

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 b2

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 enggan nya atasan menegur bawannya, 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

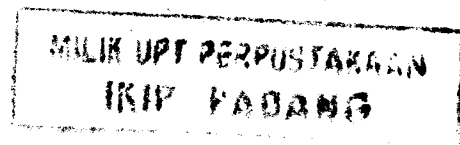
tersirat pengawasan tidak langsung terhadap jalannya sistem pengawasan pemerintahan.

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



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. Sistem 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 seterusnya.

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 Hutauruk (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