

**WEWENANG, ORGANISASI DAN DESENTRALISASI SISTEM
PENGENDALIAN DALAM PEMERINTAHAN**

**AUTHORITY, ORGANIZATION AND DECENTRALIZATION SYSTEM
CONTROL IN GOVERNMENT**

Pandji Santosa

Program Studi Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Langlangbuana

ABSTRAK

Terdapat dua alasan utama mengapa dalam pemerintahan diperlukan sistem pengendalian. Pertama rentang pengendalian mempengaruhi efisiensi dan efektivitas kerja organisasi. Terlalu melebarnya rentangan dapat berarti bahwa organisasi harus mengendalikan jumlah satuan kerja yang besar sehingga menyebabkan tidak efisien. Rentangan yang terlalu sempit dapat menyebabkan eksistensi organisasi tidak efektif. Kedua, ada hubungan antara rentang pengendalian diseluruh organisasi dan struktur organisasi. Semakin sempit rentang manajemen, struktur organisasi akan berbentuk “tall” dengan banyak tingkat pengawasan diantara manajemen puncak dan tingkat paling rendah. Rentang pengendalian yang melebar akan menghasilkan struktur yang berbentuk “flat” yang berarti tingkatan manajemen semakin sedikit. Fungsi pengendalian perlu dipahami, dilaksanakan dan dikembangkan oleh seluruh perangkat pemerintah daerah, sehingga dalam perjalanan dan perkembangannya misi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, efektif dan efisien di atas dapat dicapai sesuai dengan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Kata kunci: Wewenang, organisasi, desentralisasi dan sistem pengendalian.

ABSTRACT

There are two main reasons why the government needed control systems. First range of control affect the efficiency and effectiveness of organizational work. Too widening the range may mean that the organization must control a large number of units causing inefficient. The range is too narrow can cause ineffective organization's existence. Second, there is a relationship between the range of controls throughout the organization and organizational structure. The more narrow range of management, organizational structure will form in tall with many levels of supervision between top management and the lowest level. Broad range of control will produce shaped structure flat, which means fewer management levels. Control functions need to be understood, implemented and developed by local governments throughout the device, so that in its development mission trips and local governance that is democratic, effective and efficient in the above can be accomplished in accordance with the objectives of regional autonomy.

Keywords: Authority, organization, decentralization and control system.

Pendahuluan

Akhir tahun 1960 dan awal tahun 1970, banyak pihak percaya bahwa aplikasi dari gagasan manajemen dan teknik yang dikembangkannya sebagian besar telah berperan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pada berbagai kebijakan yang konvensional dalam manajemen pemerintahan lokal dan pemerintahan pusat. Perubahan pranata dalam sistem pemerintahan daerah merupakan sebuah tuntutan proses pengembangan manajemen pemerintahan yang berkelanjutan, seiring dengan dinamika perubahan politik lokal dan kesadaran komunitas akan perwujudan sebuah pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Pemahaman yang tepat tentang peranan dan fungsi pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan, menuntut agar aparatur semakin transparan penyelenggaraan pemerintahan, berorientasi pada pelayanan, dan dituntut meningkatkan kemampuan untuk menyelenggarakan fungsi pengaturan dengan cepat, ramah dan cermat.

Sebagai sebuah proses perubahan yang berkelanjutan, maka sistem pemerintahan daerah membutuhkan kemauan politik pemerintah, jika tidak berlebihan disebut keberanian politik untuk peka dan responsif terhadap apa yang akan dilakukan dan apa yang seharusnya dikerjakan secara normatif sebagai manifesto politik (Graem Hodge, 2001) dari implementasi sistem pemerintahan itu sendiri. Hal ini mengandung sebuah konsekuensi logis yang tidak dapat dipungkiri, sebuah kebijakan pelaksanaan sistem pemerintahan membutuhkan persiapan waktu, konsistensi dalam implementasi, pengendaliannya melalui penegakan aturan main yang jelas (*law enforcement*) dan kebijakan evaluasi yang optimal, jujur, transparan dan akuntabel.

Kesemuanya semata-mata ditujukan bagi efektivitas pelaksanaan sistem pemerintahan daerah.

Beranjak dari pemikiran tersebut, bisa jadi pengembangan paradigma baru pemerintahan adalah sebuah kebutuhan yang seolah tanpa akhir berjalan ke depan menuju tatanan pemerintahan yang makin dan lebih baik. Harus diakui, ukuran keberhasilan dan kegagalan lembaga pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya belum dilakukan secara optimal dan objektif. Karena proses capaian kinerja lembaga pemerintah masih cenderung diukur pada ketaatan anggaran, sementara belum mencerminkan capaian manfaat (*outcome*) dan dampak (*impact*) secara lebih konkrit.

Asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pelaksanaannya memerlukan manajemen atau administrasi agar apa yang menjadi tujuan dapat terselenggara dengan sebaik-baiknya. Tujuan atau misi penyelenggaraan pemerintahan merupakan sasaran untuk mencapai wujud atau gambaran keadaan yang diinginkan. Wujud atau gambaran yang diinginkan baik yang bersifat abstrak ideal maupun yang berwujud riil. Untuk menggambarkan wujud atau gambaran yang diinginkan agar masyarakat, bangsa ke depan tetap eksis dan dinamis maka perlu kejelasan misi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Keberhasilan atau kegagalan dari pencapaian sasaran-sasaran yang diinginkan dalam pemerintahan membutuhkan usaha-usaha pengendalian, yakni mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan memperbaiki kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian mencapai hasil yang direncanakan. Pengendalian merupakan bagian terbesar dari tiap pekerjaan manager, yang meliputi bagaimana

membuat sesuatu keadaan agar apa yang telah direncanakan dapat terwujud dan melalui pengendalian dapat dilakukan pengukuran dan perbaikan prestasi dalam rangka meyakinkan sasaran hasil perusahaan itu terpenuhi sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Pengendalian pemerintahan dan pembangunan perlu dijawantahkan dalam kenyataan supaya penyelenggaraannya menjadi lebih efektif dan tepat sasaran sesuai dengan rencana dan implementasi kebijakannya. Proses itupun melibatkan pengendalian serta kemitraan dengan pelaku-pelaku yang terkait, serta dipengaruhi sistem lingkungan internal dan eksternal dengan segala potensi dan kendala kelembagaannya.

Tulisan ini mencoba mengungkapkan prespektif dan argumentasi dengan pendekatan pengulasan dan telaahan teori (*review teoretis*) terhadap pengendalian di lingkungan pemerintahan berdasarkan tinjauan teori administrasi publik, sehingga pembahasan yang diungkapkannya dapat menjelaskan dan membandingkan beberapa penafsiran dan solusi yang sesuai dengan keadaan dan masalah yang dihadapi oleh suatu pemerintahan.

Pengertian Pengendalian

Menurut Branch (1975:295) bahwa *“the systems concepts feature control as a means of gaining greater flexibility in operation, and in addition, as a way of avoiding planning operations when variables are unknown.”* Dalam perspektif Brewer dan deLeon (1983:359) konsep pengendalian *“can be generally summarized as the means by which some individuals get others to do their bidding to secure some policy or program goal.”* Wehrich dan Koontz (1994:578) menyatakan bahwa *“The*

managerial function of controlling is the measurement and correction of performance in order to make sure that enterprise objectives and the plans devised to attain them are being accomplished.” (fungsi pengendalian managerial adalah pengukuran dan perbaikan prestasi dalam rangka meyakinkan sasaran hasil perusahaan itu terpenuhi sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Pengendalian secara tradisional dipandang untuk memberantas ketidakberesan dalam organisasi. Konsep pengendalian tradisional sebagai kekuatan yang diperlukan agar ketidakefektifan perilaku, pengembangan hubungan penugasan (*task relationship*) dan gangguan keteraturan. Menurut Terry (2000:166) Keberhasilan atau kegagalan dinilai dari pencapaian sasaran-sasaran yang ditetapkan. Penilaian mencakup usaha-usaha mengendalikan, yakni mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan memperbaiki kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian mencapai hasil yang direncanakan. Mengendalikan adalah suatu usaha untuk meneliti kegiatan-kegiatan yang telah dan akan dilaksanakan. Pengendalian berorientasi pada obyek yang dituju dan merupakan alat untuk menyuruh orang-orang bekerja menuju sasaran yang ingin dicapai. William Travers Jerome III (dalam Harahap, 1996: 313) menjelaskan pentingnya pengendalian sebagai berikut:

1. Untuk membuat standar prestasi yang dimaksudkan untuk menaikkan efisiensi dan menekan biaya.
2. Untuk mengamankan aset perusahaan dari kemungkinan kecurian, pemborosan, dan penyalahgunaan.
3. Untuk membuat standar kualitas, untuk menjamin kualitas yang diinginkan langganan atau manajer.

4. Didesain untuk menetapkan batas wewenang yang didelegasikan oleh top manajemen.
5. Untuk mengukur prestasi kerja.
6. Untuk perencanaan dan penyusunan program kegiatan.
7. Untuk menyeimbangkan berbagai macam rencana dan program yang ditetapkan top manajemen.
8. Untuk memotivasi karyawan dalam perusahaan sehingga mereka dapat menyumbangkan prestasi terbaiknya kepada perusahaan.

Sementara itu Terry (2000:170) menjelaskan bahwa pengendalian dilakukan untuk mengetahui hasil-hasil pekerjaan yang meliputi empat faktor, yaitu: a) kuantitas, b) kualitas, c) waktu dan d) biaya. Sementara Gibson et al (1987:40) menekankan bahwa fungsi pengendalian mencakup kegiatan yang harus ditangani para manajer untuk menjamin agar hasil yang dicapai (*actual*) konsisten dengan hasil yang direncanakan (*planned outcomes*).

Dalam organisasi pengendalian tumbuh dalam berbagai ukuran dan kompleksitasnya, kemudian mereka merubahnya dalam hirarkhi sederhana yang bersifat teknis pada sistem pengendalian birokrasi. Edward (dalam Scott, 2003:194) menerangkan bahwa: *Bureaucratic control, like technical control, differs from the simple forms of control in that it grows out of the formal structure of the firm, rather than simply emanating from the personal relationships between workers and bosses. But while technical control is embedded in the physical and technological aspects of production and is built into the design of machines and the industrial architecture of the plant, bureaucratic control is embedded in the social and organizational structure of the firm and is built in to job categories, work rules, promotion procedure,*

dicipline, wage scales, definitions of responsibilities, and the like. Bureaucratic control establishes the impersonal force of "company rules" or "company policy" as the basis for control." Pengendalian birokratis, seperti kendali yang teknis, berbeda dengan bentuk sederhana dari pengendalian yang kemudian dilakukan sampai keluar dari struktur formal organisasinya, dalam hal ini bukan berasal dari hubungan pribadi antar para pegawai dan pimpinannya. Tetapi pengendalian ditempelkan ke dalam fisik dan aspek teknologi produksinya dan dibangun ke dalam perancangan mesin dan ruang lingkup arsitektur industri. Pengendalian birokratis ditempelkan pada struktur organisasi dan aspek sosial yang diterapkan dalam organisasi seperti pada katagori kerja, aturan kerja, prosedur promosi, disiplin, penentuan gaji, definisi dari tanggung-jawab, dan semacamnya. Pengendalian birokratis menetapkan kekuatan yang bukan perseorangan tentang "aturan organisasi" atau "kebijakan organisasi" sebagai dasar untuk pengendalian.

Desain Struktur Organisasi: Wewenang dan Pengendalian

Masalah pengorganisasian merupakan aspek yang menarik untuk dikaji mengingat kapasitas dan komunitas dalam melaksanakan semua aktivitas yang ada di daerah itu harus dilakukan oleh organisasi yang mempunyai kewenangan dan tanggung-jawabnya untuk merealisasikan fungsi pemerintahan. Prinsip hierarkhi wewenang organisasi didapatkan dalam semua struktur birokratis negara dan pada organisasi yang berpartai besar atau sekalipun dalam perusahaan privat. Desentralisasi bila mengacu pada pembagian kekuasaan teritorial, menurut Smith (1985:1) bahwa: "*It is concerned*

with the extent to the territorial distribution of power and authority are dispersed through the geographical hierarchy of the state, and the institutions and processes through which such dispersal occurs. Decentralization entail the subdivision of the state's territory into smaller areas and the creation of political and administrative institutions in those areas."

Pandangan tersebut pada intinya menekankan pada kekuasaan dan kewenangan yang diperluas berdasarkan hierarki geografis dari suatu negara, institusi-institusi hingga proses terjadinya perubahan-perubahan. Desentralisasi memerlukan wilayah bagian dari suatu negara ke dalam wilayah yang terkecil serta perlu membentuk lembaga politik dan administratif dalam wilayah itu.

Pertanyaan tentang apakah wewenang organisasi dan rentang pengendalian apakah ada pada setiap tingkatan. Pertanyaan tersebut penting, sebab bentuk suatu organisasi menentukan bagaimana pengambilan keputusan organisasi dan bekerja secara efektif dan bagaimana komunikasi sistem kerja itu dilakukan. "Wewenang adalah kekuatan yang ada pada seseorang untuk melaksanakan tanggung jawab melalui tindakannya dan secara langsung mempengaruhi apakah mereka bekerja dan bagaimana mereka melakukannya." (Jones, 1995:89).

Keputusan memperhatikan bentuk hierarki, dan keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi pengambilan keputusan, yang tidak dapat dipungkiri menyampaikan perbedaan vertikal dalam organisasi. Suatu kewenangan organisasi mulai digabungkan ketika organisasi mengalami masalah dalam pengkoordinasian dan pemotivasi pegawai. Dalam kebijakan

desentralisasi, wujud komitmen para penyelenggara pembangunan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan melalui kebijakan pendelegasian ataupun pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada institusi pemerintah daerah yang lebih dekat dan mengerti aspirasi masyarakat di daerah yang bersangkutan (Cheema dan Rondinelli, 1983; dan Smith, 1985).

Kelompok kepentingan dengan wewenang yang kuat menggunakan suatu sumber daya organisasi yaitu pemegang saham. Secara legal organisasi atau perusahaan mereka melakukan pengendalian penuh melalui perwakilannya atau dewan direktur. Pengakuan wewenang ini dan tanggung jawab yang diberikan oleh pemegang saham dan dewan pimpinan membuat manajer perusahaan bertanggung jawab terhadap cara mereka untuk menggunakan sumber daya dan untuk bagaimana menciptakan nilai-nilai organisasi secara kreatif. Dewan direksi memantau tindakan manajer perusahaan dan memberikan penghargaan kepada manajer perusahaan yang mengusahakan tindakan yang memuaskan tujuan pemegang saham. Dewan tersebut memiliki wewenang secara hukum untuk menggaji, menghukum dan menegakkan disiplin manajemen perusahaan. Ketua dewan direksi adalah pimpinan perwakilan pemegang saham dan banyak memiliki kewenangan dalam organisasi. Melalui komite eksekutif, yang terdiri dari direktur dan manajer penting dalam organisasi. Kedudukan ketua dan direktur lainnya berada dalam satu komisaris; tindakan mereka sebagai komisaris untuk melindungi kepentingan pemegang saham dan pihak yang berkepentingan lainnya.

Beranjak dari pemikiran di atas dalam penyelenggaraan pemerintahan di

daerah pun perlu kiranya diidentifikasi dan dicarikan model desain organisasi yang tepat untuk menunjang efektivitas struktur dinas daerah sehingga pada akhirnya dapat mendorong keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sehingga pada akhirnya diharapkan dapat memberikan keyakinan akan pentingnya pembenahan kelembagaan yang dapat menunjang tercapainya efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah serta yang mampu untuk menjawab berbagai tuntutan yang terus dihadapi dan berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Desain organisasi pada dasarnya merupakan suatu proses untuk memilih dan mengelola aspek-aspek struktur dan kultur sehingga dapat mengontrol kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan agar tujuan-tujuan tercapai dan berfungsinya dinas-dinas daerah. Chung dan Meggison (dalam Keban, 2004:125) menggambarkan desain organisasi itu meliputi : 1) hierarki dari tujuan organisasi (hubungan antara tujuan dengan cara), 2) konsep pembagian kerja, 3) sistem koordinasi dan kontrol. Sedangkan struktur organisasi menunjukkan pola interaksi antara anggota organisasi yang secara klasik dibedakan dalam bentuk 1) birokratik atau mekanistik, 2) bentuk linking-pin, 3) proyek, dan 4) bentuk matriks. Menurut Mintzberg (dalam Shafritz dan Ott, 1992:243-254, dan Robbins, 1990:257-307) bahwa dalam suatu organisasi terdapat lima bagian dasar atau elemen penting, yaitu 1) *the operating core* yang dapat dilihat dari pelaksana yang melakukan pekerjaan dasar yang berkaitan dengan produksi barang dan jasa; 2) *the strategic apex* yaitu para manajer tingkat tertinggi yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan organisasi, 3) *the middle line*, yaitu para manajer yang menghubungkan pekerjaan

dasar dengan top manajer, 4) *the technostructure* yaitu para analisist yang bertanggung jawab terhadap standarisasi bidang-bidang tertentu dari organisasi, dan 5) *the support staff* yaitu orang yang menjadi staff yang memberikan dukungan pelayanan langsung bagi organisasi.

Dengan desain organisasi yang tepat itu mengimplikasikan keunggulan kompetitif dinas-dinas daerah dan mendorong organisasi tersebut mampu menghadapi segala kemungkinan, mampu mengelola keanekaragaman, peningkatan efisiensi, produktivitas kerja, koordinasi, motivasi kerja pegawai, pengendalian terhadap faktor-faktor lingkungan, dan membantu organisasi tersebut untuk mengembangkan dan mengimplementasikan strateginya.

Organisasi Sebagai Sebuah Sistem Pengendalian

Organisasi sebagai suatu bentuk kerjasama sekelompok manusia atau orang di bidang tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu dijelaskan oleh Etzioni (1969:37) dengan ciri-ciri: a) adanya pembagian kerja, kekuasaan dan tanggungjawab berkomunikasi, pembagian yang direncanakan untuk mempertinggi realisasi tujuan khusus, b) adanya satu atau lebih pusat kekuasaan yang mengawasi penyelenggaraan usaha-usaha bersama dalam organisasi dan pengawasan untuk meningkatkan efisiensi, dan c) pengaturan personil untuk melaksanakan tugasnya. Organisasi berdasarkan gambaran tersebut sesungguhnya merupakan suatu koneksitas manusia yang kompleks dan dibentuk untuk tujuan tertentu, dimana hubungan antara anggotanya bersifat resmi (impersonal), ditandai oleh aktivitas kerjasama, terintegrasi dalam

lingkungan yang lebih luas, memberikan pelayanan dan produk tertentu dan tanggungjawab kepada hubungan dengan lingkungannya.

Beberapa asumsi yang mendasari pentingnya suatu pengendalian dalam suatu organisasi adalah karena adanya ketentuan dan kemungkinan fungsi organisasi berdasarkan atas keteraturan perilaku individual dalam menyesuaikan dirinya dengan tujuan organisasi. Akhirnya, perhatian kita dalam pengendalian menggambarkan asumsi bahwa dalam banyak organisasi formal peranan individual dalam struktur pengendalian merupakan aspek penting dalam fungsi utamanya organisasi; dan merupakan bagian kegiatan yang signifikan dalam tindakannya sebagai subyek pengendali atau yang memperhatikan orang dalam melakukan pengendalian. Sejauh ini secara alamiah struktur pengendalian merupakan implikasi penting dalam menyesuaikan diri pada individual para pegawainya dan untuk aspek lainnya yang merupakan fungsi organisasi. Dalam konsep organisasi yang digambarkan oleh Scott (2003: 25-29) bahwa organisasi dapat dilihat dari perspektif sistem rasional (*the rational system perspective*), sistem natural (*the natural system perspective*) dan sistem terbuka (*the open system perspective*). Dalam definisi sistem rasional (*an rational system definition*), banyak orang analis sudah mencoba untuk merumuskan definisi seperti, dan pandangan mereka nampaknya sama, sebagaimana diilustrasikan pada tiga definisi berpengaruh sebagaimana menurut **Barnard** (1938:4) : *formal organization is that kind of cooperation among men that is conscious, deliberate, purposeful.* **Blau and scott** (1962:5): "...organizations is that they have been formally established for the explicit purpose of achieving certain

goals, the term "formal organization is used to designated them." (Organisasi yang telah mereka dirikan secara formal; menetapkan tujuan secara eksplisit untuk mencapai tujuan tertentu, dalam bentuk organisasi formal yang digunakan sesuai keinginan mereka). **Etzioni** (1964): *organization are social units (or human grouping) deliberately constructed and reconstructed to seek specific goals.* Organisasi apakah unit sosial (atau kelompok manusia) dengan bebas direkonstruksi dan dibangun untuk mencari tujuan spesifik.

Dalam definisi sistem natural (*an natural system definition*), mengingatkan corak yang membedakan suatu fenomena tidak hanya pada karakteristiknya yang paling utama. Walaupun organisasi sering disertai tujuan khusus, perilaku anggota organisasi sering tidak yang dipandu oleh organisasinya, tetapi mereka kemudian bisa dengan aman melakukan caranya sendiri untuk meramalkan tindakan organisatoris. Dalam keadaan seperti ini sebenarnya sudah dikembangkan batasan peranan formal dan aturan yang tertulis, tetapi mereka semua juga sering memperlihatkan perilakunya sendiri-sendiri yang mempengaruhi anggota lainnya dan organisasi. Organisasi, apakah keseluruhan anggota, apakah sedang mengejar berbagai kepentingan, keduanya secara umum dan berlainan, mengenali nilai untuk mengabadikan organisasi sebagai suatu sumber daya penting. Struktur hubungan informal yang kembangkan antar anggota yang lebih berpengaruh untuk menuntun perilaku anggota dibanding struktur yang formal.

Dalam definisi sistem terbuka (*An open system definition*), definisi yang sebelumnya cenderung memandang organisasi sebagai sistem

tertutup, terpisah dari lingkungannya dan mencakup satu kesatuan yang stabil dan dengan mudah dikenali. Bagaimanapun, organisasi jangankan sistem tertutup, menutup dari lingkungan mereka, tetapi terbuka bagi dan bergantung pada arus personel, sumber daya, dan informasi dari luar. Dari suatu perspektif sistem terbuka, bentuk lingkungan, dukungan, dan menyusup organisasi. Hubungan dengan "eksternal" unsur-unsur dapat lebih kritis dibanding komponen interna. Dari banyak fungsi yang membedakan antar organisasi dan lingkungan yang diungkapkan menjadi bergeser, ambiguous, dan sewenang-wenang. Kita tiba, untuk mengamati organisasi sebagai sistem terbuka: organisasi apakah aktivitas dewan perwakilan dan arus saling tergantung menghubungkan kesatuan anggota dengan yang lebih luas dan lingkungan kelembagaan.

Berdasarkan perspektif teori organisasi di atas, ternyata organisasi adalah merupakan format dari tiap asosiasi manusia untuk pencapaian tujuan umum, yang berarti untuk membangun manusia dan material melakukan dan mengorganisir dua hal tentang manusia dan material, dan organisasi merupakan penstrukturan individu dan fungsi ke dalam hubungan produktif atau organisasi mencari suatu pola teladan dari ketrampilan dan tanggung jawab yang akan memastikan koordinasi dan kesatuan tujuan melalui pengendalian.

Desentralisasi Pengendalian

Susan G. Hadden (dalam Cheema dan Rondinelli, 1983:44) menyimpulkan bahwa pendekatan yang dipergunakan untuk menjelaskan desentralisasi pengendalian, yaitu: *Controlled decentralization thus may retain the best features of centralization*

and decentralization. whereas ordinary decentralization procedures have tended not to increase efficiency, controlled decentralization in this instance appears to have increased both economic and political efficiency by using the same resources to accomplish economic and political ends more effectively... finally, controlled decentralization may lower the cost to higher levels of government of control over lower levels by making the granting of funds routinely contingent upon the fulfillment of certain conditions."

Desentralisasi pengendalian tetap menjadi kemungkinan utama dalam sentralisasi dan desentralisasi. Walaupun prosedur desentralisasi biasanya tidak cenderung meningkatkan efisiensi, desentralisasi pengendalian dalam instansi timbul untuk meningkatkan efisiensi politik dan ekonomi dan tujuan politik yang lebih efektif. Hingga akhirnya desentralisasi pengendalian dapat mengurangi biaya dari pada seluruh pengendalian pemerintahan tertinggi sampai terendah sekalipun dalam kondisi tertentu membuat ketergantungan pada pemenuhan dana rutin.

Era otonomi daerah saat ini merupakan momentum yang sangat baik untuk melakukan pembaharuan struktur birokrasi publik di daerah yang lebih desentralistis dan tidak dilingkupi oleh banyaknya aturan organisasi dan prosedur yang terdefinisi dengan jelas yang memungkinkan para birokrat pelaksana dapat keleluasaan untuk melakukan deskresi yang adaptif dengan perubahan lingkungan termasuk tuntutan masyarakat akan pelayanan publik.

Rantai komando yang memuat kewenangan memberi perintah dan pelaporan terhadap pelaksanaan pekerjaan pada struktur birokrasi publik di daerah harus dapat memudahkan

koordinasi dan kecepatan dalam mengatasi permasalahan publik. Disisi lain rantai komando yang ada pada struktur harus menciptakan kesatuan komando, yang menyatakan seseorang seharusnya mempunyai satu dan hanya satu atasan kepada siapa ia bertanggungjawab.

Penutup

Pengendalian merupakan suatu faktor sentral dalam manajemen setiap organisasi, melalui pengendalian rencana sesuai dengan klasifikasinya dapat menjalankan fungsi-fungsi yang berbeda pada manajemen tersebut. Suatu kerangka kerja konseptual untuk sistem pengendalian manajemen diperlukan sebagai dasar yang baik untuk menelaah tipe keputusan pengendalian dan sistem keputusan pengendalian dan tipe informasi yang diperlukan. Sistem pengendalian yang efektif mempertimbangkan segala hal bukan hanya harapan yang dituntut dari penyelesaian pekerjaan, melainkan bagaimana kinerja organisasi sesuai dengan harapan. Perhatian sebuah organisasi terhadap bentuk struktur organisasi dapat membantu organisasi untuk mempersatukan, meningkatkan kemampuan organisasi untuk mengatur dan mengendalikan keanekaragaman, menghasilkan barang dan jasa, efektivitas organisasi, mengintegrasikan dan memotivasi fungsi-fungsi dan anggotanya, dan membawa organisasi ke arah yang lebih baik. Setiap posisi dalam hierarki organisasi memiliki peranan yang penting dalam operasi sistem pengendalian, dan menunjukkan tanggung jawabnya masing-masing dalam lingkup pekerjaan mereka. Oleh karena itu pembentukan hierarki menjadi krusial agar tidak terjadi tumpang tindih tanggungjawab dan kewenangan untuk menjalankan fungsi-fungsi pengendalian

yang telah didesain dalam pencapaian tujuan organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Barnard, C. 1938. *The Functions of Executive*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Branch, Melville. 1975. *Urban Planning Theory*. Stroudsburg Pennsylvania: Dowden Hutchinson & Ross, Inc.
- Brewer, Garry D dan deLeon, Peter. 1983. *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood Illinois: The Dorsey Press.
- Etzioni, Amitai. 1986. *Modern Organization*. New York: Prentice-Hall Inc.
- Gibson, James L., Ivancevich, John M., Donnelly Jr, James H. 1987. *Organisasi: Perilaku, struktur, proses (alih bahasa oleh Djarkasih)*. Jakarta: Erlangga.
- Jones, Gareth R. 1995. *Organizational Theory : Text and cases*. Mesley Publishing Company, Inc.
- Miles, Robrt H. 1980. *Macro Organizational Behavior*. Santa Monica California: Godyeas Inc.
- Robbins, Stephen P. 1995. *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi Edisi 3*. Alih Bahasa Yusuf Udaya. Penerbit Arcon.
- Scott, W. Richard. 2003. *Organizations: Rational, Natural, dan Open Systems*. New Jersey: Upper Saddle River.

- Shafritz, Jay M and Hyde, Albert C. 1987. *Classics of Public Administration*. California: Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove.
- Steers, Richard M. 1977. *Organizational Effectiveness A Behavioral View* (terjemahan Magdalena). Jakarta: Erlangga.
- Sutherland, John W. 1978. *Management Handbook For Public Administrators*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Terry, George R. 2000. *Prinsip-Prinsip Manajemen* (Alih Bahasa : J. Smith DFM). Jakarta: Bumi Aksara.
- Thompson, James D.. 1967. *Organizations In Action*. New York: McGraw-Hill.
- Weichrich, Heinz., Koontz, Harold. 1994. *Management A Global Perspective*. Singapore: McGraw-Hill Book Co.