

PENGARUH KULTUR TERHADAP PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA

H. Bohari

H. Bohari berpendapat bahwa nilai-nilai budaya yang berkembang pada suatu masyarakat memberi pengaruh terhadap pelaksanaan tugas pengawasan. Sebagai contoh, bahwa budaya yang pada umumnya menaruh respek tinggi kepada pejabat/atasan dapat menyebabkan relatif sulit mengharapkan "sanksi sosial" terhadap penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat yang bersangkutan. Akibat lain dari budaya feodal-paternalistik adalah hadirnya rasa riku atau segan yang melekat dalam diri aparat pengawas untuk mengawasi pejabat dengan pangkat dan eselon yang lebih tinggi daripada petugas pengawasan.



Pendahuluan

Pengeluaran pemerintah dari tahun ke tahun semakin meningkat seiring dengan pesatnya perkembangan ekonomi dan sosial, sehingga jika penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan tidak dilaksanakan secara efisien, maka jumlah uang yang dibocorkan karena efisiensi makin lama makin meningkat pula jumlahnya. Berhubung dengan itu, pemerintah berusaha mencegah bahkan berusaha menumpas kebocoran itu atau penyelewengan, dengan upaya meningkatkan pengawasan dalam administrasi keuangan negara.

Pengawasan tersebut tidak hanya mencakup pengawasan keuangan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan juga pengawasan terhadap kehematan, dayaguna dan hasilguna program dari kegiatan pemerintah dalam pembangunan.

Pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka peningkatan pendayagunaan aparatur negara dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Garis-Garis Besar Haluan Negara telah menggariskan

pokok-pokok arah dan kebijaksanaan dengan sebaik-baiknya.

Dalam hubungan ini kemampuan aparatur pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan pembangunan perlu ditingkatkan. Disamping itu, langkah-langkah penertiban aparatur pemerintahan perlu dilanjutkan, terutama dalam menanggulangi kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara.

Dengan jumlah lembaga pengawasan yang aktif melakukan pengawasan, maka secara formal praktis tertutup setiap celah bagi penyalahgunaan keuangan negara. Namun masih sering terdengar terjadinya kebocoran, penyelewengan dan manipulasi keuangan negara, yang menunjukkan bahwa pengawasan keuangan negara beluk efektif sebagaimana yang diharapkan.

Permasalahan

Birokrasi di beberapa negara berkembang seperti Indonesia sebenarnya telah tertanam (*embedded*) dalam jaringan pengawasan yang begitu kompleks dan komprehensif, sehingga apabila kesemuanya berfungsi dengan efisien dan efektif, hampir tidak ada ruangan gerak bagi penyimpangan dan penyelewengan.

Akan tetapi dalam kenyataannya timbul permasalahan, apakah "*social heritage*" berupa kultur dan budaya lama yang telah berakar dalam diri para aparatur negara dari negara-negara berkembang bekas jajahan sudah hilang dalam birokrasi pemerintahan khususnya dalam perilaku pengawasan?

Warisan sosial berupa kultur lama ini merupakan salah satu kendala sehingga pengawasan di beberapa negara berkembang kurang menimbulkan efek sebagaimana yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena perilaku aparat pengawas masih tertanam dalam dirinya warisan sosial kultur yang tidak sesuai atau tidak mendukung dengan tuntutan-tuntutan organisasi modern yang berlaku dalam organisasi tersebut. Masalah kultur ini akan kami coba telusuri sejauh mana pengaruhnya terhadap pengawasan keuangan negara.

Kultur dan Pengawasan Keuangan Negara

Kultur pada hakekatnya adalah gejala socio-psychologis. Ia tersimpan dalam pikiran dari manusianya dan hanya bisa diekspresikan dengan perantaraan manusia-manusia itu, demikian Ralp Linton dalam bukunya "*The Study*

of Man", (Soedarso: 1969: 84). Kultur bersifat super-individual. Sifat itu tampak dari kemampuannya untuk hidup terus meskipun orang-orang yang mempunyainya telah berganti karena turun-temurun. Hal yang demikian bisa terjadi karena kultur itulah yang membentuk kepribadian dari individu-individu yang lahir di bawah pengaruh kultur tersebut.

Sebagai anggota dari suatu masyarakat, maka seorang manusia yang baru lahir dipengaruhi oleh ekspresi-ekspresi kultur dari masyarakatnya dan oleh pribadi-pribadi yang telah dibentuk oleh kultur itu. Kontak antar manusia baru itu telah direkam kekhususan-kekhususan dari kulturnya, seperti: tradisi, emosional values dan kebiasaan-kebiasaan. Bagi manusia yang baru lahir, maka kultur itu bersifat eksternal, tetapi kelamaan, sejalan dengan perkembangan orangnya, maka kultur itu menjadi bagian integrasi dari kepribadiannya. Sebagian besar mengendap sangat dalam dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pribadinya. Ia masuk dalam bawah sadarnya dan mengilhami sikap hidupnya.

Kultur ini mewujudkan sistem kepribadian dalam diri pelaku-pelaku yang bersangkutan. Sistem kepribadian yang antara lain meliputi kepercayaan dan ideologi yang dianut, nilai-nilai yang dijadikan ukuran untuk menilai obyek-obyek yang menjadi sasaran perhatian, aturan-aturan yang dijadikan pedoman untuk bertindak, pengetahuan yang dimiliki, sentimen-sentimen dan perasaan-perasaan, prasangka-prasangka, motivasi dan pengarah perhatian (orientasi), terbentuk sebagai akibat pendidikan dan pengalaman. Sistem kepribadian mengakibatkan individu yang bersangkutan mewujudkan kecenderungan-kecenderungan tertentu dalam berpikir, menentukan sikap dan bertindak (Harsja W. Bachtiar, 1976: 43).

Demikianlah kultur yang bersifat super-individual itu dilanjutkan dari generasi ke generasi. Setelah bangsa Indonesia memperoleh kemerdekaannya, nilai-nilai kultur yang telah diwarisi mulailah ditentang oleh cita-cita dan nilai-nilai kultur modern. Nilai kultur lama yang telah mengendap di bawah sadar dan menjadi bagian dari kepribadiannya telah ditentang oleh nilai-nilai kultur modern atau peradaban modern.

Banyak dari tuntutan-tuntutan peradaban modern, pemenuhannya baru merupakan cita-cita. Memang sukar untuk mengenali manakah pandangan-pandangan lama yang telah merupakan sebagian dari pribadi aparaturnegara yang harus disingkirkan untuk diganti dengan pandangan-pandangan baru. Dalam kehidupan sehari-hari bisa terjadi bahwa mereka yang secara umum menyatakan dengan indah akan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, tetapi dalam menghadapi persoalan yang konkrit terlalu mudah menemukan dalih untuk membatalkan dihormatinya hak-hak asasi itu. Ini menunjukkan bahwa rumusan-rumusan mulia itu sekalipun dimasukkan dalam naskah-nas-

kah yang teramat keramat, sebenarnya belum merupakan kesatuan dengan pribadi pada pelaksanaannya, karena dalam menghadapi kenyataan hidup sehari-hari ia telah tenggelam dalam budayanya yang kuno yang belum mengenal nilai-nilai seperti itu. Pencantuman rumusan mulia itu dalam undang-undang, belumlah menjadi ukuran bahwa rumusan itu telah menjadi kultur dalam sikap dan tindakannya.

Meluasnya korupsi dan ketiadaan respek terhadap martabat manusia, menunjukkan betapa sulitnya memenuhi tuntutan-tuntutan modern itu dengan sempurna. Korupsi di Indonesia lebih merupakan masalah kulturil dari pada politisionil, sebab ia bukan hanya merupakan soal jujur atau tidak jujur, yang bisa diselesaikan di pengadilan, melainkan menyangkut hal-hal yang lebih dalam daripada itu. Korupsi meluas karena masih banyak diantara aparat berdiri dengan satu kaki dipola kultur baru dan satu kaki dipola kultur lama, badan dalam mobil tetapi kepala ketinggalan di pedati. (Soedarsono, 1969: 67).

Dalam kehidupan sehari-hari masih terjadi bahwa mereka yang secara umum meneriakkan penghematan dana negara, pemerintahan yang bersih dan berwibawa dan sebagainya, sebenarnya belum tentu merupakan kesatuan dengan pribadinya karena ia telah tenggelam dalam kultur lama. Munculnya kolusi, ketebecece atau surat sakti dan sebagainya, merupakan suatu bukti bahwa hubungan-hubungan yang bersifat personal kadang-kadang masih dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu tanpa disadari akan akibat-akibatnya bagi generasi mendatang. Perbuatan yang semacam ini tentu akan ditiru juga oleh mereka dari generasi berikutnya, dan ini akan berlanjut terus.

Sistem pengawasan yang dilakukan di negara-negara yang sedang berkembang terutama negara-negara bekas jajahan, hampir sama dengan sistem pengawasan yang dilaksanakan oleh negara-negara yang sudah maju. Akan tetapi pengawasan yang dilakukan oleh negara-negara maju secara konsekwen menerapkan prinsip-prinsip manajemen modern seperti: kriteri obyektif dan hubungan yang bersifat impersonal. Sedangkan pengawasan yang dilakukan di negara-negara berkembang yang sekarang populer dengan sebutan "*Dunia Ketiga*" masih berorientasi atau masih dipengaruhi oleh kultur yang mereka warisi (*social heritage*) sebagai sebuah pola spesifik yang memberikan bentuk pada kelakuan, pemikiran, perasaan dan penilaian-penilaian anggota suatu masyarakat (Sodiono M.P, 1987: 335).

Politik memelihara keterbelakangan dari pemerintahan kolonial menyebabkan kultur atau budaya suatu bangsa tidak bisa menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan lembaga-lembaga modern dan tata hidup dunia modern pada umumnya, mempunyai akibat yang sangat luas terhadap perkembangan lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi modern.

Pada saat negara-negara bekas jajahan mencapai kemerdekaannya, semua

jabatan pemerintahan dari yang paling atas sampai yang paling bawah diduduki oleh warga negara sendiri. Bagian yang modern dari masyarakat tersebut tidak lagi dikuasi oleh penjajahan, tetapi sudah sepenuhnya di tangan warga negara setempat. Pada saat itu kultur dari negara bekas jajahan belum mampu untuk memenuhi tuntutan-tuntutan modern. Untuk menyelenggarakan organisasi modern, seperti lembaga negara, perusahaan negara serta organisasi lainnya, diperlukan syarat-syarat keahlian, yaitu kemampuan kerjasama dalam organisasi yang satu sama lain saling keterikatan yang fungsional, prosedur yang rumit, disiplin, efisiensi dan kemampuan manajemen. Dalam situasi demikian, kultur dari negara-negara bekas jajahan tadi harus menyesuaikan diri atau mengaborsi nilai-nilai baru atau tuntutan-tuntutan baru itu menjadi kultur bagi bangsanya. Hal ini tidak dilakukan pada saat organisasi modern yang bersangkutan sudah berkembang jauh dan mempunyai tuntutan-tuntutan yang tinggi untuk melaksanakannya.

Ciri-ciri kultur lama yang merupakan warisan sosial bagi negara-negara berkembang yang masih nampak dalam perilaku pengawasan adalah sikap peternalistik dan primordial.

Budaya peternalistik yang berorientasi pada atasan selaku orang tua yang harus dipatuhi/dihormati oleh bawahannya, tanpa memahami apakah perintah itu memang wajar untuk ditaati atau tidak. Metaliteit priyai secara kuat sekali mengandung pandangan bahwa tindakan itu sebaiknya diarahkan dan diorientasikan ke kelakuan sang pemimpin, kepada tokoh-tokoh atasan, atau kepada orang-orang tua dan senior. Pandangan ini mengakibatkan adanya anggapan bahwa pimpinan dan orang-orang tua harus dilayani dan dihormati secara luas. Pandangan ini dalam pergaulan sosial terwujud antara lain dalam tradisi bahwa bawahan dari seorang pegawai merupakan kehormatan jika ia memberikan bingkisan kepada atasannya, baik dalam rangka kedinasan maupun di luar kedinasan (Kuntjaraningrat, 1969: 44).

Dalam sistem administrasi modern, dimana hubungan hak dan kewajiban antara atasan dan bawahan secara ketat diatur oleh hukum, maka tradisi memberikan bingkisan kepada pegawai tidak diperkenankan lagi, karena dianggap sebagai penyuapan atau usaha memikat hati dalam suatu hubungan antara manusia yang seharusnya bersifat resmi. Kelemahan lain dari orientasi ke arah atasan yang banyak menghambat bidang pengawasan/pemeriksaan keuangan negara adalah terwujud dalam komunikasi antara pihak atasan dengan pihak bawahan. Biasanya sifat komunikasi ini hanya satu arah saja, yakni dari atas ke bawah. Memang ada laporan dari bawah kepada atasan, tetapi laporan itu biasanya "*laporan kecap*" dan jarang ada usaha secara sungguh-sungguh dari pihak atasan untuk meneliti keadaan yang sebenarnya terjadi pada bawahannya.

Orientasi atasan ini banyak dimiliki oleh lapisan kaum priayi. Mereka disebut priayi karena mereka pada dasarnya mempunyai sifat kepriayian, khususnya dalam sikap politik maupun sikap dan perilaku dalam bidang ekonomi. Umumnya sikap priayi hanya menerima dan tunduk sepenuhnya pada keputusan dari yang kuas dan mencoba menyelamatkan diri dengan jalan sepenuhnya menyesuaikan diri dengan kehendak atasan. Bahkan sikap memelihara dan menimbulkan kesenangan pada atasan sangat umum terlihat pada kaum priayi. Sebagai kaum penerus dan perantara kekuasaan, para priayi mempergunakan sebagian kekuasaan yang mereka peroleh dari atasannya untuk menguasai bawahan, dan memerintah bawahan dengan tuntutan ketaatan dan ketundukan seperti yang mereka lakukan terhadap atasan. Sikap kritis atas dasar keyakinan akan kebenaran mereka anggap sebagai tabu. Setidak-tidaknya, mungkin atas dasar pengalaman mereka, dianggap akan priayi akan selalu menghindari sikap kritis. Karena itu, dari kaum ini tidak dapat diharapkan sikap yang akhirnya akan membentuk sikap yang mengawasi dan mengoreksi yang berkuasa. Dengan demikian, kontrol atau pengawasan sosial yang merupakan fungsi terpenting dari kaum ini tak berjalan dengan efektif. Sikap tunduk dan mengikuti atasan, demikian kuatnya, sehingga nilai moral seperti kebenaran, kejujuran maupun kecurangan, menjadi relatif. Pengertian nilai moral ini sangat dipengaruhi oleh masalah hirarki. Apa yang berlaku bagi bawahan, dapat kurang atau tidak berlaku bagi atasan. Itulah sebabnya mengapa pada umumnya golongan priayi dapat menerima atau paling tidak menyerah terhadap kecurangan dan pembocoran yang berlaku di sekitarnya (Sarhini S., 1985: 111).

Dalam bidang sosial, khususnya ekonomi, masalah prestasi dan gengsi adalah jauh lebih penting daripada masalah keberhasilan dalam tiap usaha. Prestasi dan gengsi, yang pada umumnya melihat pada kedudukan diri, jauh lebih penting daripada kemampuan dan keberhasilan untuk melaksanakan sesuatu. Mudahlah dimengerti bahwa orientasi yang kuat pada gengsi ini memiliki pengaruh besar terhadap sikap konsumsi mereka. Pada umumnya, gengsi ini mengakibatkan kecenderungan akan konsumsi pada barang yang menjadi lebih mahal, indah dan banyak. Hal ini dengan sendirinya mengakibatkan pemborosan, yang akhirnya sangat menentukan kemampuan seluruh masyarakat untuk menyisihkan dana yang diperlukan untuk investasi.

Sikap dan pandangan hidup priayi pada umumnya menjauhkan diri dari semua kerja keras dan berat, apalagi bila kerja itu bersifat kerja yang memerlukan usaha badaniah yang agak intensif. Di samping itu terdapat sikap yang tidak acuh terhadap kelugasan. Dengan orientasi yang ditekankan kepada gengsi dan kedudukan diri, bukannya kepada prestasi, maka sikap priayi terhadap segala hal yang berhubungan dengan kelugasan, kendur dan

lemah. Demikianlah, misalnya, sikap yang lugas dan tegas terhadap pemisahan antara keuangan perusahaan dengan keuangan pribadi menjadi agak kabur. Atas dasar sikap tersebut, penilaian terhadap prestasi bawahan maupun prestasi keseluruhan usaha berdasarkan atas tolok ukur yang lugas merupakan hal yang asing atau tidak ada padanya. Yang umum terjadi ialah, sikap dan perilaku pimpinan akan cepat ditiru dan diikuti oleh bawahan, bukan mendapatkan kritik dan koreksi untuk perbaikan. Hasil dari semua itu tidak lain adalah "*mismanagement*" yang dengan sendirinya menghambat kemajuan di bidang usaha dan bidang apapun juga. Jelas dari tuntutan bagi suatu organisasi modern.

Hal-hal tersebut pada umumnya berlaku baik bagi priyayi besar maupun kecil dan dalam segala bidang golongan yang memiliki sikap dan pandangan hidup yang berlainan dari apa yang diuraikan tadi. Kalau kita melihat pada golongan-golongan muda, maka sebagian di kalangan mereka sudah menyadari, mereka yang mempunyai sikap dan pandangan hidup modern ini tetap masih merupakan minoritas kecil, dan mereka harus berusaha sekuat-kuatnya untuk mempertahankan keyakinan dan sikap dan keyakinan mereka itu. Itulah sebabnya, kenyataan menunjukkan bahwa di kalangan muda pun sebagian terbesar adalah mereka yang mengikuti jejak para priyayi yang lebih tua, bukannya menyimpang atau menentangnya. Pada golongan intelegensia, bisa dikatakan pada umumnya ketika mereka masih mahasiswa, sikap dan pandangannya adalah sikap dan pandangan yang jauh lebih maju dan sesuai dengan tuntutan zaman. Akan tetapi, begitu mereka lepas dari dunia kemahasiswaan dan terjun ke masyarakat, sebagian besar dari mereka tidak mampu melawan arus dan suasana yang berlainan dengan pandangan mereka, sehingga mereka pun akhirnya lebih banyak menyesuaikan diri dengan keadaan yang ada daripada mencoba untuk mengadakan perbaikan untuk kemajuan. Keadaan ini merupakan hambatan dan penghalang kemajuan pada umumnya. Karena itu keadaan ini harus mengalami perubahan selangkah demi selangkah ke arah mengubah orientasi kaum menengah. Pembengkakan masalah sosial dan ekonomi banyak diakibatkan oleh orientasi yang sekarang dimiliki kaum muda ini.

Dengan menyingkirkan pandangan tentang tatanan sosial yang serba hirarkis, menggantikannya dengan sikap lebih percaya pada diri sendiri, dan tidak selalu bersikap berdasarkan "cari selamat" akan tetapi lebih ditekankan pada perbaikan nasib bersama dan perbaikan nasib rakyat banyak yang kurang beruntung. Sikap mental dan perilaku yang lebih luas, dengan berpegang pada nilai-nilai yang lebih sesuai dengan tuntutan masyarakat, akan sangat membantu kewajiban-kewajiban kemasyarakatan. Sikap dan nilai yang berhubungan dengan disiplin kerja, kejujuran dan ketaatan sebagai suatu

kegiatan yang mulai, adalah hal-hal yang sangat penting bagi perkembangan manusia Indonesia. Bagi kelompok pimpinan, atasan, yang dalam tatanan sosial dan kebudayaan Indonesia menduduki tempat panutan dan bawahan lebih cenderung meniru dan mengikuti perubahan yang dianjurkan. Perubahan yang dianjurkan akan lebih efektif dan punya kegunaan yang besar jika perubahan ini terjadi pertama-tama dan terutama pada atasan atau pimpinan. Bila pimpinan memiliki sikap mental dan nilai-nilai seperti yang disebut tadi, maka perkembangan masyarakat Indonesia ke arah masyarakat yang lebih baik akan lebih terjamin.

Jika orientasi ke atas ini diintrodusir dalam bidang pengawasan, akan menimbulkan dampak yang sangat merugikan negara karena seorang aparat pengawasan akan merasa "rikuh" atau merasa segan/enggan memeriksa atasannya karena faktor kepangkatan atau faktor lainnya yang secara psikologis berpengaruh atas diri pada pengawas. Dalam pengawasan fungsional, seperti Inspektorat Wilayah Daerah (Irwilda) baik daerah tingkat I maupun daerah tingkat II, ada kemungkinan aparat pengawas secara psikologis merasa enggan memeriksa atasannya karena mereka diangkat oleh atasannya untuk membantu pimpinan/atasan dalam menjalankan fungsi pengawasan yang berada pangkat dan eselon yang lebih tinggi, belum seluruhnya dapat diatasi.

Budaya atas kultur yang pada umumnya menaruh respek tinggi kepada para pejabat/atasan, apalagi jika sang pejabat itu bersikap sosial terhadap lingkungannya, menyebabkan relatif sulit mengharapkan adanya "sanksi sosial" terhadap para penyeleweng. Masyarakat kadang-kadang tidak terlalu peduli akan penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat. Sepanjang tidak ada proses penindakan dari atas, entah itu hukuman administrasi atau hukuman pidana terhadap penyelewengan, respek masyarakat terhadap pejabat masih dapat diharapkan, tidak menjadi soal apakah secara praktis dari segi material pejabat itu benar-benar bersih atau tidak. Dengan demikian sulit mengharapkan, misalnya masyarakat akan bereaksi secara spontan melihat seorang pejabat memiliki kekayaan yang berlebihan, seolah-olah segala sesuatu berlangsung wajar sepanjang tidak ada pembuktian administrasi atau tindakan berupa hukuman pidana bahwa pejabat itu benar-benar telah menyeleweng. Inilah yang dimaksudkan dengan kecendrungan sikap toleransi masyarakat (Pamuji: 1989: 34).

Suatu kasus yang sangat menarik untuk disimak dalam kaitannya dengan budaya yang berorientasi kepada atasan, dimana bawahan sering meminta perlindungan kepada atasan dan sang Atasan berkewajiban untuk melindungi bawahannya, yakni pada kasus yang ditemukan oleh Tim Operasi Budhi sekitar tahun 1959. Dalam kasus ini, Tim Operasi Budhi yang diketuai oleh A.H. Nasution menemukan kecurangan, misalnya, mobil pribadi seorang

Presiden Direktur dibeli atas nama Perusahaan Negara. Tim berusaha untuk menindak orang ini, tetapi lari ke Presiden Soekarno, minta perlindungan. Dia tidak jadi dituntut, mobil dikembalikan kepada negara. Kasus lain, menyangkut monopoli angkutan, dimana modal perusahaan swasta bidang angkutan itu diambilkan dari uang perusahaan negara. Pimpinan perusahaan ini diperiksa oleh Tim, tetapi dia minta perlindungan Bung Karno. Beberapa hari kemudian orang ini disiapkan diantara diplomat yang diusulkan Departemen Luar Negeri untuk dilantik sebagai Duta Besar. Pimpinan sebuah perusahaan Negara yang besarpun dapat menghindari dari pemeriksaan tim karena Kepala Negara mendadak menugaskannya ke luar negeri pada hari Minggu, padahal tim akan memeriksa perusahaan negara tersebut pada hari Senin.

Isu politik waktu itu beredar di tengah masyarakat bahkan aksi Operasi Budhi pada akhirnya akan tertuju kepada Presiden Soekarno, dan beredar perang urat syaraf bahwa presiden akan dikudeta. Tim Operasi Budhi menghadapi kesulitan setelah menggarap kasus "kakap", Komando Tertinggi Retooling Alat Revolusi (Kotrar) sebagai penerus Panitia Retooling Aparat negara (paran) tidak meneruskan operasi anti-korupsi. A.H. Nasution dan Ketua Mahkamah Agung RI Wirnoyo Projodikoro dipanggil untuk menghadap presiden di Istana Bogor. Pertemuan ini dihadiri oleh ketiga wakil perdana menteri. Bung Karno menilai Tim Operasi Budhi merongrong kewibawaan presiden dan aksi tim ini bersifat subversif (wawancara A.H. Nasution dengan wartawan Tempo, (Prisma: 1980: 39).

Ciri *Budaya primordial* juga sangat berpengaruh terhadap pengawasan keuangan negara, karena budaya ini kadang-kadang mengutamakan golongan, korps, hubungan kekeluargaan, persahabatan dan persamaan latar belakang pendidikan. Keinginan untuk menjaga nama baik korps dari pandangan pihak luar sangat menyulitkan pengawasan dalam suatu unit tertentu diusahakan supaya orang luar tidak akan mengetahuinya sehingga masalah itu tidak boleh diungkapkan demi nama baik korps. Adanya konflik kepentingan antar sektoral terutama di tingkat daerah, tidak jarang menggiring para aparatur pada masing-masing instansi untuk menjaga nama baik instansinya, dan itu berarti harus menghindari agar instansi lain jangan sampai mengetahui tentang kasus-kasus penyelewengan yang terjadi. Situasi sosial-psikologis yang seperti ini sulit diterobos. Beban psikologis pengawasan/pemeriksa sangat berat jika dihadapkan pada kasus-kasus yang melibatkan teman sejawat, entah dalam kaitan persahabatan biasa, persamaan latar belakang pendidikan, kekeluargaan, ataupun ikatan-ikatan primordial lainnya.

Hubungan pribadi lebih penting dan bukan program, sehingga hubungan antara yang mengawasi dengan pihak yang diawasi tidak lagi mengikuti prin-

sikap-prinsip obyektif dan rasional. Hubungan yang tidak berdasarkan pada prinsip-prinsip ini akan menjurus pada hubungan yang bersifat "personal favour" yang lebih mengutamakan pada hubungan yang didasarkan pada kepentingan kedua belah pihak dan bukan untuk kepentingan umum. Di negara-negara modern, jaringan hubungan pribadi, walaupun terselubung masih tetap memegang peranan yang paling penting dalam kelompok-kelompok formal. Partai-partai di masyarakat berat merupakan contoh yang tepat. Meskipun organisasi partai secara formal menyuarakan kepentingan umum, namun unsur dinamis partai lebih bersifat pribadi daripada organisasional (Keith R. Legg: 40).

Sikap mental lainnya dan ini merupakan budaya suatu masyarakat yang banyak menghambat pengawasan adalah adanya anggapan dalam masyarakat bahwa fungsi pengawasan sering diartikan sebagai hal yang negatif, sehingga timbul kecurigaan, ketidakpercayaan, kesalahfahaman dan sebagainya. Adanya kecurigaan tersebut, masyarakat seolah-olah belum rela atau tidak rela menerima suatu pemeriksaan secara wajar (Ali Murtopo: 1981: 167).

Mantan Menko EKUIN WASBANG sendiri, Radius Prawiro, mengkritik sikap sebagian pejabat yang memberi arti salah terhadap pemeriksaan/pengawasan, seolah-olah pengawasan hanya mencari-cari kesalahan dan waskat tidak perlu dilakukan karena sudah ada pengawasan fungsional baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat (Waluyo Ratam: 1989: 41). Mungkin karena adanya hambatan sikap mental yang demikian itulah antara lain yang menyebabkan diabaikannya fungsi pengawasan dalam proses administrasi. Pemeriksaan baru diadakan kalau terjadi dugaan "kurang beres" dan sebagainya. Karena adanya anggapan adanya negatif terhadap fungsi pengawasan tersebut, maka baik yang diawasi maupun yang mengawasi menunjukkan sikap emosional dari pada bersikap rasional. Dengan sikap mental seperti itu, sukar diharapkan suatu hasil yang optimal dari suatu pengawasan yang efektif.

Bila fungsi Pengawasan Melekat (Waskat) ini berjalan dengan baik, maka penyimpangan yang terjadi pada bawahan akan segera terlihat. Tetapi atasan-pun seringkali tidak mampu menjalankan fungsi ini sebab bawahan telat memberikan upeti, sifatnya merupakan ikatan bawahan kepada atasan. Bila ada pegawai yang menjadi "mafia" yang menggerogoti uang negara dan memberikan upeti kepada atasan entah apa saja alasannya, maka mereka mampu memojokan atasan sampai tak berkutik, karena upeti ini merupakan jerat atau jebakan yang menyulitkan atasan untuk menindak bawahan yang menyeleweng. Kalau ini terjadi, maka yang bersalah adalah sang atasan karena dialah penentu kebijaksanaan di lingkungan kerjanya. Keberhasilan dan kegagalan kerja di bagiannya sangat ditentukan oleh kemampuan atasan

menggerakkan bawahan untuk bekerja mengikuti norma-norma yang wajar.

Saat ini korupsi yang dilakukan secara perorangan tampaknya bukan zamannya lagi. Penyelewengan sering dilakukan secara berkelompok dengan cara yang canggih. Atasan digaget bawahan untuk berkelompok. Persekongkolan itu tidak hanya berlangsung dalam satu instansi, tetapi juga menyebabkan instansi lain. Rangkaian kebocoran anggaran dapat dimulai dari pelaksanaan proyek, pimpinan proyek, juru bayar di bagian keuangan, pegawai bank sampai ke perencanaan pembangunan di Bappenas. Pergeseran jabatan di suatu instansi memang dapat membuyarkan satu kelompok pegawai yang menyeleweng. Di Bank, misalnya dilakukan pergeseran personil yang menduduki jabatan sehingga penyelewengan dapat dikurangi. Tetapi cara ini belum pasti efektif karena bisa terjadi hal yang sebaliknya. Komplotan itu tidak buyar malahan meluas dan melebarkan sayap mengikuti perpindahan atau jejak salah seorang anggotanya.

Dalam kaitan dengan kultur primordial, belum bisa diharapkan terlaksananya pengawasan melekat (Waskat) secara efektif karena masih ada kendala yang bersifat laten dalam arti manusia seperti: rasa kekeluargaan, rasa kebersamaan, menjaga nama baik korps, pertimbangan kemanusiaan yang menonjol, kurangnya kemampuan mengawasi, atau atasan sendiri kurang mengawasi substansi masalahnya, atau atasan sendiri ikut terkait dengan penyimpangan yang terjadi.

Penutup

Dari apa yang diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa salah satu penyebab kurang efektifnya pelaksanaan pengawasan disebabkan adanya kendala kultural yang mempengaruhi sikap dan pola pikir baik dari aparat pengawas maupun dari pihak-pihak yang diawasi. Rasa "rikuh" atau keseganan yang masih melekat dalam diri aparat pengawas untuk mengawasi mereka yang memiliki pangkat dan eselon yang lebih tinggi merupakan kendala psikologis yang sangat menentukan dalam pelaksanaan bidang pengawasan keuangan negara.

Rasa rikuh harus dihilangkan dan aparat pengawas harus memiliki "strength of charter", sehingga respons terhadap lingkungannya tidak bersifat otomatis atau bersifat menyerah, tetapi ia berbuat dan bertindak karena menurut keyakinannya bahwa apa yang perbuatnya adalah benar dan patut.

Reformasi haruslah ditujukan tidak saja pada aspek administratif, akan tetapi juga pada sikap dan pola pikir manusia selaku pelaku dalam suatu organisasi modern, walaupun mungkin usaha ini memerlukan waktu yang agak lama.

Daftar Pustaka

- Ali Murtopo, *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS, Jakarta, 1981.
- Akmal Sulaeman, *Membudayakan Pengawasan Melekat dari Atasan Langsung*, Majalah Keuangan No. 127, September 1984.
- Arifin P. Soeriaatmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986.
- Bintoro Tjokroamidjoyo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Soedarso, S., *Korupsi di Indonesia*, Bhrata, Jakarta, 1969.
- Daniel S. Lev., *Lembaga Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia*, Prisma No. 6 Tahun ke-II, Desember, Jakarta, 1973.
- Dennis Kavanagh, *Pergeseran-pergeseran Politik dalam Masyarakat*, IQRA Bandung, 1982.
- Gandhi, *Pengawasan dalam Pelaksanaan*, Prisma No. 3, Maret 1986, LP3ES, Jakarta, 1986.
- Harsja W. Bachtiar, *Hukum dalam Kenyataan Sosial*, Hukum dan Pembangunan, Jakarta, 1976.
- Keith R. Legg, *Tuan, Hamba dan Politisi*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1983.
- Kuntjaraningrat, *Rintangan Mental dalam Pembangunan di Indonesia*, Bhrata, Jakarta, 1969.
- Sarbini Soemawinata, *Ekonomi Kerakyatan*, Prisma No. 8, LP3ES, Jakarta, 1985.
- Sediono M.P. Tjondronegoro, *Warisan Ilmu Sosial Barat dan Tantangan Untuk Golongan Profesional Menegakkan Demokrasi di Negara Dunia*

Ketiga, Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Hendra Esmara (ed), Gramedia, Jakarta, 1987.

Soerjono Soekanto, *Talcott Parsons Fungsionalisme Imperatif*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986.

S. Pamuji, *Beberapa Kendala Sosial Peningkatan Pengawasan Internal*, Prisma No. 6 Tahun Ke-XVIII, Jakarta, 1989.

Waluyo Ratam, *Membudayakan Fungsi Pengawasan Dalam Manajemen Pembangunan Melalui Pengawasan Melekat*, Prisma No. 6 Tahun ke-XVIII, Jakarta, 1989.

PERMOHONAN MAAF

Karena beberapa permasalahan yang tidak dapat segera diatasi, maka Majalah Hukum dan Pembangunan No. 1 Tahun XXVI, Pebruari 1996, amat sangat terlambat terbit. Untuk hal ini dimohonkan maaf dan semoga para pembaca dan penulis tetap mendukung kehadiran Majalah ini di tengah kalangan hukum Indonesia.

Redaksi