Melekat.

Soeparjo Rustam, Permasalahan Pengawasan di Daerah, dalam Kebijakan Pengawasan Umum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri, Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1983.

St. Dianjung, Administrative Behaviour (Herbert A. Simon), Penerbit PT. Bina Aksara, Jakarta, 1982.

S. Pamuji, Prof. Drs. MPA, Analisa Administrasi 2 (Norman N. Barish), Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1985.

_____, Meningkatkan Efektivitas Pengawasan Melekat, Persadi Kalsel, 1987.

Sujatmo, Ir, Sistem Pengendalian Manajemen, Inspektorat Jenderal Depdagri, Jakarta, 1986.

_____, Norma & Etika Pengawasan, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.

Syed Hussein Alatas, Sosiologi Korupsi, LP3ES, Jakarta, 1981.

Tim Pelaksana Penataran Pengawasan Melekat, Kerangka Acuan Program Penataran Pengawasan Melekat, Jakarta, 1988.

Undang-undang Pokok Kepegawaian No. 8 Tahun 1974.

Undang-undang Perguruan Tinggi No. 22 Tahun 1981.