

Dr. Hj. Faria Ruhana, SP., MP.



Teori Organisasi dan Implementasinya dalam Penataan Organisasi **Pada Perangkat Daerah**



Penulisan
Buku Literatur IPDN
Tahun 2018

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. ALASAN PENTINGNYA ORGANISASI

Sejak dahulu manusia sudah diberi nama julukan '*zoon politicon*' (makhluk yang hidup berkelompok). Hal itu mengandung makna bahwa manusia senantiasa menginginkan hubungan-hubungan dengan orang lain. Herbert G. Hicks dalam Winardi (2007 : 3-6) menyajikan sejumlah alasan mengapa manusia menciptakan organisasi-organisasi sebagai berikut :

1. Alasan Sosial (*Social Reasons*)

Banyak organisasi dibentuk untuk memenuhi kebutuhan manusia untuk pergaulan. Hal yang sama terlihat pada organisasi-organisasi yang memiliki sasaran intelektual atau ekonomi. Adakalanya kebutuhan-kebutuhan sosial seseorang demikian sempurna terpenuhi oleh perusahaan tempat ia bekerja, sehingga orang melontarkan kata-kata "pekerjaannya adalah kehidupannya". Jadi, dapat dikatakan bahwa manusia berorganisasi karena membutuhkan dan menikmati kepuasan-kepuasan sosial yang diberikan oleh organisasi-organisasi. Organisasi-organisasi keolahragaan juga sering kali memberikan nilai-nilai sosial.

2. Alasan Material (*Material Reasons*)

Manusia juga melaksanakan kegiatan pengorganisasian karena alasan-alasan material. Melalui bantuan organisasi, manusia dapat melakukan tiga macam hal yang tidak mungkin dilakukannya sendiri, yakni :

1. Memperbesar kemampuannya,
2. Menghemat waktu yang diperlukan untuk mencapai sesuatu sasaran, melalui bantuan sebuah organisasi;
3. Menarik manfaat dari pengetahuan generasi-generasi sebelumnya yang telah dihimpun.

ad.1. Memperbesar Kemampuan

Alasan material pertama bagi organisasi-organisasi adalah memperbesar kemampuan manusia. Maksudnya, melalui organisasi-organisasi, manusia dapat melaksanakan aneka macam tugas atau pekerjaan secara lebih efisien dibandingkan dengan situasi apabila hanya bekerja sendiri tanpa bantuan pihak lain. Harus diakui bahwa banyak hal yang ingin dikerjakan oleh manusia, hanya dimungkinkan melalui upaya-upaya terorganisasi (ingat contoh proyek mengirimkan manusia ke bulan).

Melalui bantuan organisasi, manusia dapat mengembangkan sistem hukum dan pemerintahan. Dalam dunia modern ini dapat pula diciptakan organisasi-organisasi asuransi jiwa, orkes-orkes simfoni, tim-tim atletik. Organisasi-organisasi menyebabkan timbulnya keuntungan-keuntungan dalam bidang produktivitas karena mereka memungkinkan adanya spesialisasi dan pertukaran.

Spesialisasi

Adam Smith dalam karya akbarnya *The Wealth of Nations* sudah menekankan nilai spesialisasi, dalam contohnya yang klasik berupa produksi jarum pentul. Spesialisasi telah memungkinkan perusahaan-perusahaan memproduksi *output* mereka dengan biaya lebih rendah, dibandingkan dengan apabila produksi diselenggarakan secara perorangan.

Pertukaran

Spesialisasi mengandung arti adanya pertukaran. Proses pertukaran dapat pula dipandang sebagai sebuah proses keorganisasian, yang menciptakan nilai. Dalam perekonomian makro, pertukaran-pertukaran yang berlangsung sangat kompleks dan terkomplikasi. Termasuk di dalamnya kompleksitas lembaga-lembaga finansial, sistem-sistem distribusi, moneter, dan alaralat lainnya guna melancarkan dan menunjang pertukaran. Perlu diingat bahwa pada setiap kasus, pertukaran sebagai sebuah

aktivitas organisasi dilaksanakan oleh setiap pesertanya. Hal itu dengan ekspektasi bahwa ia akan menarik manfaat dari pertukaran yang diselenggarakan. Jadi, apabila kita mencapai manfaat dari suatu pertukaran, berarti kita juga menarik manfaat dari suatu organisasi.

Ad.2. Menghemat Waktu

Kemampuan sesuatu organisasi untuk menghemat waktu yang diperlukan untuk mencapai suatu sasaran merupakan alasan material kedua untuk eksistensi organisasi tersebut. Dalam banyak kasus, upaya mengurangi waktu total yang diperlukan jauh lebih penting dibandingkan dengan efisiensi biasa. Suatu sasaran yang dapat dilaksanakan oleh seorang individu atau oleh sebuah kelompok yang relatif kecil dapat dialihkan kepada sebuah organisasi besar. Hal itu terjadi sekalipun kelompok yang lebih besar tersebut akan memerlukan lebih banyak upaya atau lebih banyak biaya untuk melaksanakannya. Waktu yang diperlukan oleh individu atau kelompok kecil untuk melaksanakan tugas yang bersangkutan, mungkin terlampaui panjang hingga hal tersebut tidak dapat ditoleransi.

ad.4. Mengakumulasi Pengetahuan

Alasan material ketiga untuk adanya organisasi adalah bahwa organisasi memungkinkan manusia untuk menarik manfaat dari pengetahuan yang terakumulasi. Dengan demikian, mereka dapat berpijak atas landasan yang dibentuk oleh generasi sebelumnya. Tanpa adanya organisasi, maka setiap manusia pada setiap era harus mempelajari segala sesuatu sendiri sejak awal. Manusia purba meneruskan pengetahuan yang diakumulasinya melalui mulut ke mulut. Adakalanya melalui legenda dan cerita rakyat, yang diteruskan dari generasi ke generasi melalui organisasinya atau sukunya. Manusia modern menggunakan peralatan modern, misalnya sebuah perpustakaan modern. Informasi yang telah dihasiikan, diakumulasi dan disimpan di dalam perpustakaan dapat dijadikan landasan untuk mencapai

kemajuan-kemajuan lebih lanjut. Jadi, alasan yang paling penting bagi adanya organisasi adalah mereka menyediakan peralatan bagi manusia untuk menarik manfaat dari pengalaman dan pemahaman kelompok- kelompok masa lalu.

Selain pendapat di atas, mengapa organisasi dibutuhkan dijelaskan juga oleh Hardjito (2001 : 6) yang menyatakan bahwa organisasi dibutuhkan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Organisasi dalam hal ini mempunyai dua pengertian yang tidak terpisahkan sebagai suatu keutuhan bagaikan dua sisi mata uang.

1. **Organisasi mempunyai pengertian sebagai wadah.** Organisasi sebagai wadah statis, karena merupakan badan organisali yang mewadahi seluruh anggotanya dengan, status posisinya. Jadi merupakan piranti manajemen atau *Tools of Management*.
2. **Organisasi mempunyai pengertian sebagai proses.** Organisasi sebagai proses dinamis. Organisasi selalu bergerak menuju tercapainya tujuan organisasi. Organisasi sebagai proses dinamis, karena harus mengadakan pembagian tugas kepada para anggotanya. Juga harus memberikan tanggung jawab, wewenang dan mengadakan hubungan baik ke dalam maupun ke luar dalam rangka mencari keberhasilan organisasi.

1.2. DEFINISI ORGANISASI

Hal pertama yang kita perlukan dalam studi tentang organisasi-organisasi adalah definisi eksplisit tentang apa yang dimaksud dengan sesuatu organisasi. James L. Gibson c.s. menyatakan bahwa:

"... Organisasi-organisasi merupakan entitas-entitas yang memungkinkan masyarakat mencapai hasil-hasil tertentu, yang tidak mungkin dilaksanakan oleh individu-individu yang bertindak secara sendiri" (Gibson, *et. al.*, 1985 :7) .

Stephen R. Robbins seorang pakar tentang teori organisasi merumuskan organisasi sebagai berikut.

An organization is a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals" (Robbins, 1990 : 4).

Definisi yang disajikan memerlukan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut. Kata-kata: terkoordinasi secara sadar bermakna manajemen. Entitas sosial berarti bahwa kesatuan tersebut terdiri dari orang-orang atau kelompok orang yang saling berinteraksi. Pola-pola interaksi yang diikuti orang-orang di dalam suatu organisasi tidak muncul begitu saja, tetapi mereka dipertimbangkan sebelumnya. Mengingat bahwa organisasi-organisasi merupakan entitas-entitas sosial, maka pola-pola interaksi anggota-anggotanya perlu diimbangkan serta diharmonisasi guna meminimasi kegiatan yang bertolak belakang satu sama lainnya. Hal itu guna memastikan bahwa tugas-tugas kritikal sudah dilaksanakan. Maka, hasilnya adalah bahwa definisi yang disajikan secara eksplisit mengasumsi adanya kebutuhan untuk mengoordinasi pola-pola interaksi orang-orang.

Sebuah organisasi memiliki sebuah batas yang relatif dapat diidentifikasi. Adapun batas tersebut dapat berubah dengan berlangsungnya waktu. Batas itu pun tidak senantiasa jelas, tetapi perlu terdapat adanya sebuah batas yang dapat diidentifikasi, guna dapat membedakan anggota organisasi tersebut, dengan bukan anggota. (Singkatnya, setiap organisasi memiliki suatu batas (*boundary*), yang memisahkan siapa saja yang menjadi bagian dari organisasi tersebut, dan siapa saja yang bukan merupakan bagiannya.

Manusia di dalam sesuatu organisasi memiliki ikatan yang berkelanjutan tertentu (*some continuing bond*). Sudah tentu, ikatan tersebut bukanlah berarti keanggotaan seumur hidup. Justru sebaliknya, organisasi-organisasi senantiasa menghadapi perubahan konstan pada keanggotaan mereka.

Akhirnya, dikatakan bahwa organisasi-organisasi ada untuk mencapai sesuatu hal. Sesuatu hal tersebut merupakan

tujuan-tujuan (*goals*) dan mereka biasanya tidak mungkin dicapai oleh individu-individu yang bekerja sendiri. Andaikata hal itu dapat dicapai secara individual, lebih efisien dapat dicapai melalui upaya kelompok.

Herbert G. Hicks menyajikan rumusan berikut untuk sebuah organisasi sebagai *an organization is a structured process in which persons interact for objectives* (Herbert G. Hicks, 1972 23).

Adapun definisi tersebut berlandaskan sejumlah fakta yang merupakan ciri umum semua organisasi, yaitu :

1. Sebuah organisasi senantiasa mencakup sejumlah orang.
2. Orang-orang tersebut terlibat satu sama lain dengan satu atau lain cara -maksudnya mereka semua berinteraksi.
3. Interaksi tersebut selalu dapat diatur atau diterangkan dengan jenis struktur tertentu.
4. Masing-masing orang di dalam sesuatu organisasi memiliki sasaran-sasaran pribadi; beberapa di antaranya merupakan alasan bagi tindakan-tindakan yang dilakukannya. Ia mengekspektasi bahwa keterlibatannya di dalam organisasi tersebut akan membantunya mencapai sasaran-sasarannya.

Pengertian organisasi yang dikemukakan oleh para ahli lainnya di antaranya Rosenbloom and Kravchuk (2005:141) menyatakan *organizations are social units (or human grouping) deliberately constructed and reconstructed to seek specific goals*. Robbins and Barnwell (2002 : 6) menerangkan *organization is a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals*.

Lebih lanjut Winardi (2003 : 15-17) memberikan definisi organisasi yaitu ;

Sebuah organisasi merupakan sebuah sistem yang terdiri dari aneka macam elemen atau subsistem, di antara mana subsistem manusia mungkin merupakan subsistem terpenting, dan di mana terlihat bahwa masing-masing

subsistem saling berinteraksi dalam upaya mencapai sasaran-sasaran atau tujuan-tujuan organisasi yang bersangkutan".

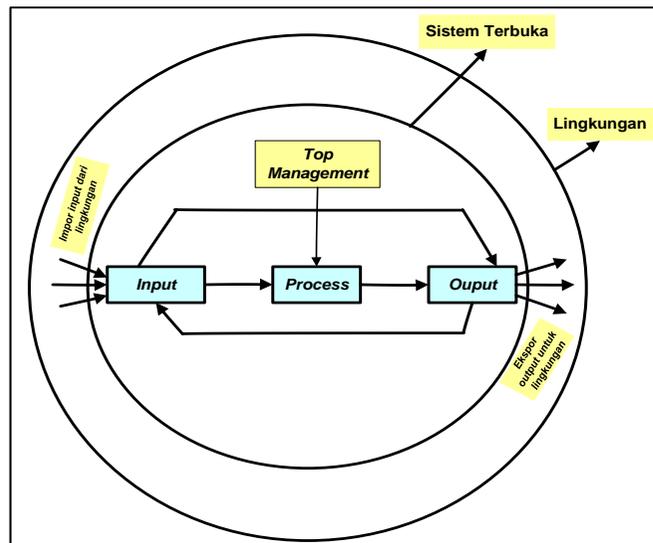
Perlu dikemukakan catatan tambahan sebagai berikut :

- Sinergi antara subsistem-subsistem yang ada dalam sesuatu organisasi, akan menyebabkan pencapaian sasaran lebih berhasil.
- Walaupun dikatakan bahwa sebuah organisasi merupakan sebuah sistem, tidak selalu setiap sistem merupakan sebuah organisasi.
- Apabila kita berbicara tentang perilaku keorganisasian (*organizational behavior*), maka yang dimaksud adalah perilaku manusia sebagai individu-perilaku manusia sebagai anggota kelompok dan perilaku kelompok yang berinteraksi dengan kelompok lainnya di dalam organisasi yang bersangkutan.

Gambar 1.1.berikut melukiskan sebuah organisasi sebagai sebuah sistem terbuka, yang berinteraksi dengan lingkungan yang mengelilinginya. Input tersebut lazim dinamakan "*environmental input*" dalam arti input dari lingkungan. Di samping itu, kita mengenal pula apa yang dinamakan *instrumental input* (input yang sudah ada dalam organisasi (sistem) yang bersangkutan).

Input tersebut setelah diimpor dari lingkungan, oleh organisasi (sistem) yang bersangkutan, diproses (transformasi atau konversi wujud input) hingga pada akhir proses yang bersangkutan, dicapai sejumlah output dalam bentuk barang-barang atau jasa-jasa. Selanjutnya, diekspor kepada lingkungan yang memerlukannya. Kerja sama yang menguntungkan antara organisasi (sistem) dan lingkungan akan menghasilkan kondisi simbiosis mutualis.

Gambar 1.1.
Sebuah Organisasi sebagai Sebuah Sistem Terbuka, yang Berinteraksi dengan Lingkungan yang Mengelilinginya



Sumber : Winardi (2003 : 16)

Keterangan:

Input organisasi (sistem) yang bersangkutan terdiri dari:

- sumber-sumber daya alam;
- sumber-sumber daya manusia;
- sumber-sumber daya modal;
- piranti keras;
- piranti lunak;
- teknologi;
- informasi;
- komunikasi;
- bahan-bahan dasar;
- bahan-bahan pembantu dan macam-macam input lainnya.

1.3. TIPE-TIPE ORGANISASI

1. Pengantar

Herbert G. Hicks menyajikan aneka macam tipe organisasi sebagai berikut (Hicks, 1972 : 14-16 dalam Winardi (2007 : 8-17). Menurut Hicks " . . . organisasi-organisasi bersifat sangat variabel". Sesuatu organisasi dapat menjadi fokus sentral kehidupan seseorang atau ia mungkin hanya merupakan pelayannya untuk sementara waktu. Sebuah organisasi mungkin dapat bersifat kaku, "dingin" tanpa kepribadian, atau kadang-kadang dapat menghasilkan hubungan-hubungan luwes dan bermakna bagi para anggotanya.

2. Organisasi-Organisasi Formal dan Informal

Ada sebuah klasifikasi populer, organisasi-organisasi dibagi dalam kelompok:

- organisasi formal dan
- organisasi informal

Pembagian tersebut tergantung pada tingkat atau derajat, terstruktur. Sesungguhnya pembagian yang disajikan merupakan wujud ekstrem, karena dalam kenyataan, tidak mungkin kita nenjumpai sebuah organisasi yang formal sempurna, atau yang informal sempurna.

Menurut Herbert G. Hicks, kedua ekstrem berisikan suatu kontinum tipe-tipe keorganisasian seperti ditunjukkan pada Gambar 1.1. (Hicks, 1972:6). Sebuah organisasi formal memiliki suatu struktur yang terumuskan dengan baik. Struktur ini menerangkan hubungan-hubungan otoritasnya, kekuasaan, akuntabilitas, dan tanggung jawabnya. Struktur yang ada juga menerangkan bagaimana bentuk saluran- saluran, dan melalui apa komunikasi berlangsung.

Gambar 1.2.
Organisasi-Organisasi Formal, Informal dan Ciri-Cirinya



Sumber : Winardi (2007 : 9)

Organisasi-organisasi formal menunjukkan tugas-tugas terspesifikasi bagi masing-masing anggotanya. Hierarki sasaran-sasaran organisasi-organisasi formal dinyatakan secara eksplisit. Status, prestise, imbalan, pangkat dan jabatan, serta prasyarat-prasyarat lainnya terurutkan dengan baik dan terkendali.

Organisasi-organisasi formal tahan lama, dan terencana. Mengingat ditekankan suatu keteraturan, maka mereka relatif bersifat tidak fleksibel. Contoh-contoh organisasi-organisasi formal adalah perusahaan-perusahaan besar, badan-badan pemerintah, dan universitas-universitas.

Pada sisi lain, dari kontinum pada gambar yang disajikan terdapat apa yang dinamakan organisasi-organisasi informal. Organisasi-organisasi informal demikian terorganisasi secara "lepas". Mereka bersifat fleksibel, tidak terumuskan dengan baik, dan sifatnya adalah spontan.

Keanggotaan pada organisasi-organisasi informal dapat dicapai baik secara sadar, maupun secara "tidak sadar". Kerap kali sulit untuk menentukan waktu seseorang menjadi anggota organisasi tersebut. Sifat hubungan-hubungan antara para anggota, bahkan tujuan-tujuan organisasi yang bersangkutan tidak terspesifikasi. Contoh-contoh organisasi demikian adalah suatu pertemuan makan malam bersama, orang-orang yang kebetulan lewat, sewaktu kecelakaan mobil terjadi.

Organisasi-organisasi informal dapat dialihkan wujudnya menjadi organisasi-organisasi formal. Hal itu apabila hubungan-

hubungan di dalamnya dan kegiatan-kegiatannya terumuskan dan terstruktur. Organisasi-organisasi formal dapat menjadi organisasi-organisasi informal apabila hubungan-hubungan yang dirumuskan dan yang tidak terstruktur tidak dilaksanakan. Selanjutnya diganti dengan hubungan-hubungan baru yang tidak terspesifikasi dan tidak dikendalikan'

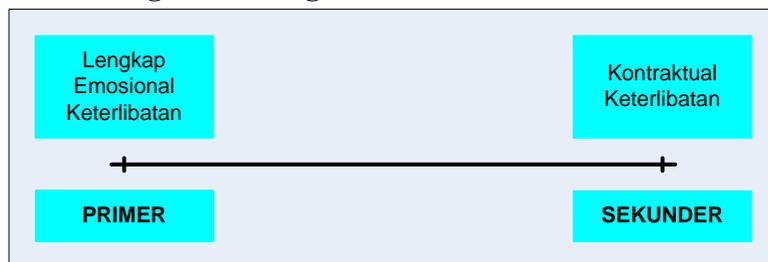
3. Organisasi-organisasi Primer dan Organisasi Sekunder

Cara lain untuk mengklarifikasikan organisasi-organisasi adalah dengan jalan membedakan:

- organisasi-organisasi primer; dan
- organisasi-organisasi sekunder (Hicks, 1972 : 15)

Gambar 1.3.

Organisasi-Organisasi Primer dan Sekunder



Sumber : Winardi (2007 : 10)

Istilah-istilah "primer" dan "sekunder" juga menyatakan dua wujud ekstrem pada sebuah kontinum, seperti diperlihatkan pada gambar 1.2.

Catatan:

Cara lain untuk merumuskan atau mengklasifikasi sesuatu organisasi adalah berdasarkan keterlibatan emosional para anggotanya. pada gambar terlihat dua wujud ekstrem sebuah kontinum, yang kiranya tidak akan dijumpai dalam bentuk murni dalam praktik nyata.

Keterangan:

Organisasi-organisasi primer menuntut keterlibatan lengkap, pribadi dan emosional dari para anggoranya. organisasi-organisasi demikian dicirikan oleh hubungan-hubungan, yang bersifat pribadi, langsung, spontan, dan tatap muka.

Mereka berlandaskan ekspektasi timbal balik dan bukan pada kewajiban-kewajiban yang dirumuskan dengan eksak. Contoh-contoh tentang organisasi-organisasi primer adalah keluarga-keluarga tertentu, orang-orang yang berdedikasi pada profesi mereka, dan organisasi-organisasi yang menimbulkan kausa-kausanya yang sangat menyentuh hati para anggota. Organisasi-organisasi primer pada dasarnya merupakan tujuan-tujuan yang memberikan kepuasan.

Di lain pihak, hubungan-hubungan pada organisasi-organisasi sekunder ada yang bersifat intelektual, rasional, dan kontraktual. Dalam hal itu hubungan-hubungan bersifat formal dan impersonal, dengan kewajiban-kewajiban yang dinyatakan secara eksplisit. organisasi-organisasi sekunder, bukanlah tujuan-tujuan yang memberikan kepuasan, tetapi mereka memiliki anggota-anggota. Hal itu karena mereka dapat menyediakan alat-alat (misalnya imbalan berupa gaji/upah) yang memenuhi tujuan-tujuan para anggota tersebut.

Para anggotanya melibatkan diri secara terbatas pada organisasi-organisasi demikian. Untuk banyak karyawan, mahasiswa, organisasi-organisasi mereka masing-masing hanya menunjukkan komitmen terbatas. Sebagai contoh, dapat dikatakan bahwa seorang karyawan dapat membatalkan perjanjian dengan pihak majikannya bahwa ia setuju untuk memberikan *output* atau upaya tertentu dengan mendapatkan imbalan gaji sebanyak jumlah tertentu.

Kontrak demikian terbatas. Ini mengingat baik sang karyawan maupun pihak majikannya tidak akan mengekspektasi bahwa mereka melaksanakan kinerja melampaui persetujuan mereka.

Sesuatu organisasi dapat memiliki anggota-anggota tertentu bagi siapa organisasi yang bersangkutan bersifat primer. Sementara itu, anggota-anggota lain pada organisasi yang sama mungkin menganggap organisasi tersebut sebagai hal yang sekunder. Jelas kiranya bahwa potensi untuk produktivitas pada organisasi-organisasi primer melampaui produktivitas pada organisasi-organisasi sekunder.

Pada organisasi-organisasi primer, para anggota organisasi bersedia memberikan upaya mereka secara total. Di lain pihak pada organisasi-organisasi sekunder, anggota-anggota hanya melibatkan diri mereka secara parsial.

4. Organisasi-Organisasi yang Diklasifikasi Berdasarkan Sasaran Pokok

Setiap organisasi dibentuk dengan tujuan mencapai sasaran atau sasaran-sasaran tertentu. Secara luas sasaran dapat dirumuskan sebagai: memuaskan kebutuhan, keinginan, atau sasaran-sasaran para anggotanya. Kita dapat mengklasifikasi sesuatu organisasi sesuai dengan sasaran-sasaran khusus para anggotanya yang berusaha dipenuhi. Sebagai contoh dapat dikemukakan adanya hal-hal berikut;

1. Organisasi-organisasi pelayanan (*service organizations*), yang siap membantu orang-orang tanpa menuntut pembayaran penuh dan masing-masing pihak yang menerima servis yang bersangkutan (badan-badan amal organisasi taman-taman dan taman margasatwa di luar negeri).
2. Organisasi-organisasi ekonomi (*economic organizations*), yaitu organisasi-organisasi yang menyediakan barang-barang dan jasa-jasa sebagai imbalan untuk pembayaran dalam bentuk tertentu (korporasi-korporasi penyewa apartemen).
3. Organisasi-organisasi religius (*religious organizations*), yang memenuhi kebutuhan spiritual dari anggotanya (masjid, gereja).

- 4 . Organisasi-organisasi perlindungan (*protective organizations*), yang memberikan perlindungan kepada orang-orang dari bahaya (departemen-departemen kepolisian-ABRI, pemadam kebakaran).
5. Organisasi-organisasi pemerintah (*government organizations*), yang memenuhi kebutuhan akan keteraturan dan kontinuitas (Pemerintah pusat-Pemerintah daerah).
- 6 . Organisasi-organisasi sosial (*social organizations*), yaitu organisasi- organisasi yang memenuhi kebutuhan sosial orang-orang untuk mencapai kontak dengan orang-orang lain, kebutuhan akan identifikasi dan bantuan timbal balik (organisasi-organisasi yang dinamakan *fraternities*, klub-klub, tim-tim untuk tujuan-tujuan tertentu).

BAB II

EVOLUSI TEORI ORGANISASI

2.1. PENDAHULUAN

Teori organisasi yang ada sekarang ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Robbins (1994 : 33) merupakan hasil dari sebuah proses evolusi. selama beberapa dekade, para akademisi dan praktisi dari berbagai latar belakang dan perspektif telah mengkaji dan menganalisis organisasi-organisasi. Tujuan dari bab ini adalah memberikan gambaran singkat mengenai kontribusi-kontribusi tersebut serta untuk menunjukkan bagaimana kita sampai pada keadaan sekarang. Tema utama dari penilaian kembali ini adalah bahwa organisasi-organisasi yang ada pada saat ini mencerminkan suatu pola perkembangan yang kumulatif. Berbagai teori telah diperkenalkan, dievaluasi dan diperbaiki dari waktu ke waktu; pandangan-pandangan baru cenderung mencerminkan keterbatasan teori-teori terdahulu. Jadi jika ingin memahami apa yang tengah berlangsung sekarang ini pada teori organisasi, anda perlu melihat ke belakang di sepanjang alur tempat teori itu berasal.

Dalam rangka mengembangkan sebuah kerangka evolusi **teori organisasi Robbins (1994 : 33 sd...) menguraikan berikut ini.** Aktivitas yang sebenarnya dari teori organisasi terjadi sejak permulaan abad ini. Ada beberapa kejadian penting sebelum abad ke dua-puluh, yang akan dibahas dalam bagian selanjutnya. Namun, masalah yang sebenarnya terletak pada pengembangan sebuah kerangka kerja yang secara memuaskan dapat memperlihatkan sifat evolusioner dari teori-teori organisasi kontemporer. Intinya bagaimana kita mengorganisasikan teori organisasi itu?

Di depan telah dikemukakan bahwa ada dua dimensi dasar di dalam evolusi teori organisasi, dan setiap dimensi mempunyai perspektif yang saling bertentangan. **Dimensi pertama** merefleksikan bahwa organisasi itu adalah **sistem.**

Sebelum kurang lebih tahun 1960, teori organisasi cenderung didominasi oleh perspektif **sistem tertutup**. Organisasi-organisasi pada dasarnya dipandang berdiri sendiri dan tertutup dari lingkungannya. Akan tetapi mulai sekitar tahun 1960, teori organisasi secara jelas mulai menerima **perspektif sistem terbuka**. Analisis- analisis yang sebelumnya hanya berfokus kepada karakteristik intern dari organisasi, kemudian berubah menjadi pendekatan yang menekankan pentingnya organisasi memperhatikan peristiwa dan proses yang terjadi di lingkungan ekstern. Dimensi yang kedua berhubungan dengan hasil-hasil akhir dari struktur organisasi. Di sini kita jumpai kembali keadaan yang saling bertentangan. Perspektif rasional menyatakan bahwa struktur organisasi dirasakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan khusus secara efektif sebaliknya, perspektif sistem menekankan bahwa struktur adalah hasil utama dari kekuatan-kekuatan yang saling bertentangan dari para pengikut organisasi yang mencari kekuasaan dan kendali. Tabel 2.1 memperlihatkan evolusi teori-organisasi kontemporer di samping dimensi-dimensi sistem dan tujuan. Hasilnya adalah empat klasifikasi yang disebut Tipe 1 sampai dengan 4. Kerangka waktu untuk masing-masing jelas hanya merupakan perkiraan. Di dalam diskusi selanjutnya akan diperkenalkan beberapa teoretikus yang berada di luar masa ini. Namun secara keseluruhannya data yang diperlihatkan pada Tabel 2.1 merupakan pedoman yang berguna untuk memahami evolusi teori organisasi.

Tabel 2.1. Evolusi Teori Organisasi Kontemporer

Kerangka Waktu	1900-1930	1930-1960	1960-1975	1975-?
Perspektif sistem	Tertutup	Tertutup	Terbuka	Terbuka
Perspektif tujuan	Rasional	Sosial	Rasional	Sosial
Tema utama	Efisiensi mekanis	Orang dan hubungan	Desain-desain kontingensi	Kekuasaan dan politik
Klasifikasi teoritis	Tipe 1	Tipe 2	Tipe 3	Tipe 4
Sumber : W. Richard Scott (1976) dalam Robbins (1994 : 34)				

Pendekatan-pendekatan awal terhadap teori organisasi pada abad ini menganggap organisasi sebagai alat mekanis untuk mencapai tujuan. Seperti yang diperlihatkan oleh *United Parcel Service* (UPS), perhatian dipusatkan pada pencapaian efisiensi di dalam fungsi-fungsi intern organisasi. Kami akan menggunakan istilah **Tipe 1** untuk menggambarkan para teoretikus dari masa ini.

Para teoretikus **Tipe 2** beroperasi di bawah asumsi sistem tertutup namun menekankan hubungan informal dan motivasi-motivasi non-ekonomis yang beroperasi di dalam organisasi. Organisasi tidak bekerja dengan mulus dan bukan merupakan mesin yang bekerja secara sempurna. Manajemen dapat merancang hubungan dan peraturan yang formal dan sebagainya, namun diciptakan juga pola hubungan status, norma/ dan persahabatan informal yang diciptakan untuk memenuhi kebutuhan sosial para anggota organisasi.

Kerasionalan kembali lagi pada **Tipe 3**. Pada tahun 1960-an dan awal tahun 1970-an para teoretikus melihat organisasi sebagai alat untuk mencapai tujuan. Mereka berkonsentrasi pada sasaran, teknologi, dan ketidakpastian lingkungan sebagai variabel-variabel kontingensi utama yang menentukan struktur yang tepat yang seharusnya berlaku bagi organisasi. Para teoretikus Tipe 3 menyatakan bahwa struktur yang sesuai dengan variabel-variabel kontingensi akan membantu pencapaian tujuan organisasi. Sebaliknya, Penerapan struktur yang salah akan mengancam kelangsungan hidup organisasi.

Artinya, pendekatan mutakhir untuk memahami organisasi sangat dipengaruhi oleh para teoretikus **Tipe 4**. Perspektif sosial digunakan kembali, namun dalam kerangka kerja sistem terbuka. Hasilnya adalah pandangan bahwa struktur bukanlah merupakan usaha yang rasional dari para manajer untuk menciptakan struktur yang paling efektif, tetapi merupakan hasil dari suatu pertarungan politis di antara koalisi-koalisi di dalam organisasi untuk memperoleh kontrol.

2.2. TEORETIKUS TIPE 1

Para teoretikus Tipe 1, dikenal juga sebagai aliran klasik mengembangkan prinsip atau model universal yang dapat digunakan pada semua keadaan. Seperti telah dikatakan sebelumnya, pada dasarnya masing-masing melihat organisasi sebagai sistem tertutup yang diciptakan untuk mencapai tujuan dengan efisien.

Frederick Taylor dan Scientific Management

Diterbitkannya karya Frederick Taylor pada tahun 1911 yang berjudul *Principles of Scientific Management* menandai awal penciptaan sebuah teori yang serius di bidang manajemen dan organisasi. Taylor adalah insinyur mesin yang bekerja di perusahaan Midvale dan Bethlehem Steel di Pennsylvania. Ia sangat yakin, berdasarkan pengamatannya mengenai metode kerja pada saat itu, bahwa hasil kerja para pekerja kira-kira hanya sepertiga dari yang sebetulnya dapat dihasilkan. Ia berusaha memperbaiki situasi tersebut dengan menggunakan metode ilmiah terhadap tugas-tugas di dalam pabrik. Keinginannya untuk mendapatkan suatu cara terbaik tentang bagaimana setiap pekerjaan harus dilaksanakan merupakan bagian dari apa yang sekarang kita kenal sebagai masalah desain pekerjaan.

Setelah melakukan percobaan selama beberapa tahun lamanya dengan para pekerja, ia mengusulkan empat prinsip *scientific management*, yang menurutnya akan menghasilkan kenaikan yang berarti dalam produktivitas: (1) penggantian metode kira-kira untuk menentukan setiap elemen dari pekerjaan seorang pekerja yang ditentukan secara ilmiah; (2) seleksi dan pelatihan para pekerja secara ilmiah; (3) kerja sama antara manajemen dan buruh untuk menyelesaikan tujuan pekerjaan, yang sesuai dengan metode ilmiah; dan (4) pembagian tanggung jawab yang lebih merata di antara manajer dan para pekerja, yaitu pihak pertama sebagai perencana dan supervisi, sedangkan yang kedua sebagai pelaksana.

Jika ditinjau kembali, kita mengakui bahwa Taylor menawarkan fokus yang terbatas mengenai organisasi. Ia hanya melihat pengorganisasian pekerjaan pada tingkat yang paling bawah dari organisasi sesuai dengan pekerjaan manajerial dari seorang supervisor. Jika kita sekarang mengikuti kuliah di bidang rekayasa industri atau manajemen produksi, kita akan menemukan bahwa karya Taylor merupakan dasar bagi disiplin-disiplin tersebut. Walaupun berfokus pada segmen yang terbatas dari aktivitas organisasi, ia telah rnerenovasi pekerjaan seorang manajer. Ia memperlihatkan dengan jelas bahwa para manajer harus mempelajari dengan hati-hati cara terbaik untuk melaksanakan suatu pekerjaan untuk memaksimalkan efisiensi. Adalah menjadi tanggung jawab manajemen untuk secara eksplisit menyeleksi, melatih, dan memotivasi para pekerja guna memastikan bahrva cara yang mereka ikuti adalah yang terbaik.

Henry Fayol dan Prinsip-prinsip Organisasi

Pada saat Taylor menuliskan hasil penelitiannya tentang manajemen pabrik di Amerika Serikat, Henry Fayol, orang perancis, mengkonsolidasikan prinsip-prinsip organisasinya. Meskipun mereka menulis pada waktu bersamaan, fokus dari Taylor dan Fayol cukup berbeda. Ide-ide Taylor didasarkan atas penelitian ilmiah, sedangkan Fayol menulis atas dasar pengalamannya bertahun-tahun sebagai seorang praktisi eksekutif. Fayol mencoba mengembangkan prinsip-prinsip umum yang dapat diaplikasikan pada semua manajer dari semua tingkatan organisasi, dan menjelaskan fungsi-fungsi yang harus dilakukan oleh seorang manajer. Sedangkan Taylor memusatkan perhatian pada tingkat yang paling rendah dari organisasi manajernen, yaitu tingkat paling rendah dari sebuah pabrik (*shop level management*).

Fayol mengusulkan empat belas prinsip yang menurutnya dapat digunakan secara universal dan dapat diajarkan di sekolah-sekolah dan universitas-universitas. Banyak dari prinsip organisasi tersebut, meskipun kurang keuniversalannya/ diikuti secara luas oleh para manajer dewasa ini:

1. **Pembagian kerja.** Prinsip ini sama dengan 'pembagian kerja' Adam Smith. Spesialisasi menambah hasil kerja dengan cara membuat para pekerja lebih efisien.
2. **Wewenang.** Manajer harus dapat memberi perintah. Wewenang memberikan hak ini kepadanya. Tetapi wewenang berjalan seiring dengan tanggung jawab. Jika wewenang digunakan, timbulah tanggung jawab. Agar efektif, wewenang seorang manajer harus sama dengan tanggung jawabnya.
3. **Disiplin.** Para pegawai harus mentaati dan menghormati peraturan yang mengatur organisasi. Disiplin yang baik merupakan hasil dari kepemimpinan yang efektif, suatu saling pengertian yang jelas antara manajemen dan para pekerja tentang peraturan organisasi serta penerapan hukuman yang adil bagi yang menyimpang dari peraturan tersebut.
4. **Kesatuan komando.** Setiap pegawai seharusnya menerima perintah hanya dari seorang atasan.
5. **Kesatuan arah.** Setiap kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan sama harus dipimpin oleh seorang manajer dengan menggunakan sebuah rencana.
6. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan individu. Kepentingan seorang pegawai atau kelompok pegawai tidak boleh mendahulukan kepentingan organisasi secara keseluruhan.
7. **Remunerasi.** Para pekerja harus digaji sesuai dengan jasa yang mereka berikan.
8. **Sentralisasi.** Tini merujuk kepada sejauh mana para bawahan terlibat dalam pengambilan keputusan. Apakah pengambilan keputusan itu desentralisasi (pada manajemen) atau didesentralisasi (pada para bawahan) adalah masalah proporsi yang tepat. Kuncinya terletak pada bagaimana menemukan tingkat sentralisasi yang optimal untuk setiap situasi.

9. **Rantai skalar.** Garis wewenang dari manajemen puncak sampai ke tingkat yang paling rendah merupakan rantai skalar. Komunikasi harus mengikuti rantai ini. Tetapi, jika dengan mengikuti rantai tersebut malah tercipta kelambatan, komunikasi silang dapat diizinkan jika disetujui oleh semua pihak sedangkan atasan harus diberitahu.
10. **Tata tertib.** Orang dan bahan harus ditempatkan pada tempat dan waktu yang tepat.
11. **Keadilan.** Para manajer harus selalu baik dan jujur terhadap para bawahan.
12. **Stabilitas masa kerja para pegawai.** Perputaran (*turnover*) pegawai yang tinggi adalah tidak efisien, Manajemen harus menyediakan perencanaan personalia yang teratur dan memastikan bahwa untuk mengisi kekosongan harus selalu ada pengganti.
13. **Inisiatif.** Para pegawai yang diizinkan menciptakan dan melaksanakan rencana-rencana akan berusaha keras.
14. **Esprit de corps.** Mendorong team spirit akan membangun keselarasan dan persatuan di dalam organisasi.

Max Weber dan Birokrasi

Kontribusi utama yang ketiga yang dibuat oleh para teoretikus. Tipe 1 adalah struktur organisasi, 'tipe ideal' yang diusulkan oleh ahli sosiologi Jerman, Max Weber. Weber menulis pada permulaan abad ini dan telah mengembangkan sebuah model struktural yang ia katakan sebagai alat yang paling efisien bagi organisasi-organisasi untuk mencapai tujuannya. Ia menyebut struktur ideal ini sebagai birokrasi. Struktur tersebut dicirikan dengan adanya pembagian kerja, sebuah hierarki wewenang yang jelas, prosedur seleksi yang formal, peraturan yang rinci, serta hubungan yang tidak didasarkan atas hubungan pribadi (*impersonal*). Gambaran Weber tentang birokrasi telah menjadi prototipe rancangan bagi kebanyakan struktur organisasi yang sekarang ada.

Ralph Davis dan Perencanaan Rasional

Kontribusi terakhir dari para teoretikus Tipe 1 yang hendak kami perkenalkan adalah perspektif perencanaan rasional, yang mengatakan bahwa struktur merupakan hasil logis dari tujuan-tujuan organisasi. Posisi ini diungkapkan dengan baik oleh Ralph C. Davis. Davis menyatakan bahwa tujuan utama sebuah perusahaan adalah **pelayanan ekonomis**. Tidak ada perusahaan yang dapat hidup jika tidak memberikan nilai ekonomis. Nilai ekonomis ini dikembangkan melalui aktivitas yang dilakukan oleh para anggotanya untuk menciptakan produk atau jasa organisasi. Aktivitas-aktivitas tersebut kemudian menghubungkan tujuan organisasi dengan hasilnya adalah pekerjaan manajemen untuk mengelompokkan aktivitas-aktivitas tersebut sedemikian rupa sehingga membentuk struktur organisasi. Davis kemudian berkesimpulan bahwa dengan demikian struktur organisasi bergantung pada tujuan-tujuan organisasi.

Perspektif perencanaan rasional menawarkan sebuah model yang sederhana dan langsung untuk merancang sebuah organisasi. Perencanaan formal manajemen menentukan tujuan-tujuan organisasi. Tujuan-tujuan tersebut kemudian, dalam urutan yang logis, menentukan pengembangan struktur, arus wewenang, serta hubungan lainnya.

2.3. TEORETIKUS TIPE 2

Tema umum di antara para teoretikus Tipe 2 adalah pengakuan mengenai sifat sosial dari organisasi. Teoretikus-teoretikus tersebut, yang seringkali disebut sebagai yang membentuk aliran hubungan antar manusia (*human relations school*), memandang organisasi sebagai sesuatu yang terdiri dari tugas-tugas maupun manusia. Para teoretikus Tipe 2 mewakili pandangan dari sisi manusianya dibandingkan sisi mesin pandangan teoretikus Tipe 1.

Elton Mayo dan Kajian *Hawthorne*

Tahap kedua dari teori organisasi kontemporer dimulai dengan sejumlah percobaan yang dilakukan pada Western Electric Company di pabriknya di Cicero, Illinois antara 1924 dan 1927. **Kajian Hawthorne**, yang akhirnya diperluas dan diteruskan sampai permulaan tahun 1930-an, pada mulanya diciptakan oleh para insinyur industri dari *Western Electric* untuk menguji akibat dari berbagai macam tingkat penerangan terhadap produktivitas pekerja. Kelompok-kelompok kontrol dan eksperimen dibentuk. Kelompok eksperimen dihadapkan dengan berbagai intensitas penerangan, sedangkan kelompok kontrol bekerja di bawah intensitas penerangan yang konstan. Para insinyur mengharapkan bahwa keluaran (*output*) individual akan berhubungan langsung dengan intensitas penerangan. Tetapi hasil temuan menunjukkan kontradiksi. Ketika tingkat penerangan ditambahkan pada unit eksperimen, keluaran meningkat untuk setiap kelompok. Secara tidak terduga, ketika tingkat penerangan dikurangi pada kelompok eksperimen, produktivitas kedua kelompok tetap meningkat. Sebenarnya penurunan produktivitas terlihat pada kelompok eksperimen hanya jika intensitas penerangan dikurangi sampai dengan penerangan sinar bulan. Para insinyur berkesimpulan bahwa intensitas penerangan jelas tidak mempunyai hubungan langsung dengan produktivitas kelompok, tetapi mereka tidak dapat menjelaskan perilaku yang mereka saksikan.

Para insinyur *Western Electric* kemudian menghubungi ahli psikologi dari Harvard, Elton Mayo beserta kawan-kawannya pada tahun 1927 untuk ikut serta di dalam kajian tersebut sebagai konsultan. Mulailah sebuah hubungan yang berjalan sampai 1932 dan mencakup berbagai percobaan yang menyangkut berbagai percobaan yang menyangkut rancang ulang pekerjaan, perubahan panjangnya hari kerja dan waktu kerja dalam seminggu, pengenalan waktu istirahat, serta rencana upah individual dibandingkan dengan upah kelompok. Misalnya, pada sebuah percobaan, para peneliti mencoba untuk membandingkan evaluasi efek

sistem pembayaran insentif untuk pekerjaan atas dasar hasil terhadap produktivitas kelompok. Hasilnya menunjukkan bahwa rencana upah insentif tidak terlalu menentukan terhadap keluaran seorang pekerja dibandingkan tekanan dan penerimaan kelompok serta rasa aman dalam kelompok. Oleh karena itu, disimpulkan bahwa norma sosial kelompok merupakan kunci penentu perilaku kerja seseorang.

Pada umumnya para ahli manajemen sepakat bahwa kajian Hawthorne memberi dampak dramatis pada arah manajemen dan teori organisasi. Kajian itu mengantarkan kita ke zaman humanisme organisasi. Dalam melihat masalah rancangan organisasi, para manajer selalu mempertimbangkan akibat terhadap kelompok kerja, sikap pegawai, dan hubungan antara manajemen dan pegawai.

Chester Bernard dan Sistem Kerja Sama

Mempersatukan pandangan Taylor, Fayol, dan Weber dengan hasil kajian Hawthorne membawa kita kepada kesimpulan bahwa organisasi merupakan sistem kerja sama. organisasi terdiri dari tugas-tugas dan manusia yang harus dipertahankan pada suatu tingkat keseimbangan. Perhatian yang hanya ditujukan kepada pekerjaan atau kepada kebutuhan orang yang melaksanakan tugas tersebut akan mengurangi optimalisasi sistem tersebut. Jadi para manajer harus mengorganisasi di sekitar persyaratan tugas yang harus dilaksanakan dan kebutuhan dari orang yang akan melaksanakannya.

Gagasan bahwa sebuah organisasi adalah sebuah sistem kerja sama pada umumnya dikatakan berasal dari Chester Barnard. Ia menawarkan ide-idenya di dalam *The Functions of the Executive*, di mana ia menggunakan pengalamannya selama bertahun-tahun di *American Telephone and Telegraph* termasuk kedudukannya sebagai presiden New Jersey Bell.

Selain salah satu orang pertama yang memperlakukan organisasi sebagai suatu sistem, Barnard juga menawarkan pandangan penting lainnya. Ia menantang pandangan klasik yang

mengatakan bahwa wewenang harus didefinisikan sesuai dengan tanggapan dari bawahan; ia memperkenalkan peran dari organisasi informil ke dalam teori organisasi; dan ia mengusulkan agar peran utama manajer adalah memperlancar komunikasi dan mendorong para bawahan untuk berusaha lebih keras.

Douglas McGregor dan Teori X-Teori Y

Salah satu kontribusi yang paling banyak disebut dari para teoretikus Tipe 2 adalah tesis Douglas McGregor yang menyatakan bahwa ada dua pandangan tentang manusia: yang pertama pada dasarnya negatif-Teori X- dan yang lainnya pada dasarnya positif-Teori Y. Setelah mempelajari cara para manajer menghadapi para pegawai, McGregor berkesimpulan bahwa pandangan seorang manajer tentang sifat manusia didasarkan atas pengelompokan asumsi tertentu dan bahwa manusia cenderung untuk menyesuaikan perilakunya terhadap bawahannya sesuai dengan asumsi-asumsi tersebut.

Di bawah Teori X ada empat asumsi yang dianut oleh para manajer:

1. Para pegawai pada dasarnya tidak menyukai pekerjaan dan, jika mungkin, berusaha menghindarinya.
2. Karena pegawai tidak menyukai pekerjaan, maka mereka harus dipaksa, dikendalikan atau diancam dengan hukuman untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan.
3. Para pegawai akan mengelakkan tanggung jawab dan mencari pengarahan yang formal sepanjang hal itu mungkin.
4. Kebanyakan pegawai menempatkan rasa aman di atas faktor lain yang berhubungan dengan pekerjaan dan hanya akan memperlihatkan sedikit ambisi.

Kebalikan dari pandangan yang negatif terhadap manusia, McGregor menempatkan empat asumsi lain yang disebut teori Y :

1. Para pegawai dapat melihat pekerjaan sebagai sesuatu yang biasa seperti hanya istirahat atau bermain.

2. Manusia akan menentukan arahnya sendiri dan mengendalikan diri, jika mereka merasa terikat kepada tujuan tujuan.
3. Rata-rata orang dapat belajar untuk menerima, malahan mencari tanggung jawab.
4. Kreativitas - yaitu, kemampuan untuk membuat keputusan-keputusan yang baik - tersebar luas pada seluruh populasi dan tidak selalu merupakan hak dari mereka yang menduduki fungsi manajerial.

Apa implikasi dari teori X dan Teori Y McGregor terhadap teori organisasi? McGregor berargumentasi bahwa asumsi-asumsi teori Y lebih disukai dan asumsi-asumsi itu harus dapat membimbing para manajer dalam merancang organisasi mereka dan dalam memotivasi pegawai-pegawainya. Gairah yang besar pada permulaan tahun 1960-an, bagi pengambilan keputusan partisipatif, penciptaan pekerjaan yang bertanggung-jawab dan menantang para pekerja, serta pengembangan hubungan antar kelompok yang baik dapat ditelusuri dari saran McGregor agar manajer mengikuti asumsi-asumsi Teori Y.

Warren Bennis dan Matinya Birokrasi

Tema humanistik yang kuat dari para teoretikus Tipe 2 mencapai puncaknya dengan sebuah pidato tentang matinya birokrasi. Warren Bennis, misalnya, mengatakan bahwa pengambilan keputusan pada birokrasi yang disentralisasi, kepatuhan kepada wewenang serta pembagian kerja yang sempit diganti dengan struktur yang didesentralisasi dan demokratis yang diorganisasi di sekitar kelompok yang fleksibel. Pengaruh yang didasarkan atas kekuasaan mulai diganti dengan pengaruh yang berasal dari keahlian. Seperti juga Weber yang berargumentasi bahwa birokrasi itu adalah organisasi yang ideal, maka Warren Bennis menyatakan yang sebaliknya - kondisi saat ini menunjukkan bahwa bentuk organisasi yang ideal adalah *adhocracy* yang fleksibel. Dalam kurun waktu lima puluh tahun

kita telah bergerak dari satu posisi ekstrem ke posisi ekstrem lainnya.

2.4. TEORETIKUS TIPE 3

Baik kekuatan gelap yang mekanistik maupun kekuatan terang yang humanistik dapat memperkuat pembuktian bahwa pemecahan mereka, dan hanya pemecahan mereka, adalah yang benar untuk semua keadaan. Konflik antara tesis dan anti-tesis membawa kita kepada sebuah sintesis yang memberi pedoman yang lebih baik bagi para manajer. Sintesis tersebut adalah pendekatan *contingency*.

Herbert Simon dan Serangan Terhadap Prinsip-Prinsip

Gerakan *contingency* mencapai puncaknya pada tahun 1960-an; tetapi Herbert Simon sudah menyadari pada tahun 1940-an bahwa prinsip-prinsip Tipe 1 harus mengalah terhadap pendekatan *contingency*. Simon mencatat bahwa kebanyakan dari prinsip klasik tidak lebih daripada pepatah saja dan banyak di antaranya saling bertentangan.

Ia menyatakan bahwa teori organisasi perlu melebihi prinsip-prinsip yang dangkal dan terlalu disederhanakan bagi suatu kajian mengenai kondisi yang di bawahnya dapat diterapkan prinsip yang saling bersaing. Namun demikian, tahun 1950 dan 1960-an cenderung masih didominasi oleh prinsip-prinsip yang simplisistik baik dalam keragaman mekanistik maupun humanistiknya. Diperlukan kurang lebih dua puluh tahun bagi para teoretikus organisasi untuk memberikan tanggapan yang efektif terhadap tantangan Simon.

Perspektif Lingkungan dari Katz dan Kahn

Buku Daniel Katz dan Robert Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, merupakan pendorong yang penting bagi pengenalan perspektif sistem terbuka Tipe 3 terhadap teori organisasi. Buku mereka memberikan deskripsi yang meyakinkan tentang keunggulan-keunggulan perspektif

sistem terbuka untuk menelaah hubungan yang penting dari sebuah organisasi dengan lingkungannya, dan perlunya organisasi menyesuaikan diri terhadap lingkungan yang berubah jika mereka ingin dapat bertahan hidup.

Setelah terbitnya karya Katz dan Kahn, berbagai teoretikus menyelidiki hubungan lingkungan-struktur. Berbagai jenis lingkungan diidentifikasi dan banyak penelitian telah dilakukan untuk mengevaluasi struktur mana yang paling sesuai dengan berbagai lingkungan yang ada. Pada saat ini tidak ada diskusi mengenai organisasi yang dapat dikatakan lengkap tanpa adanya penilaian yang mendalam mengenai lingkungan sebagai sebuah faktor *contingency* utama yang mempengaruhi bentuk struktur yang diinginkan.

Kasus Teknologi

Penelitian pada tahun 1960-an oleh Joan Woodward dan Charles Perrow, demikian juga kerangka kerja konseptual yang disampaikan oleh James Thompson, telah memberi alasan yang kuat mengenai pentingnya teknologi di dalam menentukan struktur yang sesuai bagi sebuah organisasi. Seperti halnya dengan lingkungan tidak ada diskusi pada masa kini mengenai organisasi yang dapat dikatakan lengkap tanpa memperhitungkan teknologi dan kebutuhan bagi para manajer untuk memadukan struktur dengan teknologi.

Kelompok Aston dan Besaran Organisasi

Selain para pendukung lingkungan dan teknologi, para teoretikus Tipe 3 mencakup mereka yang mendukung besaran (*size*) organisasi sebagai sebuah faktor penting yang mempengaruhi struktur. Posisi ini dipertahankan dengan gigih oleh para peneliti yang mempunyai hubungan dengan Universitas Aston di Inggris. Organisasi besar telah terbukti mempunyai banyak kesamaan komponen struktural. Demikian juga halnya dengan organisasi kecil. Mungkin yang paling penting adalah bukti menunjukkan bahwa beberapa hal dari komponen tersebut

mengikuti sebuah pola tertentu pada saat organisasi berkembang dalam besarnya. Bukti tersebut ternyata berguna bagi para manajer untuk membantu mereka membuat keputusan desain organisasi bersamaan dengan bertumbuhnya organisasi.

2.5. TEORETIKUS TIPE 4

Pendekatan paling mutakhir mengenai teori organisasi memusatkan perhatian pada sifat politis organisasi. Posisi ini mula-mula dibuat James March dan Herbert Simon, namun telah diperbaiki secara intensif oleh Jeffrey Pfeffer.

Batas-batas Kognitif Terhadap Rasionalitas dari March dan Simon

March dan Simon menentang gagasan klasik mengenai keputusan yang rasional atau optimum. Mereka berargumentasi bahwa mayoritas pengambil keputusan memilih alternatif yang memuaskan - alternatif yang cukup baik. Hanya pada kasus-kasus yang luar biasa mereka akan mencari dan menyeleksi alternatif yang optimal. March dan Simon menganjurkan agar model teori organisasi diubah – model yang sangat berbeda dari pandangan sistem kerja sama yang rasional. Model yang diperbaiki ini mengakui keterbatasan rasionalitas pengambil keputusan serta mengakui keberadaan tujuan yang saling bertentangan.

Organisasi Pfeffer sebagai Arena Politik

Berdasarkan karya Simon dan March, Jeffrey Pfeffer menciptakan model teori organisasi yang mencakup koalisi kekuasaan konflik *inherent* atas tujuannya serta keputusan desain organisasi yang mendukung kepentingan pribadi dari mereka yang berkuasa. Pfeffer mengusulkan agar kendali di dalam organisasi menjadi tujuan ketimbang hanya sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan yang rasional, seperti produksi output yang efisien. Organisasi merupakan koalisi yang terdiri dari berbagai kelompok dan individu dengan tuntutan berbeda-beda. Desain organisasi merupakan hasil dari pertarungan kekuasaan

berbagai koalisi tersebut. Pfeffer mengatakan bahwa jika kita ingin mengerti mengapa dan bagaimana organisasi itu dirancang secara demikian, maka kita harus menilai preferensi dan kepentingan dari mereka yang berada di dalam organisasi yang mempunyai pengaruh terhadap pengambilan keputusan mengenai desain itu. Pandangan ini sekarang sedang digemari.

BAB III

SIKLUS KEHIDUPAN ORGANISASI

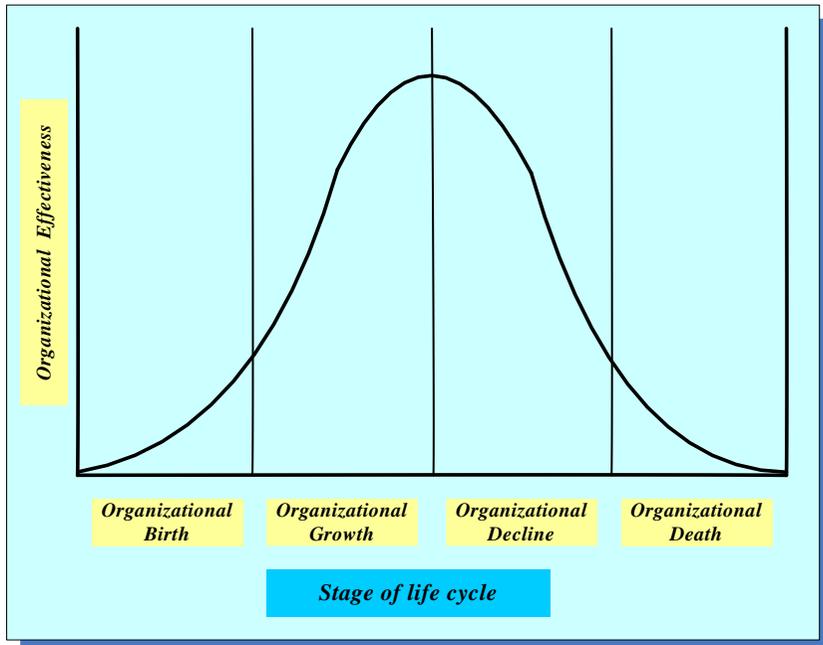
3.1. DEFINISI SIKLUS KEHIDUPAN ORGANISASI

Siklus kehidupan (*life cycle*) organisasi, yaitu rangkaian pertumbuhan dan perkembangan organisasi meliputi proses lahir, tumbuh, menurun dan mati (penjelasan lebih detail tentang penataan kelembagaan akan dibahas secara khusus pada poin 2). Jones (2007 : 302) mendefinisikan *life cycle* sebagai *a sequence of stages of growth and development through which organizations may pass* (Gambar 2). Dari empat tahap siklus kehidupan organisasi tersebut dapat dilalui oleh masing-masing organisasi secara berbeda-beda, ada yang keempatnya dilalui, namun ada juga organisasi yang tidak pernah mengalami proses tumbuh dan berkembang karena tidak bisa *survive* menghadapi kendala yang ada sehingga akhirnya mati.

3.2. MODEL SIKLUS KEHIDUPAN ORGANISASI

Organisasi yang sukses akan selalu berusaha untuk dapat mengatasi setiap permasalahan yang dihadapi agar tetap bisa tumbuh dan *survive*.

Gambar 3.1.
Model Siklus Kehidupan (*Life Cycle*) Organisasi



Sumber : Jones (2007 : 303)

Penjelasan dari masing-masing tahapan pada Gambar 4 di atas adalah sebagai berikut :

a. *Organizational Birth* (Kelahiran/Berdirinya Organisasi)

Menurut Jones (2007 : 303), *organizational birth, the founding of an organization, is a dangerous life cycle stage associated with the greatest chance of failure.* Kelahiran/berdirinya organisasi merupakan suatu langkah yang harus difikirkan secara matang oleh para pendirinya, karena apa yang diputuskan akan menghadapi respon dari lingkungan. Respon tersebut bisa mendukung atau sebaliknya berbahaya terhadap keberlangsungan hidup sebuah organisasi. Tingkat kegagalan pada awal berdirinya sebuah organisasi ini adalah

tinggi, karena organisasi baru ‘belajar’ untuk menghadapi lingkungan yang baru pula.

Pendiri organisasi dapat membuat perencanaan agar mampu bersaing pada lingkungan baru dengan langkah-langkah sebagai berikut :

1. *Notice a product opportunity, and develop a basic business idea*
 - *Goods/services*
 - *Customers/ markets*
2. *Conduct a strategic (SWOT) analysis*
 - *Identify opportunities*
 - *Identify threats*
 - *Identify strengths*
 - *Identify weaknesses*
3. *Decide whether the business opportunity is feasible*
4. *Prepare a detailed business plan*
 - *Statement of mission, goals, and financial objectives*
 - *Statement of strategic objectives*
 - *List of necessary resources*
 - *Organizational timeline of events* (Jones 2007 : 304).

b. *Organizational Growth*

Organizational growth adalah *the life cycle stage in which organizations develop value creation skills and competences that allow them to acquire additional resources* (Jones 2007 : 312). Pada tahap ini organisasi sudah mampu bertahan dan menyesuaikan diri dengan lingkungan, akan tetapi harus terus meningkatkan spesialisasinya agar kehadirannya tetap ‘benilai’ bagi masyarakat penggunanya. Pada tahap inilah teori kelembagaan berperan, di mana pada teori ini akan dipelajari bagaimana organisasi dapat bertahan dan mampu untuk tumbuh bahkan berkembang pada lingkungan yang

kompetitif sehingga organisasi bisa sukses untuk memenuhi apa yang menjadi tujuannya.

c. *Organizational Decline and Organizational Death*

Organizational decline adalah *the life cycle stage that an organization enters when it fails to anticipate, recognize, avoid, neutralize, or adapt to external or internal pressures that threaten its long-term survival* (Jones, 2007 : 319). Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa jika organisasi gagal untuk mengantisipasi, mengenali, menghindari, menetralkan atau menyesuaikan diri dengan kebutuhan eksternal dan internal maka seiring dengan berjalannya waktu organisasi akan mengalami kemunduran. Pada tahap ini teori kelembagaan berperan pula untuk meningkatkan kembali organisasi yang mulai lesu melalui reorganisasi.

Pada *Weitzel and Jonsson's Model*, diidentifikasi bahwa kemunduran organisasi terjadi melalui tahapan : (a) *blinded*, di mana organisasi tidak mampu untuk mengenali permasalahan eksternal dan internal yang mengancam tujuan jangka panjang; (b) *inaction*, tahap ini terjadi jika suatu organisasi tidak mampu mengatasi permasalahan pada *blinded stage*. Tahap ini ditandai oleh capaian kinerja yang buruk; (c) *faulty action*, yang terjadi jika manajer gagal untuk menghentikan *inaction stage*, yang berarti bahwa para manager membuat keputusan yang salah atau keputusannya benar tetapi terlambat diimplementasikan sehingga perbaikan yang dilakukan menjadi tidak bermanfaat; (d) *crisis*, keadaan di mana strategi yang diterapkan sudah tidak mampu lagi untuk menghentikan kemunduran yang terus-menerus; dan (e) *dissolution*, pada tahap ini organisasi sudah tidak dapat mengubah kemunduran yang terjadi sehingga organisasi menjadi kehilangan/putus hubungan dengan *stakeholders* yang selama ini mendukung keberadaan organisasi tersebut. Pada akhirnya kematian organisasi (*organizational death*) tidak dapat dihindari lagi.

Pada tahap *organizational growth* dan *organizational decline* teori kelembagaan berperan, di mana pada teori ini akan dipelajari bagaimana organisasi dapat bertahan dan mampu untuk tumbuh bahkan berkembang pada lingkungan yang kompetitif sehingga organisasi bisa sukses untuk memenuhi apa yang menjadi tujuannya.

BAB IV

STRUKTUR DAN DESAIN ORGANISASI

4.1. DIMENSI-DIMENSI STRUKTUR ORGANISASI

A. KOMPLEKSITAS

Apa yang dimaksud dengan kompleksitas? Mengapa kompleksitas itu penting? Tujuan dari bagian ini adalah menjawab kedua pertanyaan tersebut.

1. Definisi

Kompleksitas merujuk pada tingkat diferensiasi yang ada di dalam sebuah organisasi. Diferensiasi horisontal mempertimbangkan tingkat pemisahan horisontal di antara unit unit. Diferensiasi vertikal merujuk pada kedalaman hierarki organisasi. Diferensiasi spasial meliputi tingkat sejauh mana lokasi fasilitas dan para pegawai organisasi tersebar secara geografis. Peningkatan pada salah satu dari ketiga faktor tersebut akan meningkatkan kompleksitas sebuah organisasi.

2. Diferensiasi horisontal

Diferensiasi horisontal merujuk pada tingkat diferensiasi antara unit-unit berdasarkan orientasi para anggotanya, sifat dari tugas yang mereka laksanakan, dan tingkat pendidikan serta pelatihannya. Dapat dikatakan bahwa semakin banyak jenis pekerjaan yang ada dalam organisasi yang membutuhkan pengetahuan dan keterampilan yang istimewa, semakin kompleks pula organisasi tersebut. Mengapa? Karena orientasi yang berbeda-beda akan lebih menyulitkan para anggota organisasi untuk berkomunikasi serta lebih sukar bagi manajemen untuk mengkoordinasi kegiatan mereka. Misalnya, jika organisasi rnenciptakan kelompok-kelompok khusus atau rnemperluas tujuan dari departemen, maka mereka mendiferensiasikan kelompok yang satu dari yang lain, sehingga interaksi antar kelompok makin kompleks. Jika organisasi itu diisi oleh orang yang mempunyai latar belakang, keterampilan, dan pelatihan yang sama, maka kemungkinan besar rnereka akan melihat dunia

itu dengan kaca mata yang sama. Sebaliknya, keanekaragaman meningkatkan kemungkinan bahwa mereka akan mempunyai tujuan orientasi waktu dan malahan juga kamus kerja yang berbeda-beda. Spesialisasi tugas memperkuat perbedaan pekerjaan seorang insinyur kimia jelas berbeda dari pekerjaan seorang pewawancara pada perekrutan pegawai. Pendidikan mereka berbeda. Bahasa yang mereka gunakan untuk masing-masing pekerjaan berbeda. Mereka secara khas ditugaskan di berbagai departemen yang memperkuat lebih lanjut perbedaan orientasi mereka.

Bukti paling nyata pada organisasi yang menekankan diferensiasi horisontal adalah spesialisasi dan departementalisasi. Seperti yang akan diperlihatkan nanti, keduanya saling berhubungan. Marilah kita lihat spesialisasi lebih dahulu.

Spesialisasi merujuk pada pengelompokan aktivitas tertentu yang dilakukan satu individu. Spesialisasi dapat dicapai dengan satu atau dua cara. Bentuk spesialisasi yang paling dikenal adalah spesialisasi fungsional di mana pekerjaan dipecah-pecah menjadi tugas yang sederhana dan berulang. Dikelal juga sebagai pembagian kerja (*division of labor*), spesialisasi fungsional menciptakan kemampuan substitusi di antara para pegawai dan mempermudah penggantinya oleh manajemen. Jika para *individunya* yang dispesialisasi, dan bukan *pekerjaaannya* maka kita mempunyai spesialisasi sosial. Spesialisasi sosial dicapai dengan menyewa tenaga profesional yang mempunyai keterampilan yang tidak dapat dijadikan rutin dengan segera. Pekerjaan yang secara khas dilakukan oleh para insinyur, para ahli nuklir, dan para perawat merupakan spesialisasi, tetapi kegiatan yang mereka lakukan bervariasi berdasarkan situasi.

Peningkatan pada salah satu bentuk spesialisasi berakibat pada meningkatnya kompleksitas di dalam organisasi. Mengapa? Karena peningkatan dalam spesialisasi membutuhkan metode yang lebih mahal dan lebih canggih untuk koordinasi dan kontrol. Nantinya di dalam bab ini - dalam diskusi mengenai formalisasi -

kita akan menganalisis spesialisasi sosial. Tetapi, karena kebanyakan organisasi sangat bergantung pada spesialisasi berdasarkan fungsi, kita harus menguraikan efisiensi yang terdapat pada pembagian kerja.

Adam Smith dalam bukunya, *Wealth of Nations*, mengenai bagaimana spesialisasi berdasarkan fungsi dipraktekkan dalam pembuatan paku. Meskipun tulisan Adam Smith telah berusia lebih dari dua ratus tahun, dewasa ini kebanyakan organisasi masih bersandar pada prinsip pembagian kerja (*division of labor*).

Mengapa pembagian kerja itu masih berlaku? Pertama-tama, pada pekerjaan yang sangat kompleks dan memerlukan pengalaman, tidak ada satupun orang yang dapat mengerjakan semua tugas, karena adanya keterbatasan fisik. Jika seseorang harus membuat sendiri sebuah Chevrolet yang lengkap, meskipun ia mempunyai ratusan keterampilan yang dibutuhkan, ia akan membutuhkan waktu selama berbulan-bulan. Kedua, keterbatasan dalam pengetahuan merupakan hambatan. Ada tugas yang membutuhkan keterampilan yang sangat tinggi sedangkan yang lain dapat dilaksanakan oleh orang yang tidak terlatih. Jika banyak tugas membutuhkan sejumlah besar keterampilan maka tidak selalu mungkin untuk mendapatkan orang yang mampu melakukan tugas tersebut. Selanjutnya, jika semua pegawai terlibat dalam setiap langkah dari, katakanlah, proses manufaktur sebuah organisasi, semua orang harus mempunyai keterampilan yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugas yang paling sukar maupun yang kurang sukar. Hasilnya adalah bahwa, kecuali jika melaksanakan tugas yang paling terampil atau yang paling membutuhkan pengalaman, para pegawai akan bekerja di bawah tingkat keterampilan mereka. Karena pekerja terampil dibayar lebih tinggi daripada yang tidak terampil, dan karena upah mereka harus mencerminkan tingkat keterampilan yang paling tinggi, maka pembayaran terhadap individu berdasarkan kemampuan mereka untuk melaksanakan tugas-tugas yang rumit dan sulit sementara tetap meminta mereka melakukan yang

mudah menjadi gambaran dari penggunaan sumber daya yang tidak memadai.

Elemen lain yang mendukung pembagian kerja adalah efisiensi. Keterampilan seseorang dalam melaksanakan suatu tugas akan meningkat lewat pengulangan pekerjaan. Efisiensi juga terlihat dengan berkurangnya waktu yang digunakan untuk beralih tugas; waktu yang dibutuhkan untuk memindahkan alat-alat dan perlengkapan dari langkah sebelumnya di dalam proses pekerjaan dan dalam persiapan untuk tindakan selanjutnya dihilangkan melalui spesialisasi berdasarkan fungsi. Selain itu, pelatihan untuk spesialisasi fungsional lebih efisien jika dilihat dari perspektif organisasi. Lebih mudah dan lebih murah melatih para pekerja untuk melakukan pekerjaan yang khusus dan berulang daripada melatih mereka untuk kegiatan yang sukar dan kompleks. Akhirnya, pembagian kerja meningkatkan efisiensi serta produktivitas dengan mendorong terciptanya penemuan dan mesin khusus.

Pembagian kerja menciptakan kelompok-kelompok spesialis. Cara kita mengelompokkan para spesialis itu disebut **departementalisasi**. Oleh karena itu departementalisasi adalah cara organisasi secara khas mengkoordinasikan aktivitas yang telah didiferensiasi secara horisontal. Departemen dapat dibentuk atas dasar angka-angka yang sederhana, fungsi, produk atau jasa, klien, geografi, atau proses. Kebanyakan dari perusahaan besar menggunakan keenam pembagian tersebut. Misalnya segmentasi dasar mungkin berdasarkan fungsi (misalnya : keuangan, manufaktur, penjualan, personalia). Penjualan pada gilirannya dapat disegmentasi berdasarkan geografi, manufaktur berdasarkan produk, pabrik berdasarkan proses, dan sebagainya. Di lain pihak, pada organisasi yang sangat kecil, angka sederhana merupakan metode informal dan sangat elektif yang digunakan untuk mengelompokkan orang.

3. Diferensiasi vertikal

Diferensiasi vertikal merujuk pada kedalaman struktur. Diferensiasi meningkat, demikian pula kompleksitasnya, karena jumlah tingkatan hierarki di dalam organisasi bertambah. Makin banyak tingkatan yang terdapat di antara *top management* dan tingkat hierarki yang paling rendah, makin besar pula potensi terjadinya distorsi dalam komunikasi, dan makin sulit mengkoordinasi pengambilan keputusan dari pegawai manajerial, serta makin sukar bagi *top management* untuk mengawasi kegiatan bawahannya.

Diferensiasi vertikal dan horisontal tidak harus ditafsirkan sebagai tidak ada ketergantungan antara yang satu dan lainnya. Diferensiasi vertikal sebaiknya diartikan sebagai tanggapan terhadap peningkatan diferensiasi horisontal. Jika spesialisasi meluas, maka koordinasi tugas makin dibutuhkan. Karena diferensiasi horisontal tinggi berarti anggota-anggota mempunyai latihan dan latar belakang yang berbeda-beda, maka mungkin sulit bagi unit-unit individual untuk melihat bagaimana tugas mereka dapat dimasukkan ke dalam kerangka yang lebih besar. Sebuah perusahaan yang mengkhususkan diri dalam konstruksi jalan akan mempekerjakan *surveyors*, *grading architects*, desainer jembatan, pegawai tata usaha, *asphalt tenders*, *cement masons*, supir truk, dan operator alat-alat berat. Tetapi harus ada orang yang mengawasi setiap kelompok pekerja untuk memastikan bahwa pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan rencana dan tepat pada *waktunya*. Hasilnya adalah adanya suatu kebutuhan akan koordinasi yang lebih baik, yang dapat dilihat pada pengembangan diferensiasi vertikal. Organisasi dengan jumlah pegawai yang sama, tidak perlu mempunyai tingkat diferensiasi vertikal yang sama. Organisasi dapat berbentuk tinggi (*tall*), dengan banyak lapisan hierarki, atau mendatar (*flat*), dengan sedikit tingkatan. Faktor yang menentukan adalah rentang kendali.

Rentang kendali (*span of control*) menetapkan jumlah bawahan yang dapat diatur dengan efektif oleh seorang manajer.

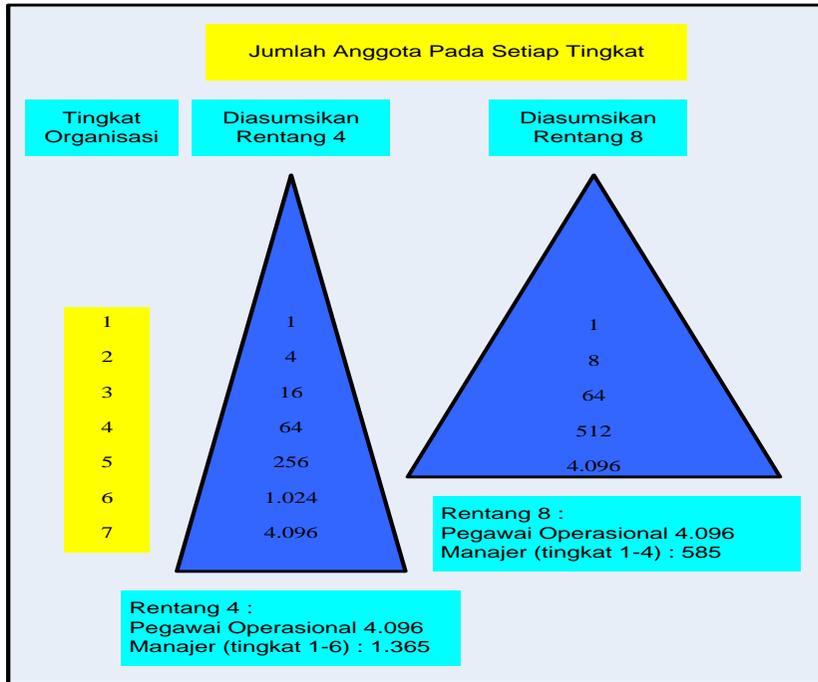
Jika rentangnya lebar, para manajer akan mempunyai banyak bawahan yang melapor kepadanya. Jika sempit, para manajer hanya mempunyai sedikit bawahan. Jika hal-hal lainnya dianggap sama, maka makin kecil rentangnya, akan makin tinggi organisasinya. Faktor ini penting dan membutuhkan penjelasan lebih lanjut.

Suatu perhitungan sederhana akan memperlihatkan bahwa perbedaan antara rata-rata rentang manajemen, yang katakanlah berjumlah empat, dan yang berjumlah delapan di dalam sebuah perusahaan yang mempunyai empat ribu pegawai nonmanajerial dapat mengakibatkan perbedaan sebanyak dua tingkat manajemen dan hampir delapan ratus manajer.

Pernyataan ini diilustrasikan pada Gambar 4.1. Anda akan mencatat bahwa setiap tingkat operasional (paling bawah) terdiri dari 4.096 pegawai. Semua tingkat lainnya mewakili posisi-posisi manajemen 1.365 manajer (tingkat 1-6) dengan rentang 4; 585 manajer (tingkat 1-4) dengan rentang 8. Rentang yang makin sempit (4) menciptakan diferensiasi vertikal yang tinggi serta organisasi yang tinggi. Rentang yang lebih lebar menciptakan organisasi yang lebih mendatar.

Bukti ini tertutup argumentasi mengenai organisasi yang manakah yang lebih efektif : yang tinggi atau yang datar. Struktur yang tinggi memberikan supervisi dan kontrol yang "berorientasi kepada atasan" yang lebih ketat, dan koordinasi serta komunikasi menjadi rumit, disebabkan oleh bertambahnya jumlah lapisan yang harus dilalui perintah-perintah. Struktur datar mempunyai rantai komunikasi yang lebih singkat dan lebih sederhana, peluang supervisi yang lebih sedikit karena setiap manajer mempunyai lebih banyak orang yang melapor kepadanya, dan mengurangi peluang kenaikan jabatan karena tingkatan manajemen yang lebih sedikit.

Gambar 4.1.
Rentang Kendali Yang Berlawanan



Sumber : Robbins (1994 : 97)

Sebuah penelitian sebelumnya pada Sears Roebuck, mendukung organisasi yang mendatar atau yang mempunyai diferensiasi vertikal yang rendah. Dua kelompok toko Sears, yang mempunyai antara 150 sampai 175 pegawai merupakan obyek penelitian. Sebuah kelompok hanya mempunyai dua tingkatan manajemen: manajer toko dan kurang lebih tiga puluh orang manajer departemen. Kelompok yang kedua, sebaliknya, mempunyai tiga tingkatan: seorang manajer toko, manajer-manajer kelompok, dan *merchandise managers*. Kesimpulan yang ditarik dari penelitian ini adalah bahwa di antara toko-toko yang diteliti, organisasi dengan dua tingkat mengungguli toko-toko dengan tiga tingkat di dalam volume penjualan, keuntungan serta kriteria moral.

Terlalu sederhana untuk menyimpulkan bahwa rentang yang lebih lebar akan mengakibatkan prestasi organisasi lebih tinggi. Sebuah penelitian yang lebih baru, misalnya/menemukan tidak ada dukungan bagi sebuah tesis umum yang menyatakan bahwa organisasi yang mendatar lebih disukai. Bukti menunjukkan bahwa makin besar organisasi, maka kurang pula keefektifan organisasi yang lebar. Peningkatan besaran akan mengakibatkan kompleksitas dan tuntutan waktu yang lebih banyak dari para manajer. Struktur-struktur tinggi, dengan rentangnya yang sempit, mengurangi tanggung jawab supervisi harian dari manajer dan memberi lebih banyak waktu untuk terlibat dengan atasan dari manajer itu sendiri. Bukti lebih lanjut menunjukkan bahwa, di samping besaran organisasi, jenis pekerjaan dan karakteristik individu pemegang tugas akan membuat hubungan antara rentang kendali dan keefektifan organisasi menjadi moderat. Pekerjaan tertentu menuntut lebih banyak pengarahan, sedangkan yang lain lebih sedikit, sedangkan individu, bergantung pada pendidikan, keterampilan dan karakteristik pribadinya, beragam dalam hal tingkatan kebebasan atau pengendalian yang mereka sukai.

4. Diferensiasi spasial

Organisasi dapat melakukan aktivitas yang sama dengan tingkat diferensiasi horisontal dan pengaturan hierarki yang sama di berbagai lokasi. Tetapi keberadaan berbagai lokasi tersebut meningkatkan kompleksitas. Oleh karena itu, elemen ketiga dalam kompleksitas adalah diferensiasi spasial, yang merujuk pada tingkat sejauh mana lokasi dari kantor, pabrik dan personalia sebuah organisasi tersebar secara geografis. Diferensiasi spasial dapat dilihat sebagai perluasan dari dimensi dan diferensiasi horisontal dan vertikal. Artinya, adalah mungkin untuk memisahkan tugas dan pusat kekuasaan secara geografis. Pemisahan ini mencakup penyebaran jumlah maupun jarak. Beberapa contoh mungkin dapat menjelaskan ini dengan lebih jelas.

Sebuah perusahaan manufaktur mendiferensiasikan diri secara horisontal jika memisahkan fungsi pemasaran dari produksi. Namun jika aktivitas pemasaran yang pada dasarnya sama dilaksanakan pada enam kantor penjualan yang tersebar - Seattle, Los Angeles, Atlanta, New York, Toronto, dan Bruiser - sementara semua kegiatan produksi dilakukan pada sebuah pabrik besar di Cleveland, maka organisasi ini lebih kompleks daripada jika aktivitas pemasaran dan produksi dilaksanakan pada tempat yang sama di Cleveland. Demikian juga jika kita perhatikan pada dua buah bank. Keduanya mempunyai kekayaan sebanyak \$300 juta. Tetapi yang satu beroperasi di dalam suatu negara bagian (*state*) yang mengizinkan bank bekerja sebagai sebuah cabang - misalnya California- sedangkan yang lainnya tekerja di sebuah negara bagian yang mengizinkan hanya adanya *unit banking* - misalnya Illinois - yang secara hukum melarang adanya kantor cabang. Bank yang berada di California mungkin mempunyai selusin kantor cabang pada selusin kota yang berbeda-beda untuk memperoleh volume yang sama dengan yang dilakukan oleh bank yang berada di Illinois di bawah satu atap. Maka logis jika komunikasi, koordinasi, dan kontrolnya menjadi lebih mudah bagi manajemen dari bank di Illinois, di mana diferensiasi spasialnya rendah.

Konsep mengenai spasial juga berlaku bagi diferensiasi vertikal. Struktur tinggi lebih kompleks dibandingkan yang datar. Oleh karena itu organisasi tinggi, yang berbagai tingkat kewenangannya tersebar secara geografis, lebih kompleks daripada *countypart*-nya yang manajemennya secara fisik terkonsentrasi. Jika para eksekutif senior bertempat tinggal di sebuah kota, para manager menengah tinggal di enam kota dan para manajer tingkat rendah berada di beberapa ratus kantor di seluruh dunia, maka kompleksitas akan meningkat. Meskipun teknologi komputer telah meningkatkan secara drastis kemampuan dari para pengambil keputusan yang terpisah-pisah untuk memperoleh informasi dan berkomunikasi satu sama lain, kompleksitasnya tetap meningkat.

Akhirnya, elemen diferensiasi spasial memperhatikan jarak maupun jumlah. Jika negara bagian Delaware mempunyai dua buah kantor wilayah yang mengurus kesejahteraan sosial - satu di Dover dan yang lain di Wilmington - maka kedua kantor itu terpisah kurang lebih empat puluh lima mil. Meskipun negara bagian Alaska juga mempunyai dua buah kantor yang kurang lebih empat puluh lima mil. Meskipun negara bagian Alaska juga mempunyai dua buah kantor yang kurang lebih sama besarnya - di Anchorage dan Fairbanks, yang terpisah sejauh 350 mil - organisasi kesejahteraan yang berada di Delaware kurang kompleks.

Sebagai ringkasan, diferensiasi spasial adalah elemen ke tiga dalam pendefinisian kompleksitas. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun diferensiasi horisontal dan vertikal tetap sama pada unit-unit yang terpisah secara spasial, pemisahan secara fisik itu sendiri akan meningkatkan kompleksitas.

5. Mengapa Kompleksitas itu Penting?

Kita telah mengidentifikasi elemen-elemen utama dari kompleksitas. Adalah tepat jika kita sekarang kita bertanya: Lalu apa? Apakah artinya para manajer jika organisasi mereka itu tinggi atau rendah kompleksitasnya?

Organisasi terdiri dari subsistem yang membutuhkan koordinasi, komunikasi, dan kontrol agar dapat efektif? Maka makin kompleks sebuah organisasi, makin besar kebutuhannya akan alat komunikasi, koordinasi dan kontrol yang efektif. Dengan kata lain jika kompleksitas meningkat maka akan demikian juga halnya dengan tuntutan terhadap manajemen untuk memastikan bahwa aktivitas-aktivitas yang dideferensiasi dan disebar bekerja dengan mulus dan secara bersama ke arah pencapaian tujuan organisasi. Kebutuhan akan perlengkapan seperti panitia, sistem informasi yang dikomputerisasi, dan manual tentang kebijakan formal berkurang bagi organisasi yang kompleksitasnya rendah. Hanya jika terdapat sejumlah pegawai yang masing-masing melakukan sebagian kecil dari aktivitas

yang diperlukan organisasi (kebanyakan dari pegawai ini mempunyai pengetahuan sedikit mengenai apa yang dikerjakan setiap hari oleh yang lainnya dalam organisasi), dan jika terdapat perluasan hierarki dari posisi manajemen serta fasilitas personalia yang tersebar pada suatu daerah geografis yang besar, akan menjadi jelas bahwa alat komunikasi dan koordinasi tersebut betul-betul dibutuhkan. Dengan demikian salah satu cara untuk menjawab pertanyaan "Apa arti kompleksitas bagi para manajer?" adalah bahwa ia menciptakan permintaan dan kebutuhan yang berbeda-beda dari waktu manajer. Makin tinggi kompleksitas, makin besar pula jumlah perhatian yang harus mereka berikan untuk menghadapi masalah komunikasi, koordinasi, dan kontrol. Hal ini dinyatakan sebagai suatu paradoks di dalam analisis organisasi. Keputusan manajemen untuk meningkatkan diferensiasi dibuat secara khas demi kepentingan ekonomis dan efisiensi. Tetapi keputusan tersebut menciptakan berbagai tekanan untuk menambah pegawai manajerial untuk membantu dalam pengontrolan, koordinasi, serta pengurangan konflik. Dengan demikian penghematan yang diciptakan kompleksitas diimbangi oleh beban yang makin bertambah untuk mempertahankan keutuhan organisasi. Sebetulnya, di dalam organisasi terdapat suatu proses otomatis terpasang yang membantu peningkatan kompleksitas. Jika ditempatkan pada perspektif sistem, kita ketahui bahwa organisasi mempunyai kecenderungan alamiah untuk tumbuh demi kelangsungan hidupnya. Oleh karena itu, setelah beberapa waktu, organisasi yang dapat hidup terus akan cenderung menjadi lebih kompleks karena aktivitas mereka sendiri dan lingkungan yang mengelilinginya menjadi lebih kompleks. Kemudian dapat kita tambahkan bahwa pengertian mengenai kompleksitas adalah penting, karena merupakan sebuah karakteristik yang harus dicari oleh para manajer dan yang diharapkan ada jika organisasi mereka sehat.

B. FORMALISASI

Komponen kedua dari struktur organisasi bagian ini kita akan mendefinisikan istilah adalah formalisasi. Dalam tersebut, menjelaskan pentingnya formalisasi, mengajukan dua cara umum yang dapat digunakan manajemen untuk mencapainya, memperlihatkan teknik-teknik formalisasi yang lebih populer, kemudian membandingkan formalisasi dengan kompleksitas.

1. Definisi

Formalisasi merujuk pada tingkat sejauh mana pekerjaan di dalam organisasi itu distandardisasikan. Jika sebuah pekerjaan sangat diformalisasi, maka pemegang pekerjaan itu hanya mempunyai sedikit kebebasan mengenai apa yang harus dikerjakan, bilamana mengerjakannya, dan bagaimana ia harus melakukannya. Para pegawai dapat diharapkan untuk selalu menangani masukan yang sama dengan cara yang sama dan menghasilkan keluaran yang sama dan konsisten. Terdapat uraian pekerjaan yang eksplisit, sejumlah besar peraturan organisasi, serta prosedur yang ditetapkan secara jelas yang meliputi proses pekerjaan di dalam organisasi di mana terdapat formalisasi yang tinggi. Jika formalisasi rendah, perilaku para pegawai relatif tidak terprogram. Pekerjaan demikian menawarkan kepada para pe banyak kebebasan untuk mengambil kebijakan di dalam pekerjaan mereka. Dengan demikian formalisasi adalah suatu ukuran tentang standardisasi. Karena kebijakan dari seseorang di dalam pekerjaannya berbanding terbalik dengan jumlah perilaku yang diprogramkan lebih dahulu oleh organisasi, maka makin besar standardisasi, makin sedikit pula jumlah masukan mengenai bagaimana suatu pekerjaan harus dilakukan oleh seorang pegawai. Standardisasi ini bukan saja melenyapkan kemungkinan para pegawai untuk berperilaku secara lain, tetapi juga menghilangkan kebutuhan bagi para pegawai untuk mempertimbangkan alternatif.

2. Apakah formalisasi harus dilakukan secara tertulis?

Ada sedikit perdebatan tentang apakah peraturan dan prosedur mengenai formalisasi harus tertulis, atau apakah

standardisasi dari perilaku yang diciptakan melalui tradisi dan peraturan tidak tertulis harus juga dimasukkan ke dalam definisi tersebut.

Misalnya, formalisasi telah didefinisikan sebagai "tingkat sejauh mana peraturan, prosedur, instruksi, dan komunikasi ditulis. Dengan mengikuti definisi ini, maka formalisasi akan diukur dengan menentukan apakah organisasi tersebut mempunyai manual mengenai kebijakan dan prosedur, menilai jumlah dan keistimewaan peraturan-peraturannya, melihat kembali uraian pekerjaan untuk menentukan tingkat kerumitan dan rincian dan melihat dokumen resmi lainnya yang terdapat di dalam organisasi.

Sebuah pendekatan alternatif mengatakan bahwa formalisasi berlaku untuk peraturan yang tertulis maupun tidak. Dengan demikian, persepsi sama pentingnya dengan realitas. Untuk tujuan pengukuran, formalisasi akan dihitung dengan memperhatikan, selain dokumen resmi organisasi, sikap (*attitudes*) pegawai sampai pada tingkatan di mana prosedur pekerjaan diuraikan dan peraturan diterapkan.

Dari perdebatan ini, anda mungkin bertanya : Siapa yang peduli? Sementara perbedaan di antara kedua posisi ini tampaknya tidak penting, kasusnya tidaklah demikian. Jika kedua pendekatan tersebut telah digunakan, hasilnya bisa berbeda. Meskipun pada mulanya hanya diperkirakan sebagai dua cara yang berbeda untuk mengukur gagasan yang sama - yang satu mengukur data dan yang lain mengukur data dan sikap - penelitian menunjukkan kebalikannya. Maka masalah apakah formalisasi hanya memperhatikan dokumen-dokumen tertulis organisasi adalah masalah yang penting bagi definisinya.

Posisi kita adalah untuk mengakui bahwa formalisasi dapat eksplisit atau implisit, yang belakangan termasuk catatan tertulis maupun persepsi pegawai. Tetapi untuk jelasnya, kita akan menggunakan definisi yang eksplisit di dalam buku ini. Artinya, kecuali dikatakan lain jika kita berbicara mengenai formalisasi, maka kita merujuk pada peraturan tertulis organisasi.

3. Jangkauan Formalisasi.

Penting untuk diketahui bahwa tingkat formalisasi dapat sangat berbeda di antara dan di dalam organisasi. Pekerjaan tertentu dikenal mempunyai sedikit formalisasi. Para penjual buku universitas - orang-orang dari berbagai penerbit yang menemui para profesor untuk membicarakan publikasi yang baru dari perusahaan mereka - mempunyai cukup banyak kebebasan di dalam pekerjaannya. Mereka tidak mempunyai cara menjual yang standar, dan jangkauan peraturan dan prosedur yang mengatur perilaku mereka mungkin hanya sedikit di atas keharusan memasukkan laporan penjualan mingguan dan sejumlah usulan mengenai apa yang perlu ditekankan untuk berbagai judul baru. Pada ekstrem yang lain, pekerjaan lain (misalnya, bagian administrasi dan editorial pada perusahaan penerbitan yang sama tempat para penjual buku universitas tersebut bekerja), para pegawai diminta untuk "mengisi daftar hadir" pada tempat kerja mereka pada jam 8 pagi atau jika tidak akan dikenakan denda sebanyak setengah gaji harian, dan sekali mereka berada pada tempat kerja tersebut, mereka diminta untuk mengikuti sejumlah prosedur yang seksama -yang ditekankan oleh manajemen.

Pada umumnya adalah benar bahwa pekerjaan yang tidak terampil adalah yang paling sempit – yaitu yang paling sederhana dan yang paling berulang adalah yang paling cocok bagi tingkat formalisasi yang tinggi. Makin besar profesionalisme sebuah pekerjaan, maka makin kecil kemungkinan pekerjaan itu diformalisasi dengan tinggi. Tetapi tentunya ada pengecualian. Para akuntan publik dan konsultan, misalnya, diminta untuk menyimpan catatan terinci mengenai aktifitas mereka dari jam ke jam sehingga perusahaan mereka dapat mengirim tagihan kepada langganan atas layanannya secara tepat. Tetapi jelas ada pengecualian. Pekerjaan para penasehat hukum, insinyur, pekerja sosial, pustakawan, dan profesional semacam itu cenderung mempunyai formalisasi yang rendah.

Formalisasi berbeda bukan hanya dalam hal pekerjaan itu tidak terampil (*unskilled*) atau profesional, tetapi juga dalam

tingkatan organisasi dan departemen fungsional. Pegawai pada tingkat yang lebih tinggi dalam organisasi makin banyak terlibat dalam aktivitas yang kurang diulang dan yang membutuhkan pemecahan unik. Kebebasan yang dimiliki para manajer meningkat sesuai kedudukan mereka meningkat di dalam hierarki. Jadi, formalisasi cenderung mempunyai hubungan yang berbanding terbalik dengan tingkatan di dalam organisasi. Selain itu, jenis pekerjaan yang dilakukan orang tersebut mempengaruhi tingkat formalisasi. Pekerjaan pada bagian produksi secara khas lebih diformalisasikan daripada pekerjaan yang ada di bagian penjualan dan penelitian. Mengapa? Karena bagian produksi cenderung berhubungan dengan aktivitas yang tetap dan yang berulang. Pekerjaan yang demikian cocok untuk distandardisasikan. Kebalikannya, departemen penjualan harus fleksibel untuk memberikan tanggapan terhadap perubahan kebutuhan para pelanggan, sedangkan penelitian harus fleksibel agar bisa inovatif.

4. Mengapa Formalisasi itu Penting?

Organisasi menggunakan formalisasi karena keuntungan yang diperoleh dari pengaturan perilaku para pegawai. Standardisasi perilaku akan mengurangi keanekaragaman. McDonald, misalnya merasa yakin bahwa sebuah Big Mac akan tampak dan mempunyai rasa sama, apakah ia dibuat Potland, Maine, Biloxi, Mississippi, Fairbanks, Alaska, atau Amsterdam, Holland. McDonald, sebenarnya, menghubungkan keberhasilan perusahaannya dengan konsistensi dan keseragaman produknya. Manual operasi perusahaan terdiri dari 385 halaman yang menjelaskan aktivitas yang sekecil-kecilnya pada setiap tempat penjualan. Tidak ada mesin rokok, permen/ atau pinball yang diizinkan. Standar kerja yang ketat bagi para pegawainya ditetapkan dengan terinci. Manual menetapkan bahwa sebuah *hamburger* harus berisi 1,6 ons daging murni, dengan lemak tidak lebih dari 19 persen. Roti untuk hamburger harus mengandung 13,3 persen gula. Kentang goreng *french fries* harus diletakkan di

bawah lampu pemanasan selama tidak lebih dari tujuh menit. Sendok dibuat secara khusus yang digunakan untuk memastikan supaya jumlah kentang goreng (*fries*) yang dimasukkan ke dalam tiap kantong tepat. Bahkan prosedur yang tepat untuk menerima tamu dan pesanan dibakukan. Apakah dengan keadaan demikian ada keraguan mengapa makanan di Mc-Donald, tanpa memperhatikan di manapun tempat pembeliannya di dunia, akan sama bentuk dan rasanya? Seperti terlihat pada penjelasan di atas, semua itu tidak datang secara kebetulan. Standardisasi juga mendorong kooperasi. Para pelatih *football* menghabiskan waktu belasan jam untuk memperkenalkan sejumlah prosedur kepada para pemainnya. Jika seorang *quarterback* berteriak "*wing-right-44-on-3*", setiap anggota tim mengetahui dengan pasti tugas yang harus dilakukan. Formalisasi memberi kesempatan agar mobil bergerak secara mulus pada lini perakitan, di mana setiap pekerja yang berada pada lini tersebut melaksanakan sejumlah aktivitas berulang yang sangat standar. Formalisasi juga menghindarkan para anggota dari sebuah unit organisasi dari kemungkinan berdiri diam di tempat kecelakaan dan saling berargumentasi mengenai apa yang harus mereka lakukan. Jika anda memperhatikan perilaku staf medis di dalam kamar operasi pada seri TV M.A.S.H., anda akan melihat adanya sebuah kelompok anggota organisasi yang sangat terkoordinasi yang melaksanakan **stratifikasi** prosedur yang distandardisasikan dengan sangat cepat.

Penghematan yang diperoleh dari formalisasi juga tidak boleh diabaikan. Makin besar formalisasi tersebut, makin sedikit pula kebijaksanaan yang diminta dari pemegang jabatan. Hal ini relevan, karena kebijaksanaan memerlukan biaya. Pekerjaan yang formalisasinya rendah menuntut pertimbangan (*judgment*) yang lebih besar. Jika diketahui bahwa memberi pertimbangan yang sehat merupakan suatu kemampuan yang langka, maka organisasi harus membayar lebih banyak (dalam arti upah, gaji, dan tunjangan lain) untuk mendapatkan jasa dari para individu yang mempunyai kemampuan tersebut. Di Amerika, jika sebuah pabrik

ingin memperoleh jasa agen pembelian yang dapat menjalankan tugas pembeliannya secara efektif dan efisien tanpa harus diberi pengarahan formal, mungkin pabrik tersebut akan terbebani biaya sebanyak lima puluh ribu dollar per tahun. Namun demikian, jika pekerjaan agen pembelian itu sangat diformalkan sampai ada sebuah manual yang komprehensif untuk memecahkan hampir semua pertanyaan atau masalah yang akan timbul, maka pekerjaan mungkin dapat dilakukan secara kompeten oleh seseorang yang mempunyai pengalaman dan pendidikan yang jauh lebih rendah, dengan gaji sebesar dua puluh ribu dollar per tahun!

Hal ini menjelaskan, secara kebetulan, mengapa banyak organisasi besar mempunyai manual akuntansi, manual personalia, dan manual pembelian yang seringkali beribu-ribu halaman tebalnya. Organisasi-organisasi ini memilih untuk memformalkan pekerjaan sedapat mungkin agar memperoleh prestasi paling efektif dari para pegawainya dengan biaya paling rendah.

5. Keputusan Untuk "Membuat atau Membeli"

Sebelumnya telah disinggung mengenai perbedaan antara pegawai yang tidak terampil dan yang profesional, dan ditunjukkan adanya ungan antara setiap klasifikasi dan kecenderungan untuk memformalkan pekerjaan. Pada bagian ini, kami hendak mengatakan bahwa formalisasi dapat dilakukan pada pekerjaan bersangkutan atau di luarnya. Jika dilakukan pada pekerjaan itu sendiri, maka kami menggunakan istilah perilaku yang dieksternalkan (*externalized behavior*). Ini berarti bahwa formalisasi bersifat eksternal bagi si pegawai; yaitu peraturan, prosedur, dan aturan yang mengatur pekerjaan seseorang ditetapkan secara terinci, dikodifikasi, dan dilaksanakan melalui pengawasan langsung dari manajemen. Ini menjadi ciri dari formalisasi pekerja tidak terampil. inilah juga yang secara khas diartikan sebagai formalisasi. Profesionalisasi merupakan alternatif lain – profesionalisasi menciptakan perilaku

yang diinternalkan (*internalized behavior*) melalui spesialisasi sosial. Para profesional disosialisasikan sebelum memasuki organisasi. Jadi jika formalisasi dapat berlangsung di dalam organisasi, kami akan memperlihatkan bagaimana yang lain dapat dibayar dengan diprogram lebih dahulu (*preprogrammed*), dengan peraturan yang sudah tertanam di dalam dirinya. Jika kita berbicara tentang formalisasi, maka organisasi dapat memilih untuk "membuat atau membeli" perilaku yang mereka inginkan.

Sosialisasi merujuk pada suatu proses adaptasi di mana para individu mempelajari nilai, norma, dan pola perilaku yang diharapkan bagi pekerjaan serta bagi organisasi tempat ia bekerja. Semua pegawai paling tidak akan menerima suatu Penyesuaian dan pembentukan dalam pekerjaannya, tetapi untuk anggota-anggota tertentu, proses sosialisasi akan tercapai secara substansial sebelum mereka bergabung ke dalam organisasi. Hal ini terutarna berlaku bagi para profesional. Para profesional mengalami pendidikan dan pelatihan bertahun-tahun lamanya sebelum mereka mempraktekkan keahliannya. Para insinyur misalnya, harus belajar empat tahun atau lebih sebelum mereka mendapatkan ijazah. Proses pendidikan ini membekali insinyur dengan pengetahuan umum yang dapat digunakan dalam pekerjaannya. Tetapi seringkali kurang diperhatikan bahwa pelatihan tersebut mencakup pembentukan orang untuk berpikir dan bertindak sebagai seorang insinyur. Dengan nada yang sarna, dapatiuiga dikatakan bahwa salah satu tugas utama dari sekolah bisnis adalah mensosialisasikan para mahasiswa pada sikap dan perilaku yang diinginkan perusahaan bisnis. Jika para eksekutif bisnis percaya bahwa para pegawai yang sukses mementingkan etika bisnis, loyalitas, kerja keras, keinginan untuk berhasil, dan kesediaan untuk menerima Petunjuk dari turunnya maka mereka dapat menyewa individu dari sekolah-sekolah bisnis yang telah dibentuk sebelumnya ke dalam pola tersebut.

Dengan demikian, manajemen mempunyai dua macam keputusan. Pertama, tingkat standardisasi perilaku bagaimana yang diinginkan? Kedua, apakah standardisasi yang diinginkan

itu akan "dibuat" dalam perusahaan atau "dibeli" dari luar? Bila dibuat dalam perusahaan, ikan lebih ditekankan pada pegawai yang tidak terampil, meskipun sernua pegawai akan menyesuaikan diri mereka dengan budaya khas dari organisasi tertentu. Kebanyakan pekerjaan yang tidak membutuhkan keterampilan sangat didiferensiasikan baik secara horisontal maupun vertikal - dan formalisasi melalui peraturan/prosedur arus kerja dan pelatihan digunakan untuk mengkoordinasi dan mengontrol perilaku dari orang yang melakukan pekerjaan tersebut. Sebaliknya, jika menyewa para profesional, manajemen "membeli" individu yang dilatih sebelumnya termasuk di dalamnya juga internalisasi dari uraian pekerjaan, prosedur, dan peraturan. Seorang akademisi menjelaskan profesional (di dalam suatu istilah yang kaya, meskipun agak seksi) sebagai seorang kasim, yang mampu untuk melakukan apa saja dengan baik dalam sebuah harem kecuali apa yang seharusnya tidak dilakukan - dalam hal ini berarti tidak mencampuri tujuan-tujuan organisasi atau asumsi yang menetapkan untuk tujuan apa ia akan menggunakan kepandaian profesionalnya.

Formalisasi langsung di tempat kerja dan profesionalisasi pada dasarnya merupakan substitusi antara yang satu dengan lainnya. Organisasi dapat mengontrol (perilaku pegawai) secara langsung melalui peraturan dan prosedurnya sendiri, atau dapat memperoleh kontrol tidak langsung dengan cara menyewa para profesional yang terlatih. Dapat diharapkan bahwa dengan meningkatnya tingkat profesionalisme di dalam sebuah organisasi, maka tingkatan formalisasi akan menurun.

6. Teknik-Teknik Formalisasi

a. Seleksi

Organisasi memilih pegawainya bukan secara acak. Para pelamar diproses melalui sejumlah rintangan yang dirancang untuk membedakan para individu yang mungkin dapat berprestasi dengan baik dari mereka yang mungkin tidak akan berhasil. Rintangan tersebut secara khas terdiri dari melengkapi formulir

lamaran, tes kepegawaian, wawancara, dan penyelidikan latar belakang. Para pelamar dapat dan seringkali memang ditolak pada setiap langkah tersebut.

Proses seleksi yang efektif dirancang untuk menentukan apakah calon pekerja "cocok" bagi organisasi. Seorang pegawai yang baik didefinisikan sebagai seseorang yang akan melaksanakan tugasnya dengan cara memuaskan dan yang kepribadiannya, kebiasaan kerjanya, serta sikapnya sesuai dengan keinginan organisasi. Yang dilakukan dalam proses seleksi adalah mencoba menghindari dipekerjakannya orang-orang yang tidak cocok, yaitu para individu yang tidak dapat menerima norma-norma organisasi. Seorang perekrut dari sebuah perusahaan pencarian eksekutif pada suatu saat mengakui bahwa rahasia dari keberhasilan dalam menempatkan manajer tingkat menengah dan puncak adalah dengan memperoleh suatu bacaan tentang kepribadian organisasi dan budayanya dan kemudian melakukan penyaringan terhadap para pelamar atas dasar kecocokannya. Ia mencatat bahwa ia jarang sekali mendapatkan calon yang mempunyai pengalaman dan kemampuan untuk mengisi sebuah lowongan. Yang menjadi masalahnya adalah untuk memperoleh ramuan yang tepat antara si calon dan pihak yang akan mempekerjakan. Perekrut tersebut mengatakan bahwa ia menghabiskan banyak waktu hanya untuk berbicara dengan para eksekutif dari perusahaan kliennya. Hal ini dilakukannya dengan keyakinan bahwa "jenis" orang tertentu mungkin lebih cocok dengan perusahaan tersebut dibandingkan yang lain.

Seleksi harus diakui sebagai salah satu teknik yang paling banyak digunakan organisasi untuk mengontrol kebijakan terhadap pegawainya. Apakah penerimaan pegawai itu menyangkut pegawai yang tidak terampil atau yang profesional, organisasi menggunakan proses seleksi untuk menyaring orang yang tepat dan mengeluarkan mereka yang berfikir dan bertindak dengan cara-cara yang dianggap oleh manajemen kurang baik. Seleksi untuk para profesional dapat dilakukan dengan kebebasan lebih besar daripada seleksi pegawai tidak terampil, karena

profesionalisasi dari para profesional mengurangi kebutuhan bagi organisasi untuk mengidentifikasi orang-orang yang akan tidak berguna organisasi. Sebagian dari tugas ini telah dilakukan oleh universitas dan asosiasi yang mengeluarkan iizah dari para profesional tersebut. Tetapi, semua anggota baru harus memenuhi persyaratan minimum dari organisasi mengenai pegawai yang dapat diterima, dan proses seleksi tersebut merupakan salah satu mekanisme yang populer untuk mencapai tujuan ini.

b. Persyaratan Peran

Para individu di dalam organisasi mempunyai peran. Setiap pekerjaan membawa serta harapan mengenai bagaimana si pemegang peran seharusnya berperilaku. Analisis tugas, misalnya, menetapkan pekerjaan yang harus dilakukan di dalam organisasi dan menguraikan tentang perilaku pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan pekerjaan tersebut. Analisis tersebut mengembangkan informasi untuk menyusun uraian pekerjaan. Fakta bahwa organisasi mengidentifikasi pekerjaan yang harus dilakukan dan perilaku peran yang diinginkan yang berjalan seiring dengan pekerjaan tersebut, mengandung arti bahwa harapan mengenai peran penting dalam mengatur perilaku para pegawai.

Harapan tentang peran dapat menjadi menjadi eksplisit dan ditetapkan secara sempit. Dalam kasus demikian, tingkat formalisasi tinggi. Tentunya, harapan mengenai peran yang diberikan kepada pekerjaan tertentu oleh manajemen dan anggota-anggota yang melakukan sekumpulan peran dapat bergerak dari eksplisit dan sempit sampai sangat lepas. Yang terakhir, misalnya, memberi kebebasan kepada para pegawai untuk bereaksi terhadap situasi dengan cara yang unik. Peran tersebut memberi hambatan minimum kepada pemegangnya. Dengan demikian, organisasi yang mengembangkan uraian pekerjaan yang terinci dan sukar berusaha untuk menentukan harapan tentang bagaimana peran tertentu harus dimainkan. Dengan melepas atau memperketat harapan mengenai

peran/organisasi sebenarnya mengurangi atau memperketat tingkat formalisasi.

c. Peraturan, Prosedur, dan Kebijaksanaan.

Peraturan merupakan pernyataan eksplisit yang ditujukan kepada seorang pegawai tentang apa yang harus atau tidak boleh dilakukan. Prosedur adalah rangkaian langkah yang saling berhubungan satu sama lain secara sekuensial yang diikuti pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Kebijaksanaan adalah pedoman yang menetapkan hambatan terhadap pengambilan keputusan yang dibuat oleh para pegawai. Masing-masing merupakan teknik yang digunakan organisasi untuk mengatur perilaku para anggotanya.

Pegawai bagian penjualan diberitahu bahwa mereka tidak boleh menerima cek kecuali jika pelanggan dapat memberi tiga macam surat kenal diri. Kepada semua manajer tingkat 3 diinstruksikan bahwa pengeluaran yang melebihi lima ratus dolar membutuhkan izin dari supervisor. Para pegawai diminta menyampaikan laporan mengenai pembayaran ongkos tertentu, diketik dua rangkap, pada formulir **B-446** dalam jangka waktu tiga puluh hari sejak dikeluarkannya. Masing-masing contoh merupakan penerapan peraturan terhadap para pegawai. Karakteristik dari contoh tersebut secara eksplisit mengataakan kepada para pegawai mengenai apa yang dapat mereka lakukan, bagaimana melakukannya, dan bilamana melakukannya peraturan tidak memberi kesempatan kepada para pegawai untuk membuat pertimbangan atau mengambil kebijakan-kebijakan. Peraturan menetapkan pola perilaku tertentu dan spesifik yang disyaratkan.

Prosedur ditetapkan untuk memastikan terjadinya standardisasi proses kerja. Suatu masukan akan diproses dengan cara yang sama, keluarannya juga selalu sama setiap hari. Jika kita bertanya kepada seorang pegawai bagian pembayaran apa yang dikerjakannya, maka jawabannya kemungkinan besar akan sesuai dengan deskripsi yang telah dibuatkan prosedurnya mengenai aktivitas-aktivitas yang dilakukan. Daripada pegawai

administratif, melalui proses coba dan ralat, mengembangkan suatu cara sendiri untuk menangani hutang dagang yang mungkin mencakup beberapa penyimpangan penting dari pola yang diinginkan manajemen agar ditaati oleh pegawai tersebut), maka organisasi menyediakan prosedur. Misalnya, faktur yang diterima setiap hari harus distempel, diatur berdasarkan abjad, dan dicampur dengan order pembelian; kemudian tabulasinya dikontrol dan *voucher* disiapkan. *Voucher* tersebut harus dilengkapi dengan cara berikut: gunakan kartu *voucher* yang sudah dicetak tuliskan nomor *voucher* pada bagian kanan atas, tuliskan tanggal pada bagian kiri atas *voucher*, tuliskan jumlah yang akan ditagih, kontrol agar jumlah tagihan sama dengan jumlah *invoice*, beri paraf pada bagian kanan bawah. Langkah-langkah tersebut mengikuti tahap-tahap yang distandardisasikan yang menghasilkan keluaran yang sama.

Kebijakan memberi kebebasan yang lebih besar dibandingkan peraturan. Kebijakan memberi kesempatan kepada para pegawai untuk menggunakan keleluasaan yang terbatas dan tidak menetapkan perilaku tertentu dan spesifik dari pegawai. Keleluasaan tersebut diciptakan dengan memasukkan istilah-istilah yang menunjuk pada pertimbangan-pertimbangan (seperti "yang terbaik", "memuaskan, dan "bersaing") yang diserahkan kepada pegawai untuk diinterpretasikan sendiri. Pernyataan dari sebuah manual kepegawaian sebuah rumah sakit di bagian Mid-Western yang mengatakan bahwa manajemen akan "memberi gaji yang bersaing" menggambarkan suatu kebijakan. Kebijakan ini tidak mengatakan kepada administrator gaji berapa upah dan gaji yang harus dibayar, tetapi memberi sebuah parameter kepadanya untuk mengambil keputusan mengenai upah yang harus dibayar. Istilah bersaing membutuhkan interpretasi, tetapi tetap menentukan batasan tertentu. Jika rumah sakit lokal lain membayar gaji antara \$5.75 dan \$6.40 per jam bagi seseorang yang belum berpengalaman, maka tarif \$5.20 atau \$7.25 jelas tidak berada dalam pedoman yang ditentukan oleh kebijakan tersebut.

Kebijakan tidak harus tertulis untuk mengontrol keleluasaan. Para pegawai mentaati kebijakan yang tersirat dari sebuah organisasi hanya dengan memperhatikan tindakan para anggota organisasi di sekitarnya. Seorang pewawancara calon pekerja di bagian personalia rumah sakit yang dijelaskan di atas mungkin tidak pernah mempunyai kebijakan tertulis yang menyatakan bahwa rumah sakit tersebut mengutamakan anggota keluarga para pegawai yang sudah ada, tetapi nepotisme mungkin merupakan praktek yang tidak terlihat. Pewawancara diharapkan sudah disosialisasikan dengan kebijakan yang dianggap ada, dan pengaruhnya terhadap perilaku pewawancara tersebut sama kuatnya dengan jika hal tersebut tercetak dalam manual kebijakan personalia dengan huruf tebal.

d. Pelatihan

Banyak organisasi memberi pelatihan kepada pegawai termasuk di dalamnya berbagai jenis pelatihan "*on the job*" di mana tugas, *coaching* dan magang digunakan untuk mengajarkan para pegawai tentang keterampilan kerja pilihannya, pengetahuan dan sikap. Di dalamnya termasuk pelatihan *off the job* seperti kuliah dalam kelas, film, demonstrasi, latihan simulasi, serta pengajaran yang terprogram. Sekali lagi, maksud pelatihan adalah untuk memasukkan perilaku dan sikap kerja yang diinginkan kepada para pegawai.

Pegawai baru kerap disyaratkan untuk mengikuti program orientasi singkat agar terbiasa dengan tujuan, sejarah, filsafat, dan peraturan organisasi, serta kebijakan personalia yang relevan, misalnya jam kerja, prosedur pembayaran/ persyaratan lembur dan tunjangan lain-lainnya. Dalam banyak kasus, ini diikuti dengan pelatihan kerja tertentu. Misalnya, pemrogram komputer baru pada sebuah bank mengikuti beberapa hari pelatihan untuk mempelajari sistem organisasi. Para pelayan counter McDonald diminta membaca panduan pelaksanaan perusahaan, selama pelatihan tersebut mereka menjalankan pelatihan *on the job* selama tujuh minggu. Selama itu mereka diteliti secara cermat

mengenai perilaku kerjanya oleh manajer-manajer operasi. Seorang sarjana seni yang dipekerjakan pada sebuah perusahaan penerbit di New York untuk menjadi penyunting produksi bisa dibimbing oleh seorang veteran yang berpengalaman selama tiga sampai enam bulan sebelum ia dilepas untuk berciri sendiri.

e. Ritual

Ritual digunakan sebagai teknik formalisasi terhadap para anggota yang diperkirakan akan mempunyai dampak yang kuat dan lama terhadap organisasi. Yang pasti termasuk dalam kelompok ini adalah para individu yang berambisi untuk menduduki posisi manajemen tingkat senior dan mereka yang juga memutuskan untuk mencari status aktif di dalam sebuah kelompok atau juga para dosen yang memilih untuk menjadikan pekerjaannya sebagai profesi. Ancaman yang biasanya mendasari ritual adalah bahwa para anggotanya harus membuktikan mereka dapat dipercaya dan setia pada organisasi sebelum mereka dapat "dilantik", sedangkan "proses pembuktian, merupakan ritualnya. Perusahaan bisnis yang melakukan promosi dari dalam tidak akan menempatkan pegawai baru dalam posisi *top management*. Alasannya adalah bahwa mereka tidak mempunyai pengalaman yang relevan. Karena pada kenyataannya promosi pegawai seringkali menempatkan si pegawai pada situasi yang sama sekali berlainan dengan pekerjaan mereka yang semula, maka mungkin tepat menyimpulkan bahwa pengalaman bukan seluruh alasan. Bagian yang lain adalah bahwa posisi manajemen tingkat puncak perusahaan diberikan kepada mereka yang telah memperlihatkan kemampuan, lama kerja, serta kesetiaan terhadap tujuan dan norma perusahaan. Para manajer sebetulnya adalah "penjaga ideologi organisasi". Manajer senior adalah penjaga gawang utama. Jadi, organisasi mempunyai kepentingan besar untuk memastikan bahwa para manajer telah membuktikan diri mereka sebelum mereka dipromosikan ke posisi-posisi senior yang berpengaruh. Bahkan perusahaan yang mengisi posisi senior mereka dari luar organisasi sangat memperhatikan bahwa calon

tersebut telah melunasi "hutang" mereka pada pekerjaan sebelumnya dan berdasarkan tes kepribadian maupun wawancara yang intensif dengan eksekutif tingkat tinggi dianggap cocok.

7. Hubungan antara Formalisasi dan Kompleksitas

Ada cukup bukti yang mendukung tentang adanya hubungan yang kuat antara spesialisasi, standarisasi, dan formalisasi. Jika pegawai melaksanakan tugas yang sempit, berulang, dan khusus, maka pekerjaan rutin mereka cenderung untuk distandardisasi dan sejumlah peraturan mengatur perilaku mereka. Para pekerja di lini rakit melakukan pekerjaan yang sangat dispesialisasi dengan tingkat rutinitas yang distandarisasi serta banyak sekali peraturan formal dan prosedur yang harus diikuti.

Di lain pihak kita jumpai kasus kompleksitas yang tinggi yang dikaitkan dengan formalisasi yang rendah. Misalnya, seorang spesialis yang sangat terlatih atau seorang profesional tidak membutuhkan banyak peraturan. Formalisasi yang tinggi pada kegiatan demikian hanya akan menciptakan kontrol berlebihan.

Penemuan-penemuan tidak kontradiktif. Lewat penemuan itu diakui adanya perbedaan penting antara spesialisasi fungsional dan sosial dan kenyataan bahwa kedua jenis spesialisasi tersebut menimbulkan efek berbeda terhadap kebutuhan akan formalisasi. Diferensiasi horisontal yang tinggi, jika diperoleh melalui pembagian kerja, secara khas berarti merekrut pegawai yang tidak terampil untuk mengerjakan tugas rutin dan berulang. Pembagian kerja, oleh karenanya, cenderung dikaitkan dengan tingkat formalisasi yang tinggi untuk memudahkan koordinasi dan kontrol. Jika diferensiasi horisontal yang tinggi dicapai dengan cara mempekerjakan para spesialis dan profesional, maka formalisasi cenderung rendah. Orang-orang ini menjalankan tugas yang tidak rutin. fusialisasi mereka yang terdahulu telah menanamkan standar kontrol intern, sehingga formalisasi yang tinggi tidak dibutuhkan. Oleh karena itu, kami menyimpulkan

bahwa kunci untuk memahami hubungan kompleksitas-formalisasi adalah dengan memfokuskan diri pada tingkat diferensiasi horisontal dan cara mencapai hal tersebut.

C. SENTRALISASI

Di manakah keputusan diambil di dalam organisasi : di tingkat paling puncak oleh manajemen senior atau di bawah di mana para pengambil keputusan berada paling dekat dengan tempat kejadian? Pertanyaan ini mengantar kita kepada komponen terakhir yang menentukan struktur organisasi. Subyek dari bagian ini adalah sentralisasi dan kebalikannya, desentralisasi.

1. Definisi

Sentralisasi adalah yang paling problematis dari ketiga komponen kebanyakan teoretikus menyetujui bahwa istilah tersebut merujuk kepada tingkat di mana pengambilan keputusan dikonsentrasikan pada suatu titik tunggal di dalam organisasi' Konsentrasi yang tinggi menyatakan adanya sentralisasi yang tinggi, sedangkan konsentrasi yang rendah menunjukkan sentralisasi yang rendah atau yang disebut desentralisasi. Ada juga kesepakatan bahwa desentralisasi sangat berbeda dari diferensiasi spasial. Sentralisasi memperhatikan penyebaran kekuasaan untuk membuat keputusan dalam organisasi, bukan penyebaran secara geografis. Namun di luar batas ini segalanya menjadi kurang jelas. Pertanyaan-pertanyaan berikut menunjukkan luasnya permasalahan tersebut.

a. Apakah kita hanya melihat pada wewenang formal?

Wewenang merujuk pada hak-hak formal yang melekat pada posisi manajerial untuk memberi perintah dan mengharapkan bahwa perintah tersebut dipatuhi. Tidak ada kesangsian bahwa sentralisasi pengambilan keputusan mencakup mereka yang mempunyai kekuasaan formal di dalam organisasi. Bagaimana dengan orang-orang yang mempunyai pengaruh informal

terhadap keputusan yang diambil? Jim Miller adalah seorang *metal handler* yang menerima upah sebanyak \$5.80 per jam pada sebuah perusahaan baja yang besar, tetapi ayah tunangannya adalah *vice president manufacturing* perusahaan tersebut. Calon ayah mertua tersebut seringkali menanyakan dan mengikuti saran yang diberikan Jim. Pada sebuah perusahaan jaringan televisi yang besar, Barbara Harris adalah staf ahli peneliti pada departemen program. Tugasnya adalah mengidentifikasi karakteristik yang membedakan program *prime time* yang sukses dan yang tidak. Ia menyiapkan laporan mengenai penemuan-penemuannya, tetapi ia tidak mempunyai kekuasaan formal. Meskipun demikian direktur bagian program memintanya mengikuti rapat-rapat secara informal di mana keputusan mengenai program-program untuk masa yang akan datang dibuat. Sebagai tambahan, direktur bagian program jarang sekali membuat program tanpa terlebih dahulu memintai pendapat dari Barbara. Jim dan Barbara tidak mempunyai kekuasaan formal dalam posisi mereka, tetapi mereka mempengaruhi keputusan-keputusan. Apakah ini sejalan dengan sentralisasi yang tinggi atau yang rendah?

b. Dapatkah kebijakan mengalahkan desentralisasi?

Banyak organisasi yang didorong pengambilan keputusan ke bawah yaitu ke tingkat yang lebih rendah, tetapi dengan demikian para pengambil keputusan terikat pada kebijakan yang telah ditetapkan. Karena pilihan mengenai keputusan dihambat oleh kebijakan, apakah para pengambil keputusan tingkat bawah ini sebenarnya mempunyai keleluasaan atau keleluasaan tersebut hanya dibuat-buat saja? Dengan kata lain, apakah desentralisasi tersebut benar-benar berlangsung jika kebijakan tersebut memaksa agar keputusan disesuaikan dengan keputusan yang dikeluarkan jika *top management* membuatnya sendiri? Orang dapat mengatakan bahwa, meskipun para pegawai yang berada pada tingkat bawah organisasi adalah yang membuat banyak keputusan, namun jika keputusan tersebut diprogramkan oleh

kebijakan organisasi, maka terjadilah suatu tingkat sentralisasi yang tinggi.

c. *Apa yang dimaksud dengan, konsentrasi pada suatu titik tunggal?* Bisa saja terjadi kesepakatan bahwa sentralisasi merujuk kepada konsentrasi pada suatu titik tunggal, tetapi arti yang sebenarnya tidak jelas. Apakah "titik tunggal" berarti seorang individu, sebuah unit, atau suatu tingkatan di dalam organisasi? Kebanyakan orang berpikir mengenai keputusan yang desentralisasikan sebagai yang dibuat tingkat yang tinggi dalam organisasi, tetapi hal ini mungkin tidak benar jika titik tunggal tersebut adalah seorang manajer tingkat rendah. Apakah penting bagi para pegawai pelaksana bila keputusan dibuat pada satu tingkat atau enam tingkat di atas mereka? Bagaimapun juga, mereka hanya diberi sedikit kesempatan untuk memberi masukan ke dalam pekerjaan mereka. Jika para pegawai pelaksana tidak diizinkan untuk turut serta dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pekerjaan mereka, bukankah pengambilan keputusan tersebut desentralisasikan tanpa harus memperhatikan apakah pengambilan keputusan itu dikonsentrasikan pada tingkat di atasnya atau pada tingkat yang paling tinggi dari organisasi?

d. *Apakah sistem pengolahan informasi yang memantau secara ketat keputusan yang didesentralisasikan dapat mempertahankan kontrol yang desentralisasikan?* Teknologi informasi yang maju, melalui komputer, memberi kesempatan untuk melakukan desentralisasi. Tetapi teknologi yang sama juga memberi kesempatan kepada manajer puncak untuk mempelajari dengan cepat konsekuensi dari setiap keputusan, dan untuk mengambil tindakan perbaikan jika keputusan tersebut tidak disukai oleh manajemen puncak.

Jika keleluasaan didelegasikan ke bawah tetapi dipantau secara ketat oleh mereka yang berada di atas, apakah hal tersebut merupakan desentralisasi yang sebenarnya? Dalam kasus seperti itu, tidak terdapat pembagian kontrol yang tepat di dalam

organisasi. Orang dapat mengatakan bahwa kelihatannya ada desentralisasi, sementara manajemen puncak tetap mempertahankan kontrol yang disentralisasikan dengan efektif.

e. Apakah pengendalian informasi oleh anggota-anggota tingkat bawah menghasilkan desentralisasi mengenai apa yang kelihatannya seperti keputusan yang disentralisasi? Manajer-manajer percaya kepada mereka yang berada di bawahnya untuk memberi informasi yang menjadi dasar pengambilan keputusan. Informasi dikirim ke atas tetapi tentu saja telah disaring. Jika informasi tidak dipilih dan disaring maka manajemen puncak akan dibanjiri informasi. Tapi penyaringan ini menuntut para bawahan membuat pertimbangan dan interpretasi mengenai informasi yang harus diteruskan. Jadi proses penyaringan tersebut memberi kekuasaan kepada bawahan untuk hanya meneruskan informasi yang mereka ingin agar diketahui manajemen puncak. Selanjutnya, mereka dapat menyusun informasi tersebut sedemikian rupa sehingga akan menghasilkan keputusan yang diinginkan oleh para anggota tingkat bawah. Oleh karenanya, meskipun kelihatannya disentralisasikan pada tingkat tinggi, apakah pengambilan keputusan itu sebenarnya tidak benar-benar didesentralisasi, karena masukan untuk keputusan tersebut, dan oleh karenanya juga keputusan itu sendiri, sebetulnya dikontrol oleh pegawai tingkat bawah?

Pertanyaan tersebut bukan ditujukan untuk mengacaukan anda tetapi dimaksudkan untuk mendramatisasi posisi kita bahwa sentralisasi adalah konsep yang sangat sukar dipahami. Namun demikian pendekatan pragmatik ini meminta agar kita mengembangkan definisi yang dapat memecahkan masalah tersebut. Untuk tujuan tersebut, maka sentralisasi dapat dijelaskan secara lebih khusus sebagai *jenjang kepada siapa kekuasaan formal untuk membuat pilihan-pilihan secara leluasa dikonsentrasikan pada seorang individu, unit, atau tingkatan (biasanya berada pada tingkat tinggi pada organisasi)*, dengan demikian memungkinkan para pegawai (pada tingkat rendah pada

organisasi) untuk memberi masukan minimal pada pekerjaan mereka.

Definisi yang lebih rinci menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan sebelumnya, (1) Sentralisasi hanya memperhatikan struktur formal, dan bukan dengan organisasi informal. Sentralisasi hanya berlaku bagi kekuasaan formal. (2) Sentralisasi memperhatikan kebebasan pada pengambilan keputusan. Bila keputusan didelegasikan ke bawah tetapi terdapat kebijaksanaan yang ekstensif untuk menghambat kebebasan dari para anggota tingkat rendah maka terdapat sentralisasi yang meningkat. Kebijakan, dengan demikian dapat bertindak untuk mengesampingkan desentralisasi. (3) Konsentrasi pada suatu titik tunggal dapat merujuk pada seseorang, unit, atau tingkat, tetapi titik tunggal tersebut mengimplementasikan konsentrasi pada tingkat tinggi. (4) Pengolahan informasi dapat memperbaiki kontrol dari *top management* tetapi pilihan mengenai keputusan itu sendiri tetap terletak pada anggota-anggota tingkat rendah. Jadi, sistem pengolahan informasi yang memantau dengan ketat keputusan-keputusan yang didesentralisasi tidak mempeitahkan kontrol yang disentralisasi' (5) Transfer dari semua informasi memtrutuhkan interpretasi. Penyaringan yang terjadi pada saat informasi disalurkan melalui tingkat vertikal merupakan fakta kehidupan. Para *top manager* bebas untuk menguji informasi yang mereka terima dan untuk meminta pertanggungjawaban dari para bawahan dalam pilihan mereka tentang apa yang mereka saring, tetapi kontrol masukan informasi merupakan bentuk dari desentralisasi yang *defacto*. Keputusan manajemen disentralisasikan jika dikonsentrasikan pada tingkat tinggi tetapi makin banyak masukan informasi untuk membuat keputusan yang telah disaring melalui orang lain, maka makin kurang pula keputusan itu dikonsentrasikan dan dikontrol.

Sistem informasi yang canggih akan mengubah struktur organisasi

Sistem informasi yang canggih - khususnya penggunaan personal komputer secara luas oleh staf manajemen yang dapat berhubungan dengan pusat-pusat basis data besar yang disentralisasi dan yang dihubungkan satu sama lain sebagai bagian dari jaringan kerja komputer yang lebih besar - akan mengubah pandangan kita tentang stuktur-struktur organisasi

Misalnya, jika para manajer mempunyai akses langsung kepada data, maka mereka dapat menangani lebih banyak bawahan. Mengapa? Karena pengawasan melalui komputer dapat menggantikan pengawasan oleh pegawai. Hasilnya dapat berupa rentang kendali yang lebih lebar, tingkatan yang lebih sedikit dalam organisasi, dan organisasi yang mempunyai kompleksitas yang lebih rendah. Sistem informasi dapat juga mengakibatkan formalisasi yang lebih sedikit dan lebih banyak organisasi yang didesentralisasi. Sekali lagi, alasannya adalah bahwa sistem informasi manajemen dapat membuat agar pengawasan oleh komputer menggantikan peraturan dan kebijaksanaan untuk membuat keputusan. Teknologi komputer akan cepat memberitahukan kepada para *top manager* konsekuensi dari setiap keputusan dan memungkinkan mereka untuk melakukan tindakan koreksi jika keputusan tersebut tidak disukainya. Sistem informasi akan menyebabkan terlihatnya lebih banyak desentralisasi tanpa kerugian yang sepadan terhadap kontrol dari *top management*. Tentunya sistem informasi manajemen yang canggih dapat juga mengakibatkan organisasi yang lebih desentralisasi. Para *top manager* akan mempunyai kemampuan untuk melangkahi manajemen menengah dan secara langsung masuk ke dalam data tingkat operasional, dan dengan demikian mengurangi ketergantungan manajemen senior pada manajer tingkat rendah (yang dapat menimbun atau mengubah informasi) dan memungkinkan manajemen senior membuat hampir semua keputusan operasional (atau paling tidak memantau dengan ketat).

2. Pengambilan Keputusan dan Sentralisasi

Para manajer - di manapun mereka tempatnya dalam organisasi - membuat keputusan. Seorang manajer biasanya harus membuat pilihan mengenai tujuan, alokasi anggaran, personalia, cara melaksanakan pekerjaan, dan cara memperbaiki keefektifan unitnya. Pentingnya pengetahuan mengenai kekuasaan dan rantai komando bagi pemahaman sentralisasi, sama pentingnya dengan kesadaran akan proses pengambilan keputusan. Tingkat pengawasan yang dimiliki seseorang terhadap keseluruhan proses pengambilan keputusan itu sendiri merupakan ukuran sentralisasi.

Pengambilan keputusan secara tradisional dikatakan sebagai membuat pilihan-pilihan. Setelah mengembangkan dan mengevaluasi paling sedikitnya dua alternatif, pengambil keputusan memilih alternatif yang disukai. Dilihat dari pandangan seorang pengambil keputusan ini merupakan penyampaian yang cukup memuaskan. Tetapi jika dilihat dari pandangan organisasi, pembuatan pilihan hanya merupakan salah satu langkah dalam proses yang lebih luas.

Gambar 3.2. memperlihatkan proses yang lebih luas ini. Informasi harus dikumpulkan. Masukan ini menetapkan parameter tentang apa yang dapat dilakukan. Informasi yang dikumpulkan merupakan awal dari suatu perjalanan panjang ke arah apa yang harus dan akan dilakukan. Seperti telah disinggung sebelumnya, fakta bahwa manajer puncak bersandar kepada informasi yang diberikan oleh individu yang berada pada tingkat yang lebih rendah dalam hierarki vertikal, memberi kesempatan kepada bawahan tersebut untuk mengkomunikasikan yang mereka inginkan. Setelah dikumpulkan, informasi tersebut harus diinterpretasikan. Interpretasi tersebut kemudian diteruskan sebagai saran kepada pengambil keputusan mengenai apa yang harus dilakukan. Langkah ketiga adalah bertindak atas dasar saran tersebut untuk membuat pilihan. Kebanyakan dari pilihan tersebut tentunya, telah dibuat sebelumnya pada waktu informasi disaring secara selektif dan diinterpretasikan. Pilihan keputusan menetapkan apa yang diinginkan oleh pengambil keputusan atau

yang ingin dilakukannya. Sayangnya, keinginan tidak selalu menjadi tindakan. Keputusan harus disetujui dan disampaikan sebelum dilaksanakan. Jika terdapat banyak tingkatan di dalam hierarki vertikal, pelaksanaan akhir dapat berbeda dari yang diinginkan. Kemacetan dalam komunikasi dapat menghasilkan penyimpangan antara yang diinginkan dan tindakan. Dernikian juga, kepentingan dari mereka yang mengambil inisiatif untuk bertindak. Presiden John Kennedy menemukan hal ini pada tahun 1962 ketika pada beberapa kesempatan beliau memerintahkan menteri luar negerinya untuk memindahkan peluru kendali yang berada di Turki karena menurut pendapatnya hal itu dapat menimbulkan peperangan dengan Rusia.

Gambar 4.2. Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi



Sumber : Robbins (1994 : 121)

Walaupun ada perintah formal dan permohonan pribadi, para pejabat dari Departemen Luar Negeri yang berada di Turki melihat tindakan demikian membawa dampak yang merugikan bagi opini masyarakat Turki, dan oleh karenanya mereka tidak berbuat apa-apa.

Merujuk pada Gambar 3.2., dapat dikatakan bahwa pengambilan keputusan paling banyak disentralisasi jika, si pengambil keputusan mengendalikan semua langkah. Ia mengumpulkan informasi sendiri, menganalisis sendiri, membuat

pilihan, tidak membutuhkan otorisasi untuk itu, dan melaksanakannya sendiri. Jika orang lain makin menguasai langkah-langkah tersebut, proses tersebut menjadi didesentralisasi. Oleh karena itu, desentralisasi akan paling besar jika pengambil keputusan hanya mengontrol pembuatan pilihan; ini adalah yang paling sedikit dapat dilakukan seseorang di dalam proses tersebut dan tetap menjadi pengambil keputusan. Jadi, jika kita melihat proses pengambilan keputusan dalam organisasi sebagai sesuatu yang bukan sekedar memilih alternatif, maka hal tersebut akan memberi kejelasan mengenai seluk beluk yang terdapat dalam penetapan dan penilaian dari tingkat sentralisasi dalam sebuah organisasi.

3. Mengapa Sentralisasi Itu Penting?

Judul dari bagian ini dapat menyesatkan. Bahwa judul tersebut secara tidak langsung mengimplikasikan sentralisasi, sebagai kebalikan dari desentralisasi, adalah penting. Istilah sentralisasi dalam konteks ini dimaksudkan untuk dilihat dengan cara yang sama seperti kompleksitas dan formalisasi dalam bab ini. Sentralisasi mewakili sebuah jajaran - dari tinggi ke rendah. Oleh karena itu, akan menjadi lebih jelas jika kita bertanya: Mengapa masalah sentralisasi-desentralisasi itu penting?

Seperti telah diuraikan selain sebagai kumpulan orang, organisasi adalah sistem pengambilan keputusan dan pengolahan informasi. Organisasi membantu pencapaian tujuan melalui koordinasi dari usaha kelompok; pengambilan keputusan dan pengolahan informasi adalah yang utama agar koordinasi dapat terlaksana. Tetapi - dan faktor ini seringkali diabaikan oleh siswa pengambilan keputusan dan teori organisasi - informasi itu sendiri bukan merupakan sumber yang langka dalam organisasi. Teknologi informasi yang maju memberi para manajer sejumlah besar data untuk membantunya dalam pengambilan keputusan. Kita hidup dalam dunia yang menenggelamkan kita dengan informasi. Sumber yang langka adalah kapasitas pengolahan untuk menyelesaikan informasi.

Para manajer terbatas kemampuannya untuk memberi perhatian kepada data yang mereka terima. Setiap manajer mempunyai keterbatasan tertentu terhadap jumlah informasi yang dapat ia proses. Setelah batasan tersebut dicapai, maka masukan selebihnya akan menghasilkan informasi yang berlebihan. Untuk menghindari titik di mana kapasitas manajer itu akan terlampaui, maka beberapa keputusan dapat diserahkan kepada orang lain. Konsentrasi dari pengambilan keputusan pada suatu titik tunggal dengan demikian dapat disebar. Penyebaran atau transfer ini disebut desentralisasi.

Ada alasan lain mengapa organisasi sebaiknya mendesentralisasi. Organisasi harus menanggapi dengan cepat perubahan kondisi yang terdapat pada titik di mana perubahan itu terjadi. Desentralisasi mendorong tindakan yang cepat karena menghindari kebutuhan untuk memproses informasi melalui hierarki vertikal. Desentralisasi dapat dilakukan oleh mereka yang paling dekat dengan masalah itu. Ini menjelaskan mengapa aktivitas pemasaran cenderung untuk didesentralisasi. Para pegawai bagian pemasaran juga harus mampu bereaksi secara cepat terhadap kebutuhan para pelanggan dan tindakan para pesaing.

Selain kecepatan, desentralisasi dapat memberi masukan lebih rinci bagi pengambilan keputusan. Jika mereka yang paling dekat dengan masalah membuat keputusan, maka lebih banyak fakta spesifik yang relevan dengan masalah tersebut akan diperolehnya. Para penjual yang berada di tempat perusahaan di Rio de Janeiro akan lebih banyak mengetahui faktor-faktor yang relevan untuk mengambil keputusan mengenai harga dari produk-produk perusahaan yang berada di Brasilia daripada seorang *sales executive* yang berada lima ribu mil lebih di New York.

Keputusan yang dibuat melalui desentralisasi dapat memberi motivasi kepada para pegawai dengan cara memberi mereka kesempatan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Para profesional dan para pegawai yang terampil terutama sangat peka terhadap diizinkan mereka untuk

mengatakan sesuatu dalam keputusan-keputusan yang menyangkut cara mereka melakukan pekerjaan. Jika manajemen berpegang kepada nilai-nilai kemanusiaan, maka perusahaan tersebut kemungkinan besar akan mendukung desentralisasi.

Kelompok tertentu yang berpegang kepada nilai-nilai kemanusiaan adalah para profesional dan pegawai-pegawai yang terampil. Karena orang-orang ini menginginkan dapat turut serta dalam proses pengambilan keputusan, maka peluang untuk dapat melakukannya akan memotivasi mereka. Kebalikannya, jika manajemen memegang nilai-nilai yang otokratis, dan mensesentralisasi kekuasaan, maka motivasi pegawai dapat diramalkan menjadi rendah.

Tambahan terakhir yang menguntungkan desentralisasi adalah peluang pelatihan yang diciptakannya bagi manajer-manajer tingkat rendah. Dengan mendelegasikan kekuasaan, top management memberi kesempatan kepada manajer yang kurang berpengalaman untuk belajar sambil melakukan. Dengan mengambil keputusan yang dampaknya tidak terlalu kritis, manajer tingkat rendah memperoleh latihan dalam pengambilan keputusan dengan kemungkinan akan membawa kerugian yang tidak begitu besar. Hal ini menyiapkan mereka untuk memegang kekuasaan yang lebih besar pada saat mereka meningkat di dalam jajaran organisasi.

Tentunya, tujuan dari desentralisasi tidak selalu seperti yang diharapkan. Pada kondisi tertentu sentralisasi lebih disukai. Jika suatu perspektif yang komprehensif dibutuhkan dalam suatu keputusan atau di mana suatu konsentrasi memberi penghematan yang cukup berarti, maka sentralisasi menawarkan keuntungan yang nyata. Manajer tingkat puncak jelas berada dalam posisi yang lebih baik untuk melihat gambaran yang lebih besar. Hal ini memberi kepada mereka keuntungan dalam memilih tindakan yang akan konsisten dengan kepentingan yang paling baik bagi organisasi secara keseluruhan daripada hanya akan menguntungkan beberapa kelompok yang berkepentingan. Selanjutnya, aktivitas tertentu jelas akan dilaksanakan lebih

effisien jika disentralisasi. Inilah yang menjelaskan misalnya, mengapa keputusan mengenai hukum dan keuangan cenderung untuk disentralisasi. Kedua fungsi tersebut menyerap semua aktivitas dalam organisasi, dan ada penghematan yang nyata untuk mensentralisasi keahlian tersebut.

Diskusi ini membawa kita kepada kesimpulan bahwa baik sentralisasi yang tinggi maupun yang rendah dibutuhkan. Faktor-faktor situasional akan menentukan jumlah yang "tepat". Tetapi semua organisasi mengolah informasi sehingga para manajer dapat membuat keputusan. Oleh karenanya, perhatian harus dicurahkan untuk mengidentifikasi cara yang paling efektif untuk mengorganisasi pengambilan keputusan.

4. Hubungan antara Sentralisasi, Kompleksitas dan Formalisasi

Sebelum menutup bab mengenai komponen-komponen struktural ini, kita perlu mencoba mengidentifikasi hubungan apa yang ada, jika memang ada, antara sentralisasi dan kompleksitas dan antara sentralisasi dan formalisasi.

a. Sentralisasi dan kompleksitas. Ada bukti kuat yang mendukung mengenai adanya hubungan yang berbanding terbalik antara sentralisasi dan kompleksitas. Desentralisasi dikaitkan dengan kompleksitas yang tinggi. Misalnya, suatu peningkatan dalam jumlah spesialisasi berarti peningkatan dalam keahlian dan kemampuan yang dibutuhkan untuk membuat keputusan. Demikian juga, makin banyak pelatihan profesional yang diperoleh para pegawai, maka makin besar kemungkinannya mereka turut serta dalam pengambilan keputusan. Kebalikannya, bukti menemukan bahwa makin besar sentralisasi keputusan tentang pekerjaan, maka makin kurang pula kemungkinannya para pegawai menjalani pelatihan profesional. Kita dapat berharap, oleh karenanya, untuk menemukan kompleksitas yang tinggi yang dihubungkan dengan desentralisasi jika kita mempelajari struktur organisasi.

b. Sentralisasi dan Formalisasi. Hubungan sentralisasi-formalisasi tidak demikian jelas dibandingkan dengan hubungan sentralisasi-kompleksitas. Suatu tinjauan dari bukti yang ada ditandai oleh hasil yang tidak konsisten.

Penelitian dini menemukan tidak adanya hubungan yang kuat antara sentralisasi dan formalisasi. Penelitian kemudian melaporkan adanya hubungan yang negatif antara kedua komponen tersebut; artinya, organisasi mempunyai baik formalisasi maupun desentralisasi yang tinggi. Sebuah usaha lanjutan, yang mencoba untuk mendamaikan tontroversi tersebut memberikan hasil yang tidak pasti. Usaha paling akhir mendukung hipotesis formalisasi-desentralisasi yang tinggi. Jelas, bahwa hubungan itu kompleks. Namun berdasarkan kesukaran ini kita dapat menawarkan suatu analisis sementara.

Formalisasi yang tinggi dapat ditemukan bersama-sama dengan struktur yang disentralisasi maupun yang didesentralisasi. Jika pegawai dalam organisasi pada umumnya tidak terampil, mengharapkan adanya banyak peraturan yang memberi pedoman kepada orang-orang tersebut. Asumsi otokratik juga mendominasi,- sehingga manajemen mempertahankan kekuasaannya yang disentralisasi. Kontrol dilakukan rnelalui formalisasi maupun melalui konsentrasi pengambilan keputusan pada *top management*.

Dengan pegawai-pegawai yang profesional, pada sisi lain kita dapat meramalkan adanya formalisasi maupun desentralisasi yang rendah. Penelitian mengkonfirmasi penyalaran tersebut. Namun jenis keputusan melunakkan hubungan tersebut. Para profesional mengharapkan desentralisasi keputusan yang mempunyai dampak terhadap pekerjaan mereka-secara langsung, tetapi hal itu tidak perlu diberlakukan untuk masalah-masalah, personalia (yakni, prosedur mengenai gaji dan penilaian prestasi) atau keputusan strategis mengenai organisasi. Para profesional menginginkan kepastian tentang standardisasi dalam masalah personalia dan oleh karenanya kita dapat mengharapkan akan menemukan desentralisasi seiring dengan peraturan yang

ekstensif. Sebagai tambahan, minat dari para profesional adalah pada pekerjaan teknis mereka, bukan pada pengambilan keputusan strategis. Hal ini dapat mengakibatkan formalisasi yang rendah dan sentralisasi. Tetapi sentralisasi dibatasi pada keputusan strategis ketimbang operasional, yang pertama mempunyai dampak yang kecil terhadap aktivitas kerja seorang profesional.

4.2. DESAIN ORGANISASI

A. LIMA BAGIAN DASAR DARI ORGANISASI (Mintzberg, 1979 dalam Winardi (2003 : 115-134))

Sewaktu sebuah organisasi mengalami pertumbuhan dan terjadi pembagian kerja yang makin kompleks antara para pelakunya, maka makin meningkat kebutuhan akan superusi langsung. Maka, "benak" lain -yakni benak seorang manajer-diperlukan untuk mengoordinasi pekerjaan para karyawan. Maka, munculnya sang manajer menyebabkan diintroduksinya sebuah pembagian kerja administratif pertama. Hal itu terjadi di dalam struktur yang ada- yakni antara mereka yang melaksanakan pekerjaan dan mereka yang melaksanakan kegiatan supervisi. Selanjutnya sewaktu organisasi yang bersangkutan makin kompleks makin banyak manajer dimasukkan ke dalamnya-bukan saja para manajer para pelaku di dalam organisasi tersebut, melainkan pula para manajer dari para manajer yang ada. Maka dibentuklah sebuah hierarki administratif, otoritas.

Sewaktu proses elaborasi berkelanjutan, organisasi yang bersangkutan makin lama makin berpegang pada standardisasi. Standardisasi itu sebagai alat untuk mengoordinasi pekerjaan para karyawan. Maka, tanggung jawab sebagian besar dari standardisasi tersebut dialihkan kepada kelompok ketiga yang terdiri dari para ahli analisis (*analysts*). Beberapa di antara mereka, seperti para analis studi pekerjaan dan para insinyur industrial memusatkan perhatian mereka pada standardisasi proses-proses pekerjaan; sedangkan pihak lain seperti para insinyur kontrol kualitas, para akuntan, para perencana dan para

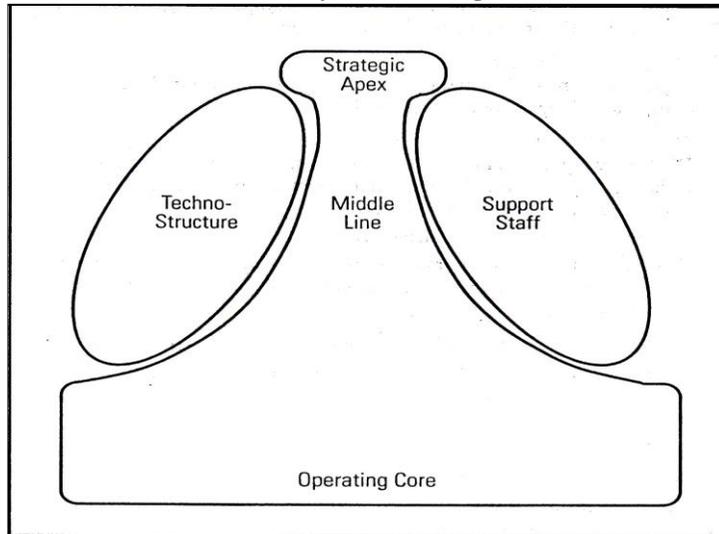
perumus skedul produksi, memusatkan perhatian pada standarisasi *output*. Sebagian lagi, seperti para pelatih personal, ditugasi melaksanakan standarisasi keterampilan-keterampilan (walaupun sebagian besar standarisasi demikian terjadi di luar organisasi tersebut, sebelum para operator dipekerjakan).

Dimasukkannya para analis demikian menyebabkan timbulnya pembagian kerja administratif jenis kedua, pada organisasi yang bersangkutan. Pembagian yakni antara mereka yang melaksanakan pekerjaan dan mereka yang mensupervisi pekerjaan, dan mereka yang melaksanakan standarisasi (pekerjaan). Pada kasus pertama, para manajer bertanggung jawab dan menuntut tanggung jawab dari para karyawan untuk sebagian dari koordinasi pekerjaan mereka. Ini dilakukan dengan jalan mensubstitusi supervisi langsung dengan saling penyesuaian (*mutual adjustment*). Para analis pun menuntut tanggung jawab dari para manajer (dan para karyawan) dengan jalan mensubstitusi standarisasi untuk supervisi langsung (dan saling penyesuaian).

Sebelumnya, sebagian dari pengawasan atas pekerjaan dialihkan dari para pekerja; kini hal tersebut mulai dialihkan pula dari sang manajer, sewaktu sistem yang didesain oleh para analis makin menuntut tanggung jawab bagi koordinasi. Maka, para analis "menginstitutionalisasi" pekerjaan para manajer.

Akhirnya, kita mencapai sebuah organisasi yang terdiri dari suatu inti pekerja (*a core of operators*). Inti pekerjaan melaksanakan pekerjaan dasar memproduksi barang-barang dan jasa-jasa. Selain itu, menjalankan sebuah komponen administratif yang terdiri dari para manajer dan para analis yang menerima sebagian dari tanggung jawab untuk mengkoordinasi pekerjaan mereka. Hal yang dikemukakan menyebabkan kita mencapai deskripsi konseptual tentang organisasi yang diperlihatkan pada Gambar 4.3. (model dari Henry Mintzberg).

Gambar 4.3.
Lima Elemen Besar Suatu Organisasi Menurut
Henry Mintzberg



Sumber : Mintzberg, 1979 dalam Winardi (2003 : 117)

Keterangan:

Mintzberg berpendapat bahwa terdapat lima macam bagian dasar pada setiap organisasi, seperti diperlihatkan pada Gambar 3. Adapun eleven-elemen atau bagian-bagian dasar yang dimaksud dinamakan sebagai berikut:

1. *The Operation Core* (Inti yang Beroperasi)
Ia terdiri dari para karyawan yang melaksanakan pekerjaan dasar, yang berkaitan dengan kegiatan produksi produk-produk dan jasa-jasa.
2. *The Strategic Apex* (Puncak Strategik)
ia terdiri dari para manajer tingkat puncak, yang bertanggungjawab secara umum terhadap organisasi yang bersangkutan.
3. *The Middle Line* (Bagian Tengah)
Bagian ini terdiri dari para manajer yang menghubungkan "inti yang beroperasi" dengan "puncak strategik".

4. *The Technostructure* (Tehnostruktur)
Di sini terdapat sejumlah ahli analisis (analisis) yang bertanggung jawab terhadap upaya untuk menciptakan bentuk standardisasi tertentu di dalam organisasi yang bersangkutan.
5. *The Support Staf* (Staf yang Memberikan Bantuan)
Kelompok ini terdiri dari orang-orang yang menjadi bagian dari unit-unit staf, yang memberikan jasa-jasa bantuan tidak langsung untuk organisasi yang bersangkutan.

Setiap bagian di antara kelima bagian yang dikemukakan dapat mendominasi sesuatu, organisasi. Di samping itu, tergantung dari bagian mana yang berkuasa, kiranya akan digunakan sebuah konfigurasi struktural tertentu.

B. KONFIGURASI DESAIN ORGANISASI

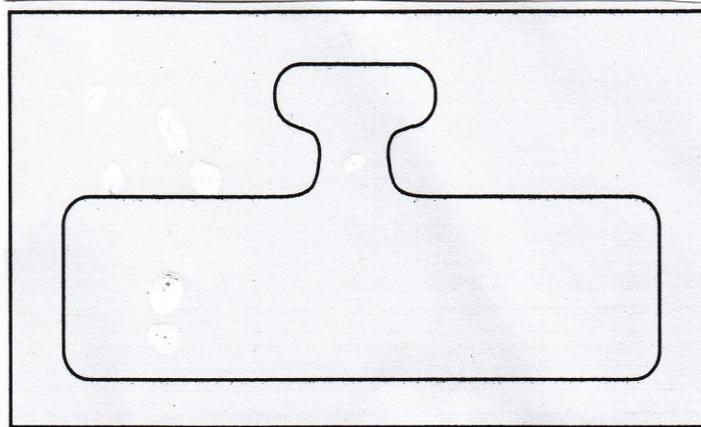
Mintzberg menjelaskan bahwa terdapat adanya lima macam konfigurasi desain yang khas. Masing-masing konfigurasi berkaitan dengan dominasi yang dilakukan oleh salah satu di antara lima macam bagian dasar tersebut. Andaikata kontrol terletak pada "inti yang beroperasi" (*the operating core*), keputusan-keputusan didesentralisasi. Hal tersebut menyebabkan timbulnya "birokrasi profesional" (*the professional bureaucracy*). Andaikata "puncak strategik" (*the strategic apex*) bersifat dominan, kontrol disentralisasi dan organisasi tersebut dinamakan "struktur sederhana" (*a simple structure*). Andaikata "bagian tengah" (*the middle line* atau *middle management*) berkuasa, kita akan menemukan kelompok-kelompok unit-unit yang secara esensial bersifat otonom yang beroperasi di dalam sebuah struktur divisional (*a divisional structure*). Andaikata para analisis di dalam *technostructure* menduduki kedudukan dominan, kontrol dilakukan melalui standardisasi. Struktur yang timbul olehnya dinamakan sebuah "birokrasi mesin" (*a machine bureaucracy*). Akhirnya, dalam situasi-situasi di mana staf yang memberikan bantuan (*the support staff*) berkuasa, maka kontrol akan

diiaksanakan melalui saling penyesuaian dan muncullah konfigurasi yang dinamakan "adhokrasi" (*adhocracy*).

1. Struktur Sederhana

(Uraian-uraian yang disajikan pada paragraf ini dan paragraf- paragraf berikut berlandaskan pandangan Stephen Robbins (Robbins, 1991: 505-514 dan Henry Mintzberg, 1979). Banyak organisasi menggunakan apa yang dinamakan struktur sederhana. Mintzberg berpendapat bahwa " *..The simple structure is said to be characteized most by what it is not rather than what it is. The simple structtue is not elaborated*" . Struktur sederhana memiliki kompleksitas rendah dan unsur formalisasi tak seberapa. Otoritas di sana disentralisasi pada orang tertentu. Gambar 3.4. menunjukkan sebuah struktur sederhana.

Gambar 4.4. Sruktur Sederhana



Sumber : Mintzberg, 1979 dalam Winardi (2003 : 120)

Keterangan:

Terlihat dengan jelas dalam gambar kita bahwa struktur sederhana digambarkan sebagai sebuah organisasi datar, yang memiliki sebuah "inti yang beroperasi" organik. Hampir setiap orang bertanggung jawab pada sebuah puncak strategik satu orang, di mana tersentralisasi pengambilan keputusan.

Kekuatan dan Kelemahan Struktur Sederhana

Kekuatan struktur sederhana terletak pada kesederhanaannya. Ia cepat, fleksibel, dan tidak banyak biaya diperlukan untuk mempertahankannya. Tidak terdapat adanya lapisan-lapisan struktur yang kompleks. Akuntabilitas jelas di sini. Ambiguitas tujuan sangat minimal karena para anggota organisasi yang bersangkutan, mampu mengidentifikasi misi organisasi tersebut. Selain itu, mudah terlihat bagaimana kegiatan-kegiatan seseorang memberikan sumbangan kepada tujuan-tujuan keorganisasian.

Adapun kelemahan utama struktur sederhana terletak pada aplikabilitasnya yang terbatas. Apabila ia dikonfrontasi dengan luas organisasi yang meningkat, struktur ini pada umumnya tidak dapat mengakomodasinya. Di samping itu, perlu kira mengingat bahwa struktur sederhana ini memusatkan kekuasaan pada tangan satu orang. sangat jarang terlihat adanya kekuatan-kekuatan kontra yang dapat mengimbangi kekuatan pimpinan puncak. Maka, sering kali terlihat gejala bahwa struktur sederhana demikian menyebabkan timbulnya penyalahgunaan kekuasaan oleh orang yang sedang berkuasa. Konsentrasi kekuatan demikian dapat menghalangi atau menghambat elektivitas dan ketahanan organisasi yang bersangkutan.

Mintzberg berpendapat bahwa:

" . . . The simple structure , in fact has been described as "the riskiest of structures hinging on the health and whims of one individual" .

Andaikata orang yang berkuasa pada struktur sederhana demikian mengalami serangan jantung, hal tersebut akan menghancurkan pusat pengambilan keputusan organisasi tersebut.

Implikasi-implikasi Behavioral

Banyak orang menyenangi kerja pada sebuah organisasi kecil yang bersifat intim, di bawah pimpinan seorang pemimpin kuat. Adalah mudah bagi para karyawan untuk merasakan keterlibatan pada sebuah struktur yang sederhana. Para karyawan

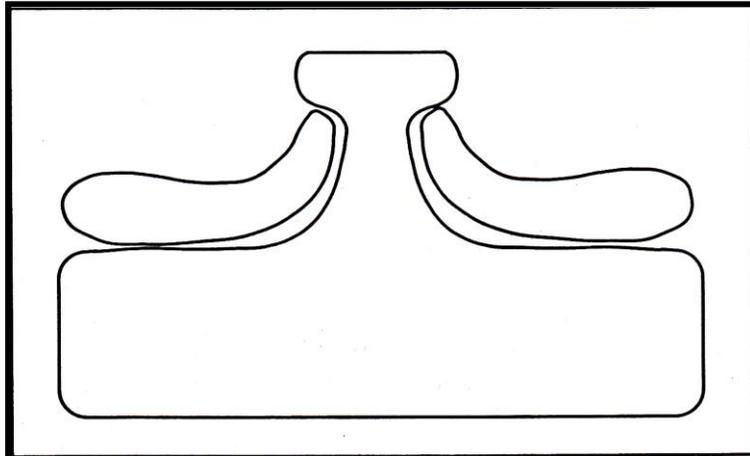
dengan cepat dapat menghubungkan diri dengan tujuan-tujuan organisasi yang bersangkutan. Selain itu, melihat bagaimana karya mereka memberikan sumbangan ke arah pencapaian tujuan-tujuan tersebut. Struktur-struktur sederhana terutama sangat menarik bagi para karyawan apabila organisasi tempat mereka bekerja masih baru dan bersifat *entrepreneurial*. (Orang-orang senang menjadi bagian dari sesuatu yang baru dan yang bersifat inovatif).

Bagaimana kiranya orang-orang bereaksi atas struktur sederhana demikian, sebagian besar tergantung pada hubungan mereka dengan figur otoritas senrral. Hubungan antarpribadi antara "bos" dan para karyawannya menjadi kritis dalam hal mendeterminasi kepuasan para karyawan tersebut. Dalam kondisi paing buruk, struktur sederhana menjadi bentuk yang sangat restriktif dan paternalistik.

2. **Birokrasi Mesin (*The Machine Bureaucracy*)**

Standardisasi! Itulah konsep inti yang mendasari semua birokrasi-birokrasi mesin. Ambillah contoh bank di mana saudara menjadi nasabahnya; toko serba ada di mana kita membeli pakaian kita; atau badan-badan pemerintah yang menerima pajak kita. Semuanya mengandalkan diri pada proses-proses kerja yang distandardisasi untuk tujuan koordinasi dan kontrol. Birokrasi mesin mempunyai tugas-tugas operasi yang bersifat sangat rutin, peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang sangat diformalisasi, tugas-tugas yang dikelompokkan pada departemen-departemen fungsional, otoritas yang disentralisasi, pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando, dan struktur administratif yang kompleks. Dalam hal ini terlihat adanya perbedaan tegas antara kegiatan staf dan garis. Inilah operasionalisasi dari model Mintzberg yang kita namakan struktur mekanis.

Gambar 4.5.
Birokrasi Mesin (*The Machine Bureaucracy*)



Sumber : Mintzberg, 1979 dalam Winardi (2003 : 122)

Keterangan :

Pada birokrasi mesin, peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan mencakup seluruh struktur. Walaupun tidak terlihat secara eksplisit pada gambar ini, bagian pokok dari desain ini adalah apa yang dinamakan teknostruktur. Hal tersebut disebabkan oleh karena di sinilah para analis staf yang melaksanakan kegiatan standarisasi-para insinyur waktu dan gerak, para desainer deskripsi pekerjaan, para perencana, para ahli budget, para akuntan, para auditor, dan para analis sistem-dan-prosedur-prosedur ditempatkan.

Kekuatan dan Kelemahan

Kekuatan utama birokrasi mesin terletak pada kemampuannya untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang distandardisasi dengan cara yang sangat efisien. Menyatukan spesialisasi-spesialisitas menyebabkan timbulnya penghematan karena skala besar meminimalisasi duplikasi personil dan peralatan, dan para karyawannya yang puas mendapatkan peluang untuk berbicara "bahasa sama" dengan para rekan mereka.

Di samping itu, perlu diingat bahwa birokrasi-birokrasi mesin dapat melaksanakan tugas-tugas mereka dengan manajer tingkat menengah dan tingkat bawah yang kurang begitu berbakat. Dengan demikian, biaya dapat ditekan. Peraturan-peraturan dan pedoman-pedoman kerja merupakan substitusi bagi diskresi manajemen. Operasi-operasi yang distandardisasi, yang dikaitkan dengan formalisasi tinggi, memungkinkan pengambilan keputusan disentralisasi. Oleh karena ini, tidak terlampau banyak dibutuhkan pengambil keputusan yang inovatif serta berpengalaman, di bawah tingkat para eksekutif senior. Kelemahan yang berhubungan dengan struktur organisasi dernikian adalah bahwa spesialisasi menyebabkan timbulnya konflik-konflik antara subunit-subunit. Tujuan-tujuan unit fungsional dapat mengalahkan tujuan menyeluruh dari organisasi yang ada.

Kelemahan pokok lainnya pada birokrasi mesin adalah semangat yang berlebihan untuk mengikuti dan melaksanakan peraturan-peraturan. Andaikata muncul kasus-kasus yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, tidak ada peluang untuk melaksanakan modifikasi. Birokrasi mesin hanya efisien selama para karyawan menghadapi problem-problem yang sebelumnya pernah dialami mereka. Telah tersedia pada peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan pemecahan yang telah diprogram sebelumnya.

Implikasi-implikasi Behavioral

Birokrasi mesin sangat menitikberatkan kontrol. Berbeda halnya dibandingkan dengan struktur sederhana. Dalam struktur sederhana, kontrol dilaksanakan melalui supervisi langsung. Birokrasi mesin mencapai kontrolnya atas para karyawan melalui peraturan-peraturan dan pedoman-pedoman kerja. Apakah kiranya para karyawan menyukai atau tidak menlukai birokrasi mesin, tergantung pada orientasi birokratis. Bagi orang-orang yang senang pekerjaan rutin, struktur ini memberikan kepastian dan keteraturan. Sebagian besar pekerjaan pada struktur demikian

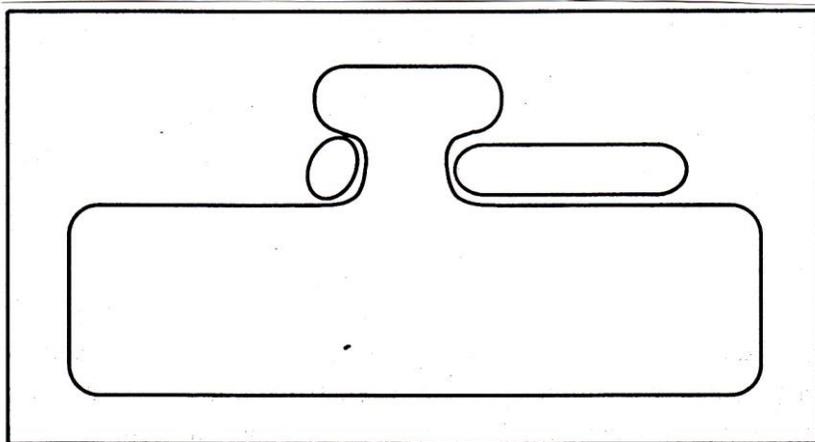
akan menunjukkan derajat rendah sehubungan dengan varietas keterampilan, arti tugas, identitas tugas dan otonomi. Sering kali terlihat gejala bahwa para karyawan merasa bahwa diri mereka diperlakukan seakan-akan mesin dan bukan sebagai manusia yang memiliki kebutuhan dan minat individual.

3. Birokrasi Profesional (*The Professional Bureaucracy*)

Beberapa waktu yang lalu muncullah sebuah bentuk struktural baru. Bentuk tersebut diciptakan guna memungkinkan organisasi-organisasi mempekerjakan spesialis yang sangat terlatih untuk inti yang beroperasi, tetapi tetap dapat dicapai efisiensi dari standardisasi. Konfigurasi demikian dikenal sebagai "birokrasi profesional" (*the professional bureaucracy*). Iapun mengombinasikan standardisasi dengan desentralisasi. Pekerjaan yang dewasa ini dilakukan para karyawan makin lama makin menuntut kepakaran terspesialisasi secara mendalam. Makin lama makin diperlukan sarjana dengan gelar S1, S2, dan S3.

Gambar 4.6.

Birokrasi Profesional (*The Professional Bureaucracy*)



Sumber : Mintzberg, 1979 dalam Winardi (2003 : 125)

Kekuasaan pada desain ini berada pada inti yang beroperasi (*the operating core*). Hal itu karena mereka memiliki

keterampilan-keterampilan kritis yang diperlukan organisasi yang bersangkutan. Selain itu, mereka memiliki otonomi yang diberikan oleh desentralisasi untuk menerapkan kepakaran mereka. Bagian lain dari birokrasi profesional yang dielaborasi penuh adalah staf yang memberikan bantuan. Akan tetapi, aktivitas-aktivitas mereka dipusatkan pada upaya memberikan bantuan kepada inti yang beroperasi.

Kekuatan dan Kelemahan

Kekuatan birokrasi profesional terletak pada fakta bahwa ia dapat melaksanakan tugas-tugas terspesialisasi-yakni tugas-tugas yang memerlukan keterampilan-keterampilan para profesional yang terlatih dengan baik dengan efisrensi yang sama, seperti dapat dilaksanakan oleh birokrasi mesin. Timbullah pertanyaan, mengapakah pihak manajemen tidak memilih bentuk birokrasi mesin? Perlu diingat bahwa dipandang dari sudut kontroi, kekuasaan birokrasi profesional mengharuskan pihak manajemen mengorbankan tingkat kontrol yang besar. Akan tetapi, apakah alternatif mereka? Para profesional memerlukan otonomi untuk melaksanakan tugas-tugas mereka secara efisien.

Adapun kelemahan-kelemahan birokrasi profesional sama halnya untuk bentuk birokrasi mesin. Pertama-tama terdapat adanya tendensi berkembangnya konflik-konflik subunit-subunit. Fungsi-fungsi profesional yang ada berupaya untuk mencapai sasaran-sasaran pribadi yang sempit. Hal ini sering kali merugikan kepentingan-kepentingan fungsi-fungsi lain dan organisasi yang bersangkutan secara keseluruhan.

Kedua, para spesialis pada birokrasi profesional, seperti halnya rekan-rekan mereka pada bentuk birokrasi mesin bersifat kompulsif dalam keinginan mereka untuk menaati peraturan-peraturan yang ada. Hanya, peraturan-peraturan pada birokrasi-birokrasi profesional merupakan hasil ciptaan para profesional itu sendiri. Standar-standar tentang perilaku profesional dan kode-kode etik bekerja telah disosialisasi pada para karyawan sewaktu mereka melaksanakan dan mengalami pelatihan. Hai tersebut

mungkin menjadi kendala bagi elektivitas organisasi di mana mereka berada.

Implikasi-implikasi Behavioral

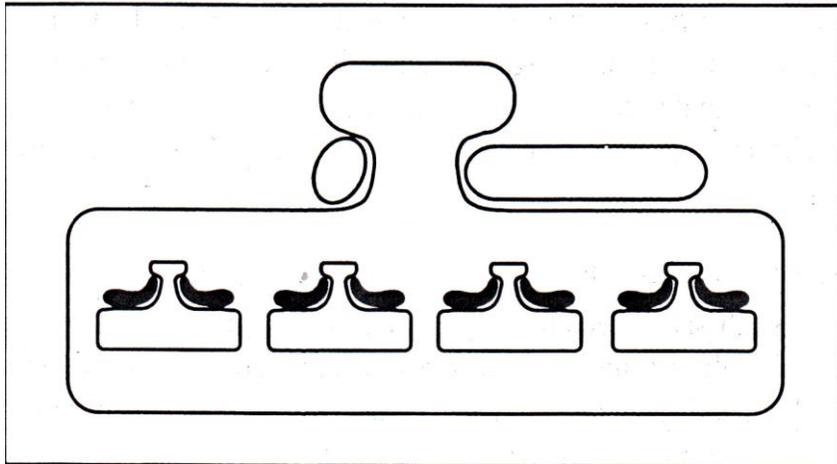
Desain ini memberikan hal terbaik dari kedua dunia kepada para karyawan yakni manfaat menjadi bagian dari sebuah organisasi besar. Akan tetapi ini tetap dimiliki kebebasan untuk melayani para klien menurut pandangan mereka. Dalam hal ini mereka hanya dibatasi oleh standar-standar profesi mereka.

Oleh karena itu, birokrasi profesional memungkinkan orang-orang yang dimiliki keterampilan tinggi, tingkat pendidikan tinggi dan kebutuhan kuat akan otonomi untuk bertahan (bahkan berkembang) pada sebuah organisasi besar. Berbeda halnya dengan birokrasi mesin, desain ini menimbulkan pemberdayaan bagi para karyawan di sana. Selain itu, menciptakan pekerjaan-pekerjaan yang diperkaya. Bagi para profesional yang kompeten dan sangat serius melaksanakan tugas mereka, struktur ini dapat menimbulkan kinerja tinggi dalam Pekerjaan.

4. Struktur Divisional (*The Divisional Structure*)

Di Amerika Serikat, perusahaan General Motors, Du Pont, Xerox, merupakan contoh-contoh organisasi yang menggunakan struktur divisional. Perhatikan Gambar 3.15. Pada gambar yang disajikan terlihat dengan jelas bahwa kekuasaan pada struktur divisional terletak pada manajemen tingkat menengah. Adapun alasannya sebagai berikut : struktur divisional sesungguhnya merupakan suatu kelompok unit-unit otonom, yang masing-masing secara tipikal merupakan birokrasi mesin tersendiri, yang dikoordinasi oleh sebuah kantor pusat. Mengingat bahwa divisi-divisi yang ada bersifat otonom, maka hal tersebut memungkinkan pihak manajemen tingkat menengah-para manajer divisi-untuk mencapai kekuasaan besar.

Gambar 4.7.
Struktur Divisional (*The Divisional Structure*)



Sumber : Mintzberg, 1979 dalam Winardi (2003 : 127)

Kekuatan dan Kelemahan

Salah satu problem yang berkaitan dengan birokrasi mesin adalah bahwa tujuan-tujuan dari unrt-unit fungsional cenderung lebih dipentingkan dibandingkan dengan tujuan-tujuan menyeluruh organisasi yang bersangkutan. Salah satu kekuatan dari struktur divisional adalah diupayakan mengatasi problem yang dikemukakan. Hal itu dilakukan dengan jalan memberikan tanggung jawab penuh untuk mengelola sebuah produk atau servis kepada manajer divisional. Dengan demikian, boleh dikatakan bahwa salah satu keuntungan dari struktur divisional adalah ia memberikan lebih banyak akuntabilitas dan perhatian pada hasil-hasil (keluaran) dibanding dengan birokrasi mesin saja. Kekuatan lain struktur divisional adalah ia membebaskan staf kantor pusat untuk terlampau memerhatikan detail-detail operasi hari ke hari. Dengan demikian, mereka dapat lebih memusatkan perhatian pada masalah-masalah jangka panjang. Pedoman garis besar, keputusan-keputusan strategis, dilaksanakan pada kantor pusat.

Kiranya jelas, bahwa otonomi dan ciri-ciri kebebasan untuk bertindak yang berkaitan dengan bentuk divisional merupakan suatu alat yang amat baik, untuk membantu pelatihan dan pengembangan para manajer umum. Hal ini merupakan sebuah keuntungan khas, dibandingkan dengan birokrasi mesin. Titik berat perhatiannya pada spesialisasi. Maksudnya, struktur divisional memberikan kepada para manajer suatu rentang luas pengalaman, dengan unit-unit otonom yang ada.

Kiranya jelas pula bahwa kekuatan-kekuatan sesungguhnya dari bentuk divisional muncul dari "perusahaan-di dalam-perusahaan" yang berdiri sendiri. Divisi-divisi yang ada memiliki daya responsif, akuntabilitas, dan manfaat dari spesialisasi. Mereka juga mampu memproses informasi, seakan-akan mereka merupakan organisasi-organisasi yang berdiri sendiri.

Di samping itu, mereka menikmati pula keuntungan-keuntungan. Hal itu karena skala besar, yang memungkinkan mereka meraih keuntungan-keuntungan demikian dalam bidang perencanaan, pencapaian modal, dan penyebaran risiko.

Kini marilah kita memerhatikan sejumlah kerugian yang melekat pada bentuk ini. Kelemahan pertama terletak pada duplikasi kegiatan-kegiatan dan sumber-sumber daya. Masing-masing divisi, misalnya, diperbolehkan memiliki sebuah departemen riset pemasaran. Andaikata tidak terdapat adanya divisi-divisi otonom, seluruh riset pemasaran organisasi yang bersangkutan dapat disentralisasl. Hal tersebut sangat menekan biaya-biaya yang harus dikeluarkan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa duplikasi fungsi-fungsi yang berkaitan dengan bentuk divlsional menyebabkan meningkatnyabiaya-biaya bagi organisasi yang ada. Hal ini dapat mengurangi efisiensi.

Kerugian lain adalah bahwa pada bentuk ini terlihat adanya kecenderungan distimulasinya konflik-konflik. Sedikit sekali perangsang pada desain strukturai demikian untuk merangsang kerja sama antara divisi-divisi yang ada. Otonomi

yang terdapat pada divisi-divisi. Dalam arti bahwa hal tersebut lebih banyak bersifat teoretis, dibandingkan dengan praktik. Ini dapat menyebabkan timbulnya perasaan tidak senang di antara para manajer divisi.

Walaupun struktur yang ada memberikan otonomium kepada divisi-divisi yang ada, otonomi dilaksanakan dalam kondisi adanya sejumlah kendala. Seorang manajer divisi harus bertanggung jawab penuh terhadap hasil-hasil yang dicapai pada unit yang dikelolanya. Akan tetapi, mengingat bahwa ia harus beroperasi dalam kerangka kebijakan-kebijakan yang seragam, yang diterapkan oleh kantor pusat, maka manajer yang bersangkutan risau dan beranggapan bahwa otoritas yang diperolehnya kurang, dibandingkan dengan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.

Akhirnya perlu juga dinyatakan bahwa bentuk divisionai menciptakan pula problem-problem koordinasi. personal sering kali mengalami kesulitan transfer antara divisi-divisi, terutama apabila divisi-divisi yang ada beroperasi dalam hal menghasilkan produk-produk yang sangat berbeda atau pada pasar sems yang berbeda sekali. Hal tersebut menyebabkan berkurangnya fleksibilitas para eksekutif pada kantor pusat untuk mengalokasi dan mengoordinasi personal pada divisi-divisi yang ada.

Implikasi-implikasi Behavioral

Pada perusahaan-perusahaan raksasa, yang paling banyak ditemukan desain demikian, struktur divisional memusatkan kekuasaan besar pada beberapa orang saja. Dalam hubungan demikian, ia berbeda dibandingkan dengan birokrasi mesin. Sesungguhnya implikasi-implikasi behavioral struktur divisional sama seperti halnya implikasi pada birokrasi mesin. Ini mengingat bahwa struktur yang dikemukakan tidak lain dari suatu pengelompokan birokrasi-birokrasi mesin di bawah sebuah payung bersama.

5. Adhokrasi (*The Adhocracy*)

Adhokrasi merupakan sebuah struktur yang mengandung ciri : rendah dalam kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi. Di samping itu, ia juga dicirikan oleh:

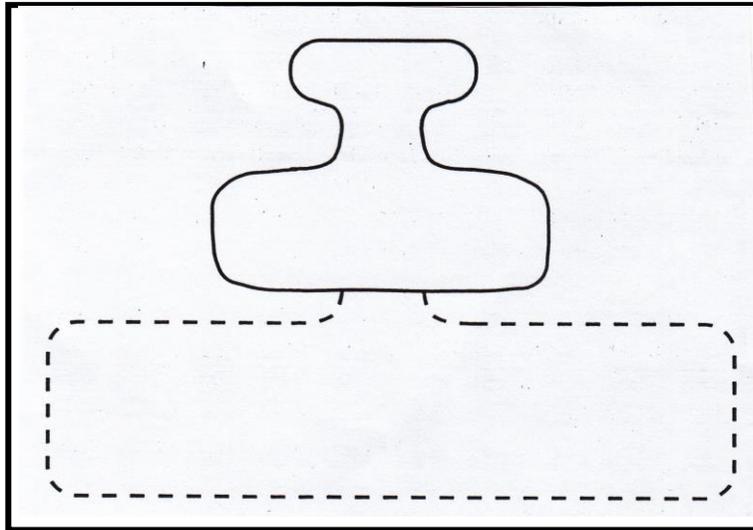
- diferensiasi horizontal tinggi ;
- diferensiasi vertikal rendah;
- formalisasi rendah;
- desentralisasi; dan
- fleksibilitas tinggi dan kemampuan bereaksi tinggi

Dengan demikian, ia adalah sinonim dengan struktur organik. Terdapat diferensiasi horizontal besar karena adhokrasi-adhokrasi sangat banyak memiliki profesional-profesional dengan tingkat ekspertis tinggi. Diferensiasi vertikal adalah rendah, karena banyak tingkat administrasi akan membatasi kemampuan organisasi yang bersangkutan untuk melakukan adaptasi. Begitu pula kebutuhan akan supervisi rendah atau minimal karena para profesional telah menginternalisasi perilaku-perilaku yang diinginkan oleh pihak manajemen.

Tidak banyak peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan para adhokrasi- adhokrasi. Peraturan-peraturan yang ada cenderung bersifat lepas dan tidak tertulis. Adapun alasannya, fleksibilitas menuntut ketiadaan formalisasi. Peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan hanya efektif apabila diinginkan adanya standarisasi perilaku.

Dalam konteks ini ada baiknya membandingkan birokrasi adhokrasi tergantung pada tim-tim profesional yang didesentralisasi untuk pengambilan keputusan. Adhokrasi merupakan desain yang sangat berbeda, dibandingkan dengan desain-desain yang telah dibahas sebelumnya. Perhatikan Gambar berikut :

Gambar 4.8.
Adhokrasi



Sumber : Mintzberg, 1979 dalam Winardi (2003 : 132)

Keterangan:

Mengingat bahwa adhokrasi tidak banyak menggunakan standardisasi atau formalisasi, maka teknostruktur hampir tidak ada. Karena para manajer tingkat menengah, staf yang memberikan bantuan, dan para pelaksana semuanya secara tipikal merupakan profesional, perbedaan-perbedaan tradisional antara supervisor dan karyawan, dan antara garis dan staf menjadi tidak jelas.

Hasilnya adalah sebuah pool sentral bakat-bakat eksper, yang dapat dimanfaatkan untuk melaksanakan inovasi, memecahkan problem-problem unik, dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang fleksibel. Kekuasaan mengalir kepada siapa saja di dalam adhokrasi yang memiliki ekspertis, terlepas dari jabatan atau kedudukannya. Adhokrasi-adhokrasi dapat dikonseptualisasikan sebaiknya sebagai kelompok-kelompok tim. Para spesialis disatukan ke dalam tim-tim yang fleksibel, yang tidak banyak menggunakan peraturan-peraturan, ketentuan-ketentuan atau

rutin-rutin yang distandardisasi. Koordinasi antara anggota-anggota tim berlangsung melalui penyesuaian-penyesuaian bersama.

Kekuatan dan Kelemahan

Sejarah adhokrasi dapat ditemukan pada pengembangan kesatuan-kesatuan tugas sewaktu Perang Dunia II berlangsung. Pihak militer membentuk tim-tim *ad hoc*, yang setelah misi mereka selesai diselesaikan, dibubarkan. Tidak ada jangka waktu tertentu bagi eksistensi tim-tim demikian, karena mungkin mereka bertahan selama satu hari saja, sebulan, atau mungkin pula setahun.

Peranan-peranan yang dilaksanakan di dalam tim-trm dapat saling berganti. Hal ini tergantung pada sifat dan kompleksitas misi yang dihadapi, kelompok yang bersangkutan dapat dibagi menjadi sejumlah subunit. Masing-masing diberi tanggung jawab untuk faset-fuset yang berbeda dari pekerjaan yang harus dilaksanakan. Keuntungan-keuntungan dari tim-tim *ad hoc* demikian mencakup kemampuan mereka untuk bereaksi dengan cepat terhadap perubahan dan inovasi. Itu juga untuk memfasilitasi koordinasi berbagai spesialis yang ada.

Adhokrasi merupakan sebuah alternatif baik, apabila dianggap penting bahwa sesuatu organisasi harus bersifat adaptif dan kreatif. Hal ini sewaktu berbagai spesialis individual dari berbagai macam disiplin diperlukan untuk bekerja sama dalam rangka upaya mencapai tujuan bersama, dan apabila tugas-tugas yang dihadapi bersifat teknis, tidak terprogram, dan terlampau kompleks untuk ditangani oleh satu orang.

Pada sisi negatif, dapat dikatakan bahwa konflik merupakan bagian yang inharen pada adhokrasi. Di sini tidak terdapat adanya hubungan-hubungan jelas antara pemimpin dan bawahan. Terdapat ambiguitas tentang otoritas dan tanggung jawab. Aktivitas-aktivitas tidak dapat dikompartementasi. Singkatnya, adhokrasi tidak memiliki keuntungan dari pekerjaan yang distandardisasi.

Dibandingkan dengan birokrasi, adhokrasi jelas merupakan sebuah konfigurasi yang tidak efisien. Ia juga merupakan sebuah desain yang peka. Muncullah pertanyaan, kalau cukup banyak kerugian-kerugiannya, mengapa bentuk tim masih tetap digunakan orang? Jawabannya adalah bahwa ketidakefisiennya dalam kondisi-kondisi tertentu lebih dari dikompensasi oleh kebutuhan akan fleksibilitas dan inovasi.

Implikasi-implikasi Behavioral

Adhokrasi merupakan antitesis birokrasi mesin. Tidak ada hal-hal yang distandardisasi. Tidak ada peraturan-peraturan ataupun prosedur-prosedur. Hal tersebut menegangkan bagi para anggota, karena setiap hari menimbulkan tantangan-tantangan baru yang tidak diduga semula. Akan tetapi, dengan ketegangan tersebut muncul pula ambiguitas dan kebingungan.

Adhokrasi dapat menyebabkan timbulnya ketegangan sosial dan tekanan-tekanan psikologis bagi para anggotanya. Adalah tidak mudah untuk secara kilat membentuk dan meniadakan hubungan-hubungan kerja dengan landasan berkelanjutan. Ada saja karyawan yang beranggapan sulit untuk menghadapi perubahan-perubahan yang berlangsung dengan cepatnya, hidup dalam sistem kerja temporer. Perlu berbagi tanggung jawab dengan para anggota tim lainnya.

Adhokrasi juga menciptakan iklim kerja yang sangat kompetitif dan kadang-kadang mencekam. Mengingat bahwa tidak terdapat adanya peraturan-peraturan dasar yang dirumuskan dengan baik, maka seringkali timbul kekacauan-kekacauan. Hal tersebut menyebabkan para karyawan mengalami perasaan stres dan menyebabkan pula menyusutnya kepuasan kerja.

BAB V

EFEKTIFITAS ORGANISASI

5.1. KEEFEKTIFAN ORGANISASI

5.1.1. Pentingnya Keefektifan Organisasi

Setiap disiplin ilmu dalam ilmu-ilmu administrasi memberi sumbangan dengan satu dan lain cara untuk membantu para manajer untuk membuat organisasinya lebih efektif. Pemasaran misalnya, memandu para manajer dalam meningkatkan pendapatan dan pangsa pasar. Konsep keuangan membantu para manajer agar menggunakan dana yang diinvestasikan ke dalam organisasi secara optimal. Konsep manajemen produksi serta manajemen operasional membantu merencanakan proses produksi yang efisien. Prinsip akuntansi membantu para manajer melalui informasi yang dapat meningkatkan kualitas dari keputusan yang mereka buat.

Teori organisasi memberikan jawaban lain terhadap pertanyaan : apa yang membuat organisasi efektif? Jawabnya adalah struktur organisasi yang tepat. Buku ini akan memperlihatkan bahwa cara kita menempatkan orang serta pekerjaannya dan menetapkan peran serta hubungan mereka merupakan sebuah determinan penting, dan yang menyatakan apakah organisasi itu berhasil. Seperti yang akan kami tunjukkan dalam bab selanjutnya, ada struktur yang dapat bekerja lebih baik dalam keadaan tertentu dibandingkan struktur lain. Yang penting, manajer yang memahami tentang struktur yang dipilih dan kondisi struktur tersebut dipilih, pasti akan lebih unggul dibanding dengan para manajer yang mempunyai informasi sedikit tentang struktur organisasi. Teori organisasi, sebagai sebuah disiplin, menjelaskan struktur organisasi mana yang dapat menuntun, atau meningkatkan, keefektifan organisasi.

Sayangnya, seperti telah disinggung di muka, tidak ada kesepakatan umum mengenai arti yang sebenarnya dari keefektifan organisasi. Marilah kita tinjau pengertian kita tentang keefektifan organisasi pada saat ini.

5.1.2. Upaya Mencari Definisi

Pendekatan awal terhadap Efektifitas Organisasi (EO) - yang mungkin berlanjut selama tahun 1950-an - sangat sederhana. Keefektifan didefinisikan sebagai sejauh mana sebuah organisasi mewujudkan tujuan-tujuannya. Namun, di dalam definisi tersebut tersembunyi makna ganda yang sangat membatasi baik penelitian mengenai subjek tersebut maupun kemampuan para manajer praktek untuk menangkap arti dan menggunakan konsep tersebut. Misalnya, Tujuan siapa? Tujuan jangka panjang atau jangka pendek? Tujuan resmi dari organisasi atautkah tujuan aktual?

Apa yang kami maksudkan mungkin akan lebih jelas jika kita mengambil sebuah tujuan yang paling disetujui oleh para peneliti dan praktisi sebagai kondisi yang penting bagi keberhasilan sebuah organisasi : *kelangsungan hidup*. Jika ada sesuatu yang dicari oleh sebuah organisasi untuk dikerjakan, maka itu adalah upaya untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Namun penggunaan kelangsungan hidup sebagai kriteria mengasumsikan kemampuan untuk mengidentifikasi kematian sebuah organisasi. Kelangsungan hidup merupakan evaluasi tentang "hidup atau mati". Sayangnya organisasi tidak meninggal seperti halnya manusia. Jika seseorang meninggal, kita mendapat surat keterangan yang secara tepat menjelaskan waktu dan sebab-sebab kematian. Bagi organisasi tidak ada hal seperti itu. Sebenarnya, kebanyakan organisasi tidak mati –mereka dibuat kembali. Mereka bergabung, mengadakan reorganisasi, melepaskan bagian-bagian tertentu atau masuk ke dalam wilayah kegiatan yang sama sekali baru.

Pada tahun 1960-an dan permulaan 1970-an kita melihat adanya perkembangbiakan kajian EO. Suatu tinjauan mengenai kajian ini mengidentifikasi tiga puluh kriteria berbeda - yang semuanya mengaku dapat mengukur 'keefektifan organisasi'. Kriteria-kriteria tersebut didaftarkan pada tabel 5.1. Fakta bahwa sedikit sekali dari kajian tersebut yang menggunakan kriteria manjemuk dan bahwa kriteria itu sendiri berkisar antara ukuran-

ukuran umum, seperti kualitas dan moral sampai pada faktor-faktor yang lebih khusus seperti misalnya tingkat kecelakaan serta kemangkiran, pasti akan membawa kita pada kesimpulan bahwa keefektifan organisasi mempunyai arti tersendiri bagi setiap orang. Beberapa pokok pemikiran yang terdapat pada tabel 5.1 bahkan bertentangan. **Efisiensi**, misalnya, dicapai melalui penggunaan sumber sampai semaksimal mungkin. Hal itu dicirikan dengan *tidak adanya* kekenduran (*slack*). Kebalikannya, fleksibilitas/adaptasi hanya dapat dicapai jika ada kelebihan (*surplus*); artinya, jika ada kekenduran. Jika ketidakberadaan kekenduran menjadi ukuran keefektifan bagaimana kekenduran yang berlebihan dapat dijadikan ukuran suatu keefektifan?

Tidak dapat disangkal bahwa sebagian dari alasan panjangnya Tabel 5.1. adalah karena keanekaragaman organisasi yang sedang dievaluasi. Selain itu, tabel tersebut juga mencerminkan minat para penilai yang berbeda-beda. seperti yang akan kita nyatakan nanti dalam bab ini, apabila kita memperhatikan secara lebih rinci bagaimana nilai-nilai mempengaruhi keefektifan organisasi, maka kriteria yang dipilih untuk mendefinisikan keefektifan organisasi akan menceritakan lebih banyak tentang orang yang melakukan penilaian tersebut daripada tentang organisasi yang sedang dinilai. Namun ketigapuluh kriteria tersebut tidak semuanya relevan bagi semua organisasi, dan pasti beberapa di antaranya lebih penting dibandingkan yang lain. Peneliti yang mentabulasi ketigapuluh kriteria tersebut menyimpulkan bahwa karena sebuah organisasi dapat dikatakan efektif atau tidak berdasarkan beberapa faset yang berbeda yang secara relatif tidak bergantung satu sama lain, maka keefektifan organisasi tidak mempunyai "definisi yang operasional".

Keyakinan bahwa keefektifan organisasi (EO) tidak dapat didefinisikan telah diterima secara umum. Dari perspektif penelitian, hal itu mungkin benar. Di lain pihak jika kita memperhatikan literatur terakhir tentang EO, kita melihat adanya perkembangan ke arah suatu persetujuan. Yang lebih penting lagi,

dilihat dari sudut praktis, kita semua telah mempunyai dan menggunakan definisi EO secara operasional dan teratur. Inilah yang terjadi, meskipun seolah-olah ada masalah yang dihadapi para peneliti untuk mendefinisikannya. Marilah kita menguraikan masalah-masalah tersebut.

Tabel 5.1.

Kriteria Tentang Keefektifan Organisasi

1. Keefektifan keseluruhan	17. Konsensus tentang tujuan
2. Produktifitas	18. Internalisasi tujuan organisasi
3. Efisiensi	19. Konsensus tentang tujuan
4. Laba	20. Keterampilan interpersonal manajerial
5. Kualitas	21. Keterampilan manajerial
6. Kecelakaan	22. Manajemen informasi dan komunikasi
7. Pertumbuhan	23. Kesiapan
8. Kemangkiran	24. Pemanfaatan lingkungan
9. Pergantian pegawai	25. Evaluasi pihak luar
10. Kepuasan kerja	26. Stabilitas
11. Motivasi	27. Nilai sumber daya manusia
12. Moral/semangat juang	28. Partisipasi dan pengaruh yang digunakan bersama
13. Kontrol	29. Penekanan pada pelatihan dan pengembangan
14. Konflik/solidaritas	30. Penekanan pada performa
15. Fleksibilitas	
16. Perencanaan dan penetapan tujuan	
Sumber : diambil dari John P. Campbell, "On the Nature of Organizational Effectiveness", dalam P. S. Goodman, J. M. Pennings, and Associates, ed., <i>New Perspectives on Organizational Effectiveness</i> (San Fransisco : Jossey-Bass, 1977), hlm. 3-41	

Sumber : Robbins (1994 : 55)

Mungkin benar jika sepuluh tahun yang lalu kita mengatakan bahwa mendefinisikan EO adalah pekerjaan yang tidak mungkin dilakukan. Namun, jika kita memperhatikan secara seksama literatur tentang EO yang terakhir, kita melihat adanya kecenderungan yang menunjukkan bahwa para pakar telah lami sekali memfokuskan diri pada perbedaan sehingga kesamaan yang ada diabaikan. Seperti yang akan kita lihat pada akhir bab ini terdapat kesepakatan yang hampir bulat pada saat ini bahwa EO membutuhkan kriteria majemuk bahwa fungsi organisasi yang berbeda-beda harus dievaluasi dengan menggunakan karakteristik yang berbeda-beda pula, dan bahwa EO harus

memperlihatkan cara-caranya/*means* (*process*), maupun hasilnya/*ends* (*outcomes*). Jika penyelidikan itu bertujuan untuk mendapatkan sebuah kriteria yang tunggal dan universal mengenai EO maka dapat dimengerti akan timbul kekecewaan. Tetapi, karena karena organisasi melakukan banyak hal dan keberhasilannya bergantung pada prestasi yang memuaskan di berbagai bidang, maka definisi EO harus mencerminkan kompleksitas tersebut. Hasilnya adalah bahwa kita harus menahan pernyataan kita mengenai definisi formal sampai akhir bab ini, setelah beberapa konsep tentang EO dibicarakan.

Kadang-kadang dilupakan oleh para peneliti bahwa lepas dari kemampuan mereka untuk dapat mendefinisikan dan memberi nama pada sebuah fenomena, fenomena tersebut tetap nyata dan terus berfungsi. Grafitasi telah ada untuk waktu yang lama sebelum Newton "menemukannya". Sementara para peneliti mempersoalkan apakah EO itu dapat didefinisikan, kenyataannya bahwa kita semua mempunyai definisi kerja mengenai istilah tersebut. Kita semua melakukan penilaian mengenai EO secara teratur, misalnya pada saat kita membeli saham, memilih perguruan tinggi, memilih sebuah bank atau sebuah perusahaan yang memperbaiki mobil, menentukan organisasi yang mana yang akan menerima sumbangan dari kita, dan pada saat kita membuat keputusan-keputusan. Para manajer dan administrator tentunya juga menentukan EO secara teratur pada saat mereka menilai dan membandingkan unit-unit atau mengalokasikan anggaran untuk unit-unit tersebut. Kenyataannya adalah bahwa evaluasi terhadap keefektifan sebuah organisasi merupakan aktivitas yang terus menerus. Dilihat dari aspek perspektif manajerial saja, pertimbangan-pertimbangan tentang EO akan dibuat dengan atau tanpa adanya kesepakatan mengenai definisi yang formal. Bila para manajer mencari jawaban mengenai apakah semua berjalan dengan lancar, apa yang perlu diganti, atau mencoba untuk membandingkan organisasinya dengan yang lain, maka mereka membuat pertimbangan tentang EO. Sisa dari bab ini dicurahkan untuk menyajikan berbagai pendekatan yang

pernah dilakukan kajian EO. Kemudian disimpulkan dengan sebuah kerangka kerja yang menyeluruh yang menerima pendekatan-pendekatan sebelumnya, menghadapi secara terbuka perbedaan-perbedaan mereka, dan kemudian memberi sebuah definisi yang jelas tetapi kompleks tentang EO.

5.1.3. Pendekatan Pencapaian Tujuan

Sebuah organisasi, berdasarkan definisi, diciptakan untuk mencapai satu tujuan atau lebih yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu, tidak heran jika kita menjumpai bahwa pencapaian tujuan merupakan kriteria yang paling banyak digunakan untuk menentukan keefektifan.

Pendekatan pencapaian tujuan (*goal attainment approach*) menyatakan bahwa keefektifan sebuah organisasi harus dinilai sehubungan dengan pencapaian tujuan (*ends*) ketimbang caranya (*means*). Yang perlu diperhitungkan adalah *bottom line*-nya. Yang termasuk kriteria pencapaian tujuan yang populer adalah memaksimalkan laba, memaksa musuh untuk menyerah, memenangkan pertandingan basket, membuat pasien menjadi sembuh kembali, dan sebagainya. Kesamaannya adalah bahwa mereka memperhatikan tujuan (*ends*) karena organisasi diciptakan untuk mencapai hal itu.

a. Asumsi-asumsi

Pendekatan pencapaian tujuan mengasumsikan bahwa organisasi adalah kesatuan yang dibuat dengan sengaja, rasional, dan mencari tujuan. Oleh karena itu, pencapaian tujuan yang berhasil menjadi sebuah ukuran yang tepat tentang keefektifan. Namun demikian, agar pencapaian tujuan bisa menjadi ukuran yang sah dalam mengukur keefektifan organisasi, asumsi-asumsi lain juga harus sah. **Pertama**, organisasi harus mempunyai tujuan-tujuan akhir. **Kedua**, tujuan-tujuan tersebut harus diidentifikasi dan ditetapkan dengan baik agar dapat dimengerti. **Ketiga**, tujuan-tujuan tersebut harus sedikit saja agar mudah dikelola. **Keempat**, harus ada konsensus atau kesepakatan umum

mengenai tujuan-tujuan tersebut. Akhimya, kemajuan ke arah tujuan-tujuan tersebut harus dapat diukur.

b. Membuat Tujuan Menjadi Operasional

Jika asumsi-asumsi di atas benar, bagaimana para manajer mengoperasikan pendekatan pencapaian tujuan tersebut? Para pengambil keputusan utama adalah kelompok yang akan menggariskan tujuan-tujuan tersebut. Kelompok ini akan diminta untuk menyatakan tujuan-tujuan khusus organisasi. Jika ini diketahui, maka perlu dikembangkan alat pengukur untuk melihat seberapa jauh tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Jika misalnya, tujuan menurut konsensus adalah memaksimalkan laba, maka ukuran-ukuran seperti laba atas investasi (*return on investment*), laba atas penjualan (*return on sales*), atau perhitungan-perhitungan yang sejenis harus dipilih.

Pendekatan pencapaian tujuan mungkin paling nyata terlihat pada *Management by objectives* (MBO). MBO adalah falsafah manajemen yang menilai keefektifan sebuah organisasi serta para anggotanya dengan cara melihat seberapa jauh mereka mencapai tujuan-tujuan khusus yang telah ditetapkan bersama oleh pimpinan dan para bawahannya. Tujuan-tujuan yang nyata, yang dapat dibuktikan, dan yang dapat diukur dikembangkan dalam MBO. Kondisi-kondisi yang memungkinkan tujuan tersebut bisa terpenuhi juga telah ditentukan. Tingkat sejauh mana masing-masing tujuan harus dipenuhi juga telah ditentukan. Prestasi yang sebenarnya kemudian diukur dan dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Karena apakah sebuah organisasi mencapai tugas-tugas tertentu yang diharapkan atau tidak, maka MBO adalah yang paling jauh di dalam pendekatan yang berorientasi kepada tujuan mengenai keefektifan.

c. Masalah-masalah

Pendekatan pencapaian tujuan penuh dengan masalah yang menyebabkan penerapannya secara eksklusif dapat

dipertanyakan. Banyak dari masalah tersebut berhubungan secara langsung dengan asumsi-asumsi yang telah kita sebut sebelumnya.

Bukan suatu masalah apabila anda membahas tujuan secara umum, namun jika anda menggunakan pendekatan pencapaian tujuan anda harus bertanya: tujuan siapa? Manajemen puncak? Jika demikian, siapa yang termasuk di dalamnya, dan siapa yang tidak? Beberapa organisasi besar, hanya melihat para *vice president* serta yang berada di atasnya saja yang termasuk manajemen puncak. Juga mungkin beberapa dari para pengambil keputusan yang benar-benar mempunyai kekuasaan dan pengaruh di dalam organisasi tetapi bukan anggota dari manajemen senior. Ada beberapa kasus orang-orang dengan pengalaman bertahun-tahun atau yang mempunyai keahlian dalam bidang tertentu mempunyai pengaruh yang signifikan (penting) dalam menentukan tujuan organisasi mereka (mereka adalah bagian dari *dominant coalition*), meskipun mereka tidak termasuk di antara kader eksekutif senior.

Apa yang dinyatakan secara resmi oleh sebuah organisasi sebagai tujuannya tidak selalu mencerminkan tujuan yang sebenarnya. Tujuan-tujuan resmi cenderung untuk sangat dipengaruhi oleh standar sosial yang diinginkannya. Pernyataan-pernyataan yang dikemukakan seperti menghasilkan produk bermutu dengan harga yang 'bersaing', menjadi anggota masyarakat yang bertanggung jawab 'memastikan bahwa usaha-usaha produktif kita tidak akan mencemari lingkungan', mempertahankan reputasi kita dalam integritas dan 'menerima orang-orang cacat dan orang dari golongan minoritas dapat diambil dari brosur-brosur perusahaan. Pernyataan-pernyataan resmi yang samar yang bukan diberikan tanpa pamrih ini dapat berbunyi enak tetapi jarang sekali memberikan kontribusi terhadap pengertian tentang apa yang sebetulnya hendak dicapai oleh sebuah organisasi. Dengan adanya kemungkinan bahwa tujuan-tujuan yang resmi dan yang sebenarnya dapat berbeda, maka suatu penilaian tentang tujuan organisasi mungkin harus memasukkan juga pernyataan yang mungkin harus memasukkan

juga pernyataan yang dibuat oleh *dominant coalition* ditambah dengan sebuah daftar tambahan yang dibuat atas dasar pengamatan mengenai apa yang sebenarnya dilakukan oleh para anggota dalam organisasi.

Tujuan jangka pendek dari sekruah organisasi kerap kali berbeda dengan tujuan jangka panjangnya. Misalnya, tujuan jangka pendek utama sebuah perusahaan diarahkan kepada masalah keuangan untuk meningkatkan modal kerja sebanyak \$20 juta dalam jangka waktu dua belas bulan mendatang. Tetapi tujuan lima tahunnya adalah untuk meningkatkan pangsa pasar produknya dari 4% menjadi 10%. Dalam menerapkan pendekatan pencapaian tujuan, tujuan-tujuan mana - yang jangka pendek atau jangka panjang - yang harus digunakan? Fakta bahwa organisasi mempunyai tujuan majemuk juga menciptakan kesulitan. Tujuan-tujuan tersebut dapat saling bersaing dan seringkali saling tidak cocok. Pencapaian "kualitas produk yang tinggi" dan "biaya per unit yang rendah", misalnya, bisa saling bertentangan satu sama lain. Pendekatan pencapaian tujuan mengasumsikan harus ada kesepakatan terhadap tujuan. Dengan adanya tujuan majemuk dan kepentingan yang berbeda-beda dalam organisasi, maka kesepakatan tersebut mungkin tidak dapat terjadi kecuali bila tujuan-tujuan tersebut dinyatakan dalam istilah yang mendua dan samar-samar untuk memberi kesempatan kepada berbagai kelompok yang berkepentingan untuk menginterpretasikannya sesuai dengan kepentingan pribadi mereka. Hal ini, sebetulnya, dapat menerangkan mengapa kebanyakan tujuan resmi organisasi-organisasi besar secara tradisional dibuat secara luas dan tidak nyata. Tujuannya adalah untuk menenteramkan berbagai kelompok yang berkepentingan dalam organisasi.

Tujuan majemuk harus diatur sesuai dengan kepentingannya, jika kita menginginkan tujuan tersebut berarti bagi para anggota. Tetapi bagaimana anda dapat mengalokasikan kepentingan yang relatif terhadap tujuan-tujuan yang mungkin saling tidak cocok dan mewakili kepentingan yang berbeda-beda? Jika ditambahkan pada fakta tersebut, bahwa personalia dan

hubungan kekuasaan dalam organisasi berubah, demikian juga kepentingan yang dikaitkan dengan tujuan yang berbeda-beda tersebut, maka anda mulai menyadari kesukaran yang akan dihadapi dalam mengoperasionalkan pendekatan tujuan.

Pengertian terakhir perlu diberikan sebelum kita menyimpulkan bagian mengenai masalah-masalah pada pendekatan pencapaian tujuan. Mungkin saja bagi banyak organisasi tujuan tidak mengatur perilaku. "Pernyataan umum yang mengatakan bahwa kesepakatan tentang tujuan harus dibuat sebelum tindakan dilakukan mengaburkan fakta bahwa kesepakatan itu tidak mungkin terjadi kecuali jika ada sesuatu yang nyata, di mana hal tersebut dapat terjadi. Dan 'sesuatu yang nyata' ini ternyata bisa berupa tindakan *yang sudah dilakukan*." Dalam hal tertentu, tujuan resmi hanya rasionalisasi untuk menjelaskan tindakan yang telah lalu, bukan perandu ke masa depan. Organisasi mungkin bertindak lebih dahulu, baru kemudian menciptakan "tujuan" untuk membenarkan apa yang telah terjadi. Jika hal ini benar, maka pengukuran keefektifan organisasi dengan mensurvei *dominant coalition* bukan menghasilkan *benchmark* (standar) yang dapat dijadikan pembanding performa, yang sebenarnya, tetapi lebih berupa deskripsi formal mengenai pandangan *dominant coalition* tentang performa sebelumnya.

Apa arti dari semua ini? Tampaknya hanya orang yang naif yang akan menerima pernyataan formal yang dibuat oleh manajemen senior untuk menggambarkan tujuan organisasi. Seperti yang disimpulkan oleh seorang penulis setelah menemukan bahwa perusahaan-perusahaan ternyata mengedarkan set tujuan yang berbeda-beda: **pertama** untuk para pemegang saham, **kedua** untuk para pelanggan, **ketiga** untuk para pegawai, **keempat** untuk masyarakat umum dan masih ada yang kelima untuk manajemen sendiri, maka pernyataan formal tentang tujuan organisasi harus diperlakukan sebagai dongeng yang dihasilkan oleh sebuah organisasi untuk mempertanggungjawabkan, menjelaskan, atau merasionalkan

eksistensinya terhadap *audience* sebagai indikasi yang sah dan dapat dipercaya mengenai tujuan.

d. Nilainya Bagi Para Manajer

Masalah-masalah tersebut, meskipun pasti memberatkan, tidak harus ditafsirkan sebagai tuduhan yang tidak beralasan tentang tujuan. Organisasi-organisasi itu ada untuk mencapai tujuan-tujuan terletak pada identifikasi dan pengukurannya. Keabsahan dari tujuan-tujuan yang diidentifikasi tersebut mungkin dapat ditingkatkan secara mencolok dengan (1) memastikan bahwa masukan diterima dari semua orang yang mempunyai pengaruh penting dalam merumuskan tujuan-tujuan yang resmi, meskipun mereka bukan bagian dari manajemen senior; (2) menyertakan tujuan yang sebenarnya yang diperoleh melalui pengamatan perilaku para anggota organisasi; (3) mengakui bahwa organisasi mengejar tujuan jangka pendek maupun jangka panjang; (4) menekankan tujuan-tujuan yang nyata, yang dapat diverifikasi dan dapat diukur ketimbang menggantungkan diri pada pernyataan-pernyataan tidak jelas yang hanya mencerminkan harapan masyarakat dan (5) melihat tujuan sebagai kesatuan yang dinamis yang berubah dari waktu ke waktu ketimbang melihatnya sebagai pernyataan tentang tujuan yang kaku dan tetap.

Jika para manajer bersedia menghadapi kompleksitas yang terdapat pada pendekatan pencapaian tujuan tersebut maka mereka bisa memperoleh informasi yang cukup mendasar untuk menilai keefektifan sebuah organisasi. Tetapi masih ada banyak hal yang bersangkutan paut dengan keefektifan organisasi ketimbang hanya mengidentifikasi dan mengukur hasil tertentu.

5.1.4. Pendekatan Sistem

Organisasi memperoleh masukannya melakukan proses transformasi, dan menghasilkan keluaran (*output*). Telah dikatakan bahwa menetapkan keefektifan organisasi hanya atas dasar hasil pencapaian tujuan merupakan ukuran yang tidak

sempurna. Tujuan-tujuan berfokus kepada keluaran. Sebuah organisasi juga harus dinilai berdasarkan kemampuannya untuk memperoleh masukan, memproses masukan tersebut, menyalurkan keluarannya, dan mempertahankan stabilitas dan keseimbangan. Cara lain melihat keefektifan organisasi, adalah melalui pendekatan sistem.

Dalam pendekatan sistem, tujuan akhir tidak diabaikan; namun hanya dipandang sebagai satu elemen di dalam kumpulan kriteria yang lebih kompleks. Model-model sistem menekankan kriteria yang akan meningkatkan kelangsungan hidup jangka panjang dari organisasi - seperti kemampuan organisasi untuk memperoleh sumber daya, mempertahankan dirinya secara internal sebagai sebuah organisme sosial, dan berintegrasi secara berhasil dengan lingkungan eksternya. Jadi, pendekatan sistem berfokus bukan pada tujuan akhir tertentu, tetapi pada cara yang dibutuhkan untuk pencapaian tujuan akhir itu.

a. Asumsi-asumsi

Asumsi yang mendasari pendekatan sistem terhadap EO adalah sama dengan yang diaplikasikan di dalam diskusi kita mengenai sistem. Kita dapat merinci asumsi yang lebih menonjol. Pendekatan sistem terhadap EO mengimplikasikan bahwa organisasi terdiri dari sub-sub bagian yang saling berhubungan. Jika salah satu sub bagian ini mempunyai performa yang buruk, maka akan timbul dampak yang negatif terhadap performa keseluruhan sistem.

Keefektifan membutuhkan kesadaran dan interaksi yang berhasil dengan konstituensi lingkungan. Manajemen tidak boleh gagal dalam mempertahankan hubungan yang baik dengan para pelanggan, pemasok, lembaga pemerintahan, serikat buruh, dan konstituensi sejenis yang mempunyai kekuatan untuk mengacaukan operasi organisasi yang stabil.

Kelangsungan hidup membutuhkan penggantian yang terus menerus untuk sumber daya yang dikonsumsi. Bahan baku harus diamankan lowongan yang terjadi karena pengunduran diri

dan pensiunnya para pegawai harus diisi, lini produksi yang menurun harus diganti, perubahan daiam ekonomi dan selera para konsumen atau pelanggan harus diantisipasi dan dihadapi, dan seterusnya. Kegagalan untuk mengganti akan mengakibatkan kemunduran dan, mungkin, kematian organisasi.

b. Membuat Sistem Menjadi Operasional

Marilah kita meninjau kembali cara para manajer menerapkan pendekatan sistem tersebut. Pertama, kita melihat kepada sampling dari kriteria yang dianggap relevan oleh para pendukung sistem; kemudian kita mempertimbangkan berbagai cara yang digunakan para manajer untuk mengukur kriteria tersebut.

Pandangan sistem melihat kepada faktor-faktor seperti hubungan dengan lingkungan untuk memastikan adanya penerimaan yang terus menerus dari masukan-masukan serta penerimaan yang menguntungkan dari keluaran-keluaran fleksibilitas respons terhadap perubahan-perubahan lingkungannya efisiensi yang digunakan organisasi untuk mengubah masukan menjadi keluaran, kejelasan komunikasi intern, tingkat konflik di antara kelompok-kelompok dan tingkat kepuasan kerja para pegawai. Sebagai kebalikan dari pendekatan pencapaian tujuan pendekatan sistem memfokuskan diri pada cara-cara yang diperlukan untuk memastikan kelangsungan hidup organisasi yang terus-menerus. Dan harus juga diperhatikan bahwa para pendukung sistem tidak mengabaikan pentingnya tujuan akhir tertentu sebagai sebuah determinan dari keefektifan organisasi. sebaliknya, mereka mempertanyakan keabsahan tujuan yang dipilih dan ukuran yang digunakan untuk menilai kemajuan terhadap tujuan-tujuan tersebut.

Telah dianjurkan bahwa hubungan timbal balik yang penting ada pada sistem dapat diubah menjadi variabel atau rasio EO. Ini dapat berupa *output/input* (O/I), *transformations/input* (T/I), *transformations/output* (T/O), perubahan-perubahan dalam input/output ($\Delta I/I$), dan sebagainya.

Pendekatan sistem lain digunakan oleh para peneliti pada Universitas Michigan untuk mempelajari prestasi dari tujuh puluh lima perusahaan asuransi. Mereka menggunakan catatan-catatan dari hasil penjualan dan data personalia yang terdapat pada arsip-arsip untuk mempelajari sepuluh dimensi keefektifan:

- *Business volume*. Jumlah dan nilai polis yang dijual dibandingkan dengan besarnya perusahaan.
- *Production cost*. Biaya per unit dari volume penjualan
- *New-member productivity*. Produktivitas para agen yang telah bekerja kurang dari lima tahun.
- *Youthfulness of members*. Produktivitas para anggota yang berusia di bawah tiga puluh lima tahun.
- *Business mix*. Sebuah kombinasi dari tiga indikasi prestasi yang secara konseptual tidak saling berhubungan, yang diinterpretasikan sebagai mencerminkan kemampuan perusahaan untuk mencapai prestasi umum yang tinggi melalui berbagai strategi
- *Workforce growth*. Perubahan relatif dan absolut pada tingkatatal tenaga kerja
- *Devotion to management*. K.misi penjualan yang diperoleh para manajer perusahaan.
- *Maintenance cost*. Biaya untuk memper tahankan pelanggan
- *Member productivity*. Rata-rata bisnis baru per agen
- *Market penetration*. Proporsi dari pasar potensial yang digarap

Kajian di atas mempertimbangkan keluaran-keluaran utama (*business volume, member productivity, market penetration*). Tetapi kajian itu merupakan pendekatan sistem karena memperhatikan juga cara-cara penting yang harus dipenuhi jika organisasi ingin bisa bertahan hidup dalam jangka panjang. Misalnya, dengan dimasukkannya variabel "*new-member productivity*" serta "*youthfulness of members*", diakui

bahwa penjualan masa depan yang berhasil bergantung pada investasi ke dalam dan kepada pengembangan bakat-bakat muda.

Aplikasi sistem yang lain terhadap EO adalah pemeriksaan manajemen (*management audit*). *Management audit* dikembangkan oleh Jackson Martindell dan *American Institute of Management*-nya, dan dimaksudkan untuk menganalisis aktivitas-aktivitas utama dalam sebuah perusahaan bisnis, aktivitas masa lalu, masa kini, dan masa datang, untuk memastikan bahwa organisasi memperoleh usaha maksimal dari sumber-sumber dayanya. Dengan menggunakan lembaran analisis yang didasarkan atas angka sepuluh ribuan, Martindell menilai performa dalam sepuluh bidang: fungsi ekonomi, struktur organisasi, kesehatan pendapatan, pelayanan terhadap pemegang saham, penelitian dan pengembangan, dewan direksi, kebijaksanaan keuangan, efisiensi produksi, kegiatan penjualan, serta evaluasi eksekutif. Meskipun sejumlah kriteria hanya relevan bagi organisasi pencari laba, konsep tersebut dapat dimodifikasi untuk digunakan dalam sektor nirlaba. Kesepuluh bidang tersebut mempunyai bobot berbeda, yang mencerminkan arti penting yang diberikan oleh Martindell kepada setiap variabel dalam hubungannya dengan kontribusi yang diberikannya terhadap prestasi keseluruhan organisasi. Sekali lagi, ini merupakan pendekatan sistem, karena mengakui tidak ada organisasi yang dapat mencapai prestasi yang potensial jika salah satu dari sub-sistemnya tidak berfungsi dengan baik.

c. Masalah-masalah

Dua kekurangan yang paling menonjol dari pendekatan sistem ada hubungannya dengan pengukuran dan masalah apakah cara-cara itu memang benar-benar penting.

Pengukuran tujuan akhir tertentu dapat dianggap mudah dibandingkan dengan percobaan untuk mengukur variabel proses, seperti "fleksibilitas respon terhadap perubahan lingkungan" atau "kejelasan dari komunikasi intern". Masalahnya adalah istilah itu mungkin dapat menjelaskan apa yang dimaksud oleh orang awam,

tetapi pengembangan alat ukur yang sah dan andal untuk memperoleh kuantitas atau intensitasnya agaknya tidak mungkin. Ukuran apa pun yang digunakan, oleh karenanya, dapat dipertanyakan secara terus menerus.

Di dalam olah raga, seringkali dikatakan bahwa "yang diperhitungkan adalah apakah anda menang atau kalah, bukan bagaimana anda memainkan pertandingan tersebut". Dapat dipertanyakan apakah hal tersebut juga berlaku bagi organisasi. Jika tujuan sudah tercapai, apakah cara-caranya masih penting? Sasarannya adalah untuk menang/bukan untuk pergi ke pertandingan dan kalah dengan baik! Masalahnya dengan pendekatan sistem, paling tidak menurut para kritikus, adalah pendekatan itu berfokus pada cara-cara yang diperlukan untuk mencapai keefektifan daripada kepada keefektifan organisasi itu sendiri.

Kritik ini akan lebih berarti jika kita mengkonseptuarkan pendekatan pencapaian tujuan dan pendekatan sistem sebagai pendekatan yang berorientasi kepada tujuan. Yang pertama menggunakan tujuan akhir; yang lain cara-cara tujuan. Dari perspektif ini dapat diperdebatkan bahwa karena keduanya menggunakan tujuan, maka anda sebaiknya menggunakan yang lebih berarti dan yang walaupun mempunyai masalah pengukuran sendiri) lebih mudah untuk dikuantifikasikan; yaitu pendekatan pencapaian tujuan.

d. Nilainya Bagi Para Manajer

Para manajer yang menggunakan pendekatan sistem terhadap EO cenderung kurang mementingkan hasil yang cepat. Mereka kemungkinan besar tidak akan membuat keputusan yang menukar kesejahteraan jangka panjang dan kelangsungan hidup organisasi dengan membuat mereka tampak sehat dalam jangka pendek. Selain itu, pendekatan sistem meningkatkan kesadaran para manajer tentang adanya saling ketergantungan di antara aktifitas-aktifitas organisasi. Misalnya, jika manajemen gagal untuk mendapatkan bahan baku siap pakai pada saat dibutuhkan,

atau jika kualitas dari bahan baku tersebut jelek hal tersebut akan membatasi kemampuan organisasi untuk mencapai tujuan akhirnya.

Keunggulan akhir dari pendekatan sistem adalah kemampuannya untuk diaplikasikan jika tujuan akhir samar atau tidak dapat diukur. Para manajer organisasi masyarakat, misalnya, seringkali menggunakan "kemampuan untuk mendapatkan penambahan anggaran" sebagai ukuran keefektifan -menggantikan kriteria masukan dengan kriteria keluaran.

5.1.5. Pendekatan Konstituensi-Strategis

Perspektif yang lebih mutakhir terhadap EO - pendekatan konstituensi-strategis (*strategic-constituencies approach*), mengemukakan bahwa organisasi dikatakan efektif apabila memenuhi tuntutan dari konstituensi yang terdapat dalam lingkungan organisasi tersebut yaitu konstituensi yang menjadi pendukung kelanjutan eksistensi organisasi tersebut. Pendekatan ini sama dengan pandangan sistem, tetapi penekanannya berbeda. Keduanya memperhitungkan adanya saling ketergantungan, tetapi pandangan konstituensi-strategis tidak memperhatikan semua lingkungan organisasi. Pandangan ini hanya memenuhi tuntutan dari hal-hal di dalam lingkungan yang dapat mengancam kelangsungan hidup organisasi.

Dalam konteks ini, kebanyakan universitas negeri di Amerika Serikat harus memperhitungkan keefektifan sehubungan dengan perolehan mahasiswa tetapi tidak harus memperhatikan para pemberi pekerjaan potensial bagi lulusan mereka. Mengapa? Karena kelangsungan hidup universitas-universitas tersebut tidak dipengaruhi oleh apakah lulusan mereka mendapatkan pekerjaan atau tidak. Sebaliknya, universitas-universitas swasta, yang mengenakan bayaran yang jauh lebih mahal daripada saingannya menghabiskan waktu dan uangnya dalam usaha untuk menempatkan para lulusannya. Jika para orangtua mengeluarkan lima puluh ribu dollar atau lebih untuk memperoleh gelar *bachelor* bagi putra atau putrinya, maka mereka berharap hal itu

akan menuntun putra atau putri mereka ke suatu pekerjaan atau ke penerimaan oleh sebuah *graduate school* yang baik. Jika hal itu tidak terjadi, maka universitas swasta akan makin sulit menjaring mahasiswa baru. Kebalikan dari contoh ini adalah hubungan universitas di Amerika Serikat dengan pemerintah daerah tempat universitas tersebut beroperasi. Lembaga-lembaga masyarakat mencurahkan lebih banyak waktunya dalam usaha membujuk para pembuat undang-undang negara bagian. Kegagalan dalam memperoleh kerjasama tersebut pasti akan mempunyai dampak yang tidak baik terhadap anggaran universitas negeri. Sebaliknya, keefektifan universitas swasta, sedikit sekali dipengaruhi oleh ada atau tidak adanya hubungan baik dengan orang-orang penting di ibukota negara bagian.

a. Asumsi-asumsi

Pendekatan pencapaian tujuan memandang organisasi sebagai kesatuan yang sengaja dibuat, rasional, dan mencari tujuan. Pendekatan konstituensi-strategis memandang organisasi secara berbeda. Organisasi diasumsikan sebagai arena politik tempat kelompok-kelompok yang berkepentingan (*vested interest*) bersaing untuk mengendalikan sumber daya. Dalam konteks ini keefektifan organisasi menjadi sebuah penilaian tentang sejauh mana keberhasilan sebuah organisasi dalam memenuhi tuntutan konstituensi kritisnya yaitu pihak-pihak yang menjadi tempat bergantung organisasi tersebut untuk kelangsungan hidupnya di masa depan.

Kiasan dari arena politik selanjutnya mengasumsikan bahwa organisasi mempunyai sejumlah konstituensi dengan berbagai tingkat kekuasaan, yang masing-masing mencoba untuk memenuhi kebutuhannya. Tetapi, setiap konstituensi juga mempunyai sekumpulan nilai yang unik sehingga preferensi mereka tidak mungkin bisa sesuai. Misalnya, sebuah kajian mengenai perusahaan-perusahaan rokok besar menemukan bahwa masyarakat mengevaluasi perusahaan-perusahaan tersebut sehubungan dengan sejauh mana perusahaan tersebut tidak

merusak kesehatan para pengisap rokok, sedangkan para pemegang saham mengevaluasi kemampuan perusahaan untuk menghasilkan rokok dengan efisien dan menguntungkan. Tidak mengherankan - dengan menggunakan kriteria-kriteria demikian-masyarakat menilai perusahaan rokok tidak efektif sedangkan para pemegang saham menilainya sangat efektif, oleh karena itu, keefektifan sebuah perusahaan rokok dapat dikatakan sebagai kemampuan perusahaan tersebut untuk mengidentifikasi konstituensinya yang penting, menilai pola preferensi konstitusi itu dan memenuhi tuntutan nya. Para pemegang saham dan konsumen mungkin merasa puas dengan perusahaan-perusahaan tembakau tersebut, tetapi jika masyarakat melalui perwakilan legislatifnya, melarang penjualan rokok maka perusahaan tembakau itu akan kalah dan rugi besar!

Akhirnya, pendekatan konstitusi-strategis mengasumsikan bahwa para manajer mengejar sejumlah tujuan dan bahwa tujuan yang dipilih mewakili respons terhadap kelompok-kelompok berkepentingan yang mengendalikan sumber-sumber daya yang dibutuhkan organisasi untuk kelangsungan hidupnya. Tidak ada tujuan atau kumpulan tujuan yang dipilih oleh manajemen yang bebas nilai. Secara implisit, jika tidak secara eksplisit, masing-masing akan menguntungkan konstitusi tertentu dibandingkan yang lain. Jika manajemen memberikan prioritas tertinggi kepada laba, misalnya, maka mereka menjadikan kepentingan para pemiliknya sebagai yang terpenting. Sama halnya, tujuan yang mengutamakan penyesuaian terhadap lingkungan, kepuasan konsumen, dan iklim kerja yang mendukung, akan mengutamakan kepentingan masyarakat, para pelanggan, serta para pegawai.

b. Membuat Konstitusi Strategis Menjadi Operasional

Manajer yang ingin mengaplikasikan perspektif ini dapat mulai dengan meminta para anggota *dominant coalition* untuk mengidentifikasi konstitusi yang mereka rasakan kritis bagi kelangsungan hidup organisasi. Masukan ini dapat

dikombinasikan dan disatukan sehingga akan diperoleh sebuah daftar mengenai konstituensi strategis.

Tabel berikut mengidentifikasi sebuah daftar mengenai konstituen strategis yang mungkin akan dihadapi sebuah perusahaan serta kriteria keefektifan organisasi yang khas yang masing-masing mungkin akan digunakan.

Pendekatan konstituensi-strategis akan diakhiri dengan membandingkan berbagai harapan tersebut, menentukan harapan-harapan yang umum dan yang tidak sesuai, memberi bobot relatif kepada berbagai konstituensi tersebut dan merumuskan sebuah urutan preferensi dari berbagai tujuan bagi organisasi secara keseluruhan. Urutan preferensi ini sebetulnya merupakan kekuasaan yang relatif dari berbagai konstituensi strategis tersebut. Kemudian, keefektifan organisasi akan dinilai berdasarkan kemampuannya untuk memenuhi tujuan-tujuan tersebut.

Tabel 5.2.
Kriteria EO yang Khas dari Konstituensi Strategis yang Dipilih

KONSTITUENSI	KRITERIA EO YANG KHAS
Pemilik	Laba atas investasi; pertumbuhan penghasilan
Pegawai	Kompensasi; tunjangan tambahan; kepuasan pada kondisi kerja
Pelanggan	Kepuasan terhadap harga, kualitas, pelayanan
Pemasok	Kepuasan terhadap pembayaran; potensi dari penjualan masa datang
Kreditur	Kemampuan untuk membayar hutang
Serikat buruh	Upah dan tunjangan tambahan yang bersaing; kondisi kerja yang memuaskan; kesediaan untuk melakukan tawar menawar yang fair
Pejabat masyarakat lokal	Keikutsertaan dari para anggota organisasi dalam masalah lokal; tidak adanya kerusakan pada lingkungan masyarakat
Lembaga pemerintahan	Tunduk kepada hukum, menghindari denda dengan teguran

Sumber : Sumber : Robbins (1994 : 73)

c. Masalah-masalah

Seperti halnya pendekatan sebelumnya, yang ini pun bukannya tanpa masalah. Dalam praktek tugas untuk memisahkan konstituensi strategis dari lingkungan yang lebih besar mudah untuk diucapkan tapi sukar untuk dilaksanakan. Karena lingkungan berubah dengan cepat, apa yang kemarin kritis bagi organisasi mungkin tidak lagi untuk hari ini. Bahkan jika konstituensi di dalam lingkungan dapat diidentifikasi dan diasumsikan relatif cukup stabil, apa sebenarnya yang memisahkan konstituensi strategis dari yang hampir merupakan konstituensi strategis? Di manakah anda membuat pemisahan itu? Dan bukankah kepentingan setiap anggota *dominant coalition* sangat mempengaruhi apa yang ia persepsikan sebagai sesuatu yang strategis? Seorang eksekutif dalam fungsinya di bagian akunting kemungkinan besar tidak akan melihat dunia - atau konstituensi strategis organisasi - dengan pandangan yang sama seperti seorang eksekutif yang berfungsi di bagian pembelian. Akhirnya, mengidentifikasi harapan yang dianut oleh konstituensi strategis mengenai organisasi menimbulkan masalah. Bagaimana anda dapat memperoleh informasi tersebut secara tepat?

d. Nilai Bagi para Manajer

Jika kelangsungan hidup penting bagi sebuah organisasi, maka adalah kewajiban para manajer untuk mengerti kepada siapa arti konstituensi) organisasi itu bergantung untuk kelangsungan hidupnya. Dengan mengoperasikan pendekatan konstituensi strategis, para manajer mengurangi kemungkinan bahwa mereka mungkin mengabaikan atau sangat mengganggu sebuah kelompok yang kekuasaannya dapat menghambat kegiatan-kegiatan sebuah organisasi secara nyata. Jika manajemen mengetahui dukungan dari siapa mereka butuhkan supaya organisasi dapat mempertahankan kesehatannya, maka mereka dapat memodifikasi urutan preferensi tujuan-tujuannya

sesuai dengan kebutuhannya untuk mencerminkan hubungan kekuasaan yang berubah dengan para konstituensi strategisnya.

5.1.6. Pendekatan Nilai-Nilai Bersaing

Jika kita ingin memperoreh pengertian menyeluruh tentang keefektitan organisasi, maka akan berguna jika kita mengidentifikasi seluruh variabel utama yang terdapat dalam bidang keefektifan dan lalu kita menentukan bagaimana variabel-variabel tersebut saling berhubungan. Pendekatan nilai-nilai bersaing justru menawarkan kerangka kerja integratif yang demikian.

Tema utama yang mendasari pendekatan nilai-nilai bersaing (*competing-values approach*) adalah bahwa kriteria yang anda nilai dan gunakan dalam menilai keefektifan organisasi -laba atas investasi, pangsa pasar/pembaharuan produk, keamanan kerja kepada siapa sebenarnya anda dan siapa yang anda wakili. Tidak mengherankan bahwa para pemegang saham, serikat buruh, pemasok, manajemen, atau spesialis intern dalam bidang pemasaran, personalia, produksi, atau akuntansi dapat melihat pada organisasi yang sama namun menilai keefektifannya sangat berbeda-beda. Anda dapat menghubungkannya pada fakta ini dengan membayangkan bagaimana anda mengevaluasi dosen anda. Dalam tiap kelas dengan jumlah mahasiswa sebanyak tiga puluh orang atau lebih, anda dapat mengharapkan bahwa evaluasi tentang dosen akan berbeda-beda. Mungkin ada beberapa mahasiswa yang menganggap dosen tersebut sebagai salah satu yang terbaik yang pernah mengajar mereka yang lain akan menilai dosen tersebut sebagai yang terburuk. Perilaku dari dosen tersebut merupakan sebuah konstanta; adalah para penilai dengan bermacam-macam standar mengenai apa yang disebut seorang guru yang baik, yang menciptakan berbagai macam penilaian. Oleh karenanya/ penilaian tersebut mungkin menceritakan lebih banyak kepada kita tentang nilai-nilai dari para penilai (apa yang ia inginkan tentang dosennya) daripada menceriterakan tentang keefektifan dosennya.

a. Asumsi-asumsi

Sebelum menyajikan pendekatan nilai-nilai bersaing secara eksplisit, terlebih dahulu kami perlu menetapkan asumsi yang menjadi dasar penciptaannya. Mari kita mulai dengan asumsi bahwa tidak ada kriteria 'paling baik' untuk menilai keefektifan sebuah organisasi. Tidak ada tujuan tunggal yang dapat disetujui oleh semua orang dan juga tidak ada konsensus yang menetapkan tujuan mana yang harus didahulukan dari yang lainnya. Oleh karena itu, konsep EO itu sendiri subyektif, dan tujuan yang dipilih seorang penilai berdasarkan atas nilai-nilai pribadi, preferensi serta minatnya. Hal ini dapat dilihat jika kita mengambil sebuah organisasi dan melihat bagaimana kriteria mengenai EO berubah untuk mencerminkan kepentingan si penilai. Di Xerox kita dapat melihat para analis keuangan merumuskan EO dalam hubungannya dengan profitabilitas yang tinggi; para eksekutif produksi memfokuskan diri pada jumlah dan kualitas peralatan yang diproduksi; para pemasar dan pesaing melihat persentase dari pasar yang dipegang oleh bermacam produk Xerox; para spesialis personalia meninjau EO dalam hubungannya dengan kemampuannya untuk merekrut pekerja yang kompeten dan tidak adanya pemogokan; para ilmuwan dalam bidang penelitian dan pengembangan mementingkan sejumlah penemuan dan produk baru yang dihasilkan perusahaan; dan kota Stamford, Connecticut (tempat Xerox berkantor pusat), mendefinisikan EO-sebagai penambahan tenaga kerja yang terus menerus.

Nilai-nilai bersaing secara nyata melangkah lebih jauh daripada hanya pengakuan tentang adanya pilihan yang beraneka ragam. Pendekatan tersebut mengasumsikan bahwa berbagai macam pilihan tersebut dapat dikonsolidasikan dan diorganisasi. Pendekatan nilai-nilai bersaing mengatakan bahwa ada elemen umum yang mendasari setiap daftar kriteria EO yang komprehensif dan bahwa elemen tersebut dapat dikombinasikan sedemikian rupa sehingga menciptakan kumpulan dasar

mengenai nilai-nilai bersaing. Masing-masing kumpulan tersebut lalu membentuk sebuah model keefektifan yang unik

b. Membuat Nilai-nilai Bersaing Menjadi Operasional

Untuk menerapkan pendekatan ini, kita perlu merinci lebih jauh tentang bagaimana pendekatan tersebut berkembang. Pendekatan ini berawal dengan pencarian terhadap tema-tema umum di antara tiga puluh kriteria EO yang terdapat dalam Tabel 5.1. Apa yang ditemukan adalah tiga kumpulan dasar mengenai nilai-nilai bersaing.

Kumpulan pertama adalah fleksibilitas versus kontrol. Pada dasarnya ini adalah dua dimensi yang saling bertentangan dari sebuah struktur organisasi. Fleksibilitas menghargai inovasi, penyesuaian, dan perubahan. Sebaliknya, kontrol lebih menyukai stabilitas, ketentraman, serta kemungkinan prediksi. Dimensi fleksibilitas-kontrol amat mirip dengan dikotomi penyesuaian-pemeliharaan.

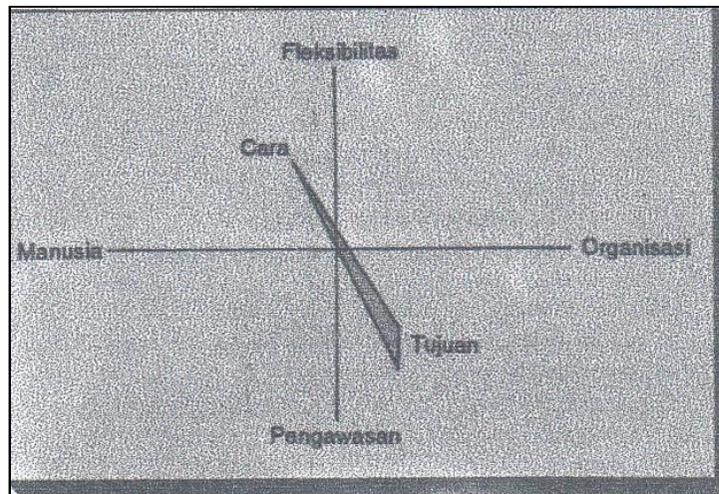
Kumpulan kedua ada hubungannya dengan apakah penekanan harus ditempatkan pada kesejahteraan dan pengembangan manusia di dalam organisasi atau kesejahteraan dan pengembangan organisasi itu sendiri. Dikotomi manusia-organisasi merupakan kumpulan yang lain dari dimensi-dimensi yang pada dasarnya saling bertentangan; perhatian terhadap perasaan dan kebutuhan manusia yang terdipatti dalam organisasi versus perhatian terhadap pencapaian produktivitas serta tugas.

Kumpulan nilai ketiga berhubungan dengan *cara* versus *tujuan* organisasi; yang pertama menekankan pada proses internal dan jangka panjang, lainnya menekankan pada tujuan akhir dan jangka pendek. Kita telah melihat dikotomi ini sebelumnya waktu kita membandingkan pendekatan pencapaian-tujuan (*goal-attainment*) dan pendekatan sistem. Pencapaian-tujuan berfokus pada tujuan, sedangkan sistem menekankan caranya. Ketiga kumpulan nilai tersebut dapat digambarkan sebagai sebuah diagram tiga dimensi. Hal ini ditunjukkan pada Gambar 5.3. Nilai-nilai tersebut kemudian dapat dikombinasikan untuk

membentuk delapan sel atau kumpulan dari kriteria EO. Misalnya, mengkombinasikan orang, kontrol dan tujuan (*people, control, Ends = PCE*) menciptakan satu sel/kumpulan. Mengkombinasikan organisasi, fleksibilitas, dan tujuan (*organization, Flexibility, Means = OFM*) menciptakan hal lainnya. Tabel 5.4 mengidentifikasi dan menjelaskan delapan sel/kumpulan yang mungkin dapat dibentuk dengan cara mengkombinasikan ketiga kumpulan nilai tersebut.

Gambar 5.3.

Model Tiga Dimensi tentang Keefektifan Organisasi



Sumber : Sumber : Robbins (1994 : 77)

Jika kita menggambar ke delapan sel tersebut ke dalam kerangka kerja yang ditetapkan dalam Gambar 5.1., maka kita mendapatkan Gambar 5.2. Sekarang kita dapat mulai mengkombinasikan kedelapan sel tersebut ke dalam beberapa model tertentu. Apa yang telah dilakukan Gambar 5.2. adalah menciptakan empat macam model atau definisi tentang keefektifan organisasi. Sel-sel PFM (*People, Flexibility, Means*) dan PFE (*People, Flexibility, Ends*) dimasukkan ke dalam *human-relations model*. Model ini menekankan pada manusia dan fleksibilitas. *Human-relation model* mendefinisikan EO sebagai

adanya tenaga kerja yang terpadu/*chohesive* (sebagai cara) dan terampil (sebagai tujuan). *Open system model* mencakup sel-sel OFM (*Organization, Flexibility, Means*) dan OFE (*Organization, Flexibility, Ends*). Keefektifan di dalam model ini didefinisikan sebagai fleksibilitas (sebagai cara) dan kemampuan untuk mendapatkan sumber daya (sebagai tujuan). Termasuk di dalam rational-goal model adalah sel OCM (*Organization, Control, Means*) dan OCE (*Organization, Control, Ends*). Keberadaan dari rencana-rencana tertentu dan tujuan (sebagai cara) serta produktivitas dan efisiensi yang tinggi (sebagai tujuan) digunakan sebagai bukti dari keefektifan. Akhirnya, sel-sel PCM (*People, Control, Means*) dan PCE (*People, Control, Ends*) membentuk internal-process model. Model ini menekankan pada manusia dan kontrol serta pada penyebaran informasi (sebagai cara) dan stabilitas serta ketenteraman (sebagai tujuan) di dalam penilaian keefektifan. Harap perhatikan bahwa setiap model mewakili sekumpulan nilai tertentu dan mempunyai kutub yang berlawanan dengan penekanan yang berbeda-beda.

Tabel 5.3.. Delapan Sel Kriteria EO

SEL	DESKRIPSI	DEFINISI
OFM	Fleksibilitas	Mampu menyesuaikan diri dengan baik terhadap perubahan pada kondisi dan tuntutan dari luar
OFE	Perolehan sumber	Mampu meningkatkan dukungan dari luar dan memperluas jumlah tenaga kerja
OCM	Perencanaan	Tujuan jelas dan dipahami dengan benar
OCE	Produktifitas dan efisiensi	Volume keluaran tinggi, rasio keluaran terhadap masukan tinggi
PCM	Ketersediaan informasi	Saluran komunikasi membantu pemberian informasi kepada orang mengenai hal-hal yang mempengaruhi pekerjaan mereka.
PCE	Stabilitas	Perasaan tenteram, kontinuitas, kegiatan-kegiatan berfungsi secara

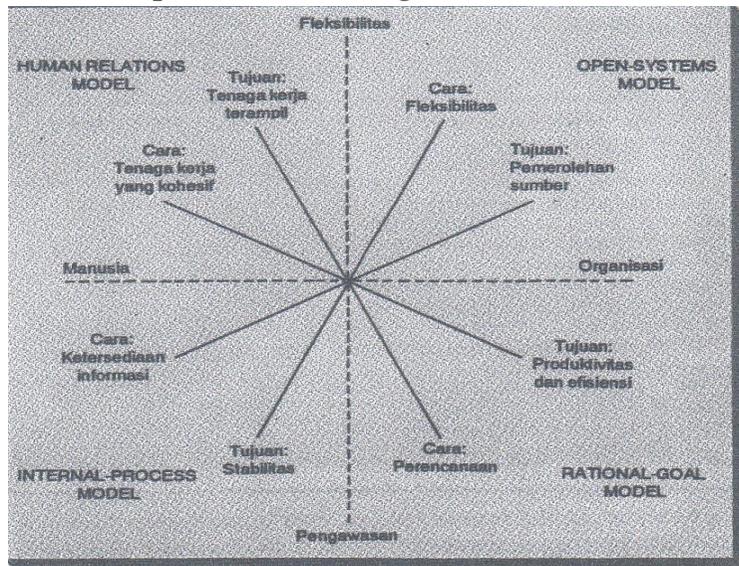
		lancar
PFM	Tenaga kerja yang kohesif	Pegawai mempercayai, menghormati serta bekerja sama dengan yang lain
PFE	Tenaga kerja terampil	Pegawai memperoleh pelatihan, mempunyai keterampilan dan kapasitas untuk melaksanakan pekerjaan dengan baik

Sumber : Sumber : Robbins (1994 : 78)

"*Human relation model* dengan kriteria keefektifannya mencerminkan manusia dan fleksibilitas berdiri secara bertentangan terhadap *rational goal model* yang menekankan kepada organisasi dan stabilitas. *Open system model* yang ditetapkan oleh nilai-nilai organisasi dan fleksibilitas, bertolak belakang dengan *internal process model*, yang kriteria keefektifannya mencerminkan fokus pada manusia dan struktur yang stabil.

Kini, dengan adanya penyelasan sebelumnya tentang pendekatan nilai-nilai bersaing, bagaimana seorang manajer akan mengimplementasikannya di dalam organisasi? Seperti halnya konstituensi-strategis, langkah pertama adalah mengidentifikasi konstituensi yang dianggap oleh *dominant coalition* kritis bagi kelangsungan hidup organisasi setelah konstituensi strategis tersebut dipisahkan, maka perlu memperhitungkan kepentingan yang ditempatkan oleh setiap konstituensi pada ke delapan kumpulan nilai tersebut. Hal ini bukan pekerjaan yang mudah karena mengharuskan manajemen untuk menempatkan dirinya sebagai konstituensi strategis atau sebenarnya mewawancarai anggota konstituensi. Kuesioner pada Tabel 5.5 dapat membantu dalam penilaian ini. Tabel itu menawarkan pertanyaan yang jawabannya memberi penilaian umum mengenai bagaimana konstituensi tertentu merasakan performa sebuah organisasi pada setiap kriteria dari derapan kriteria keefektifan.

Gambar 5.2.
Empat Model Tentang Nilai Keefektifan



Sumber : Robbins (1994 : 79)

Gambar 5.3 mengilustrasikan hasil kumulatif jika sebuah kelompok mahasiswa diminta untuk menilai dua buah rantai perusahaan *fast food hamburger*. Rantai perusahaan tersebut kita sebut Alpha dan Beta. Rantai perusahaan Alpha dilihat sebagai yang berprestasi baik, kecuali untuk masalah keterpaduan di antara para pekerjanya serta perhatian terhadap kualifikasi para pekerjanya serta perhatian untuk melakukan pekerjaan dengan baik. Sebaliknya, rantai perusahaan Beta kelihatannya berprestasi baik hanya sehubungan dengan fleksibilitas dan kemahirannya untuk memperoleh sumber daya.

Tabel 5.5
Kuesioner Singkat tentang Nilai-Nilai Bersaing

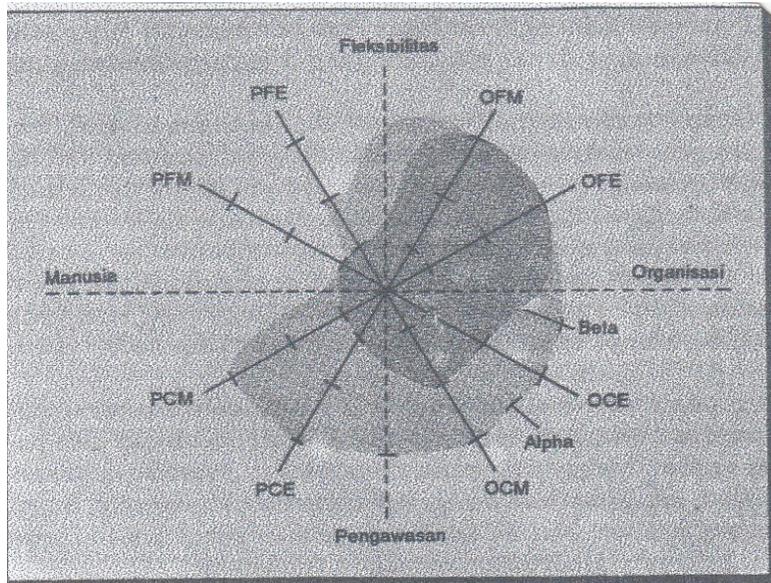
Nilailah organisasi yang dikaji dengan menetapkan ingkatan persetujuan anda terhadap setiap pernyataan di bawah ini			
	Tidak Setuju	Cukup Setuju	Sangat Setuju
1. (OFM) Organisasi menanggapi dengan baik tuntutan yang sedang berubah.	1	2	3
2. (OFE) Besarnya tenaga kerja pada organisasi meningkat terus.	1	2	3
3. (OCM) Pegawai mempunyai pengertian yang ielas tentang iuiuan organisasi.	1	2	3
4. (OCE) Organisasi menghasilkan volume keluaran yang tinggi.	1	2	3
5. (PCM) Para pegawai diinformasikan dengan baik mengenai hal-hal yang mempengaruhi pekerjaan mereka.	1	2	3
6. (PCE) Kegiatan organisasi berfungsi dengan lancar dan dengan cara teratur.	1	2	3
7. (PFM) Para pegawai bekerja sama dengan baik satu sama lain.	1	2	3
8. (PFE) Para pegawai dilengkapi dengan baik untuk tugas mereka.	1	2	3

Sumber : Robbins (1994 : 81)

Amoebagrams, seperti yang diilustrasikan pada Gambar 5.3. memberi pandangan tentang bagaimana satu konstituensi atau sekumpulan konstituensi rnenilai performa organisasi atas kedelapan kriteria keefektifan. Diagram ini menunjukkan daerah-daerah di mana konstituensi strategis sepakat dan tidak sepakat di dalam evaluasinya terhadap organisasi; diagram ini memberitahukan manajemen kriteria mana yang oleh konstituensi dirasakan membutuhkan perbaikan. Diagram ini juga

memfokuskan diri pada perhatian manajemen terhadap model EO tertentu. Jika sebuah perusahaan kekurangan modal dan mengantisipasi bahwa ia membutuhkan pendekatan terhadap para manajer dana pensiun untuk meminjam uang/ maka kriteria yang digunakan oleh para manajer dana pensiun untuk mengevaluasi perusahaan tersebut serta penilaian terhadap keefektifan perusahaan atas dasar kriteria-kriteria dimaksud sangat menentukan. Jika para manajer dana pensiun menekankan pada *rational-goal model*, maka manajemen akan menginginkan kepastian apakah perusahaan tersebut kelihatannya baik jika dibandingkan dengan kriteria dari model tersebut. Demikian juga, para pejabat serikat buruh cenderung untuk mengikuti *human relation model*. Jika kontrak kerja manajemen sudah saatnya untuk diperbarui, maka suatu penilaian tentang bagaimana para perunding serikat buruh menilai prestasi organisasi atas dasar *human relation model* adalah penting untuk memuaskan pendukung tersebut.

Gambar 5.3.
Membandingkan keefektifan perusahaan Alpha dan Beta



Sumber : Robbins (1994 : 81)

Telah dinyatakan bahwa tahap daur hidup organisasi dapat menjadi determinan yang penting di dalam menentukan model EO yang mana yang harus ditekankan oleh manajemen. Jika sebuah organisasi harus mempertahankan kelangsungan hidupnya dan harus maju, maka penting bagi manajemen untuk menerima kriteria yang paling penting tentang keefektifan seperti yang diinginkan oleh konstituensi strategisnya. Namun konstituensi strategis cenderung untuk berubah dari waktu ke waktu. Satu determinan yang penting yang konstituensinya berhak mendapat perhatian terbesar dari manajemen mungkin adalah tahapan daur hidup organisasi. Seperti yang disinggung sebelumnya kita dapat mengidentifikasi lima tahap di dalam daur hidup sebuah organisasi - *entrepreneurial, collectivity, formalization* dan *control*, perluasan struktur, dan kemunduran. Setiap tahap ini menimbulkan tuntutan yang berbeda-beda terhadap manajemen dan organisasi itu sendiri. Maka dapat dikatakan adalah logis bahwa konstituensi strategis organisasi kemungkinan besar akan berubah dari tahap satu ke tahap lainnya agar dapat mencerminkan tuntutan-tuntutan yang sukar ini.

Pada tahap *entrepreneurial*, organisasi dicirikan oleh inovasi, kreativitas, dan pengaturan sumber daya. Mendapatkan bantuan dari luar sangatlah penting. Demikian juga, kemampuan untuk menunjukkan fleksibilitas. *Open-system model* menekankan kriteria-kriteria tersebut. Oleh karenanya, kita dapat mengharapkan bahwa bank-bank, para pemodal dalam usaha-usaha bant (*venture capitalists*)/agen *property-leasing* - yang merupakan konstituensi strategis yang khas pada permulaan berdirinya organisasi - akan menggunakan *open-system model*.

Jika organisasi itu memasuki tahap *collectivity*, konstituensi strategis kemungkinan besar juga akan termasuk serikat buruh dan para pegawai itu sendiri. Manajemen perlu menciptakan suasana kekeluargaan di dalam organisasi dan mengembangkan komitmen yang tinggi dari para anggotanya. Hal ini konsisten dengan pengejaran kriteria seperti yang dinyatakan di dalam *human-relation model*.

Pada tahap formalisasi dan kontrol, efisiensi dan ketenteraman yang dicari. Organisasi telah menjadi dewasa dan konstituensi strategis pada titik ini - para pegawai, peminjam uang pemasok langganan dan sebagainya - mengevaluasi organisasi dalam hal stabilitas dan produktivitas. Konstituensi semacam ini akan melihat proses *internal dan rational-goal models*.

Pada tahap perluasan struktur, penekanan diletakkan pada pemantauan lingkungan eksternal. Konstituensi strategis pada tahap ini menekankan fleksibilitas organisasi, kemampuan untuk memperoleh sumber daya, serta tingkat pertumbuhan organisasi.

Akhirnya, pada tahap kemunduran, konstituensi strategis cenderung untuk sama dengan yang terdapat pada saat organisasi baru dimulai. Perhatian sekali lagi diletakkan. pada kemampuan organisasi untuk melakukan inovasi dan memperoleh sumber daya. Seperti halnya dengan tahap entrepreneurial, *open-system model* harus mendominasi di dalam memandu evaluasi keefektifan.

Nilai dari menghubungkan-hubungkan tahap-tahap daur hidup, konstituensi strategis, dan model keefektifan harus jelas. Sejauh mana analisis kita akurat, manajemen harus mampu meramalkan kriteria keberhasilan mana yang kemungkinan besar akan diutamakan, dalam urutan mana/ untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang perlu, dan untuk mengurangi kemungkinan bahwa ada kepentingan tertentu dari konstituensi strategis yang luput dari perhatian.

c. Masalah-masalah

Karena model nilai-nilai bersaing meliputi tujuan maupun caranya, maka model ini mengatasi masalah yang timbul jika kita menggunakan pendekatan pencapaian tujuan (*goal-attainment*) atau sistem. Nilai-nilai bersaing mencakup konstituensi strategis tetapi tidak berbuat apa-apa untuk mengurangi masalah seperti yang timbul karena digunakannya pendekatan ini, seperti yang telah kami singgung.

Metodologi nilai-nilai bersaing membuat pendekatan ini lebih baik dalam menilai persepsi dari konstituensi mengenai seberapa baik sebuah organisasi itu mengerjakan kedelapan kriteria ketimbang menjelaskan kriteria mana yang ditekankan konstituensinya.

Penggunaan daur hidup untuk menentukan model EO mana yang harus diperhatikan oleh manajemen sangat menarik tetapi lebih banyak penelitian diperlukan untuk menentukan apakah model-model tentang keefektifan itu benar-benar berubah dengan cara yang dapat diramalkan seiring dengan perkembangan organisasi-organisasi tersebut melalui daur hidup mereka.

d. Nilai Bagi Para Manajer

Nilai-nilai bersaing mengakui bahwa kriteria majemuk dan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan mendasari setiap usaha dalam menentukan dan menilai EO. Selain itu, dengan mengurangi sejumlah besar kriteria keefektifan ke dalam empat model organisasi yang secara konseptual jelas, maka pendekatan nilai-nilai bersaing dapat membantu manajer dalam mengidentifikasi kecocokan dari berbagai kriteria bagi konstituensi yang berbeda-beda serta daur hidup yang berbeda-beda pula.

5.1.7. Membandingkan Keempat Pendekatan

Kami telah menyajikan empat pendekatan yang berbeda untuk menilai keefektifan organisasi. Masing-masing, dengan cara sendiri-sendiri, dapat menjadi model yang berguna. Tetapi dalam kondisi yang bagaimana masing-masing pendekatan lebih disukai dari yang lain? Tabel 5.6. mengikhtisarkan setiap pendekatan dengan cara mengidentifikasikan apa yang digunakannya untuk menetapkan keefektifan dan kemudian mencatat kondisi-kondisi yang di bawahnya setiap pendekatan dianggap paling berguna.

Tabel 5.6.
Membandingkan Keempat Pendekatan tentang EO

PENDEKATAN	DEFINISI	BERGUNA PADA SAAT
	Organisasi efektif sampai sejauh...	Pendekatan lebih disukai pada saat....
Pencapaian tujuan	Organisasi dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan	Tujuan jelas, dibatasi waktu dan dapat diukur.
Sistem	Organisasi memperoleh sumber yang dibutuhkan	Ada hubungan yang jelas antara masukan dan keluaran
Konstituensi strategis	Semua konstituensi strategis paling tidak dipenuhi	Konstituensi mempunyai pengaruh yang kuat terhadap organisasi, dan organisasi harus menanggapi tuntutan-tuntutan.
Nilai-nilai bersaing	Penekanan organisasi di keempat bidang utama sesuai dengan preferensi dari konstituen	Organisasi sendiri tidak jelas mengenai apa yang menjadi penekanannya atau mengenai minat dalam perubahan kriteria dalam jangka waktu tertentu

Sumber : Cameron dalam Robbins (1994 : 84)

5.2. PENGUKURAN EKONOMI, EFISIENSI, DAN EFEKTIVITAS (*VALUE FOR MONEY*) PADA ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

A. PENDAHULUAN

Pada bagian ini dibahas pengukuran ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (*value for money*) pada organisasi sektor publik menurut Mahmudi (2005 : 89-108). Pengukuran kinerja *value for money* adalah pengukuran kinerja untuk mengukur ekonomi, efisiensi, dan efektivitas suatu kegiatan, program, dan organisasi. Pengukuran kinerja *value for money* merupakan bentuk pengukuran kinerja yang spesifik dan unik pada organisasi sektor publik. Karena pentingnya konsep tersebut, maka seringkali dikatakan bahwa inti pengukuran kinerja sektor publik adalah untuk mengukur ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Selain konsep *value for money*, konsep baru seperti *best practice* juga dibahas dalam bab ini. Konsep *best practice* memiliki kaitan erat dengan konsep *value for money* dan merupakan salah satu pendekatan baru dalam manajemen kinerja sector publik.

B. PENGERTIAN *VALUE FOR MONEY*

Value for money (VFM) merupakan konsep penting dalam organisasi sektor publik. Meskipun sama-sama menggunakan kata *value* dan *money*, konsep *value for money* sangat berbeda pengertiannya dengan konsep *time value of money* dalam akuntansi dan manajemen keuangan. *Time value of money* memiliki pengertian bahwa nilai uang bisa berubah dengan adanya perubahan waktu, sedangkan *value for money* memiliki pengertian penghargaan terhadap nilai uang. Hal ini berarti bahwa setiap rupiah harus dihargai secara layak dan digunakan sebaik-baiknya. Konsep *value for money* terdiri atas tiga elemen utama, yaitu:

1. Ekonomi
2. Efisiensi
3. Efektivitas

1. **Ekonomi**

Ekonomi terkait dengan pengkonversian input primer berupa sumber daya keuangan (uang/kas) menjadi input sekunder berupa tenaga kerja, bahan, infrastruktur, dan barang modal yang dikonsumsi untuk kegiatan operasi organisasi. Konsep ekonomi sangat terkait dengan konsep biaya untuk memperoleh unit input. Ekonomi memiliki pengertian bahwa sumber daya *input* hendaknya diperoleh dengan harga lebih rendah (*spending less*), yaitu harga yang mendekati harga pasar. Secara matematis, ekonomi merupakan perbandingan antara input dengan nilai rupiah untuk memperoleh input tersebut.

$$\text{Ekonomi} = \frac{\text{INPUT}}{\text{HARGA INPUT (Rp)}}$$

Organisasi harus memastikan bahwa dalam perolehan sumber daya input, seperti material, barang, dan bahan baku tidak terjadi pemborosan. Untuk memenuhi prinsip ekonomi dapat dilakukan survei harga pasar untuk mengetahui perbandingan harga sehingga organisasi bisa menentukan harga terendah suatu input dengan kualitas tertentu. Cara lain untuk mencapai prinsip ekonomi adalah dengan menggunakan sistem pengontrakan, tender, dan sewa beli (*leasing*). Sebagai contoh dalam penyediaan barang atau jasa tertentu, pemerintah dapat mengontrakkan kepada pihak ketiga yang mampu menyediakan barang atau jasa tersebut lebih murah. Jika membangun atau memiliki sendiri lebih boros, maka lebih baik menyewa beli. Bagaimana dengan konsep ekonomi untuk memperoleh staf atau tenaga kerja? Konsep ekonomi dalam membeli staf atau tenaga kerja memiliki pengertian bahwa organisasi hendaknya memperoleh staf yang memiliki kompetensi, keahlian, ketrampilan, dan motivasi tinggi sesuai dengan yang diharapkan organisasi dengan tingkat biaya/harga yang paling murah. Konsep ekonomi untuk memperoleh staf menimbulkan banyak argumentasi yang berbeda.

Apakah ekonomi dalam memperoleh staf tidak berarti pemerasan tenaga kerja karena adanya kesan tenaga kerja dibayar terlalu murah? Di sisi lain tenaga kerja yang murah merupakan alat untuk memperoleh keunggulan bersaing. Pada dasarnya ekonomi dalam hal staf adalah bagaimana memperoleh, mempertahankan, dan mengamankan staf dengan biaya lebih rendah yang mungkin bisa dilakukan, dan tidak sebatas permasalahan gaji.

Ekonomi merupakan konsep yang sifatnya relatif. Relativitas konsep ekonomi tersebut bisa disebabkan karena faktor lokasi dan waktu. Kedua faktor tersebut terkait dengan harga pasar yang berbeda. Harga pasar untuk *input* yang sama bisa berbeda karena lokasi dan waktunya berbeda. Sebagai contoh harga semen per kg di Jakarta akan berbeda dengan di Jayapura karena lokasi yang berbeda. Faktor waktu juga akan mempengaruhi pertimbangan ekonomi. Sebagai contoh harga komputer dapat berubah setiap waktu tergantung kurs dolar. Waktu tersebut merupakan pengertian jangka pendek, menengah, dan panjang atau pengertian musiman

2. Efisiensi

Jika ekonomi hanya berbicara mengenai input, yaitu bagaimana memperoleh *input* dengan biaya atau harga lebih rendah, maka efisiensi berbicara mengenai *input* dan output. Efisiensi terkait dengan hubungan antara *output* berupa barang atau pelayanan yang dihasilkan dengan sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan output tersebut. Secara matematis, efisiensi merupakan perbandingan antara output dengan *input* atau dengan istilah lain *output* per unit input. Suatu organisasi, program, atau kegiatan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan *output* tertentu dengan *input* serendah-rendahnya, atau dengan *input* tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya (*spending well*).

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{OUTPUT}}{\text{INPUT}}$$

Konsep efisiensi juga merupakan konsep yang bersifat relatif, tidak absolut. Unit A dikatakan lebih efisien dibandingkan unit B apabila unit A mampu menggunakan sumber daya *input* yang lebih kecil dibanding Unit B untuk menghasilkan *output* yang sama, atau dengan jumlah *input* yang sama Unit A bisa menghasilkan *output* yang lebih banyak dibandingkan unit B.

Konsep efisiensi juga terkait dengan produktivitas. produktivitas merupakan perbandingan antara input dengan output. Sebagai contoh, karyawan A dapat dinilai lebih produktif dibandingkan karyawan B apabila dengan jumlah input yang sama dan alokasi waktu yang sama karyawan A bisa menghasilkan *output* dengan kualitas tertentu lebih banyak dibandingkan karyawan B, atau untuk menghasilkan output yang sama karyawan A membutuhkan waktu atau input yang lebih sedikit dibandingkan karyawan B. Karena efisiensi merupakan suatu rasio, maka untuk memperbaiki efisiensi dapat dilakukan tindakan berikut:

1. Meningkatkan *output* untuk jumlah *input* yang sama
2. Meningkatkan *output* dengan proporsi tertentu, *output* yang lebih besar dibandingkan proporsi kenaikan *input*
3. Menurunkan *input* untuk jumlah *output* yang sama
4. Menurunkan *input* dengan proporsi penurunan yang lebih besar dibandingkan proporsi penurunan *output*.

Dalam pusat pertanggungjawaban teknik (*engineered expense center*), untuk mengukur efisiensi dilakukan dengan cara membandingkan biaya sesungguhnya dengan biaya standar. Biaya standar menunjukkan biaya yang seharusnya terjadi untuk menghasilkan *output* tertentu. Dalam organisasi sektor publik setiap pengeluaran perlu dibuat standar belanjanya (*standard spending assesment*) sebagai bentuk standar biaya.

Pengukuran efisiensi dilakukan dengan cara membandingkan realisasi belanja dengan standar belanjanya. Penetapan standar belanja tersebut sebelumnya juga sudah harus mempertimbangkan aspek ekonomi serta standar pelayanan publik minimum yang harus dipenuhi.

Efektivitas

Efektivitas terkait dengan hubungan antar hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi program, atau kegiatan. Jika ekonomi berfokus pada *input* dan efisiensi pada *output* atau proses, maka efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil). Suatu organisasi, program, atau kegiatan dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan, atau dikatakan *spending wisely*.

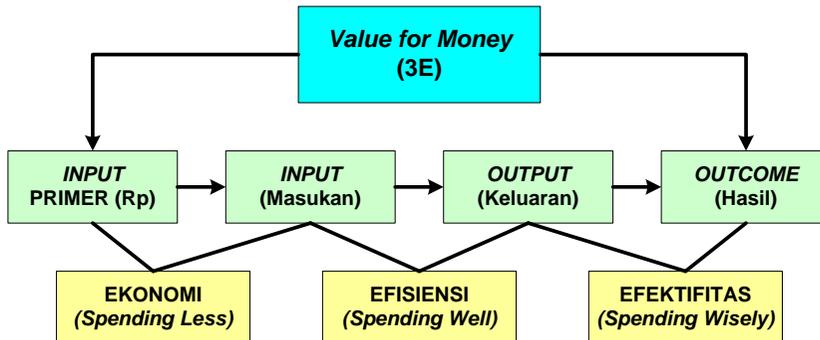
$$\text{Efektifitas} = \frac{\text{OUTCOME}}{\text{OUTPUT}}$$

Karena *output* yang dihasilkan organisasi sektor publik lebih banyak bersifat *output* tidak berwujud (*intangible*) yang tidak mudah untuk dikuantifikasi, maka pengukuran efektivitas sering menghadapi kesulitan. Kesulitan dalam pengukuran efektivitas tersebut adalah karena pencapaian hasil (*outcome*) sering tidak bisa diketahui dalam jangka pendek, akan tetapi jangka panjang setelah program berakhir, sehingga ukuran efektifitas biasanya dinyatakan secara kualitatif dalam bentuk pernyataan saja.

Value for money menghendaki organisasi bisa memenuhi prinsip ekonomi, efisiensi, dan efektivitas tersebut secara bersama-sama. Dengan pengertian lain, *value for money*

menghendaki organisasi dapat mencapai tujuan yang ditetapkan dengan biaya yang lebih rendah.

Gambar 5.4.
Value for Money Chain



Sumber : Mahmudi (2005 : 93)

Bila dikaitkan dengan manajemen kinerja berbasis *outcome*, maka fokus terpenting manajemen kinerja sektor publik adalah pada pencapaian efektivitas. Untuk mencapai efektivitas organisasi harus efisien. Sebaliknya organisasi yang efisien belum tentu efektif. Sebagai contoh, pemerintah mungkin berhasil membangun gedung pertemuan dengan pemanfaatan dana yang efisien, namun gedung tersebut bisa jadi tidak efektif karena tidak digunakan secara optimal sehingga tingkat kemanfaatannya rendah. Tingkat efektivitas gedung yang rendah akan menimbulkan inefisiensi, karena gedung tersebut akan mengkonsumsi biaya pemeliharaan yang merupakan biaya tetap. Untuk itu, yang perlu dilakukan organisasi adalah tidak sekadar melakukan efisiensi biaya (*cost efficiency*) akan tetapi mencapai efektivitas biaya (*cost effectiveness*), yaitu dengan mengupayakan setiap biaya yang dikeluarkan dapat mencapai hasil yang dikehendaki. Jika efektivitas biaya telah terpenuhi, maka setiap biaya yang dikeluarkan tidak sia-sia.

Perluasan Value for Money

Organisasi sektor publik sangat dipengaruhi oleh faktor politik. Konsep *value for money* yang terdiri atas 3E, yaitu

ekonomi, efisiensi, dan efektivitas perlu diperluas lagi dengan E yang keempat, yaitu keadilan (*equity*). Prinsip keadilan ini terkait juga dengan prinsip kesetaraan (*equality*). Keadilan (*equity*) berarti bahwa setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh pelayanan, tidak ada diskriminasi, atau hak istimewa atas kelompok tertentu. Kesetaraan mengandung arti bahwa pemerintah mengutamakan pelayanan kepada masyarakat yang lebih membutuhkan. Hal itu juga berarti perlunya dilakukan pemerataan pelayanan sehingga semua masyarakat dapat menikmati pelayanan yang diberikan.

Penambahan konsep *equality* dan *equity* disebabkan bila pemerintah hanya berfokus pada ekonomi, efisiensi, dan efektivitas saja maka sangat mungkin akan mengorbankan pihak tertentu. Hanya terfokus pada ekonomi, efisiensi, dan efektivitas saja dapat menyebabkan organisasi mengabaikan etika bisnis dan tanggung jawab sosial. Padahal sektor publik bertujuan mewujudkan kesejahteraan sosial. Sebagai contoh untuk mencapai tujuan ekonomi, organisasi bisa membeli input yang sangat murah di bawah harga pasar. Hal itu menguntungkan bagi organisasi namun merugikan masyarakat sebagai pemasok karena pendapatannya menjadi rendah.

Untuk mencapai tujuan efisiensi, organisasi dapat melakukan restrukturisasi dan pemangkasan karyawan (PHK) besar-besaran. Akan tetapi hal itu tidak tepat apabila dilakukan pada saat krisis atau tanpa pertimbangan kemanusiaan. Oleh karena itu prinsip 3E perlu diikuti dengan keadilan. Perluasan *Value for Money* dengan menambah prinsip keadilan tersebut penting untuk menghindari munculnya eksternalitas serta kegagalan pasar.

C. KONSEP BEST VALUE

Konsep *best value* merupakan perluasan dari konsep *Value for Money*. Konsep *best value* adalah suatu konsep yang mewajibkan unit kerja pemberi pelayanan publik untuk memberikan pelayanan terbaik (*best value*). Setiap unit kerja

yang dikategorikan sebagai unit kerja *best value* harus memberikan perbaikan pelayanan secara terus-menerus dengan cara mengkombinasikan prinsip ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dalam pelayanan. Unit kerja *best value* harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Pelayanan yang diberikan tidak semata-matadidasarkan atas ketersediaan dana, akan tetapi pemberian pelayanan adalah karena adanya kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian pelayanan bukan merupakan fungsi pendapatan yang berarti pelayanan hanya akan ditingkatkan apabila pendapatan pemerintah naik. Pelayanan tersebut merupakan fungsi kebutuhan, yaitu pelayanan dilakukan karena adanya kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan tersebut. Logika berpikirnya tidak dimulai dari memikirkan meningkatkan pendapatan kemudian meningkatkan pelayanan, akan tetapi bagaimana meningkatkan pelayanan, kemudian dipikirkan bagaimana membiayai pelayanan tersebut. Beberapa negara telah mengadopsi konsep *best value*, misalnya Inggris mengatur ketentuan ini dalam *Local Government Act 1999*.

Konsep *best value* menimbulkan implikasi perlunya unit kerja pemberi pelayanan untuk membuat perencanaan dan menetapkan target kinerja sebagai bagian penting dari manajemen kinerja. Karakteristik utama *best value* adalah penetapan serangkaian indikator kinerja untuk mengukur kinerja unit kerja yang dikategorikan sebagai otoritas *best value*.

Indikator tersebut digunakan untuk menilai kesehatan organisasi secara keseluruhan dan kinerja atas pelayanan. Biasanya indikator kinerja untuk level organisasi pusat akan berfokus pada indikator *outcome* (hasil), bukan pada *input* atau output (misalnya: biaya pelayanan). Tiap-tiap unit kerja sebagai otoritas *best value* akan menyusun target kinerja yang merefleksikan pencapaian tujuan dan prioritas.

Pembuatan prioritas tersebut merupakan persyaratan penting untuk melakukan *review* kinerja dasar. *Review* kinerja dasar biasanya berjangka panjang. *Review* ini dimaksudkan untuk

mengidentifikasi kelemahan-kelemahan yang ada sehingga pada saat yang bersamaan dapat dilakukan perbaikan secara terus-menerus atas semua pelayanan. Hasil tiap-tiap *review* itu akan menjadi target kinerja dan rencana tindakan (*action plan*) yang menunjukkan bagaimana target tersebut dicapai. Target dan indikator kinerja selanjutnya dilaporkan dalam rencana kinerja. Rencana kinerja tersebut dipeilukan untuk menunjukkan:

1. Pelayanan apa yang akan diberikan oleh unit kerja?
2. Bagaimana pelayanan tersebut diberikan?
3. Berapa tingkat pelayanan yang saat ini diberikan?
4. Berapa tingkat pelayanan yang harus diberikan di masa yang akan datang?
5. Tindakan yang akan dilakukan untuk mencapai standar pelayanan dan batas waktu yang diharapkan?

D. PENGUKURAN KINERJA VALUE FOR MONEY

Pengukuran kinerja *Value for Money* (ekonomi, efisiensi, dan efektivitas) merupakan bagian terpenting setiap pengukuran kinerja organisasi sektor publik. Untuk mendongkrak kinerja sektor publik, diperlukan manajemen kinerja yang terorientasi pada *Value for Money*. Manajemen kinerja sektor publik tersebut harus dilengkapi dengan sistem pengukuran kinerja. Karena *Value for Money* merupakan kunci pengukuran kinerja di sektor publik, maka sistem pengukuran kinerja sektor publik juga harus difokuskan untuk mengukur ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Gambar 5. 1 melukiskan rantai *Value for Money* yang terdiri atas tiga elemen utama, yaitu *input-output-outcome*. Berdasarkan ketiga elemen tersebut organisasi dapat mengukur tingkat ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Namun pengukuran ekonomi, efisiensi, dan efektivitas tidak dapat langsung dilakukan karena untuk mengukur tingkat ekonomi, efisiensi, dan efektivitas diperlukan pengembangan indikator kinerja (IK) dalam desain sistem pengukuran kinerja organisasi.

1. Pengembangan Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan konsep yang multi dimensional dan kompleks. Dalam organisasi sektor publik, seperti pemerintah, tidak ada indikator kinerja tunggal yang dapat dipakai untuk seruruh unit kerja. Sebagai contoh, pengembangan indikator kinerja pada organisasi pemerintah daerah paling tidak meliputi dua tingkatan, yaitu: ukuran kinerja tingkat kabupaten/kota dan ukuran kinerja tingkat unit kerja. Ukuran kinerja tingkat kabupaten/kota digunakan untuk mengukur dan menilai kinerja pemda dalam mengimplementasikan strategi dalam mencapai visi, misi daerah yang dituangkan dalam dokumen rencana strategis daerah. Ukuran kinerja tingkat unit kerja digunakan untuk mengukur kinerja unit kerja dalam memberikan pelayanan kepada customer yang secara spesifik terdapat dalam rencana strategi unit kerja.

Pengembangan indikator kinerja pada dasarnya meliputi pengembangan indikator makro dan indikator mikro. Pada tingkat korporat, indikator kinerja yang digunakan adalah indikator kinerja makro, sedlangkan pada tingkat unit kerja indikator yang digunakan adalah indikator kinerja mikro. Indikator kinerja mikro untuk tiap-tiap unit kerja bersifat unik sesuai dengan karakteristik unit kerja yang bersangkutan, namun memungkinkan untuk dikembangkan indikator kinerja yang relatif standar untuk seluruh unit kerja. Standar kinerja tersebut dapat dijadikan *benchmark* kinerja untuk seluruh unit kerja. Namun demikian, sangat penting untuk diperhatikan bahwa tiap-tiap unit kerja memiliki keunikan dan karakteristik sendiri-sendiri. Tiap-tiap unit kerja memiliki perbedaan dalam hal konteks pelayanan, operasi, ukuran, dan hasil dari kegiatannya. Oleh karena itu, standardisasi ukuran kinerja untuk seluruh unit kerja dapat memberikan dampak yang kurang menguntungkan karena adanya variasi yang cukup besar di setiap unit kerja, perbedaan pelayanan yang diberikan dan pengaruhnya terhadap biaya pelayanan (*cost of service*) serta standar pelayanan. Indikator kinerja bukan hanya indikator kinerja keuangan saja, tetapi juga

indikator nonkeuangan. Pada awalnya, indikator kinerja yang dibuat oleh organisasi sektor publik hanya menekankan pada kinerja keuangan. Indikator keuangan hanya menekankan pada indikator yang berorientasi pada *input* dan *output* yang terbatas pada anggaran dan realisasinya. Sementara, indikator nonkeuangan, seperti kepuasan pelanggan, kualitas pelayanan, cakupan layanan, *outcome* pelayanan belum banyak diakomodasi.

Indikator kinerja yang dikembangkan hendaknya seimbang, yaitu seimbang antara indikator keuangan dengan indikator nonkeuangan, antara indikator hasil (*ends measures*) dengan indikator proses (*means measure*) dan antara indikator kuantitatif dengan indikator kualitatif. Pengukuran kinerja VFM telah membuat keseimbangan antara pengukuran hasil dengan pengukuran proses. Indikator efektivitas dalam VFM berorientasi pada hasil, sedangkan indikator ekonomi dan efisiensi berkonsentrasi pada proses. Indikator efektivitas lebih bersifat kualitatif sedangkan indikator ekonomi dan efisiensi lebih bersifat kuantitatif.

Karakteristik Indikator Kinerja

Indikator kinerja yang dikembangkan hendaknya memiliki karakteristik berikut:

1. Sederhana dan mudah dipahami
2. Dapat diukur
3. Dapat dikuantifikasikan, misalnya dalam bentuk rasio, persentase dan angka
4. Dikaitkan dengan standar atau target kinerja
5. Berfokus pada *customer service*, kualitas dan efisiensi
6. Dikaji secara teratur

Monitoring dan *review* terhadap indikator kinerja harus terus dilakukan sebagai bagian dari upaya menciptakan kultur perbaikan kinerja secara berkelanjutan. *Review* secara rutin terhadap indikator kinerja bertujuan untuk menguji validitas dan keandalan indikator yang dibuat agar dapat menyesuaikan

perubahan kebutuhan layanan sehingga dalam jangka panjang menghasilkan ukuran kinerja yang lebih baik dan efektif.

Manfaat Indikator Kinerja

Informasi mengenai kinerja sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Manajemen yang baik dan akuntabel membutuhkan indikator kinerja untuk mengukur sukses atau tidaknya organisasi. Informasi kinerja tersebut diorientasikan sebagai pedoman bukan sebagai alat pengendalian. Indikator kinerja memiliki peran penting sebagai proses pembentukan organisasi pembelajar (*learning organization*). Belajar merupakan aktifitas yang positif sedangkan pengendalian atau pengawasan lebih berkonotasi negatif. Jika organisasi terus-menerus belajar bagaimana memperbaiki kinerja, meningkatkan kepuasan pelanggan, dan mencapai target, maka indikator kinerja akan bersifat mendorong dan memotivasi dalam cara yang positif.

Informasi untuk mengukur kinerja dapat berasal dari dalam organisasi (ukuran internal) atau berasal dari luar organisasi (ukuran eksternal). Oleh karena itu fokus pengukuran kinerja hendaknya tidak hanya pada internal organisasi saja. Tanpa memasukkan ukuran eksternal dari *customer*, pesaing, pemasok, dan masyarakat, maka organisasi hanya akan memiliki sebagian gambaran saja, atau maksimal hanya bisa melihat dirinya sendiri. Sementara itu potret yang sama yang dilakukan oleh pihak luar mungkin akan memiliki fokus yang sama sekali berbeda. Mungkin pemerintah merasa telah mencapai kesuksesan, akan tetapi pihak luar, misalnya masyarakat, DPRD, pelanggan, dan investor tidak menilai demikian. Pemanfaatan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu organisasi, aktivitas atau program telah memenuhi prinsip ekonomi, efisien, dan efektif. Indikator untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung pada tipe pelayanan yang dihasilkan. Penentuan indikator kinerja juga perlu mempertimbangkan komponen berikut:

1. Biaya pelayanan (*cost of service*);
2. Tingkat Pemanfaatan (*utilization rate*);
3. Kualitas dan standar pelayanan (*quality and standards*);
4. Cakupan pelayanan (*service coverage*); dan
5. Kepuasan pelanggan (*citizen's satisfaction*)

1. Biaya Pelayanan

Penentuan indikator kinerja harus mencakup indikator biaya, biasanya dinyatakan dalam biaya per unit. Indikator biaya ini merupakan elemen penting untuk mengukur ekonomi dan efisiensi. Indikator biaya bersifat kuantitatif dan finansial, misalnya biaya tiket per penumpang, biaya kuliah per mahasiswa per tahun, biaya perawatan per pasien, dan sebagainya. Manfaat indikator biaya tersebut adalah untuk menilai kelayakan tarif pelayanan dengan tingkat pelayanan yang diberikan serta untuk melakukan analisis keuangan.

2. Tingkat Pemanfaatan

Indikator tingkat pemanfaatan (utilisasi) diperlukan untuk mengetahui ada atau tidaknya kapasitas yang menganggur (*idle capacity*) atas sumber daya yang dimiliki organisasi. Tingkat utilisasi dapat diketahui dengan cara membandingkan tingkat pemanfaatan dengan kapasitas yang tersedia. Adanya kapasitas yang menganggur pada dasarnya akan menjadikan organisasi tidak efisien dan efektif. Sebagai contoh suatu rumah sakit memiliki banyak kamar akan tetapi tingkat hunian kamar rendah sehingga banyak kamar yang menganggur, maka rumah sakit tersebut tidak efisien karena terjadi pemborosan biaya. Kapasitas yang menganggur dapat terjadi pada lahan, bangunan, mesin, atau aktiva lainnya yang tidak terpakai secara optimal. Menganggurnya sumber daya organisasi pada dasarnya adalah biaya, karena organisasi harus mengeluarkan biaya tetap meskipun sumber daya itu tidak dioperasikan. Untuk tujuan efisiensi, organisasi harus mencegah terjadinya kapasitas sumber

daya yang menganggur, baik sumber daya fisik maupun finansial. Mesin dan kendaraan yang sudah tua yang terus-menerus mengkonsumsi biaya pemeliharaan tinggi hendaknya dijual atau dihapusbukukan agar tidak membebani organisasi. Organisasi tidak harus terus-menerus membuat bangunan baru selama gedung yang ada bisa dioptimalkan pemanfaatannya melalui model *sharing* ruangan, karena pembangunan gedung baru juga akan membutuhkan biaya pemeliharaan yang besar. Uang yang menganggur hendaknya diinvestasikan dalam bentuk investasi sementara.

Seringkali dalam organisasi sektor publik banyak dana yang tidak optimal atau relatif menganggur yang hanya disimpan dalam bentuk tabungan atau deposito, misalnya dana pensiun atau dana *nonbudgetair*. Dana tersebut perlu lebih dioptimalkan dengan cara diinvestasikan agar lebih berdaya guna. Untuk dana *nonbudgetair* sebenarnya dana itu menjadi sumber inefisiensi organisasi dan menyalahi prinsip anggaran yang komprehensif.

3. Kualitas dan Standar Pelayanan

Selain indikator yang sifatnya kuantitatif seperti indikator biaya dan tingkat utilisasi, penentuan indikator kinerja juga harus mencakup indikator yang sifatnya kualitatif, misalnya indikator kualitas pelayanan dan standar pelayanan. Indikator kualitas pelayanan ini, misalnya kecepatan pelayanan, ketepatan waktu, kecepatan respon, keramahan, kenyamanan, kebersihan, keamanan, keindahan (estetika), etika, dan sebagainya.

Standar pelayanan terkait dengan tingkat pelayanan minimal yang harus diberikan. Sebagai contoh, standar pelayanan minimal untuk transportasi publik kereta api adalah setiap kereta harus dilengkapi dengan toilet, AC, lampu penerang, tempat duduk yang lapang dan nyaman, tenaga kebersihan, tenaga keamanan, dan pintu darurat. Standar pelayanan minimal yang harus diberikan PDAM misalnya air bersih siap minum dengan tingkat kandungan logam, tingkat BOD (*biochemical oxygen demand*) dan COD (*chemical oxygen demand*) tertentu, bukan

sekadar air yang dialirkan melalui pipa yang warna airnya tidak jernih lagi serta berbahaya jika diminum. Pada dasarnya tujuan dibuatnya standar pelayanan tersebut adalah untuk memberikan pelayanan publik yang manusiawi, menjadikan pelanggan sebagai subyek yang harus dilayani dengan penuh hormat. Untuk menjamin kualitas pelayanan yang baik terdapat standar mutu internasional (ISO), misalnya ISO 9000, NO 14000, ISO 14001, dan sebagainya. Untuk institusi pendidikan misalnya terdapat organisasi pemeringkat untuk menilai kualitas pendidikan baik dari sisi *input*, proses, *output*, dan *outcome*.

4. Cakupan Pelayanan

Indikator cakupan pelayanan diperlukan untuk mengetahui tingkat penyediaan pelayanan yang diberikan (*supply*) dengan permintaan pelayanan yang dibutuhkan (*demand*). Sebagai contoh jasa transportasi kereta api maksimal bisa mengangkut 500.000 penumpang per hari. Untuk hari-hari biasa mungkin tidak akan terjadi masalah antrian penumpang karena kebutuhan transportasi melalui jalur kereta api bisa dipenuhi oleh PT KAI. Akan tetapi untuk peristiwa tertentu, misalnya mudik lebaran, akan terjadi masalah antrian yang panjang karena jumlah permintaan dengan cakupan pelayanan tidak memadai.

Organisasi pelayanan publik dihadapkan pada masalah cakupan pelayanan yang bisa disediakan dibandingkan dengan total permintaan. Oleh karena itu, pembuatan indikator cakupan pelayanan tersebut penting untuk perencanaan mengenai peningkatan kapasitas pelayanan, alternatif pelayanan atau substitusi pelayanan.

5. Kepuasan Pelanggan

Pelanggan dalam sektor publik tidak selalu mudah untuk diidentifikasi. Sementara, dalam sektor swasta pelanggan lebih mudah diidentifikasi. Pelanggan dalam pengertian bisnis adalah tamu yang harus dihormati. Dalam sektor swasta kita juga mengenal slogan yang sangat terkenal 'pelanggan adalah raja'.

Pelanggan dalam sektor swasta dapat dengan mudah ditentukan yaitu dengan mengidentifikasi pihak yang menggunakan, memanfaatkan, atau membeli produk barang atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi. Jika hendak dispesifikkan lagi terdapat dua pelanggan, yaitu pelanggan internal dan eksternal. Pelanggan internal adalah orang atau bagian yang menggunakan *output* dari orang atau bagian lain dalam organisasi untuk proses berikutnya. Sementara itu, pelanggan eksternal adalah pihak di luar organisasi yang menggunakan atau memanfaatkan keluaran yang dihasilkan organisasi. Pelanggan eksternal misalnya konsumen akhir, pembeli berulang kali (*repeat buyer*) maupun pembeli sekali (*one time buyer*).

Dalam sektor swasta, pelanggan identik dengan pembeli atau pengguna produk yang dihasilkan organisasi. Sementara itu, dalam sektor publik pelanggan tidak selalu berarti pembeli atau pengunggalayanan, akan tetapi dapat berupa pemberi dana atau pemilih. Sebagai contoh siapakah pelanggan rumah sakit milik pemerintah? Apakah pemerintah sebagai pemberi dana ataukah pasien yang membayar jasa atas pelayanan kesehatan? Siapakah pelanggan pemerintah daerah yang sesungguhnya? Apakah DPRD, masyarakat pemilih, masyarakat pembayar pajak, ataukah masyarakat pengguna jasa layanan publik? Siapakah pelanggan sebuah perguruan tinggi? Apakah orang tua mahasiswa, perusahaan yang akan menggunakan lulusan perguruan tinggi sebagai tenaga kerja, pemerintah yang menggunakan lulusan untuk mengisi birokrasi, ataukah mahasiswa? Kepuasan pelanggan merupakan salah satu bentuk hasil suatu pelayanan publik. Kepuasan pelanggan dapat dikategorikan sebagai tujuan tingkat tinggi dalam suatu sistem pengukuran kinerja. Oleh karena itu, pembuatan indikator kinerja harus memasukkan indikator kepuasan pelanggan. Untuk kemudahan, indikator kepuasan pelanggan biasanya diproksikan dengan banyaknya aduan atau komplain. Namun harus dipahami bahwa tingkat aduan hanyalah salah satu proksi untuk menunjukkan kepuasan, bukan satu-satunya alat. Kepuasan pelanggan sangat bersifat

kualitatif, oleh karena itu untuk mengetahui seberapa besar kepuasan pelanggan perlu dilakukan survei pelanggan. Survei kepuasan pelanggan tersebut kemudian dapat digunakan untuk menghitung **Indeks Kepuasan Pelanggan**. Adanya ketidakcocokan antara *outcome* yang dihasilkan dari suatu pelayanan dengan kepuasan masyarakat menunjukkan masih adanya senjangan harapan (*expectation gap*). Organisasi perlu melakukan penjarangan aspirasi pelanggan untuk mengetahui apa yang menjadi kebutuhan pelanggan. Apabila kebutuhan pelanggan telah teridentifikasi, selanjutnya organisasi bisa melakukan revisi atau mendesain ulang misi, visi, tujuan, sasaran, dan target organisasi.

E. LANGKAH-LANGKAH PERENCANAAN DAN PENGUKURAN KINERJA VALUE FOR MONEY

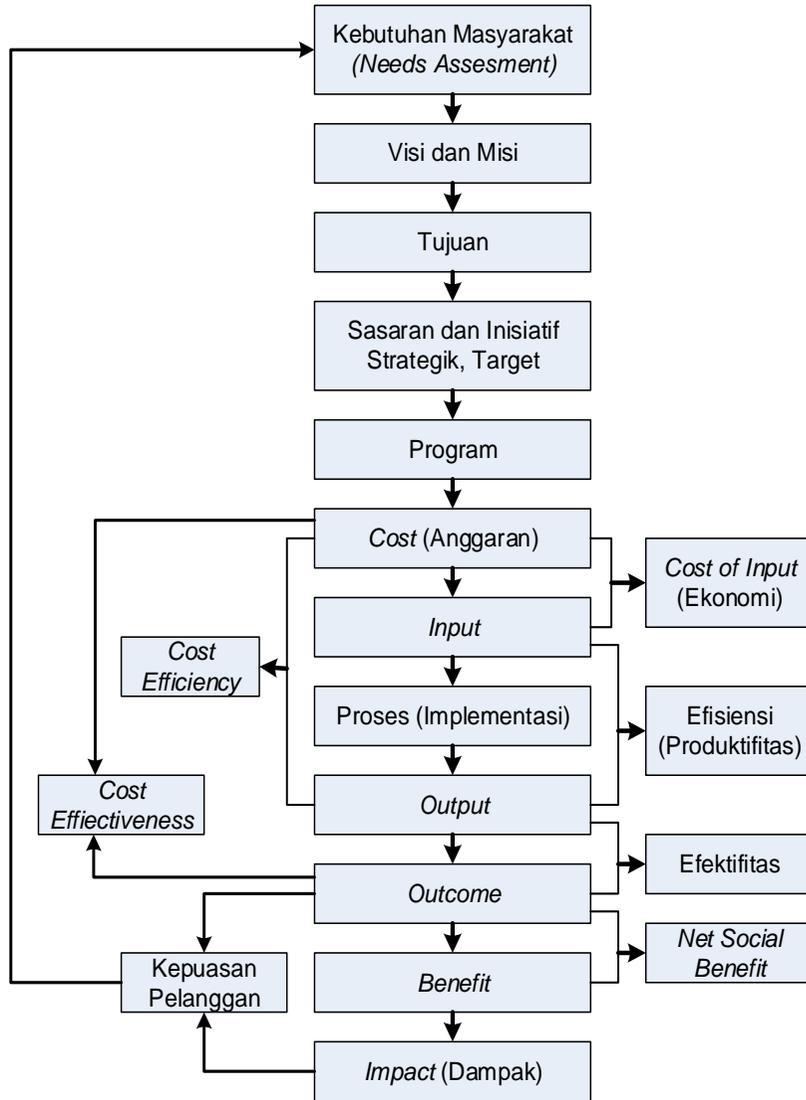
Manajemen kinerja terintegrasi (*integrated performance management*) terdiri atas dua bagian utama, yaitu perencanaan kinerja dan pengukuran kinerja. Perencanaan kinerja terdiri atas empat tahap, yaitu:

- a. Penentuan misi, visi, dan tujuan (*goal*), serta strategi
- b. Penerjemahan misi, visi, dan tujuan (*goal*), serta strategi ke dalam:
 1. sasaran strategik
 2. inisiatif strategik
 3. indikator kinerja (*input, output, outcome, benefit, impact*)
 4. target kinerja
- c. Penyusunan program
- d. Penyusunan anggaran

Sementara itu, kerangka pengukuran kinerja *value for money* dibangun atas tiga komponen utama, yaitu:

1. Komponen misi, visi, tujuan, sasaran, dan target
2. Komponen *input*, proses, *output*, dan *outcome*
3. Komponen pengukuran ekonomi, efisiensi, dan efektivitas

Gambar 5.5.
Kerangka Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik



Sumber : Mahmudi (2005 : 102)

I. Penentuan Misi, Visi, Tujuan, Sasaran, dan Target

Sebelum dilakukan pengukuran ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, tahap pertama yang harus dilakukan organisasi adalah menentukan misi, visi, tujuan, sasaran, dan target kinerja. Komponen ini menjadi tujuan tertinggi yang hendak dicapai dari suatu sistem manajemen kinerja. Setiap indikator kinerja harus dikaitkan dengan pencapaian misi, visi, tujuan, sasaran, dan target. Penentuan misi, visi, tujuan, sasaran dan target dapat didahului dengan kegiatan penjarangan aspirasi masyarakat. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pelayanan adalah fungsi kebutuhan, bukan fungsi ketersediaan dana, maka penjarangan aspirasi masyarakat dilakukan untuk mengetahui kebutuhan publik. Tingkat kebutuhan publik akan berimplikasi pada tingkat dan jenis pelayanan yang perlu diberikan. Penjarangan aspirasi masyarakat berfungsi untuk mengetahui kecenderungan kebutuhan publik dan kecenderungan pasar (*trendwatching*), sehingga berdasarkan informasi tersebut organisasi dapat melakukan *envisioning*, yaitu menentukan visi dan misi organisasi.

Faktor keberhasilan kritis adalah wilayah padanya organisasi harus berfokus dan melakukan tindakan terbaik dalam rangka untuk memuaskan pelanggan. Identifikasi faktor keberhasilan kritis digunakan untuk menyusun dan menetapkan tujuan, sasaran, dan target kinerja yang hendak dicapai organisasi. Setelah tujuan, sasaran, dan target kinerja ditetapkan langkah selanjutnya adalah menentukan strategi. Penentuan strategi harus didasarkan pada kompetensi inti yang dimiliki organisasi. Beberapa organisasi menggunakan analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, dan Threaf*) untuk memilih strategi organisasi yang akan dilaksanakan melalui program. Setelah perangkat berupa misi, visi, tujuan, sasaran, target kinerja, strategi, dan program ditetapkan tahap berikutnya adalah mengembangkan metodologi untuk penilaian kinerja. Langkah pertama organisasi harus menentukan indikator *input, output, outcome, benefit, dan impact*. Setelah indikator-indikator tersebut

ditetapkan, organisasi kemudian baru bisa mengukur ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

2. Penentuan Indikator *Input, Output, dan Outcome*

Sebagaimana digambarkan dalam rantai *value for money* pada Gambar 5.1. bahwa untuk bisa mengukur ekonomi, efisiensi, dan efektivitas organisasi harus mengetahui tingkat *input, output, dan outcome*. Tahap pertama organisasi harus membuat indikator *input, output, outcome, benefit, dan impact*. Kemudian tahap berikutnya adalah pengukuran *input, output, outcome, dan impact* tersebut. Indikator kinerja harus dikaitkan dengan pencapaian target kinerja, tujuan, visi, dan misi organisasi. Berdasarkan lima indikator *input, output, outcome, benefit, dan impact* organisasi kemudian dapat membuat berbagai ukuran kinerja berupa ukuran:

1. Ekonomi, yaitu perbandingan kos per unit input atau unit input per rupiah;
2. Efisiensi atau produktivitas, yaitu perbandingan antara *output* per unit *input* atau *input* per unit *output*;
3. Efektivitas (tingkat keberhasilan proses), yaitu perbandingan antara *outcome* per *output*;
4. Manfaat sosial neto (*net social benefit*), yaitu unit *outcome* yang berhasil;
5. Efisiensi biaya (*cost-efficiency*), yaitu kos per unit *output* atau *output* per rupiah kos;
6. Efektivitas biaya (*cost-effectiveness*), yaitu kos untuk mencapai *outcome*;
7. Biaya-manfaat (*benefit-cost*), yaitu *net social benefit* per rupiah kos;
8. Ukuran pencapaian *output*;
9. Ukuran pencapaian *outcome*.

F. KONSEP DASAR : *INPUT*, *OUTPUT*, DAN *OUTCOME*

Untuk membuat indikator *input*, *output*, dan *outcome* terlebih dahulu perlu dipahami mengenai konsep dasar *input*, *output*, dan *outcome* sebagai komponen dasar kedua dari sistem pengukuran kinerja.

Pengertian *Input*

Input adalah semua jenis sumber daya masukan yang digunakan dalam suatu proses tertentu untuk menghasilkan *output*. *Input* tersebut dapat berupa bahan baku untuk proses, orang (tenaga, keahlian, dan ketrampilan), infrastruktur seperti gedung dan peralatan, teknologi (*hardware* dan *software*). *Input* dibagi menjadi dua, yaitu *input* primer dan *input* sekunder. *Input* primer adalah kas, sedangkan *input* sekunder adalah bahan baku, orang, infrastruktur, dan masukan lainnya yang digunakan untuk proses menghasilkan *output*. *Input* primer tersebut harus diubah menjadi *input* sekunder. Sebagai contoh untuk bisa melakukan proses belajar mengajar suatu universitas membutuhkan *input* berupa dosen, infrastruktur, seperti: ruang kuliah, papan tulis, mesin pendingin ruangan, buku, dan sebagainya; bukan uang kas secara langsung. Kas tersebut diperlukan untuk membeli sumber daya *input* sekunder untuk diolah menjadi *output* tertentu.

Pengukuran *Input*

Pengukuran *input* adalah pengukuran sumber daya yang dikonsumsi oleh suatu proses dalam rangka menghasilkan *output*. Proses tersebut dapat berbentuk program atau aktivitas. Ukuran *input* mengindikasikan jumlah sumber daya yang dikonsumsi untuk suatu program, aktivitas, atau organisasi. Pengukuran *input* dilakukan dengan cara membandingkan *input* sekunder dengan *input* primer. Dengan kata lain, pengukuran *input* adalah untuk mengetahui harga per unit *input*. Harga *input* tersebut diidentifikasi melalui akuntansi biaya, yaitu dengan sistem pembebanan biaya (*costing*). Biaya *input* tersebut dikaitkan

dengan *output* dengan cara membebankan ke anggaran program yang bersangkutan. Indikator *input* yang digunakan indikator finansial berupa anggaran. Indikator *input* tersebut diperlukan untuk mengukur tingkat ekonomi. Namun harus dipahami bahwa indikator *input* saja tidak cukup bila tidak diikuti dengan penentuan indikator output. Ekonomi dalam perolehan input harus diikuti dengan efisiensi dalam proses. Sebagai contoh, rumah sakit harus menentukan berapa biaya per dokter, perawat, kamar, peralatan, dan obat untuk bisa menghitung biaya perawatan seorang pasien.

Pengertian *Output*

Output adalah hasil langsung dari suatu proses. Contoh *output* adalah jumlah operasi yang dilakukan oleh dokter bedah, jumlah lulusan perguruan tinggi, jumlah kasus yang ditangani oleh polisi, jumlah undang-undang yang dibuat legislatif, jumlah gedung yang dibersihkan, panjangjalan yang dibangun, dan sebagainya.

Pengukuran *Output*

Pengukuran *output* adalah pengukuran keluaran langsung suatu proses. Ukuran *output* menunjukkan hasil implementasi program atau aktivitas. Pengukuran *output* berbentuk kuantitatif dan keuangan atau kuantitatif nonkeuangan. Sebagai contoh output yang bersifat kuantitatif keuangan adalah jumlah pendapatan yang diperoleh oleh departemen pemasaran atau Badan Pengelola Keuangan Daerah. *Output* juga bersifat kuantitatif nonkeuangan yang dinyatakan dalam bentuk unit fisik misalnya adalah jumlah operasi jantung yang dilakukan, jumlah lulusan perguruan tinggi, panjang jalan yang diaspal, jumlah tong sampah yang dikumpulkan, jumlah sekolah yang dibangun, jumlah undang-undang yang dihasilkan, jumlah peserta penyuluhan, dan sebagainya.

Pengertian *Outcome*

Konsep *outcome* lebih sulit dibandingkan *input* dan *output*. *Outcome* mengukur apa yang telah dicapai. Dengan kata lain *outcome* adalah hasil yang dicapai dari suatu program atau aktivitas dibandingkan dengan hasil yang diharapkan. Hasil yang diharapkan bisa berupa target kinerja yang diharapkan, sedangkan *outcome* adalah hasil nyata yang dicapai. Sebagai contoh di suatu daerah A terjadi wabah penyakit demam berdarah (DB). Untuk mencegah menjalarnya wabah tersebut ke daerah B, maka dilakukan program vaksinasi di daerah B. Hasilnya daerah B tidak terkena wabah DB. Hasil inilah yang disebut *outcome*, output-nya adalah banyaknya orang yang diberi vaksinasi, sedangkan inputnya adalah dokter, tenaga medis, obat vaksinasi, dan peralatan medis.

Pengukuran *Outcome*

Tujuan pengukuran *outcome* adalah untuk mengukur nilai dari suatu aktivitas atau program. Jika pengukuran *output* lebih bersifat mengukur kuantitas barang atau jasa yang dihasilkan oleh suatu aktivitas, maka pengukuran *outcome* mengukur nilai kualitas dari *output* tersebut. Kualitas *output* dalam arti yang lebih luas adalah dampak terhadap masyarakat.

Dengan demikian pengukuran *outcome* adalah pengukuran dampak sosial suatu aktivitas. Pengukuran *outcome* sering menimbulkan kerancuan dengan pengukuran *impact*. Hal tersebut disebabkan karena hubungan yang erat antara *outcome* dengan *impact*.

Pengukuran *outcome* tidak dapat dilakukan sebelum hasil yang diharapkan dari suatu program atau aktivitas ditetapkan, karena pengukuran *outcome* berupa perbandingan hasil yang dicapai dengan hasil yang diharapkan. Pengukuran *outcome* juga tidak dapat dilakukan sebelum program selesai dilakukan, atau program tersebut telah mencapai tahap tertentu. Oleh karena itu, untuk dapat mengukur *outcome* dengan baik biasanya dibutuhkan waktu yang panjang. Sebagai contoh hasil suatu program

penyuluhan pajak tidak bisa diketahui langsung setelah program tersebut berakhir. Hasilnya baru dapat diketahui tahun-tahun berikutnya, yaitu dilihat dari kenaikan jumlah pembayar pajak dan jumlah pajak yang diperoleh sebagai akibat dari meningkatnya kesadaran membayar pajak karena program penyuluhan yang diberikan.

Contoh lain, *outcome* suatu perguruan tinggi akan bersifat jangka panjang, tidak bisa diketahui saat mahasiswa lulus. Karena seringkali *outcome* tersebut berjangka panjang, maka dibuat hasil antara. Dengan mengambil contoh perguruan tinggi, *outcome* antaranya adalah lamanya waktu tunggu lulusan untuk memperoleh pekerjaan, banyaknya penulis yang mengacu atau mengutip artikel atau publikasi yang dihasilkan oleh dosen perguruan tinggi tersebut. Sementara itu, *outcome* jangka panjangnya misalnya adalah peran alumni dalam dunia akademik, birokrasi, dan perekonomian negara. Hal ini bisa diketahui dari peran alumni yang menduduki jabatan penting di birokrasi pemerintah, misalnya presiden, menteri, dirjrn, kepala daerah, dan sebagainya. Peran alumni dalam dunia bisnis, alumni yang menjadi direksi perusahaan, dan ilmu pengetahuan yang disumbangkan oleh perguruan tinggi terhadap dunia pendidikan adalah bentuk-bentuk *outcome* jangka panjang yang hanya bisa diketahui dalam jangka panjang pula. Oleh karena itu untuk mengukur *outcome* perlu dibuat *outcome* antara (*throughput*).

Pengertian *Benefit-Impact*

Manfaat dan dampak (*benefit-impact*) merupakan efek langsung dan tidak langsung atau konsekuensi yang diakibatkan dari pencapaian tujuan-piosam. Hubungan antara *outcome*, *benefit*, dan *impact* sangat dekat dan ketiga-tiganya sulit untuk diukur atau diketahui dalam jangka pendek. *Outcome* merupakan dampak program atau aktivitas terhadap masyarakat. Manfaat dan dampak bisa berupa kepuasan masyarakat. Dalam beberapa literatur manfaat dan dampak ini cukup disebut dampak (*impact*).

Pengukuran *Impact*

Pengukuran *impact* dilakukan dengan cara membandingkan antara hasil program dengan prakiraan keadaan yang akan terjadi apabila program tersebut tidak ada. Pengukuran *impact* sebisa mungkin diusahakan sampai pada penentuan manfaat dan biaya sosial secara finansial. Sebagai contoh hasil program penyuluhan keluarga berencana (KB) adalah meningkatnya kesadaran masyarakat untuk berkeluarga berencana dengan memiliki anak cukup dua.

Manfaat program tersebut adalah terkendalinya angka kelahiran. Sementara dampak program tersebut misalnya menurunnya pertumbuhan penduduk. Penurunan pertumbuhan penduduk tersebut akan berdampak pada sektor pendidikan, tenaga kerja, dan perekonomian. Pengukuran dampak dapat dilakukan dengan membandingkan hasil program KB dibandingkan dengan apabila program tersebut tidak ada, misalnya tanpa program KB akan terjadi ledakan pertumbuhan penduduk. Pengukuran *impact* dapat bersifat tidak langsung, Sebagai contoh output program pembangunan bendungan misalnya adalah terselesaikannya bangunan bendungan, *outcome*-nya adalah dapat difungsikannya bendungan, sedangkan dampaknya adalah berkurangnya bencana banjir meningkatnya produksi pertanian, dan meningkatnya cadangan persediaan air bersih. *Output* program pembangunan jalan adalah panjang jalan yang dibangun, *outcome*-nya adalah lalu lintas lebih lancar dan akses ke daerah lain lebih mudah, sedangkan dampaknya meningkatnya pertumbuhan perekonomian.

Namun dampak tersebut juga bisa bersifat negatif yang berarti menimbulkan biaya sosial, misalnya meningkatnya kecelakaan dan polusi. Pengukuran *impact* biasanya dilakukan melalui studi perbandingan tertentu, misalnya antarkurun waktu (*time series*), dan tidak cukup dengan pengumpulan data untuk satu waktu saja.

BAB VI

PERUBAHAN ORGANISASI

6.1. DEFINISI PERUBAHAN ORGANISASI

Perubahan keorganisasian menjadi suatu keharusan manakala lingkungan sudah berubah dan memerlukan adaptasi untuk menghadapi perubahan tersebut. Perubahan sendiri merupakan suatu hal yang pasti terjadi karena manusia selalu berusaha untuk menyesuaikan diri dengan perubahan dan tuntutan perubahan. Pada perubahan yang direncanakan, arahnya adalah selalu menuju kepada kondisi yang lebih baik dan lebih efektif dari sebelumnya seperti dikatakan oleh Jones (2007 : 269) bahwa *organizational change is the process by which organizations move from their current state to some desired future state to increase their effectiveness.*

Setiap perubahan pasti ada faktor yang mendorong untuk terjadinya perubahan. Wibowo (2006 : 46) mengemukakan faktor-faktor pemicu terjadinya perubahan organisasi terdiri dari faktor internal dan eksternal. Faktor eksternal merupakan faktor pendorong bagi perlunya perubahan sebagai kekuatan yang bersumber dari luar organisasi, sehingga relatif tidak bisa dikendalikan. Oleh karena itu, organisasi harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan lingkungan yang terjadi. Beberapa faktor eksternal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Politik dunia
- b. Karakteristik demografis
- c. Kejutan ekonomi
- d. Peraturan pemerintah
- e. Kecenderungan sosial
- f. Kemajuan teknologi
- g. Perubahan pasar
- h. Persaingan semakin efektif
- i. Pelanggan semakin banyak tuntutan
- j. Privatisasi bisnis milik masyarakat berlanjut

- k. Pemegang saham minta lebih banyak nilai (Wibowo, 2006 : 47-52)

Selanjutnya, faktor internal organisasi yang menjadi pendorong perubahan organisasi yaitu :

- a. Perubahan ukuran dan struktur organisasi
- b. Perubahan dalam sistem organisasi
- c. Introduksi teknologi baru
- d. Perubahan dalam produk dan jasa
- e. Sifat tenaga kerja
- f. Problem dan prospek SDM
- g. Perilaku dan keputusan manajerial (Wibowo, 2006 : 53-55)

Berkaitan dengan perubahan keorganisasian, Jones (2007 : 270) menjelaskan pula bahwa target perubahan keorganisasian dalam rangka meningkatkan efektifitas setidaknya ada satu sampai empat, yaitu *human resources, functional resources, technological capabilities and organizational capabilities*.

- a. ***Human resources are an organization's most important asset. Typical kinds of change efforts directed at human resources include (1) new investment in training and development activities so that employees acquire new skills and abilities; (2) socializing employees into the organizational culture so that they learn the new routines on which organizational performance depends; (3) changing organizational norms and values to motivate a multicultural and diverse workforce; (4) ongoing examination of the way in which promotion and reward systems operate in a diverse workforce; and (5) changing the composition of the top management team to improve organizational learning and decision making.***

- b. Functional Resources,** *As the environment changes, organizations often transfer resources to the functions where the most value can be created. Crucial functions grow in importance, while those whose usefulness is declining shrink. An organization can improve the value that its functions create by changing its structure, culture, and technology. The change from a functional to a product team structure, for example, may speed the new product development process. Alterations in functional structure can help provide a setting in which people are motivated to perform. The change from traditional mass production to a manufacturing operation based on self-managed work teams often allows companies to increase product quality and productivity if employees can share in the gains from the new work system.*
- c. Technological Capabilities.** *Technological capabilities give an organization an enormous capacity to change itself in order to exploit market opportunities. The ability to develop a constant stream of new products or to modify existing products so that they continue to attract customers is one of an organization's core competences. Similarly, the ability to improve the way goods and services are produced in order to increase their quality and reliability is a crucial organizational capability. At the organizational level, an organization has to provide the context that allows it to translate its technological competences into value for its stakeholders. This task often involves the redesign of organizational activities.*

- d. *Organizational Capabilities, through the design of organizational structure and culture, an organization can harness its human and functional resources to take advantage of technological opportunities. Organizational change often involves changing the relationships between people and functions to increase their ability to create value. Changes in structure and culture take place at all levels of the organization and include changing the routines an individual uses to greet customers, changing work group relationships, improving integration between divisions, and changing corporate culture by changing the top management team.*

Pendapat Jones di atas dengan jelas mengisyaratkan bahwa target perubahan keorganisasian dalam rangka meningkatkan efektifitas setidaknya ada satu sampai empat; yaitu a) Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan aset organisasi yang paling utama. Usaha yang dapat dilakukan untuk mengarahkan SDM adalah; memberikan pelatihan-pelatihan, sosialisasi budaya organisasi, mengubah norma-norma dan nilai-nilai organisasi untuk memotivasi karyawan, mempromosikan dan memberikan penghargaan, serta mengubah komposisi tim manajemen puncak untuk meningkatkan pembelajaran organisasi dan pengambilan keputusan. b) Sumber Daya Fungsional; organisasi memindahkan sumber daya agar berfungsi dan memberikan nilai yang lebih besar. c) Kemampuan teknologi; memberikan kapasitas yang besar dalam rangka memanfaatkan peluang pasar. Teknologi harus dirancang sesuai dengan aktivitas dalam organisasi.) Kemampuan organisatoris; melalui perancangan struktur organ dan kultur, organisasi dapat memanfaatkan manusia dan sumber daya fungsionalnya untuk mengambil keuntungan dari peluang teknologi.

Dalam rangka pengembangan keorganisasian, apabila menghadapi tantangan yang ditimbulkan karena perubahan keorganisasian, maka tindakan yang perlu diambil sebaiknya jangan dilaksanakan secara sepotong-sepotong. Agar berhasil, maka perubahan perlu dilaksanakan secara menyeluruh pada semua dimensi organisasi. Sebagaimana dijelaskan oleh Hellriegel dan Slocum (2004 : tanpa halaman) bahwa *systems model of change* adalah *model that describes the organization as six interacting variables (people, culture, task, technology, design, and strategy) that could serve as the focus of planned change*. Penjelasan dari masing-masing variabel tersebut adalah sebagai berikut :

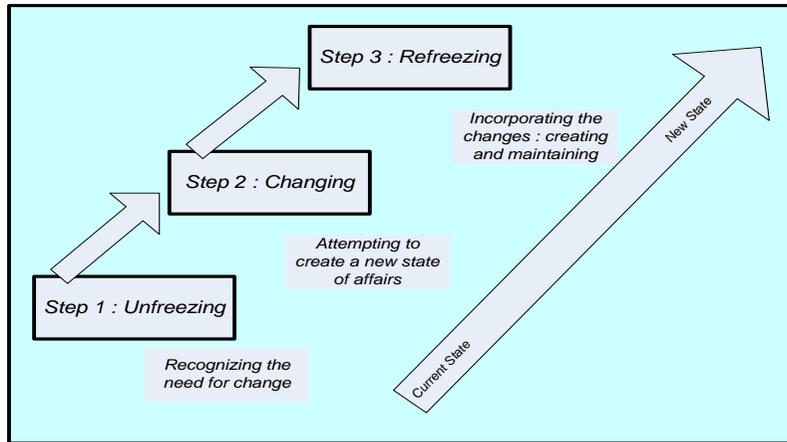
1. *Task* : variable that involves the nature of the work itself-whether jobs are simple or complex, novel or repetitive, standardized or unique.
2. *Technology* : variable that encompasses the problem-solving methods and techniques used and the application of knowledge to various organizational processes.
3. *Strategic* : variable that comprises the organization's planning process and includes decisions about how the organization chooses to compete.
4. *Design* : in the systems model of change, the variable that pertains to the formal organizational structure and its systems of communication, control, authority, and responsibility.
5. *Culture* : shared beliefs, values, expectations, and norms of organizational members.
6. *People* : the individuals working for the organization, including their individual differences-personalities, attitudes, perceptions, attributions, needs, and motives (Hellriegel and Slocum, 2004 : tanpa halaman)

6.2. MODEL PERUBAHAN ORGANISASI

Model perubahan dari sudut pandangan sistemik tersebut melukiskan sebuah organisasi sebagai hal yang mencakup enam komponen yang saling berinteraksi, yang dapat dimanfaatkan sebagai fokus dari perubahan terencana yaitu manusia, kultur, tugas-tugas, teknologi, desain dan strategi. Model tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa keenam komponen tersebut bersifat saling ketergantungan. Perubahan yang terjadi pada komponen tertentu dapat menyebabkan timbulnya perubahan pada satu atau lebih komponen lainnya.

Berkaitan dengan fase perubahan, Lewin (1951) dalam Winardi (2006 : 4) berpendapat bahwa setiap upaya perubahan dapat dipandang sebagai sebuah proses yang terdiri dari tiga fase, yaitu 1) fase ‘pencairan’ (*unfreezing*), merupakan tahap di mana orang mempersiapkan sebuah situasi untuk perubahan; 2) fase ‘perubahan’ (*changing*), mencakup tindakan modifikasi aktual dalam manusia, tugas, struktur dan atau teknologi; dan 3) ‘pembekuan kembali’ (*refreezing*) merupakan tahapan final dari proses perubahan yang berfungsi untuk memelihara momentum suatu perubahan, di mana terjadi pembekuan terhadap hasil-hasil ‘positif’ yang diinginkan. Ketiga macam fase proses perubahan dari Kurt Lewin tersebut digambarkan oleh Greenberg dan Baron (1997) dalam Wibowo (2006 : 142) dalam bentuk model sebagai berikut :

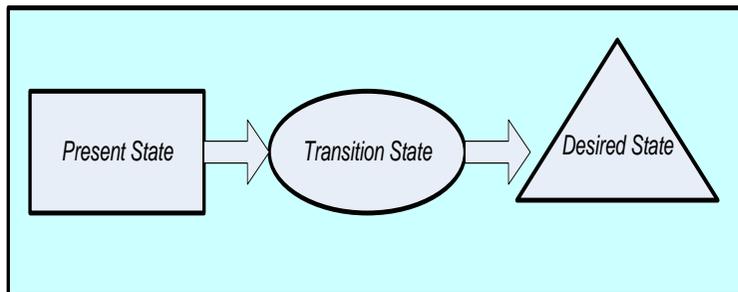
Gambar 6.1.
Model Perubahan Lewin



Sumber: Greenberg dan Baron (1997) dalam Wibowo (2006 : 142)

Conner (1992) dalam Wibowo (2006 : 158) menunjukkan klasifikasi proses perubahan dalam tiga fase, yaitu *the present state* (keadaan sekarang), *the transimition state* (masa transisi) dan *the desired state* (keadaan yang diinginkan).

Gambar 6.2.
Proses Perubahan Conner



Sumber : Daryl R. Conner (1992) dalam Wibowo (2006 : 158)

The present state adalah kondisi status quo, yang menunjukkan suatu keseimbangan berkelanjutan yang telah ada dan tidak terbatas sampai ada kekuatan yang mengganggu. *The transimition state* merupakan fase transisi di mana kita tidak terikat pada *status quo*. Selama periode ini kita mengembangkan sikap atau perilaku baru yang membawa pada *the desired state*.

Setiap perubahan pasti ada faktor yang mendorong untuk terjadinya perubahan. Siagian (1998 : 216-217) mengutarakan faktor-faktor pemicu terjadinya perubahan adalah :

1. Perkembangan ilmu pengetahuan yang sangat pesat
2. Perkembangan teknologi terjadi kepesatan yang belum pernah dialami oleh umat manusia sebelumnya
3. Terjadinya proses demokratisasi dalam bidang politik, supremasi hukum dan ekonomi yang mengemuka dalam bentuk tuntutan yang makin kuat di kalangan masyarakat akan berbagai haknya
4. Berkat perkembangan dan terobosan teknologi yang melahirkan revolusi transportasi, komunikasi, informasi, dunia semakin kecil sehingga disebut sebagai suatu desa yang global
5. Perubahan geopolitik terjadi dengan berakhirnya perang dingin sehingga menimbulkan optimisme baru di kalangan umat manusia bahwa dunia tidak pernah lagi akan dilanda perang dunia.

Berkaitan dengan perubahan keorganisasian, Schermerhorn, *et. al.* dalam Winardi (2004 : 4), menjelaskan terdapat sejumlah target keorganisasian yang dapat diubah dan metode-metode untuk menghadapinya, sebagaimana pada Tabel 6.1. berikut ini.

Tabel 6.1.
Target-Target Keorganisasian yang Dapat Diubah dan
Metode-Metode untuk Menghadapinya

Target	Metode-Metode Perubahan yang Dapat Diterapkan
Tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran	Jelaskan misi secara keseluruhan, laksanakan modifikasi sasaran-sasaran yang ada; terapkan azas manajemen berdasarkan sasaran-sasaran
Kultur	Laksanakan klarifikasi, modifikasi dan atau ciptakan keyakinan-keyakinan inti dan nilai-nilai guna membantu membentuk perilaku individu-individu dan kelompok-kelompok
Strategi	Modifikasi rencana-rencana strategik; modifikasi rencana-rencana operasional; modifikasi kebijakan-kebijakan serta prosedur-prosedur
Tugas-tugas	Modifikasi desain pekerjaan; terapkan perkayaan pekerjaan (<i>job enrichment</i>) dan kelompok-kelompok kerja otonomi
Teknologi	Perbaiki peralatan serta fasilitas-fasilitas; perbaiki metode-metode dan arus pekerjaan
Orang-orang	Modifikasi kriteria seleksi; modifikasi praktek-praktek <i>recruiting</i> ; terapkan program-program pelatihan dan pengembangan; klarifikasi peranan dan ekspektasi-ekspektasi
Struktur	Modifikasi uraian pekerjaan; modifikasi desain keorganisasian; sesuaikan mekanisme-mekanisme koordinasi; modifikasi penyebaran otoritas

Sumber : Winardi (2004 : 4)

Sejalan dengan pendapat tersebut, Jones (2007 : 270) menjelaskan pula bahwa target perubahan keorganisasian dalam rangka meningkatkan efektifitas setidaknya ada satu sampai empat, yaitu *human resources, functional resources, technological capabilities and organizational capabilities*.

- a. **Human resources are an organization's most important asset.** Typical kinds of change efforts directed at human resources include (1) new investment in training and development activities so that employees acquire new skills and abilities; (2) socializing employees into the organizational culture so that they learn the new routines on which organizational performance depends; (3) changing organizational norms and values to motivate a multicultural and diverse workforce; (4) ongoing examination of the way in which promotion and reward systems operate in a diverse workforce; and (5) changing the composition of the top management team to improve organizational learning and decision making.
- b. **Functional Resources,** As the environment changes, organizations often transfer resources to the functions where the most value can be created. Crucial functions grow in importance, while those whose usefulness is declining shrink. An organization can improve the value that its functions create by changing its structure, culture, and technology. The change from a functional to a product team structure, for example, may speed the new product development process. Alterations in functional structure can help provide a setting in which people are motivated to perform. The change from traditional mass production to a manufacturing operation based on self-managed work teams often allows companies to increase product quality and

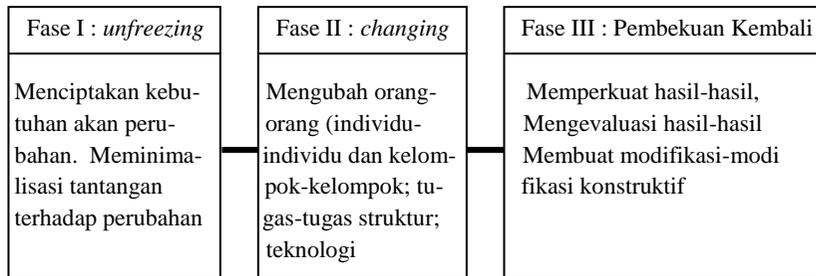
productivity if employees can share in the gains from the new work system.

- c. *Technological Capabilities.*** *Technological capabilities give an organization an enormous capacity to change itself in order to exploit market opportunities. The ability to develop a constant stream of new products or to modify existing products so that they continue to attract customers is one of an organization's core competences. Similarly, the ability to improve the way goods and services are produced in order to increase their quality and reliability is a crucial organizational capability. At the organizational level, an organization has to provide the context that allows it to translate its technological competences into value for its stakeholders. This task often involves the redesign of organizational activities.*
- d. *Organizational Capabilities,*** *through the design of organizational structure and culture, an organization can harness its human and functional resources to take advantage of technological opportunities. Organizational change often involves changing the relationships between people and functions to increase their ability to create value. Changes in structure and culture take place at all levels of the organization and include changing the routines an individual uses to greet customers, changing work group relationships, improving integration between divisions, and changing corporate culture by changing the top management team.*

Berkaitan dengan fase perubahan, Lewin (1951) berpendapat bahwa setiap upaya perubahan dapat dipandang sebagai sebuah proses yang terdiri dari tiga fase, yaitu 1) fase ‘pencairan’ (*unfreezing*), merupakan tahap di mana orang mempersiapkan sebuah situasi untuk perubahan; 2) fase

‘perubahan’ (*changing*), mencakup tindakan modifikasi aktual dalam manusia, tugas, struktur dan atau teknologi; dan 3) ‘pembekuan kembali’ (*refreezing*) merupakan tahapan final dari proses perubahan yang berfungsi untuk memelihara momentum suatu perubahan, di mana terjadi pembekuan terhadap hasil-hasil ‘positif’ yang diinginkan. Ketiga macam fase proses perubahan dari Kurt Lewin tersebut dapat disajikan dalam bentuk model sebagai berikut :

Gambar 6.4.
Tiga fase Proses Perubahan dari Kurt Lewin



Sumber : Winardi (2004 : 140)

Pada penelitian ini pendekatan teori yang digunakan dalam penataan kelembagaan adalah pengembangan keorganisasian (***organizational development***) yang merupakan salah satu proses perubahan keorganisasian. Winardi (2004 : 140) mendefinisikan bahwa pengembangan keorganisasian meliputi serangkaian tindakan manajemen puncak suatu organisasi, dengan partisipasi para anggota keorganisasian, guna melaksanakan proses perubahan dan pengembangan dalam organisasi yang bersangkutan, dari kondisi yang sedang berlaku sekarang, melalui proses yang berlangsung dalam waktu, dapat dilakukan aneka macam perubahan, hingga pada akhirnya dicapai kondisi yang lebih memuaskan dan lebih sesuai dengan tuntutan lingkungan. Sedangkan Kreitner *and* Kinicki, 2008 : 543 berpendapat bahwa ***organization development (OD)*** adalah *a set of techniques or tools used to implement planned organizational change*.

Butir-butir penting yang memberikan gambaran jelas tentang pengembangan keorganisasian menurut Albrecht (1983 : 27) adalah :

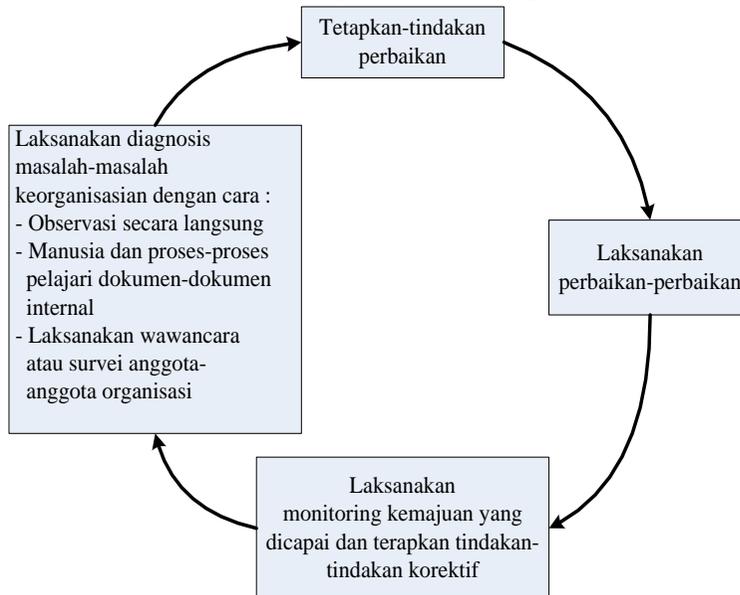
- a. Pengembangan keorganisasian adalah proses menyeluruh dari peningkatan yang direncanakan dalam fungsi yang menyeluruh pada suatu organisasi.
- b. OD dapat dilaksanakan oleh para manajer dalam organisasi dengan atau tanpa bantuan tenaga ahli, termasuk konsultan.
- c. OD dapat dilaksanakan dalam cara yang masuk akal dan sejauh tertentu oleh orang-orang penting dalam organisasi yang bertindak dengan kemampuan khusus untuk mengadakan perubahan.
- d. OD menangani dan mencoba menyempurnakan aspek organisasi yang perlu diurus. Hal ini tidak hanya terbatas pada aspek-aspek psikologis, tingkah laku, sosial atau budaya dari organisasi itu tetapi bersifat **menyeluruh**.

Pengembangan keorganisasian merupakan sebuah siklus diagnosis atau siklus preskripsi sebagaimana dijelaskan oleh Kreitner *and* Kinicki (2008 : 543) sebagai berikut :

OD theorists and practitioners have long adhered to a medical model of organization. Like medical doctors, internal and external OD consultants approach the "sick" organization, "diagnose" its ills, "prescribe" and implement an intervention, and "monitor" progress.

Berkaitan dengan hal tersebut Winardi (2004 : 141) menggambarkan model pengembangan keorganisasian sebagai sebuah siklus diagnosis atau siklus preskripsi (Gambar 2.3.). Siklus diagnosis menunjukkan bahwa dalam pengembangan keorganisasian proses dilaksanakan terus-menerus, jadi program apa yang direncanakan dan dijalankan kemudian dievaluasi hasil yang dicapai. Jika masih ada yang belum optimal maka direncanakan untuk program perbaikan di masa yang akan datang, demikian seterusnya sehingga organisasi dapat terus tumbuh dan bertahan dengan mengikuti kebutuhan *customer* (masyarakat).

Gambar 6.5.
Pengembangan Keorganisasian sebagai sebuah
Siklus Diagnosis/Preskripsi



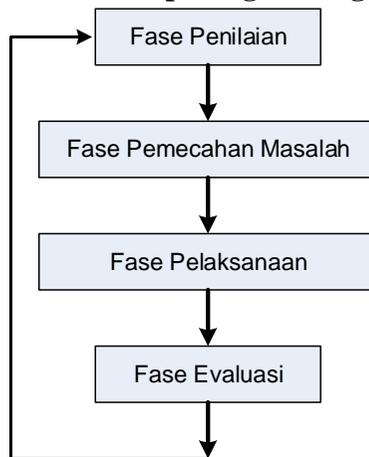
Sumber : Winardi (2004 : 141)

Lebih lanjut Albrecht (1983 : 142), menjelaskan fase-fase pendekatan sistem yang dilakukan untuk melaksanakan pengembangan keorganisasian adalah sebagai berikut :

- a. **Fase penilaian;** proses di mana pemimpin organisasi mengadakan analisa yang obyektif dan menyeluruh tentang keadaan dan kejadian-kejadian dewasa ini dalam ke empat sub sistem utama dan mengidentifikasi perbedaan-perbedaan antara kenyataan yang ada dengan apa yang seharusnya
- b. **Fase pemecahan masalah;** proses di mana mereka membuat keputusan atas dasar penemuan-penemuan dalam fase penilaian tadi, menentukan tingkat konkrit apa yang ingin mereka lakukan sesuai dengan fungsi sistem kunci utama dan menentukan tindakan konkrit apa yang diperlukan dan berapa biayanya.

- c. **Fase pelaksanaan (implementasi);** mulai bekerja, proses melaksanakan berbagai kegiatan peningkatan, masing-masing dengan seorang penanggung jawab yang ditunjuk untuk mempelopornya dengan hasil konkrit yang diharapkan serta batas waktunya.
- d. **Fase evaluasi;** suatu pengulangan dari fase penilaian tetapi dipersempit hanya pada perubahan-perubahan yang dilakukan dalam fase pelaksanaan; di sini kita membandingkan apa yang kita selesaikan dengan apa yang ditargetkan. Kalau kita tidak merasa puas dengan hasil yang dicapai, program itu kita rencanakan kembali dan fase pelaksanaan kita lanjutkan.

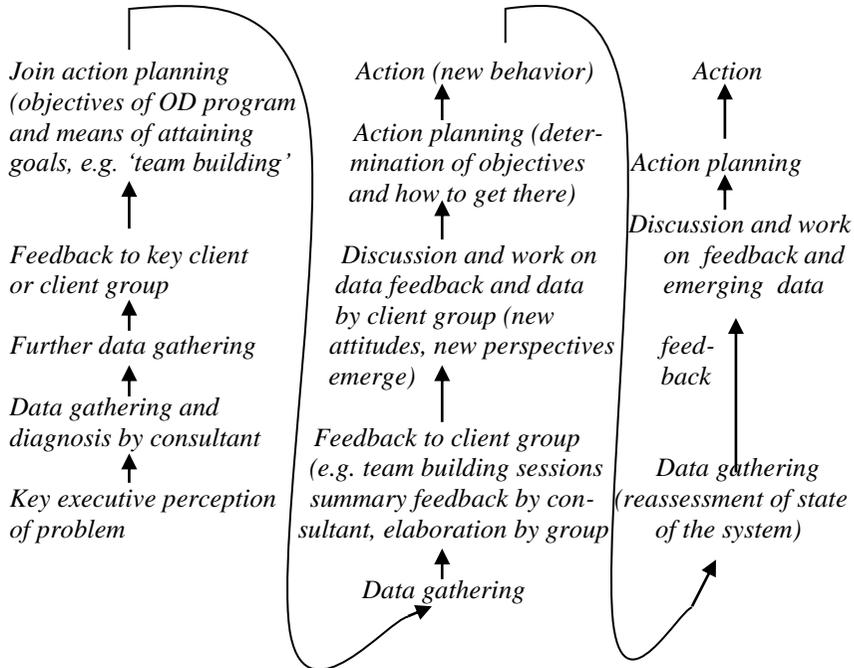
Gambar 6.6.
Pendekatan Sistem terhadap Pengembangan Organisasi



Sumber : Albrecht (1983 : 143)

Sejalan dengan pendapat di atas, model penelitian untuk pengembangan keorganisasian menurut Margulies & Raia (1975:36) dapat dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut :

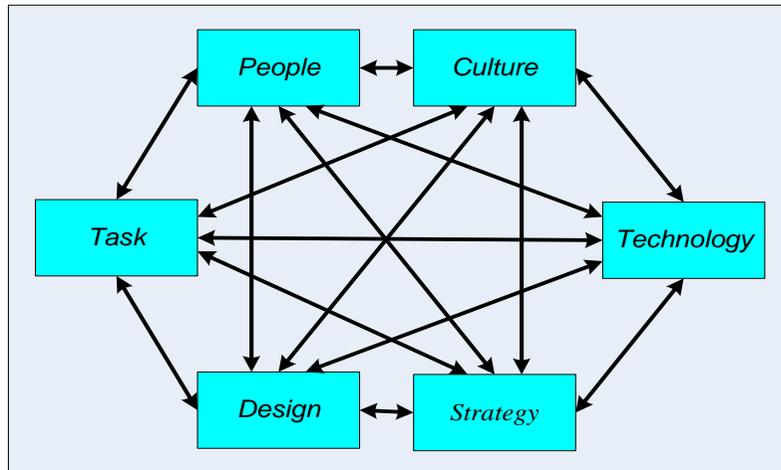
Gambar 6.7.
Model Penelitian untuk Pengembangan Keorganisasian



Sumber : Margulies & Raia (1975:36)

Dalam rangka pengembangan keorganisasian, apabila menghadapi tantangan yang ditimbulkan karena perubahan keorganisasian, maka tindakan yang perlu diambil sebaiknya jangan dilaksanakan secara sepotong-sepotong. Agar berhasil, maka perubahan perlu dilaksanakan secara menyeluruh pada semua dimensi organisasi seperti gambar yang disajikan pada Gambar 2.6. Sebagaimana dijelaskan oleh Hellriegel dan Slocum (2004) bahwa *systems model of change* adalah *model that describes the organization as six interacting variables (people, culture, task, technology, design, and strategy) that could serve as the focus of planned change.*

Gambar 6.6.
Model Perubahan dari Sudut Pandang Sistemik



Sumber : Hellriegel dan Slocum (1998:581)

Penjelasan dari masing-masing variabel tersebut adalah sebagai berikut :

1. *Task* : variable that involves the nature of the work itself-whether jobs are simple or complex, novel or repetitive, standardized or unique.
2. *Technology* : variable that encompasses the problem-solving methods and techniques used and the application of knowledge to various organizational processes.
3. *Strategic* : variable that comprises the organization's planning process and includes decisions about how the organization chooses to compete.
4. *Design* : in the systems model of change, the variable that pertains to the formal organizational structure and its systems of communication, control, authority, and responsibility.
5. *Culture* : shared beliefs, values, expectations, and norms of organizational members.

6. *People : the individuals working for the organization, including their individual differences-personalities, attitudes, perceptions, attributions, needs, and motives* (Helriegell and Slocum, 2004)

Model perubahan dari sudut pandangan sistemik tersebut melukiskan sebuah organisasi sebagai hal yang mencakup enam komponen yang saling berinteraksi, yang dapat dimanfaatkan sebagai fokus dari perubahan terencana yaitu manusia, kultur, tugas-tugas, teknologi, desain dan strategi. Model yang disajikan pada Gambar 6.6. tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa keenam komponen tersebut bersifat saling ketergantungan. Perubahan yang terjadi pada komponen tertentu dapat menyebabkan timbulnya perubahan pada satu atau lebih komponen lainnya.

6.3. DIMENSI-DIMENSI YANG BERPENGARUH DALAM PERUBAHAN ORGANISASI

Dimensi-dimensi yang berpengaruh dalam penataan kelembagaan terdiri dari 6 (enam) yaitu :

1. Manusia (Sumber Daya Manusia)

Manusia (Sumber Daya Manusia), menurut Werther *and* Davis (1996 : 596) adalah *the people who are ready, willing and able to contribute to organinational goals*. SDM dengan kualifikasi yang baik merupakan salah satu faktor yang mendorong terwujudnya tujuan organisasi secara lebih efisien dan efektif. Dimensi manusia sehubungan dengan perubahan, menekankan bagaimana cara para karyawan mengalami proses perubahan yang berlangsung. Terdapat lima macam fase inti dari dimensi manusia sehubungan dengan perubahan yaitu :

- a. Kesadaran tentang adanya kebutuhan untuk berubah (*awareness of the need for change*)
- b. Kesadaran untuk berpartisipasi dan membantu perubahan tersebut (*desire to participate and support the change*)

- c. Pengetahuan tentang bagaimana melaksanakan perubahan (dan bagaimana kiranya bentuk perubahan tersebut) (*knowledge of how to change and what the change looks like*)
- d. Kemampuan untuk mengimplementasi perubahan tersebut, sehari-hari (*ability to implement the change on a day to day basis*)
- e. Perkuatan agar perubahan tersebut tetap berlangsung (*reinforcement to keep the change in place*)
(Winardi, 2006 : 110)

2. Tugas (deskripsi kerja)

Tugas mencakup sifat dari pekerjaan itu sendiri apakah pekerjaan yang bersangkutan bersifat sederhana atau kompleks, bersifat baru atau repetitif, distandarisasi, atau bersifat unik. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Hellriegel dan Slocum (2004) bahwa *task variable is variable that involves the nature of the work itself-whether jobs are simple or complex, novel or repetitive, standardized or unique*. Pada organisasi pemerintah tugas-tugas tersebut mengacu pada deskripsi kerja.

Robin (2006 : 637) menjelaskan bahwa terdapat model karakteristik pekerjaan (*job characteristics model*) yang diperkenalkan oleh Hackman dan Oldham di mana setiap pekerjaan dapat dideskripsikan ke dalam lima dimensi pekerjaan inti yaitu :

- a. **Keanekaragaman keterampilan**, sejauh mana pekerjaan itu menuntut keragaman kegiatan yang berbeda sehingga pekerja itu dapat menggunakan sejumlah keterampilan dan bakat yang berbeda.
- b. **Identitas tugas**, sejauh mana pekerjaan itu menuntut diselesaikannya seluruh potongan kerja secara utuh dan dapat dikenali.
- c. **Pentingnya tugas**, sejauh mana pekerjaan itu mempunyai dampak yang cukup besar pada kehidupan atau pekerjaan orang lain.

- d. **Otonomi**, sejauh mana pekerjaan itu memberikan kebebasan, ketidaktergantungan dan keleluasaan yang cukup besar ke individu dalam menjadwalkan pekerjaan itu dan menentukan prosedur yang digunakan menyelesaikan pekerjaan tersebut.
- e. **Umpan balik**, sejauh mana pelaksanaan pekerjaan mendapatkan umpan balik atas keefektifan kinerjanya.

3. Strategi

Strategi adalah proses perencanaan organisasi yang terdiri dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan keorganisasian dan dipersiapkannya rencana-rencana spesifik guna mencapai, mengalokasi dan memanfaatkan sumber-sumber daya dalam upaya mencapai tujuan-tujuan organisasi. Sehubungan dengan strategi, Siagian (2002:5) menyatakan bahwa strategi merupakan kiat yang diterapkan - biasanya oleh manajemen puncak- untuk memenangkan "peperangan" yang melibatkan organisasi. Untuk memenangkan peperangan tersebut maka harus diketahui faktor-faktor kekuatan dan kelemahan apa yang dimiliki oleh organisasi, peluang apa yang mungkin timbul dan bagaimana cara memanfaatkannya, serta ancaman apa yang diperkirakan akan timbul dan cara-cara apa yang paling efektif untuk menghadapinya. Sebaliknya, perlu pula diketahui kekuatan dan kelemahan lawan sehingga dapat ditentukan kiat yang tepat sehingga lawan tidak memiliki kemampuan untuk memanfaatkan peluang dan bahkan, apabila mungkin, menghilangkan peluang tersebut-sehingga tidak memiliki keandalan dalam menghadapi ancaman yang dihadapinya.

4. Struktur dan Desain Organisasi

Struktur organisasi menurut Robbins (2006 : 585) adalah suatu cara bagaimana tugas pekerjaan dibagi, kelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. Sedangkan menurut Kast dan

Rosenzweig (1995 : 324) struktur adalah pola hubungan antara berbagai komponen atau bagian dari organisasi.

Robbins (1994 : 90) menjelaskan terdapat tiga komponen utama dari struktur organisasi yaitu kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. **Kompleksitas** merujuk pada tingkat diferensiasi yang terdapat dalam sebuah organisasi. Diferensiasi horisontal memperhatikan tingkat sejauh mana pekerjaan tersebar secara geografis. Makin besar diferensiasi horisontal, dengan mempertahankan rentang kendali yang konstan, maka makin tinggi pula hierarkinya; makin tersebar cara geografis unit-unitnya, makin kompleks pula organisasinya. Dan makin kompleks organisasinya, makin besar pula kesukaran komunikasi, koordinasi dan kontrol. **Formalisasi**, dalam hal ini merujuk pada sejauh mana pekerjaan dalam organisasi distandarisasi. Makin tinggi formalisasinya, makin diatur pula perilaku pegawainya. Dalam keadaan yang demikian, organisasi tersebut akan menggunakan peraturan dan prosedur untuk mengatur apa yang dilakukan oleh para pegawai. Teknik-teknik formalisasi yang sering digunakan adalah proses seleksi (untuk mengidentifikasi para individu yang akan cocok dengan organisasi); persyaratan peran, peraturan, prosedur dan kebijakan, pelatihan, dan mengatur agar para pegawai menjalani ritual untuk membuktikan loyalitas dan komitmen mereka terhadap organisasi. Sedangkan **sentralisasi** dinyatakan sebagai tingkat sejauh mana kekuasaan formal dapat membuat kebijakan-kebijakan dikonsentrasikan pada satu individu, sebuah unit, atau suatu tingkat (biasanya pada tingkat tinggi dalam organisasi), sehingga pegawai (biasanya berada di bagian bawah organisasi) hanya memperoleh masukan yang minim dalam pekerjaan mereka. Tingkat kontrol yang dipunyai seseorang dalam seluruh proses pengambilan keputusan dapat digunakan sebagai sebuah ukuran mengenai sentralisasi. Desentralisasi dalam hal ini dapat mengurangi kemungkinan terjadinya beban informasi yang berlebihan, memberi tanggapan yang cepat terhadap informasi yang baru, memberi masukan yang lebih banyak bagi sebuah keputusan, mendorong terjadinya

motivasi, dan merupakan sebuah alat yang potensial untuk melatih para manajer dalam mengembangkan pertimbangan yang baik.

Kast dan Rosenzweig (1995 : 373) menjelaskan bahwa ciri-ciri organisasi yang kompleks dewasa ini sebagai berikut :

Ciri-ciri organisasi dewasa ini adalah tingginya spesialisasi-tugas dan pembagian kerja. Diferensiasi ini bergerak ke dua arah - vertikal yang ditunjukkan oleh hierarki dan horisontal yang ditunjukkan oleh departementalisasi. Meningkatnya diferensiasi telah memperbesar masalah integrasi. Organisasi yang menghadapi perubahan lingkungan dan pesatnya kemajuan teknologi, telah merasa perlu untuk memakai cara-cara baru bagi tercapainya integrasi, seperti dengan panitia, satuan-tugas (*taskforces*), team koordinasi dan para manajer program.

Robbins (2006:585) menjelaskan bahwa terdapat enam unsur kunci yang perlu disampaikan ke manajer ketika mereka merancang struktur organisasinya yaitu :

- a. **Spesialisasi Kerja**, atau pembagian kerja untuk mendeskripsikan sampai tingkat mana tugas dalam organisasi dipecah-pecah menjadi pekerjaan-pekerjaan yang terpisah. Hakikat spesialisasi kerja adalah bahwa, bukannya keseluruhan pekerjaan dilakukan oleh satu individu, seluruh pekerjaan itu dipecah-pecah menjadi sejumlah langkah, dengan tiap langkah diselesaikan oleh individu yang berlainan.
- b. **Departementalisasi** adalah mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan ini sehingga tugas yang sama/mirip dapat dikoordinasikan. Departementalisasi dapat dilakukan berdasarkan fungsi, jenis produk, geografi/teritorial, kebutuhan pelanggan dan lain.lain.

- c. **Rantai Kamando** merupakan garis wewenang yang tidak-terputus yang terentang dari puncak organisasi ke eselon terbawah dan memperjelas siapa melapor ke siapa.
- d. **Rentang Kendali** adalah berapa banyak bawahan yang dapat diatur secara efektif dan efisien oleh manajer. Rentang kendali sangat menentukan banyaknya tingkatan dan manajer yang harus dimiliki oleh organisasi. Makin luas atau besar rentang itu, makin efisien organisasi itu.
- e. **Sentralisasi dan Desentralisasi.** **Sentralisasi** mengacu pada sampai tingkat mana pengambilan keputusan dipusatkan pada titik tunggal dalam organisasi. Konsep itu hanya mencakup wewenang formal, yaitu, hak-hak yang dimiliki oleh posisi seseorang. Sebaliknya, dalam organisasi yang terdesentralisasi, tindakan dapat diambil lebih cepat untuk memecahkan masalah, lebih banyak orang memberikan masukan untuk proses pengambilan keputusan dan makin kecil kemungkinan para karyawan merasa diasingkan karena dari mereka pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan kerja mereka.
- f. **Formalisasi**, mengacu pada tingkat di mana pekerjaan di dalam organisasi itu dibakukan. Jika formalisasi tinggi, di situ terdapat uraian jabatan yang tersurat, banyak aturan organisasi, dan prosedur yang terdefinisi dengan jelas yang meliputi proses kerja dalam organisasi. Sebaliknya jika formalisasi itu rendah, perilaku kerja karyawan relatif tidak terprogram, mereka mempunyai banyak kebebasan untuk menjalankan keleluasaan dalam kerja. Keleluasaan individu pada pekerjaan itu berbanding terbalik dengan banyaknya pembakuan, semakin besar pembakuan itu, semakin sedikit masukan dari pihak karyawan yang berkenaan dengan cara pekerjaan itu harus dilakukan.

Dari sisi desain organisasi, Robbins (2006:594) menjelaskan bahwa desain organisasi yang lazim digunakan yaitu, **struktur sederhana, birokrasi dan struktur matriks.** 1)

Struktur Sederhana dicirikan oleh derajat rendah departementalisasi, luasnya rentang kendali, otoritas terpusat pada satu orang dan sedikit formalisasi. Struktur sederhana paling banyak dipraktekkan dalam bisnis kecil di mana manajer dan pemilik hanya ada satu dan adalah orang yang sama, 2) **Birokrasi**, pada desain birokrasi dicirikan oleh struktur dengan tugas-tugas operasi yang sangat rutin yang dicapai lewat spesialisasi, aturan dan pengaturan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen-departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali yang sempit dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando. Dalam hal ini birokrasi mengandalkan kaidah aturan dan kegiatan kerja yang dibakukan. Kekuatan utama birokrasi terletak pada kemampuannya menjalankan kegiatan terbakukan secara sangat efisien. Pengelompokkan berbagai bidang keahlian yang sama ke dalam departemen-departemen fungsional menghasilkan skala ekonomi, memperkecil kemungkinan personalia dan peralatan ganda, dan karyawan yang mempunyai kesempatan berbicara dalam 'bahasa yang sama' di antara rekan sekerja mereka. Selain itu, birokrasi dapat berfungsi baik jika para manajer tingkat menengah dan bawah yang kurang berbakat dan karenanya tidak mahal. Kelemahan besar lainnya dari birokrasi adalah sesuatu yang kita semua alami ketika suatu saat harus berurusan dengan orang-orang yang bekerja dalam organisasi ini perhatian yang berlebihan pada pematuhan aturan-aturan, 3) **Struktur Matriks**, adalah struktur yang menciptakan dua garis wewenang; gabungan departementalisasi produk dan fungsional. Kekuatan departementalisasi fungsional terletak pada penempatan para spesialis yang serupa secara bersama, yang dapat meminimalkan jumlah yang diperlukan, sementara memungkinkan pengumpulan dan penggunaan bersama sumber daya khusus untuk semua produk. Kelemahan utamanya adalah kesulitan mengkoordinasikan tugas spesialis fungsi yang beragam agar aktivitas mereka selesai pada waktunya dan sesuai anggaran.

5. Teknologi

Teknologi merupakan metode-metode pemecahan masalah dan teknik-teknik yang digunakan untuk penerapan pengetahuan terhadap berbagai macam proses-proses keorganisasian. Siagian (2002 : 8) menyatakan bahwa berbagai terobosan yang terjadi di bidang teknologi dapat memberikan sumbangan yang besar kepada peningkatan produktivitas kerja suatu organisasi. Apabila dipilih dengan tepat, teknologi dapat diterapkan pada semua jenis kegiatan dalam organisasi.

Di organisasi pemerintah, sarana pendukung yang harus segera diterapkan pemerintah yaitu penerapan *electronic government (e- government)*. Penerapan *e- government* berdasarkan Microsoft *e- government Strategy* (2001) akan banyak memberikan peluang dan keuntungan di antaranya :

- a. *Deliver electronic and integrated public services*, nilai tambah dalam peningkatan pelayanan karena pelayanan dapat dilakukan semakin cepat, akurat dan terpadu.
- b. *Bridge the digital divide*, jembatan penghubung antara pemerintah dan masyarakat untuk memperkenalkan teknologi baru.
- c. *Achieve life long learning*, sarana proses pembelajaran masyarakat.
- d. *Rebuild their customer relationship*, membangun hubungan dengan konsumen untuk meningkatkan kepercayaan terhadap pemerintah.
- e. *Foster economic development*, mendukung peningkatan pembangunan perekonomian.
- f. *Establish sensible policies and regulations*, perkembangan informasi memunculkan isu-isu aktual yang berkaitan erat dengan *e-commerce, cyber-crime, dan cyber-terrorism* yang menuntut adanya kebijakan dan pengaturan.
- g. *Create a more participative form of government*, peningkatan partisipasi masyarakat dalam mendukung demokrasi

Berkaitan dengan hal di atas, Indrajit (2004:54) mengemukakan pandangannya tentang perubahan paradigma manajemen pemerintahan yang selama ini dianggap efektif dengan paradigma *e-Government*. Terdapat delapan aspek yang membedakan paradigma birokrasi dengan paradigma *e-Government*, sebagaimana dijelaskan pada tabel 2.2.. berikut ini.

Tabel 6.2.
Delapan Aspek perbedaan Paradigma Birokrasi dan e-Government

<i>Aspec</i>	<i>Bureaucratic Paradigm</i>	<i>e-Government Paradigm</i>
- <i>Orientation</i>	- <i>Production cost-efficiency</i>	- <i>User satisfaction & control, flexibility</i>
- <i>Process Organization</i>	- <i>Functional rationality, departmentalization, vertical hierarchy of control</i>	- <i>Horizontal hierarchy, network organization, information sharing</i>
- <i>Managment principle</i>	- <i>Management by rule and mandate</i>	- <i>Flexible management interdepartmental team work with central coordination</i>
- <i>Leadership style</i>	- <i>Command and control</i>	- <i>Facilitation and coordination, innovative entrepreneurship</i>
- <i>Internal communication</i>	- <i>Top down, hierarchial</i>	- <i>Multidirectional network with central coordinatio, direct communication</i>
- <i>External communication</i>	- <i>Centralized, formal, limited channel</i>	- <i>Formal and informal, direct and fast feedback, multiple channels</i>
- <i>Mode of service delivery</i>	- <i>Documentary mode and interpersonal interaction</i>	- <i>Electronic exchange, non fact-to face interaction (so far)</i>
- <i>Principles of service delivery</i>	- <i>Standardization, impartiality, equity</i>	- <i>User customization, personalization</i>

Sumber : Indrajit (2004:54)

Di dalam *e-government* pemberian produk dan pelayanan harus berorientasi pada kepuasan pelanggan (*customer satisfaction oriented*) Ukuran keberhasilan pemberian produk dan pelayanan dari pihak pemerintah kepada masyarakat adalah jumlah keluhan (*complaint*) dari pelanggan yang bersangkutan terhadap kualitas produk dan pelayanan yang diberikan.

6. Kultur (budaya)

Kultur (budaya) merefleksikan keyakinan-keyakinan bersama (*shared beliefs*), nilai-nilai, ekspektasi-ekspektasi dan norma-norma para anggota keorganisasian. Siagian (2002:188) menjelaskan bahwa budaya organisasi adalah kemauan, kemampuan, dan kesediaan seseorang menyesuaikan perilakunya dengan budaya organisasi, mempunyai relevansi tinggi dengan kemauan, kemampuan, dan kesediaannya meningkatkan produktivitas kerjanya.

Fungsi-fungsi budaya organisasi bagi anggotanya menurut Ibrahim (2004 : 318) adalah sebagai berikut :

- a. Adaptasi Eksternal : proses meraih tujuan dan bekerjasama dengan pihak luar. Sejumlah pertanyaan harus dapat dijawab agar dapat sukses dengan adaptasi eksternal, antara lain:
- b. Integrasi Intenal : adalah kreasi dari satu identitas kolektif dan pemahaman tentang metode-metode kerja yang serasi dan hidup dalam kebersamaan.
- c. Mewujudkan kebersamaan eksekutif dan karyawan : dengan menyadari tujuan bersama, perilaku yang ditetapkan dan saling isi mengisi.
- d. Memilih organisasi sesuai dengan budayanya : ada beberapa pilihan antara lain
 1. Budaya akademik : Perorangan secara hati-hati bergerak melalui serangkaian program latihan bagi pengembangan karir untuk memperoleh fungsi-fungsi yang diharapkan dalam jangka panjang

2. Budaya perlindungan : Perorangan diminta untuk berjuang sehidup semati bagi kelangsungan hidup organisasi/perusahaan
3. Budaya klub : Senioritas, loyalitas, status, komitmen dan menyatu, di antara lebih penting daripada keahlian.
4. Budaya tim *baseball* atau bola kaki : Bakat dan kinerja sangat diutamakan, perorangan yang menang dihargai tinggi dan yang selalu mengecewakan biasanya terdepak keluar dengan sendirinya.

6.4. PERUBAHAN ORGANISASI MENURUT ROBBINS (2006 : 764-792)

Terkait perubahan organisasi Robbins (2006 : 764-792) menguraikan bahwa dewasa ini semakin banyak organisasi yang menghadapi lingkungan dinamis dan terus berubah yang selanjutnya menuntut agar organisasi itu menyesuaikan diri. “Berubah atau mati!” merupakan teriakan yang sambung-menyambung dari para manajer di seluruh dunia. Tabel 6.3. meringkas enam kekuatan spesifik yang bertindak sebagai perangsang perubahan.

Dalam beberapa bagian buku ini kita telah membahas sifat angkatan kerja yang berubah. Misalnya hampir semua organisasi akan harus menyesuaikan diri dengan lingkungan multibudaya. Kebijakan dan praktik sumber daya manusia harus berubah agar mampu menarik dan mempertahankan angkatan kerja yang lebih beraneka ragam ini. Dan banyak perusahaan harus menghabiskan banyak uang untuk pelatihan guna menatar kemampuan membaca matematik, komputer, dan keterampilan lain karyawan.

Seperti kita perhatikan bahwa teknologi sedang mengubah pekerjaan dan organisasi. Misalnya, sekarang ini komputer sudah umum di hampir setiap organisasi; dan ponsel serta PDA genggam semakin dirasa perlu oleh banyak segmen penduduk untuk jangka panjang, terobosan terbaru dalam penguraian kode genetik manusia menawarkan potensi bagi perusahaan farmasi

untuk memproduksi obat-obat yang dirancang untuk individu-individu khusus dan akan berakibat menciptakan dilemma etis yang serius bagi perusahaan asuransi seperti siapa yang diasuransikan dan siapa yang tidak.

Tabel 6.3. Kekuatan untuk Perubahan

KEKUATAN	CONTOH
Sifat tenaga kerja	Lebih beragam budaya Kenaikan jumlah professional Banyak pendatang baru dengan keahlian yang tidak memadai
Teknologi	Komputer semakin cepat dan murah Alat komunikasi baru yang mudah dan murah Kemampuan menguraikan kode genetik manusia
Goncangan ekonomi	Naik dan jatuhnya harga saham dot.com Turunnya nilai Euro Rontoknya Enron Corp
Persaingan	Pesaing global Kondolidasi dan merger Pertumbuhan <i>e commerce</i>
<i>Trend</i> sosial	Ruang ngobrol di internet Pensiunnya generasi Baby Boomers Semakin tingginya minat tinggal di kota
Politik dunia	Meluasnya kekerasan di Timur Tengah Pembukaan pasar Cina Perang terhadap teroris setelah 9/11/01

Sumber : Robbins (2006 : 764)

Persaingan berubah. Ekonomi global, berarti bahwa pesaing-pesaing bisa datang dari seberang lautan dan juga dari seberang kota. Persaingan yang meninggi juga berarti organisasi yang mapan perlu mempertahankan diri terhadap baik pesaing tradisional yang mengembangkan produk dan jasa baru maupun perusahaan wiraswasta kecil dengan penawaran yang inovatif .

Organisasi yang berhasil akan merupakan organisasi yang dapat berubah untuk menanggapi persaingan itu. Mereka akan tangkas mampu secara cepat mengembangkan produk baru dan segera masuk ke pasar. Mereka akan mengandalkan proses produksi yang pendek, daur produk yang singkat, dan aliran terus-menerus produk baru. Dengan kata lain mereka akan fleksibel. Mereka akan **menuntut angkatan kerja yang sama fleksibel dan tanggapnya yang dapat menyesuaikan diri dengan kondisi yang berubah secara cepat dan bahkan radikal.**

Tren sosial tidak senantiasa statis. Misalnya, berbeda dengan sepuluh tahun lalu, orang sekarang bertemu dan berbagi informasi di ruang obrolan internet; generasi *Baby Boomers* sudah mulai pensiun; dan banyak generasi *Baby Boomers*, *Generasi X* meninggalkan daerah suburban dan berpindah ke kota besar.

MENGELOLA PERUBAHAN TERENCANA

Sekelompok karyawan yang bekerja dalam perusahaan pemasaran jarak jauh (*telemarketer*) kecil berkonfrontasi dengan pemiliknya: "Sangat sulit bagi sebagian terbesar kami mempertahankan jam kerja pukul 08.00 sampai pukul 77.00 yang kaku," kata juru bicara mereka. Setiap kami memiliki keluarga yang menuntut perhatian dan tanggung jawab pribadi. Dan jam-jam yang kaku tidak berfungsi dengan baik bagi kami. Kami akan mulai mencari tempat kerja di mana saja jika Anda tidak menetapkan jam kerja yang lentur. Si pemilik mendengarkan dengan perhatian ultimatum kelompok itu dan menyetujui permintaan mereka. Hari berikutnya pemilik memperkenalkan rencana kerja lentur kepada karyawannya.

Perusahaan pabrik mobil besar menghabiskan miliaran dolar AS untuk memasang robot yang mutakhir. Bidang yang akan menerima peralatan baru itu adalah kendali mutu. Peralatan canggih yang terkendalikan-komputer itu akan ditempatkan untuk

memperbaiki secara mencolok kemampuan perusahaan menemukan dan mengoreksi cacat. Karena peralatan baru itu akan mengubah secara dramatis pekerjaan orang dalam bidang kendali mutu, dan karena manajemen mengantisipasi penolakan karyawan yang cukup kuat terhadap peralatan baru itu, eksekutif menyusun program untuk membantu orang mengenali baik-baik peralatan itu dan menangani setiap kecemasan yang mungkin mereka rasakan.

Kedua skenario di atas merupakan contoh dari **perubahan**. Artinya, keduanya bersangkut-paut dengan perihal **membuat sesuatu menjadi lain**. Tetapi, hanya skenario kedua menguraikan **perubahan yang terencana, yaitu kegiatan perubahan yang disengaja dan berorientasi tujuan**. Banyak perubahan dalam organisasi seperti perubahan yang terjadi dalam toko pakaian eceran-begitu saja terjadi. Beberapa organisasi memperlakukan semua perubahan sebagai peristiwa kebetulan. Tetapi, perhatian kita tertuju pada kegiatan perubahan yang pro-aktif dan bertujuan. Dalam bab ini, kita membahas perubahan sebagai kegiatan yang disengaja yang berorientasi-sasaran.

Apa yang merupakan sasaran dari perubahan terencana? Pada hakikatnya ada dua. **Pertama**, perubahan itu mengupayakan perbaikan kemampuan organisasi menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan. **Kedua**, perubahan itu mengupayakan perubahan perilaku karyawan. Jika organisasi ingin tetap hidup, organisasi itu harus menanggapi perubahan lingkungan. Bila para pesaing memperkenalkan produk atau jasa baru, badan pemerintah memberlakukan undang-undang baru, sumber-sumber pasokan yang penting gulung tikar, atau terjadi perubahan lingkungan yang serupa, organisasi itu perlu menyesuaikan diri. upaya untuk merangsang motivasi, memberdayakan karyawan dan memperkenalkan tim kerja merupakan contoh kegiatan perubahan-terencana yang diarahkan menjawab perubahan lingkungan.

Karena kesuksesan atau kegagalan organisasi pada hakikatnya disebabkan oleh hal-hal yang dilakukan atau yang

tidak dilakukan oleh para karyawan perubahan terencana juga membahas perubahan perilaku individu-individu dan kelompok dalam organisasi itu. Dalam bagian akhir bab ini, kita tinjau sejumlah teknik yang dapat digunakan oleh organisasi untuk membuat orang-orang berperilaku lain dalam tugas-tugas yang mereka kerjakan dan dalam interaksi mereka dengan orang lain.

Dalam organisasi-organisasi, siapakah yang bertanggung jawab mengelola aktivitas- aktivitas perubahan? Jawabnya adalah **agen perubahan, yaitu orang yang bertindak sebagai katalis dan memikul tanggung jawab mengelola kegiatan perubahan.** Agen perubahan dapat berupa manajer atau bukan-manajer, karyawan atau konsultan luar. Dalam rangka mengupayakan perubahan besar, manajemen internal sering menyewa jasa konsultan luar, untuk memberikan nasihat dan bantuan. Karena mereka berasal dari luar, orang-orang ini dapat menawarkan perspektif yang obyektif yang sering tidak ada pada orang dalam. Tetapi, kerugiannya para konsultan luar sering kurang memadai pemahamannya mengenai sejarah budaya, prosedur operasi, dan personil organisasi itu. Konsultan luar juga cenderung memulai perubahan yang lebih drastis - yang bisa menguntungkan atau merugikan - karena mereka tidak harus mengalami dampak buruknya setelah perubahan itu diterapkan. Sebaliknya spesialis staf internal atau manajer, bila bertindak sebagai agen perubahan, lebih penuh pertimbangan (dan mungkin berhati-hati) karena mereka harus hidup dengan konsekuensi dari tindakan mereka.

PENOLAKAN TERHADAP PERUBAHAN

Salah satu temuan yang terdokumentasi dengan sangat baik dari telaah-telaah mengenai perilaku individu dan organisasi adalah bahwa organisasi dan anggota mereka menolak perubahan. Dalam arti tertentu, ini positif. Ini memberikan tingkat membahas, dan dapat diramalkannya perilaku. Seandainya tidak ada perlawanan, perilaku organisasi akan berciri keacakan yang kacau-balau. Penolakan terhadap perubahan juga dapat merupakan sumber konflik fungsional. Misalnya,

penolakan terhadap rencana reorganisasi atau perubahan lini produk dapat merangsang debat yang sehat mengenai faedah gagasan itu dan menghasilkan keputusan yang lebih baik. Tetapi ada kelemahan karena adanya keengganan terhadap perubahan. Keengganan itu merintangai penyesuaian dan kemajuan.

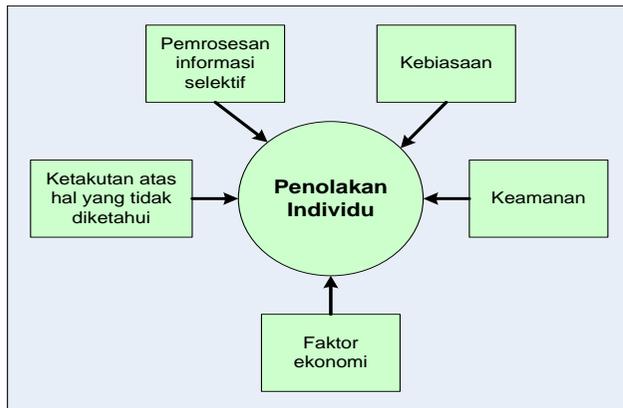
Penolakan terhadap perubahan tidaklah perlu muncul dalam cara-cara yang dibakukan. Penolakan dapat terang-terangan, tersirat, langsung, atau tertunda. Paling mudah bagi manajemen untuk menghadapi penolakan bila penolakan itu terang-terangan dan langsung. Misalnya, perubahan diusulkan dan karyawan dengan cepat menanggapi dengan menyuarakan keluhary melakukan aksi pelambatan kerja, mengancam akan mogok, atau semacamnya. Tantangan lebih besar adalah mengelola keengganan yang tersirat atau tertunda. Upaya penolakan yang tersirat itu lebih halus-hilangnya kesetiaan kepada organisasi, hilangnya motivasi kerja, meningkatnya kekeliruan atau kesalahan, meningkatnya pembolosan karena 'sakit' dan karenanya lebih sulit untuk dikenali sama halnya tindakan yang tertunda mengaburkan kaitan antara sumber keengganan dan reaksi terhadap sumber itu. Perubahan dapat menghasilkan apa yang tampak hanya sebagai reaksi minimal pada saat perubahan itu dimulai, tetapi selanjutnya penolakan muncul berpekan-pekan, berbulan-bulan, bahkan bertahun-tahun kemudian. Atau perubahan tunggal secara sendirian mungkin mempunyai dampak kecil tetapi ternyata perubahan itu bisa membalikkan keseimbangan. Reaksi terhadap perubahan dapai menumpuk dan kemudian meledak ke dalam bentuk respon yang tampak sama sekali tidak proporsional terhadap tindakan perubahan yang diikutinya. Tentu saja penolakan itu sesungguhnya tertunda dan telah bertumpuk. Apa yang muncul adalah respons terhadap tumpukan dari perubahan-perubahan sebelumnya. Mari kita perhatikan sumber-sumber penolakan itu. Untuk maksud analitis, kita mengkategorikannya menurut sumber individu dan organisasi. Dalam dunia nyata, sumber itu sering tumpang-tindih.

Penolakan Individu

Sumber penolakan perusahaan yang bersifat individual terletak pada karakteristik manusiawi dasar seperti misalnya persepsi, kepribadian dan kebutuhan. Berikut ini adalah ikhtisar dari lima alasan mengapa individu menolak perubahan (lihat gambar 6.7).

Gambar 6.7.

Sumber Penolakan Individu pada Perubahan



Sumber : Robbins (2006 : 769)

Kebiasaan. Setiap kali Anda keluar rumah untuk makary apakah Anda mencoba restoran yang berbeda? Agaknya tidak. Jika Anda seperti sebagian besar orang lain. Anda akan menemukan beberapa tempat yang Anda sukai dan kembali ke sana secara agak teratur.

Sebagai manusia, kita merupakan makhluk kebiasaan. Hidup itu cukup rumit, kita tidak perlu mempertimbangkan deretan lengkap pilihan-pilihan untuk ratusan keputusan yang harus kita ambil tiap harinya. Untuk mengatasi kerumitan ini, kita semua mengandalkan pada kebiasaan-kebiasaan atau respons-respons yang terprogram. Tetapi bila dihadapkan pada perubahan kecenderungan menanggapi dalam cara-cara kita yang terbiasa tersebut akan menjadi sumber keengganan. Jadi bila departemen Anda pindah ke kantornya yang baru di seberang kota berarti Anda cenderung akan mengubah banyak kebiasaan: bangun

sepuluh menit lebih dini, menyusuri seperangkat jalan baru ke tempat kerja, menemukan tempat parkir yang baru, menyesuaikan diri pada tata letak kantor yang baru, mengembangkan kebiasaan makan siang yang baru, dan seterusnya.

Keamanan. Orang dengan kebutuhan yang tinggi akan keamanan cenderung akan menolak perubahan karena perubahan itu mengarrcam perasaan aman mereka. Ketika Sears mengumumkan akan memberhentikan 20.000 orang atau Ford memperkenalkan peralatan robot yang baru, banyak karyawan pada perusahaan-perusahaan ini dapat merasa khawatir bahwa pekerjaan mereka berada dalam bahaya.

Faktor-Faktor Ekonomi. Sumber lain dari penolakan individu adalah kekhawatiran bahwa perubahan itu akan mengurangi penghasilan seseorang. perubahan tugas-tugas kerja atau kerutinan kerja yang telah mapan juga dapat membangkitkan rasa takut di bidang ekonomi jika orang-orang khawatir bahwa mereka tidak akan mampu melakukan tugas atau kerutinan baru menurut standar mereka sebelumnya, teristimewa bila upah dikaitkan secara langsung dengan produktivitas.

Rasa Takut Terhadap Hal yang Tidak Diketahui. Perubahan menggantikan sesuatu yang telah diketahui dengan ambiguitas dan ketidakpastian. peralihan dari SMU ke Perguruan tinggi merupakan pengalaman khusus. Pada saat kita merupakan senior di sMU, kita memahami jalannya segala sesuatu. Anda mungkin tidak menyukai sMU, tetapi sekurang-kurangnya Anda memahami sistem. selanjutnya Anda beralih ke perguruan tinggi dan menghadapi sistem yang tidak tentu dan seluruhnya baru. Anda telah beralih dari hal yang diketahui ke hal yang tidak diketahui dan karena itu merasa takut atau tidak aman.

Karyawan organisasi juga tidak suka terhadap ketidakpastian. Misalnya, pengenalan TQM berarti pekerja produksi harus belajar teknik pengendalian proses berdasar

statistik. Mungkin ada yang khawatir mereka tidak akan mampu melakukannya. Oleh karena itu, mereka mungkin mengembangkan sikap negatif terhadap TQM atau berperilaku disfungsi jika diminta menggunakan teknik statistik.

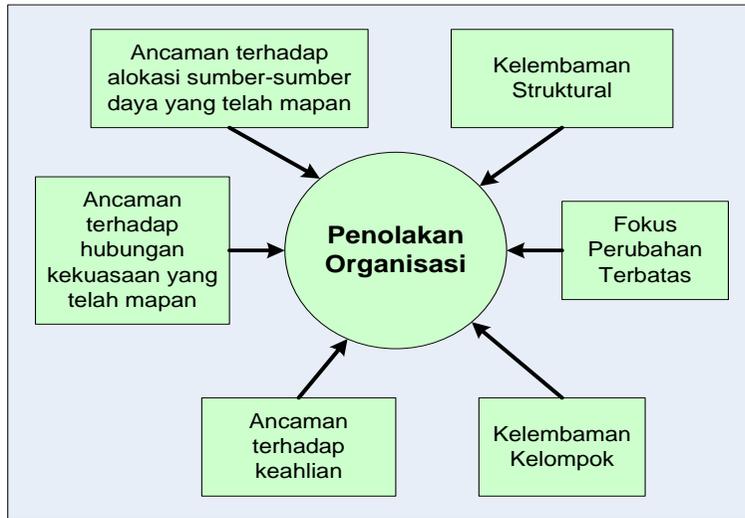
Pengolahan Informasi Selektif. Seperti kita pelajari bahwa individu-individu membentuk dunia mereka lewat persepsi mereka. Setelah mereka menciptakan dunianya, dunia ini akan menolak perubahan. Jadi individu-individu bersalah karena memproses secara selektif informasi agar persepsi mereka utuh. Mereka mendengar apa yang mereka ingin dengar. Mereka mengabaikan informasi yang menantang dunia yang telah mereka ciptakan. Kembali ke pekerja produksi yang menghadapi pengenalan manajemen mutu, mereka mungkin mengabaikan argumen-argumen yang dikemukakan atasan mereka dalam menjelaskan perlunya pengetahuan statistik atau potensi manfaat yang akan diberikan oleh perubahan itu kepada mereka.

PENOLAKAN ORGANISASI

Menurut kodratnya, organisasi itu bersifat konservatif. Secara aktif mereka menolak perubahan. Anda tidak perlu mencari jauh-jauh untuk melihat bukti fenomena ini. Badan pemerintah ingin terus mengerjakan apa yang telah dikerjakan selama bertahun-tahun, tidak peduli apakah kebutuhan akan layanan mereka berubah atau tetap sama. Agama yang terorganisasi, sangat dalam berakar dalam sejarah mereka. Upaya mengubah doktrin gereja menuntut ketekunan dan kesabaran besar. Lembaga pendidikan, yang kehadirannya adalah untuk membuka pikiran dan menantang doktrin yang mapan, justru sangat enggan berubah. Sebagian besar sistem sekolah menggunakan teknologi pengajaran yang pada hakikatnya sama antara hari ini dan 50 tahun yang lalu. Juga mayoritas perusahaan bisnis tampak sangat menolak perubahan.

Telah dikenali enam sumber utama keengganan organisasi. Keenam sumber itu ditunjukkan dalam Gambar 6.8.

Gambar 6.8.
Sumber Penolakan Organisasi pada Perubahan



Sumber : Robbins (2006 : 771)

Kelembaman Struktural. Organisasi mempunyai mekanisme bawahan yang akan menghasilkan kestabilan. Misalnya, secara sistematis proses seleksi memilih orang-orang tertentu untuk diambil dan orang tertentu untuk ditolak. Pelatihan dan teknis sosialisasi memperkuat persyaratan peran dan keterampilan yang spesifik. Formalisasi memberikan uraian jabatan, aturan dan prosedur untuk diikuti oleh para karyawan.

Orang-orang yang dipekerjakan dalam organisasi dipilih agar cocok; kemudian mereka dibentuk dan diarahkan untuk berperilaku dalam cara-cara tertentu. Bila organisasi dihadapkan pada perubahan kelembaman struktural ini bertindak sebagai pengimbang yang mampu mempertahankan stabilitas.

Fokus Perubahan Terbatas. Organisasi terbentuk dari sejumlah subsistem yang saling bergantung. Anda tidak dapat mengubah satu subsistem tanpa menyinggung yang lain. Misalnya, jika manajemen mengubah proses teknologi tanpa serentak

memodifikasi struktur organisasi untuk mengimbangnya, perubahan teknologi itu kecil kemungkinannya untuk diterima. Jadi perubahan subsistem yang terbatas itu cenderung dibatalkan oleh sistem yang lebih besar.

Kelembaman Kelompok. Meskipun individu-individu ingin mengubah perilaku mereka, norma kelompok dapat bertindak sebagai kendala. Seorang anggota serikat pekerja, misalnya, bersedia menerima perubahan-perubahan pekerjaannya yang disarankan oleh manajemen. Tetapi jika norma serikat pekerja mengharuskan menolak setiap perubahan sepihak yang diambil oleh manajemen ia cenderung akan menolak perubahan itu.

Ancaman terhadap Keahlian. Perubahan pola organisasi dapat mengancam keahlian kelompok-kelompok khusus. Diperkenalkannya komputer pribadi yang didesentralisasi, yang memungkinkan para manajer mendapat informasi langsung dari komputer mainframe perusahaan, merupakan contoh perubahan yang ditolak dengan keras oleh banyak departemen sistem informasi pada awal dasawarsa 1980-an. Mengapa? Karena komputasi pemakai-akhir yang didesentralisasikan merupakan ancaman terhadap keterampilan khusus yang dimiliki oleh orang di dalam departemen sistem informasi tersentralisasi.

Ancaman terhadap Hubungan Kekuasaan yang Mapan. Setiap redistribusi wewenang pengambilan-keputusan dapat mengancam hubungan kekuasaan yang telah lama mapan di dalam organisasi itu. Dimasukkannya pengambilan keputusan partisipatif atau tim kerja swakerora merupakan jenis perubahan yang sering dianggap sebagai ancaman oleh para penyelia dan manajer menengah.

Ancaman terhadap Alokasi Sumberdaya yang Mapan. Kelompok-kelompok dalam organisasi yang mengendalikan sumber daya yang cukup besar sering melihat perubahan sebagai

ancaman. Mereka cenderung puas dengan cara-cara yang ada. Akankah perubahan itu, misalnya, berarti pengurangan anggaran mereka atau pemangkasan staf mereka? Mereka yang paling mendapatkan manfaat dari alokasi sumber daya yang berlaku sekarang sering merasa terancam oleh perubahan-perubahan yang dapat mempengaruhi alokasi di masa depan.

MENGATASI PENOLAKAN TERHADAP PERUBAHAN

Telah dikemukakan enam taktik untuk digunakan oleh agen perubahan dalam menangani keengganan atau penorakan terhadap perubahan. Baiklah kita tinjau-ulang secara singkat.

Pendidikan dan Komunikasi. Penolakan dapat dikurangi lewat komunikasi dengan para karyawan untuk membantu mereka melihat logika perubahan. Pada dasarnya taktik ini berasumsi bahwa sumber penorakan terletak pada salah-informasi atau komunikasi yang buruk. Jika karyawan menerima fakta secara penuh dan setiap salah paham dijernihkan, penorakan itu akan mereda. Komunikasi dapat dicapai lewat pembahasan satu-lawan-satu, memo, presentasi kelompok, atau laporan. Berhasilkah? Ya, asalkan sumber penolakan itu adalah komunikasi yang tidak memadai dan asalkan hubungan manajemen-karyawan itu dicirikan oleh kepercayaan dan kredibilitas timbal-balik. Jika kondisi itu tidak ada, perubahan mungkin tidak akan berhasil.

Partisipasi. Sulit bagi individu-individu untuk menolak keputusan perubahan kalau mereka juga berpartisipasi dalam keputusan tersebut. Sebelum melakukan perubahan mereka yang menentang dapat diajak untuk berpartisipasi dalam proses keputusan. Dengan berasumsi peserta mempunyai keahlian untuk memberikan sumbangan yang berarti, pelibatan mereka dapat mengurangi penolakan memperoleh komitmen dan meningkatkan kualitas keputusan perubahan itu. Tetapi, bertentangan dengan keuntungan ini ada sisi negatifnya: potensi terjadinya pemecahan yang buruk dan dihabiskannya banyak waktu.

Kemudahan dan Dukungan. Agen perubahan dapat menawarkan sederetan upaya pendukung untuk mengurangi penolakan. Bila rasa takut dan kecemasan karyawan tinggi, penyuluhan dan terapi karyawan, pelatihan keterampilan baru atau cuti pendek yang dibayar dapat memudahkan penyesuaian. Cacat dari taktik ini adalah, seperti juga taktik lain, memakan waktu. Di samping itu, taktik ini mahal dan pelaksanaannya tidak menjamin sukses.

Perundingan. Cara lain bagi agen perubahan menangani potensi penolakan terhadap perubahan adalah mempertukarkan sesuatu yang berharga untuk mengurangi penolakan itu. Misalnya, jika penolakan itu berpusat pada beberapa individu yang berwenang, paket imbalan dapat dirundingkan sehingga akan mampu memenuhi kebutuhan mereka masing-masing. Perundingan sebagai taktik dapat menjadi keharusan bila penolakan berasal dari sumber yang sangat berkuasa. Namun orang tidak dapat mengabaikan potensi biayanya yang tinggi. Di samping itu, ada risiko bahwa, setelah agen perubahan melakukan perundingan dengan satu pihak untuk menghindari penolakan, ia rentan terhadap kemungkinan diperas oleh individu-individu lain yang berada dalam kedudukan yang berkuasa.

Manipulasi dan Kooptasi. Manipulasi mengacu pada upaya pengaruh yang tersembunyi. Menghasut dan memutar balik fakta untuk membuat fakta itu tampak lebih menarik menahan informasi yang tidak diinginkan, dan menciptakan desas-desus palsu agar para karyawan menerima perubahan semuanya itu merupakan contoh manipulasi. Jika manajemen korporasi mengancam untuk menutup pabrik manufaktur tertentu jika karyawan pabrik itu gagal menerima pemotongan upah tanpa pandang bulu, dan jika ancaman itu sebenarnya tidak benar, manajemen sedang menggunakan manipulasi. Sebaliknya kooptasi merupakan bentuk manipulasi dan sekaligus partisipasi. Kooptasi berupaya menyuap pemimpin kelompok penolak

dengan memberi mereka peran utama dalam keputusan perubahan. Advise para pemimpin itu diperlukan tidak untuk mencari keputusan yang lebih baik, melainkan untuk memperoleh dukungan mereka. Baik manipulasi maupun kooptasi relatif tidak mahal dan merupakan cara yang mudah untuk memperoleh dukungan dari lawan, tetapi taktik itu dapat merupakan bumerang jika sasaran itu menyadari bahwa diri mereka diperangkap atau dimanfaatkan. Sekali terungkap, kredibilitas agen perubahan dapat merosot ke nol.

Pemaksaan. Terakhir pada daftar taktik adalah pemaksaan yaitu penerapan ancaman atau kekuatan langsung terhadap para penolak. Jika manajemen korporasi yang kita sebut dalam pembahasan sebelumnya benar-benar bertekad untuk menutup suatu pabrik jika para karyawannya tidak menyetujui pemotongan upah maka taktik perubahan itu pantas dicap sebagai pemaksaan. Contoh lain pemaksaan adalah ancaman dipindahkan hilangnya promosi, evaluasi kinerja yang negatif, dan surat rekomendasi yang buruk. Kelebihan dan kelemahan pemaksaan kira-kira sama dengan yang disebut pada manipulasi dan kooptasi.

Politik Perubahan

Pembahasan mengenai penolakan terhadap perubahan tidak akan lengkap tanpa menyinggung politik perubahan. Karena perubahan selalu mengancam *status quo*, maka secara inheren perubahan menyiratkan kegiatan politis.

Lazimnya agen perubahan internal adalah individu-individu yang berposisi tinggi dalam organisasi itu yang akan mengalami banyak kehilangan gara-gara perubahan. Sesungguhnya mereka naik ke posisi wewenang mereka itu dengan mengembangkan keterampilan dan pola perilaku yang didukung oleh organisasi itu. Perubahan merupakan ancaman terhadap keterampilan dan pola tersebut. Bagaimana jika mereka tidak lagi merupakan orang-orang yang dihargai oleh organisasi itu? Ini menciptakan potensi bagi orang-orang lain di dalam

organisasi itu untuk memperoleh kekuasaan dengan mengorbankan mereka.

Politik mengemukakan bahwa dorongan ke perubahan akan cenderung datang dari individu-individu yang baru bagi organisasi itu (dan lebih kecil kekuatannya dalam *status quo* itu) atau dari eksekutif yang sedikit tergeser dari struktur kekuasaan utama. Manajer yang telah menghabiskan seluruh karir mereka pada organisasi tunggal dan kemudian mencapai posisi senior dalam hierarki itu sering menjadi penghalang utama bagi perubahan. Perubahan itu sendiri merupakan ancaman yang sangat nyata bagi status dan posisi mereka. Namun mungkin mereka diharapkan untuk melaksanakan perubahan guna menunjukkan bahwa mereka bukan semata-mata pejabat sementara (*care-takers*). Dengan bertindak sebagai agen perubahan secara simbolik mereka dapat menyampaikan kepada berbagai unsur-pemegang saham, pemasok, karyawan pelanggan-bahwa mereka menguasai masalah-masalah dan menyesuaikan diri pada lingkungan yang dinamis. Tentu saja, seperti mungkin Anda terka, bila dipaksa untuk memperkenalkan perubahan pemegang kekuasaan sejak-lama ini cenderung melaksanakan perubahan sedikit demi sedikit. Perubahan yang radikal terlalu mengancam.

Pergulatan kekuasaan di dalam organisasi itu akan sangat jauh menentukan kecepatan dan kuantitas perubahan. Hendaknya Anda siap menghadapi kenyataan bahwa eksekutif karir sejak lama akan menjadi sumber penolakan. Kebetulan ini menjelaskan mengapa dewan direksi yang menyadari adanya keharusan untuk cepat memperkenalkan perubahan radikal ke dalam organisasi mereka, sering berpaling ke calon-calon luar untuk menjadi kepemimpinan yang baru.

Gambar 6.9.
Model Perubahan Tiga Langkah Lewin



Sumber : Robbins (2006 : 775)

PENDEKATAN UNTUK PENGELOLAAN PERUBAHAN ORGANISASI

Sekarang kita beralih ke beberapa pendekatan populer untuk mengelola perubahan yakni model proses perubahan tiga-langkah klasik Lewin, riset tindakan; dan pengembangan organisasi.

Model Tiga-Langkah Lewin

Kurt Lewin berpendapat bahwa perubahan yang sukses dalam organisasi hendaknya mengikuti tiga langkah: melelehkan (*unfreezing*) *status quo*, gerakan ke keadaan baru, dan membekukan (*refreezing*) perubahan baru untuk membuatnya permanens (lihat Gambar 6.10). Anda dapat menyaksikan nilai model ini dalam contoh berikut ketika manajemen perusahaan minyak besar memutuskan mereorganisasi fungsi pemasarannya di Amerika Serikat bagian barat.

Melelehan

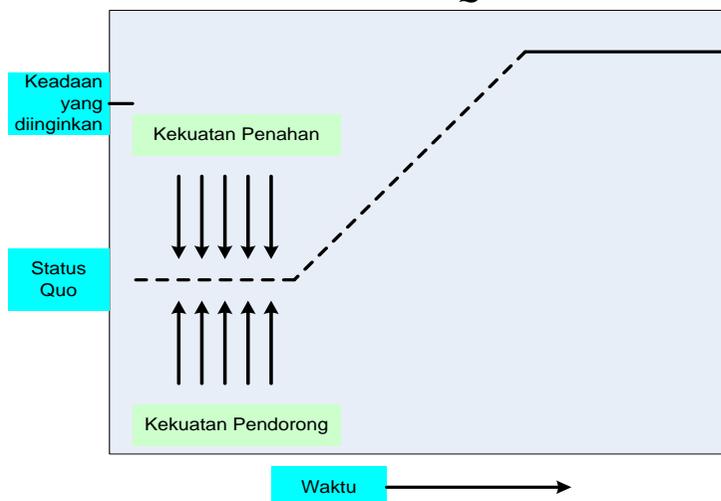
Upaya perubahan untuk mengatasi tekananlekanan baik dari keengganan individu maupun konformitas kelompok.

Membekukan

Menstabilkan intervensi perubahan dengan memberimbangkan kekuatan pendorong dan kekuatan penahan. **Kekuatan pendorong** adalah ekuatan yang mengarahkan perilaku menjauhi *status quo*. Sedang **kekuatan penahan** adalah kekuatan yang merintanggi gerakan dari keseimbangan yang telah ada.

Perusahaan minyak itu mempunyai tiga kantor divisi di Barat yang berlokasi di Seattle, San Francisco, dan Los Angeles. Keputusan diambil untuk mengkonsolidasi divisi-divisi menjadi kantor regional tunggal yang berlokasi di San Francisco. Reorganisasi itu berarti memindahkan lebih dari 150 karyawan, menghapuskan posisi manajerial yang rangkap, dan melembagakan hierarki komando yang baru. Seperti mungkin Anda tebak, gerakan sebesar ini sukar untuk dirahasiakan. Desas-desus atas peristiwa itu beredar beberapa bulan sebelum pengumumannya. Keputusan itu sendiri diambil secara sepihak, dari kantor eksekutif di New York. Orang-orang yang terkena dampaknya tidak diajak bicara sama sekali dalam pilihan itu. Bagi mereka yang berada di Seattle atau Los Angeles, yang mungkin tidak menyukai keputusan itu dan akibat-akibatnya-masalah yang mereka hadapi adalah perpindahan ke kota lain mencabut anak-anak dari sekolahnya, menciptakan teman baru, rekan sekerja baru, menjalani penugasan-urug atas tanggung jawab baru-satu-satunya jalan lain mereka adalah berhenti. Ternyata kurang dari 10 persen meminta berhenti.

Gambar 6.10.
Pelelehan Status Quo



Sumber : Robbins (2006 : 775)

Status quo dapat dianggap sebagai keadaan keseimbangan. Untuk bergerak menjauhi keseimbangan ini-untuk mengatasi tekanan dari keengganan individu maupun konformitas kelompok-diperlukan pelelehan. Pelelehan dapat dicapai dalam satu dari tiga cara (lihat Gambar 6.10). **Kekuatan pendorong** yang mengarahkan perilaku menjauhi *status quo*, dapat ditingkatkan. **Kekuatan penahan** yang merintanggi gerakan menjauhi keseimbangan yang ada, dapat dikurangi. Alternatif ketiga adalah menggabungkan kedua pendekatan pertama.

Manajemen perusahaan minyak itu dapat memperkirakan akan ada keengganan karyawan terhadap konsolidasi itu. Untuk menangani keengganan tersebut, manajemen dapat menggunakan perangsang yang positif untuk mendorong karyawan menerima perubahan itu. Misalnya, kenaikan gaji dapat ditawarkan kepada mereka yang menerima perubahan itu. Biaya perpindahan yang sangat dermawan dapat dibayarkan oleh perusahaan. Manajemen mungkin menawarkan dana hipotek berbiaya rendah sehingga memungkinkan karyawan membeli rumah baru di San Francisco. Tentu saja, manajemen mungkin juga mempertimbangkan pelelehan penerimaan atas *status quo* itu dengan menyingkirkan kekuatan penahan. Para karyawan dapat disuluh secara individual. Keprihatinan dan pemahaman tiap karyawan dapat didengar dan secara khusus diperjernih. Asumsikan bahwa sebagian besar rasa takut itu tidak berdasar, penyuluh dapat menjamin ke para karyawan bahwa tidak ada yang perlu dikhawatirkan dan kemudian memperlihatkannya lewat bukti yang berwujud, bahwa kekuatan penahan itu tidak beralasan. Jika penolakan itu luar biasa tinggi, manajemen mungkin harus memilih mengurangi penorakan maupun meningkatkan daya tarik alternatif itu agar pelelehan itu berhasil.

Setelah perubahan konsolidasi itu dilaksanakan, agar perubahan itu berhasil situasi yang baru perlu dibekukan sehingga dapat dipertahankan sepanjang waktu. Bila langkah terakhir ini tidak diambil, ada peluang yang sangat tinggi bahwa perubahan itu bakal pendek umurnya dan bahwa karyawan akan berupaya

kembali ke keseimbangan semula. Maka sasaran dari pembekuan adalah menstabilkan situasi baru dengan mengimbangkan kekuatan pendorong dan kekuatan penahan.

Bagaimana cara manajemen perusahaan minyak itu membekukan perubahan konsolidasi mereka? Dengan menggantikan secara sistematis kekuatan sementara dengan kekuatan yang permanen. Misalnya, mereka bisa memaksakan penyesuaian kenaikan gaji yang permanen. Aturan dan pengaturan formal yang mengatur perilaku mereka yang terkena perubahan itu hendaknya juga direvisi agar mampu memperkuat situasi yang baru. Tentu saja, dengan berjalannya waktu, norma kelompok kerja itu sendiri akan berkembang dalam rangka mempertahankan keseimbangan yang baru. Tetapi sebelum titik ini dicapai, manajemen harus mengandalkan mekanisme yang lebih formal.

Riset Tindakan

Riset tindakan (*action research*) mengacu pada proses perubahan yang didasarkan pada pengumpulan data secara sistematis dan kemudian memilih tindakan perubahan yang didasarkan pada apa yang dinyatakan oleh data yang dianalisis. Pentingnya riset tindakan terletak pada memberikan metodologi ilmiah untuk mengelola perubahan terencana.

Riset Tindakan, Proses perubahan yang didasarkan pada pengumpulan data secara sistematis dan kemudian memilih tindakan perubahan yang didasarkan pada apa yang dinyatakan oleh data yang dianalisis itu.

Proses riset tindakan terdiri atas lima langkah: diagnosis, analisis, umpan balik, tindakan dan evaluasi. Akan Anda lihat bahwa langkah-langkah ini sangat sejajar dengan metode ilmiah.

Agen perubahan, sering konsultan luar di bidang riset tindakan, memulai dengan mengumpulkan informasi mengenai masalah, keprihatinan, dan perubahan yang diperlukan dari anggota-anggota organisasi. Diagnosis ini analog dengan pemeriksaan dokter untuk menemukan apa yang secara spesifik

menyebabkan pasien sakit. Dalam riset tindakan agen perubahan mengemukakan pertanyaan mewawancarai karyawan meninjau ulang catatan dan mendengarkan keprihatinan para karyawan.

Diagnosis disusul oleh analisis. Masalah apakah yang dihadapi orang-orang? Bagaimana pola masalahnya? Agen perubahan mensintesis informasi ini ke dalam perhatian bidang masalah, dan tindakan utama yang mungkin. Riset tindakan mencakup pelibatan kuat orang-orang yang menjadi target perubahan. Artinya orang-orang yang akan dilibatkan dalam setiap program perubahan harus dengan aktif ditibatkan pada penentuan apakah masalahnya dan mereka harus berperan-serta menciptakan pemecahan. Jadi langkah ketiga umpan balik – menuntut tindakan berbagi (*sharing*) dengan para karyawan tentang apa yang telah dijumpai dari langkah 1 dan 2. Karyawan dengan bantuan agen perubahan menyusun rencana tindakan untuk membuat perubahan apa saja yang diperlukan.

Sekarang bagian tindakan pada riset tindakan digerakkan. Para karyawan dan agen perubahan menjalankan tindakan-tindakan spesifik untuk memperbaiki masalah-masalah yang telah diidentifikasi.

Langkah terakhir, konsisten dengan alasan ilmiah pendukung riset tindakan, adalah evaluasi atas efektivitas rencana tindakan. Dengan menggunakan data awal yang dikumpulkan sebagai tolok ukur (*benchmark*), setiap perubahan yang menghasilkan dapat dibandingkan dan dievaluasi.

Riset tindakan memberikan sekurang-kurangnya dua manfaat spesifik bagi organisasi. Pertama, permasalahan menjadi terfokus. Secara objektif agen perubahan mengamati masalah, dan jenis masalah menentukan jenis tindakan perubahan. Walaupun hal ini tampaknya jelas secara naluri, banyak kegiatan perubahan tidak dikerjakan dengan cara ini. Lebih mungkin tindakan itu berpusat pada pemecahan.

Agen perubahan mempunyai pemecahan favorit-misalnya, melaksanakan waktu kerja lentur, tim, atau Program manajemen menurut sasaran dan kemudian mencari masalah-masalah yang

cocok dengan pemecahan itu. Kedua, karena riset tindakan begitu banyak melibatkan karyawan dalam prosesnya, keengganan terhadap perubahan dapat dikurangi. Sesungguhnya, setelah karyawan aktif berperan serta dalam tahap umpan-balik, lazimnya proses perubahan mendapat momentumnya sendiri. Karyawan dan kelompok yang telah dilibatkan menjadi sumber internal dari tekanan pendukung yang menimbulkan perubahan itu.

Pengembangan Organisasi

Pengembangan Organisasi (OD). Sekumpulan intervensi perubahan-terencana, yang dibangun atas dasar nilai-nilai humanistik-demokratik, yang berupaya memperbaiki keefektifan organisasi dan kesejahteraan karyawan.

Pembahasan pengelolaan perubahan tidak akan lengkap tanpa dimasukkannya pengembangan organisasi. Pengembangan organisasi (*OD-organizational development*) bukan konsep tunggal yang mudah didefinisikan. Sebaliknya itu merupakan istilah yang digunakan yang meliputi sekumpulan intervensi perubahan-terencana, yang dibangun atas dasar nilai humanistik-demokratis, yang berusaha memperbaiki keefektifan organisasi dan kesejahteraan karyawan.

Paradigma OD menghargai pertumbuhan manusiawi dan organisasi, proses kerja sama dan partisipatif, dan semangat penyelidikan. Agen perubahan bisa menjadi pengarah dalam OD; tetapi ada tekanan yang kuat pada kerja sama. Konsep seperti kekuasaan, wewenang & pengendalian, konflik dan pemaksaan mendapat penghargaan yang relatif rendah di kalangan agen perubahan OD. Berikut ini secara singkat diidentifikasi nilai-nilai yang mendasar sebagian besar upaya OD:

1. **Penghargaan akan orang.** Individu dipersepsikan sebagai bertanggung jawab, teliti, dan punya perhatian. Hendaknya mereka diperlakukan secara layak dan hormat.
2. **Kepercayaan dan dukungan.** Organisasi yang efektif dan sehat dicirikan oleh kepercayaan otentisitas, keterbukaan dan iklim yang mendukung.
3. **Kesetaraan kekuasaan.** Organisasi yang efektif mengurangi tekanan pada wewenang dan kendali hierarkis.
4. **Konfrontasi.** Masalah-masalah juga disembunyikan. Masalah harus dihadapi secara terbuka.
5. **Partisipasi.** Semakin terlibat orang yang akan terkena perubahan itu ke keputusan perubahan tersebut semakin setia mereka pada pelaksanaan keputusan tersebut.

Apakah ada beberapa teknik atau intervensi OD untuk membangkitkan perubahan. Dalam halaman-halaman berikut kita sajikan lima intervensi yang mungkin dipertimbangkan oleh agen perubahan untuk digunakan.

Pelatihan Kepekaan.

Pelatihan Kepekaan yaitu kelompok pelatihan yang berupaya mengubah perilaku lewat interaksi kelompok yang tidak terstruktur

Istilah ini dapat muncul dengan berbagai nama-**pelatihan kepekaan-** (*sensitivity training*) pelatihan laboratorium, kelompok pertemuan, atau kelompok-T (*training group*; kelompok pelatihan)- tetapi semuanya mengacu metode perubahan perilaku lewat interaksi kelompok yang tidak terstruktur. Para anggota dikumpulkan ke dalam lingkungan yang bebas dan terbuka dan di situ para peserta membahas diri mereka dan proses interaktif mereka, yang secara longgar diarahkan oleh ilmuwan perilaku yang profesional. Kelompok itu berorientasi-proses, yang berarti individu belajar lewat pengamatan dan partisipasi bukannya harus diajari. Ilmuwan profesional itu menciptakan kesempatan bagi peserta untuk mengungkapkan

gagasan, keyakinan, dan sikap mereka. Ia tidak menerimabahkan secara terang-terangan menolak-setiap peran kepemimpinan.

Tujuan kelompok-T itu adalah meningkatkan kesadaran subiek akan perilaku mereka sendiri dan memberitahu bagaimana orang lain mempersepsikan mereka, meningkatkan kepekaan akan perilaku oranglain, dan meningkatkan pemahaman akan proses kelompok. Hasil khususnya akan mencakup peningkatan kemampuan berempati terhadap orang-orang lain, peningkatan keterampilan mendengarkan, peningkatan keterbukaan, peningkatan toleransi terhadap perbedaan-perbedaan individu, dan perbaikan keterampilan memecahkan konflik.

Jika individu kurang sadar mengenai bagaimana orang lain mempersepsi mereka, maka kelompok-T yang berhasil dapat mempengaruhi persepsi diri yang lebih realistis, kepaduan kelompok yang lebih besar dan pengurangan konflik antarpribadi yang disfungsional. Lebih lanjut, kelompok-T idealnya akan menghasilkan integrasi yang lebih baik antara individu dan organisasi.

Umpan Balik Survei. Alat untuk menilai sikap anggota-anggota organisasi, yang mengidentifikasi penyimpangan persepsi antar-anggota dan yang memecahkan perbedaan-perbedaan ini adalah pendekatan umpan balik survei.

Setiap orang dalam organisasi dapat berpartisipasi dalam umpan balik survei, namun yang sangat pentiig adalah keluarga organisasi itu-manajer setiap unit tertentu dan karyawan yang menjadi bawahan langsungnya. Biasanya kuesioner diisi oleh semua anggota organisasi atau unit itu. Anggota organisasi dapat diminta mengemukakan pertanyaan atau dapat diwawancara untuk menentukan hal apakah yang relevan. Lazimnya kuesioner itu menanyai para anggota akan persepsi dan sikap mereka terhadap serangkaian topik, antara lain praktik pengambilan-keputusan; keefektifan komunikasi; koordinasi antar-unit; dan

kepuasan terhadap organisasi, pekerjaan, rekan sekerja, dan penyelia langsung mereka'

Umpan Balik Survei, penggunaan kuesioner untuk mengenali penyimpangan persepsi antar anggota: diikuti dengan pembahasan dan saran perbaikan.

Data dari kuesioner ini ditaburaskan ke data yang terkait dengan "keluarga" khusus individu dan juga yang terkait dengan seluruh organisasi serta dibagikan ke para karyawan. Kemudian data ini menjadi papan loncat untuk mengidentifikasi masalah-masalah dan memperjernihakan persoalan yang mungkin menjadi masalah bagi orang-orang. Perhatian khusus dicurahkan pada pentingnya mendorong pembahasan dan memastikan bahwa pembahasan berfokus pada isu dan gagasan dan bukan pada menyerang individu-individu.

Akhirnya, pembahasan kelompok dalam pendekatan umpan balik survei harus menghasilkan para anggota yang mampu mengidentifikasi implikasi yang mungkin berdasarkan temuan dari kuesioner itu. Apakah orang-orang memperhatikan? Apakah dilahirkan gagasan-gagasan baru? Dapatkah pengambilan keputusan, hubungan antar-pribadi, atau penugasan kerja diperbaiki? Jawaban-jawaban atas pertanyaan seperti ini, diharapkan, akan menghasilkan kesepakatan kelompok mengenai komitmen terhadap berbagai tindakan yang akan memulihkan masalah-masalah yang diidentifikasi.

Konsultasi Proses

Konsultasi Proses yaitu konsultan membantu klien memahami kejadian-kejadian pada proses yang harus dia tangani dan mengidentifikasi proses yang memerlukan perbaikan.

Tidak ada organisasi yang beroperasi dengan sempurna. Sering para manajer merasakan kinerja unit mereka bisa diperbaiki, tetapi mereka tidak mampu mengidentifikasi apa yang dapat diperbaiki dan bagaimana memperbaikinya. Maksud konsultasi proses adalah supaya konsultan luar membantu klien,

yang biasanya manajer, mempersepsikan, memahami, dan bertindak terhadap kejadian-kejadian pada proses" yang harus ditanganinya. Kejadian ini mungkin mencakup aliran kerja, hubungan informal antar-anggota unit, dan saluran komunikasi formal.

Konsultasi Proses (*process consultation-PC*) serupa dengan pelatihan kepekaan dalam hal asumsi bahwa keefektifan organisasi dapat diperbaiki dengan menangani masalah antartibadi yang tekanannya pada keterlibatan. Namun PC lebih diarahkan ke tugas bukannya ke pelatihan kepekaan.

Konsultan dalam PC berfungsi "memberi klien, wawasan, mengenai apa yang terjadi di sekitarnya, di dalam dirinya, dan antara dia dan orang lain. Mereka tidak memecahkan masalah organisasi itu. melainkan konsultan itu lebih merupakan pemandu atau pelatih (*coach*) yang memberi advis mengenai proses untuk membantu klien memecahkan masalahnya sendiri.

Konsultan itu bekerja dengan klien mendiagnosis secara bersama-sama proses-proses apakah yang memerlukan perbaikan. Tekanan pada "bersama-sama" (*jointly*) karena klien itu mengembangkan keterampilan untuk menganalisis proses-proses dalam unit mereka yang dapat dilakukan terus-menerus setelah konsultan itu pergi. Di samping itu, dengan meminta klien berperan-serta secara aktif baik dalam mendiagnosis maupun dalam menyusun alternatif, akan ada pemahaman yang lebih besar atas proses itu beserta obatnya dan berkurangnya keengganan terhadap rencana tindakan yang dipilih.

Lebih penting, konsultan proses itu tidak perlu seorang yang ahli dalam memecahkan masalah tertentu yang diidentifikasi. Kepakaran konsultan itu terletak pada diagnosis dan pada pengembangan hubungan yang membantu. Jika masalah spesifik yang ditemukan menuntut pengetahuan teknis di luar keahlian klien dan konsultan itu membantu klien mencari pakar dan kemudian mengajari klien cara memanfaatkan sumber daya pakar itu secara maksimal.

Pembinaan Tim

Pembinaan Tim yaitu interaksi tinggi di kalangan anggota tim untuk meningkatkan kepercayaan dan keterbukaan.

Seperti kita perhatikan dalam banyak sekali bagian sepanjang buku ini, organisasi-organisasi makin mengandalkan tim untuk menyelesaikan tugas kerja. Pembinaan tim memanfaatkan kegiatan-kegiatan kelompok yang tinggi interaksinya untuk meningkatkan kepercayaan dan keterbukaan di kalangan anggota tim.

Pembinaan tim dapat diterapkan di dalam kelompok-kelompok atau pada tingkat antar-kelompok yang kegiatannya saling bergantung. Untuk pembahasan kita, kita menekankan tingkat intrakelompok dan menyisihkan pembahasan pengembangan antarkelompok bagian berikutnya. Akibatnya, perhatian kita akan menyangkut penerapan ke keluarga-keluarga organisasi (kelompok komando), maupun ke komite, timproyel tim swakelola, dan kelompok tugas. Tidak semua kegiatan kelompok mempunyai kesalingtergantungan fungsi. Untuk ilustrasi, perhatikan tim sepakbola dan tim lari cepat:

Meskipun anggota kedua tim itu peduli akan keluaran total tim, fungsi mereka berlainan. Keluaran tim sepakbola bergantung secara sinergis pada seberapa baik tiap pemain melakukan tugas khususnya yang seiring-sejalan dengan para rekan timnya. Kinerja gelandang bergantung pada kinerja pemain lini dan penerima umpan dan berakhir pada seberapa baik gelandang itu melempar bola, dan seterusnya. Di pihak lain kinerja tim lari cepat sebagian besar ditentukan semata-mata oleh penjumlahan kinerja masing-masing anggota.

Pembinaan tim dapat diterapkan ke kasus kesalingtergantungan seperti misalnya sepakbola. Sasarannya adalah memperbaiki upaya koordinasi dari anggota-anggota yang akan menghasilkan peningkatan kinerja tim itu. Kegiatan yang dipertimbangkan dalam pembinaan tim lazimnya mencakup penetapan sasaran pengembangan hubungan antarpribadi di antara anggota tim, analisis peran untuk memperjelas peran dan

tanggung jawab tiap anggota dan analisis proses tim. Tentu saja, pembinaan tim dapat menekankan atau membuang kegiatan-kegiatan tertentu bergantung pada maksud upaya pengembangan dan masalah spesifik yang dihadapi tim itu. Tetapi pada dasarnya pembinaan tim mengupayakan penggunaan interaksi yang tinggi antar-anggota untuk meningkatkan kepercayaan dan keterbukaan. Mungkin bermanfaat untuk memulai dengan meminta para anggota berusaha mendefinisikan sasaran dan prioritas tim itu. Ini akan memunculkan ke permukaan itu dapat menawarkan salah satu dari beberapa kesempatan yang harus mereka pikirkan dengan tuntas apa sebenarnya pekerjaan mereka itu dan tugas-tugas spesifik apakah yang diharapkan mereka laksanakan agar tim itu mampu mengoptimalkan keefektifannya.

Masih ada kegiatan pembinaan-tim lain yang dapat serupa dengan yang dikerjakan oleh konsultan proses; yaitu, menganalisis proses-proses kunci yang berlangsung terus di dalam tim dalam rangka mengenali cara pekerjaan itu dan cara memperbaiki proses-proses ini sehingga mampu melakukan membuat tim itu lebih efektif.

Pengembangan Antarkelompok.

Pengembangan Antarkelompok yaitu upaya OD mengubah sikap, stereotipe, dan persepsi satu kelompok terhadap kelompok lain.

Bidang utama yang menjadi perhatian OD adalah konflik disfungsional yang terjadi antar-kelompok. Akibatnya, ini bidang ini rentan terhadap ke mana upaya perubahan itu diarahkan. Pengembangan antarkelompok berupaya mengubah sikap 'stereotipe' dan persepsi satu kelompok terhadap kelompok lain. Misalnya, di perusahaan tertentu, para insinyur memandang departemen akuntansi sebagai terdiri atas tipe orang yang pemalu dan konservatif, dan departemen sumber daya manusia sebagai mempunyai sekelompok ultraliberal yang lebih memperhatikan ketersinggungan perasaan kelompok karyawan yang terlindungi daripada laba yang harus diraih perusahaan. Stereotipe semacam

itu dapat mempunyai dampak negatif yang jelas pada upaya koordinasi antar-departemen.

Meskipun ada beberapa pendekatan untuk memperbaiki hubungan antarkelompok, metode yang populer adalah yang menekankan pemecahan masalah. Dalam metode ini, tiap kelompok bertemu secara independen untuk menyusun daftar persepsi mengenai dirinya, kelompok yang lain, dan keyakinan kelompok ini atas persepsi kelompok lain terhadap kelompoknya. Kemudian kelompok-kelompok itu berbagi daftar-daftar itu, dan setelah itu kemiripan dan perbedaan dibahas. Perbedaan diungkapkan dengan jelas, kemudian kelompok-kelompok itu mencari penyebab perbedaan tersebut.

Apakah sasaran kelompok-kelompok itu bertentangan? Apakah persepsi itu terputar-balik? Atas dasar apakah stereotipe itu dirumuskan? Apakah beberapa perbedaan disebabkan oleh kesalahpahaman maksud? Apakah kata-kata dan konsep didefinisikan secara berbeda oleh tiap kelompok? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini memperjelas sifat dasar konflik itu. Setelah penyebab kesulitan itu dikenali, kelompok-kelompok dapat beralih ke tahap integrasi-yakni, mengerjakan penyusunan pemecahan yang akan mampu memperbaiki hubungan antar-kelompok.

Sekarang dapat dibentuk anak-kelompok subgrup, dengan anggota yang terdiri dari tiap kelompok yang berkonflik, untuk mendiagnosis lebih jauh guna mulai merumuskan tindakan alternatif yang mungkin akan mampu memperbaiki hubungan.

Penyelidikan Apresiatif.

Penyelidikan Apresiatif yaitu berusaha mengidentifikasi sifat-sifat unik dan kekuatan-kekuatan khusus organisasi, yang kemudian bisa dimanfaatkan untuk memperbaiki kinerja.

Sebagian besar pendekatan OD berpusat pada masalah. Pendekatan itu mengidentifikasi masalah atau serangkaian masalah, kemudian mencari solusinya. Penyelidikan apresiatif menonjolkan hal yang positif. Pendekatan ini bukannya mencari

masalah untuk dibereskan, melainkan berusaha mengidentifikasi sifat-sifat unik dan kekuatan-kekuatan khusus organisasi, yang kemudian bisa dimanfaatkan untuk memperbaiki kinerja. Artinya, fokusnya adalah pada keberhasilan organisasi dan bukan pada masalahnya.

Pendukung penyelidikan apresiatif (*appreciative inquiry-AI*) berpendapat bahwa pendekatan penyelesaian-masalah selalu menuntut orang menengok ke kegagalan masa lalu, berfokus pada kelemahan dan jarang menghasilkan visi baru. Riset tindakan dan teknik OD seperti umpan balik survei dan konsultasi proses bukannya menciptakan iklim perubahan positif, melainkan berakhir dengan mempersalahkan orang dan menghasilkan pembelaan diri. Pendukung AI mengklaim bahwa tindakan itu lebih menimbulkan rasa mau menyempurnakan dan meningkatkan apa yang sudah dilakukan dengan baik oleh organisasi. Ini memungkinkan terjadinya perubahan dalam organisasi dengan memanfaatkan kekuatan dan keunggulan bersaingnya. Proses AI pada dasarnya terdiri dari empat langkah, yang sering dijalankan dalam pertemuan kelompok besar selama periode dua atau tiga hari, dan diawasi seorang agen perubahan terlatih. Langkah pertama adalah penemuan (*discovery*). Gagasannya adalah menemukan apa yang dianggap sebagai kekuatan organisasi. Sebagai contoh, para karyawan diminta memikirkan kembali waktu-waktu yang mereka anggap merupakan saat organisasi itu bekerja paling baik atau saat mereka merasa paling puas dengan pekerjaan mereka. Langkah kedua adalah bermimpi. Informasi dari tahap penemuan digunakan untuk berspekulasi tentang kemungkinan masa depan organisasi. Sebagai contoh, orang diminta memimpikan organisasi dalam lima tahun ke depan dan menggambarkan apa yang berbeda. Langkah ketiga adalah rancangan. Didasarkan pada penyebutan impian tersebut para peserta berfokus pada menemukan visi bersama tentang cara organisasi itu mencapai impiannya. Tahap ini umumnya mencakup penulisan rencana tindakan dan penyusunan strategi implementasi.

AI terbukti merupakan strategi perubahan yang efektif dalam organisasi seperti GTE, Avon Mexico, the Cleveland Clinic, dan pedagang besar makanan Nutritional Foods dari Brazil. Sebagai contoh, para eksekutif pada Nutritional Foods menutup pabrik dan kantor mereka selama sehari dan mengundang semua karyawan dan juga sekelompok besar pelanggan dan konstituen lain, untuk bertemu di dalam gudang yang dikosongkan. Setelah satu jam pemberian instruksi yang disajikan oleh konsultan AI, 700 peserta dibagi ke dalam tim-tim dan saling mewawancarai selama setengah hari. Kegiatan ini menghasilkan ratusan kesimpulan tentang apa yang akan dapat dilakukan perusahaan dengan baik. Pada akhir pertemuan karya mereka diserahkan ke satu kelompok yang terdiri dari 150 orang. Kelompok ini diberi waktu empat hari untuk membentuk informasi itu menjadi visi perusahaan yang baru dan lebih tegas. Proses itu berakhir dengan menghasilkan tiga prakarsa bisnis strategis. Dan manajemen melaporkan bahwa enam bulan setelah kegiatan AI ini, penjualan perusahaan telah meningkat beberapa juta dolar dan laba naik sebesar 300 persen.

ISU PERUBAHAN KONTEMPORER BAGI PARA MANAJER DEWASA INI

Bicaralah kepada para manajer. Bacalah majalah berkala bisnis populer. Anda akan menjumpai bahwa tiga isu telah muncul di atas lain-lainnya sebagai topik perubahan dewasa ini: merangsang inovasi organisasi, membangun organisasi pembelajaran, dan menciptakan sistem manajemen pengetahuan. Dalam halaman-halaman berikut, kita akan mengupas topik-topik ini. Dan kita akan menemukan pertanyaan: Apakah perubahan kepentingan itu terikat budaya?

Merangsang Inovasi

Inovasi adalah ide baru yang diterapkan untuk memprakarsai dan memperbaiki produk, proses, atau jasa.

Pertanyaan yang relevan adalah: Bagaimana cara organisasi menjadi lebih inovatif? Apa yang merupakan rahasia perusahaan-perusahaan seperti Pfizer, Ge, DuPont, 3M, dan Newell Rubbermaid yang secara konsisten menghasilkan produk-produk baru dengan angka kegagalan yang rendah? Walaupun tidak ada rumus yang dijamin, karakteristik-karakteristik tertentu muncul terus ketika para peneliti mempelajari organisasi yang inovatif. Kita telah mengelompokkan karakteristik itu ke dalam kategori struktural, budaya, dan sumber daya manusia. Pesan kita kepada para agen perubahan adalah bahwa hendaknya mereka mempertimbangkan untuk memasukkan karakteristik ini ke dalam organisasi mereka ketika mereka ingin menciptakan iklim yang inovatif. Tetapi sebelum kita melihat karakteristik ini, baiklah kita perjelas apa yang kita maksud dengan inovasi itu.

Definisi. Kita katakan perubahan mengacu pada membuat sesuatu menjadi lain. Inovasi merupakan jenis perubahan yang khusus. Inovasi adalah gagasan baru yang diterapkan untuk memprakarsai atau memperbaiki produk, proses, atau jasa. Jadi semua inovasi menyangkut perubahary tetapi tidak semua perubahan harus mencakup gagasan baru atau mendorong ke perbaikan yang mencolok. Inovasi dalam organisasi dapat berkisar dari perbaikan inkremental [sedikit demi sedikit] yang kecil, seperti perluasan RIR Nabisco atas lini produk Oreo sehingga mencakup Oreo isi rangkap dan lapis coklat, sampai ke terobosan radikal, seperti gagasan Jeff Bezos pada tahun 1994 menciptakan toko buku on-line (Amazon.com). Hendaknya diingat bahwa walaupun contoh-contoh kita sebagian besar adalah inovasi produk, konsep inovasi juga meliputi teknologi proses produksi baru, struktur sistem administrasi baru, dan rencana atau program baru yang penting untuk anggota organisasi.

Sumber Inovasi. Variabel struktural merupakan sumber potensi inovasi yang paling banyak dipelajari. Tinjauan menyeluruh atas hubungan struktur-inovasi itu menuntun ke kesimpulan-

kesimpulan berikut. **Pertama**, struktur organik secara positif mempengaruhi inovasi. Karena struktur ini lebih rendah dalam diferensiasi vertikal, formalisasi, dan sentralisasi, organisasi organik mempermudah fleksibilitas, penyesuaian dan penyuburan-silang yang membuat pemakaian inovasi menjadi lebih mudah. **Kedua**, lamanya masa jabatan manajemen terkait dengan inovasi. Masa jabatan manajerial tampaknya memberikan legitimasi dan pengetahuan tentang cara menyelesaikan tugas-tugas dan memperoleh hasil yang diinginkan. Ketiga inovasi itu berkembang baik bila sumber daya berlimpah. Dengan mempunyai sumber daya yang berlimpah, organisasi mampu membeli inovasi, menanggung biaya pelebagaan inovasi, dan menyerap kegagalan. Akhirnya, komunikasi antar-unit akan tinggi pada organisasi yang inovatif. Organisasi-organisasi ini banyak sekali memakai komite, satuan tugas, tim lintas-fungsi, dan mekanisme lain yang mempermudah interaksi melintasi garis-garis departemen.

Organisasi inovatif cenderung mempunyai budaya yang serupa. Mereka mendorong eksperimentasi. Mereka memberikan imbalan atas kesuksesan maupun kegagalan. Mereka merayakan kekeliruan. Pada Hewlett-Packard, misalnya, manajemen puncak telah sukses membangun budaya perusahaan yang mendukung orang mencoba sesuatu yang tidak berfungsi dengan baik. Sayang, dalam terlalu banyak organisasi, orang diberi imbalan jika tidak ada kegagalan dan bukannya jika muncul kesuksesan. Budaya semacam itu memadamkan pengambilan risiko dan inovasi. orang-orang akan menyarankan dan mencoba gagasan baru hanya bila mereka merasa perilaku semacam itu tidak mendatangkan hukuman. Manajer dalam organisasi yang inovatif mengakui bahwa kegagalan merupakan produk peralihan yang alamiah karena memasuki dunia baru yang belum diketahui. Ketika Base Ruth membuat rekor *home-run*-nya dalam satu musim perlombaan dia juga punya andil dalam penghapusan liga. Tetapi ia dikenang sebagai yang pertama (mantan pemain), dan bukannya yang belakangan.

Di dalam kategori sumber daya manusia, kita dapat melihat bahwa organisasi yang inovatif secara aktif menggalakkan pelatihan dan pengembangan anggota-anggota mereka sehingga mereka dapat selalu mutakhir, menawarkan keamanan pekerjaan yang tinggi sehingga para karyawan tidak khawatir untuk dipecat karena membuat kekeliruan dan mendorong individu untuk menjadi juara perubahan. Setelah gagasan baru dikembangkan, pemenang gagasan secara aktif dan bergairah menggalakkan gagasan itu, membangun dukungan, mengatasi penolakan dan memastikan inovasi itu agar dilaksanakan. Ada bukti bahwa para juara itu mempunyai karakteristik kepribadian yang sama: kepercayaan diri yang luar biasa tinggi, tekun berenergi, dan memiliki kecenderungan mengambil risiko. Para juara gagasan juga memperlihatkan karakteristik yang terkait dengan kepemimpinan transformasional. Mereka memberi ilham dan energi kepada orang lain lewat visi mereka tentang potensi inovasi tertentu dan lewat keyakinan pribadi dalam misi mereka. Mereka juga baik dalam memperoleh komitmen dari orang lain untuk mendukung misi mereka. Di samping itu, para juara mempunyai pekerjaan yang memberikan keleluasaan pengambilan keputusan yang cukup besar. Otonomi ini membantu mereka memperkenalkan dan melaksanakan inovasi dalam organisasi.

Menciptakan Organisasi Pembelajaran

Organisasi Pembelajaran yaitu organisasi yang telah mengembangkan kapasitas berkesinambungan sehingga mampu menyesuaikan diri dan berubah.

Organisasi pembelajaran akhir-akhir ini sangat menarik minat para manajer dan ahli teori organisasi yang mencari cara-cara baru untuk menanggapi dengan sukses dunia yang saling tergantung dan yang berubah. Dalam bagian ini, kami menguraikan seperti apakah organisasi pembelajaran itu dan metode untuk mengelola pembelajaran.

Apakah Organisasi Pembelajaran Itu? Organisasi pembelajaran adalah organisasi yang telah mengembangkan kapasitas bersinambung sehingga mampu menyesuaikan diri dan berubah. Seperti halnya individu itu belajar, demikian pula organisasi. "Semua organisasi itu belajar, sadar atau tidak sadar-itulah persyaratan mendasar untuk mempertahankan eksistensi. Tetapi, beberapa organisasi-seperti Corning, Federal Express, Eletronic Arts, GE, Wal-Mart, dan U.S. Army, melakukannya lebih baik daripada yang lain. Sebagian besar organisasi sibuk dalam apa yang disebut pembelajaran putaran-tunggal (*single-loop learning*). **Pembelajaran Putaran Tunggal** yaitu kekeliruan dikoreksi dengan menggunakan kerutinan masa lalu dan kebijakan masa kini. Bila kekeliruan terdeteksi, proses koreksi mengandalkan pada rutin masa lalu dan kebijakan masa kini. Sebaliknya, organisasi pembelajaran menggunakan pembelajaran putaran-rangkap (*double-loop learning*). **Pembelajaran Putaran Rangkap** yaitu kekeliruan dikoreksi dengan memodifikasi sasaran, kebijakan, dan kerutinan baku organisasi. Bila terdeteksi kekeliruan, koreksiannya dilakukan dengan cara-cara yang meliputi modifikasi sasaran, kebijakan, dan kerutinan baku organisasi itu. Pembelajaran putaran-rangkap menantang asumsi dan norma yang telah berurat akar dalam organisasi. Dengan cara ini, pembelajaran tersebut memberikan kesempatan pemecahan yang luar biasa berbeda terhadap masalah-masalah dan memberikan loncatan perbaikan yang dramatis.

Tabel 6.4 meringkaskan lima karakteristik dasar organisasi pembelajaran. Itulah organisasi di mana orang mengesampingkan cara berpikir lama, belajar untuk saling terbuka, memahami cara kerja organisasi itu yang sebenarnya, membentuk rencana atau visi yang dapat disepakati oleh semua orang dan kemudian bekerja bersama-sama untuk mencapai visi tersebut.

Pengusul organisasi pembelajaran membayangkan organisasi pembelajaran sebagai obat untuk tiga masalah mendasar yang tertanam dalam organisasi tradisional:

fragmentasi, persaingan, dan kereaktifan. Pertama, fragmentasi yang didasarkan pada spesialisasi menciptakan "dinding-dinding" dan "cerobong-cerobong" yang memisahkan fungsi-fungsi yang berbeda menjadi raja-raja kecil yang mandiri dan sering cakar-cakaran. Kedua, tekanan yang berlebihan pada persaingan sering menghancurkan kerja sama. Anggota tim manajemen saling bersaing untuk menunjukkan siapa yang benar, siapa tahu lebih banyak, atau siapa yang lebih persuasif. Divisi-divisi saling bersaing ketika seharusnya mereka perlu bekerja sama untuk berbagi pengetahuan. Pemimpin proyek tim bersaing untuk menunjukkan siapa manajer yang paling baik. Dan ketiga, kereaktifan salah mengarahkan perhatian manajemen ke pemecahan masalah bukannya ke penciptaan. Pemecah masalah mencoba menyingkirkan sesuatu; pencipta mencoba mengadakan sesuatu yang baru menjadi ada. Tekanan pada kereaktifan mendorong pergi inovasi dan perbaikan bersinambung serta, sebagai gantinya, mendorong orang-orang untuk kian kemari "memadamkan api."

Mungkin akan membantu jika Anda memahami dengan lebih baik tentang apa organisasi pembelajaran itu jika Anda membayangkannya sebagai model ideal yang terbangun di atas konsep Perilaku Organisasi sebelumnya. Tidak satu perusahaan pun telafu atau agaknya akan pernah, dengan berhasil mencapai semua karakteristik yang dideskripsikan dalam Tabel 6.4. Dengan demikian, hendaknya Anda membayangkan organisasi pembelajaran sebagai ideal untuk diupayakan bukannya deskripsi yang realistis atas kegiatan yang terstruktur. Perhatikan juga bagaimana sikap organisasi pembelajaran terhadap konsep Perilaku Organisasi sebelumnya, seperti manajemen mutu, budaya organisasi, organisasi tanpa tapal batas, konflik fungsional, dan kepemimpinan transformasional. Misalnya, organisasi pembelajaran mengambil komitmen manajemen mutu untuk perbaikan terus-menerus. Organisasi pembelajaran juga dicirikan oleh budaya khusus yang menghargai pengambilan risiko, keterbukaan dan pertumbuhan. Organisasi itu

mengupayakan "keadaan yang tanpa-tapal-batas" dengan meruntuhkan penghalang-penghalang yang diciptakan oleh tingkat-tingkat hierarki dan departementalisasi yang terpecah-pecah. Organisasi pembelajaran mendukung pentingnya ketidaksepakatan, kritik konstruktif, dan bentuk-bentuk lain konflik fungsional. Dan kepemimpinan transformasional diperlukan dalam organisasi pembelajaran untuk melaksanakan visi bersama.

Tabel 6.4. Karakteristik Organisasi Pembelajaran	
1.	Adanya keberadaan visi yang dituju yang disetujui oleh semua orang.
2.	Orang meninggalkan cara pemikiran lama dan rutin baku untuk memecahkan masalah atau melakukan pekerjaan.
3.	Anggota menganggap semua proses, kegiatan, fungsi dan hubungan dengan lingkungan merupakan bagian dari dari sistem antarhubungan.
4.	Orang melakukan komunikasi secara terbuka dengan yang lainnya (melalui lintas batas vertikal dan horisontal) tanpa rasa takut akan kritikan atau tekanan.
5.	Orang memperhalus kepentingan pribadinya dan menaggalkan kepentingan departemen agar mampu bekerja bersama mencapai visi yang diharapkan organisasi.

Sumber: Berkaitan dengan P M The fifth Discipline (New York: Doubleday, 1990) dalam Sumber : Robbins (2006 : 788)

Mengelola Pembelajaran. Bagaimana cara Anda mengubah organisasi untuk menjadikannya sebagai pembelajaran terus-menerus? Apa yang dapat dilakukan para manajer untuk membuat perusahaannya menjadi organisasi pembelajaran?

1. Tetapkan strategi

Manajemen perlu mengeksplisitkan komitmennya terhadap perubahan, inovasi, dan perbaikan yang terus-menerus.

2. Merancang-ulang struktur organisasi

Struktur formal dapat merupakan rintangan yang serius untuk pembelajaran. Dengan mendaratkan struktur itu, menyingkirkan atau menggabung departemen-departemen dan meningkatkan penggunaan tim lintas-fungsi, maka berkurang kesalingtergantungan menguat dan tapal-batas antara orang-orang berkurang.

3. Membentuk-ulang budaya organisasi

Seperti kita catat sebelum ini, organisasi pembelajaran dicirikan oleh pengambilan risiko, keterbukaan, dan pertumbuhan. Manajemen menentukan nada budaya organisasi lewat apa yang dikatakan (strategi) maupun apa yang dilakukan (perilaku). Para manajer perlu menunjukkan lewat tindakan mereka bahwa pengambilan risiko dan pengakuan kegagalan merupakan ciri yang diinginkan. Ini berarti memberi imbalan orang-orang yang berani mengambil risiko dan berbuat kesalahan. Dan manajemen perlu mendorong konflik fungsional. "Kunci untuk membuka keterbukaan yang nyata di tempat kerja," kata pakar organisasi pembelajaran "adalah mengajari orang untuk melepaskan keharusan setuju. Kita pikir persetujuan adalah begitu penting. Siapa peduli? Anda harus membawa paradoks, konflik, dan dilema keluar ke tempat terbuka, sehingga secara kolektif kita dapat lebih bijak daripada secara individual.

Manajemen pengetahuan ; Proses pengorganisasian dan pendistribusian kebijaksanaan kolektif organisasi sehingga informasi yang tepat sampai pada orang yang tepat dan pada saat yang tepat.

Manajemen pengetahuan

Apa itu manajemen pengetahuan? **Manajemen pengetahuan** adalah proses pengorganisasian dan pendistribusian kebijaksanaan kolektif organisasi sehingga informasi yang tepat sampai pada orang yang tepat dan pada saat yang tepat. Bila dilakukan secara tepat, *knowledge management* (KM)

memberikan kepada organisasi keunggulan bersaing dan sekaligus peningkatan kinerja organisasi karena KM membuat karyawannya menjadi lebih cerdas.

Manajemen pengetahuan menjadi semakin penting dewasa ini karena sekurang-kurangnya tiga alasan. **Pertama**, dalam banyak organisasi sekarang ini, aset intelektual sama penting dengan aset fisik atau finansial. Organisasi yang bisa secara cepat dan efisien memanfaatkan pengalaman dan kebijaksanaan kolektif, lebih mungkin "mengungguli" pesaing mereka. **Kedua**, ketika generasi redakan bayi mulai meninggalkan angkatan kerja, terjadi peningkatan kesadaran bahwa mereka mewakili hilangnya kekayaan pengetahuan jika tidak ada upaya menangkapnya. Dan **ketiga**, sistem KM yang dirancang dengan baik akan mengurangi redundansi dan membuat organisasi menjadi lebih efisien. sebagai contoh, bitu urylrrur., dalam organisasi besar menangani proyek baru, mereka tidak perlu murai dari awal. Sistem manajemen pengetahuan dapat memungkinkan mereka mengakses apa yang sudah dipelajari karyawan seberumnya dan mengurangi pemborosan waktu yang digunakan untuk menelusuri kembali jalur yang sudah dilalui.

Bagaimana cara organisasi mencatat pengetahuan dan keahlian karyawannya dan membuat informasi itu menjadi mudah diakses? Perlu adanya pengembangan basis data komputer tentang informasi bersangkutan yang dapat dengan mudah diakses oleh karyawan; perlu diciptakan budaya yang mendukung dan memberi imbalan atas tindakan berbagi informasi (*sharing*); dan harus ada pengembangan mekanisme yang memungkinkan karyawan yang telah mengembangkan keahlian dan kajian yang bernilai untuk berbagi keahlian tersebut dengan orang lain.

KM dimulai dengan mengidentifikasi apa hubungan pengetahuan dengan organisasi. Seperti halnya perikayasaan proses, manajemen perlu meninjau proses untuk mengidentifikasi apa saja yang memberikan nilai paling banyak. Kemudian ia

dapat mengembangkan jaringan komputer dan basis data yang dapat membuat informasi itu tersedia bagi orang yang paling membutuhkannya. Tetapi KM tidak akan jalan kalau tidak ada budaya yang mendukung sikap berbagi (*sharing*) informasi. Ingatlah bahwa **informasi yang penting dan langka kemungkinan dapat merupakan sumber kekuatan**. Dan orang yang memegang kekuatan itu sering enggan berbagi dengan orang lain. Dengan demikian KM memerlukan budaya organisasi yang mempromosikan, menghargai, dan memberi imbalan atas sikap berbagi pengetahuan. Akhirnya, KM harus memberikan mekanisme dan motivasi bagi karyawan untuk berbagi pengetahuan yang oleh karyawan dirasa bermanfaat bagi pekerjaan dan memungkinkan mereka mencapai kinerja yang lebih baik. Lebih banyaknya pengetahuan tidak selalu berarti lebih baik. Informasi yang berlebih perlu dihindari dengan merancang sistem untuk menangkap hanya informasi yang berhubungan dan kemudian mengorganisasinya sehingga dapat cepat diakses oleh orang yang dapat dibantu oleh informasi tersebut. Royal Bank dari Kanada, misalnya, telah menciptakan sistem KM dengan daftar distribusi *e-mail* yang disesuaikan yang diuraikan secara cermat berdasarkan spesialisasi, jabatan, dan bidang yang diminati karyawan; yang memungkinkan situs khusus pada intranet perusahaan berfungsi sebagai gudang informasi sentral; dan menciptakan situs *Web in-house* terpisah yang menonjolkan ringkasan "pelajaran yang dipelajari," di mana karyawan dengan berbagai keahlian dapat berbagi informasi baru dengan orang lain.

Mengelola Perubahan: Keterikatan pada Budayanya

Sejumlah isu tentang perubahan yang dibicarakan dalam bab ini terikat pada budaya. Sebagai ilustrasi, baiklah kita sepiantas melihat lima pertanyaan: (1) Apakah orang yakin bahwa perubahan itu mungkin? (2) Jika mungkin berapa lama perubahan itu diwujudkan? (3) Apakah penolakan terhadap perubahan itu lebih besar dalam beberapa budaya dibanding dalam budaya yang lain? (4) Apakah budaya mempengaruhi cara

pelaksanaan upaya perubahan? (5) apakah para pemenang gagasan yang berhasil itu melakukan sesuatu secara berbeda dalam budaya yang berbeda? Apakah orang yakin bahwa perubahan itu mungkin? Ingat bahwa budaya-budaya itu beraneka ragam dilihat dari segi keyakinan akan kemampuan budaya itu mengendalikan lingkungan mereka. Dalam budaya di mana orang yakin bahwa mereka dapat mendominasi lingkungan mereka, individu akan berpandangan proaktif terhadap perubahan. Hal ini menggambarkan Amerika Serikat dan Kanada. Dalam banyak negara lain; seperti Iran dan Arab Saudi, orang memandang diri mereka sebagai tunduk pada lingkungan mereka dan karenanya akan cenderung melakukan pendekatan yang pasif terhadap perubahan.

Jika perubahan mungkin, berapa lama perubahan itu diwujudkan? Orientasi waktu pada budaya tertentu dapat membantu kita menjawab pertanyaan ini. Masyarakat yang memfokus pada jangka panjang, seperti Jepang, akan memperlihatkan kesabaran yang cukup besar sekaligus menunggu hasil yang positif atas upaya perubahan. Dalam masyarakat yang memusatkan perhatian pada jangka pendek, seperti Amerika Serikat dan Kanada, orang mengharapkan perbaikan yang cepat dan mengupayakan program perubahan yang menjanjikan hasil segera. Apakah penolakan terhadap perubahan lebih besar dalam beberapa budaya dibandingkan dalam budaya lain? Penolakan terhadap perubahan akan dipengaruhi oleh ketergantungan masyarakat itu pada tradisi. Orang Italia, sebagai contoh, memusatkan perhatian pada masa lalu; orang Amerika menekankan masa kini. Oleh karena itu, orang Italia secara umum seharusnya lebih enggan terhadap upaya perubahan daripada mitra setaranya Amerika.

Apakah budaya mempengaruhi cara pelaksanaan upaya perubahan? Jarak kekuasaan dapat membantu menjelaskan hal ini. Dalam budaya dengan jarak kekuasaan tinggi, seperti Spanyol atau Thailand, upaya perubahan akan cenderung dilaksanakan secara otokratis oleh manajemen puncak. Sebaliknya, budaya

dengan jarak kekuasaan rendah menghargai metode demokratis. Oleh karena itu kita akan meramalkan penggunaan partisipasi yang lebih besar di negara-negara seperti Denmark dan Belanda.

Akhirnya, apakah **pemenang gagasan yang berhasil itu melakukan sesuatu secara berbeda dalam budaya yang berbeda?** Bukti menunjukkan bahwa jawabannya adalah "Ya". Orang dalam budaya kolektif, dibanding orang budaya individualis, lebih menyukai permintaan dukungan lintas-fungsi untuk melakukan usaha inovasi; orang dengan budaya jarak-kekuasaan-tinggi lebih menyukai bekerja sama dengan para juara dibidang wewenang untuk membuktikan adanya kegiatan inovatif sebelum pekerjaan itu mereka dilakukan; dan semakin tinggi masyarakat mengingkari ketidakpastian, semakin banyak pemenang akan bekerja sesuai aturan dan prosedur organisasi untuk mengembangkan inovasi. Temuan-temuan ini mengemukakan bahwa para manajer yang efektif akan mengubah strategi kemenangan organisasinya sehingga mampu mencerminkan nilai budaya. Dengan demikian, misalnya, walaupun pemenang gagasan di Rusia mungkin berhasil dengan mengabaikan batasan anggaran dan bekerja berdasar penetapan prosedur, pemenang di Austria, Denmark, Jerman atau budaya lain yang tinggi dalam penghindaran ketidakpastian akan lebih efektif karena secara cermat mengikuti anggaran dan prosedur.

BAB VII

PENATAAN ORGANISASI PADA PERANGKAT DAERAH

7.1. PENDAHULUAN

Pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dijelaskan bahwa **Perangkat Daerah** adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Perangkat daerah dalam suatu organisasi disusun berdasarkan adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Dengan adanya terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan.

Pengertian tentang urusan pemerintahan ini sangat jelas dituangkan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. **Urusan pemerintahan absolut** yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. **Urusan pemerintahan konkuren** merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan **Urusan pemerintahan umum** adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang bersifat wajib diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten dan kota, sedangkan urusan

pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dalam rangka memunculkan potensi dan sektor unggulan masing-masing daerah dan efisiensi pengelolaan pemerintahan daerah, sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah.

Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah tentang Perangkat Daerah ini mempermudah pemerintah daerah agar mempunyai arah dan pedoman yang jelas dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional serta sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

7.2. DASAR PEMBENTUKAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Sejak dahulu manusia sudah diberi nama julukan '*zoon politicon*' (makhluk yang hidup berkelompok). Hal itu mengandung makna bahwa manusia senantiasa menginginkan hubungan-hubungan dengan orang lain. Herbert G. Hicks dalam Winardi (2007 : 3-6) menyajikan sejumlah alasan mengapa manusia menciptakan organisasi-organisasi sebagai berikut :

1. Alasan Sosial (*Social Reasons*)

Banyak organisasi dibentuk untuk memenuhi kebutuhan manusia untuk pergaulan. Hal yang sama terlihat pada organisasi-organisasi yang memiliki sasaran intelektual atau ekonomi. Adakalanya kebutuhan-kebutuhan sosial seseorang demikian sempurna terpenuhi oleh perusahaan tempat ia bekerja, sehingga orang melontarkan kata-kata "pekerjaannya adalah kehidupannya". Jadi, dapat dikatakan bahwa manusia berorganisasi karena membutuhkan dan menikmati kepuasan-

kepuasan sosial yang diberikan oleh organisasi-organisasi. Organisasi-organisasi keolahragaan juga sering kali memberikan nilai-nilai sosial.

2. Alasan Material (*Material Reasons*)

Manusia juga melaksanakan kegiatan pengorganisasian karena alasan-alasan material. Melalui bantuan organisasi, manusia dapat melakukan tiga macam hal yang tidak mungkin dilakukannya sendiri, yakni :

4. Memperbesar kemampuannya,
5. Menghemat waktu yang diperlukan untuk mencapai sesuatu sasaran, melalui bantuan sebuah organisasi;
6. Menarik manfaat dari pengetahuan generasi-generasi sebelumnya yang telah dihimpun.

ad.1. Memperbesar Kemampuan

Alasan material pertama bagi organisasi-organisasi adalah memperbesar kemampuan manusia. Maksudnya, melalui organisasi-organisasi, manusia dapat melaksanakan aneka macam tugas atau pekerjaan secara lebih efisien dibandingkan dengan situasi apabila hanya bekerja sendiri tanpa bantuan pihak lain. Harus diakui bahwa banyak hal yang ingin dikerjakan oleh manusia, hanya dimungkinkan melalui upaya-upaya terorganisasi (ingat contoh proyek mengirimkan manusia ke bulan).

Melalui bantuan organisasi, manusia dapat mengembangkan sistem hukum dan pemerintahan. Dalam dunia modern ini dapat pula diciptakan organisasi-organisasi asuransi jiwa, orkes-orkes simfoni, tim-tim atletik. Organisasi-organisasi menyebabkan timbulnya keuntungan-keuntungan dalam bidang produktivitas karena mereka memungkinkan adanya spesialisasi dan pertukaran.

Spesialisasi

Adam Smith dalam karya akbarnya *The Wealth of Nations* sudah menekankan nilai spesialisasi, dalam contohnya yang klasik berupa produksi jarum pentul. Spesialisasi telah memungkinkan perusahaan-perusahaan memproduksi *output* mereka dengan biaya lebih rendah, dibandingkan dengan apabila produksi diselenggarakan secara perorangan.

Pertukaran

Spesialisasi mengandung arti adanya pertukaran. Proses pertukaran dapat pula dipandang sebagai sebuah proses keorganisasian, yang menciptakan nilai. Dalam perekonomian makro, pertukaran- pertukaran yang berlangsung sangat kompleks dan terkomplikasi. Termasuk di dalamnya kompleksitas lembaga-lembaga finansial, sistem-sistem distribusi, moneter, dan alaralat lainnya guna melancarkan dan menunjang pertukaran. Perlu diingat bahwa pada setiap kasus, pertukaran sebagai sebuah aktivitas organisasi dilaksanakan oleh setiap pesertanya. Hal itu dengan ekspektasi bahwa ia akan menarik manfaat dari pertukaran yang diselenggarakan. Jadi, apabila kita mencapai manfaat dari suatu pertukaran, berarti kita juga menarik manfaat dari suatu organisasi.

Ad.2. Menghemat Waktu

Kemampuan sesuatu organisasi untuk menghemat waktu yang diperlukan untuk mencapai suatu sasaran merupakan aiasan material kedua untuk eksistensi organisasi tersebut. Dalam banyak kasus, upaya mengurangi waktu total yang diperlukan jauh lebih penting dibandingkan dengan efisiensi biasa. Suatu sasaran yang dapat dilaksanakan oleh seorang individu atau oleh sebuah keiompok yang relatif kecil dapat diallhkan kepada sebuah organisasi besar. Hal itu terjadi sekalipun kelompok yang lebih besar tersebut akan memerlukan lebih banyak upaya atau lebih banyak biaya untuk melaksanakannya. Waktu yang diperlukan oleh individu atau kelompok kecil untuk

melaksanakan tugas yang bersangkutan, mungkin terlampau panjang hingga hal tersebut tidak dapat ditoleransi.

ad.4. Mengakumulasi Pengetahuan

Alasan material ketiga untuk adanya organisasi adalah bahwa organisasi memungkinkan manusia untuk menarik manfaat dari pengetahuan yang terakumulasi. Dengan demikian, mereka dapat berpijak atas landasan yang dibentuk oleh generasi sebelumnya. Tanpa adanya organisasi, maka setiap manusia pada setrap era harus mempelajari segala sesuatu sendiri sejak awal. Manusia purba meneruskan pengetahuan yang diakumulasinya melalui mulut ke mulut. Adakalanya melalui legenda dan cerita rakyat, yang diteruskan dari generasi ke generasi melalui organisasinya atau sukunya. Manusia modern menggunakan peralatan modern, misalnya sebuah perpustakaan modern. Informasi yang telah dihasiikan, diakumulasi dan disimpan di dalam perpustakaan dapat dijadikan landasan untuk mencapai kemajuan-kemajuan lebih lanjut. Jadi, alasan yang paling penting bagi adanya organisasi adalah mereka menyediakan peralatan bagi manusia untuk menarik manfaat dari pengalaman dan pemahaman kelompok- kelompok masa lalu.

Selain pendapat di atas, mengapa organisasi dibutuhkan dijelaskan juga oleh Hardjito (2001 : 6) yang menyatakan bahwa organisasi dibutuhkan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Organisasi dalam hal ini mempunyai dua pengertian yang tidak terpisahkan sebagai suatu keutuhan bagaikan dua sisi mata uang.

3. **Organisasi mempunyai pengertian sebagai wadah.** Organisasi sebagai wadah statis, karena merupakan badan organisali yang mewadahi seluruh anggotanya dengan, status posisinya. Jadi merupakan piranti manajemen atau *Tools of Management*.
4. **Organisasi mempunyai pengertian sebagai proses.** Organisasi sebagai proses dinamis. Organisasi selalu bergerak menuju tercapainya tujuan organisasi.

Organisasi sebagai proses dinamis, karena harus mengadakan pembagian tugas kepada para anggotanya. Juga harus memberikan tanggung jawab, wewenang dan mengadakan hubungan baik ke dalam maupun ke luar dalam rangka mencari keberhasilan organisasi.

Sedangkan secara normatif, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pasal 3 sebagai berikut :

- (1) Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota.
- (3) Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (4) Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya Perda.
- (5) Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui seluruhnya atas Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepala Daerah mengundang Perda dalam lembaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Apabila dalam waktu 15 (lima belas) Hari, Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak

memberikan jawaban, Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap telah mendapat persetujuan.

- (7) Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui dengan perintah perbaikan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Perda tersebut harus disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebelum diundangkan.
- (8) Dalam hal kepala Daerah mengundang Perda yang tidak mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota atau Perda tidak disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (7), Menteri atau gubernur membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya pada Pasal 4 dijelaskan bahwa ketentuan mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perkada.

Adapun pembentukan Perangkat Daerah diatur dalam Pasal 2 dilakukan berdasarkan asas:

- a. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- b. intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah;
- c. efisiensi;
- d. efektivitas;
- e. pembagian habis tugas;
- f. rentang kendali;
- g. tata kerja yang jelas; dan
- h. fleksibilitas.

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah diketahui bahwa dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan

Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya.

7.3. PEMBENTUKAN, JENIS, DAN KRITERIA TIPELOGI PERANGKAT DAERAH

7.3.1. Pembentukan Perangkat Daerah

Pada pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dijelaskan bahwa Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda. Perda tersebut berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota. Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya Perda. Lebih lanjut pada pasal 4 dipertegas ketentuan mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perkada.

7.3.2. Jenis Perangkat Daerah dan Kriteria Tipologi Perangkat Daerah

Jenis-jenis perangkat daerah provinsi dan Perangkat Daerah kabupaten/kota dijelaskan pada pasal 5 sebagai berikut.

1. Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:
 - a. Sekretariat Daerah;
 - b. Sekretariat DPRD;
 - c. Inspektorat;
 - d. Dinas; dan
 - e. Badan.

Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Sekretariat daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan.

Kriteria tipologi perangkat daerah terdapat pada pasal 6 di mana kriteria tipologi Perangkat Daerah untuk menentukan tipe Perangkat Daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variabel :

- a. umum dengan bobot 20% (dua puluh persen); dan
- b. teknis dengan bobot 80% (delapan puluh persen).

Kriteria variabel umum tersebut ditetapkan berdasarkan karakteristik daerah yang terdiri atas indikator:

- a. jumlah penduduk;
- b. luas wilayah; dan

c. jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

Sedangkan kriteria variabel teknis ditetapkan berdasarkan **beban tugas utama** pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota serta fungsi penunjang urusan pemerintahan. Ketentuan mengenai perhitungan variabel umum dan teknis tercantum dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

7.3.3. Tata Cara Perhitungan Nilai Variabel Umum Dan Variabel Teknis Pengukuran Intensitas Urusan Pemerintahan Dan Beban Kerja Perangkat Daerah

Untuk mendapatkan hasil perhitungan nilai intensitas urusan pemerintahan dan besaran organisasi Perangkat Daerah dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut:

Langkah 1:

Menghitung nilai masing-masing indikator dari variabel umum dan variabel teknis dengan cara melakukan perkalian skala nilai yang sesuai dengan keadaan sebenarnya dari daerah dengan prosentase dari bobot indikator tersebut.

Contoh:

Pada faktor teknis urusan pemerintahan bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil terdapat indikator jumlah kelurahan/desa atau nama lain, dengan interval, skala nilai, dan bobot sebagai berikut:

NO	INDIKATOR & KELAS INTERVAL	SKALA NILAI	BOBOT (%)	SKOR
1	2	3	4	5
1	Jumlah kelurahan/desa atau nama lain			
	a. ≤ 10	200		20
	b. 11 – 25	400		40
	c. 26 – 50	600	10	60
	d. 51 –300	800		80
	e. > 300	1.000		100

Kabupaten Aceh Barat Daya pada Desember 2015 mempunyai 132 kelurahan/desa atau nama lain. Berdasarkan tabel di atas, skala nilai untuk indikator jumlah kelurahan/desa atau nama lain di Kabupaten Aceh Barat Daya berada pada interval 4 (51-300) dengan skala nilai 800 dan bobot 10%. Dengan demikian, perhitungan nilai indikator jumlah kelurahan/desa atau nama lain untuk Kabupaten Aceh Barat Daya adalah sebagai berikut:

$$800 \times 10 \% = 80$$

Langkah 2:

Menghitung jumlah nilai dari seluruh indikator dari variabel umum dan variabel teknis dengan cara melakukan penjumlahan nilai dari seluruh indikator tersebut.

Langkah 3:

Melakukan perkalian jumlah nilai dari seluruh indikator dari variabel umum dan variabel teknis tersebut dengan faktor kesulitan geografis, dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Provinsi dan kabupaten di Jawa dan Bali dikalikan 1 (satu);
- b. Provinsi dan kabupaten di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi serta kota di seluruh wilayah dikalikan 1,1 (satu koma satu);
- c. Provinsi dan kabupaten di Nusa Tenggara dan Maluku dikalikan 1,2 (satu koma dua);

- d. Provinsi dan kabupaten di Papua dikalikan 1,4 (satu koma empat);
- e. Daerah provinsi dan kabupaten/kota berciri kepulauan dikalikan 1,4 (satu koma empat);
- f. Kabupaten di Daerah perbatasan darat negara dikalikan 1,4 (satu koma empat); dan
- g. Kabupaten/kota di pulau-pulau terluar di Daerah perbatasan dikalikan 1,5 (satu koma lima).

Dalam hal suatu daerah masuk dalam dua klasifikasi atau lebih, daerah tersebut dapat memilih faktor kesulitan geografis terbesar.

7.4. KEDUDUKAN, TUGAS, DAN FUNGSI PERANGKAT DAERAH PROVINSI

1. Kedudukan Perangkat Daerah Provinsi

Dalam Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pada pasal 1 disebutkan bahwa Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Selanjutnya di Pasal 5 dirinci Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas; dan
- e. Badan.

2. Tugas, dan Fungsi Perangkat Daerah Provinsi

Tugas dan fungsi Perangkat Daerah Provinsi diuraikan pada pasal 7 hingga 28 Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah berikut ini :

Sekretariat Daerah Provinsi (Pasal 7 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

a. Sekretariat Daerah provinsi merupakan unsur staf dipimpin oleh sekretaris Daerah dan bertanggung jawab kepada gubernur.

b. Tugas :

membantu gubernur dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.

c. Fungsi :

- 1) Pengoordinasian penyusunan kebijakan Daerah;
- 2) Pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah;
- 3) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah;
- 4) Pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi Daerah; dan
- 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat DPRD Provinsi (Pasal 9 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

a. Sekretariat DPRD provinsi merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD provinsi, yang dipimpin oleh sekretaris

DPRD provinsi. Sekretariat DPRD provinsi dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD provinsi dan secara administratif bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris Daerah provinsi. Adapun Sekretaris DPRD provinsi diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi.

c. Tugas :

Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD provinsi, serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD provinsi dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

c. Fungsi :

- 1) Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD provinsi;
- 2) Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD provinsi;
- 3) Fasilitasi penyelenggaraan rapat DPRD provinsi; dan
- 4) Penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD provinsi.

Inspektorat Daerah Provinsi (Pasal 11 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

- a.** Inspektorat Daerah provinsi merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang dipimpin oleh inspektur. Inspektur Daerah provinsi dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris Daerah.

b. Tugas :

Inspektorat Daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.

c. Fungsi :

- 1) Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
- 2) Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- 3) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari gubernur;
- 4) Penyusunan laporan hasil pengawasan;
- 5) Pelaksanaan administrasi inspektorat daerah provinsi; dan
- 6) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

Dinas Daerah Provinsi (Pasal 13 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

a. Dinas Daerah provinsi merupakan unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, yang dipimpin oleh kepala dinas Daerah provinsi, dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris Daerah provinsi.

b. Tugas

membantu gubernur melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah provinsi.

c. Fungsi

- 1) Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 2) Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 3) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 4) Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

Badan Daerah Provinsi (Pasal 24 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

a. Badan Daerah provinsi merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi, yang dipimpin oleh kepala badan Daerah provinsi, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris Daerah provinsi.

b. Tugas

membantu gubernur melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

c. Fungsi

- 1) Penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 2) Pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 3) Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 4) Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

7.5. KEDUDUKAN, TUGAS, DAN FUNGSI PERANGKAT DAERAH KABUPATEN/KOTA

1. Kedudukan Perangkat Daerah Kabupaten / Kota

Dalam Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pada pasal 1 disebutkan bahwa Perangkat Daerah Kabupaten/Kota adalah unsur pembantu bupati/wali kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Selanjutnya pada pasal 5 disebutkan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas :

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan

f. Kecamatan.

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 29 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

- a. Sekretariat Daerah kabupaten/kota merupakan unsur staf yang dipimpin oleh sekretaris Daerah kabupaten/kota dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota.
- b. **Tugas :**
membantu bupati/wali kota dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.
- c. **Fungsi :**
- 1) Pengoordinasian penyusunan kebijakan Daerah;
 - 2) Pengoordinasian pelaksanaan tugas satuan kerja Perangkat Daerah;
 - 3) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah;
 - 4) Pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi Daerah; dan
 - 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 31 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

- a. Sekretariat DPRD kabupaten/kota merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD kabupaten/kota yang dipimpin oleh sekretaris DPRD kabupaten/kota, dan dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada

di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD kabupaten/kota dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota. Sekretaris DPRD kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/wali kota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi.

b. Tugas :

menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD kabupaten/kota, serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD kabupaten/kota dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

c. Fungsi :

- 1) Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD kabupaten/kota;
- 2) Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD kabupaten/kota;
- 3) Fasilitasi penyelenggaraan rapat DPRD kabupaten/kota; dan
- 4) Penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD kabupaten/kota.

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 33 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

- a.** Inspektorat Daerah kabupaten/kota merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dipimpin oleh inspektur, dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota.

b. Tugas :

tugas membantu bupati/wali kota membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.

c. Fungsi

- 1) Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
- 2) Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- 3) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan bupati/wali kota;
- 4) Penyusunan laporan hasil pengawasan;
- 5) Pelaksanaan administrasi inspektorat kabupaten/kota; dan
- 6) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Dinas Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 35 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

- a.** Dinas Daerah kabupaten/kota merupakan unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dipimpin oleh kepala dinas Daerah kabupaten/kota, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota.
- b. Tugas**

Membantu bupati/wali kota melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan yang diberikan kepada kabupaten/kota.

c. Fungsi

- 1) Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 2) Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 3) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 4) Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Badan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 46 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

a. Badan Daerah kabupaten/kota merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, dipimpin oleh kepala badan Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota.

b. Tugas

membantu bupati/wali kota dalam melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

c. Fungsi

- 1) Penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 2) Pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 3) Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 4) Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Kecamatan (Pasal 50, 51 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

a. Kecamatan dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa atau sebutan lain dan kelurahan. Kecamatan dipimpin oleh camat atau sebutan lain yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota. Camat dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh **perangkat kecamatan**.

b. Tugas

- a. Menyelenggarakan Urusan Pemerintahan umum;
- b. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- c. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;

- d. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Peraturan Bupati/Wali kota;
 - e. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
 - f. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di tingkat kecamatan;
 - g. Membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa atau sebutan lain dan/atau kelurahan;
 - h. Melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang tidak
 - i. Dilaksanakan oleh unit kerja Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan; dan
 - I. Melaksanakan tugas lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.
- c. Selanjutnya pada Pasal 52 disebutkan bahwa **Kelurahan** merupakan **perangkat kecamatan** yang dibentuk untuk membantu atau melaksanakan sebagian tugas camat. Kelurahan dibentuk dengan Perda kabupaten/kota berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh kepala kelurahan yang disebut lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat.
- d. **Lurah mempunyai tugas** membantu camat dalam:
- 1) Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
 - 2) Melakukan pemberdayaan masyarakat;
 - 3) Melaksanakan pelayanan masyarakat;
 - 4) Memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;

- 5) Memelihara sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan umum;
- 6) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan
- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7.6. SUSUNAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

7.6.1. Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi

Susunan organisasi perangkat daerah pada tingkat provinsi terdiri :

Sekretariat Daerah Provinsi (Pasal 55-58 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Sekretariat Daerah provinsi tipe A
 - Terdiri atas paling banyak 3 (tiga) asisten
 - Asisten terdiri atas paling banyak 3 (tiga) biro
 - Biro terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian
 - Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian
2. Sekretariat Daerah provinsi tipe B
 - Terdiri atas paling banyak 3 (tiga) asisten
 - Asisten terdiri atas paling banyak 2 (dua) biro
 - Biro terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian.
 - Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
3. Sekretariat Daerah provinsi tipe C
 - Terdiri atas paling banyak 2 (dua) asisten

- Asisten terdiri atas paling banyak 2 (dua) biro
- Biro terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian.
- Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.

Sekretariat DPRD Provinsi (Pasal 59 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Sekretariat DPRD provinsi tipe A, terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian, dan bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
2. Sekretariat DPRD provinsi tipe B terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian, dan bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
3. Sekretariat DPRD provinsi tipe C terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian, dan bagian terdiri atas paling banyak 2 (dua) subbagian.

Inspektorat Daerah Provinsi (Pasal 60 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Inspektorat Daerah provinsi tipe A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) inspektur pembantu. Sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian.
2. Inspektorat Daerah provinsi tipe B terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) inspektur pembantu.
Sekretariat atas 2 (dua) subbagian.
3. Inspektorat Daerah provinsi tipe C terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) inspektur pembantu.

Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.

4. Inspektur pembantu pada Inspektorat Daerah provinsi tipe A, B dan C membawahi jabatan fungsional yang melaksanakan fungsi pengawasan.

Dinas Daerah Provinsi (Pasal 62 - 66 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Dinas Daerah provinsi tipe A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang. Sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.
2. Dinas Daerah provinsi tipe B terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) bidang. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.
3. Dinas Daerah provinsi tipe C terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) bidang. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.

Pada susunan organisasi Dinas Daerah Provinsi terdapat unit pelaksana teknis dinas daerah. Susunan organisasi UPT Dinas Daerah Provinsi adalah sebagai berikut :

1. Unit pelaksana teknis dinas Daerah provinsi kelas A pada dinas terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan terdiri atas paling banyak 2 (dua) seksi serta kelompok jabatan fungsional.
2. Unit pelaksana teknis dinas Daerah provinsi kelas B pada dinas terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.

3. Susunan unit pelaksana teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku bagi unit pelaksana teknis yang berbentuk satuan pendidikan dan rumah sakit.

Selain itu, pada susunan organisasi Dinas Daerah Provinsi juga terdapat cabang dinas. Susunan organisasi cabang Dinas Daerah Provinsi adalah sebagai berikut :

1. Cabang dinas kelas A terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan paling banyak 2 (dua) seksi.
2. Cabang dinas kelas B terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha.

Badan Daerah Provinsi (Pasal 62 - 66 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Badan Daerah provinsi tipe A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang. Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 3 (tiga) subbagian. Bidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.
2. Badan Daerah provinsi tipe B terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) bidang. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.
3. Badan Daerah provinsi tipe C terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) bidang. Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 2 (dua) subbagian. Bidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.

Pada susunan organisasi Badan Daerah Provinsi terdapat Badan penghubung Daerah provinsi sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 24 ayat (7) terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan paling banyak 3 (tiga) subbidang.

Selain itu, pada susunan organisasi Badan Daerah Provinsi terdapat Unit pelaksana teknis badan Daerah Provinsi.

1. Unit pelaksana teknis badan Daerah provinsi kelas A, pada badan terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan paling banyak 2 (dua) seksi serta kelompok jabatan fungsional.
2. Unit pelaksana teknis badan Daerah provinsi kelas B, pada badan terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.

Pada pasal 72 PP RI Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah disebutkan bahwa Dinas Daerah provinsi yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, Urusan Pemerintahan bidang pertanian, serta badan yang menyelenggarakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang keuangan dapat memiliki 2 (dua) bidang lebih banyak dari ketentuan yang berlaku bagi dinas/badan lain. Kemudian pada pasal 73 dijelaskan pula bahwa dalam hal perhitungan nilai variabel urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, urusan pemerintahan bidang pertanian, serta badan yang menyelenggarakan fungsi penunjang urusan pemerintahan bidang keuangan memperoleh nilai 951 (sembilan ratus lima puluh satu) sampai dengan 975 (sembilan ratus tujuh puluh lima), urusan pemerintahan tersebut dapat diwadahi dalam 2 (dua) dinas/badan tipe B, dan dalam hal memperoleh nilai di atas 975 (sembilan ratus tujuh puluh lima) dapat diwadahi dalam 2 (dua) dinas/badan tipe A. Dalam hal sudah dibentuk 2 (dua) dinas/badan sebagaimana dimaksud sebelumnya, maka ketentuan penambahan bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 tidak berlaku.

7.6.2. Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten

/Kota

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 74 sd 77 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Sekretariat Daerah kabupaten/kota tipe A terdiri atas paling banyak 3 (tiga) asisten. Asisten terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian. Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
2. Sekretariat Daerah kabupaten/kota tipe B terdiri atas paling banyak 3 (tiga) asisten. Asisten terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian. Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
3. Sekretariat Daerah kabupaten/kota tipe C terdiri atas paling banyak 2 (dua) asisten. Asisten terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian. Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
4. Pembagian tugas dan fungsi unit kerja pada sekretariat Daerah kabupaten/kota dikelompokkan berdasarkan Perangkat Daerah yang dikoordinasikan dan/atau berdasarkan fungsi atau unsur manajemen tertentu.

Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 78 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Sekretariat DPRD kabupaten/kota tipe A terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian. Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
2. Sekretariat DPRD kabupaten/kota tipe B terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian. Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.
3. Sekretariat DPRD kabupaten/kota tipe C terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian. Bagian terdiri atas paling banyak 2 (dua) subbagian.

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 79 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Inspektorat Daerah kabupaten/kota tipe A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) inspektur pembantu. Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 3 (tiga) subbagian.
2. Inspektorat Daerah kabupaten/kota tipe B terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) inspektur pembantu. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.
3. Inspektorat Daerah kabupaten/kota tipe C terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) inspektur pembantu. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.
4. Inspektur pembantu membawahi jabatan fungsional yang melaksanakan fungsi pengawasan.

Dinas Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 81 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Dinas Daerah kabupaten/kota tipe A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang. Sekretariat terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.
2. Dinas Daerah kabupaten/kota tipe B terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) bidang. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.
3. Dinas Daerah kabupaten/kota tipe C terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) bidang. Sekretariat

terdiri atas 2 (dua) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.

4. Unit pelaksana teknis pada dinas Daerah kabupaten/kota kelas A terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional. Sedangkan unit pelaksana teknis pada dinas Daerah kabupaten/kota kelas B terdiri atas pelaksana dan kelompok jabatan fungsional.
5. Susunan unit pelaksana teknis sebagaimana dimaksud di atas tidak berlaku bagi unit pelaksana teknis yang berbentuk satuan pendidikan, pusat kesehatan masyarakat, dan rumah sakit.

Badan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 85 – 90 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Badan Daerah kabupaten/kota tipe A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang. Sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.
2. Badan Daerah kabupaten/kota tipe B terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) bidang. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.
3. Badan Daerah kabupaten/kota tipe C terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 2 (dua) bidang. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian. Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbidang.
4. Unit pelaksana teknis pada badan Daerah kabupaten/kota kelas A terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional. Sedangkan unit pelaksana teknis pada badan Daerah kabupaten/kota kelas B terdiri atas pelaksana dan kelompok jabatan fungsional.

5. Dinas Daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, Urusan Pemerintahan bidang pertanian, serta badan yang menyelenggarakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang keuangan dapat memiliki 2 (dua) bidang lebih banyak dari ketentuan yang berlaku bagi dinas/badan lain.
6. Dalam hal perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, Urusan Pemerintahan bidang pertanian, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang keuangan memperoleh nilai 951 (sembilan ratus lima puluh satu) sampai dengan 975 (sembilan ratus tujuh puluh lima) Urusan Pemerintahan tersebut dapat diwadahi dalam 2 (dua) dinas/badan tipe B, dan dalam hal memperoleh nilai di atas 975 (sembilan ratus tujuh puluh lima) dapat diwadahi dalam 2 (dua) dinas/badan tipe A.
7. Dalam hal sudah dibentuk 2 (dua) dinas/badan sebagaimana dimaksud di atas, ketentuan penambahan bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 tidak berlaku.

Kecamatan (Pasal 91 sd 93 PP RI Nomor 18 Tahun 2016)

1. Kecamatan tipe A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 5 (lima) seksi. Sekretariat paling banyak terdiri atas 2 (dua) subbagian.
2. Kecamatan tipe B terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) seksi. Sekretariat terdiri atas 2 (dua) subbagian.
3. **Kelurahan** terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 3 (tiga) seksi.

7.7. PERANGKAT DAERAH BARU

Sebagaimana diterangkan pada Pasal 101 PP RI Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, bahwa pembentukan dan susunan Perangkat Daerah bagi daerah provinsi baru yang belum memiliki anggota DPRD, ditetapkan dengan Peraturan Gubernur setelah mendapat persetujuan Menteri dan pertimbangan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di bidang aparatur negara. Sedangkan Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah bagi daerah kabupaten/kota baru yang belum memiliki anggota DPRD, ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Wali kota setelah mendapat persetujuan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Ketentuan mengenai pembentukan, jenis, kriteria, tipologi, kedudukan, tugas, fungsi, susunan organisasi, dan jabatan Perangkat Daerah pada Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembentukan Perangkat Daerah provinsi baru dan kabupaten/kota baru.

Dalam hal ini, daerah induk wajib melakukan penataan ulang Perangkat Daerah dengan menghitung kembali intensitas Urusan Pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini.

DAFTAR PUSTAKA

1. Adam I. Indrawijaya Drs. MPA, 1989. *Perubahan dan Pengembangan Organisasi*. Penerbit Sinar Baru, Bandung.
2. Albrecht, K., 1983. *Pengembangan Organisasi*. Bandung : Angkasa.
3. Albrecht, Karl, 1985. *Pengembangan Organisasi – Pendekatan Sistem Yang Menyeluruh Untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Terjemahan, Penerbit Angkasa, Bandung.
4. Beerel, A., 2009. *Leadership and Change Management*. London : SAGE Publication Ltd
5. David Osborne, Ted Gaebler, 1995, *Mewirausahakan Birokrasi*, Terjemahan, PT. Terunan Grafika, Jakarta.
6. Draft, R. L., 1988. *Organization Theory and Design*. Ohio : South-Western College Publishing.
7. Dwiyanto, A., 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta.
8. Draft, R. L., 2005. *The Leadership Experience*. Canada: Thomson
9. Gibson dkk, 1996, *Organisasi*, Binarupa Aksara, Jakarta Barat;
10. Gibson, J. L. *et all.*, 2006. *Organizations: Behavior, Structure, Prossesses*, Boston: McGraw-Hill
11. Hicks, H. G.,1972. *The Management of Organizations : A System and Human Resources Approach*. New York : McGraw-Hill Book Company.
12. Harmon, M. M. and R. T. Mayer, 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Toronto : Little Brown and Company.
13. Hatch, M. J., 1997. *Organization Theory : Modern Symbolic and Postmodern Perspectives*. New York : Oxford University Press.

14. Hersey, P. *et al.*, 1996. *Management of Organizational Behavior: Utility Human Resources*, New Jersey: Prentice Hall
15. Hesselbein, F., *et al.*, 1997. *The Organization of the Future*. San Fransisco : The Drucker Foundation-New York-Jossey Bass Publishers
16. Hesselbein, F., *et al.*, 2002. *On High-Performance Organizations*. San Fransisco : The Drucker Foundation-New York-Jossey Bass Publishers
17. Hardjito D., 2001. *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
18. Hasibuan, M. S. P., 2005. *Organisasi dan Motivasi : Dasar Peningkatan Produktivitas*. Jakarta: Bumu Aksara.
19. Hellriegel, D. and Slocum, J. W., 2004. *Organizational Behavior*. Ohio : Thomson, South-Western.
20. Hellriegel, D. and Slocum, J. W., 2004. *Organizational Behavior*. webmaster@swcollege.com
21. Hughes Owen E, 1994, *Public Management And Administration*, St. Martin's USA;
22. Heady, Ferrel, 1997, *Public Administration: A Comparative Perspective*, New York; Marcel Dekker Inc.
23. Ibrahim, A. 2003. *Pokok-Pokok Ilmu Administrasi Publik dan Implementasinya*. Bandung : Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran
24., 2004. *Perilaku Administrasi dan Pemberdayaannya (I)*. Bandung : Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran
25. Indrajit, 2004. *Electronic Government*, Strategi Pembangunan dan Pengembangan Sistem Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Digital. Yogyakarta : Andi Offset.
26. Jones, G. R., 2007. *Organizational Theory, Design and Change*. United State of America : Pearson Prentice Hall.

27. Kast, F. E., and J. E., Rosenzweig, 1974. *Organization and Management : A System Approach*. New York : McGraw-Hill Book Company.
28. Kreitner, R. and Kinicki, A., 2008. *Organizational Behavior*. New York : McGraw-Hill/Irwin.
29. Kim S. Cameron and Robert E. Quinn, 2006. *Diagnosing and Changing Organizational Culture*. The Jossey-Bass Business and Management Series, Market Street, San Fransisco
30. Moeljono, Djokosantoso, 2005, *Budaya Organisasi dalam Tantangan*, PT. Alex Media Komputindo, Jakarta
31. Margulies, N. and A. P. Raia, 1975. *Organization Development : Value, Process and Technology*. New Delhi : Tata McGraw-Hill Publishing Company Ltd.
32. Nicholas Henry, 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*. CV. Rajawali. Yakarta Utara
33. Ostroff, F., 1998. *The Horizontal Organization*. Jakarta : Raja Grafindo Persada
34. Rosenbloom, D. H. and Kravchuk, S. R., 2005. *Public Administration, Understanding Management, Politics and Law in The Public Sector*. Sixth Edition. New York : The McGraw-Hill Companies, Inc.
35. Robbins, P. S., 2006. *Perilaku Organisasi*. Klaten : PT Indeks, Kelompok Gramedia.
36. Robbins, P. S. dan Barnwell, N., 2002. *Organization Theory; Concept and Case*. Australia : Pearson Education
37. Robert B. Denhardt, 2008. *Theories of Public Organization*. Fifth Edition. Thomson Wadsworth. United States of Amerika
38. Stephen P. Robbins, 1994, *Teori Organisasi, Struktur, Desain & Aplikasi*, Arcan Jakarta;
39. Siagian, Sondang, P, 1997, *Organisasi, Kepemimpinan & Perilaku Administrasi*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta;

40. Siagian, S. P., 1995. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
41. Siagian, S. P., 1998. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
42. Siagian, S. P., 2002. *Kiat Meningkatkan Produktifitas Kerja*. Jakarta: Bumi Aksara.
43. Senge, P., 2002. *Disiplin Kelima, Strategi dan Alat-Alat untuk Membangun Organisasi Pembelajaran*. Batam Centre : Interaksa.
44. Sutarto, 2006. *Dasar-Dasar Organisasi*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta
45. Thoha M., 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi : Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (Jilid II)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
46. Vincent Gaspersz, 2007. *Organizational of Excellence*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
47. Winardi, J., 2007. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. PT Raja Grafindo, Jakarta
48. Wibowo, 2006. *Managing Change, Pengantar Manajemen Perubahan*, Bandung: Alfabeta.
49. Winardi, J, 2006. *Manajemen Perubahan (Management of Change)*. Jakarta: Prenada Media Group.
50. Winardi, J, 2003. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
51. Widodo, J., 2007. *Learning Organization*. Malang : Bayumedia Publishing
52. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang *Pemerintahan Daerah*.
53. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang *Perangkat Daerah*
54. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Yang Melaksanakan Fungsi Penunjang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan