



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK



ORGANISASI YANG EFEKTIF

Desain, Struktur dan Konfigurasi Organisasi

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.





ORGANISASI YANG EFEKTIF

Desain, Struktur dan Konfigurasi Organisasi

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

PENERBIT :
YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK
Jl. Majapahit No. 605 Semarang
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144
Email : penerbit_ypat@stekom.ac.id

ISBN 978-634-7227-18-8 (PDF)



9

786347

227188

ORGANISASI YANG EFEKTIF

Desain, Struktur dan Konfigurasi Organisasi

Penulis :

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

ISBN : 978-634-7227-18-8

Editor :

Dr. Joseph Teguh Santoso, S.Kom., M.Kom.

Penyunting :

Dr. Mars Caroline Wibowo. S.T., M.Mm.Tech

Desain Sampul dan Tata Letak :

Irdha Yuniato, S.Ds., M.Kom

Penebit :

Yayasan Prima Agus Teknik Bekerja sama dengan
Universitas Sains & Teknologi Komputer (Universitas STEKOM)

Anggota IKAPI No: 279 / ALB / JTE / 2023

Redaksi :

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : penerbit_ypat@stekom.ac.id

Distributor Tunggal :

Universitas STEKOM

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : info@stekom.ac.id

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara
apapun tanpa ijin dari penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
BAB 1 DASAR-DASAR DESAIN ORGANISASI	1
1.1 Koordinasi Dalam Lima	3
1.2 Organisasi Dalam Lima Bagian.....	9
1.3 Fungsi Organisasi.....	18
BAB 2 MERANCANG JABATAN INDIVIDUAL.....	23
2.1 Spesialisasi Pekerjaan	23
2.2 Perluasan Pekerjaan.....	26
2.3 Spesialisasi Pekerjaan Menurut Bagian Organisasi.....	29
2.4 Formalisasi Perilaku	31
2.5 Bentuk-Bentuk Struktur Birokrasi Dan Organik.....	32
2.6 Formalisasi Perilaku Menurut Bagian Organisasi.....	35
2.7 Indoktrinasi	38
2.8 Menghubungkan Parameter Desain Jabatan	40
BAB 3 MERANCANG SUPERSTRUKTUR	42
3.1 Pengelompokan Unit	43
3.2 Dasar Pengelompokan.....	44
3.3 Kriteria Pengelompokan	49
3.4 Ukuran Unit.....	60
BAB 4 MEMPERBAIKI SUPERSTRUKTUR	68
4.1 Sistem Perencanaan Dan Kontrol.....	68
4.2 Pengendalian Kinerja	69
4.3 Perencanaan Tindakan	71
4.4 Hirarki Sistem Perencanaan Tindakan Dan Pengendalian Kinerja.....	73
4.5 Sistem Perencanaan Dan Pengendalian Menurut Bagian Organisasi	75
4.6 Perangkat Penghubung.....	76
4.7 Jabatan Penghubung.....	77
4.8 Struktur Matriks	79
BAB 5 MENGUNGKAPKAN DESENTRALISASI.....	88
5.1 Mengapa Mendesentralisasikan Struktur?.....	88
5.2 Konseptual Sentralisasi/Desentralisasi.....	90
5.3 Desentralisasi Vertikal.....	94
5.4 Desentralisasi Horizontal.....	97
5.5 Kekuasaan Bagi Para Analis.....	98
5.6 Kekuasaan Bagi Para Ahli	101
5.7 Kekuasaan Untuk Semua Orang	103

5.8	Desentralisasi Dalam Lima	106
5.9	Desentralisasi Dan Parameter Desain Lainnya	109
BAB 6	MENYESUAIKAN DESAIN DENGAN SITUASI	112
6.1	Dua Pandangan Tentang Efektivitas Organisasi	112
6.2	Usia Dan Ukuran	113
6.3	Tahapan Pengembangan Struktural.....	117
6.4	Sistem Teknis.....	118
6.5	Lingkungan	125
6.6	Kekuasaan	135
BAB 7	DESAIN SEBAGAI KONFIGURASI	140
7.1	Mekanisme Umum.....	140
BAB 8	STRUKTUR SEDERHANA.....	146
8.1	Deskripsi Struktur Dasar	146
8.2	Kondisi Struktur Sederhana	147
BAB 9	BIROKRASI MESIN	152
9.1	Deskripsi Struktur Dasar	152
9.2	Obsesi Dengan Kontrol	155
9.3	Kondisi Birokrasi Mesin	159
9.4	Masalah Manusia Dalam Inti Operasi.....	164
BAB 10	BIROKRASI PROFESIONAL	174
10.1	Struktur Dasar	174
10.2	Desentralisasi Dalam Birokrasi Profesional.....	179
10.3	Peran Administrator Profesional	182
10.4	Kondisi Birokrasi Profesional.....	186
10.5	Respons Yang Tidak Berfungsi	194
BAB 11	BENTUK TERDIVISI.....	197
11.1	Struktur Dasar Parameter Desain	197
11.2	Kekuasaan Divisi Dan Kantor Pusat.....	203
11.3	Kondisi Bentuk Divisi Keragaman Pasar.....	206
11.4	Tahapan Transisi Ke Bentuk Terdivisi	213
11.5	Kontribusi Kantor Pusat.....	223
11.6	Kinerja Sosial Dari Sistem Pengendalian Kinerja	226
BAB 12	ADHOKRASI.....	233
12.1	Deskripsi Struktur Dasar - Parameter Desain	234
12.2	Adhocracy Operasional.....	236
12.3	Adhokrasi Administratif.....	238
12.4	Kondisi Lingkungan Dasar Adhokrasi	246
12.5	Reaksi Manusia Terhadap Ambiguitas.....	253
BAB 13	MELEBIHI LIMA	260
13.1	Lima Konfigurasi Sebagai Satu Sistem	260
13.2	Konfigurasi Sebagai Serangkaian Tarikan Dasar Pada Organisasi	261

13.3	Konfigurasi Sebagai Sekumpulan Tipe Murni	264
13.4	Konfigurasi Sebagai Sistem Menggambarkan Transisi Struktural	267
DAFTAR PUSTAKA		273

BAB 1

DASAR-DASAR DESAIN ORGANISASI

Ibu Raku membuat tembikar di ruang bawah tanahnya. Pekerjaan itu melibatkan sejumlah tugas yang berbeda—menjepit tanah liat, membentuk pot, menyiapkannya saat setengah kering, menyiapkan lalu mengaplikasikan glasir, dan membakar pot di tungku. Namun, koordinasi semua tugas ini tidak menimbulkan masalah; ia mengerjakan semuanya sendiri.

Masalahnya adalah ambisinya dan daya tarik potnya: pesanan melebihi kapasitas produksinya. Jadi, ia mempekerjakan Ibu Bisque, yang sangat ingin belajar membuat tembikar. Namun, ini berarti Ibu Raku harus membagi pekerjaan. Karena toko kerajinan menginginkan tembikar yang dibuat oleh Ibu Raku, diputuskan bahwa Ibu Bisque akan menjepit tanah liat dan menyiapkan glasir, dan Ibu Raku akan mengerjakan sisanya. Dan ini memerlukan koordinasi pekerjaan—masalah kecil, sebenarnya, dengan dua orang di studio tembikar: mereka hanya berkomunikasi secara informal.

Pengaturan berjalan dengan baik, begitu baiknya sehingga tak lama kemudian, Bu Raku kembali dibanjiri pesanan. Lebih banyak asisten dibutuhkan. Namun kali ini, karena sudah memperkirakan hari ketika mereka akan membuat pot sendiri, Bu Raku memutuskan untuk mempekerjakan mereka langsung dari sekolah tembikar setempat. Jadi, meskipun butuh waktu untuk melatih Bu Bisque, ketiga asisten baru itu tahu persis apa yang harus dilakukan sejak awal dan langsung membaur; bahkan dengan lima orang, koordinasi tidak menjadi masalah.

Namun, ketika dua asisten lagi ditambahkan, masalah koordinasi muncul. Suatu hari, Bu Bisque tersandung seember glasir dan memecahkan lima pot; di hari berikutnya, Bu Raku membuka tungku pembakaran dan mendapati bahwa pot gantung semuanya telah dilapisi glasir fuchsia secara tidak sengaja. Pada titik ini, ia menyadari bahwa tujuh orang di studio tembikar kecil tidak dapat mengoordinasikan semua pekerjaan mereka melalui mekanisme komunikasi informal yang sederhana. Yang memperburuk keadaan adalah kenyataan bahwa Ms. Raku, yang sekarang menyebut dirinya presiden Ceramics Inc., terpaksa menghabiskan lebih banyak waktu dengan pelanggan; memang, akhir-akhir ini dia lebih sering terlihat mengenakan gaun Marimekko daripada celana jins.

Jadi dia menunjuk Miss Bisque sebagai manajer studio; dia harus menyibukkan dirinya penuh waktu dengan mengawasi dan mengoordinasikan pekerjaan lima produsen tembikar. Perusahaan terus berkembang. Perubahan besar kembali terjadi ketika seorang analis kerja-studi dipekerjakan. Dia merekomendasikan perubahan di mana setiap orang hanya melakukan satu tugas untuk salah satu lini produk (pot, asbak, pot gantung, dan hewan keramik)—yang pertama dijepit, yang kedua dibentuk, yang ketiga diperkakas, dan seterusnya. Dengan demikian, produksi mengambil bentuk empat jalur perakitan. Setiap orang mengikuti serangkaian instruksi standar, yang dikerjakan terlebih dahulu untuk memastikan koordinasi semua pekerjaan mereka. Tentu saja, Ceramics Inc. tidak lagi menjual ke toko kerajinan; Ibu

Raku hanya menerima pesanan per satuan, yang sebagian besar berasal dari jaringan toko diskon.

Ambisi Ibu Raku tidak terbatas, dan ketika kesempatan untuk melakukan diversifikasi datang, ia melakukannya. Pertama ubin keramik, kemudian perlengkapan kamar mandi, dan terakhir bata tanah liat. Perusahaan tersebut kemudian dibagi menjadi tiga divisi—produk konsumen, produk bangunan, dan produk industri. Dari kantornya di lantai lima puluh lima Pottery Tower, ia mengoordinasikan kegiatan divisi-divisi tersebut dengan meninjau kinerja mereka setiap kuartal dalam setahun dan mengambil tindakan pribadi ketika laba dan angka pertumbuhan mereka turun di bawah yang dianggarkan. Suatu hari, ketika sedang duduk di mejanya untuk memeriksa anggaran-anggaran ini, Ibu Raku menatap gedung-gedung pencakar langit di sekitarnya dan memutuskan untuk mengganti nama perusahaannya menjadi "Ceramico."

Setiap aktivitas manusia yang terorganisasi—mulai dari pembuatan pot hingga penempatan manusia di bulan—memunculkan dua persyaratan mendasar dan saling bertentangan: pembagian kerja ke dalam berbagai tugas yang harus dilakukan, dan koordinasi tugas-tugas ini untuk menyelesaikan aktivitas. Struktur organisasi dapat didefinisikan secara sederhana sebagai jumlah total cara di mana kerja dibagi menjadi tugas-tugas yang berbeda dan kemudian koordinasi dicapai di antara tugas-tugas ini. Bagaimana struktur itu harus dirancang?

Apakah ada satu cara terbaik untuk merancanginya? Atau haruskah berbagai elemennya—beberapa cara untuk membagi kerja dan mengoordinasikan tugas-tugasnya—dipilih dan dipilih secara independen, seperti cara pembeli memilih sayuran di pasar atau cara pengunjung makan di meja prasmanan? Selama bertahun-tahun literatur manajemen lebih menyukai jawaban afirmatif untuk pertanyaan pertama. Struktur yang baik adalah yang didasarkan pada aturan dan hierarki wewenang yang kaku dengan rentang kendali tidak lebih dari enam. Baru-baru ini, literatur itu secara implisit lebih menyukai jawaban afirmatif untuk pertanyaan kedua. Perancang organisasi diharapkan untuk memadukan perencanaan jangka panjang, pengayaan pekerjaan, dan struktur matriks, di antara banyak hal lainnya.

Buku ini menolak kedua pendekatan ini dan lebih memilih pendekatan ketiga. Elemen-elemen struktur harus dipilih untuk mencapai konsistensi atau keselarasan internal, serta konsistensi dasar dengan situasi organisasi—ukurannya, usianya, jenis lingkungan tempat organisasi itu berfungsi, sistem teknis yang digunakannya, dan sebagainya. Memang, faktor-faktor situasional ini sering "dipilih" tidak kurang dari elemen-elemen struktur itu sendiri. Keterbatasan organisasi dalam lingkungannya, seberapa besar organisasi itu tumbuh, metode yang digunakannya untuk menghasilkan produk atau layanannya—semua ini juga dipilih. Hal ini membawa kita pada kesimpulan bahwa parameter desain dan faktor situasional harus dikelompokkan untuk menciptakan apa yang kita sebut konfigurasi.

Bergantung pada bagaimana berbagai pilihan dibuat, konfigurasi yang berbeda tentu saja dapat dirancang—pada prinsipnya, sejumlah besar konfigurasi dapat dirancang. Namun dalam praktiknya, seperti yang akan kita lihat, jumlah konfigurasi yang efektif bagi sebagian besar organisasi mungkin jauh lebih sedikit. Tema utama buku ini adalah bahwa sejumlah kecil

konfigurasi ini menjelaskan sebagian besar kecenderungan yang mendorong organisasi yang efektif untuk menyusun diri mereka sendiri seperti yang mereka lakukan. Dengan kata lain, desain struktur organisasi yang efektif—bahkan diagnosis masalah dalam banyak struktur yang tidak efektif—tampaknya melibatkan pertimbangan hanya beberapa konfigurasi dasar.

Dalam bab pertama ini, kami memperkenalkan seperangkat mekanisme dasar yang digunakan untuk mencapai koordinasi di antara tugas-tugas yang dibagi. Mekanisme-mekanisme tersebut berjumlah lima. Nanti dalam bab ini, kami mengembangkan representasi visual organisasi untuk membantu memandu kita dalam membaca buku ini. Buku ini terdiri dari lima bagian. Saat kita masuk ke bagian isi buku, kami akan menjelaskan berbagai parameter desain struktural.

Di antara yang terpenting adalah desentralisasi. Kita akan melihat bahwa hal ini dapat mengambil lima bentuk dasar. Kemudian, setelah membahas faktor-faktor situasional, kami akan memperkenalkan konfigurasi dasar struktur dan situasi. Kelima hal ini juga berjumlah lima. Bahkan, kita akan menemukan bahwa kelima hal ini sama sekali tidak independen. Kelima hal ini ada dalam hubungan yang mendasar. Secara khusus, masing-masing konfigurasi mendukung salah satu bentuk desentralisasi, dan dalam masing-masing bentuk, salah satu mekanisme koordinasi dan salah satu bagian organisasi cenderung mendominasi. Apakah itu berarti bahwa lima adalah angka ajaib dalam desain organisasi yang efektif?

Mari kita kesampingkan pertanyaan-pertanyaan yang paling menarik dan beralih ke pertanyaan-pertanyaan yang lebih pragmatis. Untuk menetapkan kerangka dasar buku ini, kita perlu memperkenalkan dua konsep dalam bab ini. Yang pertama menggambarkan mekanisme dasar yang digunakan organisasi untuk mencapai koordinasi. Yang kedua menggambarkan organisasi itu sendiri, dalam bentuk serangkaian bagian yang saling terkait.

1.1 KOORDINASI DALAM LIMA

Ingatlah bahwa struktur melibatkan dua persyaratan mendasar—pembagian kerja ke dalam tugas-tugas yang berbeda, dan tercapainya koordinasi di antara tugas-tugas ini. Di Ceramico milik Ibu Raku, pembagian kerja—menjepit, membentuk, memasang perkakas, melapisi kaca, membakar—sebagian besar ditentukan oleh pekerjaan yang harus dilakukan dan sistem teknis yang tersedia untuk melakukannya. Namun, koordinasi terbukti menjadi urusan yang lebih rumit, yang melibatkan berbagai cara. Ini dapat disebut sebagai mekanisme koordinasi, meskipun perlu dicatat bahwa mereka lebih peduli dengan kontrol dan komunikasi daripada koordinasi.

Lima mekanisme koordinasi tampaknya menjelaskan cara-cara mendasar di mana organisasi mengoordinasikan pekerjaan mereka: penyesuaian bersama, pengawasan langsung, standarisasi proses kerja, standarisasi keluaran kerja, dan standarisasi keterampilan pekerja. Ini harus dianggap sebagai elemen paling dasar dari struktur, perekat yang menyatukan organisasi. Mari kita bahas masing-masing secara singkat.

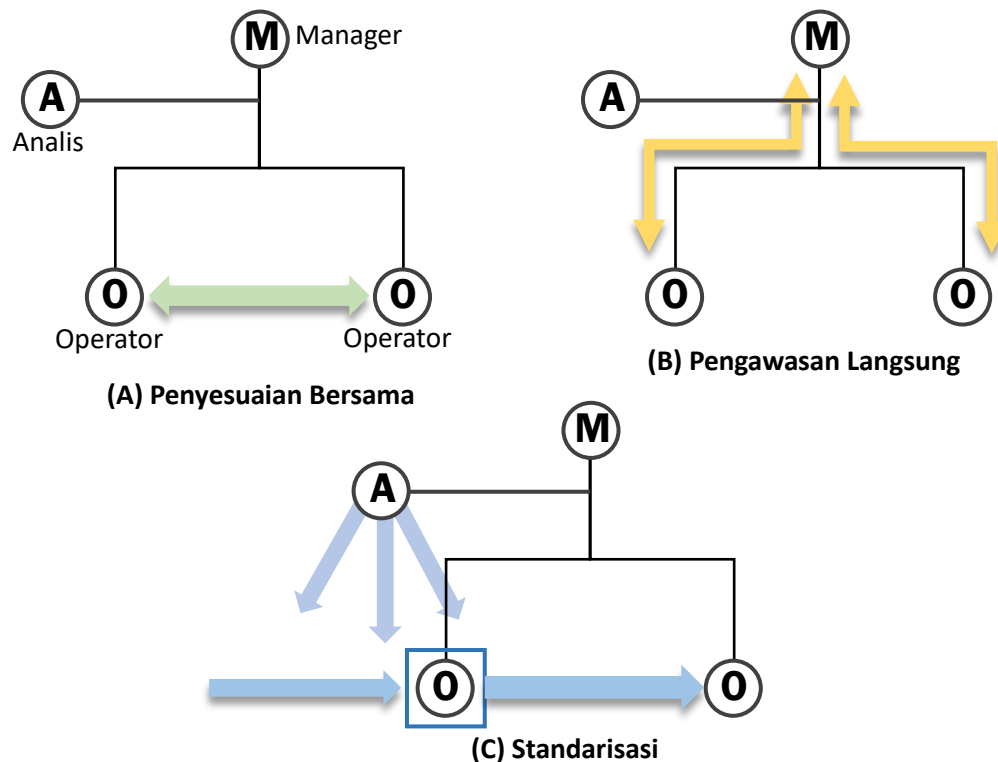
- Penyesuaian bersama mencapai koordinasi kerja melalui proses komunikasi informal yang sederhana. Dalam penyesuaian bersama, kendali pekerjaan berada di tangan para pelaku, seperti yang ditunjukkan pada Gambar I-1(a). Karena mekanisme koordinasi ini

sangat sederhana, penyesuaian bersama secara alami digunakan dalam organisasi yang paling sederhana—misalnya, oleh dua orang di kano atau beberapa orang di studio tembikar. Paradoksnya, penyesuaian bersama juga digunakan dalam organisasi yang paling rumit.

Perhatikan organisasi yang ditugaskan untuk menempatkan manusia di bulan untuk pertama kalinya. Aktivitas semacam itu membutuhkan pembagian kerja yang sangat rumit, dengan ribuan spesialis melakukan semua jenis pekerjaan tertentu. Namun pada awalnya, tidak seorang pun dapat yakin dengan pasti apa yang perlu dilakukan. Pengetahuan itu berkembang seiring berjalannya pekerjaan. Jadi dalam analisis akhir, meskipun menggunakan mekanisme koordinasi lainnya, keberhasilan usaha tersebut terutama bergantung pada kemampuan para spesialis untuk beradaptasi satu sama lain di sepanjang rute yang belum dipetakan, tidak jauh berbeda dengan dua orang di kano.

- Ketika organisasi berkembang melebihi keadaannya yang paling sederhana—lebih dari lima atau enam orang bekerja di studio tembikar, lima belas orang mendayung kano perang—organisasi cenderung beralih ke mekanisme koordinasi kedua. (Pengawasan langsung mencapai koordinasi dengan meminta satu orang bertanggung jawab atas pekerjaan orang lain, mengeluarkan instruksi kepada mereka, dan memantau tindakan mereka, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 1-1(b).

Akibatnya, satu otak mengoordinasikan beberapa tangan, seperti dalam kasus pengawas studio tembikar atau pemanggil pukulan di kano perang. Pertimbangkan struktur tim sepak bola Amerika. Di sini pembagian kerja cukup tajam: sebelas pemain dibedakan berdasarkan pekerjaan yang mereka lakukan, lokasinya di lapangan, dan bahkan persyaratan fisiknya. Pemain halfback yang ramping berdiri di belakang garis pertikaian dan membawa bola; pemain squat tackle berdiri di garis dan menghalangi. Penyesuaian bersama tidak cukup untuk mengoordinasikan pekerjaan mereka, jadi seorang pemimpin lapangan, yang disebut quarterback, ditunjuk, dan dia mengoordinasikan pekerjaan mereka dengan memanggil permainan.



Gambar 1-1. Lima mekanisme koordinasi

Pekerjaan juga dapat dikoordinasikan tanpa penyesuaian bersama atau pengawasan langsung. Pekerjaan dapat distandarkan. Koordinasi dicapai di papan gambar, bisa dikatakan, sebelum pekerjaan dilakukan. Para pekerja di jalur perakitan mobil dan dokter bedah di ruang operasi rumah sakit tidak perlu khawatir tentang koordinasi dengan rekan kerja mereka dalam keadaan biasa—mereka tahu persis apa yang diharapkan dari mereka dan bertindak sesuai dengan itu. Gambar 1-1(c) menunjukkan tiga cara dasar untuk mencapai standarisasi dalam organisasi. Proses kerja itu sendiri, keluaran pekerjaan, atau masukan untuk pekerjaan—keterampilan (dan pengetahuan) orang-orang yang melakukan pekerjaan—dapat dirancang untuk memenuhi standar yang telah ditentukan sebelumnya.

- Proses kerja distandarkan ketika isi pekerjaan ditentukan, atau diprogram. Contoh yang terlintas dalam pikiran adalah instruksi perakitan yang disertakan dengan mainan anak-anak. Di sini, produsen pada dasarnya menstandarkan proses kerja orang tua. ("Ambil sekrup Phillips kepala bundar dua inci dan masukkan ke lubang BX, pasangkan ini ke bagian XB dengan ring pengunci dan mur heksagonal, pada saat yang sama menahan") Standarisasi dapat dilakukan secara menyeluruh dalam organisasi, seperti dalam empat jalur perakitan di Ceramics Limited, atau isian pai yang pernah saya amati di toko roti yang mencelupkan sendok sayur ke dalam tong isian pai ribuan kali setiap hari—ceri, blueberry, atau apel, tidak ada bedanya baginya—dan menuangkan isinya ke dalam kulit pai yang muncul di meja putar. Koordinasi pekerjaannya dilakukan oleh siapa pun yang merancang meja putar itu. Tentu saja, standar kerja lainnya

memberikan lebih banyak ruang untuk bermanuver: agen pembelian mungkin diminta untuk mendapatkan setidaknya tiga penawaran pada semua pesanan di atas Rp. 100.000.000 tetapi selain itu dibiarkan bebas untuk melakukan pekerjaannya sesuai keinginannya.

- Output distandarisasi ketika hasil pekerjaan—misalnya, dimensi produk atau kinerja—ditentukan. Pengemudi taksi tidak diberi tahu cara mengemudi atau rute yang harus diambil; mereka hanya diberi tahu ke mana harus mengantarkan ongkos mereka. Tukang ganjal tidak diberi tahu cara menyiapkan tanah liat, hanya melakukannya dalam bongkahan seberat empat pon; pelempar di roda tahu bahwa bongkahan-bongkahan itu akan menghasilkan pot dengan ukuran tertentu (standar produksinya sendiri). Dengan produksi yang distandarkan, koordinasi antartugas sudah ditentukan sebelumnya, seperti dalam penjilidan buku yang tahu bahwa halaman yang diterimanya dari satu tempat akan pas dengan sempurna ke dalam sampul yang diterimanya dari tempat lain. Demikian pula, semua kepala divisi Ceramico berkoordinasi dengan kantor pusat dalam hal standar kinerja. Mereka diharapkan menghasilkan laba dan tingkat pertumbuhan tertentu setiap kuartal; bagaimana mereka melakukannya adalah urusan mereka sendiri.
- Terkadang, baik pekerjaan maupun output-nya tidak dapat distandarkan, tetapi koordinasi melalui standarisasi mungkin masih diperlukan. Solusinya—yang digunakan oleh Ibu Raku untuk mempekerjakan asisten di studio tembikar—adalah menstandarkan pekerja yang datang untuk mengerjakannya, jika bukan pekerjaan itu sendiri atau output-nya. Keterampilan (dan pengetahuan) distandarkan ketika jenis pelatihan yang dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan tersebut ditentukan. Umumnya, pekerja dilatih bahkan sebelum bergabung dengan organisasi. Ibu Raku mempekerjakan tukang tembikar dari sekolah, seperti halnya rumah sakit mempekerjakan dokter. Lembaga-lembaga ini membangun langsung ke dalam calon pekerja program kerja, serta dasar-dasar koordinasi.

Di tempat kerja, para pekerja tampaknya bertindak secara mandiri, seperti halnya aktor yang baik di atas panggung tampaknya berbicara secara spontan. Namun, sebenarnya keduanya telah mempelajari dialog mereka dengan baik. Jadi, standarisasi keterampilan secara tidak langsung mencapai apa yang dilakukan standarisasi proses kerja atau output kerja secara langsung: ia mengendalikan dan mengoordinasikan pekerjaan. Ketika seorang ahli anestesi dan seorang ahli bedah bertemu di ruang operasi untuk mengangkat usus buntu, mereka hampir tidak perlu berkomunikasi; berdasarkan pelatihan mereka, mereka tahu persis apa yang diharapkan dari satu sama lain. Keterampilan standar mereka menangani sebagian besar koordinasi.

Ini adalah lima mekanisme koordinasi kita, dan tampaknya semuanya berurutan. Ketika pekerjaan organisasi menjadi lebih rumit, cara koordinasi yang disukai tampaknya bergeser dari penyesuaian bersama ke pengawasan langsung ke standarisasi, lebih disukai proses kerja, atau keluaran, atau keterampilan, akhirnya kembali ke penyesuaian bersama.

Seseorang yang bekerja sendiri tidak terlalu membutuhkan mekanisme apa pun—koordinasi terjadi secara sederhana, di satu otak. Namun, jika ditambahkan orang kedua, situasinya akan berubah secara signifikan. Sekarang koordinasi harus dicapai di seluruh otak. Umumnya, orang yang bekerja berdampingan dalam kelompok kecil beradaptasi satu sama lain secara informal; penyesuaian bersama menjadi cara koordinasi yang disukai. Namun, ketika kelompok bertambah besar, mereka menjadi kurang mampu untuk berkoordinasi secara informal. Kebutuhan akan kepemimpinan muncul. Kontrol pekerjaan kelompok diserahkan kepada satu orang—yang berarti kembali ke satu otak yang sekarang mengatur orang lain; pengawasan langsung menjadi mekanisme koordinasi yang disukai.

Seiring dengan semakin rumitnya pekerjaan, transisi besar lainnya cenderung terjadi—menuju standarisasi. Ketika tugasnya sederhana dan rutin, organisasi tergoda untuk mengandalkan standarisasi proses kerja itu sendiri. Namun, pekerjaan yang lebih rumit dapat menghalangi hal ini, sehingga memaksa organisasi untuk beralih ke standarisasi keluaran—menentukan hasil pekerjaan tetapi menyerahkan pilihan proses kepada pekerja.

Di sisi lain, dalam pekerjaan yang sangat rumit, keluarannya sering kali tidak dapat distandarisasi, sehingga organisasi harus puas dengan standarisasi keterampilan pekerja, jika memungkinkan. Namun, jika tugas-tugas organisasi yang dibagi terbukti tidak mungkin distandarisasi, organisasi mungkin terpaksa kembali ke siklus penuh, untuk mendukung mekanisme koordinasi yang paling sederhana namun paling adaptif—penyesuaian bersama. Seperti yang disebutkan sebelumnya, pemecah masalah yang cangguh yang menghadapi situasi yang sangat rumit harus berkomunikasi secara informal jika mereka ingin menyelesaikan pekerjaan mereka.

Pembahasan kita sampai pada titik ini menyiratkan bahwa dalam kondisi tertentu, sebuah organisasi akan lebih menyukai satu mekanisme koordinasi daripada yang lain. Pembahasan ini juga menunjukkan bahwa kelima mekanisme tersebut agak dapat digantikan; organisasi dapat mengganti satu mekanisme dengan mekanisme lainnya. Namun, saran-saran ini tidak boleh diartikan bahwa setiap organisasi dapat mengandalkan satu mekanisme koordinasi saja. Faktanya, sebagian besar organisasi menggabungkan kelima mekanisme tersebut. Paling tidak, sejumlah pengawasan langsung dan penyesuaian bersama selalu diperlukan, tidak peduli seberapa besar ketergantungan pada standarisasi. Organisasi kontemporer tidak dapat hidup tanpa kepemimpinan dan komunikasi informal, meskipun hanya untuk mengesampingkan kekakuan standarisasi. Di pabrik yang paling otomatis (yaitu, sepenuhnya terstandarisasi), mesin rusak, karyawan tidak masuk kerja, jadwal harus diubah pada menit terakhir. Supervisor harus turun tangan, dan pekerja harus bebas untuk menghadapi masalah yang tidak terduga.

Hal yang sama tampaknya dapat dikatakan tentang operasi yang jauh lebih kompleks. Pengamatan terhadap satu prosedur bedah jantung terbuka selama tiga jam menunjukkan bahwa hampir tidak ada komunikasi informal antara ahli bedah kardiovaskular dan ahli anestesi.

Dukungan dan pencampuran mekanisme koordinasi ini juga tercermin dalam literatur manajemen sepanjang abad ini. Literatur awal berfokus pada struktur formal, hubungan resmi

yang terdokumentasi di antara para anggota organisasi. Dua aliran pemikiran mendominasi literatur hingga tahun 1950-an, yang satu berfokus pada pengawasan langsung, yang lain berfokus pada standarisasi.

Aliran "prinsip manajemen", yang dipelopori oleh Henri Fayol, yang pertama kali mencatat idenya pada tahun 1916, dan dipopulerkan di dunia berbahasa Inggris oleh Luther Gulick dan Lyndall Urwick, terutama berfokus pada wewenang formal—sebenarnya, pada peran pengawasan langsung dalam organisasi. Para penulis ini mempopulerkan istilah-istilah seperti kesatuan komando (gagasan bahwa "bawahan" seharusnya hanya memiliki satu "atasan"), rantai skalar (garis langsung perintah ini dari kepala eksekutif melalui atasan berikutnya dan bawahan kepada para pekerja), dan rentang kendali (jumlah bawahan yang melapor kepada satu atasan).

Aliran kedua benar-benar mencakup dua kelompok yang, dari sudut pandang kami, mempromosikan isu yang sama—standardisasi pekerjaan di seluruh organisasi. Kedua kelompok tersebut didirikan pada pergantian abad oleh para peneliti terkemuka, satu di setiap sisi Samudra Atlantik. Di Amerika, Frederick Taylor memimpin gerakan "Manajemen Ilmiah", yang perhatian utamanya adalah pemrograman isi pekerjaan operasional—pekerjaan para penangan besi kasar, penggali batu bara, dan sejenisnya. Di Jerman, Max Weber menulis tentang struktur seperti mesin, atau "birokratis" tempat aktivitas diformalkan oleh aturan, deskripsi pekerjaan, dan pelatihan.

Jadi, selama sekitar setengah abad ini, struktur organisasi berarti serangkaian hubungan kerja resmi dan terstandarisasi yang dibangun di sekitar sistem otoritas formal yang ketat. Dengan diterbitkannya interpretasi Roethlisberger dan Dickson pada tahun 1939 tentang serangkaian eksperimen yang dilakukan terhadap para pekerja di pabrik Western Electric Hawthorne, muncul kesadaran bahwa hal-hal lain sedang terjadi dalam struktur organisasi. Secara khusus, pengamatan mereka tentang keberadaan struktur informal—hubungan tidak resmi dalam kelompok kerja—merupakan realisasi sederhana bahwa penyesuaian bersama berfungsi sebagai mekanisme koordinasi yang penting dalam semua organisasi.

Hal ini mengarah pada pembentukan aliran pemikiran ketiga pada tahun 1950-an dan 1960-an, yang awalnya disebut "hubungan manusia," yang para pendukungnya berusaha menunjukkan melalui penelitian empiris bahwa ketergantungan pada struktur formal—khususnya, pada mekanisme pengawasan langsung dan standarisasi—paling banter salah arah, paling buruk berbahaya bagi kesehatan psikologis pekerja. Penelitian yang lebih baru telah bergeser dari dua posisi ekstrem ini. Dalam dekade terakhir, ada kecenderungan untuk melihat struktur secara lebih komprehensif; untuk mempelajari, misalnya, hubungan antara formal dan informal, antara pengawasan langsung dan standarisasi di satu sisi dan penyesuaian bersama di sisi lain. Studi-studi ini telah menunjukkan bahwa struktur formal dan informal saling terkait dan sering kali tidak dapat dibedakan.

Beberapa telah menunjukkan, misalnya, bagaimana pengawasan langsung dan standarisasi terkadang digunakan sebagai perangkat informal untuk mendapatkan kekuasaan, dan sebaliknya, bagaimana perangkat untuk meningkatkan penyesuaian bersama

telah dirancang ke dalam struktur formal. Mereka juga telah menyampaikan pesan penting bahwa struktur formal sering kali mencerminkan pengakuan resmi terhadap pola perilaku yang terjadi secara alami. Struktur formal berkembang dalam organisasi seperti halnya jalan di hutan—di sepanjang jalur yang sering dilalui.

1.2 ORGANISASI DALAM LIMA BAGIAN

Organisasi terstruktur untuk menangkap dan mengarahkan sistem aliran dan untuk menentukan hubungan timbal balik di antara berbagai bagian. Aliran dan hubungan timbal balik ini tidak berbentuk linier, dengan satu elemen mengikuti dengan rapi setelah yang lain. Namun, kata-kata harus mengambil bentuk linier tersebut. Oleh karena itu, terkadang menjadi sangat sulit untuk menggambarkan penataan organisasi secara eksklusif dalam kata-kata. Ini harus dilengkapi dengan gambar. Jadi, kami sangat bergantung pada diagram dalam buku ini. Faktanya, kami memerlukan diagram dasar untuk mewakili organisasi itu sendiri, diagram yang dapat dimainkan dengan berbagai cara untuk menunjukkan berbagai hal yang dapat terjadi dalam organisasi dan berbagai bentuk yang dapat diambil oleh organisasi itu sendiri.

Kita dapat mengembangkan diagram seperti itu dengan mempertimbangkan berbagai bagian komponen organisasi dan orang-orang yang terkandung di dalamnya. Di dasar organisasi dapat ditemukan operatornya, orang-orang yang melakukan pekerjaan dasar untuk memproduksi produk dan memberikan layanan. Mereka membentuk inti operasi. Seperti yang telah kami catat sebelumnya, dalam organisasi yang paling sederhana, operator sebagian besar mandiri, berkoordinasi melalui penyesuaian bersama. Organisasi hanya membutuhkan sedikit lebih dari sekadar inti operasi.

Namun, seiring pertumbuhan organisasi dan penerapan pembagian kerja yang lebih kompleks di antara operatornya, kebutuhan akan pengawasan langsung meningkat. Menjadi kewajiban untuk memiliki manajer penuh waktu yang menduduki posisi yang akan kita sebut puncak strategis. Dan seiring organisasi semakin berkembang, lebih banyak manajer dibutuhkan—tidak hanya manajer operator tetapi juga manajer manajer. Garis tengah tercipta, hierarki wewenang antara inti operasi dan puncak strategis. Perhatikan bahwa pengenalan manajer memunculkan bentuk baru pembagian kerja, dari jenis administratif—antara mereka yang melakukan pekerjaan dasar dan mereka yang mengelolanya dalam satu bentuk atau lainnya.

Seiring berlanjutnya proses elaborasi, organisasi dapat semakin beralih ke standardisasi sebagai sarana untuk mengoordinasikan pekerjaannya. Tanggung jawab untuk sebagian besar standardisasi ini jatuh pada kelompok orang lain, yang akan kita sebut analis. Mereka juga menjalankan tugas administratif, tetapi dengan sifat yang berbeda—sering disebut "staf." Para analis ini membentuk apa yang kita sebut teknostruktur, di luar hierarki wewenang lini.

Di sini, kita memiliki pembagian kerja administratif kedua—antara mereka yang melakukan (atau mengawasi) pekerjaan dan mereka yang menstandarisasinya. Bahkan, dengan mengganti pengawasan langsung dengan standardisasi—proses yang dikenal sebagai "pelembagaan" pekerjaan manajer—para analis melemahkan kendali yang dapat dilakukan manajer atas pekerjaan operator, seperti penggantian pengawasan langsung sebelumnya

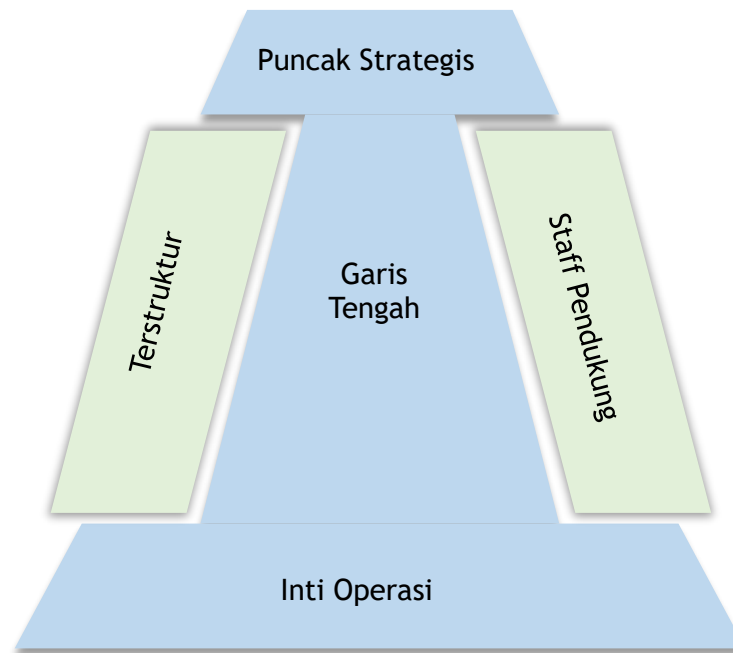
dengan penyesuaian bersama yang melemahkan kendali operator atas pekerjaan mereka sendiri.

Akhirnya, seiring pertumbuhannya, organisasi cenderung menambah unit staf dengan sifat yang berbeda, bukan untuk melakukan standardisasi tetapi untuk menyediakan layanan tidak langsung bagi dirinya sendiri, mulai dari kafetaria atau ruang surat hingga departemen penasihat hukum atau hubungan masyarakat. Kita menyebut orang-orang ini dan bagian organisasi yang mereka bentuk sebagai staf pendukung.

Ini memberi kita lima bagian organisasi. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 1-2, kita memiliki inti operasi di bagian dasar yang dihubungkan ke puncak strategis di atas oleh garis tengah, dengan teknostruktur dan staf pendukung di kedua sisinya. Gambar ini akan berfungsi sebagai diagram tema buku ini, "logonya", jika Anda suka. Kita akan menggunakan gambar ini berulang kali untuk menyampaikan maksud kita tentang struktur, terkadang melapisi alur di atasnya, terkadang mendistorsinya untuk menunjukkan karakteristik khas dari jenis organisasi tertentu.

Logo kita menunjukkan puncak strategis kecil yang dihubungkan oleh garis tengah yang melebar ke inti operasi yang besar dan datar. Ketiga bagian organisasi ini ditunjukkan dalam satu urutan yang tidak terputus untuk menunjukkan bahwa mereka biasanya terhubung melalui satu garis otoritas formal. Teknostruktur dan staf pendukung ditunjukkan di kedua sisi untuk menunjukkan bahwa mereka terpisah dari garis otoritas utama ini dan memengaruhi inti operasi hanya secara tidak langsung.

Mungkin berguna pada titik ini untuk menghubungkan skema ini dengan beberapa istilah yang umum digunakan dalam organisasi. Istilah manajemen menengah, meskipun jarang didefinisikan dengan saksama, secara umum tampaknya mencakup semua anggota organisasi yang tidak berada di puncak strategis atau inti operasional. Oleh karena itu, dalam skema kami, "manajemen menengah" akan mencakup tiga kelompok yang berbeda—manajer lini menengah, analis, dan staf pendukung. Namun, untuk menghindari kebingungan, istilah tingkat menengah akan digunakan di sini untuk menggambarkan ketiga kelompok ini secara bersamaan, sedangkan istilah manajemen diperuntukkan bagi para manajer puncak strategis dan lini menengah.



Gambar 1-2. Lima bagian dasar organisasi

Istilah staf juga harus ditempatkan dalam konteks ini. Dalam literatur awal, istilah tersebut digunakan sebagai kontras dengan lini; pada prinsipnya, posisi lini memiliki wewenang formal untuk membuat keputusan, sedangkan posisi staf tidak; mereka hanya memberi nasihat kepada mereka yang melakukannya. Seperti yang akan kita lihat nanti, perbedaan antara lini dan staf ini berlaku dalam beberapa jenis struktur (setidaknya untuk staf analitis, bukan staf pendukung) dan tidak berlaku lagi pada yang lain. Meskipun demikian, perbedaan antara lini dan staf berguna bagi kita, dan kita akan mempertahankan istilah tersebut di sini meskipun dalam bentuk yang agak dimodifikasi. Staf akan digunakan untuk merujuk pada teknostruktur dan staf pendukung, kelompok yang ditunjukkan di kedua sisi diagram tema kita.

Lini akan merujuk pada bagian tengah diagram, para manajer dalam aliran wewenang formal dari puncak strategis ke inti operasi. Perhatikan bahwa definisi ini tidak menyebutkan kewenangan untuk memutuskan atau memberi nasihat. Seperti yang akan kita lihat, staf pendukung tidak secara utama memberi nasihat; memiliki fungsi yang berbeda untuk dijalankan dan keputusan yang harus dibuat, meskipun hal ini hanya berhubungan secara tidak langsung dengan fungsi inti operasi.

Koki di kafetaria pabrik mungkin terlibat dalam proses produksi, tetapi tidak ada hubungannya dengan proses manufaktur dasar. Demikian pula, kekuatan teknostruktur untuk memberi nasihat terkadang setara dengan kekuatan untuk memutuskan, tetapi itu berada di luar aliran otoritas formal yang mengawasi inti operasi.

Sekarang mari kita lihat lebih dekat masing-masing dari lima bagian organisasi.

Inti operasi

Inti operasi organisasi mencakup para anggota—operator—yang melakukan pekerjaan dasar yang terkait langsung dengan produksi produk dan layanan. Operator melakukan empat

fungsi utama: (1) Mereka mengamankan input untuk produksi. Misalnya, di perusahaan manufaktur, departemen pembelian membeli bahan baku, dan departemen penerima menerimanya. (2) Mereka mengubah input menjadi output. Beberapa organisasi mengubah bahan baku—misalnya, dengan menebang pohon dan mengubahnya menjadi pulp dan kemudian kertas. Yang lain mengubah komponen individual menjadi unit lengkap—misalnya, dengan merakit mesin ketik—dan yang lain lagi mengubah informasi atau orang, dengan menulis laporan konsultasi, mendidik siswa, memotong rambut, atau menyembuhkan penyakit. (3) Mereka mendistribusikan output—misalnya, dengan menjual dan mendistribusikan secara fisik apa yang dihasilkan dari proses transformasi. (4) Mereka memberikan dukungan langsung pada fungsi input, transformasi, dan output—misalnya, dengan melakukan perawatan pada mesin operasi dan menginventarisasi bahan baku. Standardisasi umumnya dilakukan paling jauh dalam inti operasi, untuk melindungi operasi dari gangguan eksternal. Sejauh mana, tentu saja, tergantung pada pekerjaan yang dilakukan. Perakit di pabrik mobil dan profesor di universitas keduanya adalah operator, meskipun pekerjaan yang pertama jauh lebih terstandarisasi daripada yang terakhir. Inti operasi adalah jantung setiap organisasi, bagian yang menghasilkan keluaran penting yang membuatnya tetap hidup. Namun, kecuali yang sangat kecil, organisasi juga membutuhkan komponen administratif. Komponen administratif meliputi puncak strategis, garis tengah, dan teknostruktur.

Ada penggunaan lain yang sama sekali berbeda dari istilah staf yang kami hindari di sini. "Kepala staf" militer sebenarnya adalah manajer puncak strategis; dokter "staf" rumah sakit sebenarnya adalah operator. Selain itu, pengenalan perbedaan lini/staf di sini tidak dimaksudkan untuk menyapu semua masalahnya di bawah karpet, hanya untuk membedakan mereka yang terlibat langsung dari mereka yang terlibat secara tidak langsung dengan pekerjaan operasional organisasi.

Menurut definisi kami, fungsi produksi dan penjualan di perusahaan manufaktur yang umum jelas merupakan aktivitas lini, riset pemasaran dan hubungan masyarakat jelas merupakan staf. Untuk memperdebatkan apakah teknik adalah lini atau staf—apakah itu melayani inti operasi secara tidak langsung, atau merupakan bagian integral darinya?—tergantung pada pentingnya teknik di perusahaan tertentu. Ada area abu-abu antara lini dan staf: Jika sempit, bagi banyak organisasi, kami mempertahankan perbedaannya; jika lebar, nanti kami akan secara eksplisit membuangnya.

Puncak strategis

Di ujung lain organisasi terdapat puncak strategis. Di sini terdapat orang-orang yang bertanggung jawab atas keseluruhan organisasi—kepala eksekutif (baik yang disebut presiden, pengawas, atau paus), dan manajer tingkat atas lainnya yang memiliki perhatian global. Termasuk di sini juga mereka yang memberikan dukungan langsung kepada manajer puncak—sekretaris, asisten, dan sebagainya.

Di beberapa organisasi, puncak strategis mencakup komite eksekutif (karena mandatnya bersifat global meskipun anggotanya mewakili kepentingan tertentu); di organisasi lain, puncak strategis mencakup apa yang dikenal sebagai kantor kepala eksekutif—dua atau

tiga orang yang berbagi tugas sebagai kepala eksekutif. Puncak strategis bertugas memastikan bahwa organisasi menjalankan misinya secara efektif, dan juga melayani kebutuhan mereka yang mengendalikan atau memiliki kekuasaan atas organisasi (seperti pemiliknya, lembaga pemerintah, serikat pekerja, kelompok penekan).

Ini memerlukan tiga rangkaian tugas. Salah satu yang telah dibahas adalah pengawasan langsung. Se jauh organisasi bergantung pada mekanisme koordinasi ini, para manajer puncak strategis (serta lini tengah)lah yang memengaruhinya. Mereka mengalokasikan sumber daya, mengeluarkan perintah kerja, mengesahkan keputusan-keputusan besar, menyelesaikan konflik, merancang dan memberi staf pada organisasi, memantau kinerja karyawan, serta memotivasi dan memberi penghargaan kepada karyawan. Kedua, pengelolaan kondisi batas organisasi—hubungannya dengan lingkungannya.

Para manajer puncak strategis harus menghabiskan banyak waktu untuk memberi tahu orang-orang berpengaruh di lingkungan tersebut tentang aktivitas organisasi, mengembangkan kontak tingkat tinggi bagi organisasi dan memanfaatkan informasi tersebut, menegosiasikan perjanjian-perjanjian besar dengan pihak luar, dan terkadang juga bertindak sebagai pemimpin boneka, melaksanakan tugas-tugas seremonial seperti menyambut pelanggan-pelanggan penting. (Seseorang pernah mendefinisikan manajer, hanya setengah bercanda, sebagai orang yang melihat pengunjung sehingga setiap orang dapat menyelesaikan pekerjaan mereka.)

Tugas ketiga berkaitan dengan pengembangan strategi organisasi. Strategi dapat dipandang sebagai kekuatan mediasi antara organisasi dan lingkungannya. Oleh karena itu, formulasi strategi melibatkan interpretasi lingkungan dan pengembangan pola yang konsisten dalam aliran keputusan organisasi ("strategi") untuk mengatasinya. Jadi, dalam mengelola kondisi batas organisasi, para manajer puncak strategis mengembangkan pemahaman tentang lingkungannya; dan dalam melaksanakan tugas pengawasan langsung, mereka berusaha menyesuaikan strategi dengan kekuatan dan kebutuhannya, mencoba mempertahankan kecepatan perubahan yang responsif terhadap lingkungan tanpa mengganggu organisasi.

Tentu saja, seperti yang akan kita lihat nanti, proses formulasi strategi tidak semudah itu. Untuk satu hal, bagian lain dari organisasi—dalam kasus tertentu, bahkan inti operasi—dapat memainkan peran aktif dalam merumuskan strategi. Di sisi lain, strategi terkadang terbentuk dengan sendirinya, hampir tanpa sengaja, saat manajer menanggapi tekanan lingkungan, keputusan demi keputusan. Namun, satu hal yang perlu ditekankan—puncak strategis, di antara lima bagian organisasi, biasanya memainkan peran paling penting dalam perumusan strateginya.

Secara umum, puncak strategis mengambil perspektif organisasi yang paling luas, dan sebagai hasilnya paling abstrak. Pekerjaan pada level ini umumnya dicirikan oleh pengulangan dan standarisasi yang minimal, kebijaksanaan yang cukup besar, dan siklus pengambilan keputusan yang relatif panjang. Penyesuaian bersama adalah mekanisme yang disukai untuk koordinasi di antara para manajer puncak strategis itu sendiri.

Garis tengah

Puncak strategis dihubungkan ke inti operasi oleh rantai manajer lini tengah dengan

otoritas formal. Rantai ini berjalan dari manajer senior hingga supervisor lini pertama (seperti mandor toko), yang memiliki otoritas langsung atas operator, dan mewujudkan mekanisme koordinasi yang kami sebut pengawasan langsung. Sebagian besar rantai tersebut bersifat skalar—yaitu, berjalan dalam satu garis dari atas ke bawah. Namun seperti yang akan kita lihat nanti, tidak semuanya: beberapa terbagi dan bergabung kembali, "bawahan" memiliki lebih dari satu "atasan." Organisasi membutuhkan seluruh rantai manajer lini tengah ini sejauh organisasi tersebut besar dan bergantung pada pengawasan langsung untuk koordinasi. Secara teori, satu manajer—kepala eksekutif di puncak strategis—dapat mengawasi semua operator.

Dalam praktiknya, pengawasan langsung memerlukan kontak pribadi yang erat antara manajer dan operator, sehingga ada batasan jumlah operator yang dapat diawasi oleh seorang manajer—yang disebut rentang kendalinya. Organisasi kecil dapat bekerja sama dengan satu manajer (di puncak strategis); organisasi yang lebih besar membutuhkan lebih banyak (di lini tengah). Dengan demikian, hierarki organisasi dibangun, ketika seorang pengawas lini pertama ditugaskan untuk memimpin sejumlah operator untuk membentuk unit organisasi dasar, manajer lain ditugaskan untuk memimpin sejumlah unit ini untuk membentuk unit tingkat yang lebih tinggi, dan seterusnya hingga semua unit yang tersisa dapat berada di bawah satu manajer di puncak strategis—ditunjuk sebagai "kepala eksekutif"—untuk membentuk seluruh organisasi.

Dalam hierarki ini, manajer lini tengah menjalankan sejumlah tugas dalam aliran pengawasan langsung di atas dan di bawahnya. Ia mengumpulkan informasi "umpan balik" tentang kinerja unitnya sendiri dan meneruskan sebagian darinya ke manajer di atasnya, sering kali menggabungkannya dalam proses tersebut. Ia juga campur tangan dalam aliran keputusan. Yang mengalir ke atas adalah gangguan dalam unit, usulan perubahan, keputusan yang memerlukan otorisasi. Beberapa hal ditangani sendiri oleh manajer lini tengah, yang lain ia serahkan untuk ditindaklanjuti pada tingkat yang lebih tinggi dalam hierarki. Yang mengalir ke bawah adalah sumber daya yang harus ia alokasikan di unitnya, aturan dan rencana yang harus ia uraikan, dan proyek yang harus ia laksanakan di sana.

Namun seperti manajer puncak, manajer menengah dituntut untuk melakukan lebih dari sekadar terlibat dalam pengawasan langsung. Ia juga memiliki kondisi batas yang harus dikelola. Setiap manajer lini tengah harus menjaga kontak penghubung dengan manajer lain, analis, staf pendukung, dan orang luar yang pekerjaannya saling bergantung dengan pekerjaan unitnya sendiri. Lebih jauh, manajer lini tengah, seperti manajer puncak, berkepentingan dengan perumusan strategi untuk unitnya, meskipun strategi ini, tentu saja, sangat dipengaruhi oleh strategi organisasi secara keseluruhan. Namun, pekerjaan manajerial berubah orientasinya saat mereka turun dalam rantai wewenang. Pekerjaan tersebut menjadi lebih terperinci dan terperinci, kurang abstrak dan teragregasi, lebih terfokus pada alur kerja itu sendiri.

Teknostruktur

Dalam teknostruktur, kita menemukan analis (dan staf administrasi pendukungnya) yang melayani organisasi dengan memengaruhi pekerjaan orang lain. Analis ini disingkirkan dari alur kerja operasional—mereka dapat merancang, merencanakannya, mengubahnya,

atau melatih orang-orang yang melakukannya, tetapi mereka tidak melakukannya sendiri. Dengan demikian, teknostruktur efektif hanya jika dapat menggunakan teknik analitisnya untuk membuat pekerjaan orang lain lebih efektif.

Siapa yang menyusun teknostruktur? Ada analis yang berkepentingan dengan adaptasi, dengan mengubah organisasi untuk menghadapi perubahan lingkungan, dan mereka yang berkepentingan dengan pengendalian, dengan menstabilkan dan menstandarisasi pola aktivitas dalam organisasi.

Dalam buku ini, kami lebih banyak membahas analis kontrol, mereka yang memfokuskan perhatian mereka secara langsung pada desain dan fungsi struktur. Analis kontrol teknostruktur berfungsi untuk menghasilkan bentuk-bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi. Ini bukan berarti bahwa operator tidak dapat menstandarisasi pekerjaan mereka sendiri—seperti halnya setiap orang menetapkan prosedurnya sendiri untuk berpakaian di pagi hari—atau bahwa manajer tidak dapat melakukannya untuk mereka. Namun secara umum, semakin banyak standarisasi yang digunakan organisasi, semakin besar ketergantungannya pada teknostrukturnya. Standarisasi semacam itu mengurangi kebutuhan akan pengawasan langsung, terkadang memungkinkan juru tulis untuk melakukan apa yang pernah dilakukan manajer.

Kita dapat membedakan tiga jenis analis kontrol, yang sesuai dengan tiga bentuk standarisasi: analis studi kerja (seperti insinyur industri), yang menstandarisasi proses kerja; analis perencanaan dan kontrol (seperti perencana jangka panjang, insinyur kontrol kualitas, penjadwal produksi, dan akuntan), yang menstandarisasi keluaran; dan analis personalia (termasuk pelatih dan perekrut), yang menstandarisasi keterampilan (meskipun sebagian besar standarisasi ini terjadi di luar organisasi, sebelum pekerja dipekerjakan).

Dalam organisasi yang berkembang sepenuhnya, teknostruktur dapat bekerja di semua tingkat hierarki. Pada tingkat terendah perusahaan manufaktur, analis menstandarisasi alur kerja operasi dengan menjadwalkan produksi, melakukan studi waktu dan metode terhadap pekerjaan operator, dan melembagakan sistem kontrol kualitas. Pada tingkat menengah, mereka berusaha menstandarisasi pekerjaan intelektual organisasi (misalnya, dengan melatih manajer menengah) dan melakukan studi riset operasi terhadap tugas-tugas informasional. Dan atas nama puncak strategis, mereka merancang sistem perencanaan strategis dan mengembangkan sistem keuangan untuk mengendalikan tujuan unit-unit utama.

Meskipun analis ada untuk menstandarisasi pekerjaan orang lain, pekerjaan mereka sendiri tampaknya dikoordinasikan dengan orang lain sebagian besar melalui penyesuaian bersama. (Namun, standarisasi keterampilan memainkan peran dalam koordinasi ini, karena analis biasanya adalah spesialis yang sangat terlatih.) Dengan demikian, analis menghabiskan banyak waktu mereka dalam komunikasi informal.

Staf pendukung

Sekilas pada bagan hampir semua organisasi kontemporer besar mengungkapkan sejumlah besar unit, semuanya terspesialisasi, yang ada untuk memberikan dukungan kepada organisasi di luar alur kerja operasionalnya. Mereka membentuk staf pendukung. Misalnya, di universitas, kita menemukan dana almamater, pers universitas, toko buku, layanan

percetakan, departemen penggajian, layanan kebersihan, ruang surat, departemen keamanan, operator telepon, departemen atletik, asrama mahasiswa, klub fakultas, dan sebagainya.

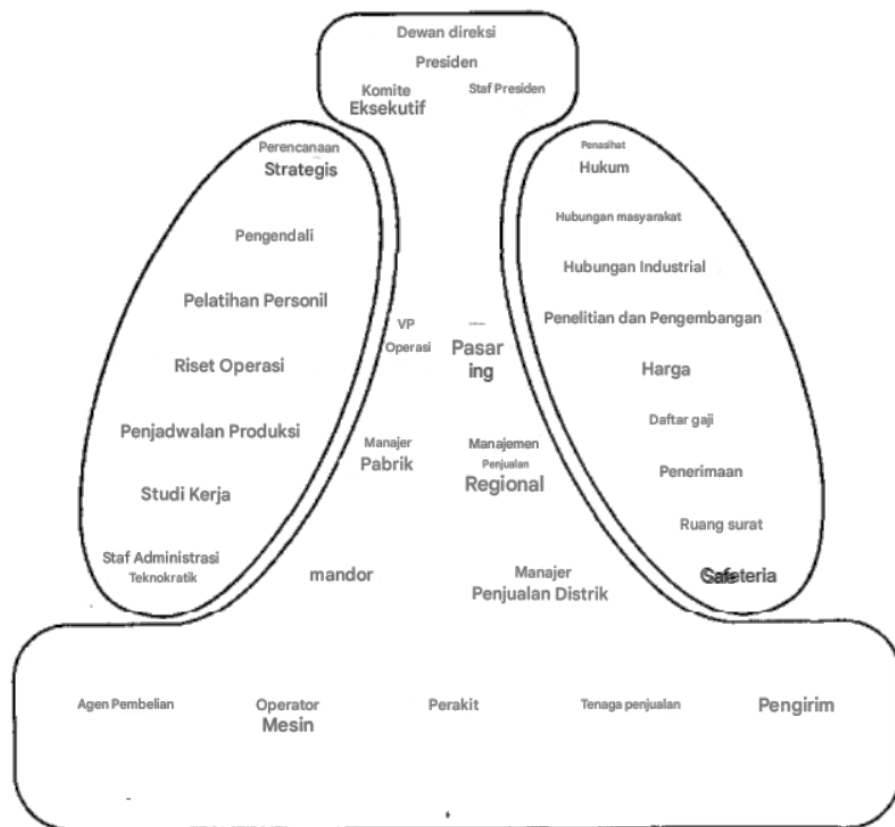
Xone adalah bagian dari inti operasi; artinya, tidak ada yang terlibat dalam pengajaran atau penelitian, atau bahkan mendukungnya secara langsung (seperti yang dilakukan, katakanlah, pusat komputasi atau perpustakaan). Namun, masing-masing ada untuk memberikan dukungan tidak langsung terhadap misi-misi dasar ini. Di perusahaan manufaktur, unit-unit ini menjalankan berbagai fungsi mulai dari penasihat hukum hingga kafetaria pabrik.

Hal yang mengejutkan adalah bahwa unit-unit pendukung ini hampir sepenuhnya diabaikan dalam literatur tentang penataan organisasi. Paling sering mereka disatukan dengan teknostruktur dan diberi label "staf" yang memberikan nasihat kepada manajemen. Namun, unit-unit pendukung ini sangat berbeda dari teknostruktur—mereka tidak disibukkan dengan standardisasi dan mereka tidak dapat dipandang sebagai pemberi nasihat (meskipun mereka mungkin juga melakukan sebagian dari itu). Sebaliknya, mereka memiliki fungsi yang berbeda untuk dilakukan. Pers universitas menerbitkan buku, klub fakultas menyediakan lingkungan sosial bagi para profesor, dana almamater mendatangkan uang.

Mengapa organisasi besar menyediakan begitu banyak layanan pendukung mereka sendiri, alih-alih membelinya dari pemasok luar? Jawabannya tampaknya terletak pada kontrol, organisasi besar ingin menjalankan kontrol ketat atas layanan ini, mungkin untuk mengurangi ketidakpastian karena harus membelinya di pasar terbuka. Dengan menerbitkan buku-bukunya sendiri, universitas menghindari beberapa ketidakpastian yang terkait dengan perusahaan komersial; dengan memperjuangkan kasus pengadilannya sendiri, perusahaan manufaktur mempertahankan kontrol ketat atas pengacara yang digunakannya; dan dengan memberi makan karyawannya sendiri di kafetaria pabrik, ia mempersingkat waktu makan siang dan, mungkin, bahkan membantu menentukan gizi makanan.

Banyak unit pendukung yang berdiri sendiri; mereka adalah organisasi mini, banyak yang memiliki padanannya sendiri dari inti operasi, seperti dalam kasus layanan percetakan di universitas. Unit-unit ini mengambil sumber daya dari organisasi yang lebih besar dan, pada gilirannya, menyediakan layanan khusus untuknya. Namun, mereka berfungsi secara independen dari inti operasi utama. Bandingkan, misalnya, departemen pemeliharaan dengan kafetaria di pabrik, yang pertama merupakan layanan langsung dan bagian integral dari inti operasi, yang kedua benar-benar terpisah darinya. Unit pendukung dapat ditemukan di berbagai tingkat hierarki, tergantung pada penerima layanannya.

Di sebagian besar perusahaan manufaktur, humas dan penasihat hukum ditempatkan di dekat bagian atas, karena mereka cenderung melayani puncak strategis secara langsung. Di tingkat menengah terdapat unit yang mendukung keputusan yang dibuat di sana, seperti hubungan industrial, penetapan harga, serta penelitian dan pengembangan. Dan di tingkat yang lebih rendah terdapat unit dengan pekerjaan yang lebih terstandarisasi, mirip dengan pekerjaan inti operasi—kafetaria, ruang surat, resepsionis, penggajian. Gambar 1-3 menunjukkan semua kelompok pendukung ini yang dilapiskan pada logo kami, bersama dengan kelompok-kelompok umum dari empat bagian organisasi lainnya, sekali lagi menggunakan perusahaan manufaktur sebagai contoh kami.



Gambar 1-3. Beberapa anggota dan unit bagian dari perusahaan manufaktur

Karena variasi yang luas dalam jenis unit pendukung, kami tidak dapat menarik satu kesimpulan pasti tentang mekanisme koordinasi yang disukai untuk semuanya. Setiap unit bergantung pada mekanisme apa pun yang paling sesuai untuk dirinya sendiri—standardisasi keterampilan di kantor penasihat hukum, penyesuaian bersama di laboratorium penelitian, standardisasi proses kerja di kafetaria. Akan tetapi, karena banyak unit pendukung yang sangat terspesialisasi dan bergantung pada staf profesional, standarisasi keterampilan mungkin merupakan satu-satunya mekanisme koordinasi yang paling penting.

Apakah kelompok staf organisasi—teknokratis dan pendukung—cenderung mengelompok pada tingkat hierarki tertentu? Satu studi terhadap dua puluh lima organisasi menunjukkan bahwa sementara garis tengah organisasi cenderung membentuk piramida, staf tidak. Bentuknya "sangat tidak teratur"—jika ada, piramida terbalik. Oleh karena itu, sementara logo kami menunjukkan garis tengah melebar ke arah bawah, logo tersebut menggambarkan baik teknostruktur maupun staf pendukung yang membentuk elips. Nanti kita akan melihat bahwa, pada kenyataannya, bentuk spesifik bervariasi menurut jenis struktur yang digunakan oleh organisasi.

Organisasi selalu memiliki operator dan manajer puncak, orang-orang yang melakukan pekerjaan dasar dan orang-orang yang menyatukan seluruh sistem. Ketika mereka tumbuh, biasanya mereka pertama-tama menguraikan komponen lini tengah mereka, untuk melakukan koordinasi melalui pengawasan langsung. Namun ketika standardisasi menjadi mekanisme koordinasi yang diterima, teknostruktur mulai muncul. Karya Frederick Taylor memunculkan

gerakan "manajemen ilmiah" tahun 1920-an, yang melihat perekrutan banyak analis studi kerja.

Tepat setelah Perang Dunia II, pembentukan penelitian operasi dan munculnya komputer mendorong pengaruh teknostruktur hingga ke tingkat menengah banyak organisasi, dan dengan popularitas teknik-teknik baru-baru ini seperti perencanaan strategis dan kontrol keuangan yang canggih, teknostruktur telah mengakar kuat di tingkat tertinggi organisasi juga. Dan pertumbuhan staf pendukung yang lebih baru mungkin bahkan lebih dramatis, karena semua jenis spesialisasi berkembang—penelitian ilmiah di sejumlah besar bidang, hubungan industrial, hubungan masyarakat, dan banyak lagi.

Organisasi semakin berupaya untuk menghadirkan fungsi-fungsi pendukung yang lebih tradisional seperti pemeliharaan dan kafetaria di dalam batasan mereka. Dengan demikian, elips di sebelah kiri dan kanan logo kami telah menjadi tonjolan besar di banyak organisasi. Memang, seorang peneliti menemukan bahwa perusahaan-perusahaan dalam industri proses modern (seperti penyulingan minyak) memiliki rata-rata satu anggota staf untuk kurang dari tiga operator, dan dalam beberapa kasus, jumlah staf sebenarnya jauh lebih banyak daripada jumlah operator.

1.3 FUNGSI ORGANISASI

Di sini kita memiliki representasi organisasi dalam lima bagian. Seperti yang telah disebutkan, kita dapat dan harus menggunakan diagram ini dengan berbagai cara. Salah satu caranya adalah dengan melapisi diagram dengan berbagai jenis aliran untuk menggambarkan bagaimana organisasi berfungsi, setidaknya seperti yang telah dijelaskan dalam literatur manajemen. Gambar 1-4 menunjukkan lima aliran ini. Masing-masing mewakili, dalam arti tertentu, teori fungsi organisasi yang berbeda.

Gambar 1-4a menggambarkan organisasi sebagai sistem otoritas formal—aliran kekuasaan formal ke bawah hierarki. Yang kita miliki di sini adalah bagan organisasi (saya lebih suka istilah organigram, yang dipinjam dari bahasa Prancis) yang dilapisi logo kita. Organigram adalah gambaran struktur yang kontroversial, karena meskipun sebagian besar organisasi terus menganggapnya sangat diperlukan (organigram pasti merupakan hal pertama yang diberikan kepada siapa pun yang bertanya tentang struktur), banyak ahli teori organisasi menolaknya karena dianggap sebagai deskripsi yang tidak memadai tentang apa yang sebenarnya terjadi di dalam organisasi. Jelas, setiap organisasi memiliki hubungan komunikasi dan kekuasaan yang penting yang tidak dituangkan di atas kertas.

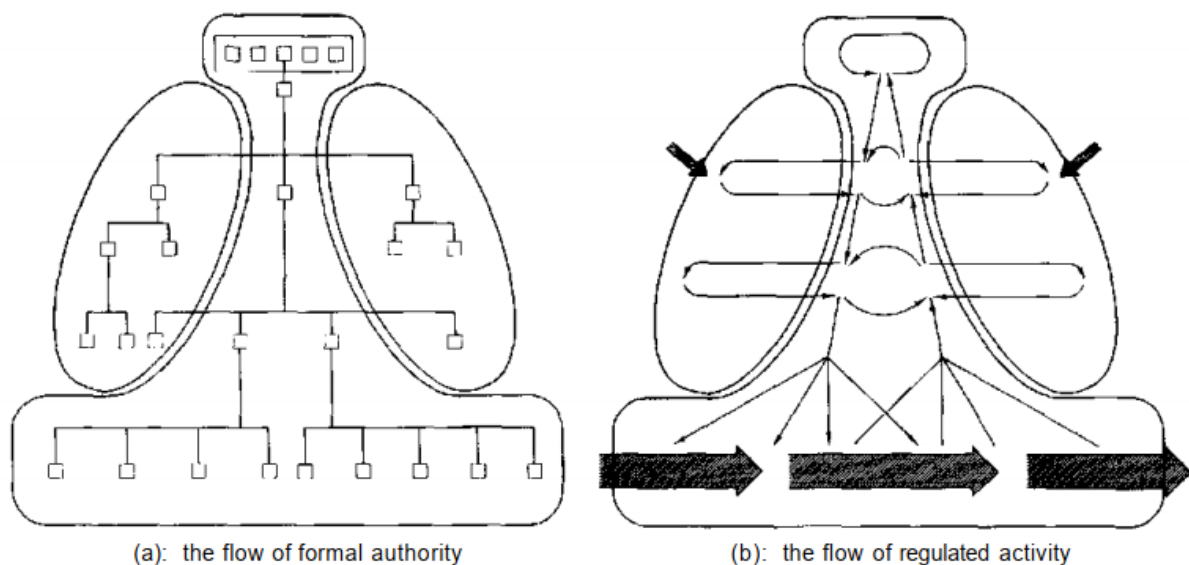
Namun, diagram organisasi tidak boleh ditolak, tetapi ditempatkan dalam konteks. Diagram organisasi agak mirip dengan peta. Peta sangat berharga untuk menemukan kota dan jalan penghubungnya, tetapi tidak memberi tahu kita apa pun tentang hubungan ekonomi atau sosial di wilayah tersebut. Demikian pula, meskipun diagram organisasi tidak menunjukkan hubungan informal, diagram organisasi dapat menggambarkan gambaran akurat tentang pembagian kerja, yang menunjukkan sekilas (1) posisi apa yang ada dalam organisasi, (2) bagaimana posisi tersebut dikelompokkan ke dalam unit, dan (3) bagaimana otoritas formal mengalir di antara mereka (sebenarnya, menggambarkan penggunaan

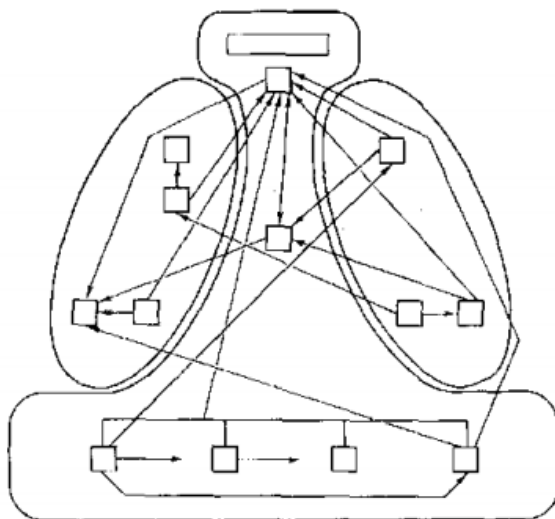
pengawasan langsung).

Gambar 1-4b menggambarkan organisasi sebagai jaringan aliran pekerjaan produksi yang diatur melalui inti operasi, perintah dan instruksi yang diturunkan ke hierarki administratif untuk mengendalikan inti operasi, informasi umpan balik tentang hasil (dalam sistem informasi manajemen, atau MIS) sebagai cadangan, dan informasi serta saran staf yang dimasukkan ke dalam pengambilan keputusan dari samping. Ini adalah pandangan organisasi yang konsisten dengan gagasan tradisional tentang otoritas dan hierarki, tetapi, tidak seperti pandangan pertama, pandangan yang lebih menekankan pada standarisasi daripada pengawasan langsung.

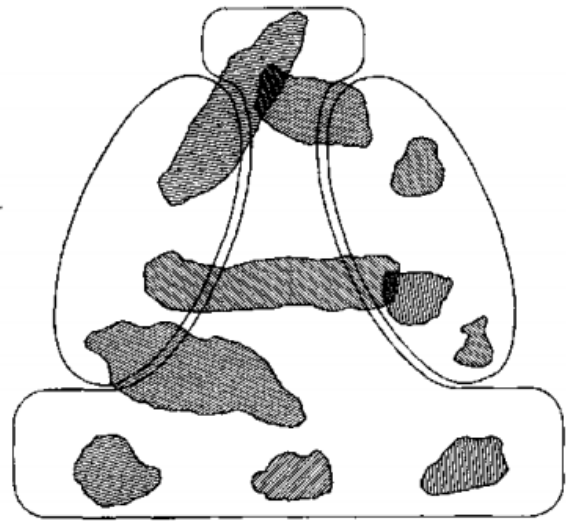
Gambar 1-4c menggambarkan organisasi sebagai sistem komunikasi informal, yang menekankan peran penyesuaian bersama dalam koordinasi. Apa yang kita miliki di sini, pada kenyataannya, adalah "sosiogram"—peta siapa yang benar-benar berkomunikasi dengan siapa dalam sebuah studi tentang satu pemerintahan kota (diambil dari karya Pffiffer dan Sherwood, 1960). Pandangan organisasi ini menunjukkan bahwa pusat-pusat kekuasaan tidak resmi ada dalam organisasi dan bahwa jaringan komunikasi informal yang kaya melengkapi dan terkadang menghindari saluran otoritas dan regulasi. Kerapian dari dua pandangan pertama menghilang dalam pandangan ketiga ini.

Gambar 1-4d menggambarkan organisasi sebagai sistem konstelasi kerja. Pandangan yang mendasarinya di sini adalah bahwa orang-orang dalam organisasi mengelompok menjadi kelompok sebaya (tidak terkait dengan hierarki atau bahkan harus dengan lima bagian kita) untuk menyelesaikan pekerjaan mereka. Setiap kelompok atau konstelasi berurusan dengan keputusan-keputusan yang berbeda yang sesuai dengan levelnya sendiri dalam hierarki, dan hanya secara longgar digabungkan dengan yang lain. Di sini, berbeda dengan organisasi sebagai semacam pegas spiral yang teratur dari dua pandangan pertama, dan sebagai kue marmer yang membingungkan dari yang ketiga, kita melihatnya sebagai semacam kue lapis yang setengah teratur.

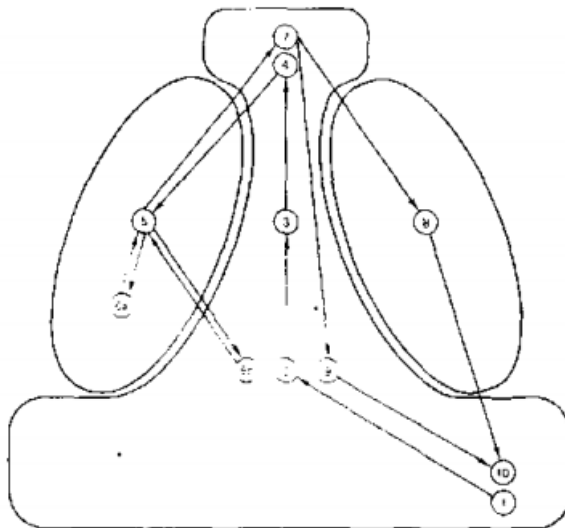




(c): the flow of informal communication
(adapted from Pfeffer and Sherwood, 1960: 291)



(d): the set of work constellations

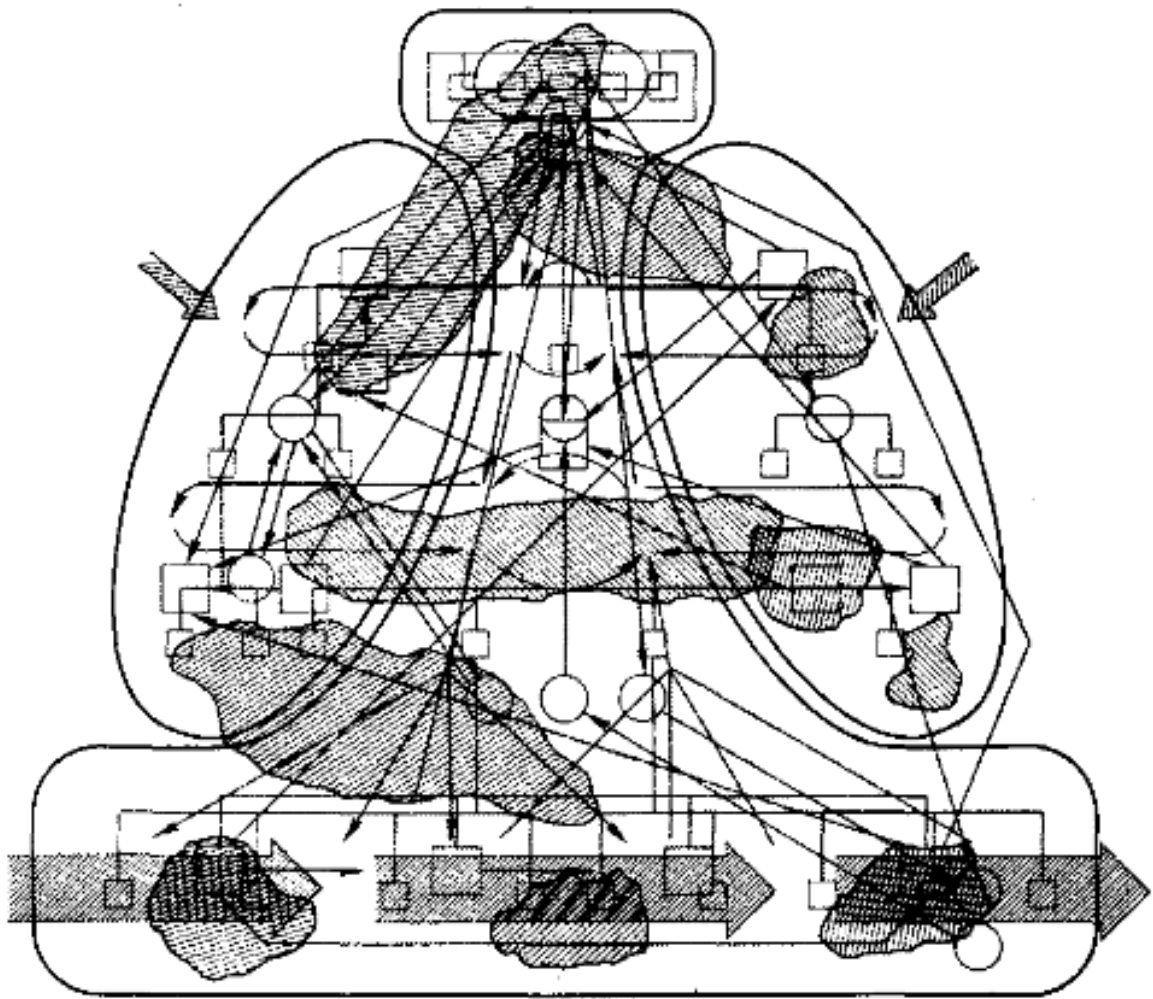


(e): the flow of an ad hoc decision process

Gambar 1-4. Lima pandangan (atau teori) tentang bagaimana organisasi berfungsi

Pada Gambar 1-4d, dalam hal perusahaan manufaktur yang umum, kita memiliki tiga konstelasi kerja dalam inti operasi—satu berkaitan dengan fabrikasi, yang kedua dengan perakitan, yang ketiga dengan distribusi. Di atas mereka adalah konstelasi produksi administratif, yang terdiri dari analis dan pengawas lini pertama, yang berkaitan dengan penjadwalan produksi dan administrasi pabrik umum.

Di atasnya adalah konstelasi produk baru, termasuk analis, manajer lini, dan staf pendukung (seperti peneliti). Secara eksklusif dalam staf pendukung ada tiga konstelasi, yang berkaitan dengan kafetaria pabrik, penelitian dan pengembangan (tumpang tindih dengan konstelasi produk baru), dan hubungan masyarakat. Terakhir, di puncak, konstelasi keuangan menghubungkan manajer senior dengan staf pendukung keuangan, dan konstelasi perencanaan jangka panjang menghubungkan manajer senior dengan analis senior teknostruktur.



Gambar 1-5. Gabungan overlay: fungsi organisasi

Terakhir adalah Gambar 1-4e, yang menggambarkan organisasi sebagai sistem proses pengambilan keputusan ad hoc. Apa yang kita miliki dalam overlay ini adalah aliran satu keputusan strategis, dari awal hingga akhir (tetapi, seperti semua overlay lainnya, sangat disederhanakan).

Pada poin 1, seorang tenaga penjualan bertemu dengan seorang pelanggan, yang menyarankan modifikasi dalam suatu produk. Saran tersebut diambil pada tingkat yang lebih tinggi secara berurutan dalam hierarki (2, 3, 4), hingga keputusan dibuat di puncak (4) untuk membentuk gugus tugas analisis dan manajer lini untuk menyelidikinya dan membuat rekomendasi (5, 6). Manajemen senior menyetujui rekomendasi selanjutnya untuk memperkenalkan produk baru (7), dan implementasi berlanjut (8, 9). Tenaga penjualan akhirnya kembali ke pelanggan dengan produk baru (10).

Kita sekarang memiliki lima pandangan atau teori tentang bagaimana organisasi berfungsi. Mana yang benar? Jelas, dengan sendirinya, tidak ada yang benar. Masing-masing adalah penyederhanaan kasar dari realitas organisasi. Namun masing-masing mengandung sebutir kebenaran. Hanya dengan menggabungkannya, seperti yang telah kita lakukan pada Gambar 1-5, kita mulai memahami kompleksitas sebenarnya dari fungsi organisasi.

Kompleksitas inilah yang harus kita hadapi sekarang.

Dengan fondasi ini—lima mekanisme koordinasi kita sebagai perekat struktur, lima bagian yang membentuk logo atau diagram tema, dan poin yang baru saja kita sampaikan tentang kompleksitas fungsi organisasi—kita dapat memulai cerita kita tentang penataan organisasi. Kita mulai dengan parameter desain, tuas yang dapat ditarik dan kenop yang dapat diputar untuk memengaruhi pembagian kerja dan koordinasi tugas dalam organisasi. Kita membahasnya dalam empat bab, yang pertama tentang parameter yang dapat digunakan untuk merancang posisi individual dalam organisasi, yang kedua tentang parameter untuk merancang seluruh suprastruktur organisasi, yang ketiga tentang parameter yang digunakan untuk menyempurnakan suprastruktur itu, dan yang keempat tentang parameter yang digunakan untuk merancang sistem pengambilan keputusan organisasi (yaitu, terkait dengan "desentralisasi").

Kemudian kita mendedikasikan satu bab untuk faktor situasional, dalam upaya untuk menempatkan parameter desain dalam konteks. Di sini kita mempertimbangkan bagaimana berbagai parameter desain harus dipengaruhi oleh usia dan ukuran organisasi, sistem teknis yang digunakannya, lingkungan tempat organisasi beroperasi, dan hubungan kekuasaan yang melingkupi dan merasukinya.

Hal ini membawa kita pada inti buku ini, sintesis kita terhadap materi sebelumnya—konfigurasi. Dalam Bab 7, kami memperkenalkan lima dasar kami:

- Struktur Sederhana, berdasarkan pengawasan langsung, di mana puncak strategis adalah bagian kuncinya
- Birokrasi Mesin, berdasarkan standarisasi proses kerja, di mana teknostruktur adalah bagian kuncinya
- Birokrasi Profesional, berdasarkan standarisasi keterampilan, di mana inti operasi adalah bagian kuncinya
- Bentuk Terdivisi, berdasarkan standarisasi keluaran, di mana garis tengah adalah bagian kuncinya
- Adhokrasi, berdasarkan penyesuaian bersama, di mana staf pendukung (kadang-kadang dengan inti operasi) adalah bagian kuncinya

Lima bab berikutnya membahas masing-masing konfigurasi ini secara panjang lebar—kombinasi dasar parameter desain, cara kerjanya, kondisi tempat ia ditemukan dengan tepat, dan berbagai masalah, baik sosial maupun manajerial, yang terkait dengan fungsinya. Bab terakhir buku ini, berjudul "Beyond Five," mengangkat satu pertanyaan yang belum terjawab dari bab ini: Apakah lima angka ajaib dalam desain organisasi yang efektif?

BAB 2

MERANCANG JABATAN INDIVIDUAL

Seperti yang telah ditunjukkan oleh Herbert Simon (1969), hakikat ilmu buatan manusia—baik teknik, kedokteran, maupun manajemen—adalah desain. Desain mengasumsikan adanya keleluasaan, kemampuan untuk mengubah suatu sistem. Dalam kasus struktur organisasi, desain berarti memutar tombol-tombol yang memengaruhi pembagian kerja dan mekanisme koordinasi, yang dengan demikian memengaruhi cara organisasi berfungsi. Empat bab berikutnya membahas tombol-tombol ini—parameter penting dari struktur organisasi—dan cara-cara untuk memutarnya.

Pertimbangkan pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Berapa banyak tugas yang harus dimiliki oleh suatu posisi tertentu dalam organisasi, dan seberapa terspesialisasinya setiap tugas?
- Sejauh mana konten pekerjaan setiap posisi harus distandarisasi?
- Keterampilan dan pengetahuan apa yang harus dibutuhkan untuk setiap posisi?
- Atas dasar apa posisi harus dikelompokkan menjadi unit-unit dan unit-unit menjadi unit-unit yang lebih besar?
- Seberapa besar seharusnya setiap unit; Berapa banyak orang yang harus melapor kepada manajer tertentu?
- Sejauh mana output dari setiap posisi atau unit harus distandarisasi?
- Mekanisme apa yang harus ditetapkan untuk memfasilitasi penyesuaian bersama antara posisi dan unit?
- Seberapa besar kewenangan pengambilan keputusan yang harus didelegasikan kepada manajer unit lini di sepanjang rantai wewenang?
- Seberapa besar kewenangan pengambilan keputusan yang harus dilimpahkan dari manajer lini kepada staf spesialis dan operator?

Ini adalah isu dasar desain struktural yang akan kita bahas. Mereka mengusulkan seperangkat sembilan parameter desain—komponen dasar struktur organisasi—yang terbagi dalam empat kelompok besar, yang menjadi pokok bahasan keempat bab ini. Mereka tercantum dalam Tabel 2-1 bersama dengan konsep yang paling erat kaitannya dari Bab 1.

Kita mulai dengan desain posisi individual. Tiga parameter desain berperan di sini: spesialisasi pekerjaan, formalisasi perilaku dalam melaksanakan pekerjaan, dan pelatihan serta indoktrinasi yang dibutuhkan oleh pekerjaan.

2.1 SPESIALISASI PEKERJAAN

Pekerjaan dapat dispesialisasikan dalam dua dimensi. Yang pertama adalah "keluasan" atau "cakupan"—berapa banyak tugas berbeda yang terkandung dalam masing-masing dan seberapa luas atau sempit masing-masing tugas ini. Di satu sisi, pekerja adalah orang yang serba bisa, selalu berpindah dari satu tugas besar ke tugas besar lainnya; di sisi lain, ia

memfokuskan upayanya pada tugas yang sangat terspesialisasi yang sama, diulang setiap hari, bahkan setiap menit.

Dimensi kedua spesialisasi berkaitan dengan "kedalaman," dengan kendali atas pekerjaan. Di satu sisi ekstrem, pekerja hanya mengerjakan pekerjaan tanpa memikirkan bagaimana atau mengapa; di sisi lain, ia mengendalikan setiap aspek pekerjaan selain mengerjakannya. Dimensi pertama dapat disebut spesialisasi pekerjaan horizontal (yang berhubungan dengan aktivitas paralel) dan kebalikannya, perluasan pekerjaan horizontal; yang kedua, spesialisasi pekerjaan vertikal dan perluasan pekerjaan vertikal.

Spesialisasi pekerjaan horizontal

Spesialisasi pekerjaan dalam dimensi horizontal—bentuk pembagian kerja yang dominan—merupakan bagian yang tak terpisahkan dari setiap organisasi, bahkan setiap aktivitas manusia. Misalnya, pada perburuan anjing laut, suku Eskimo Gilyak membagi pekerjaan mereka di dalam perahu di antara penembak, pendayung, dan juru mudi. Faktanya, istilah "pembagian kerja" berasal dari abad kedelapan belas, ketika Adam Smith menulis *The Wealth of Nations*. Di sana ia menyajikan contohnya yang terkenal, yang bahkan pada tahun 1776, "pembagian kerja sudah sangat sering diperhatikan, yaitu pekerjaan pembuat peniti":

Seorang pria menarik keluar kawat, yang lain meluruskannya, yang ketiga memotongnya, yang keempat mengarahkannya, yang kelima menggilingnya di bagian atas untuk menerima kepala; untuk membuat kepala membutuhkan dua atau tiga operasi yang berbeda; untuk memasangnya merupakan pekerjaan yang khusus, untuk memutihkan peniti merupakan pekerjaan yang lain; bahkan merupakan pekerjaan tersendiri untuk memasukkannya ke dalam surat kabar. . .

Organisasi membagi tenaga kerja mereka sedemikian rupa—menspesialisasikan pekerjaan mereka—untuk meningkatkan produktivitas. Adam Smith mencatat bahwa di satu pabrik peniti, sepuluh orang yang ahli dalam pekerjaan mereka masing-masing mampu menghasilkan sekitar 4.800 peniti per hari. Namun, jika mereka semua bekerja secara terpisah dan mandiri, dan tanpa ada satu pun dari mereka yang dididik untuk bisnis khusus ini, mereka tentu tidak dapat masing-masing dari mereka membuat dua puluh, mungkin tidak satu pun peniti dalam sehari... ."

Apa alasan peningkatan produktivitas tersebut? Smith mencatat tiga alasan: peningkatan ketangkasan pekerja karena spesialisasi dalam satu tugas, penghematan waktu yang hilang saat beralih tugas, dan pengembangan metode dan mesin baru yang berasal dari spesialisasi. Ketiga alasan tersebut menunjuk pada faktor kunci yang menghubungkan spesialisasi dengan produktivitas: pengulangan. Spesialisasi horizontal meningkatkan pengulangan dalam pekerjaan, sehingga memudahkan standarisasinya.

Output dapat diproduksi dengan lebih seragam dan lebih efisien. Spesialisasi horizontal juga memfokuskan perhatian pekerja, yang memudahkan pembelajaran. Alasan terakhir untuk spesialisasi adalah bahwa hal itu memungkinkan individu untuk disesuaikan dengan tugasnya. Dalam Bab 1, kami mencatat bahwa tim sepak bola menempatkan pemain ramping mereka di lini belakang, pemain jongkok mereka di garis depan. Demikian pula, Udy mencatat bahwa orang Eskimo Gilyak menempatkan pendayung terbaik mereka di buritan, dan penembak

terbaik mereka di haluan.

Spesialisasi pekerjaan vertikal

Spesialisasi pekerjaan vertikal memisahkan pelaksanaan pekerjaan dari administrasinya. Pengajaran menawarkan contoh yang baik. Siswa yang menggunakan buku kerja atau menyalin kuliah mereka kata demi kata memiliki pekerjaan yang agak terspesialisasi secara vertikal—mereka hanya melakukan aktivitas tersebut. Sebaliknya, ketika siswa mengerjakan proyek, mereka mengambil kendali atas sebagian besar pengambilan keputusan dalam pekerjaan mereka—"pekerjaan" mereka menjadi lebih luas secara vertikal, dan mereka beralih dari responden pasif menjadi peserta aktif.

Dalam kasus pengisi pai, yang dibahas dalam Bab 1, pekerjaannya sangat terspesialisasi dalam dimensi vertikal (serta horizontal). Atau, jika dia diminta untuk membuat pai untuk dijual seharga Rp. 15.000 atau, lebih baik lagi, jika dia memiliki toko roti dan memutuskan sendiri apa yang akan dipanggang dan berapa harganya, dia dapat digambarkan memiliki pekerjaan yang lebih luas secara vertikal.

Organisasi mengkhususkan pekerjaan dalam dimensi vertikal dengan keyakinan bahwa perspektif yang berbeda diperlukan untuk menentukan bagaimana pekerjaan harus dilakukan. Khususnya, ketika suatu pekerjaan sangat terspesialisasi dalam dimensi horizontal, perspektif pekerja menjadi sempit, sehingga sulit baginya untuk menghubungkan pekerjaannya dengan pekerjaan orang lain. Jadi, kendali atas pekerjaan sering kali diserahkan kepada seorang manajer dengan tinjauan yang diperlukan untuk mengoordinasikan pekerjaan melalui pengawasan langsung atau kepada seorang analis yang dapat melakukannya melalui standarisasi. Jadi, pekerjaan sering kali harus terspesialisasi secara vertikal karena pekerjaan tersebut terspesialisasi secara horizontal. Namun, tidak selalu demikian, seperti yang akan segera kita lihat.

Tabel 2-1. Parameter Desain

Grup	Parameter Desain	Konsep Terkait
Desain posisi	Spesialisasi pekerjaan	Pembagian kerja dasar
	Formalisasi perilaku	Standarisasi isi pekerjaan Sistem alur kerja yang teratur
	Pelatihan dan indoktrinasi	Standarisasi keterampilan
Desain suprastruktur	Pengelompokan unit	Pengawasan langsung Pembagian kerja administratif Sistem otoritas formal, aliran yang diatur, komunikasi informal, dan konstelasi kerja
		Organigram
		Sistem komunikasi informal Pengawasan langsung Rentang kendali
Desain hubungan lateral	Sistem perencanaan dan pengendalian	Standarisasi keluaran
		Sistem aliran yang diatur

Perancangan Sistem Pengambilan Keputusan	Perangkat penghubung	Penyesuaian bersama
		Sistem komunikasi informal, konstelasi kerja, dan proses pengambilan keputusan ad hoc
	Desentralisasi vertikal	Pembagian kerja administratif
		Sistem kewenangan formal, aliran yang diatur, konstelasi kerja, dan proses pengambilan keputusan ad hoc
	Desentralisasi horizontal	Pembagian kerja administratif
		Sistem komunikasi informal, konstelasi kerja, dan proses pengambilan keputusan ad hoc

2.2 PERLUASAN PEKERJAAN

Spesialisasi pekerjaan bukanlah obat mujarab untuk masalah desain posisi; justru sebaliknya, spesialisasi pekerjaan menimbulkan sejumlah masalahnya sendiri, terutama masalah komunikasi dan koordinasi. Pertimbangkan contoh sederhana, cara menerima pesanan di restoran Prancis dan Amerika. Dalam hal ini, pekerjaan di banyak restoran Prancis lebih terspesialisasi: kepala pelayan menerima pesanan dan menuliskannya di secarik kertas, lalu pelayan menyajikannya.

Di restoran Amerika, pelayan biasanya melakukan kedua tugas tersebut. Jadi, jika pelanggan di restoran Prancis memiliki permintaan khusus—misalnya, untuk minum kopi bersama hidangan penutupnya, bukan setelahnya seperti yang lazim di Prancis—masalah komunikasi akan muncul. Kepala pelayan harus bersusah payah memberi tahu pelayan atau membuat catatan di secarik kertas. (Faktanya, kecil kemungkinan dia akan melakukan keduanya, dan pelanggan harus berusaha, yang sering kali sia-sia, untuk menyampaikan pesannya langsung kepada pelayan.) Akibatnya, spesialisasi menimbulkan masalah koordinasi. Dalam pekerjaan yang lebih kompleks, seperti kedokteran, spesialisasi juga merupakan berkah sekaligus kutukan.

Kemajuan besar—misalnya, operasi jantung terbuka, pengendalian tuberkulosis, transplantasi berbagai jenis—telah dihasilkan oleh spesialisasi dalam penelitian dan pekerjaan klinis, tetapi demikian pula spesialisasi menempatkan segala macam hambatan buatan di seluruh praktik kedokteran. Hanya sedikit dokter yang merawat tubuh sebagai sistem terpadu; sebaliknya, mereka merawat arteri yang tersumbat, atau stres emosional, atau pola makan yang tidak sehat. Spesialisasi tugas yang tinggi dalam dimensi horizontal juga menciptakan masalah keseimbangan bagi organisasi.

Jika tempat pangkas rambut menunjuk satu orang untuk memotong rambut anak-anak saja, tempat itu mungkin menghadapi situasi di mana pelanggan dewasa terpaksa menunggu sementara tukang cukur anak-anak menganggur. Jelas ukuran merupakan faktor penting di sini: Volume pekerjaan yang tinggi memfasilitasi spesialisasi horizontal yang tinggi. Hanya tempat pangkas rambut besar yang mampu membayar spesialis anak-anak.

Masalah serius lainnya, terutama dalam inti operasi, adalah apa yang dapat dilakukan spesialisasi tinggi dalam kedua dimensi terhadap pekerja—terhadap perasaannya tentang pekerjaannya dan motivasinya untuk melakukannya dengan baik. Dengan munculnya gerakan Manajemen Ilmiah Taylor setelah Perang Dunia I, industri Amerika (dan, dalam hal ini, industri Rusia juga) menjadi terobsesi dengan spesialisasi pekerjaan. "Orang merasa pembagian kerja telah menjadi liar, jauh melampaui tingkat yang diperlukan untuk produksi yang efisien," tulis James Worthy, seorang eksekutif Sears, Roebuck, pada tahun 1950.

Kepercayaan bahwa "semua pekerjaan otak yang mungkin harus disingkirkan dari lantai pabrik dan dipusatkan di departemen perencanaan dan tata letak" menyebabkan salah satu pekerjaan yang paling mirip mesin, karena para insinyur berusaha untuk "meminimalkan karakteristik pekerja yang paling signifikan membedakan mereka dari mesin".

Semua ini, menurut Worthy, "telah menjadi pemborosan yang fantastis bagi industri dan masyarakat," gagal memanfaatkan dengan tepat "sumber daya manajemen yang paling berharga: kapasitas manusia yang kompleks dan beragam." Karena "makna dari pekerjaan itu sendiri" telah hancur, manusia hanya dapat diperlakukan sebagai sarana; mereka tidak dapat lagi menjalankan inisiatif. Sebagai pengganti motivasi intrinsik, pekerja harus "dibujuk dengan hadiah dan diancam dengan hukuman".

Charlie Chaplin memopulerkan nasib robot manusia dalam filmnya sebelum Perang Dunia II, *Modern Times*. Namun, masalah tersebut masih ada hingga saat ini. Namun, baru-baru ini, dengan meningkatnya keterasingan pekerja yang menimbulkan ancaman langsung terhadap produktivitas itu sendiri, muncul dorongan nyata untuk mengubah situasi tersebut.

Hal ini telah berlangsung di bawah istilah "perluasan pekerjaan," untuk perluasan horizontal, dan "pengayaan pekerjaan," untuk perluasan vertikal yang disertai perluasan horizontal, baru-baru ini, semua ini telah dimasukkan ke dalam judul yang lebih luas, "kualitas kehidupan kerja," yang sekarang cukup populer hingga layak disebut sebagai akronim QWL. Di sini, demi kesederhanaan dan untuk membedakannya dengan spesialisasi pekerjaan, kita akan tetap menggunakan istilah "perluasan pekerjaan," baik horizontal maupun vertikal.

Dalam perluasan pekerjaan horizontal, pekerja terlibat dalam berbagai macam tugas yang terkait dengan produksi produk dan layanan. Ia dapat melakukan lebih banyak tugas secara berurutan, atau mengerjakannya satu per satu, seperti sebelumnya, tetapi bertukar tugas dengan rekan-rekannya secara berkala sehingga pekerjaannya menjadi lebih bervariasi.

Misalnya, dalam perakitan komponen motor kecil, jalur perakitan dapat dihilangkan dan setiap pekerja dapat merakit sendiri seluruh motor, atau pekerja dapat bertukar posisi pada jalur perakitan secara berkala. Ketika pekerjaan diperluas secara vertikal, atau "diperkaya," pekerja tidak hanya mengerjakan lebih banyak tugas, tetapi juga memperoleh lebih banyak kendali atas tugas-tugas tersebut. Misalnya, sekelompok pekerja dapat diberi tanggung jawab untuk merakit motor, unit kerja alami, termasuk kewenangan untuk memutuskan bagaimana pekerjaan akan dibagi dan dilaksanakan.

Apakah perluasan pekerjaan menguntungkan? Para pendukung mengatakan ya, dan mendukung kesimpulan mereka dengan laporan anekdot yang antusias. Namun, pengamat yang lebih tidak memihak melaporkan kegagalan serta keberhasilan, dan tinjauan penelitian

menunjukkan bahwa meskipun keberhasilan mungkin mendominasi, hasil keseluruhan perluasan pekerjaan beragam.

Hasil perluasan pekerjaan jelas bergantung pada pekerjaan yang dimaksud. Untuk mengambil dua contoh ekstrem, perluasan pekerjaan seorang sekretaris yang harus mengetik surat yang sama sepanjang hari setiap hari tidak dapat tidak memperbaiki keadaan; Sebaliknya, memperluas pekerjaan dokter umum (orang bertanya-tanya bagaimana—mungkin dengan memasukkan tugas keperawatan atau farmakologis) hanya akan membuat dokter frustrasi dan membahayakan pasien. Dengan kata lain, pekerjaan bisa terlalu besar dan juga terlalu sempit. Jadi, keberhasilan setiap desain ulang pekerjaan jelas bergantung pada pekerjaan yang dimaksud dan seberapa terspesialisasinya pekerjaan tersebut sejak awal.

Kecenderungan alamiahnya, tentu saja, adalah memilih pekerjaan yang paling sempit dan paling monoton untuk didesain ulang, beberapa di antaranya terspesialisasi hingga tingkat yang hampir patologis, yang jumlahnya tidak sedikit di dunia industri yang ditinggalkan oleh para pengikut Frederick Taylor. Oleh karena itu, kita tidak perlu heran menemukan lebih banyak keberhasilan daripada kegagalan yang dilaporkan dalam penelitian ini.

Dalam jenis pekerjaan ini, tidak mungkin perluasan pekerjaan vertikal dapat berjalan tanpa perluasan pekerjaan horizontal. Namun, hal itu tidak seharusnya mengarah pada kesimpulan bahwa perluasan pekerjaan itu sendiri adalah baik.

Ada pula pertanyaan tentang tradeoff yang melekat dalam setiap upaya untuk mendesain ulang suatu pekerjaan. Apa yang dilakukan oleh tulisan-tulisan orang-orang seperti Worthy adalah memperkenalkan faktor manusia ke dalam persamaan kinerja, di samping masalah-masalah teknis murni dari para analis studi waktu dan gerak. Hal itu telah mengubah persamaan: perluasan pekerjaan memberikan upah sejauh keuntungan dari pekerja yang lebih termotivasi dalam pekerjaan tertentu mengimbangi kerugian dari spesialisasi teknis yang kurang optimal. Jadi, seperti spesialisasi pekerjaan, perluasan pekerjaan bukanlah obat mujarab untuk masalah desain posisi; itu adalah salah satu dari banyak parameter desain, yang harus dipertimbangkan bersama dengan yang lainnya.

Sejauh ini, pertanyaan apakah perluasan pekerjaan memberikan upah telah ditangani semata-mata dari sudut pandang organisasi. Namun, pekerja juga dianggap sebagai manusia yang sering kali pantas mendapatkan sesuatu yang lebih baik daripada pekerjaan yang monoton. Namun di sini penelitian tersebut memberikan kurva, dengan buktinya bahwa beberapa pekerja lebih menyukai pekerjaan yang sangat terspesialisasi dan berulang.

Poin ini tidak dijelaskan dengan lebih jelas di buku menarik karya Stud Terkel, di mana semua jenis pekerja berbicara terus terang tentang pekerjaan yang mereka lakukan dan perasaan mereka tentang pekerjaan itu. Pesan yang jelas tersampaikan: "Makanan bagi satu orang adalah racun bagi orang lain." Kadang-kadang, Terkel menyandingkan komentar dua pekerja dalam pekerjaan yang sama, yang satu menyukainya dan yang lain membencinya.

Mengapa pekerjaan rutin yang sama memotivasi satu orang dan mengasingkan yang lain? Beberapa peneliti percaya jawabannya terkait dengan usia pekerja, yang lain terkait dengan tempat tinggal mereka—pekerja yang lebih tua dan pekerja perkotaan telah terbukti dalam beberapa penelitian lebih toleran terhadap pekerjaan yang sempit. Yang lain

menggambarkan perbedaan tersebut dalam istilah "Teori Hirarki Kebutuhan" milik Maslow (1954), yang menyusun kebutuhan manusia ke dalam hierarki lima kelompok—fisiologis, keselamatan atau keamanan, cinta dan rasa memiliki, penghargaan atau status, dan aktualisasi diri (untuk menciptakan, untuk memenuhi diri sendiri). Teori ini mendalilkan bahwa satu kelompok kebutuhan menjadi sepenuhnya beroperasi hanya ketika kelompok yang lebih rendah berikutnya sebagian besar terpuaskan.

Dalam desain pekerjaan, argumennya adalah, orang-orang yang berfungsi di ujung bawah skala Maslow, yang paling peduli dengan kebutuhan keamanan dan sejenisnya, lebih menyukai pekerjaan yang terspesialisasi, sedangkan mereka yang berada di ujung atas, terutama pada tingkat aktualisasi diri, merespons lebih baik pada pekerjaan yang diperluas. Mungkin ini menjelaskan mengapa QWL baru-baru ini menjadi masalah besar: dengan meningkatnya kemakmuran dan meningkatnya tingkat pendidikan, warga masyarakat yang lebih terindustrialisasi telah menaiki hierarki Maslow. Kebutuhan mereka yang semakin meningkat akan aktualisasi diri dapat dipenuhi hanya dalam pekerjaan yang diperluas. Persamaan terus berubah.

2.3 SPESIALISASI PEKERJAAN MENURUT BAGIAN ORGANISASI

Kita berharap menemukan beberapa hubungan antara spesialisasi pekerjaan dan lokasinya dalam organisasi. Produktivitas lebih penting dalam inti operasi, tempat produk dan layanan dasar diproduksi; juga, di sinilah pekerjaan paling berulang. Oleh karena itu, kita berharap menemukan pekerjaan paling terspesialisasi di sana, terutama dalam dimensi horizontal. Namun, dalam dimensi vertikal, kita berharap menemukan lebih banyak variasi.

Banyak operator—seperti mereka yang bekerja di jalur perakitan—melakukan pekerjaan yang paling sempit baik dalam hal keluasan maupun kedalaman. Mereka adalah pekerja tidak terampil, yang menjadi sasaran program perluasan pekerjaan. Namun, operator lain, karena tugas khusus mereka lebih kompleks, tetap memegang kendali yang cukup besar atas pekerjaan tersebut. Dengan kata lain, pekerjaan mereka terspesialisasi secara horizontal tetapi tidak vertikal. Melakukan operasi jantung terbuka, memadamkan api di sumur minyak, dan mengajar anak-anak terbelakang semuanya memerlukan spesialisasi yang cukup besar, untuk menguasai keterampilan dan pengetahuan pekerjaan tersebut.

Namun, pekerjaan tersebut rumit, memerlukan pelatihan bertahun-tahun, dan kerumitan tersebut menghalangi kontrol manajerial dan teknokratis yang ketat, sehingga menghalangi spesialisasi vertikal. Pekerjaan yang rumit, yang terspesialisasi secara horizontal tetapi tidak vertikal, secara umum disebut sebagai pekerjaan profesional. Dan perluasan pekerjaan bukanlah masalah dalam pekerjaan ini, setidaknya tidak dari sudut pandang pekerja. Masyarakat cenderung memandang sangat positif jenis spesialisasi ini; memang, operator yang tidak memiliki keterampilan sering kali mencoba agar pekerjaan mereka diberi label "profesional" untuk meningkatkan status mereka dan mengurangi kontrol yang diberlakukan kepada mereka oleh para administrator.

Banyak kesimpulan yang sama dapat ditarik untuk unit staf, baik pendukung maupun teknokratis. Setiap unit staf pendukung memiliki fungsi khusus untuk dilakukan—

memproduksi makanan di kafetaria pabrik, memperjuangkan pertempuran hukum di kantor hukum perusahaan, dan sebagainya—dengan hasil bahwa pekerjaan staf pendukung cenderung sangat terspesialisasi dalam dimensi horizontal.

Seberapa terspesialisasi mereka dalam dimensi vertikal bergantung, seperti halnya pekerjaan operator, pada seberapa rumit atau profesionalnya mereka. Secara umum, kita akan mengharapkan staf pendukung di eselon bawah, seperti mereka yang bekerja di kafetaria, memiliki pekerjaan yang sempit dan tidak memerlukan keterampilan yang tunduk pada kontrol yang ketat, dan mereka yang berada di level atas, seperti di kantor hukum, memiliki pekerjaan yang lebih profesional, yang terspesialisasi secara horizontal tetapi tidak vertikal.

Sedangkan untuk analis teknostruktur, mereka adalah profesional, karena pekerjaan mereka membutuhkan pengetahuan dan keterampilan yang cukup besar. Oleh karena itu, kita juga mengharapkan pekerjaan mereka terspesialisasi secara horizontal tetapi tidak vertikal. Namun, pegawai teknokratis—mereka yang menerapkan sistem standardisasi secara rutin—cenderung kurang terampil dan karena itu memiliki pekerjaan yang terspesialisasi di kedua dimensi.

Manajer di semua tingkatan tampaknya menjalankan serangkaian peran interpersonal, informasional, dan pengambilan keputusan dasar; dalam pengertian itu, pekerjaan mereka terspesialisasi secara horizontal. Namun dalam pengertian yang lebih mendasar, tidak ada pekerjaan manajerial sejati yang terspesialisasi dalam dimensi horizontal. Peran yang dijalankan manajer sangat beragam, dan begitu banyak pergantian yang diperlukan di antara mereka dalam setiap hari, sehingga pekerjaan manajerial biasanya paling tidak terspesialisasi dalam organisasi.

Manajer tidak mengeluh tentang pengulangan atau kebosanan dalam pekerjaan mereka, tetapi lebih pada kurangnya kesempatan untuk berkonsentrasi pada isu-isu tertentu. Hal ini tampaknya berlaku untuk mandor seperti halnya untuk presiden. Itulah sebabnya upaya untuk mendesain ulang pekerjaan kepala eksekutif umumnya bergerak ke arah spesialisasi pekerjaan, bukan perluasan—misalnya, dengan menciptakan kantor kepala eksekutif di mana orang-orang yang berbeda membagi pekerjaan teratas organisasi.

Apakah upaya tersebut telah berhasil masih jauh dari jelas dan pekerjaan CEO tampaknya tetap diperluas seperti sebelumnya. Pekerjaan manajerial dapat berbeda dalam spesialisasi vertikal berdasarkan level dalam hierarki. Sementara manajer puncak umumnya memiliki keleluasaan besar dalam pekerjaan mereka, beberapa supervisor lini pertama—terutama mandor jalur perakitan, dan supervisor juru tulis dan pekerja tidak terampil lainnya—memiliki pekerjaan yang sangat terbatas. Memang, beberapa dari mereka sangat tunduk pada beban otoritas dan standar teknostruktur sehingga pekerjaan mereka hampir tidak dapat disebut manajerial sama sekali.

Kesimpulan kami tentang spesialisasi pekerjaan vertikal dan horizontal sebagai fungsi dari bagian organisasi dirangkum dalam Tabel 2-2.

Tabel 2-2. Spesialisasi Pekerjaan Berdasarkan Bagian Organisasi

		<i>Spesialisasi Horizontal</i>	
		Tinggi	Rendah
<i>Spesialisasi Vertikal</i>	Tinggi	Pekerjaan tidak memerlukan keterampilan (unit operasi inti dan staf)	Pekerjaan manajerial tingkat terendah tertentu
	Rendah	Pekerjaan profesional (unit operasi inti dan staf)	Semua pekerjaan manajerial lainnya

2.4 FORMALISASI PERILAKU

Parameter kedua dari desain organisasi, yang terkait dengan posisi individu, menurut pendapat David Hickson (1966-67), telah menjadi obsesi virtual para ahli teori organisasi. Faktanya, daftar Hickson tentang siapa yang berfokus pada parameter ini seperti daftar lengkap penulis terkemuka dalam manajemen—Taylor, Fayol, McGregor, Argyris, Simon, Crozier, dan seterusnya. Sering disebut sebagai formalisasi perilaku, parameter ini menggambarkan cara organisasi membatasi kebijaksanaan anggotanya, yang pada dasarnya menstandarisasi proses kerja mereka. Perilaku dapat diformalkan dalam tiga cara dasar:

- Berdasarkan posisi, spesifikasi dilampirkan pada pekerjaan itu sendiri, seperti dalam deskripsi pekerjaan
- Berdasarkan alur kerja, spesifikasi dilampirkan pada pekerjaan, seperti dalam kasus dokumen pesanan cetak
- Berdasarkan aturan, spesifikasi dikeluarkan secara umum, seperti dalam berbagai peraturan—mulai dari pakaian hingga penggunaan formulir—yang terkandung dalam apa yang disebut manual kebijakan

Apa pun cara formalisasi—berdasarkan pekerjaan, alur kerja, atau aturan—dampaknya pada orang yang melakukan pekerjaan adalah sama: Perilakunya diatur. Kekuasaan atas bagaimana pekerjaan itu harus dilakukan berpindah darinya ke orang yang merancang spesifikasi, sering kali seorang analis dalam teknostruktur. Dengan demikian, formalisasi perilaku mengarah pada spesialisasi vertikal pekerjaan. Selain itu, masuk akal bahwa formalisasi terkait dengan spesialisasi horizontal: pekerjaan yang paling sempit dari yang tidak memerlukan keterampilan adalah yang paling sederhana, paling berulang, dan yang paling sesuai dengan tingkat formalisasi yang tinggi.

Mengapa memformalkan perilaku? Organisasi memformalkan perilaku untuk mengurangi variabilitasnya, dan pada akhirnya untuk memprediksi dan mengendalikannya. Salah satu motif utama untuk melakukannya adalah untuk mengoordinasikan aktivitas. Seperti yang disebutkan sebelumnya, standarisasi konten pekerjaan merupakan mekanisme koordinasi yang sangat ketat. Parameter desain yang sesuai, formalisasi perilaku, digunakan ketika tugas memerlukan koordinasi yang tepat dan telah ditentukan sebelumnya dengan

saksama. Petugas pemadam kebakaran tidak dapat berhenti setiap kali mereka tiba di titik api baru untuk mencari tahu siapa yang akan memasang selang ke hidran dan siapa yang akan menaiki tangga; demikian pula, pilot maskapai penerbangan harus sangat yakin tentang prosedur pendaratan mereka jauh sebelum turun.

Formalisasi perilaku juga digunakan untuk memastikan konsistensi seperti mesin yang mengarah pada produksi yang efisien. Tugas-tugas dispesialisasikan dalam dimensi horizontal untuk mencapai pengulangan; formalisasi kemudian digunakan untuk memaksakan prosedur yang paling efisien pada tugas-tugas tersebut.

Formalisasi juga digunakan untuk memastikan keadilan bagi klien. Kantor pajak nasional harus memperlakukan semua orang secara setara; itulah sebabnya kantor pajak cenderung menekankan formalisasi perilaku. Organisasi pemerintah sangat sensitif terhadap tuduhan pilih kasih; oleh karena itu, mereka cenderung menyebarkan aturan dan spesifikasi. Kadang-kadang aturan ditetapkan untuk melindungi klien, di lain waktu melindungi karyawan. Misalnya, promosi berdasarkan senioritas digunakan untuk mencegah keputusan sewenang-wenang oleh manajer.

Organisasi memformalkan perilaku untuk alasan lain juga, yang validitasnya lebih dipertanyakan. Formalisasi mungkin, misalnya, mencerminkan keinginan sewenang-wenang untuk ketertiban. Beberapa lapangan tenis mengharuskan semua pemain mengenakan pakaian putih, namun sulit untuk memahami apa bedanya jika beberapa muncul dengan warna ungu muda. Struktur yang sangat formal di atas segalanya adalah yang rapi; hal itu menghangatkan hati orang-orang yang suka melihat segala sesuatunya teratur—setiap orang berada di kotaknya yang tepat pada diagram organisasi, semua proses kerja telah ditentukan sebelumnya, semua kemungkinan diperhitungkan, setiap orang mengenakan pakaian putih.

2.5 BENTUK-BENTUK STRUKTUR BIROKRASI DAN ORGANIK

Organisasi yang terutama mengandalkan formalisasi perilaku untuk mencapai koordinasi umumnya disebut birokrasi. Pada titik ini, penting untuk mencermati konsep penting ini, karena konsep ini merupakan inti dari banyak pembahasan tentang struktur organisasi.

Kata birokrasi berawal dari kata yang cukup polos—berasal dari kata biro dalam bahasa Prancis, yang berarti "meja" atau "kantor." Namun, sejak Max Weber, sosiolog besar Jerman, menggunakannya pada pergantian abad untuk menggambarkan jenis struktur organisasi tertentu, keberadaannya menjadi agak bergejolak. Weber bermaksud istilah tersebut sebagai istilah teknis murni, dan istilah tersebut masih memiliki makna itu hingga kini dalam literatur teori organisasi dan sosiologi. Namun, di tempat lain, kata tersebut telah memiliki makna yang sangat merendahkan—kata tersebut telah menjadi kata yang kotor.

Di sini, pembaca diminta untuk mengesampingkan makna yang merendahkan ini dan menerima kata tersebut dalam arti teknisnya. Weber menggambarkan birokrasi sebagai "tipe ideal" struktur, "ideal" berarti tidak sempurna tetapi murni. Ia menggambarkan karakteristik tipe struktural murni ini sebagai berikut:

1. Ada prinsip wilayah yurisdiksi resmi dan tetap, yang umumnya diatur oleh aturan,

yaitu, oleh undang-undang atau peraturan administratif.

- a. Kegiatan rutin yang diperlukan untuk tujuan struktur yang diatur secara birokrasi didistribusikan dengan cara yang tetap sebagai tugas resmi.
 - b. Kewenangan untuk memberikan perintah yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas-tugas ini didistribusikan dengan cara yang stabil dan dibatasi secara ketat oleh aturan-aturan mengenai cara-cara pemaksaan, fisik, keimamatan, atau lainnya yang dapat diberikan kepada pejabat.
 - c. Ketentuan metodis dibuat untuk pemenuhan tugas-tugas ini secara teratur dan terus-menerus dan untuk pelaksanaan hak-hak yang sesuai; hanya orang-orang yang memiliki kualifikasi yang diatur secara umum untuk melayani yang dipekerjakan.
2. Prinsip hierarki jabatan dan tingkatan wewenang yang berjenjang berarti sistem yang tertata dengan baik antara atasan dan bawahan, yang di dalamnya terdapat pengawasan terhadap jabatan yang lebih rendah oleh jabatan yang lebih tinggi.
 3. Manajemen kantor modern didasarkan pada dokumen tertulis ("berkas"), yang disimpan dalam bentuk asli atau draf.
 4. Manajemen kantor, setidaknya semua manajemen kantor yang terspesialisasi—dan manajemen semacam itu jelas modern—biasanya mengandaikan pelatihan yang menyeluruh dan ahli.
 5. Manajemen kantor mengikuti aturan umum, yang lebih atau kurang stabil, lebih atau kurang menyeluruh, dan yang dapat dipelajari. Pengetahuan tentang aturan-aturan ini merupakan pembelajaran teknis khusus yang dimiliki para pejabat. Ini melibatkan yurisprudensi, atau manajemen administratif atau bisnis.

Uraian Weber menyatukan sejumlah konsep yang telah kita bahas sebelumnya—pembagian kerja, spesialisasi, formalisasi perilaku, hierarki wewenang, rantai komando, komunikasi yang diatur, dan standarisasi proses kerja dan keterampilan. Namun, seberapa baik semua karakteristik penentu ini bersatu dalam organisasi nyata? Dengan kata lain, apakah "tipe ideal" Weber benar-benar ada, atau sebenarnya, ada berbagai jenis struktur birokrasi, yang masing-masing menunjukkan beberapa tetapi tidak semua karakteristik ini?

Kita akan menyelidiki pertanyaan ini lebih lengkap nanti. Cukuplah untuk dicatat bahwa penelitian ini tidak konsisten, beberapa penelitian menemukan, misalnya, bahwa meskipun ukuran spesialisasi dan formalisasi saling berkorelasi, ukuran yang terkait dengan desentralisasi tidak. Implikasinya adalah bahwa mungkin ada beberapa birokrasi di mana kekuatan pengambilan keputusan terpusat dan yang lain tidak. Dengan temuan ini dalam pikiran, kita dapat mendefinisikan sebuah struktur sebagai birokratis sejauh perilakunya telah ditentukan sebelumnya atau dapat diprediksi, yang pada dasarnya terstandarisasi (baik melalui proses kerja, keluaran, atau keterampilan, dan apakah tersentralisasi atau tidak). Ini tampaknya menjadi benang merah yang mengalir melalui uraian Weber.

Sejauh ini, kita hanya berbicara tentang struktur birokrasi. Namun, jika beberapa organisasi menekankan standarisasi, yang lain mungkin tidak. Mereka dicirikan oleh pengaturan kerja yang fleksibel, yang mendasarkan koordinasi mereka pada penyesuaian

bersama atau pengawasan langsung. Kita akan mendefinisikan struktur organik dengan tidak adanya standarisasi dalam organisasi. Pada dasarnya, kita menempatkan struktur birokrasi dan organik di dua ujung kontinum standarisasi.

Beberapa disfungsi struktur yang sangat formal

Mungkin tidak ada topik dalam manajemen yang menghasilkan lebih banyak panas daripada konsekuensi formalisasi perilaku yang ekstensif dalam organisasi. Pada awal abad ini, sebelum studi Hawthorne pada tahun 1930-an, yang disebutkan sebelumnya, para psikolog industri terutama memperhatikan kelelahan fisiologis yang disebabkan oleh pekerjaan yang monoton. Ini sebenarnya adalah fokus awal dari studi Hawthorne itu sendiri. Namun, di sana menjadi jelas bahwa kelelahan hanyalah puncak gunung es, bahwa pekerjaan seperti itu—yang sangat repetitif, formal, dan terspesialisasi secara horizontal dan vertikal—menimbulkan masalah psikologis sekaligus fisiologis bagi banyak pekerja.

Selanjutnya, orang-orang seperti Argyris, Bennis, Likert, dan McGregor membangun karier mereka berdasarkan analisis disfungsi psikologis dari struktur yang sangat formal. Mereka menunjukkan kecenderungan bawaan manusia untuk menolak formalisasi dan impersonalisasi, dan mereka menunjukkan "patologi" organisasi yang diakibatkan oleh eksekusi dalam arah ini. Konsekuensi disfungsional tersebut muncul dalam berbagai bentuk: pengerasan perilaku, dengan penolakan otomatis terhadap semua ide inovatif, perlakuan buruk terhadap klien, peningkatan ketidakhadiran, pergantian karyawan yang tinggi, pemogokan, dan terkadang subversi terhadap operasi organisasi.

Michael Crozier (1964) juga meneliti masalah ini, dalam konteks dua birokrasi pemerintah Prancis, tetapi ia menemukan beberapa hasil yang sangat berbeda. Salah satu alasannya, ia menemukan bahwa banyak aturan yang disukai oleh operator, karena, meskipun aturan ini mungkin telah membatasi kebijaksanaan mereka sendiri, aturan tersebut juga mengurangi kekuasaan sewenang-wenang yang dapat dilakukan oleh manajer mereka terhadap mereka. Aturan tersebut pada dasarnya melindungi operator, sehingga menimbulkan semacam demokrasi yang menyimpang di tingkat yang lebih rendah dalam hierarki: setiap orang diperlakukan kurang lebih sama karena setiap orang dikendalikan oleh serangkaian aturan yang sama.

Namun, akibatnya, keputusan yang tidak tercakup dalam aturan (termasuk keputusan untuk menentukan aturan itu sendiri) harus dibuat di tempat lain, di kantor pusat yang jauh, yang sering kali tidak memiliki informasi lokal yang diperlukan untuk membuat keputusan tersebut. Crozier juga menemukan bahwa peraturan dan otoritas pusat tidak dapat mengatur segalanya.

Beberapa area ketidakpastian harus tetap ada, dan di sekitar area inilah hubungan kekuasaan informal berkembang. Orang-orang yang dapat menangani ketidakpastian memperoleh pengaruh yang besar. Hal ini terjadi pada petugas perawatan di pabrik tembakau milik pemerintah yang diteliti Crozier; orang-orang ini adalah satu-satunya yang mampu menangani kerusakan mesin, satu ketidakpastian utama di pabrik-pabrik yang sangat diatur ini.

2.6 FORMALISASI PERILAKU MENURUT BAGIAN ORGANISASI

Satu hubungan utama seharusnya sudah jelas sekarang: semakin stabil dan berulang pekerjaan, semakin terprogram dan semakin birokratis bagian organisasi yang memuatnya. Dengan demikian, mungkin ada perbedaan yang cukup besar dalam formalisasi perilaku dan birokratisasi di berbagai bagian organisasi tunggal. Meskipun kita dapat (dan akan) menggolongkan organisasi tertentu sebagai birokratis atau organik secara keseluruhan, tidak ada yang seragam di seluruh rentang aktivitasnya.

Di inti operasi, bagian organisasi yang ingin diisolasi dan dilindungi oleh bagian lain, kita biasanya berharap menemukan kondisi yang paling stabil dan tugas yang paling berulang, yang mengarah ke struktur yang paling birokratis. Ini tidak boleh diartikan bahwa pekerjaan inti operasi selalu diformalkan atau dibirokratisasi. Beberapa organisasi, seperti pusat penelitian kreatif dan perusahaan wirausaha kecil, cenderung terstruktur secara organik bahkan di inti operasinya. Meskipun demikian, secara relatif, formalisasi perilaku paling umum terjadi di inti operasi organisasi.

Saat kita meninggalkan inti operasi dan menaiki hierarki wewenang, kita akan mengharapkan pekerjaan menjadi semakin tidak repetitif dan kurang formal. Manajer lini tengah yang paling dekat dengan inti operasi cenderung paling terpengaruh oleh kondisi di sana, dan mereka yang paling jauh akan beroperasi dalam kondisi yang paling organik. Tentu saja, mungkin ada variasi dalam formalisasi pada tingkat hierarki tertentu, tergantung pada pekerjaan di unit yang diawasi dan kondisi batas yang dihadapinya.

Jadi, kita mungkin berharap menemukan pekerjaan seorang manajer produksi lebih formal daripada pekerjaan manajer penjualan yang sesuai, meskipun keduanya mungkin sejawat dalam hal posisi mereka dalam hierarki. Yang satu terutama peduli dengan menstabilkan pekerjaan inti operasi; yang lain harus tetap fleksibel untuk menghadapi variabilitas permintaan pelanggan.

Di puncak strategis, yang biasanya berhadapan langsung dengan batas yang paling cair—lingkungan secara umum—pekerjaan adalah yang paling tidak terprogram, jadi kita harus berharap menemukan kondisi yang sangat organik. Kesimpulan ini menjadi jelas dalam lebih dari lima puluh studi tentang berbagai organisasi yang dilakukan oleh kelompok mahasiswa kami di Universitas Sains dan Teknologi Komputer.

Berkali-kali, diagram organisasi ditempel di papan tulis dan para mahasiswa mulai menjelaskan mengapa diagram tersebut tidak akurat di tingkat atas hierarki. Bagan tersebut menetapkan otoritas formal, tetapi tidak menggambarkan pola komunikasi dan hubungan kekuasaan yang benar-benar ada di sana. Hubungan ini terlalu cair untuk diformalkan; strukturnya harus berkembang secara alami dan terus berubah. Singkatnya, strukturnya harus organik.

Pada staf pendukung, kami berharap menemukan berbagai struktur, sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan dan kondisi batas yang dihadapi. Unit pendukung yang menghadapi sedikit ketidakpastian dan melakukan pekerjaan berulang, seperti kafetaria pabrik, cenderung sangat formal. Sebaliknya, di laboratorium penelitian, tempat kebutuhan akan kreativitas tinggi, atau di departemen hubungan masyarakat, tempat terdapat variasi pekerjaan yang

signifikan dari hari ke hari, sedikit pekerjaan yang dapat diformalkan sehingga kami berharap strukturnya tetap relatif organik, setidaknya jika unit tersebut ingin efektif.

Demikian pula, dalam teknostruktur, kita akan berharap bahwa unit-unit yang paling dekat dengan inti operasi, seperti penjadwalan produksi, akan memiliki banyak aturan dan prosedur kerja yang agak formal. Unit-unit lain dengan pekerjaan yang lebih bervariasi, seperti riset operasi, mungkin akan mengadopsi struktur yang relatif organik. (Perlu dicatat di sini bahwa apa pun strukturnya sendiri, teknostruktur lah yang mengambil tanggung jawab utama untuk memformalkan pekerjaan setiap orang lain dalam organisasi.)

Terakhir, perlu dicatat bahwa organisasi dengan orientasi kuat terhadap struktur birokrasi atau organik terkadang membentuk konstelasi kerja independen dengan jenis struktur yang berlawanan untuk melakukan tugas-tugas khusus. Misalnya, di perusahaan manufaktur yang sangat birokratis, tim produk atau "usaha" baru dibuat sebagai kantong struktur organik yang terisolasi dari seluruh organisasi secara administratif, finansial, spasial, dan terkadang bahkan secara hukum. Dengan cara ini, ia mampu berinovasi, bebas dari hambatan birokrasi.

Pelatihan dan Indoktrinasi

Aspek ketiga dari desain posisi mencakup spesifikasi persyaratan untuk menduduki suatu posisi. Secara khusus, organisasi dapat menentukan pengetahuan dan keterampilan apa yang harus dimiliki oleh pemegang jabatan dan norma apa yang harus mereka tunjukkan. Kemudian, organisasi dapat menetapkan prosedur perekrutan dan seleksi untuk menyaring pelamar berdasarkan persyaratan posisi tersebut; atau, organisasi dapat menetapkan programnya sendiri untuk mengembangkan persyaratan tersebut pada kandidat yang direkrutnya.

Dalam kedua kasus tersebut, tujuannya sama—untuk memastikan bahwa pemegang jabatan mengembangkan perilaku yang diperlukan sebelum mulai bekerja. Lebih jauh, organisasi dapat memperkuat perilaku ini dengan sejumlah perangkat personel—rotasi pekerjaan, kehadiran di konferensi, program pengembangan organisasi, dan sebagainya. Pelatihan mengacu pada proses di mana keterampilan dan pengetahuan yang terkait dengan pekerjaan diajarkan, sedangkan indoktrinasi adalah proses di mana norma-norma organisasi diperoleh. Keduanya mengarah pada "internalisasi" pola perilaku yang diterima (yaitu, terstandarisasi) pada pekerja.

Pelatihan

Ketika sekumpulan pengetahuan dan seperangkat keterampilan kerja sangat dirasionalisasi, organisasi akan memfaktorkannya ke dalam pekerjaan yang sederhana dan mudah dipelajari—yaitu, pekerjaan yang tidak memerlukan keterampilan—dan kemudian mengandalkan formalisasi perilaku untuk mencapai koordinasi. Mobil adalah mesin yang kompleks, perakitannya merupakan prosedur yang rumit.

Namun selama bertahun-tahun, prosedur tersebut telah direduksi menjadi ribuan tugas sederhana, sehingga saat ini, pekerja dengan keterampilan dan pengetahuan minimal dapat merakit mobil. Oleh karena itu, pelatihan merupakan parameter desain yang tidak penting di pabrik perakitan mobil—pelatihan dilakukan dalam beberapa jam pertama di

banyak pekerjaan.

Namun, jika suatu pekerjaan memerlukan sekumpulan pengetahuan dan seperangkat keterampilan yang kompleks dan tidak dirasionalisasi, pekerja harus menghabiskan banyak waktu untuk mempelajarinya. Untuk beberapa pekerjaan, tentu saja, persyaratan ini tidak dicatat sebagai pengetahuan formal, sehingga harus dipelajari di tempat kerja: pekerja berperan sebagai "magang" di bawah "master", yang sebelumnya mempelajari pekerjaan tersebut dengan cara yang sama.

Pekerjaan seperti itu umumnya disebut sebagai kerajinan. Namun, jika suatu badan pengetahuan telah dicatat dan keterampilan yang dibutuhkan telah—setidaknya sebagian—ditentukan, individu tersebut dapat dilatih sebelum mulai bekerja. Pekerjaan semacam ini—rumit dan tidak rasional, tetapi sebagian dicatat dan ditentukan—disebut profesional. Jadi, pelatihan merupakan parameter desain utama dalam semua pekerjaan yang kita sebut profesional.

"Spesifikasi" pengetahuan dan keterampilan, tentu saja, identik dengan "standarisasi"-nya. Jadi, pelatihan merupakan parameter desain untuk pelaksanaan mekanisme koordinasi yang kita sebut standarisasi keterampilan. Agar tidak ada yang meragukan hubungan antara profesionalisme dan standarisasi, kita cukup mengutip kata-kata seorang profesional terkemuka tentang profesinya yang paling rumit. Saat menulis tentang bedah kardiovaskular, Frank Spencer membahas "buku resep bedah"-nya sebagai berikut:

Istilah jargon "buku resep" berevolusi dari staf kantor saya yang setia, karena ini pada dasarnya menggambarkan "Bagaimana saya melakukan operasi ini," agak mirip dengan "Bagaimana saya membuat kue." . . .

Komponen operasi yang kompleks, seperti perbaikan tetralogi Fallot, dapat dibagi menjadi 10 hingga 15 langkah berurutan, dengan dua hingga lima fitur penting di setiap langkah. Jika setiap fitur dilambangkan dengan satu kata, langkah penting operasi dapat dengan mudah diringkas menjadi serangkaian rantai simbol, yang bervariasi dari enam hingga sepuluh rantai yang berisi 30 hingga 40 simbol. Simbol-simbol ini dihafalkan, dengan peninjauan yang cukup sering sehingga 30 hingga 40 simbol penting yang mewakili fitur utama operasi dapat ditinjau secara mental dalam 60 hingga 120 detik pada suatu waktu di siang hari sebelum operasi.

Para profesional dilatih dalam jangka waktu yang lama, sebelum mereka memegang jabatan. Umumnya, pelatihan ini berlangsung di luar organisasi, sering kali di universitas. (Tentu saja ada pengecualian. Misalnya, kepolisian umumnya melatih personel mereka sendiri.) Akibatnya, pelatihan itu sendiri biasanya memerlukan keahlian khusus dan luas, di luar kapasitas organisasi untuk menyediakannya. Jadi tanggung jawab untuk itu jatuh dari teknostruktur, ke semacam asosiasi profesional, yang dapat menggunakan universitas sebagai tempat pelatihannya. Dalam prosesnya, tentu saja, organisasi menyerahkan sebagian kendali tidak hanya atas pemilihan pekerjaannya tetapi juga atas metode yang mereka gunakan dalam pekerjaan mereka.

Setelah peserta pelatihan menunjukkan perilaku yang dibutuhkan—yaitu, telah

menginternalisasi keterampilan standar dan pengetahuan terkait—mereka disertifikasi oleh asosiasi profesional sebagai orang yang sesuai untuk pekerjaan itu, dan kemudian dipekerjakan oleh organisasi untuk melakukannya.

Tentu saja, program pelatihan profesional jarang dapat memberikan semua keterampilan dan pengetahuan yang diperlukan; beberapa harus selalu berada di luar spesifikasi dan standarisasi. Jadi, pelatihan profesional pada umumnya harus diikuti oleh semacam magang di tempat kerja sebelum orang tersebut dianggap terlatih sepenuhnya. Misalnya, seperti yang dicatat Spencer, setelah sekitar empat tahun pelatihan pascasarjana di universitas, dokter medis harus menghabiskan lima tahun atau lebih dalam pelatihan di tempat kerja, pertama sebagai pekerja magang dan kemudian sebagai residen, sebelum diizinkan untuk berpraktik sebagai dokter bedah.

2.7 INDOKTRINASI

Sosialisasi "mengacu pada proses di mana anggota baru mempelajari sistem nilai, norma, dan pola perilaku yang dibutuhkan masyarakat, organisasi, atau kelompok tempat ia masuk". Banyak sosialisasi berlangsung secara informal dalam organisasi; bahkan, sebagian sosialisasi dilakukan oleh kelompok informal yang bertentangan dengan sistem otoritas formal. Indoktrinasi adalah label yang digunakan untuk parameter desain yang dengannya organisasi secara formal mensosialisasikan anggotanya demi keuntungannya sendiri.

Organisasi mengizinkan beberapa indoktrinasi berlangsung di luar batas mereka sendiri, sebagai bagian dari pelatihan profesional. Mahasiswa hukum, misalnya, belajar lebih banyak di universitas daripada sekadar preseden hukum; mereka secara tegas diberi petunjuk tentang bagaimana seorang pengacara seharusnya berperilaku.

Namun, banyak sosialisasi yang terkait dengan "budaya" organisasi tertentu, sehingga indoktrinasi sebagian besar merupakan tanggung jawab organisasi itu sendiri. Sekali lagi, sebagian besar kegiatan indoktrinasi "internal" ini berlangsung sebelum orang tersebut mulai bekerja, untuk memastikan bahwa ia cukup tersosialisasi untuk menunjukkan perilaku yang diinginkan. Program magang umumnya mengandung banyak indoktrinasi bersama dengan pelatihan. Beberapa organisasi merancang program semata-mata untuk tujuan indoktrinasi. Misalnya, lulusan MBA yang baru lulus sering kali mengikuti program "pelatihan" (baca "indoktrinasi") saat pertama kali bergabung dengan organisasi besar. Mereka berpindah-pindah ke berbagai departemen untuk periode yang terlalu singkat bagi mereka untuk mempelajari pekerjaan tetapi tidak untuk merasakan budayanya.

Sering kali indoktrinasi semacam itu dilengkapi dengan program-program selanjutnya yang dirancang untuk memperkuat kesetiaan karyawan terhadap organisasi. Misalnya, mereka disatukan untuk acara-acara sosial atau pidato-pidato yang menginspirasi oleh para manajer puncak, atau mereka dirotasi dalam pekerjaan mereka sehingga mereka mengembangkan kesetiaan mereka kepada seluruh organisasi daripada kepada salah satu bagiannya. Program indoktrinasi internal sangat penting untuk pekerjaan yang sensitif atau jarak jauh.

Dalam kasus ini, kebutuhan akan koordinasi sangat penting, terutama untuk jaminan bahwa individu yang bekerja secara mandiri akan bertindak demi kepentingan terbaik

organisasi. Sifat dan lokasi pekerjaan menghalangi formalisasi perilaku dan penggunaan pengawasan langsung. Jadi, organisasi harus bergantung pada pelatihan, dan terutama pada indoktrinasi. Gereja Katolik dan Partai Komunis adalah contoh organisasi yang sangat bergantung pada indoktrinasi sebagai parameter desain. Antony Jay, dalam bukunya *Management and Machiavelli*, memberi kita ilustrasi yang sangat bagus tentang salah satu cabang penggunaan indoktrinasi oleh yang pertama:

Santo Agustinus pernah memberikan satu-satunya aturan untuk perilaku Kristen, "Cintai Tuhan dan lakukan apa yang Anda suka." Implikasinya, tentu saja, adalah bahwa jika Anda benar-benar mencintai Tuhan, maka Anda hanya akan ingin melakukan hal-hal yang dapat diterima oleh-Nya. Demikian pula, para pendeta Jesuit tidak terus-menerus dipanggil atau dikirim memo oleh kantor pusat Serikat. Pelatihan intensif yang panjang selama bertahun-tahun di Roma merupakan jaminan bahwa ke mana pun mereka pergi setelahnya, dan berapa pun lamanya sebelum mereka bertemu dengan Jesuit lain, mereka akan mampu melakukan pekerjaan mereka sesuai dengan standar Serikat.

Pelatihan dan indoktrinasi oleh sebagian organisasi

Apa pun bagian organisasinya, pelatihan paling penting untuk pekerjaan yang rumit, yang melibatkan keterampilan yang sulit, tetapi spesifik, dan kumpulan pengetahuan canggih yang terekam—pekerjaan yang pada dasarnya bersifat profesional. Dan indoktrinasi paling penting untuk pekerjaan yang sensitif atau jauh, dan di mana budaya dan ideologi organisasi menuntut kesetiaan yang kuat.

Di beberapa organisasi—yang dikenal sebagai profesional—sebagian besar pekerjaan inti operasi melibatkan keterampilan yang rumit dan pengetahuan yang canggih. Contohnya adalah rumah sakit, firma hukum, lembaga kerja sosial, dan sistem sekolah. Dalam setiap kasus, organisasi sangat bergantung pada pelatihan sebagai parameter desain. Beberapa organisasi—terkadang organisasi profesional yang sama—juga memanfaatkan indoktrinasi secara ekstensif di inti operasi karena operator mereka melakukan pekerjaan yang sensitif atau bekerja di tempat terpencil. R.C.M.P. dan Jesuit keduanya disebutkan di atas sebagai contoh.

Pelatihan dan indoktrinasi juga digunakan secara ekstensif di banyak unit staf. Sebagian besar pekerjaan teknokratis organisasi—misalnya, riset operasi dan teknik industri—bersifat profesional. Artinya, pekerjaan tersebut melibatkan keterampilan dan pengetahuan kompleks yang dapat dipelajari secara formal. Jadi, pelatihan merupakan parameter penting dalam desain posisi mereka.

Jika analis memiliki tanggung jawab pengendalian yang sensitif—misalnya, dalam kasus akuntan yang dikirim ke divisi untuk mengawasi pengeluaran—indoktrinasi mungkin juga penting. Untuk memastikan kesetiaan mereka tetap pada kantor pusat, rotasi pekerjaan dari satu pabrik ke pabrik lain sering digunakan. Demikian pula, banyak pekerjaan di staf pendukung—penasihat hukum, peneliti, spesialis hubungan industrial—bersifat profesional, yang memerlukan pelatihan ekstensif.

Di jajaran manajerial—lini tengah dan puncak strategis—pekerjaan tersebut tentu saja rumit, tetapi tidak dipahami dengan baik, sehingga pelatihan formal bukanlah yang terpenting.

Memang, ada keterampilan dan pengetahuan yang harus dipelajari, dan sekolah manajemen untuk mengajarkannya, tetapi begitu banyak dari apa yang dilakukan manajer masih berada di luar pengetahuan yang tercatat sehingga manajemen hampir tidak dapat disebut sebagai profesi. Hal ini dicontohkan oleh fakta bahwa para pemimpin dari banyak lembaga terpenting di masyarakat—terutama pemerintah—tidak pernah mendapatkan pelatihan manajemen apa pun. Pekerjaan mereka adalah keterampilan; mereka mempelajarinya melalui pengamatan dan bekerja dengan para ahli.

Dengan demikian, pelatihan belum dianggap sebagai parameter desain utama di puncak strategis atau di garis tengah, meskipun organisasi mencoba menggunakan program "pengembangan eksekutif" singkat di mana keterampilan atau pengetahuan manajerial tertentu dapat diajarkan. Indoktrinasi mungkin memainkan peran yang lebih penting dalam jajaran manajerial, karena para manajer, bagaimanapun juga, adalah penjaga ideologi organisasi. Dengan demikian, MBA yang baru direkrut menjalani program indoktrinasi, dan banyak organisasi besar sering merotasi manajer mereka. Sekali lagi, di mana pekerjaan manajerial juga sensitif atau jauh—duta besar, manajer anak perusahaan asing—program indoktrinasi ini menjadi sangat penting.

2.8 MENGHUBUNGKAN PARAMETER DESAIN JABATAN

Telah terbukti sepanjang diskusi kita bahwa spesialisasi, formalisasi, dan pelatihan serta indoktrinasi bukanlah parameter desain yang sepenuhnya independen. Intinya, kita telah menggambarkan dua jenis jabatan yang secara fundamental berbeda. Yang satu kita sebut tidak terampil: karena pekerjaan tersebut sangat dirasionalisasi, maka pekerjaan tersebut melibatkan spesialisasi yang luas baik dalam dimensi horizontal maupun vertikal, dan sering kali dikoordinasikan dan dikendalikan oleh formalisasi perilaku secara langsung.

Yang lain kita sebut profesional: karena pekerjaannya rumit, maka pekerjaan tersebut tidak dapat dengan mudah dispesialisasikan dalam dimensi vertikal atau diformalkan oleh teknostruktur organisasi. Akan tetapi, pekerjaan tersebut terspesialisasi secara horizontal—para profesional adalah pakar dalam bidang yang terdefinisi dengan baik—dan koordinasi tersebut sering kali dicapai melalui standarisasi keterampilan dalam program pelatihan yang ekstensif, yang umumnya diberikan di luar organisasi. (Tentu saja, ada jenis pekerjaan lain yang tidak dikoordinasikan baik oleh formalisasi maupun pelatihan.)

Hal ini menunjukkan bahwa formalisasi dan pelatihan pada dasarnya adalah pengganti. Bergantung pada pekerjaan yang dimaksud, organisasi dapat mengendalikannya secara langsung melalui prosedur dan aturannya sendiri, atau mencapai kendali tidak langsung dengan mempekerjakan profesional yang terlatih dengan baik. Itu tidak berarti bahwa yang satu tidak dapat melengkapi yang lain; rumah sakit bergantung pada pelatihan profesional untuk mengoordinasikan sebagian besar pekerjaan operasional mereka, tetapi mereka juga memiliki aturan. Namun secara umum, sebagian besar posisi tampaknya menekankan satu mekanisme koordinasi atau yang lain, bukan keduanya secara setara.

Dalam kasus formalisasi, cukup jelas di mana kendali pekerjaan berada—dengan perancang standar kerja, terutama analisis organisasi. Namun masalahnya kurang jelas dalam

kasus pelatihan. Kendali seolah-olah berada di tangan profesional. Namun meskipun mereka memiliki banyak keleluasaan dan tampak otonom, profesional sebenarnya adalah produk dari perkembangan mereka, seperti aktor yang telah mempelajari dialognya dengan baik. Jadi sebagian kendali juga berada di tangan lembaga luar yang melakukan pelatihan dan menetapkan standar profesional—universitas dan asosiasi profesional.

Dengan demikian, organisasi profesional menyerahkan sebagian besar kendali atas pilihan pekerja serta metode kerja mereka kepada lembaga luar yang melatih dan mensertifikasi mereka dan selanjutnya menetapkan standar yang memandu mereka dalam menjalankan pekerjaan mereka. Dengan kendali yang berpindah tangan; para profesional cenderung lebih mengidentifikasi diri dengan profesi mereka daripada dengan organisasi tempat mereka mempraktikkannya.

Dapat diingat kembali bahwa Weber memasukkan pelatihan dalam definisinya tentang birokrasi: "Manajemen kantor . . . biasanya mengandaikan pelatihan yang menyeluruh dan ahli," dan "hanya orang-orang yang memiliki kualifikasi yang diatur secara umum untuk melayani yang dipekerjakan."

Namun, kita baru saja melihat bahwa pelatihan dan formalisasi—yang terakhir menjadi pusat definisi Weber—sampai batas tertentu saling eksklusif. Mungkinkah ini menjelaskan temuan bahwa birokrasi dapat disentralisasi atau didesentralisasi? Mungkin dalam satu jenis organisasi, karena pekerjaan operasional tidak memerlukan keterampilan, kendali sehari-harinya beralih ke teknostruktur dan strukturnya menjadi tersentralisasi; di sisi lain, karena pekerjaan tersebut profesional, kendalinya tetap berada di tangan operator itu sendiri, dan di luar mereka, di tangan asosiasi mereka.

Ini bukan tempat untuk menjawab pertanyaan itu. Cukuplah untuk dicatat bahwa menurut definisi kami, profesionalisme dan birokrasi dapat hidup berdampingan dalam struktur yang sama. Ingatlah bahwa kami mendefinisikan birokrasi sebagai sejauh mana "perilaku organisasi telah ditentukan sebelumnya atau dapat diprediksi, yang pada dasarnya distandarisasi." Kami tidak menjelaskan bagaimana hal itu distandarisasi.

BAB 3

MERANCANG SUPERSTRUKTUR

Mengingat serangkaian posisi, yang dirancang berdasarkan spesialisasi, formalisasi, serta pelatihan dan indoktrinasi, dua pertanyaan yang jelas dihadapi perancang struktur organisasi: Bagaimana posisi-posisi ini harus dikelompokkan ke dalam unit-unit? Dan seberapa besar seharusnya setiap unit? Kedua pertanyaan—yang berkaitan dengan desain suprastruktur organisasi—telah mendapat pertimbangan luas dalam literatur. Dalam bab ini, kami akan membahasnya.

Melalui proses pengelompokan ke dalam unit-unit, sistem otoritas formal ditetapkan dan hierarki organisasi dibangun. Organigram adalah representasi bergambar dari hierarki ini—yaitu, dari hasil proses pengelompokan. Pengelompokan dapat dilihat sebagai proses pengelompokan yang berurutan. Posisi-posisi individual dikelompokkan ke dalam kelompok-kelompok orde pertama, atau unit-unit; kelompok-kelompok ini, pada gilirannya, dikelompokkan ke dalam kelompok-kelompok atau unit-unit yang lebih besar; dan seterusnya, hingga seluruh organisasi tercakup dalam kelompok terakhir. Misalnya, prajurit dikelompokkan ke dalam regu, regu ke dalam peleton, peleton ke dalam kompi, kompi ke dalam batalion, dan seterusnya melalui resimen, brigade, dan divisi, hingga pengelompokan akhir ke dalam pasukan.

Dengan menggabungkan proses ini dengan yang dijelaskan dalam bab sebelumnya, desain organisasi dapat berjalan sebagai berikut, setidaknya secara prinsip. Mengingat kebutuhan organisasi secara keseluruhan—tujuan yang harus dicapai, misi yang harus diselesaikan, serta sistem teknis untuk menyelesaikannya—perancang menggambarkan semua tugas yang harus dilakukan. Ini pada dasarnya adalah prosedur "atas-bawah", dari kebutuhan umum ke tugas-tugas khusus. Ia kemudian menggabungkan tugas-tugas ini ke dalam posisi sesuai dengan tingkat spesialisasi yang diinginkan, dan menentukan seberapa formal masing-masing tugas serta jenis pelatihan dan indoktrinasi yang harus dibutuhkan.

Langkah selanjutnya adalah membangun suprastruktur, pertama dengan menentukan jenis dan berapa banyak posisi yang harus dikelompokkan ke dalam unit tingkat pertama, lalu jenis dan berapa banyak unit yang harus dikelompokkan ke dalam unit yang semakin komprehensif, hingga hierarki selesai. Langkah terakhir ini, tentu saja, merupakan prosedur "dari bawah ke atas", dari tugas-tugas tertentu hingga hierarki keseluruhan. Akhirnya, suprastruktur disempurnakan dan kewenangan pengambilan keputusan dialokasikan, seperti yang akan kita lihat dalam dua bab berikutnya.

Seperti yang telah disebutkan, ini adalah prosedur pada prinsipnya. Dalam praktiknya, perancang organisasi mengambil banyak jalan pintas, dengan membalikkan prosedur dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas. Misalnya, ia biasanya memulai dengan pengetahuan tentang struktur tertentu sehingga sering kali dapat langsung berpindah dari misi ke unit. Perancang struktur angkatan darat tidak perlu bekerja hingga ke tingkat prajurit lalu kembali ke tingkat angkatan darat. Sebaliknya, ia mengocok divisi atau pasukan secara langsung,

sebagai blok tetap pada diagram organisasi. Demikian pula, ia terkadang membentuk unit dari atas ke bawah, seperti ketika prajurit yang dikelompokkan ke dalam peleton untuk pelatihan umum kemudian dibagi ke dalam regu untuk pelatihan medan perang.

Dengan kata lain, desain organisasi jarang dilakukan dalam ruang hampa; secara umum, ia melanjutkan dengan pengetahuan tentang struktur masa lalu. Faktanya, desain organisasi jauh lebih jarang daripada desain ulang organisasi—pergeseran bertahap dari struktur yang ada. Dalam praktiknya, ketika tujuan dan misi berubah, desain ulang struktural dimulai dari atas ke bawah; ketika sistem teknis inti operasi berubah, ia melanjutkan dari bawah ke atas.

3.1 PENGELOMPOKAN UNIT

Pengelompokan posisi dan unit bukan sekadar kemudahan demi menciptakan sebuah organisasi, cara praktis untuk melacak siapa yang bekerja dalam organisasi. Sebaliknya, pengelompokan merupakan cara mendasar untuk mengoordinasikan pekerjaan dalam organisasi. Pengelompokan dapat memiliki setidaknya empat efek penting:

1. Mungkin yang paling penting, pengelompokan membentuk sistem pengawasan bersama di antara posisi dan unit. Seorang manajer ditunjuk untuk setiap unit, satu individu yang bertanggung jawab atas semua tindakannya. Dan keterkaitan semua manajer ini ke dalam suprastrukturlah yang menciptakan sistem otoritas formal. Dengan demikian, pengelompokan unit merupakan parameter desain yang dengannya mekanisme koordinasi pengawasan langsung dibangun ke dalam struktur.
2. Pengelompokan biasanya mengharuskan posisi dan unit untuk berbagi sumber daya bersama. Para anggota atau subunit dari suatu unit berbagi, paling tidak, anggaran bersama, dan sering kali diharapkan untuk berbagi fasilitas dan peralatan bersama juga.
3. Pengelompokan biasanya menciptakan ukuran kinerja bersama. Sejauh para anggota atau subunit dari suatu unit berbagi sumber daya bersama, biaya kegiatan mereka dapat diukur bersama-sama. Selain itu, sejauh mereka berkontribusi pada produksi produk atau layanan yang sama, output mereka juga dapat diukur secara bersama-sama. Ukuran kinerja bersama lebih lanjut mendorong mereka untuk mengoordinasikan kegiatan mereka.
4. Terakhir, pengelompokan mendorong penyesuaian bersama. Untuk berbagi sumber daya dan memfasilitasi pengawasan langsung mereka, para anggota suatu unit sering kali dipaksa untuk berbagi fasilitas umum, sehingga menjadi sangat dekat secara fisik. Hal ini, pada gilirannya, mendorong kontak informal yang sering terjadi di antara mereka, yang pada gilirannya mendorong koordinasi melalui penyesuaian bersama.

Dengan demikian, pengelompokan dapat merangsang dua mekanisme koordinasi penting—pengawasan langsung dan penyesuaian bersama—dan dapat membentuk dasar bagi mekanisme ketiga—standarisasi keluaran—dengan menyediakan ukuran kinerja yang umum. Pengelompokan unit, sebagai hasilnya, merupakan salah satu parameter desain yang paling kuat. (Karakteristik utama dari dua mekanisme koordinasi lainnya—standarisasi proses kerja

dan keterampilan—adalah bahwa keduanya menyediakan koordinasi otomatis pekerjaan individu; sebagai hasilnya, keduanya dapat digunakan secara independen dari cara pengelompokan posisi.)

Namun, karena alasan yang sama bahwa pengelompokan mendorong koordinasi yang kuat dalam satu unit, pengelompokan menciptakan masalah koordinasi antarunit. Seperti yang telah kita lihat, komunikasi difokuskan dalam unit, sehingga mengisolasi anggota unit yang berbeda satu sama lain. Dalam istilah Lawrence dan Lorsch (1967), unit menjadi terdiferensiasi dalam berbagai orientasinya—dalam tujuan, perspektif waktu, gaya interaksi interpersonal, dan tingkat formalisasi strukturnya.

Misalnya, departemen produksi mungkin berorientasi pada tujuan efisiensi dan bukan kreativitas, memiliki perspektif waktu yang singkat, menunjukkan orientasi untuk menyelesaikan pekerjaan daripada perasaan orang-orang yang mengerjakannya, dan memiliki struktur yang sangat birokratis. Sebaliknya, departemen penelitian mungkin menunjukkan karakteristik yang berlawanan pada keempat dimensi tersebut. Kadang-kadang perbedaan ini diperkuat oleh bahasa khusus yang digunakan di berbagai departemen; ada kalanya personel dalam produksi dan penelitian tidak dapat saling memahami.

Hasil dari semua ini adalah bahwa setiap unit mengembangkan kecenderungan untuk semakin fokus pada masalahnya sendiri sambil memisahkan diri dari masalah-masalah organisasi lainnya. Pengelompokan unit mendorong koordinasi intragrup dengan mengorbankan koordinasi antargrup. Sekolah manajemen yang mengadopsi struktur departemen segera menemukan bahwa profesor keuangannya berinteraksi lebih dekat satu sama lain tetapi kurang memperhatikan profesor kebijakan dan pemasaran, dan semuanya menjadi lebih sempit dalam pandangan mereka.

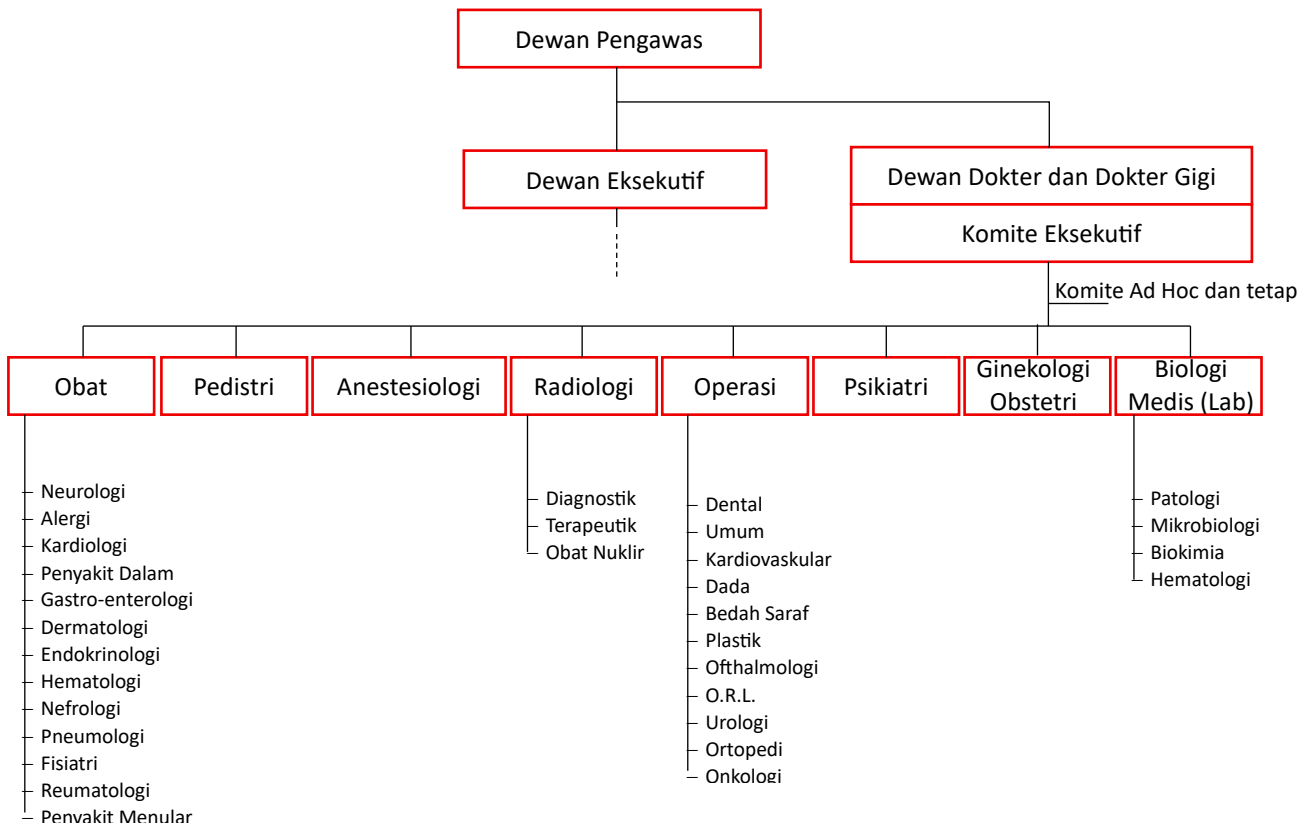
Tentu saja, ini juga dapat menguntungkan organisasi, yang memungkinkan setiap unit untuk memberikan perhatian khusus pada masalah-masalah khususnya sendiri. Sebelumnya, kita melihat contoh tim usaha baru yang terisolasi dari struktur birokrasi lainnya sehingga dapat berfungsi secara organik dan karenanya menjadi lebih kreatif.

3.2 DASAR PENGELOMPOKAN

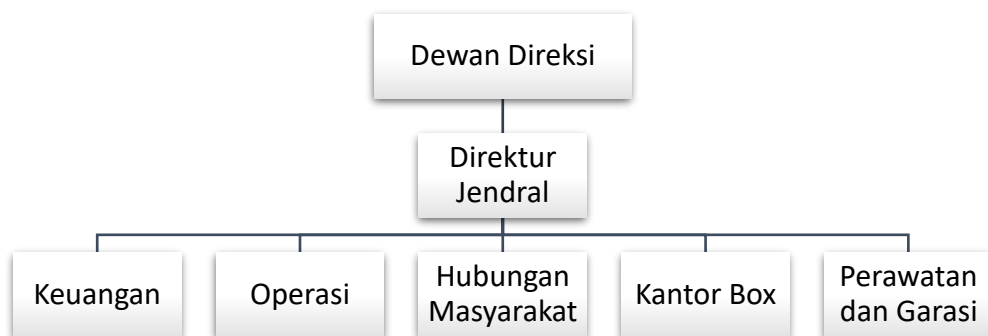
Atas dasar apa organisasi mengelompokkan posisi ke dalam unit dan unit ke dalam unit yang lebih besar? Enam dasar yang mungkin paling umum dipertimbangkan:

1. Pengelompokan berdasarkan Pengetahuan dan Keterampilan. Posisi dapat dikelompokkan menurut pengetahuan dan keterampilan khusus yang dibawa anggota ke pekerjaan. Rumah sakit, misalnya, mengelompokkan dokter bedah di satu departemen, dokter anestesi di departemen lain, dan dokter psikiater di departemen ketiga. Gambar 3-1 menunjukkan diagram organisasi untuk komponen medis rumah sakit pendidikan Quebec, dengan dokter dikelompokkan berdasarkan pengetahuan dan keterampilan dalam dua tingkatan. Pengelompokan juga dapat didasarkan pada tingkat pengetahuan atau keterampilan; misalnya, unit yang berbeda dapat dibuat untuk menampung pengrajin, pekerja harian, dan pekerja magang, atau sekadar pekerja terampil dan tidak terampil.

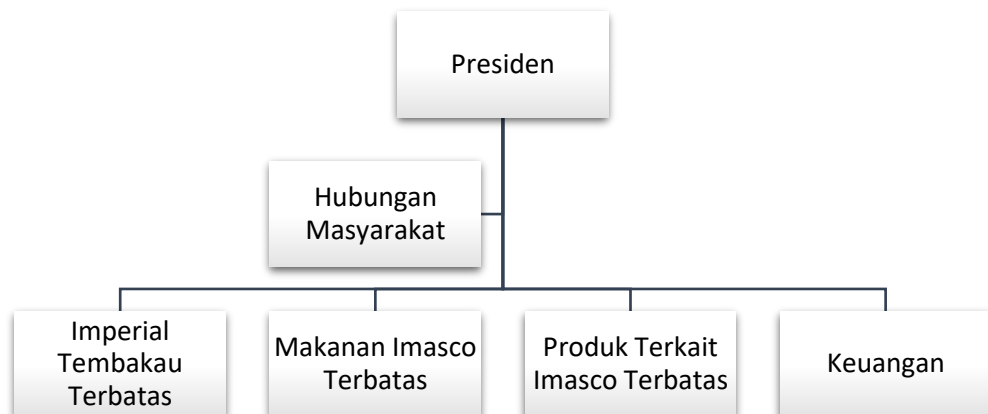
2. Pengelompokan berdasarkan Proses dan Fungsi Kerja. Unit dapat didasarkan pada proses atau aktivitas yang digunakan oleh pekerja. Misalnya, perusahaan manufaktur dapat membedakan bengkel pengecoran, pengelasan, dan permesinan, dan tim sepak bola dapat dibagi menjadi unit lini dan unit lapangan belakang untuk latihan. Sering kali, sistem teknis menjadi dasar pengelompokan proses, seperti di bengkel percetakan yang mendirikan departemen cetak dan offset terpisah, dua proses berbeda untuk menghasilkan keluaran yang sama. Pekerjaan juga dapat dikelompokkan menurut fungsi dasarnya dalam organisasi—untuk membeli persediaan, mengumpulkan modal, menghasilkan penelitian, memproduksi makanan di kafetaria, atau apa pun. Mungkin contoh paling umum dari hal ini adalah pengelompokan berdasarkan "fungsi bisnis"—manufaktur, pemasaran, teknik, keuangan, dan seterusnya, beberapa dari kelompok ini adalah lini dan yang lainnya adalah staf. (Memang, pengelompokan unit lini ke dalam satu klaster dan unit staf ke klaster lain—praktik umum—adalah contoh lain pengelompokan berdasarkan fungsi kerja.) Gambar 3-2 menunjukkan diagram organisasi untuk pusat budaya, yang pengelompokannya didasarkan pada proses dan fungsi kerja.
3. Pengelompokan Berdasarkan Waktu. Kelompok juga dapat dibentuk berdasarkan kapan pekerjaan dilakukan. Unit yang berbeda melakukan pekerjaan yang sama dengan cara yang sama tetapi pada waktu yang berbeda, seperti dalam kasus shift yang berbeda di sebuah pabrik.
4. Pengelompokan Berdasarkan Output. Di sini, unit dibentuk berdasarkan produk yang mereka buat atau layanan yang mereka berikan. Sebuah perusahaan manufaktur besar mungkin memiliki divisi terpisah untuk setiap lini produknya—satu untuk peralatan makan dari keramik, yang lain untuk bulldoser, dan seterusnya. Sebuah restoran dapat memisahkan barnya dari fasilitas makannya secara organisasi maupun spasial. Gambar 3-3 menunjukkan pengelompokan produk berdasarkan divisi di Imasco, sebuah perusahaan konglomerat Kanada (dengan dua unit—hubungan masyarakat dan keuangan—berdasarkan fungsi).
5. Pengelompokan Berdasarkan Klien. Kelompok juga dapat dibentuk untuk menangani berbagai jenis klien. Sebuah perusahaan asuransi mungkin memiliki departemen penjualan terpisah untuk polis individu dan kelompok; demikian pula, rumah sakit di beberapa negara memiliki bangsal yang berbeda untuk pasien umum dan swasta.
6. Pengelompokan Berdasarkan Tempat. Kelompok dapat dibentuk menurut wilayah geografis tempat organisasi beroperasi. Pada bulan Mei 1942, Departemen Perang AS diorganisasikan dalam bentuk tujuh "teater"—Amerika Utara, Afrika Timur Tengah, Eropa, Asia, Pasifik, Pasifik Barat Daya, dan Amerika Latin. Dalam skala yang kurang global, sebuah perusahaan roti dapat memiliki fasilitas pemanggangan yang sama yang diduplikasi di dua puluh area populasi yang berbeda untuk memastikan pengiriman segar setiap hari di setiap area. Gambar 3-4 menunjukkan contoh lain pengelompokan geografis—dalam hal ini dua tingkat—dalam superstruktur Kantor Pos Kanada.



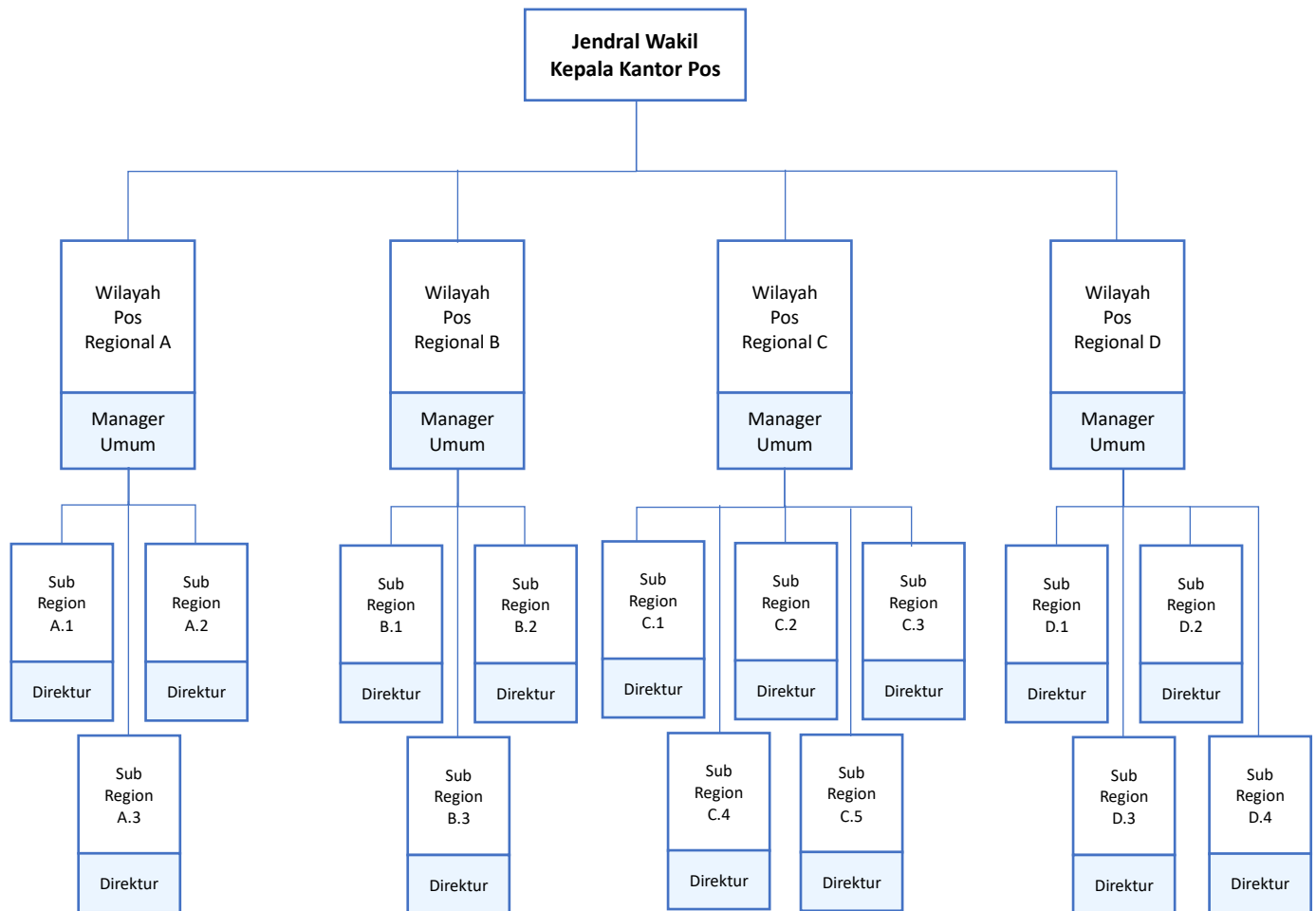
Gambar 3.1 Pengelompokan berdasarkan pengetahuan dan keterampilan: departemen medis rumah sakit Pendidikan



Gambar 3-2. Pengelompokan berdasarkan proses dan fungsi kerja: pusat budaya



Gambar 3-3. Pengelompokan berdasarkan hasil: Imasco Limited (sekitar tahun 1975).



Gambar 3.4 Pengelompokan berdasarkan Tempat

Dasar yang sangat berbeda untuk pengelompokan berdasarkan tempat berkaitan dengan lokasi tertentu (dalam area geografis) tempat pekerjaan benar-benar dilakukan. Pemain sepak bola dibedakan menurut tempat mereka berdiri di lapangan relatif terhadap bola (linemen, backfielder, ends); kru konstruksi pesawat dibedakan berdasarkan bagian pesawat tempat mereka bekerja (sayap; ekor); dan beberapa spesialis medis dikelompokkan menurut bagian tubuh tempat mereka bekerja (kepala dalam psikiatri, jantung dalam kardiologi).

Tentu saja, seperti semua skema kategorisasi yang bagus dan rapi, skema ini memiliki area abu-abu tersendiri. Psikiatri sengaja dimasukkan dalam dua contoh—satu dalam pengelompokan berdasarkan tempat, yang lain dalam pengelompokan berdasarkan pengetahuan dan keterampilan—untuk mengilustrasikan poin ini. Pertimbangkan, misalnya, spesialisasi medis bedah dan kebidanan. Ini didefinisikan dalam Kamus Random House sebagai berikut:

- **Bedah:** tindakan, praktik, atau pekerjaan untuk mengobati penyakit, cedera, atau kelainan bentuk dengan operasi manual atau peralatan instrumental.
- **Kebidanan:** cabang ilmu kedokteran yang berkaitan dengan persalinan dan perawatan serta pengobatan wanita dalam atau terkait dengan persalinan.

Definisi ini tidak konsisten dalam istilah kami. Kebidanan didefinisikan menurut klien; pembedahan didefinisikan menurut proses kerja. Tinjauan lebih dekat menunjukkan bahwa bahkan dalam spesialisasi medis, dasar untuk spesialisasi dapat ambigu. Dokter kandungan dapat menangani klien tertentu, tetapi mereka juga menggunakan proses kerja tertentu, dan hasil mereka juga unik untuk pengelompokan mereka (yaitu, bayi yang dilahirkan); Dokter bedah menangani pasien dengan jenis khusus dan mereka juga memiliki hasil yang berbeda (pengangkatan atau penggantian organ). Dalam konteks yang sama, Herbert Simon menunjukkan bahwa "departemen pendidikan dapat dipandang sebagai organisasi dengan tujuan (mendidik), atau organisasi klien (anak-anak); Dinas Kehutanan sebagai organisasi dengan tujuan (konservasi hutan), proses (pengelolaan hutan), klien (penebang kayu dan peternak sapi yang memanfaatkan hutan publik), atau wilayah (lahan hutan milik publik)". Gagasan pengelompokan berdasarkan proses, orang, tempat, atau tujuan (hasil) sebenarnya merupakan salah satu pilar literatur klasik tentang desain organisasi, dan Simon mencurahkan sebagian kritiknya yang paling tajam terhadap prinsip-prinsip klasik untuk hal itu.

Dia sangat keras terhadap "ambiguitas" istilah-istilah tersebut, dengan berargumen, seperti dalam kutipan di atas, bahwa kelompok yang sama sering kali dapat dipersepsikan dengan cara yang berbeda. Seorang juru ketik menggerakkan jarinya untuk mengetik; mengetik untuk mereproduksi huruf; mereproduksi surat agar pertanyaan dapat dijawab. Menulis surat adalah tujuan pengetikan dilakukan; sedangkan menulis surat juga merupakan proses di mana tujuan membalas pertanyaan tercapai. Oleh karena itu, aktivitas yang sama dapat digambarkan sebagai tujuan atau proses.

Poin dasar Simon adalah bahwa proses dan tujuan saling terkait dalam hierarki sarana dan tujuan organisasi, setiap aktivitas merupakan proses untuk tujuan tingkat tinggi (mengetik surat untuk menjawab pertanyaan, memproduksi produk untuk memuaskan pelanggan), dan tujuan untuk tujuan tingkat rendah (menggerakkan jari untuk mengetik surat, membeli mesin untuk memproduksi produk). Dalam pengertian yang sama, seluruh organisasi dapat dilihat sebagai proses dalam masyarakat—departemen kepolisian untuk perlindungan agar warga dapat hidup damai, perusahaan makanan untuk menyediakan makanan agar masyarakat dapat memenuhi kebutuhan mereka sendiri.

Menarik untuk dicatat bahwa ilustrasi Simon tentang ambiguitas antara proses dan tujuan di departemen tertentu semuanya berasal dari organisasi tempat operatornya adalah profesional. Begitu pula dengan contoh kita tentang bedah dan kebidanan. Faktanya, kebetulan pelatihan mereka membedakan para profesional dengan pengetahuan dan keterampilan mereka serta proses kerja yang mereka gunakan, yang menyebabkan mereka dikelompokkan berdasarkan kedua hal ini secara bersamaan.

Dalam organisasi profesional, klien juga memilih profesional berdasarkan hal ini. Seseorang tidak akan mengunjungi dokter spesialis jantung untuk mengatasi kuku kaki yang tumbuh ke dalam; mahasiswa yang tertarik menjadi ahli kimia tidak mendaftar di sekolah bisnis. Dengan kata lain, dalam organisasi profesional seperti rumah sakit, firma akuntansi, dan sistem sekolah, di mana operator profesional melayani klien mereka sendiri secara langsung, pengelompokan operator berdasarkan pengetahuan, keterampilan, proses kerja, dan klien

semuanya sama saja.

Namun, apakah hal itu berlaku di organisasi lain? Departemen pembelian di perusahaan manufaktur sangat jauh dari klien; departemen itu hanya menjalankan salah satu fungsi yang pada akhirnya mengarah pada penjualan produk kepada klien. Dengan demikian, departemen itu tidak dapat dianggap sebagai kelompok yang berbasis klien atau berbasis hasil. Tentu saja, dalam pengertian Simon, departemen itu memiliki hasil dan kliennya sendiri—barang-barang yang dibeli yang dipasok ke departemen manufaktur. Namun, contoh ini menunjukkan bagaimana kita dapat mengklarifikasi ambiguitas yang dikemukakan Simon: cukup dengan memperjelas konteksnya.

Secara khusus, kita dapat mendefinisikan hasil, klien, dan tempat hanya dalam konteks keseluruhan organisasi. Dengan kata lain, dalam konteks kita, tujuan didefinisikan dalam kaitannya dengan tujuan organisasi terhadap klien atau pasarnya, bukan dalam kaitannya dengan langkah-langkah perantara untuk mencapai titik pelayanan kepada klien dan pasar, dan bukan pula dalam kaitannya dengan kebutuhan masyarakat luas tempat organisasi itu berada.

Faktanya, kita akan memadatkan semua dasar pengelompokan yang dibahas di atas menjadi dua dasar penting: pengelompokan pasar, yang terdiri dari dasar keluaran, klien, dan tempat, dan pengelompokan fungsional, yang terdiri dari dasar pengetahuan, keunggulan, keterampilan, proses kerja, dan fungsi. (Pengelompokan berdasarkan waktu dapat dianggap termasuk dalam salah satu kategori.)

Akibatnya, kita memiliki perbedaan mendasar antara pengelompokan aktivitas berdasarkan tujuan, berdasarkan karakteristik pasar utama yang dilayani oleh organisasi—produk dan layanan yang dipasarkannya, pelanggan yang dipasoknya, tempat di mana ia memasoknya—atau berdasarkan sarana, fungsi (termasuk proses kerja, keterampilan, dan pengetahuan) yang digunakannya untuk menghasilkan produk dan layanannya. Masing-masing dari dua dasar pengelompokan ini layak mendapat perhatian terperinci. Namun, untuk lebih memahaminya, pertama-tama kita harus mempertimbangkan beberapa kriteria yang dapat digunakan organisasi untuk mengelompokkan posisi dan unit.

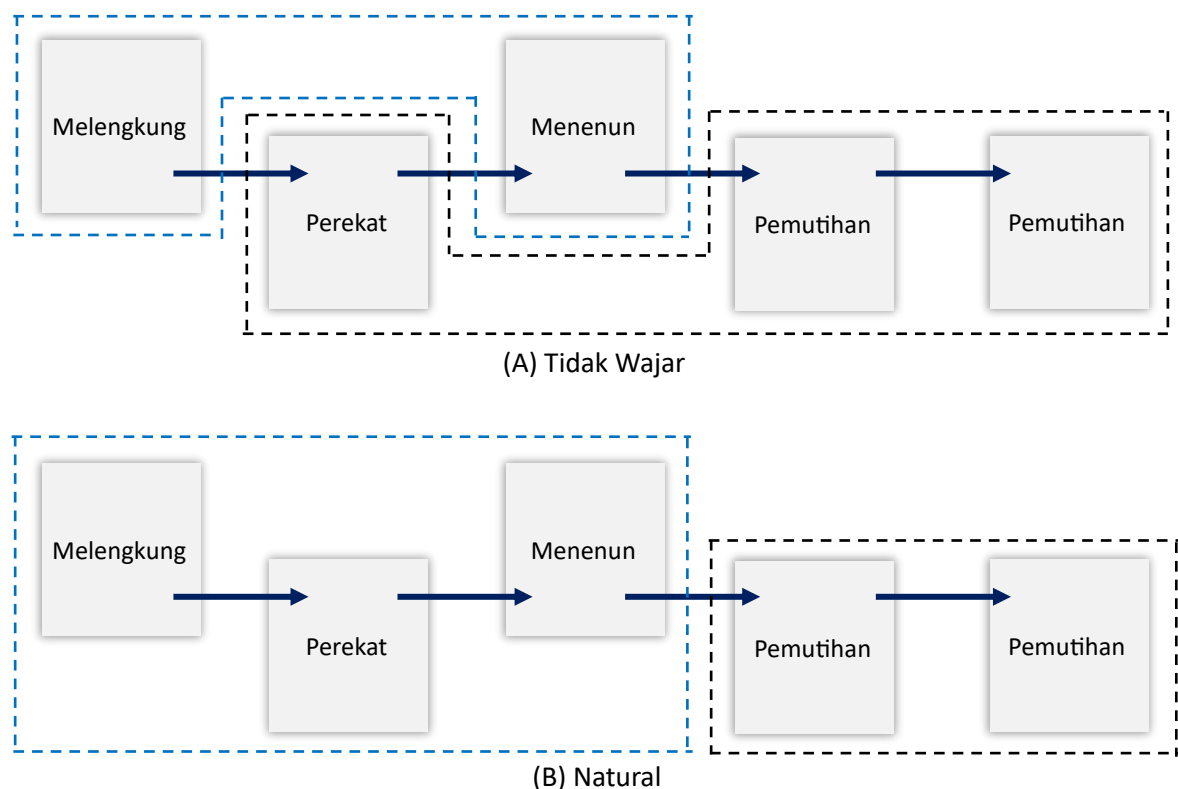
3.3 KRITERIA PENGELOMPOKAN

Kita dapat mengisolasi empat kriteria dasar yang dapat digunakan organisasi untuk memilih dasar pengelompokan posisi dan unit: saling ketergantungan yang terkait dengan alur kerja, proses kerja, skala pekerjaan, dan hubungan sosial di sekitar pekerjaan.

Saling Ketergantungan Alur Kerja. Sejumlah penelitian yang berfokus pada hubungan di antara tugas operasi tertentu menekankan satu kesimpulan: pengelompokan tugas operasi harus mencerminkan saling ketergantungan alur kerja yang alami. Pada Gambar 3-5, misalnya, kita memiliki pandangan seorang penulis tentang pengelompokan "alami" dan "tidak alami" dalam proses manufaktur berurutan di pabrik tenun India. Pengelompokan berdasarkan saling ketergantungan alur kerja menciptakan apa yang oleh beberapa peneliti disebut sebagai "tugas yang lengkap secara psikologis."

Dalam pengelompokan berbasis pasar, anggota satu unit memiliki rasa integritas teritorial; mereka mengendalikan proses organisasi yang terdefinisi dengan baik; sebagian

besar masalah yang muncul selama bekerja dapat diselesaikan dengan mudah, melalui penyesuaian bersama; dan banyak masalah lainnya, yang harus dirujuk ke hierarki atas, masih dapat ditangani di dalam unit, oleh manajer tunggal yang bertanggung jawab atas alur kerja. Sebaliknya, ketika alur kerja yang terdefinisi dengan baik, seperti menambang batu bara atau membuat pesanan pembelian, dibagi di antara unit yang berbeda, koordinasi menjadi jauh lebih sulit. Pekerja dan manajer dengan kesetiaan yang berbeda diminta untuk bekerja sama. Karena mereka sering tidak bisa, masalah harus ditangani lebih tinggi dalam hierarki, oleh manajer yang dikeluarkan dari alur kerja. James Thompson memberikan sedikit penjelasan tentang konsep-konsep ini, menjelaskan bagaimana organisasi memperhitungkan berbagai jenis saling ketergantungan antara tugas.



Gambar 3-5. Pengelompokan "alami" dan "tidak alami" di pabrik tenun menurut alur kerja

Thompson membahas tiga jenis dasar saling ketergantungan: tergabung, yang hanya melibatkan pembagian sumber daya; berurutan, di mana pekerjaan diumpankan dari satu tugas ke tugas berikutnya; dan timbal balik, di mana pekerjaan dilimpahkan bolak-balik di antara tugas. Thompson mengklaim bahwa organisasi mencoba mengelompokkan tugas untuk meminimalkan biaya koordinasi dan komunikasi. Karena saling ketergantungan timbal balik adalah yang paling rumit dan karenanya paling mahal, diikuti oleh yang berurutan, Thompson menyimpulkan:

Unit-unit dasar dibentuk untuk menangani saling ketergantungan timbal balik, jika ada. Jika tidak ada, maka unit-unit dasar dibentuk menurut saling ketergantungan berurutan, jika ada. Jika tidak ada satu pun jenis saling ketergantungan yang lebih rumit, unit-unit dasar dibentuk menurut proses-proses umum [untuk memfasilitasi

penanganan saling ketergantungan yang terkumpul].

Namun, pertanyaan tentang pengelompokan tidak berakhir di sana, karena saling ketergantungan "sisa" biasanya tetap ada: satu pengelompokan tidak dapat memuat semua saling ketergantungan. Hal ini harus diambil dalam pengelompokan tingkat tinggi, sehingga memerlukan konstruksi hierarki. Jadi, "Pertanyaannya bukanlah kriteria mana yang digunakan untuk pengelompokan, melainkan prioritas mana dari beberapa kriteria yang akan digunakan".

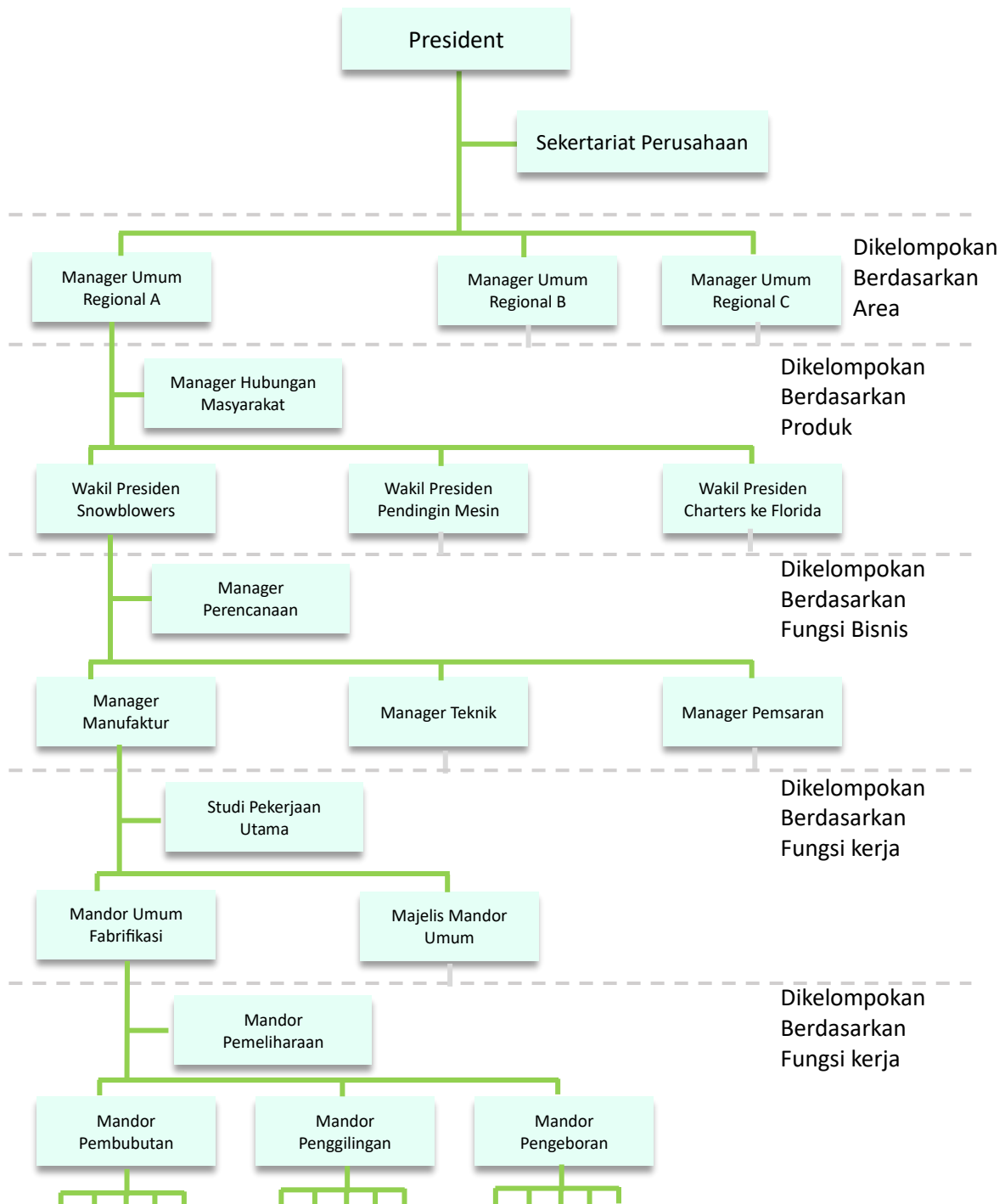
Jawaban Thompson, tentu saja, adalah bahwa organisasi merancang kelompok tingkat terendah untuk memuat saling ketergantungan timbal balik yang utama; kelompok tingkat tinggi kemudian dibentuk untuk menangani saling ketergantungan berurutan yang tersisa, dan kelompok terakhir, jika perlu, dibentuk untuk menangani saling ketergantungan gabungan yang tersisa.

Gambar 3-6 mengilustrasikan hal ini dengan hierarki lima tingkatan dari perusahaan manufaktur internasional yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya. Pengelompokan pertama dan kedua berdasarkan proses kerja, pengelompokan ketiga berdasarkan fungsi bisnis, pengelompokan keempat berdasarkan keluaran (produk), dan pengelompokan teratas berdasarkan tempat (negara). (Kelompok staf juga ditampilkan di setiap tingkatan; ini akan dibahas nanti dalam bab ini.) Ketergantungan yang paling erat, bersifat timbal balik, akan terjadi antara departemen pembubutan, penggilingan, dan pengeboran di pabrik. Tingkat berikutnya berisi ketergantungan berurutan dari fabrikasi hingga perakitan. Demikian pula, tingkat di atasnya, yang sebagian besar berkaitan dengan pengembangan produk, berisi ketergantungan berurutan yang penting. Dalam produksi massal, biasanya, produk pertama kali dirancang di departemen teknik, kemudian diproduksi di departemen manufaktur, dan akhirnya dipasarkan oleh departemen pemasaran. Di atas ini, ketergantungan pada dasarnya digabungkan: Untuk sebagian besar, divisi produk dan anak perusahaan nasional bersifat independen satu sama lain kecuali bahwa mereka berbagi sumber daya keuangan yang sama dan layanan dukungan staf tertentu.

Ketergantungan Proses. Tentu saja, saling ketergantungan alur kerja bukanlah satu-satunya yang perlu dipertimbangkan oleh perancang struktur organisasi. Kelas saling ketergantungan penting kedua berkaitan dengan proses yang digunakan dalam alur kerja. Misalnya, seorang operator bubut mungkin harus berkonsultasi dengan operator lain yang bekerja pada lini produk yang berbeda (dengan kata lain, dalam alur kerja yang berbeda), tentang alat pemotong apa yang akan digunakan pada pekerjaan tertentu. Akibatnya, kita memiliki saling ketergantungan yang terkait dengan spesialisasi, yang mendukung pengelompokan fungsional. Jabatan mungkin harus dikelompokkan untuk mendorong interaksi proses, bahkan dengan mengorbankan koordinasi alur kerja. Ketika spesialis yang sama dikelompokkan bersama, mereka belajar dari satu sama lain dan menjadi lebih mahir dalam pekerjaan khusus mereka. Mereka juga merasa lebih nyaman "di antara mereka sendiri," dengan pekerjaan mereka dinilai oleh rekan sejawat dan oleh manajer yang ahli di bidang yang sama.

Skala Saling Ketergantungan. Kriteria ketiga untuk pengelompokan berkaitan dengan skala ekonomi. Kelompok mungkin harus dibentuk untuk mencapai ukuran yang cukup besar agar dapat berfungsi secara efisien. Misalnya, setiap departemen di pabrik memerlukan perawatan.

Namun, hal itu tidak serta merta membenarkan penempatan satu petugas pemeliharaan pada setiap departemen—sebenarnya, mengelompokkannya berdasarkan alur kerja. Mungkin tidak ada cukup pekerjaan untuk setiap petugas pemeliharaan. Jadi, departemen pemeliharaan terpusat dapat dibentuk untuk seluruh pabrik.



Gambar 3-6. Beberapa tingkatan pengelompokan dalam perusahaan multinasional

Hal ini, tentu saja, mendorong spesialisasi proses: sedangkan petugas pemeliharaan di setiap departemen harus serba bisa, satu dari sekian banyak petugas di departemen

pemeliharaan dapat mengkhususkan diri, misalnya, dalam pemeliharaan preventif. Demikian pula, mungkin masuk akal secara ekonomi untuk hanya memiliki satu departemen pemrosesan data untuk seluruh perusahaan, sehingga dapat menggunakan komputer yang besar dan efisien; departemen pemrosesan data di setiap divisi mungkin harus menggunakan komputer yang lebih kecil dan kurang efisien.

Masalah ini—yang pada dasarnya adalah konsentrasi atau penyebaran layanan—muncul dalam banyak konteks dalam organisasi. Haruskah sekretaris dikelompokkan ke dalam kelompok pengetikan atau ditugaskan ke pengguna individu; haruskah universitas memiliki perpustakaan pusat atau serangkaian perpustakaan satelit yang melekat pada setiap fakultas; haruskah korporasi memiliki satu kelompok perencanaan strategis di kantor pusat atau satu yang melekat pada setiap divisi (atau keduanya); haruskah ada papan tombol telepon pusat atau sistem centrex, yang memungkinkan publik untuk menelepon langsung di dalam organisasi? Masalah ini cocok untuk formulasi matematika dan telah dibahas dalam beberapa literatur. Kita akan segera kembali ke masalah ini.

Ketergantungan Sosial. Kriteria keempat untuk pengelompokan tidak terkait dengan pekerjaan yang dilakukan tetapi dengan hubungan sosial yang menyertainya. Satu studi di tambang batu bara menunjukkan dengan jelas pentingnya faktor-faktor sosial ini. Pekerja harus membentuk kelompok untuk memfasilitasi dukungan timbal balik dalam lingkungan yang berbahaya. Jika menggunakan istilah favorit dari Institut Tavistock Inggris yang terkenal, sistem tersebut bersifat sosioteknis.

Faktor sosial lainnya dapat memengaruhi desain unit. Misalnya, studi Hawthorne menyarankan bahwa ketika pekerjaan membosankan, para pekerja harus berdekatan, untuk memfasilitasi interaksi sosial dan menghindari kebosanan. Kepribadian juga ikut berperan, sering kali sebagai faktor utama dalam desain organisasi. Orang lebih suka dikelompokkan berdasarkan "akrab." Akibatnya, desain setiap suprastruktur berakhir sebagai kompromi antara faktor "objektif" dari alur kerja, proses, dan saling ketergantungan skala, dan faktor "subjektif" dari kepribadian dan kebutuhan sosial.

Organogram dapat disusun di atas kertas, tetapi harus berfungsi dengan manusia yang nyata. "Tentu, manajer penjualan harus melapor kepada pengawas area. Namun faktanya mereka tidak saling bicara, jadi kami tunjukkan dia melapor kepada kepala bagian pembelian. Mungkin tampak aneh, tetapi kami tidak punya pilihan." Seberapa sering kita mendengar pernyataan seperti itu? Gores saja struktur orang-orang nyata dan Anda akan menemukannya sarat dengan kompromi semacam itu.

Dalam banyak kasus, "akur" mendorong spesialisasi proses. Spesialis paling cocok dengan orang-orang sejenisnya, sebagian karena pekerjaan mereka membuat mereka berpikir sama, tetapi juga, mungkin yang lebih penting, karena dalam banyak kasus faktor kepribadian umumlah yang menyebabkan mereka memilih spesialisasi mereka sejak awal. Orang-orang ekstrovert mencari pemasaran atau hubungan masyarakat, tipe analitis berakhir di teknostruktur. Terkadang lebih baik memisahkan mereka, setidaknya pada organisasi.

Keempat kriteria ini—alur kerja, proses, skala, dan saling ketergantungan sosial—merupakan kriteria utama yang digunakan organisasi untuk merancang unit. Sekarang mari

kita lihat bagaimana ini berlaku pada basis fungsional dan pasar untuk pengelompokan.

Pengelompokan berdasarkan fungsi

Pengelompokan berdasarkan fungsi—berdasarkan pengetahuan, keterampilan, proses kerja, atau fungsi kerja—mencerminkan perhatian utama terhadap saling ketergantungan proses dan skala (dan mungkin juga untuk saling ketergantungan sosial), yang umumnya mengorbankan saling ketergantungan alur kerja. Dengan mengelompokkan berdasarkan fungsi, organisasi dapat menyatukan sumber daya manusia dan material di berbagai alur kerja.

Struktur fungsional juga mendorong spesialisasi—misalnya, dengan menetapkan jalur karier bagi spesialis dalam bidang keahlian mereka sendiri, dengan memungkinkan mereka diawasi oleh salah satu dari mereka, dan dengan menyatukan mereka untuk mendorong interaksi sosial. Jadi, seorang peneliti menemukan dalam studi terperinci terhadap tiga puluh delapan perusahaan yang mengerjakan kontrak R&D pemerintah bahwa "sementara keberadaan tim proyek [berbasis pasar] meningkatkan kemungkinan memenuhi target biaya dan waktu, keberadaan basis fungsional yang kuat dikaitkan dengan keunggulan teknis yang lebih tinggi sebagaimana dinilai oleh manajer dan klien".

Namun, karakteristik yang sama ini menunjukkan kelemahan utama struktur fungsional. Penekanan pada spesialisasi yang sempit mengurangi perhatian terhadap hasil yang lebih luas. Individu berfokus pada cara mereka sendiri, bukan tujuan organisasi yang lebih luas. Selain itu, kinerja tidak dapat diukur dengan mudah dalam struktur fungsional. Ketika penjualan turun, siapa yang salah: pemasaran karena tidak cukup bekerja keras, atau manufaktur karena pengerjaan yang buruk? Yang satu akan menyalahkan yang lain, tanpa ada yang bertanggung jawab atas hasil keseluruhan. Seseorang di atas seharusnya mengurus semua itu.

Akibatnya, struktur fungsional tidak memiliki mekanisme bawaan untuk mengoordinasikan alur kerja. Tidak seperti struktur pasar yang mengandung saling ketergantungan alur kerja dalam unit tunggal, struktur fungsional menghambat penyesuaian bersama di antara spesialis yang berbeda dan pengawasan langsung di tingkat unit oleh manajemen. Strukturnya tidak lengkap; sarana koordinasi tambahan harus ditemukan.

Kecenderungan alami adalah membiarkan masalah koordinasi naik ke unit tingkat yang lebih tinggi dalam hierarki, hingga mereka tiba di tingkat di mana berbagai fungsi yang dimaksud bertemu. Namun, masalahnya adalah bahwa tingkat tersebut mungkin terlalu jauh dari masalah. Dalam Gambar 3-6, misalnya, masalah yang melibatkan fungsi pengeboran dan penjualan (mungkin permintaan pelanggan untuk membuat lubang khusus pada mesin peniup saljunya untuk kaca spion) harus naik tiga tingkat ke wakil presiden yang bertanggung jawab atas mesin peniup salju, orang pertama yang tanggung jawabnya melibatkan kedua fungsi tersebut. Tentu saja, struktur fungsional tidak perlu bergantung pada pengawasan langsung untuk koordinasi. Ini adalah struktur khusus; jika pekerjaan mereka tidak memerlukan keterampilan, mereka dapat bergantung pada formalisasi untuk mencapai koordinasi.

Dengan demikian, kita dapat menyimpulkan bahwa struktur fungsional—terutama, jika pekerjaan pengoperasiannya tidak memerlukan keterampilan—cenderung lebih birokratis. Pekerjaan mereka cenderung lebih formal, dan itu memerlukan struktur administratif yang

lebih rumit—lebih banyak analisis untuk memformalkan pekerjaan, dan lebih tinggi dalam hierarki, lebih banyak manajer untuk mengoordinasikan pekerjaan di seluruh unit fungsional. Jadi, sebagian keuntungan yang diperoleh dari penyeimbangan sumber daya manusia dan mesin yang lebih baik hilang karena kebutuhan akan lebih banyak personel untuk mencapai koordinasi.

Untuk menempatkan masalah ini di sisi lain, struktur birokrasi (dengan operator yang tidak terampil) lebih banyak mengandalkan basis fungsional untuk pengelompokan. Artinya, struktur tersebut cenderung diatur berdasarkan fungsi yang dijalankan daripada pasar yang dilayani. (Dan jika terdapat banyak tingkatan pengelompokan, struktur tersebut cenderung diatur berdasarkan basis fungsional pada tingkat yang lebih tinggi dalam hierarki.)

Dalam upaya, terutama, untuk merasionalisasi strukturnya, birokrasi semacam itu lebih suka mengelompokkan menurut proses kerja yang digunakan dan kemudian mengoordinasikannya melalui formalisasi pekerjaan, yang melibatkan penyebaran aturan. Dengan cara ini, setidaknya di atas kertas, semua hubungan dirasionalisasi dan koheren.

Pengelompokan menurut pasar

Lawrence dan Lorsch memberi kita ilustrasi menarik tentang keuntungan pengelompokan pasar. Mereka mereproduksi memo dari seorang eksekutif biro iklan kepada stafnya yang menjelaskan alasan perubahan dari struktur fungsional (berdasarkan departemen copy, seni, dan TV) menjadi salah satu kelompok pasar:

Pembentukan departemen "kreatif total" benar-benar meruntuhkan tembok pemisah antara orang-orang seni, copy, dan televisi. Di balik langkah ini adalah kesadaran bahwa untuk hasil terbaik semua orang kreatif, terlepas dari spesialisasi khusus mereka, harus bekerja sama dalam hubungan yang paling intim sebagai orang-orang periklanan total, mencoba memecahkan masalah kreatif bersama-sama dari awal hingga akhir.

Departemen baru akan dipecah menjadi lima kelompok yang melapor kepada wakil presiden senior dan direktur kreatif, masing-masing di bawah arahan seorang direktur kreatif asosiasi. Setiap kelompok akan bertanggung jawab atas seni, televisi, dan copy dalam akun mereka.

Dalam kasus ini, pengelompokan berbasis pasar digunakan untuk menyiapkan unit yang relatif mandiri untuk menangani alur kerja tertentu. Idealnya, unit-unit ini berisi semua saling ketergantungan berurutan dan timbal balik yang penting, sehingga hanya yang tergabung yang tersisa: setiap unit menarik sumber dayanya dan mungkin layanan pendukung tertentu dari struktur umum dan pada gilirannya menyumbangkan surplus atau laba kembali padanya.

Dan karena setiap unit melakukan semua fungsi untuk serangkaian produk, layanan, klien, atau tempat tertentu, ia cenderung mengidentifikasi secara langsung dengan mereka, sehingga kinerjanya dapat dengan mudah diukur dalam istilah-istilah ini. Pasar, bukan proses, mendapatkan perhatian penuh dari karyawan. Dan, tentu saja, dengan penyesuaian timbal balik yang diperlukan dan pengawasan langsung yang terkandung tepat di dalam unit,

organisasi tidak perlu terlalu bergantung pada formalisasi untuk koordinasi, dan karenanya cenderung muncul sebagai kurang birokratis.

Namun dengan fokus pada koordinasi lintas spesialisasi, tentu saja, spesialisasi proses berkurang. Bandingkan, misalnya, dua dasar pengelompokan ini dalam perusahaan ritel, misalnya, di bidang perangkat keras. Perusahaan dapat membangun satu toko besar di pusat kota yang menjual segala sesuatu yang dapat dibayangkan, mengatur dirinya sendiri berdasarkan departemen spesialis.

Sebaliknya, perusahaan dapat mendirikan dirinya sebagai rantai ritel, struktur berbasis pasar dengan toko-toko kecil di seluruh kota. Dalam mencari barang-barang khusus untuk pahatan pakunya, pelanggan di toko besar yang khusus akan menemukan departemen paku dan mencari pramuniaga di sana yang dapat memberi tahu dia apakah paku atap tembaga dengan kepala silang tersedia dalam ukuran lima sentimeter atau hanya dalam ukuran tujuh sentimeter. Jika pemahat paku menemukan dirinya di toko cabang yang lebih kecil, yang hampir pasti berlokasi lebih strategis, dia mungkin tidak akan menemukan paku tembaga dalam bentuk apa pun di stok—atau pramuniaga yang dapat membedakan paku tembaga dari paku berlapis kuningan.

Namun, pramuniaga di toko rantai tersebut dapat memberi tahu dia di mana menemukan palu. Secara umum, struktur pasar adalah struktur yang tidak terlalu mirip mesin, kurang mampu melakukan tugas yang terspesialisasi atau berulang dengan baik. Namun, struktur pasar dapat melakukan lebih banyak tugas dan mengubah tugas dengan lebih mudah, fleksibilitas utamanya berasal dari fakta bahwa unit-unitnya relatif independen satu sama lain. Unit-unit baru dapat dengan mudah ditambahkan dan unit-unit lama dihapus. Setiap toko dalam rantai ritel dapat dengan mudah ditutup, biasanya dengan sedikit dampak pada yang lain. Namun, menutup satu departemen khusus di toko besar dapat membuatnya bangkrut. Ada toko-toko rantai yang hanya menjual roti atau keju, tetapi tidak ada supermarket yang mampu membuang keduanya.

Namun, basis pasar untuk pengelompokan bukanlah obat mujarab untuk masalah desain organisasi. Dia juga melihat sebuah biro iklan yang direorganisasi, dengan cara yang hampir sama seperti yang dikutip sebelumnya.

Namun, Kover menemukan dampak yang tidak disebutkan di atas: *Spesialis memiliki komunikasi yang jauh lebih sedikit dengan kolega dalam fungsi mereka sendiri dan bahkan dengan klien (komunikasi dengan mereka sekarang sebagian besar dibatasi pada manajer unit pasar); rasa harga diri profesional mereka berkurang, sebagian karena pekerjaan mereka dinilai oleh manajer umum, bukan oleh rekan spesialis mereka.* Mereka yang melihat diri mereka sebagai pengrajin menjadi semakin tidak puas dengan pekerjaan mereka dan terasing dari perusahaan; banyak, pada kenyataannya, yang keluar dalam waktu satu tahun setelah reorganisasi. Akibatnya, struktur berbasis pasar mengurangi penekanan pada spesialisasi, tampaknya dengan penurunan kualitas pekerjaan khusus yang diakibatkannya.

Struktur pasar juga lebih boros sumber daya daripada struktur fungsional—pada tingkat unit terendah jika tidak dalam hierarki administratif—karena harus menduplikasi personel dan peralatan atau kehilangan keuntungan dari spesialisasi.

... jika organisasi tersebut memiliki dua proyek, yang masing-masing membutuhkan satu insinyur elektronik paruh waktu dan satu insinyur elektromekanik paruh waktu, organisasi proyek murni [pasar] harus mempekerjakan dua insinyur listrik—dan mengurangi spesialisasi—atau mempekerjakan empat insinyur (dua elektronik dan dua elektromekanik)—dan menanggung biaya duplikasi.

Selain itu, struktur pasar, karena spesialisasi fungsional yang lebih sedikit, tidak dapat memanfaatkan skala ekonomi sebagaimana struktur fungsional dapat melakukannya. Toko perangkat keras yang besar mungkin mampu membeli truk angkat di dermaga bongkar muatnya, sedangkan toko perangkat keras yang kecil tidak mampu. Selain itu, mungkin ada persaingan yang sia-sia dalam struktur pasar, seperti, misalnya, ketika toko-toko dalam rantai yang sama bersaing untuk mendapatkan pelanggan yang sama. Semua ini bermuara pada kenyataan bahwa dengan memilih basis pasar untuk pengelompokan, organisasi memilih koordinasi alur kerja dengan mengorbankan spesialisasi proses dan skala.

Jadi, jika saling ketergantungan alur kerja adalah yang signifikan dan jika tidak dapat dengan mudah diatasi dengan standarisasi, organisasi harus mencoba mengatasinya dalam pengelompokan berbasis pasar untuk memfasilitasi pengawasan langsung dan penyesuaian bersama. Akan tetapi, jika alur kerjanya tidak teratur (seperti pada bengkel kerja), jika standarisasi dapat dengan mudah memuat saling ketergantungan alur kerja, atau jika saling ketergantungan proses dan skala merupakan yang paling signifikan (seperti pada kasus organisasi dengan mesin yang canggih), maka organisasi harus mencari keuntungan dari spesialisasi dan memilih dasar fungsional untuk pengelompokan sebagai gantinya.

Pengelompokan di berbagai bagian organisasi

Pada titik ini, ada baiknya untuk membedakan pengelompokan tingkat pertama—yaitu, posisi individu ke dalam unit—dari pengelompokan tingkat tinggi—unit ke dalam unit yang lebih besar. Yang pertama, tentu saja, berkaitan dengan pengelompokan operator, analis, dan staf pendukung sebagai individu ke dalam unit kerja dasar mereka, dan yang terakhir berkaitan dengan pengelompokan manajer untuk membangun hierarki formal.

Karakteristik pengelompokan tingkat pertama adalah bahwa operator, analis, dan staf pendukung cenderung dikelompokkan ke dalam unit masing-masing pada awalnya. Artinya, operator cenderung membentuk unit dengan operator lain, analis dengan analis lain, dan personel pendukung staf dengan personel pendukung staf lainnya. (Tentu saja, ini mengasumsikan bahwa organisasi cukup besar untuk memiliki sejumlah posisi masing-masing. Pengecualian penting untuk ini—yang akan dibahas kemudian—adalah kasus ketika seorang anggota staf ditugaskan sebagai individu ke kelompok lini, seperti misalnya ketika seorang akuntan melapor langsung ke manajer pabrik.)

Biasanya ketika kelompok tingkat tinggi terbentuk, berbagai operator, analis, dan staf pendukung berkumpul di bawah pengawasan bersama. Kami akan menguraikan poin ini dalam pembahasan kami tentang masing-masing kelompok ini.

Contoh-contoh yang dikutip dalam bab ini telah menunjukkan bahwa posisi dalam inti

operasi dapat dikelompokkan berdasarkan fungsional atau pasar, terutama bergantung pada pentingnya saling ketergantungan proses dan skala yang bertentangan dengan alur kerja. Lini perakitan adalah kelompok berbasis pasar, yang diorganisasikan menurut alur kerja, sedangkan bengkel kerja, karena alur kerja yang tidak teratur atau kebutuhan akan mesin yang mahal, mengelompokkan posisi mereka berdasarkan proses kerja dan dengan demikian mewakili pengelompokan fungsional.

Dan seperti yang telah kami catat sebelumnya, dalam inti operasi yang dikelola oleh para profesional, basis fungsional dan pasar untuk pengelompokan sering kali dicapai secara bersamaan: Para profesional dikelompokkan menurut pengetahuan dan keterampilan mereka serta proses kerja yang mereka gunakan, tetapi karena klien mereka memilih mereka berdasarkan basis ini, kelompok tersebut pada dasarnya juga menjadi berbasis pasar.

Basis pengelompokan mana yang lebih umum dalam inti operasi? Penelitian tidak memberikan jawaban pasti atas pertanyaan ini. Namun, masyarakat kita adalah masyarakat spesialis, dan hal itu paling jelas terwujud dalam organisasi formal kita, khususnya dalam inti operasi dan struktur staf mereka. Dengan demikian, kita harus berharap untuk menemukan basis fungsional untuk pengelompokan yang paling umum dalam inti operasi.

Menurut definisi, hanya ada satu tingkat pengelompokan dalam operasi; inti—operator dikelompokkan ke dalam unit yang dikelola oleh pengawas lini pertama. Dari sana, pengelompokan menyatukan para manajer lini dan dengan demikian membangun suprastruktur administratif lini tengah. Dalam merancang superstruktur ini, kita berhadapan langsung dengan pertanyaan yang diajukan Thompson: bukan berdasarkan pengelompokan yang mana, tetapi berdasarkan urutan prioritas yang mana? Sama seperti api yang dibuat dengan menumpuk kayu gelondongan terlebih dahulu ke satu arah dan kemudian ke arah yang lain, organisasi juga sering kali dibangun dengan memvariasikan dasar pengelompokan unit.

Misalnya, pada Gambar 3-6, pengelompokan pertama dalam garis tengah didasarkan pada proses kerja (fabrikasi dan perakitan), pengelompokan berikutnya di atas berdasarkan fungsi bisnis (rekayasa, manufaktur, dan pemasaran), pengelompokan berikutnya di atas berdasarkan pasar (mesin peniup salju, dan seterusnya), dan pengelompokan terakhir berdasarkan tempat (Kanada, dan seterusnya).

Kehadiran kelompok berbasis pasar di wilayah atas hierarki administratif mungkin merupakan indikasi: bukti anekdot (organisasi yang dipublikasikan, dan sejenisnya) menunjukkan bahwa pengelompokan berbasis pasar lebih umum di tingkat atas garis tengah daripada di tingkat bawah, khususnya dalam organisasi besar. Sebagai catatan akhir mengenai suprastruktur administratif, perlu ditegaskan bahwa, menurut definisi, hanya ada satu pengelompokan di puncak strategis, dan itu mencakup seluruh organisasi—semua fungsi dan pasarnya. Dari sudut pandang organisasi, ini dapat dianggap sebagai kelompok pasar, meskipun dari sudut pandang masyarakat, seluruh organisasi juga dapat dianggap menjalankan beberapa fungsi tertentu (mengantarkan surat dalam kasus kantor pos, atau memasok bahan bakar dalam kasus perusahaan minyak).

Personel staf—baik analis maupun staf pendukung—tampak seperti serigala, bergerak dalam kelompok atau kelompok homogen, sesuai dengan fungsi yang mereka lakukan dalam

organisasi. Dengan kata lain, anggota staf tidak sering ditemukan dalam struktur sebagai individu yang melapor kepada operator atau staf yang berbeda secara langsung kepada manajer lini unit pasar yang mereka layani.

Sebaliknya, mereka cenderung melapor kepada manajer yang memiliki spesialisasi sendiri—akuntan kepada pengawas, analis studi kerja kepada manajer teknik industri, ilmuwan kepada kepala laboratorium penelitian, koki kepada manajer kafetaria pabrik. Hal ini sebagian besar mencerminkan kebutuhan untuk mendorong spesialisasi dalam pengetahuan dan keterampilan mereka, serta untuk menyeimbangkan penggunaannya secara efisien di seluruh organisasi. Misalnya, kebutuhan akan spesialisasi serta biayanya yang tinggi mendikte bahwa hanya ada satu laboratorium penelitian di banyak organisasi.

Terkadang, pada kenyataannya, seorang analis individu, seperti akuntan, ditempatkan dalam unit pasar, seolah-olah melapor kepada manajer lini. Namun, ia ada di sana untuk menjalankan kendali atas perilaku unit lini (dan manajernya), dan baik secara *de facto* maupun *de jure*, kesetiaannya langsung kembali ke unit spesialisasinya dalam teknostruktur.

Namun, pada titik tertentu—untuk unit staf, jika bukan untuk staf perorangan—muncul pertanyaan tentang di mana mereka harus ditempatkan di suprastruktur. Haruskah mereka disebarkan dalam unit-unit kecil ke departemen yang harus mereka layani—sering kali unit berbasis pasar—atau haruskah mereka dipusatkan ke unit yang lebih besar di lokasi pusat untuk melayani seluruh organisasi? Dan seberapa tinggi di suprastruktur mereka harus ditempatkan; yaitu, kepada manajer lini pada level apa mereka harus melapor?

Mengenai level, keputusan bergantung pada interaksi staf. Unit ahli keuangan yang bekerja dengan kepala eksekutif tentu akan melapor kepadanya, dan salah satu analis kerja-studi mungkin melapor kepada manajer di level pabrik. Mengenai konsentrasi atau penyebaran, keputusan tersebut mencerminkan semua faktor yang dibahas di atas, khususnya *tradeoff* antara saling ketergantungan alur kerja (yaitu, interaksi dengan pengguna) dan kebutuhan akan spesialisasi dan skala ekonomi.

Misalnya, dalam kasus sekretaris, pembentukan kelompok memungkinkan spesialisasi (satu sekretaris dapat mengetik manuskrip, sekretaris lain dapat mengetik surat, dan seterusnya) dan penyeimbangan personel yang lebih baik, sedangkan penugasan individu memungkinkan hubungan yang lebih dekat dengan pengguna (saya tidak dapat membayangkan setiap anggota kelompok pengetikan belajar membaca tulisan tangan saya!). Jadi, di universitas, di mana kebutuhan profesor bervariasi dan biaya kesekretariatan rendah dibandingkan dengan profesor, layanan kesekretariatan umumnya tersebar luas. Sebaliknya, kelompok universitas, yang mahal, terkonsentrasi, dan perpustakaan dapat memilih salah satu, tergantung pada lokasi dan kebutuhan khusus berbagai pengguna.

Merujuk kembali ke Gambar 3-6, kita menemukan unit staf di semua tingkatan hierarki, beberapa terkonsentrasi di atas, yang lain tersebar ke divisi pasar dan departemen fungsional. Sekretariat perusahaan melayani seluruh organisasi dan berhubungan erat dengan manajemen puncak; dengan demikian, ia melapor langsung ke puncak strategis. Unit-unit lainnya tersebar untuk melayani lebih atau kurang kebutuhan lokal. Satu tingkat di bawah, hubungan masyarakat melekat pada masing-masing manajer umum nasional sehingga,

misalnya, setiap anak perusahaan dapat memerangi perlawanan politik di tingkat nasional.

Perencanaan tersebar ke tingkat berikutnya, divisi produk, karena sifat konglomerat mereka; masing-masing harus merencanakan secara independen untuk lini produknya sendiri yang berbeda. Unit staf lainnya, seperti studi kerja, tersebar ke tingkat fungsional berikutnya, di mana mereka dapat melayani pabrik masing-masing. (Kita juga menemukan kafetaria di mana-mana di sini—satu untuk setiap pabrik.) Akhirnya, departemen pemeliharaan tersebar ke tingkat mandor umum, untuk melayani fabrikasi atau perakitan.

3.4 UKURAN UNIT

Masalah dasar kedua dalam desain suprastruktur menyangkut seberapa besar seharusnya setiap unit atau kelompok kerja. Berapa banyak posisi yang harus ada dalam pengelompokan tingkat pertama, dan berapa banyak unit dalam setiap unit tingkat yang lebih tinggi? Pertanyaan tentang ukuran unit ini dapat diungkapkan kembali dalam dua cara penting: Berapa banyak orang yang harus melapor kepada setiap manajer? Artinya, berapa rentang kendali manajer? Dan seperti apa bentuk suprastruktur itu: tinggi, dengan unit kecil dan rentang kendali sempit, atau lebar, dengan unit besar dan rentang kendali lebar?

Mengenai hal ini, literatur tradisional tegas: "Tidak ada supervisor yang dapat mengawasi secara langsung pekerjaan lebih dari lima atau, paling banyak, enam bawahan yang pekerjaannya saling terkait," kata Kolonel Lydal Urwick dengan tegas.

Untuk pengawas lini pertama di perusahaan produksi massal, rentang kendali rata-rata mendekati lima puluh, dan dalam beberapa kasus berkisar hingga sembilan puluhan. Worthy melaporkan bahwa wakil presiden pemasaran Sears, Roebuck and Co. memiliki empat puluh empat eksekutif senior yang melapor kepadanya; untuk manajer toko pada umumnya, angkanya adalah "empat puluh lebih" manajer departemen (1959:109). Dan Pfiffner dan Sherwood (1960) mencatat contoh ekstrem dari "Bank of America, yang memiliki lebih dari 600 cabang di seluruh California, yang masing-masing melapor langsung ke kantor pusat perusahaan di San Francisco. Tidak ada struktur area yang mengintervensi dengan kewenangan pengarahan atas kantor-kantor cabang". Dalam beberapa kasus ini, khususnya Bank of America dan mungkin juga Sears, Roebuck, kualifikasi Urwick tentang pekerjaan yang saling terkait mungkin berlaku. Namun tentu saja tidak semuanya.

Mengenai konsep rentang kendali, Pfiffner dan Sherwood berkomentar:

Banyak darah telah ditumpahkan untuk mengurangi rentang kendali eksekutif dengan hasil yang tidak penting bagi kinerja administratif. Namun, rentang kendali terus berjalan dengan gembira. Ada banyak tulisan tentangnya. Sebagian besar konsultan menganggap ini sebagai hal penting dalam proposal reformasi. Mahasiswa bersusah payah memikirkan definisinya, terutama karena mereka menganggap konsep tersebut seharusnya lebih rumit daripada yang sebenarnya. Jadi, terlepas dari apa pun manfaatnya, rentang kendali begitu mengakar dalam budaya administratif sehingga harus diberi tempat yang menonjol dalam buku apa pun tentang organisasi.

Tidak diragukan lagi bahwa konsep tersebut layak mendapat tempat yang menonjol dalam buku ini. Namun, ada alasan untuk meragukan saran Pffner dan Sherwood bahwa konsep tersebut sederhana. Siapa yang harus dihitung sebagai bawahan? Misalnya, bagaimana dengan asisten, atau mereka yang pekerjaannya ditinjau oleh manajer meskipun mereka tidak secara resmi melapor kepadanya?

Bagaimana dengan aspek non-pengawasan dari pekerjaan manajer—mengumpulkan informasi, mengembangkan kontak penghubung, dan sebagainya? Apakah rentang kendali yang sempit berarti "kendali" yang ketat, seperti yang disarankan oleh literatur tradisional, atau mungkin malah menyiratkan bahwa manajer sibuk melakukan hal-hal lain ini? Bagaimana dengan pengaruh mekanisme koordinasi selain pengawasan langsung terhadap ukuran unit kerja?

Semua ini menunjukkan bahwa masalahnya bukanlah masalah yang sederhana dan fokus pada kendali tidak pada tempatnya. Kendali—yaitu, pengawasan langsung—hanya satu dari sekian banyak faktor dalam memutuskan berapa banyak posisi yang akan dikelompokkan ke dalam satu unit, atau berapa banyak unit yang akan dikelompokkan ke dalam satu unit yang lebih besar, dalam kedua kasus di bawah satu manajer. Oleh karena itu, kami lebih memilih istilah ukuran unit daripada "rentang kendali."

Ukuran unit dalam kaitannya dengan mekanisme koordinasi

Banyak kebingungan di area ini tampaknya berasal dari pertimbangan ukuran unit hanya berkenaan dengan mekanisme koordinasi pengawasan langsung, bukan standarisasi atau penyesuaian bersama. Para ahli teori manajemen tradisional menetapkan nada dengan menyiratkan bahwa kontrol dan koordinasi hanya dapat dicapai melalui pengawasan langsung. Apa lagi yang mendorong Urwick untuk bersikeras pada rumusnya "lima, atau paling banyak, enam"?

Seperti yang telah ditunjukkan berulang kali sejak awal pembahasan kita, kelima mekanisme koordinasi tersebut sampai batas tertentu dapat digantikan. Misalnya, pekerjaan manajer dapat "dilembagakan" melalui standarisasi; dan penyesuaian bersama dalam kelompok kerja dapat digunakan sebagai pengganti pengawasan langsung dari atas. Tentu saja, kita berharap penggantian pengawasan langsung tersebut dengan mekanisme koordinasi lain akan memengaruhi ukuran unit secara signifikan. Dengan demikian, kita harus dapat menjelaskan variasi dalam ukuran unit terutama dalam hal mekanisme yang digunakan untuk mengoordinasikan pekerjaan.

Kita dapat meringkas kesimpulan kita dalam bentuk dua proposisi dasar, satu berkaitan dengan standarisasi, yang lain dengan penyesuaian bersama. Pertama, dibandingkan dengan pengawasan langsung, semakin besar penggunaan standarisasi untuk koordinasi, semakin besar pula ukuran unit kerja. Masuk akal bahwa semakin banyak koordinasi dalam suatu unit dicapai melalui sistem standarisasi yang dirancang oleh teknostruktur, semakin sedikit waktu yang perlu dihabiskan manajernya untuk pengawasan langsung terhadap setiap karyawan, dan dengan demikian semakin besar pula jumlah karyawan yang dapat melapor kepadanya.

Dengan kesimpulan ini, kita dapat dengan mudah menjelaskan temuan Woodward tentang rentang kendali yang sangat tinggi yang ditemukan di perusahaan produksi massal.

Ingatlah dua hal tentang temuannya. Pertama, rentang kendali yang sangat lebar ditemukan pada tingkat pengawasan pertama—yaitu, di unit-unit yang berisi operator itu sendiri.

Kedua, unit operasi terbesar—dengan rata-rata hampir lima puluh karyawan—ditemukan di perusahaan produksi massal. Mereka yang berada dalam unit (khusus) dan dalam produksi proses memiliki unit yang rata-rata kurang dari dua puluh lima dan lima belas operator, masing-masing. Memang, mereka hampir tidak memiliki unit bahkan sebesar rata-rata untuk produsen massal. Sekarang, ketika kita menggabungkan ini dengan temuan Woodward bahwa perusahaan produksi massal adalah satu-satunya yang birokratis, dua lainnya terstruktur secara organik, kita melihat hubungan yang jelas. Ukuran unit terbesar di mana pekerjaan paling terstandarisasi—dalam inti operasi organisasi yang paling birokratis.

Sejauh ini, kita hanya membahas standarisasi proses kerja. Namun, proposisi pertama kita tidak terbatas pada jenis standarisasi khusus apa pun. Dengan kata lain, standarisasi keterampilan dan keluaran juga harus mengarah pada ukuran unit yang lebih besar. Dalam kasus keterampilan, masuk akal bahwa semakin tinggi pelatihan karyawan, semakin sedikit pengawasan yang mereka butuhkan, dan dengan demikian unit kerja mereka dapat menjadi lebih besar. Kita melihat ini paling jelas di rumah sakit umum dan universitas. Pada saat tulisan ini dibuat, enam puluh kolega saya dan saya bekerja dalam satu unit, yang berjalan lancar di bawah satu dekan tanpa kepala departemen.

Serupa dengan itu, kami berharap bahwa semakin terstandarisasi keluaran, semakin besar pula ukuran unit kerja tersebut. Jadi, meskipun Bank of America membenarkan rentang kendalinya sebesar 600 atas dasar mendorong inisiatif para manajer cabangnya, kami akan berada di tempat yang aman dalam mengasumsikan bahwa rentang kendali yang sangat besar ini tidak mungkin terjadi tanpa sistem pengendalian kinerja (keluaran) yang sangat ketat, belum lagi penggunaan semua jenis aturan dan regulasi serta program pelatihan dan indoktrinasi bagi para manajer cabang.

Demikian pula, mereka yang berbelanja di Sears tahu betul betapa terstandarisasinya operasi itu. Seperti yang dikomentari Moore, yang secara implisit merujuk pada peran indoktrinasi, "Sears dapat mendesentralisasi [yaitu, membebaskan manajer toko dari pengawasan ketat]; semua orang berpikir sama". Jaringan bank dan toko ritel sering kali menunjukkan rentang kendali yang sangat luas karena setiap gerai merupakan salinan karbon dari gerai lainnya, sehingga memudahkan standarisasi.

Dengan demikian, kita tidak dapat menyimpulkan bahwa menjadi anggota unit besar secara otomatis membebaskan individu dari kendali yang ketat. Kendali dari atasan, mungkin, tetapi tidak harus dari sistem teknostruktur—atau bahkan dari pelatihan dan indoktrinasi sebelumnya. Faktanya, anggota organisasi yang paling ketat kendalinya biasanya adalah mereka yang berada di unit terbesar—operator yang melakukan pekerjaan tidak terampil di pusat operasi yang sangat birokratis. Bahkan manajer mereka merasakan kendali yang sama. Saya pernah berbicara dengan delapan puluh manajer cabang dari perusahaan perbankan besar Kanada tentang sifat pekerjaan manajerial; periode diskusi berikutnya didominasi oleh satu isu—rasa frustrasi mereka yang ekstrem karena tidak dapat bertindak sebagai manajer penuh, karena aturan yang diberlakukan pada cabang mereka oleh teknostruktur perusahaan.

Usulan kedua kami adalah sebagai berikut: Dibandingkan dengan standarisasi dan bahkan pengawasan langsung, semakin besar ketergantungan pada penyesuaian bersama (karena saling ketergantungan di antara tugas-tugas yang kompleks), semakin kecil ukuran unit kerja. Hubungan antara tugas-tugas saling bergantung yang kompleks dan ukuran unit yang kecil dapat dijelaskan dengan dua cara. Yang jelas adalah, jika semua mekanisme koordinasi (terutama standarisasi) tetap sama, semakin saling bergantung tugas (kompleks atau tidak) dalam suatu unit, semakin besar pula kebutuhan akan kontak antara manajer dan karyawan untuk mengoordinasikan pekerjaan mereka.

Secara kasat mata, manajer harus memantau dan mengawasi aktivitas unit lebih ketat dan lebih siap sedia untuk konsultasi dan saran. Oleh karena itu, manajer memerlukan rentang kendali yang kecil. Ini menunjukkan sudut pandang lain pada kisah Sears dan Bank of America—yaitu, tidak adanya saling ketergantungan. Cabang ritel yang tersebar secara geografis, yang masing-masing melayani pelanggannya sendiri, tidak saling bergantung secara timbal balik maupun berurutan; oleh karena itu, jauh lebih banyak dari mereka yang dapat diawasi daripada, katakanlah, departemen pabrik yang saling bergantung secara berurutan. Itulah sebabnya Urwick mengkualifikasi prinsip rentang kendalinya dengan kata "saling terkait."

Namun, ada penjelasan kedua yang lebih halus untuk hubungan yang dihipotesiskan antara tugas saling bergantung yang kompleks dan ukuran unit yang kecil. Tugas-tugas semacam ini sulit diawasi, jadi alih-alih meningkatkan pengawasan langsung, tugas-tugas tersebut justru menimbulkan peningkatan penyesuaian bersama. Para karyawan sendiri harus berkomunikasi secara tatap muka untuk mengoordinasikan pekerjaan mereka.

Namun, agar komunikasi tersebut berfungsi secara efektif, unit kerja haruslah kecil, cukup kecil untuk mendorong interaksi yang nyaman, sering, dan informal di antara semua anggotanya. Dengan demikian, sebuah studi menunjukkan bahwa di atas sepuluh anggota, kelompok cenderung terpecah menjadi kelompok-kelompok kecil—yaitu, kelompok-kelompok yang lebih kecil—dan studi lain menemukan bahwa lima hingga tujuh anggota adalah jumlah yang optimal untuk konsensus. Sekarang, organisasi, sebagaimana adanya, menunjuk seorang pemimpin—seorang "manajer"—untuk setiap unit mereka, tidak peduli seberapa kecilnya, bahkan ketika orang tersebut bertindak tidak lebih dari juru bicara resmi unit tersebut. Jadi, ketika rentang kendali unit-unit yang melakukan tugas-tugas kompleks yang saling bergantung diukur, lihatlah, ternyata rentang kendali tersebut kecil.

Mari kita pikirkan kesimpulan ini sejenak. Di permukaan, kesimpulan ini berlawanan dengan intuisi, karena dapat dinyatakan kembali sebagai berikut: semakin sedikit ketergantungan pada pengawasan langsung (yang mendukung penyesuaian bersama), semakin sempit rentang kendali manajer. Kebingungan, tentu saja, terletak pada istilah yang digunakan, karena di sini, rentang kendali tidak ada hubungannya dengan "kendali"; hal itu hanya merupakan indikasi perlunya mempertahankan kelompok kerja tatap muka yang kecil untuk mendorong penyesuaian bersama ketika pekerjaan tersebut rumit dan saling bergantung.

Dengan kata lain, meskipun pernyataan ulang proposisi tersebut mungkin secara teknis

benar, adalah menyesatkan untuk menggunakan istilah seperti "pengawasan langsung" dan "rentang kendali." Kita sebaiknya menyimpulkan bahwa, karena perlunya "penyesuaian bersama," "ukuran unit" harus kecil.

Hal ini menunjukkan dua pelajaran. Pertama, dalam bidang struktur (saya cenderung mengatakan manajemen secara umum), segala sesuatu tidak selalu seperti yang terlihat. Kita tidak dapat bergantung pada konseptualisasi yang menyenangkan dari kursi malas; kita harus keluar dan meneliti fenomena secara langsung. Pengamatan yang cermat menghasilkan kejutan tersendiri. Kedua, sebaiknya kita memilih istilah-istilah kita (seperti "kontrol") dengan sangat hati-hati, dan yakin dengan apa yang kita ukur saat melakukan penelitian empiris.

Satu hal terakhir yang perlu disebutkan. Sebagian besar bukti yang menunjukkan bahwa tugas-tugas yang saling bergantung yang kompleks menghasilkan ukuran unit yang kecil berasal dari studi kelompok profesional. Namun, bagaimana kita dapat menyelaraskan temuan ini dengan proposisi pertama—yaitu, bahwa profesionalisme (yaitu, standarisasi keterampilan) menghasilkan ukuran unit yang besar? Jawabannya terletak pada saling ketergantungan: Pekerjaan profesional selalu rumit (seperti yang kita definisikan), tetapi tidak selalu saling bergantung.

Sebenarnya, ada dua jenis pekerjaan profesional—independen dan saling bergantung—yang membutuhkan dua bentuk struktural yang sangat berbeda. Dalam satu kasus, standarisasi keterampilan menangani sebagian besar saling ketergantungan, sehingga hanya sedikit kebutuhan untuk penyesuaian bersama dan para profesional dapat bekerja secara independen, dalam unit-unit yang besar. Ini adalah situasi yang kita temukan di sebagian besar perusahaan akuntansi dan sistem pendidikan, di mana para profesional individu melayani klien mereka sendiri. Dalam kasus lain, saling ketergantungan tetap ada yang tidak dapat ditangani oleh standarisasi keterampilan, jadi harus ada penyesuaian timbal balik yang cukup besar. Para profesional harus bekerja sama dalam unit-unit kecil dan informal. Ini terjadi, misalnya, di laboratorium penelitian dan perusahaan konsultan think-tank.

Jadi, melihat ukuran unit dalam hal semua mekanisme koordinasi membantu menghilangkan sebagian kebingungan. Namun, sebelum kita mengakhiri pembahasan ini, kita harus menyebutkan beberapa temuan penelitian lain—terutama pada struktur tinggi versus datar, yang sering dilakukan di laboratorium psikologi sosial—karena itu telah menunjukkan beberapa faktor lain yang memengaruhi ukuran unit. Secara khusus, struktur tinggi (dengan unit kecil di setiap tingkat, yang memunculkan banyak tingkat, atau hierarki "tinggi") telah terbukti lebih baik dalam memenuhi kebutuhan individu akan keamanan, karena seorang manajer selalu siap sedia, meskipun mereka dapat menggagalkan kebutuhan akan otonomi dan aktualisasi diri.

Memang, para manajer puncak tampaknya lebih puas dengan struktur yang tinggi—merekalah yang melakukan pengendalian—sementara para manajer tingkat bawah dalam beberapa penelitian melaporkan diri mereka lebih bahagia di struktur yang datar (dengan unit yang besar dan sedikit tingkat dalam hierarki), di mana mereka memiliki lebih banyak kebebasan dari para manajer mereka sendiri. Jadi, Worthy dan Pfiffner serta Sherwood menjelaskan ukuran unit yang besar di Sears dan Bank of America dengan faktor ini. Seperti

yang disebutkan terakhir tentang rentang kendali lebih dari 600:

Ketika para pejabat bank ditanyai tentang pengaturan yang tampaknya tidak lazim ini, tanggapan mereka adalah bahwa mereka tidak ingin mengambil risiko mendirikan eselon yang akan mengambil alih wewenang dari para manajer cabang. Mereka ingin para manajer cabang menjadi pengusaha lokal yang mandiri dengan peluang maksimal untuk membuat keputusan sendiri.

Studi tentang struktur tinggi versus datar juga menemukan bahwa struktur tinggi lebih sering mengganggu aliran informasi vertikal ke atas, yang dapat menyebabkan distorsi yang lebih besar; dan struktur datar dapat memerlukan lebih banyak diskusi dan konsultasi untuk membuat keputusan. Akhirnya, studi telah menunjukkan bahwa struktur tinggi (atau unit berukuran kecil), daripada mendorong pengawasan yang lebih ketat, dapat membebaskan manajer dari kebutuhan untuk menghabiskan waktu pada pengawasan, yang memungkinkannya untuk melanjutkan tugas-tugas lain (seperti membuat keputusan dan berinteraksi dengan orang luar).

Untuk menyimpulkan diskusi umum kita, kita telah melihat bahwa ukuran unit didorong oleh:

- a. standarisasi ketiga jenis,
- b. kesamaan dalam tugas yang dilakukan dalam unit tertentu,
- c. kebutuhan karyawan untuk otonomi dan aktualisasi diri, dan
- d. kebutuhan untuk mengurangi distorsi dalam aliran informasi ke atas hierarki

dan hal ini didorong oleh:

- a. kebutuhan untuk pengawasan langsung yang ketat,
- b. kebutuhan untuk penyesuaian bersama di antara tugas-tugas yang kompleks dan saling bergantung,
- c. sejauh mana manajer suatu unit memiliki tugas-tugas non-pengawasan untuk dilakukan, dan
- d. kebutuhan anggota unit untuk memiliki akses yang sering kepada manajer untuk konsultasi atau nasihat, mungkin karena kebutuhan keamanan.

Ukuran unit menurut bagian organisasi

Bagaimana ukuran unit bervariasi dari satu bagian organisasi ke bagian lainnya? Generalisasi agak berisiko di sini, karena, seperti yang telah kita lihat, ukuran unit dipengaruhi oleh banyak faktor. Meskipun demikian, beberapa komentar umum diperlukan.

Di inti operasi, kita akan menemukan unit terbesar, karena bagian organisasi ini cenderung sangat bergantung pada standarisasi untuk koordinasi, khususnya standarisasi proses kerja.

Pekerjaan manajerial umumnya rumit, jadi kita mungkin berharap ukuran unit dalam struktur administratif sangat bergantung pada saling ketergantungan yang ditemukan pada tingkat hierarki tertentu. Seperti yang kita lihat sebelumnya dalam bab ini, pengelompokan pasar sering dipilih karena mengandung saling ketergantungan alur kerja dalam setiap unit

(dan karena saling ketergantungan proses bersifat sekunder), sedangkan pengelompokan fungsional sering tidak, yang mengharuskan manajer tingkat tinggi mengoordinasikan alur kerja di berbagai unit atau bahwa manajer atau anggota masing-masing unit yang dimaksud melakukannya sendiri melalui penyesuaian bersama.

Dalam kedua kasus tersebut, hasilnya sama: hanya beberapa unit fungsional yang dapat dikelompokkan ke dalam unit tingkat tinggi, sedangkan, biasanya, lebih banyak unit berbasis pasar yang dapat dikelompokkan demikian. Banyak sekali divisi otonom dapat melapor kepada satu presiden perusahaan, seperti halnya banyak sekali sekolah kepada satu pengawas; sebaliknya, presiden perusahaan manufaktur terpadu atau manajer stasiun televisi hanya dapat mengawasi beberapa departemen fungsional yang saling bergantung. (Perlu diingat kembali bahwa baik toko Sears maupun cabang Bank of America adalah unit berbasis pasar.)

Dan karena organisasi memvariasikan dasar pengelompokan yang digunakan pada berbagai tingkatan dalam hierarki administratif, kita tidak akan mengharapkan garis tengah organisasi besar menjadi tinggi atau datar secara seragam, tetapi justru menunjukkan bentuk bergelombang, datar jika pengelompokan didasarkan pada pasar, tinggi jika pengelompokan didasarkan pada fungsi.

Sebelumnya kita mencatat bahwa saat kita naik hierarki, pengambilan keputusan manajerial menjadi lebih kompleks, kurang sesuai dengan regulasi. Oleh karena itu, dengan menganggap saling ketergantungan tetap konstan, kita akan mengharapkan kebutuhan yang lebih besar untuk penyesuaian bersama pada tingkat yang lebih tinggi, dengan penurunan ukuran unit yang diakibatkannya. Jadi hierarki manajerial secara keseluruhan akan terlihat seperti kerucut—meskipun bergelombang—dengan sisi yang semakin curam. Jadi, dengan menganggap semua hal lain tetap konstan, kita akan mengharapkan kepala eksekutif memiliki rentang kendali rata-rata yang paling sempit dalam organisasi.

Namun, yang mungkin tidak tetap konstan adalah dasar pengelompokan. Seperti yang disebutkan sebelumnya, basis pasar sering digunakan di bagian atas garis tengah. Jika digunakan demikian, dan orang-orang yang melapor kepada kepala eksekutif sendiri mengawasi unit fungsional, kita akan mengharapkan rentang kendalinya menjadi lebih lebar daripada rentang kendali mereka.

Faktor lain yang membingungkan rentang kendali bagi para manajer garis tengah adalah hubungan mereka dengan unit staf. Koordinasi aktivitas lini dan staf biasanya memerlukan penyesuaian bersama—yaitu, komunikasi yang fleksibel di luar rantai wewenang. Hal ini, tentu saja, menyita banyak waktu manajer lini, sehingga menyisakan lebih sedikit waktu untuk pengawasan langsung. Jadi, kami menduga bahwa jika terdapat banyak saling ketergantungan lini/staf, rentang kendali di lini tengah seharusnya lebih sempit. Organisasi dengan banyak unit staf teknokratik dan pendukung seharusnya memiliki unit yang agak kecil di lini tengah.

Hal ini membawa kita pada kesimpulan menarik tentang organisasi yang sangat birokratis, yang sangat bergantung pada kelompok staf teknokratis untuk memformalkan pekerjaan operasional: meskipun rentang kendali para penyelia lini pertama harus tinggi

karena standarisasi yang luas dalam inti operasional, rentang kendali para manajer yang lebih tinggi harus kecil karena perlunya penyesuaian bersama dengan para anggota staf.

Faktanya, inilah yang keluar dari studi Woodward. Perusahaan produksi massal, yang menurutnya memiliki struktur birokrasi, mengikuti pola ini. Sebaliknya, perusahaan dalam industri proses, dengan struktur organik dan unit staf yang lebih luas, menunjukkan rentang kendali yang sangat sempit untuk para penyelia lini pertama dan manajer di tengah lini tengah.

Terakhir, bagaimana dengan ukuran unit staf itu sendiri? Berapa banyak anggota staf yang dapat diawasi oleh seorang manajer staf? Di unit pendukung yang melakukan pekerjaan yang relatif tidak memerlukan keterampilan—kafeteria dan ruang surat, misalnya—strukturnya cenderung birokratis dan unit-unitnya pun besar. Namun, bagaimana dengan unit-unit lain dalam teknostruktur dan staf pendukung?

Faktor-faktor yang telah kita bahas sebelumnya menunjukkan ukuran yang kecil bagi sebagian besar unit staf tipe profesional. Pekerjaan dalam unit-unit ini rumit dan, karena sifatnya proyek, biasanya menciptakan saling ketergantungan di antara para profesional. Dengan kata lain, anggota staf ini adalah profesional tipe kedua yang dibahas sebelumnya—yaitu, mereka yang harus berfungsi dalam unit-unit kecil yang saling bergantung daripada sebagai individu independen yang terikat pada unit-unit yang lebih besar.

Lebih jauh, para manajer unit teknokratis harus menghabiskan banyak waktu mereka untuk "menjual" proposal unit-unit mereka di lini tengah. Demikian pula, para spesialis pendukung tidak bekerja dalam ruang hampa tetapi melayani seluruh organisasi, sehingga para manajer mereka harus menghabiskan banyak waktu untuk berhubungan dengannya. Dalam kedua kasus, hal ini mengurangi jumlah orang yang dapat diawasi oleh para manajer staf, dan dengan demikian mengecilkan ukuran rata-rata unit staf. Sebagai kesimpulan, secara umum kami mengharapkan inti operasional organisasi berbentuk datar, garis tengah tampak seperti kerucut dengan sisi yang semakin curam, dan teknostruktur serta unit pendukung yang lebih profesional berbentuk tinggi. Itulah, sebenarnya, desain logo kami, seperti yang akan diilustrasikan pada Gambar 1-2.

BAB 4

MEMPERBAIKI SUPERSTRUKTUR

Desain organisasi tidak lengkap ketika posisi telah ditetapkan dan suprastruktur dibangun. Pada suatu waktu, literatur tentang desain organisasi berhenti di sini. Namun, penelitian kontemporer telah memperjelas perlunya menyempurnakan kerangka suprastruktur dengan hubungan yang bersifat lateral, bukan vertikal. Dua kelompok utama hubungan ini telah dibahas secara ekstensif dalam literatur kontemporer tentang desain organisasi—sistem perencanaan dan kontrol yang menstandardisasi keluaran, dan perangkat penghubung yang memperlancar penyesuaian bersama. Kami membahasnya dalam bab ini.

4.1 SISTEM PERENCANAAN DAN KONTROL

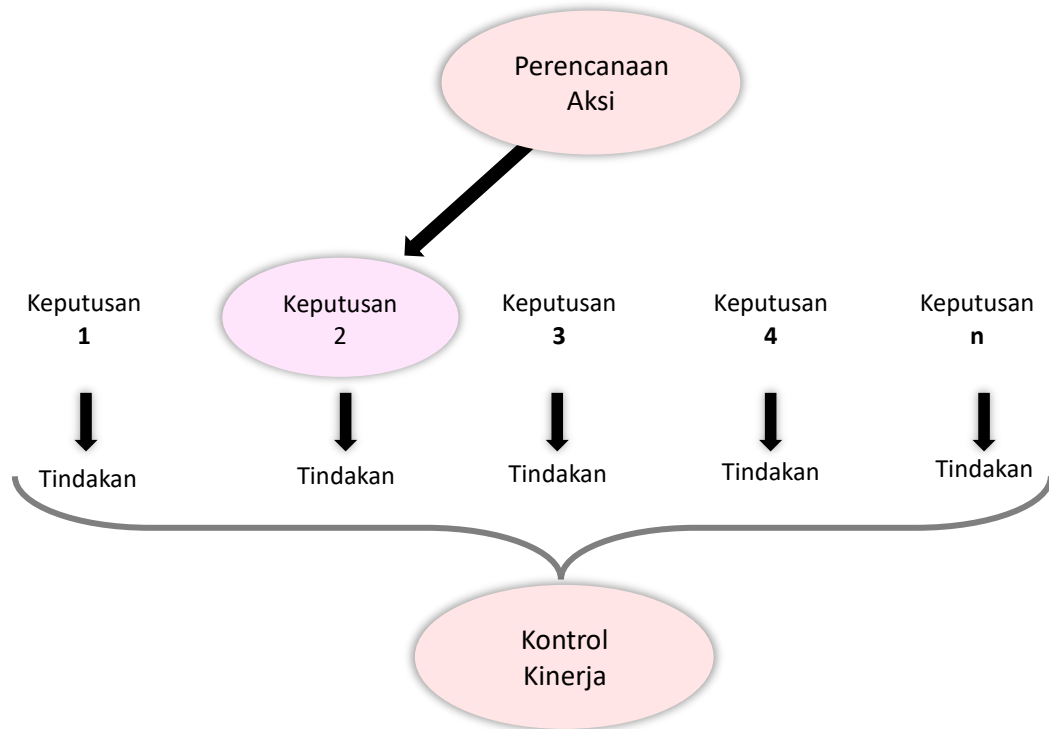
Tujuan dari sebuah rencana adalah untuk menentukan keluaran yang diinginkan—sebuah standar—di masa mendatang. Dan tujuan dari kontrol adalah untuk menilai apakah standar tersebut telah tercapai atau tidak. Jadi, perencanaan dan kontrol berjalan beriringan seperti kuda dan kereta: Tidak akan ada kontrol tanpa perencanaan sebelumnya, dan rencana kehilangan pengaruhnya tanpa kontrol lanjutan. Rencana dan pengendalian bersama-sama mengatur keluaran dan, secara tidak langsung, perilaku juga. Rencana dapat menentukan (menstandardisasi) kuantitas, kualitas, biaya, dan waktu keluaran, serta karakteristik spesifiknya (seperti ukuran dan warna).

Anggaran adalah rencana yang menentukan biaya keluaran untuk periode waktu tertentu; jadwal adalah rencana yang menetapkan kerangka waktu untuk keluaran; tujuan adalah rencana yang merinci kuantitas keluaran untuk periode waktu tertentu; rencana operasi adalah rencana yang menetapkan berbagai standar, umumnya kuantitas dan biaya keluaran. Biasanya, sistem perencanaan, serta sistem pelaporan yang memberikan umpan balik informasi pengendalian, dirancang dalam teknostruktur, oleh analis dengan jabatan seperti Perencana, Analis Anggaran, Pengendali, Analis MIS, Penjadwal Produksi, dan Analis Pengendalian Kualitas.

Kita dapat membedakan dua jenis sistem perencanaan dan pengendalian yang secara fundamental berbeda, satu yang berfokus pada pengaturan kinerja secara keseluruhan dan yang lainnya yang berupaya mengatur tindakan-tindakan tertentu. Karena yang pertama terutama berkaitan dengan pemantauan hasil setelah kejadian, kita akan menyebutnya pengendalian kinerja. Yang terakhir, yang berorientasi pada penentuan aktivitas yang akan dilakukan, diberi label perencanaan tindakan. Dengan kata lain, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 4-1, organisasi dapat mengatur keluaran dengan dua cara.

Organisasi dapat menggunakan pengendalian kinerja untuk mengukur hasil dari serangkaian tindakan, dan menggunakan informasi ini untuk membuat perubahan: "Tingkat keuntungan harus meningkat dari 7 persen menjadi 10 persen," atau, "Pengeboran lubang harus ditingkatkan dari lima puluh menjadi enam puluh per hari." Atau, organisasi dapat menggunakan perencanaan tindakan untuk menentukan terlebih dahulu keputusan atau

tindakan spesifik apa yang diperlukan: "Widget biru harus dijual kepada pelanggan X, Y, dan Z," atau, "Lubang harus dibor selebar 1,108 sentimeter." Seperti yang akan kita lihat, sementara pengendalian kinerja adalah sarana murni untuk menstandarisasi keluaran, perencanaan tindakan—karena ia menentukan tindakan tertentu—dalam beberapa hal menyerupai parameter desain formalisasi perilaku.



Gambar 4-1. Hubungan antara keputusan dan perencanaan tindakan serta pengendalian kinerja

4.2 PENGENDALIAN KINERJA

Tujuan pengendalian kinerja adalah untuk mengatur hasil keseluruhan dari suatu unit tertentu. Sasaran, anggaran, rencana operasi, dan berbagai jenis standar umum lainnya ditetapkan untuk unit tersebut, dan kinerjanya kemudian diukur berdasarkan standar-standar ini dan hasilnya dimasukkan kembali ke hierarki oleh MIS.

Hal ini menunjukkan dua poin penting: Pertama, sistem pengendalian kinerja memetakan dasar-dasar pengelompokan dalam organisasi. Sistem perencanaan menetapkan standar keluaran untuk setiap unit, dan sistem pengendalian menilai apakah standar tersebut telah terpenuhi atau belum. Kedua, pengendalian kinerja berkaitan dengan hasil keseluruhan untuk periode waktu tertentu, bukan dengan keputusan atau tindakan tertentu pada titik waktu tertentu.

Misalnya, rencana kinerja mungkin mengharuskan produksi 70.000 widget pada bulan Juni, atau pengurangan biaya sebesar 3 persen pada bulan Juli; rencana tersebut tidak mengharuskan peralihan dari widget biru ke widget hijau atau pencapaian pengurangan biaya dengan membeli mesin yang lebih efisien. Dengan demikian, pengendalian kinerja

memengaruhi pengambilan keputusan dan tindakan secara tidak langsung, dengan menetapkan target umum yang harus diingat oleh pembuat keputusan saat ia membuat keputusan khusus di awal.

Di mana pengendalian kinerja digunakan dalam organisasi? Sampai batas tertentu, di mana-mana. Karena pengendalian biaya selalu penting dan karena biaya—setidaknya biaya ekonomi—mudah diukur, hampir setiap unit organisasi diberi anggaran—yaitu, rencana kinerja untuk menstandarisasi pengeluarannya. Dan jika produksi unit mudah diukur, rencana kinerjanya biasanya juga akan menentukannya. Pabrik tersebut diharapkan memproduksi 400.000 widget bulan ini; pemasaran diharapkan menjual 375.000 widget.

Namun, sistem pengendalian kinerja paling banyak diandalkan jika saling ketergantungan antara unit terutama bersifat gabungan—yaitu, jika unit dikelompokkan berdasarkan pasar. Di sini, perhatian utama adalah bahwa unit tersebut berkinerja memadai, bahwa unit tersebut memberikan kontribusi yang sesuai bagi organisasi pusat tanpa menyia-nyaiakan sumber dayanya.

Dengan kata lain, karena hanya ada sedikit saling ketergantungan antara unit, koordinasi memerlukan pengaturan kinerja, bukan tindakan. Dan ini difasilitasi dalam struktur berbasis pasar oleh fakta bahwa setiap unit memiliki keluarannya sendiri yang berbeda. Dengan demikian, perilaku keseluruhannya diatur oleh kontrol kinerja; jika tidak, ia dibiarkan sendiri untuk melakukan perencanaan tindakannya sendiri.

Memang, kontrol kinerja seperti itu biasanya penting bagi unit berbasis pasar. Karena bersifat mandiri, mereka umumnya diberi kebebasan yang cukup besar untuk bertindak. Biasanya, seperti yang disebutkan dalam bab terakhir, banyak unit seperti itu melapor kepada satu manajer. Tanpa sistem kontrol kinerja, manajer mungkin tidak dapat menemukan masalah serius, hingga semuanya terlambat. Toko Sears atau cabang Bank of America yang bandel, misalnya, dapat hilang selama bertahun-tahun, menjadi bagian yang terlalu kecil dari organisasi untuk diperhatikan.

Dan dari perspektif unit pasar itu sendiri, sistem kontrol kinerja berfungsi untuk mencegah pengawasan langsung dan dengan demikian memberinya kebebasan yang dibutuhkannya untuk menentukan keputusan dan tindakannya sendiri. Dengan demikian, perusahaan konglomerat menetapkan setiap unit pasarnya ("divisi") sebagai pusat laba atau investasi, dan meminta pertanggungjawaban atas kinerja keuangannya sendiri.

Sistem pengendalian kinerja dapat memiliki dua tujuan: untuk mengukur dan memotivasi. Di satu sisi, sistem tersebut dapat digunakan hanya untuk memberi sinyal ketika kinerja suatu unit memburuk. Manajemen tingkat atas kemudian dapat turun tangan dan mengambil tindakan korektif. Di sisi lain, sistem tersebut dapat digunakan untuk memperoleh kinerja yang lebih tinggi. Standar kinerja adalah wortel yang diberikan manajemen kepada manajer unit untuk memotivasinya mencapai hasil yang lebih baik.

Setiap kali ia berhasil mendapatkan sedikit, wortel tersebut dipindahkan sedikit lebih jauh dan manajer berlari lebih cepat. Sistem seperti manajemen berdasarkan tujuan (MBO) telah dikembangkan untuk memberikan manajer unit hak bicara dalam penetapan standar ini, sehingga mereka akan berkomitmen pada standar tersebut dan karenanya, menurut teori

tersebut, berusaha lebih keras untuk mencapainya.

Namun, aspek motivasi ini menimbulkan berbagai masalah. Pertama, mengingat hak untuk berpartisipasi dalam penetapan standar kinerja, manajer unit memiliki insentif yang kuat untuk menetapkan standar yang cukup rendah guna memastikan bahwa standar tersebut dapat dipenuhi dengan mudah. Ia juga memiliki insentif untuk mendistorsi informasi umpan balik yang dikirim ke MIS agar unitnya tampak telah memenuhi standar yang sebenarnya tidak dipenuhi. Kedua, masalah pemilihan periode perencanaan.

Seperti yang telah disebutkan, tidak ada hubungan langsung antara standar kinerja dan keputusan khusus yang diambil; yang diharapkan hanyalah bahwa manajer akan mengingat standar tersebut saat mengambil keputusan. Periode perencanaan yang panjang mengendurkan hubungan, dan periode yang pendek menggagalkan tujuan utama sistem—memberikan kebebasan bertindak kepada manajer. "Laporan kilat" pada tanggal sepuluh setiap bulan yang digunakan oleh beberapa perusahaan tentu membuat manajer bersemangat mengejar hasil jangka pendek.

Namun, apakah laporan tersebut membuatnya berpikir lebih dari tiga puluh hari? Masalah motivasi ketiga muncul dengan standar yang tidak dapat diwujudkan karena alasan di luar kendali manajer—misalnya, kebangkrutan pelanggan utama. Haruskah organisasi bersikeras menghormati perjanjian tersebut secara saksama, dan memberikan sanksi kepada manajer, atau haruskah organisasi mengesampingkan sistem pengendalian kinerja, yang jika terjadi, sistem tersebut akan kehilangan sebagian besar motivasinya?

4.3 PERENCANAAN TINDAKAN

Seperti yang telah kita lihat, pengendalian kinerja merupakan parameter desain utama dalam struktur berbasis pasar. Namun, apa yang terjadi dalam struktur fungsional? Pekerjaan fungsional mengalir secara berurutan atau timbal balik di antara mereka. Ini berarti bahwa tujuan organisasi yang berbeda tidak dapat dengan mudah diidentifikasi dengan satu unit mana pun. Jadi, selain anggaran dan sejenisnya untuk mengendalikan pengeluaran, sistem pengendalian kinerja tidak dapat benar-benar mengatasi saling ketergantungan unit fungsional. Cara lain harus ditemukan.

Seperti yang kita lihat di Bab 3, pengawasan langsung yang dilakukan melalui suprastruktur dan standarisasi proses kerja yang dilakukan melalui formalisasi perilaku muncul sebagai mekanisme utama untuk mengoordinasikan pekerjaan dalam struktur fungsional. Ini lebih disukai karena merupakan mekanisme koordinasi yang paling ketat yang tersedia. Namun, terkadang mekanisme ini tidak dapat memuat semua saling ketergantungan. Jadi, organisasi harus beralih ke sistem perencanaan dan pengendalian untuk menstandarisasi keluaran, khususnya, untuk perencanaan tindakan. Simon memberikan contoh dramatis tentang apa yang dapat terjadi ketika perencanaan tindakan gagal mengoordinasikan saling ketergantungan alur kerja yang tersisa:

Pada bagian pertama kampanye Waterloo, pasukan Napoleon terbagi menjadi dua bagian. Sayap kanan, yang dipimpin oleh Kaisar sendiri, menghadapi Blucher di Ligny; sayap kiri, di bawah Marsekal Ney, menghadapi Wellington di Quatre Bras. Baik Ney maupun Kaisar

bersiap untuk menyerang, dan keduanya telah menyiapkan rencana yang sangat baik untuk operasi masing-masing.

Sayangnya, kedua rencana tersebut mempertimbangkan penggunaan korps Erlon untuk memberikan pukulan terakhir di sisi musuh. Karena mereka gagal mengomunikasikan rencana ini, dan karena perintah tidak jelas pada hari pertempuran, korps Erlon menghabiskan hari itu dengan berbaris maju mundur di antara kedua medan perang tanpa terlibat dalam aksi di salah satu dari keduanya. Rencana taktis yang agak kurang cemerlang, yang terkoordinasi, akan lebih berhasil.

Dua hal yang perlu diperhatikan tentang perencanaan tindakan. Pertama, tidak seperti pengendalian kinerja, perencanaan tindakan tidak selalu menghormati otonomi unit, juga tidak selalu memetakan ke dalam sistem pengelompokan. Rencana tindakan menentukan keputusan yang menyerukan tindakan tertentu—untuk memasarkan produk baru, membangun pabrik baru, menjual mesin lama. Beberapa tindakan yang diusulkan dapat dilakukan dalam satu unit, tetapi yang lain dapat melampaui batas unit.

Kedua, dengan penerapan keputusan-keputusan spesifik, perencanaan tindakan ternyata menjadi bentuk standarisasi keluaran yang kurang murni; lebih tepatnya, perencanaan tindakan berada di antara standarisasi keluaran dan proses kerja. Hal ini dapat diungkapkan dalam bentuk rangkaian regulasi yang semakin ketat, sebagai berikut:

- Kontrol kinerja memberlakukan standar kinerja umum selama kurun waktu tertentu, tanpa mengacu pada tindakan-tindakan spesifik.
- Perencanaan tindakan memberlakukan keputusan dan tindakan spesifik yang harus dilakukan pada titik-titik waktu tertentu.
- Formalisasi perilaku memberlakukan cara-cara yang digunakan untuk melaksanakan keputusan dan tindakan.

Tentu saja, ini tidak berarti bahwa sistem kontrol kinerja tidak akan pernah ketat. Sistem ini dapat menetapkan begitu banyak standar kinerja terperinci sehingga unit tidak memiliki banyak ruang untuk bermanuver. (Kita akan melihat contoh-contohnya nanti.) Namun, secara umum, kontrol kinerja digunakan dalam struktur berbasis pasar untuk mempertahankan regulasi keluaran yang paling umum saja.

Jadi, sementara pengendalian kinerja mengatakan, "Tingkatkan penjualan sebesar 10 persen tahun ini [dengan cara apa pun yang Anda inginkan]," perencanaan tindakan mengatakan, "Lakukan dengan memperkenalkan widget biru." Perencanaan tindakan juga menentukan keluaran, tetapi dengan cara yang merupakan spesifikasi sarana. Pada batasnya, perencanaan tindakan menjadi formalisasi perilaku—yaitu, spesifikasi alur kerja: "... rencana tersebut dapat mengendalikan, hingga detail terkecil, pola perilaku yang kompleks. Rencana kapal perang yang telah selesai akan menentukan desain kapal hingga paku keling terakhir. Tugas kru konstruksi ditentukan secara terperinci oleh desain ini".

Perencanaan tindakan muncul sebagai sarana yang dengannya keputusan dan tindakan nonrutin dari seluruh organisasi, yang biasanya terstruktur berdasarkan basis fungsional, dapat dirancang sebagai sistem terpadu. Semua ini dicapai terlebih dahulu, di papan gambar, sehingga dapat dikatakan demikian. Formalisasi perilaku juga merancang organisasi sebagai

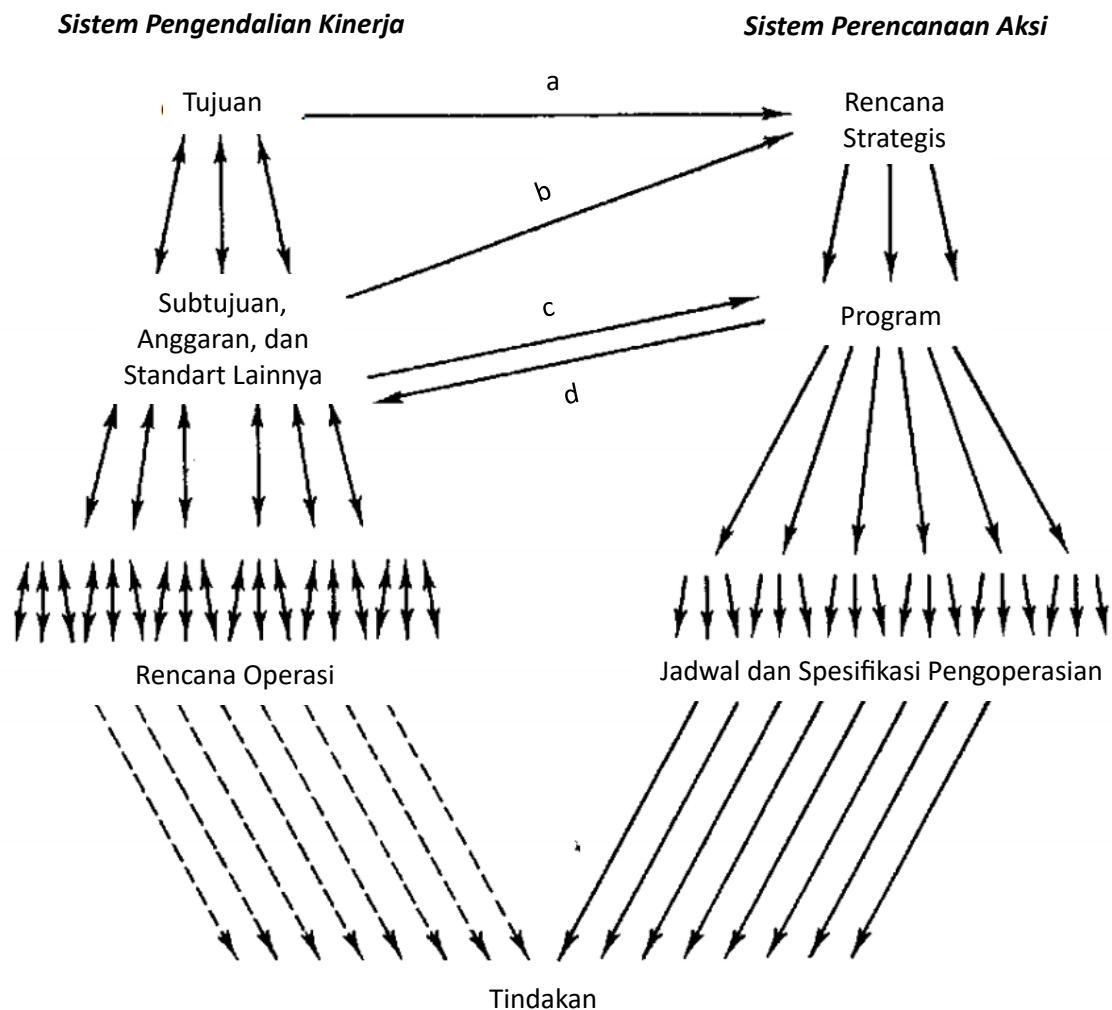
sistem terpadu, tetapi hanya untuk kegiatan rutinnya. Perencanaan tindakan adalah padanannya untuk aktivitas nonrutin, untuk perubahan. Perencanaan tindakan menetapkan siapa yang akan melakukan apa, kapan, dan di mana, sehingga perubahan akan terjadi seperti yang diinginkan.

4.4 HIRARKI SISTEM PERENCANAAN TINDAKAN DAN PENGENDALIAN KINERJA

Bagaimana kedua sistem perencanaan dan pengendalian ini berhubungan dengan suprastruktur dan satu sama lain? Gambar 4-2 menunjukkan pengendalian kinerja dan perencanaan tindakan sebagai dua sistem hierarkis yang terpisah, dengan "persilangan" tertentu di antara keduanya. Pengendalian kinerja ditunjukkan sebagai sistem di mana tujuan keseluruhan di bagian atas memunculkan subtujuan, anggaran, dan standar keluaran lainnya, yang pada gilirannya diuraikan menjadi subtujuan, anggaran, dan standar yang semakin terperinci hingga muncul di bagian bawah struktur sebagai rencana operasional.

Hasil akhirnya, tentu saja, adalah tindakan organisasi, tetapi hubungan antara rencana dan tindakan ditunjukkan sebagai serangkaian garis putus-putus untuk menunjukkan bahwa hubungan tersebut hanya bersifat tidak langsung. Panah dalam diagram tersebut memiliki dua sisi, untuk menunjukkan bahwa sistem pengendalian kinerja mungkin tidak hanya bersifat top-down—di mana tujuan yang diputuskan di puncak strategis dijabarkan menjadi standar kinerja yang lebih rinci saat diturunkan ke hierarki bawah—tetapi juga bottom-up, di mana unit di bawah menetapkan standar kinerja mereka sendiri, dan ini kemudian diagregasikan ke atas hierarki per unit, hingga muncul di puncak strategis sebagai standar komposit—yang pada dasarnya, tujuan untuk seluruh organisasi.

Namun, dalam praktik sebenarnya, kita akan mengharapkan sistem pengendalian kinerja berfungsi paling umum, bukan dengan cara top-down atau bottom-up murni, tetapi dalam kombinasi keduanya. Beberapa standar kinerja dijabarkan ke bawah hierarki dan yang lainnya diagregasikan ke atasnya; di setiap level, manajer berusaha untuk memaksakan standar pada karyawan mereka, yang mengusulkan standar yang kurang ketat sebagai gantinya. Melalui tawar-menawar semacam ini, muncul serangkaian standar kinerja di semua level, komposit dan terperinci.



Gambar 4-2. Hirarki sistem perencanaan dan pengendalian

Sistem perencanaan tindakan pada dasarnya bersifat top-down. Secara teori, sistem ini dimulai dengan perencanaan strategis, di mana organisasi secara sistematis menilai kekuatan dan kelemahannya dalam hal tren lingkungan, dan kemudian merumuskan serangkaian strategi eksplisit dan terintegrasi yang ingin diikuti di masa mendatang.

Strategi-strategi ini kemudian dikembangkan menjadi "program," yaitu proyek-proyek spesifik—seperti memperkenalkan lini produk baru, membangun pabrik baru, mengatur ulang struktur. Program-program ini, pada gilirannya, dielaborasi dan dijadwalkan, dan akhirnya muncul sebagai serangkaian spesifikasi operasi spesifik—untuk menghubungi pelanggan, menuangkan beton, mencetak organisasi—yang membangkitkan tindakan-tindakan spesifik secara langsung.

Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 4-2, kedua sistem ini dapat dihubungkan. Di baris teratas (a), terdapat persilangan dari tujuan kinerja ke rencana strategis. Menurut literatur konseptual, seluruh proses perencanaan tindakan harus dimulai dengan spesifikasi tujuan keseluruhan organisasi: diyakini bahwa hanya dengan pengetahuan tentang apa yang diinginkan organisasi—yang dioperasionalkan dalam istilah kuantitatif—rencana strategis dapat dibuat. Peralihan dari subtujuan atau anggaran ke rencana strategis (baris b) serupa.

Jika ada otonomi unit, seperti dalam struktur berbasis pasar, puncak strategis dapat mengembangkan tujuan keseluruhan dan kemudian menegosiasikan subtujuan dan anggaran dengan masing-masing unit. Ini kemudian menjadi tujuan yang memulai proses perencanaan tindakan di setiap unit.

Peralihan juga terjadi dari subtujuan dan anggaran ke program secara langsung, ditunjukkan oleh baris c. Ini lebih umum dalam struktur fungsional, di mana anggaran yang diberikan kepada departemen membangkitkan program tertentu daripada strategi keseluruhan. Jadi, ketika departemen penelitian diberi tahu bahwa anggarannya akan ditingkatkan sebesar Rp. 30.000.000.000 tahun depan, departemen tersebut melanjutkan rencana untuk membangun laboratorium baru yang diinginkannya.

Peralihan terakhir (baris d) berjalan dari program ke anggaran dan akhirnya ke rencana operasi. Hal ini mencerminkan fakta bahwa unit tersebut harus menilai dampak dari semua tindakan yang diusulkan—produk yang akan dipasarkan, mesin yang akan dibeli, dan sebagainya—terhadap aliran dananya (anggarannya), subsasaran yang dapat dicapainya, tenaga kerja yang harus dipekerjakannya, dan sebagainya. Dengan kata lain, dampak dari tindakan tertentu terhadap hasil keseluruhan harus dinilai, oleh karena itu terjadi peralihan dari perencanaan tindakan ke pengendalian kinerja.

Peralihan lainnya—mungkin yang paling penting, tetapi tidak ditunjukkan karena sifat diagram kita—adalah umpan balik keseluruhan dari pengendalian kinerja ke perencanaan tindakan. Saat organisasi menilai kinerjanya, organisasi tersebut memulai rencana tindakan baru untuk memperbaiki masalah yang muncul.

4.5 SISTEM PERENCANAAN DAN PENGENDALIAN MENURUT BAGIAN ORGANISASI

Berbagai bentuk perencanaan tindakan dan pengendalian kinerja dapat ditemukan di semua tingkatan hierarki. Dalam kasus yang pertama, kita memiliki perencanaan strategis dan penganggaran modal di puncak strategis dan tingkat atas lini tengah, pemrograman dan teknik penjadwalan PERT atau CPM di tingkat menengah, dan penjadwalan produksi di tingkat inti operasi.

Dalam kasus pengendalian kinerja, kita telah melihat bahwa tujuan, anggaran, dan standar dapat ditetapkan untuk unit dan posisi di tingkat mana pun, dari puncak strategis hingga inti operasi. Di bagian atas adalah penetapan tujuan organisasi secara keseluruhan; di bagian atas lini tengah umumnya ditemukan sistem pelaporan keuangan yang memperlakukan unit pasar utama sebagai pusat laba atau investasi; di tempat lain di lini tengah terdapat sistem biaya standar untuk mengendalikan kinerja agregat dan sistem MBO untuk memotivasi manajer lini; dan di dekat bagian bawah, kita menemukan rencana operasi dan sistem pengendalian mutu.

Namun, pembahasan kita juga memperjelas bahwa ada perbedaan penting menurut bagian organisasi. Misalnya, meskipun pengendalian kinerja dapat digunakan untuk posisi individual—seperti ketika tenaga penjualan diberi kuota, atau standar pengendalian mutu operator mesin—kita berharap pengendalian tersebut lebih umum diterapkan pada unit (dan, tentu saja, pada manajer yang mengawasi unit tersebut). Tidak demikian halnya dengan

perencanaan tindakan. Kita berharap perencanaan tindakan berlaku pada operator individual, seperti ketika seorang masinis diberi spesifikasi untuk produk yang akan dibuatnya.

Lebih tinggi dalam hierarki, kita berharap situasinya akan terbalik. Semakin global tanggung jawab suatu unit, semakin besar kecenderungan untuk mengendalikan kinerja keseluruhannya daripada tindakan spesifiknya. Untuk unit berbasis pasar, seperti yang disebutkan sebelumnya, sistem pengendalian kinerja merupakan perangkat penting untuk pengendalian, sedangkan perencanaan tindakan tidak. Dan karena, seperti yang disebutkan dalam bab terakhir, basis pasar untuk pengelompokan lebih umum pada tingkat yang lebih tinggi daripada pada tingkat yang lebih rendah dalam struktur, kita menemukan alasan lain mengapa pengendalian kinerja akan lebih disukai daripada perencanaan tindakan di jajaran atas garis tengah.

Tentu saja, sistem perencanaan tindakan juga dapat digunakan pada tingkat-tingkat ini di mana basis pengelompokan bersifat fungsional. Mengenai puncak strategis, jika ia tunduk pada kontrol eksternal (misalnya, oleh satu pemilik), ia mungkin juga harus menanggapi sistem kontrol kinerja. Dan jika dasar pengelompokan unit tingkat tertinggi adalah fungsional, maka perencanaan tindakan dapat dimulai tepat di puncak strategis.

Meskipun teknostruktur sebagian besar bertanggung jawab atas desain semua sistem perencanaan dan kontrol ini, itu tidak berarti bahwa pekerjaannya sendiri diatur oleh mereka. Bahkan, karena kesulitan dalam menstandarisasi keluaran pekerjaan analitis—aktivitas yang biasanya dilakukan atas dasar perlindungan atau ad hoc—kita akan memperkirakan sedikit penggunaan kontrol kinerja dalam teknostruktur. Mengenai perencanaan tindakan, sekali lagi unit teknokratis melakukannya dengan baik tetapi tampaknya hanya sedikit terpengaruh olehnya sendiri. Kita akan memperkirakan penggunaan sistem perencanaan dan kontrol akan sangat bervariasi dalam staf pendukung.

Hanya unit-unit yang bertindak sebagai entitas yang relatif otonom dan yang memiliki keluaran yang mudah diukur—seperti kafetaria di pabrik atau toko buku di universitas—yang dapat dikontrol terutama oleh standar kinerja. Beberapa unit staf dengan saling ketergantungan yang penting dengan bagian lain organisasi—seperti departemen penelitian di perusahaan—mungkin tunduk pada perencanaan tindakan, setidaknya sejauh departemen lini yang mereka layani tunduk pada hal itu. Dan yang lain, seperti dewan hukum, mungkin tidak mengalami banyak sistem perencanaan dan pengendalian.

4.6 PERANGKAT PENGHUBUNG

Sering kali, baik pengawasan langsung maupun ketiga bentuk standarisasi tidak cukup untuk mencapai koordinasi yang dibutuhkan organisasi. Dengan kata lain, saling ketergantungan yang penting tetap ada setelah semua posisi individu dirancang, suprastruktur dibangun, dan sistem perencanaan dan pengendalian ditetapkan. Organisasi kemudian harus beralih ke penyesuaian bersama untuk koordinasi. Keluhan pelanggan tentang layanan yang buruk mungkin, misalnya, mengharuskan manajer penjualan dan manufaktur untuk duduk bersama untuk menyusun pengaturan pengiriman baru.

Sampai saat ini, penyesuaian bersama semacam ini sebagian besar diserahkan kepada

kebetulan; paling banter, hal itu terjadi secara informal, di luar struktur organisasi formal. Namun dalam beberapa tahun terakhir, organisasi telah mengembangkan serangkaian perangkat untuk mendorong kontak penghubung antara individu, perangkat yang dapat dimasukkan ke dalam struktur formal. Faktanya, perangkat penghubung ini mewakili perkembangan kontemporer paling signifikan dalam desain organisasi—bahkan, satu-satunya yang serius sejak pembentukan sistem perencanaan dan pengendalian satu atau dua dekade sebelumnya.

Sejak tahun 1960-an, literatur manajemen populer telah menggembar-gemborkan setiap perangkat penghubung baru sebagai penemuan besar. Pertama-tama disebut "satuan tugas," kemudian "struktur matriks," kemudian "integrator." Namun, pembaca dibuat bingung: Apakah ini hanya nama-nama yang berbeda untuk fenomena yang sama, atau apakah masing-masing, pada kenyataannya, merupakan kontribusi yang benar-benar baru? Dan jika demikian, apakah masing-masing memiliki hubungan dengan yang lain? Tulisan-tulisan Jay Galbraith (1973) telah memecahkan banyak masalah ini.

Galbraith mengusulkan rangkaian perangkat penghubung ini, dari yang paling sederhana hingga yang paling rumit: kontak langsung antara manajer, peran penghubung, satuan tugas, tim, peran pengintegrasi, peran penghubung manajerial, dan organisasi matriks. Untuk tujuan pembahasan kita, skema Galbraith telah direduksi menjadi empat jenis dasar perangkat penghubung—posisi penghubung, satuan tugas dan komite tetap, manajer pengintegrasi, dan struktur matriks.

4.7 JABATAN PENGHUBUNG

Jika diperlukan kontak yang cukup banyak untuk mengoordinasikan pekerjaan dua unit, jabatan "penghubung" dapat ditetapkan secara formal untuk mengarahkan komunikasi secara langsung, melewati jalur vertikal. Jabatan ini tidak memiliki kewenangan formal, tetapi karena pejabat yang bertugas bertugas di persimpangan jalur komunikasi, ia muncul sebagai pusat kendali organisasi dengan kekuasaan yang cukup besar.

Perhatikan bahwa kekuasaan ini bersifat informal, berasal dari pengetahuan, bukan status. Beberapa jabatan penghubung bertugas di antara berbagai unit lini—misalnya, penghubung teknik yang merupakan anggota departemen teknik tetapi secara fisik berada di pabrik, penghubung penjualan yang menjadi penengah antara tenaga penjualan lapangan dan pabrik, atau teknisi pembelian yang bertugas di antara bagian pembelian dan teknik.

Yang terakhir ini "siap sedia untuk memberikan informasi kepada teknisi kapan pun mereka membutuhkan bantuan dalam memilih komponen. Mereka membantu dalam penulisan spesifikasi (sehingga membuatnya lebih realistis dan mudah dibaca) dan membantu mempercepat pengiriman perlengkapan laboratorium dan material untuk model prototipe". Jabatan penghubung lainnya bergabung dengan kelompok lini dan staf; misalnya, spesialis personalia dan akuntan yang memberikan nasihat kepada departemen lini sambil tetap tanggap terhadap kantor teknokratis mereka.

Gugus tugas dan komite tetap

Rapat merupakan sarana utama yang digunakan dalam organisasi untuk memfasilitasi

penyesuaian bersama. Beberapa rapat bersifat dadakan; orang-orang bertemu satu sama lain di aula dan memutuskan untuk mengadakan "rapat." Rapat lainnya dijadwalkan secara ad hoc, sesuai kebutuhan. Ketika organisasi mencapai titik melembagakan rapat—yaitu, secara resmi menunjuk pesertanya, mungkin juga menjadwalkannya secara berkala—rapat dapat dianggap telah menjadi bagian dari struktur formal. Hal ini terjadi ketika kontak yang luas dan cukup teratur—setidaknya untuk jangka waktu tertentu—diperlukan antara anggota berbagai unit untuk membahas masalah bersama.

Dua perangkat penghubung utama digunakan untuk melembagakan rapat. Gugus tugas adalah komite yang dibentuk untuk menyelesaikan tugas tertentu dan kemudian bubar. Sebaliknya, komite tetap adalah pengelompokan antardepartemen yang lebih permanen, yang bertemu secara teratur untuk membahas isu-isu yang menjadi kepentingan bersama. Banyak komite tetap ada di tingkat menengah organisasi, dan yang lainnya dibentuk di puncak strategis, yang umum adalah komite eksekutif.

Manajer yang terintegrasi

Ketika koordinasi lebih banyak melalui penyesuaian bersama diperlukan daripada posisi penghubung, gugus tugas, dan komite tetap yang dapat menyediakan, organisasi dapat menunjuk manajer yang terintegrasi—sebenarnya, posisi penghubung dengan otoritas formal. Seorang individu baru, terkadang dengan unitnya sendiri, ditumpangkan pada struktur departemen lama dan diberi sebagian kekuasaan yang sebelumnya berada di departemen yang terpisah.

Manajer yang terintegrasi dapat mencakup manajer merek di perusahaan barang konsumen, yang bertanggung jawab atas produksi dan pemasaran produk tertentu; manajer proyek di badan kedingrintaraan, yang bertanggung jawab untuk mengintegrasikan aktivitas fungsional tertentu; manajer unit di rumah sakit, bertanggung jawab untuk mengintegrasikan kegiatan dokter, perawat, dan staf pendukung di bangsal tertentu, dan seterusnya.

Kekuasaan formal manajer integrasi selalu mencakup beberapa aspek proses pengambilan keputusan yang mencakup berbagai departemen yang terpengaruh, tetapi (menurut definisi) tidak pernah mencakup kewenangan formal atas personel departemen. (Itu akan menjadikan orang tersebut sebagai manajer departemen, bukan manajer integrasi.) Oleh karena itu, untuk mengendalikan perilaku mereka, manajer integrasi harus menggunakan kewenangan pengambilan keputusannya dan, yang lebih penting, kewenangan persuasi dan negosiasinya. Galbraith mencantumkan tiga tahap dalam perluasan kewenangan pengambilan keputusan manajer integrasi.

Pertama, ia dapat diberi kewenangan untuk menyetujui keputusan yang telah diselesaikan—misalnya, untuk meninjau anggaran departemen. Kedua, ia dapat memasuki proses pengambilan keputusan pada tahap awal—misalnya, untuk menyusun anggaran yang harus disetujui departemen terlebih dahulu. Ketiga, ia dapat diberi kendali atas proses pengambilan keputusan, seperti ketika ia menentukan anggaran dan membayar departemen untuk penggunaan sumber daya mereka.

Pertimbangkan manajer merek di perusahaan barang konsumen. Ia adalah semacam manajer umum mini, yang bertanggung jawab atas keberhasilan satu produk. Kinerjanya

diukur dari seberapa baik kinerjanya di pasar. Ia harus memahami pembelian, produksi, pengemasan, penetapan harga, distribusi, penjualan, promosi, periklanan, dan pemasaran, dan harus mengembangkan rencana untuk merek tersebut, termasuk prakiraan penjualan, anggaran, dan jadwal produksi.

Namun, manajer merek tidak memiliki wewenang langsung atas departemen pemasaran atau produksi. Sebaliknya, bersama dengan semua manajer merek lain di perusahaannya, ia bernegosiasi dengan bagian produksi untuk memproduksi mereknya dan dengan bagian pemasaran untuk menjualnya. Namun, jika ia mengendalikan anggaran untuk mereknya, dan memiliki keleluasaan dalam penggunaannya—misalnya, untuk mengontrak produksinya ke pabrik yang berbeda—ia mungkin memiliki kekuasaan yang cukup besar.

Sedangkan manajer merek berkepentingan dengan produk yang sudah ada atau sedang berjalan, manajer proyek atau program berkepentingan dengan mewujudkan usaha baru atau yang masih dalam tahap awal—misalnya, produk baru atau fasilitas baru. Dalam kedua kasus ini, mengintegrasikan manajer dengan orientasi pasar telah ditumpangkan pada struktur fungsional untuk mencapai koordinasi alur kerja. Namun, mengintegrasikan manajer dengan orientasi fungsional juga dapat ditumpangkan pada struktur berbasis pasar untuk mendorong spesialisasi, seperti ketika seorang manajer yang peduli dengan kualitas pemrograman ditempatkan pada departemen pemrosesan data yang secara formal diorganisasikan berdasarkan proyek.

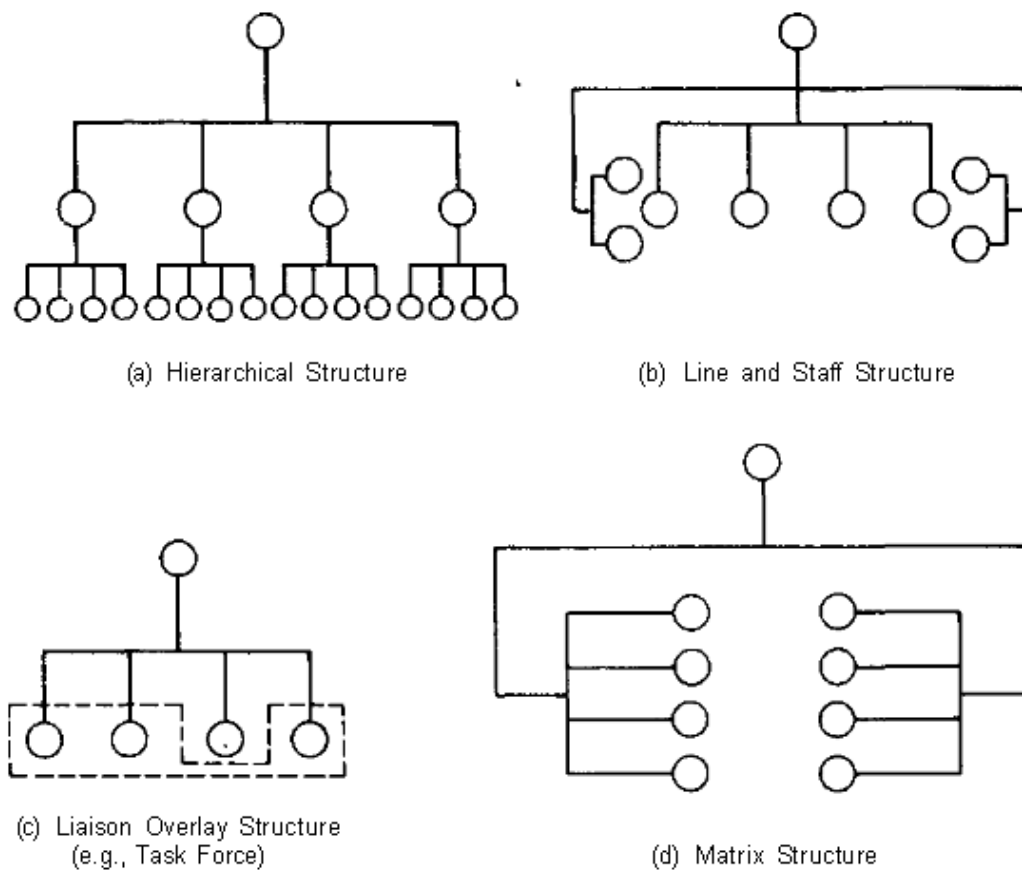
Tugas manajer integrasi bukanlah tugas yang mudah, kesulitan utamanya adalah memengaruhi perilaku orang-orang yang tidak memiliki wewenang formal. Manajer merek, misalnya, harus membujuk departemen manufaktur untuk memprioritaskan produksi produknya dan harus mendorong departemen penjualan untuk mempromosikan mereknya di atas yang lain, dan manajer pemrograman harus mendorong programmer yang melapor secara formal kepada manajer proyek untuk meningkatkan kualitas pekerjaan mereka.

Seperti yang dicatat Galbraith, yang dimiliki manajer integrasi adalah kontak, informasi yang diperoleh dari melayani di persimpangan saluran yang berbeda, dan kapasitas untuk membangun kepercayaan dan mendorong pengambilan keputusan yang lebih efektif karena perspektifnya yang lebih luas. Manajer integrasi yang efektif tampaknya membutuhkan kebutuhan afiliasi yang tinggi dan kemampuan untuk berdiri di antara kelompok yang berkonflik dan mendapatkan penerimaan dari keduanya tanpa diserap ke dalam salah satu kelompok.

4.8 STRUKTUR MATRIKS

Tidak ada satu pun dasar pengelompokan yang dapat memuat semua saling ketergantungan. Yang fungsional menimbulkan masalah alur kerja, yang berbasis pasar menghambat kontak di antara para spesialis, dan seterusnya. Standardisasi yang dicapai melalui formalisasi perilaku, pelatihan dan indoktrinasi, atau sistem perencanaan dan pengendalian terkadang dapat meringankan masalah, tetapi saling ketergantungan yang penting sering kali tetap ada.

Dalam pembahasan kita hingga titik ini, kita telah melihat setidaknya tiga cara di mana organisasi menangani masalah ini. Ini ditunjukkan pada Gambar 4-3. Yang pertama adalah untuk memuat saling ketergantungan yang tersisa pada tingkat yang lebih tinggi berikutnya dalam hierarki; yang kedua adalah untuk menangani saling ketergantungan yang tersisa dalam unit staf (struktur ganda dibangun—satu garis dengan otoritas formal untuk memutuskan, yang berisi saling ketergantungan utama, staf lainnya, yang memberi nasihat tentang saling ketergantungan yang tersisa, seperti ketika peneliti pasar atau analis keuangan memberi nasihat kepada manajer produk yang berbeda untuk membantu mereka mengoordinasikan kegiatan mereka secara fungsional); yang ketiga, tentu saja, adalah menggunakan salah satu perangkat penghubung yang telah dibahas, organisasi pada dasarnya mempertahankan struktur otoritas tradisionalnya tetapi menumpangkan, katakanlah, gugus tugas untuk menangani saling ketergantungan yang tersisa.

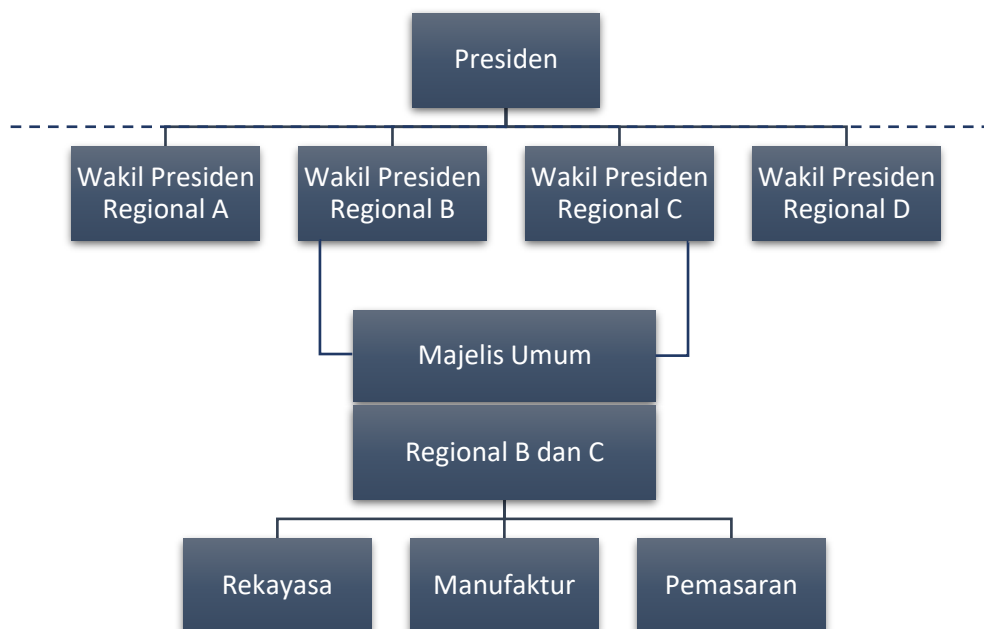


Gambar 4-3. Struktur untuk menangani ketergantungan sisa

Masing-masing solusi ini lebih mengutamakan satu basis pengelompokan daripada yang lain. Namun, terkadang, organisasi membutuhkan dua (atau bahkan tiga) basis pengelompokan yang seimbang. Misalnya, perusahaan internasional mungkin tidak ingin mengutamakan orientasi geografis atau produk dalam strukturnya, atau departemen pemrosesan data atau biro iklan mungkin tidak ingin memilih antara orientasi proyek dan penekanan pada spesialisasi. Galbraith mengutip kasus perusahaan teknologi tinggi yang produknya mengalami perubahan terus-menerus.

Beberapa manajer berpendapat bahwa divisi produk harus menangani masalah rumit dalam penjadwalan, penggantian, dan pengelolaan produk baru, tetapi yang lain menolak. Manajer teknik merasa bahwa hal ini akan mengurangi pengaruh orang-orangnya tepat ketika ia mengalami masalah moral dan pergantian karyawan. Manajemen memerlukan orientasi produk serta peningkatan moral spesialis utama, keduanya pada tingkat hierarki yang sama. Dalam kasus ini, organisasi beralih ke perangkat penghubung utama—struktur matriks.

Dengan menggunakan struktur matriks, organisasi menghindari pemilihan satu basis pengelompokan di atas yang lain; sebaliknya, organisasi memilih keduanya. "Dalam istilah yang paling sederhana, struktur matriks menggambarkan upaya, dalam konteks organisasi, untuk 'memperoleh kue dan memakannya juga'. Namun, dengan melakukan hal itu, organisasi membentuk struktur otoritas ganda. Akibatnya, struktur matriks mengorbankan prinsip kesatuan komando.



Gambar 4-4. Struktur matriks permanen di perusahaan internasional

Seperti yang ditunjukkan dalam Gambar 4-3(d), otoritas formal turun ke hierarki dan kemudian terpecah, menciptakan tanggung jawab bersama dan menyingkirkan gagasan tentang rantai otoritas yang tidak terputus. Bagi para penulis klasik, otoritas ganda merupakan kutukan; hal itu melanggar prinsip dan menghancurkan kerapian struktur. Namun, seperti yang dicatat Galbraith, otoritas ganda bukanlah hal yang asing bagi kita: "*Hampir semua dari kita dibesarkan dalam sistem otoritas ganda dalam keluarga . . .*".

Demikian pula, dalam struktur matriks, manajer lini yang berbeda sama-sama bertanggung jawab atas keputusan yang sama dan karena itu dipaksa untuk mendamaikan di antara mereka sendiri perbedaan yang muncul. Keseimbangan kekuatan yang rumit tercipta. Untuk kembali ke contoh biro iklan kita, jika para spesialis perlu berorientasi pada proyek tetapi bersikeras dievaluasi oleh orang-orang sejenisnya, maka struktur matriks akan membuat keputusan evaluasi dibuat bersama oleh manajer proyek dan fungsional.

Keseimbangan kekuatan formal inilah yang membedakan struktur matriks dari cara lain untuk menangani saling ketergantungan yang tersisa, termasuk perangkat penghubung lainnya. Memiliki empat manajer produk, masing-masing dengan manajer manufaktur, pemasaran, teknik, dan personalia yang melapor kepadanya, atau empat manajer integrasi, masing-masing berusaha mengoordinasikan pekerjaan empat manajer fungsional dengan otoritas lini, atau bahkan menggabungkan yang terakhir menjadi gugus tugas berbasis pasar, adalah hal yang berbeda; memaksa manajer produk dan fungsional untuk saling berhadapan, seperti pada Gambar 4-3(d), dengan kekuatan formal yang sama, adalah hal yang berbeda. Meskipun demikian, Sayles (1976) mencatat dalam ulasannya tentang struktur matriks bahwa dalam banyak organisasi kontemporer, alternatifnya terlalu membingungkan:

Terlalu banyak koneksi dan saling ketergantungan di antara semua eksekutif lini dan staf—yang melibatkan garis diagonal, putus-putus, dan garis kendali, komunikasi, dan kerja sama "informal" lainnya—untuk mengakomodasi kesederhanaan hierarki tradisional yang nyaman, baik datar maupun tinggi. . . .

Banyak perusahaan, pada kenyataannya, mengikat diri mereka dalam simpul semantik saat mencoba mencari tahu kelompok kunci mana yang merupakan "lini" dan yang mana "staf." Sayles selanjutnya menyarankan bahwa struktur matriks diperuntukkan bagi organisasi yang siap menyelesaikan konflik mereka melalui negosiasi informal di antara mereka yang sederajat daripada mengandalkan otoritas formal, kekuasaan formal atasan atas bawahan dan lini atas staf. Pada dasarnya, ia tampaknya memberi tahu kita—menanggapi pendapat Galbraith tentang keluarga—bahwa struktur matriks diperuntukkan bagi organisasi yang sudah dewasa. Bahkan, ia percaya bahwa banyak sekali organisasi telah mengadopsi beberapa bentuk struktur matriks, meskipun tidak secara nama.

Dua jenis struktur matriks dapat dibedakan: bentuk permanen, di mana saling ketergantungan tetap lebih atau kurang stabil dan sebagai hasilnya, unit dan orang-orang di dalamnya juga demikian; dan bentuk yang berubah-ubah, diarahkan pada pekerjaan proyek, di mana saling ketergantungan, unit pasar, dan orang-orang di dalamnya sering berubah-ubah. Contoh struktur matriks permanen dapat ditemukan dalam administrasi beberapa kota, di mana departemen fungsional kota seperti taman, polisi, kesehatan, dan sebagainya, berkoordinasi dengan administrator distrik tertentu, dan keduanya bertanggung jawab bersama untuk memastikan kualitas layanan bagi penduduk kota.

Beberapa perusahaan internasional juga telah beralih ke jenis struktur ini, biasanya menempatkan manajer wilayah geografis berhadapan langsung dengan manajer lini produk di seluruh dunia. Yang melapor kepada keduanya adalah manajer produk regional, yang kemudian menjadi bawahan manajer fungsional, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 4-4. Karakteristik struktur matriks permanen, yang terlihat pada Gambar 4-4, adalah bahwa rantai wewenang, setelah terpecah, dapat bersatu kembali, sehingga sementara satu manajer melapor kepada dua orang di atasnya, bawahannya sendiri hanya melapor kepadanya.

Struktur matriks yang bergeser digunakan untuk pekerjaan proyek, di mana hasilnya sering berubah, seperti pada perusahaan kedirgantaraan, laboratorium penelitian, dan lembaga pemikir konsultan. Dalam kasus ini, organisasi beroperasi sebagai sekumpulan tim

proyek (sebenarnya, unit sementara berbasis pasar) yang menarik anggotanya dari departemen fungsional, yang melayani berbagai tujuan "penataan rumah". Badan Penerbangan dan Antariksa Nasional (NASA) telah menjadi pengguna terkenal dari struktur semacam itu. Karakteristik mendasar dari tim yang digunakan dalam struktur matriks yang bergeser adalah bahwa para pemimpinnya adalah manajer penuh (dari unit pasar), dengan otoritas formal (dibagi bersama dengan para manajer unit fungsional) atas para anggotanya. Itulah yang membedakan mereka dari para pemimpin gugus tugas dan manajer integrasi yang dijelaskan sebelumnya. Perangkat penghubung tersebut ditumpangkan pada struktur garis tradisional. Struktur ini adalah matriks justru karena para pemimpin gugus tugas mengambil tempat mereka di samping para manajer fungsional, berbagi kekuasaan secara setara dengan mereka.

Struktur matriks memiliki sejumlah masalah. Meskipun tampaknya menjadi perangkat yang paling efektif untuk mengembangkan aktivitas baru dan untuk mengoordinasikan berbagai saling ketergantungan yang kompleks, struktur ini bukanlah tempat bagi mereka yang membutuhkan keamanan dan stabilitas. Mengabaikan prinsip kesatuan komando menciptakan kebingungan, tekanan, dan konflik yang cukup besar, dan menuntut dari para pesertanya keterampilan interpersonal yang sangat berkembang dan toleransi yang cukup besar terhadap ambiguitas. Ada juga masalah dalam menjaga keseimbangan kekuasaan yang rumit antara berbagai jenis manajer. Kecenderungan ke satu arah atau yang lain sama saja dengan kembali ke hierarki rantai tunggal tradisional, dengan hilangnya manfaat struktur matriks. Namun, keseimbangan yang sempurna tanpa kerja sama antara berbagai manajer dapat menyebabkan begitu banyak perselisihan yang naik ke hierarki untuk arbitrase sehingga manajemen puncak menjadi kewalahan.

Kemudian ada masalah biaya administrasi dan komunikasi dalam struktur ini. "Sistem menuntut orang untuk menghabiskan lebih banyak waktu dalam rapat, berdiskusi daripada melakukan pekerjaan, daripada dalam struktur otoritas yang lebih sederhana. Komunikasi yang harus dilakukan lebih banyak, lebih banyak informasi harus disampaikan kepada lebih banyak orang...". Selain itu, seperti yang akan segera kita lihat, struktur matriks membutuhkan lebih banyak manajer daripada struktur tradisional, sehingga meningkatkan biaya administrasi secara signifikan.

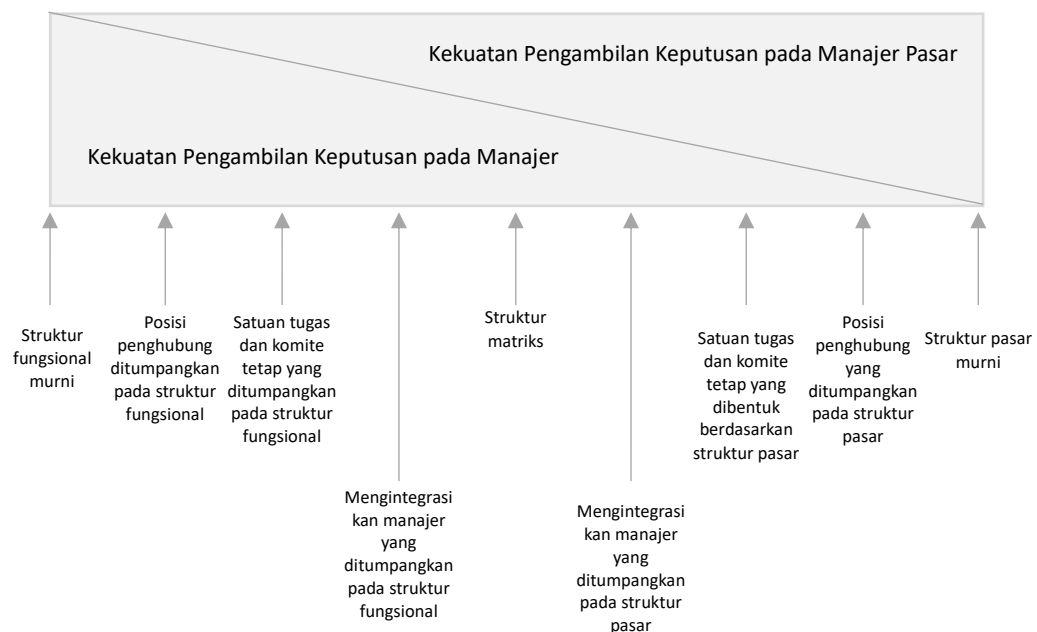
Kontinum Perangkat Penghubung

Gambar 4-5 merangkum pembahasan kita tentang keempat perangkat penghubung ini—posisi penghubung, gugus tugas dan komite tetap, manajer yang terintegrasi, dan struktur matriks. Sekali lagi, ide tersebut dipinjam dari Galbraith dan kemudian dimodifikasi. Gambar tersebut membentuk sebuah kontinum, dengan struktur fungsional murni di satu ujung (yaitu, struktur fungsional sebagai rantai tunggal otoritas lini) dan struktur pasar murni di ujung lainnya. (Sekali lagi, basis pengelompokan lainnya dapat diletakkan di kedua ujung.)

Modifikasi pertama dan paling kecil pada salah satu struktur murni adalah superimposisi posisi penghubung di atasnya. Posisi tersebut menghasilkan orientasi pasar yang ringan dalam struktur fungsional atau orientasi fungsional yang ringan dalam struktur pasar, sehingga sedikit mengurangi kekuatan informal manajer lini (seperti yang ditunjukkan oleh

garis diagonal yang memotong gambar). Modifikasi yang lebih kuat adalah superimposisi gugus tugas atau komite tetap pada salah satu struktur murni; Modifikasi terkuat, selain membuang prinsip kesatuan komando, adalah pengenalan sekumpulan manajer yang terintegrasi.

Seperti yang telah kita lihat, para manajer tersebut diberi sejumlah kekuatan pengambilan keputusan formal—misalnya, kendali atas sumber daya penting—dan memperoleh kekuatan informal yang cukup besar. Namun, para manajer lainnya, baik fungsional maupun pasar, mempertahankan otoritas lini tradisional mereka, termasuk yang atas personel. Terakhir, yang berdiri di tengah-tengah antara dua struktur murni pada Gambar 4-5 adalah struktur matriks, yang menggambarkan keseimbangan kekuatan yang sama antara keduanya. Otoritas ganda menggantikan kesatuan komando.



Gambar 4.5 Sebuah kontinum perangkat penghubung

Perangkat penghubung dan parameter desain lainnya

Pada sejumlah poin, pembahasan kita telah mengisyaratkan hubungan antara perangkat penghubung dan parameter desain yang telah kita bahas. Sekarang mari kita fokus pada hubungan ini, dengan melihat terlebih dahulu pada suprastruktur dan kemudian pada posisi masing-masing.

Jelas bahwa perangkat penghubung dapat digunakan dengan dasar pengelompokan apa pun, karena perangkat tersebut dirancang untuk mengesampingkan keterbatasan penggunaan hanya satu perangkat. Meskipun demikian, tinjauan atas contoh-contoh dalam literatur menunjukkan bahwa perangkat-perangkat ini paling sering ditumpangkan pada pengelompokan fungsional untuk memperkenalkan orientasi ke pasar. Mengenai ukuran unit, seperti yang kita lihat sebelumnya, perangkat penghubung adalah alat untuk mendorong penyesuaian bersama melalui komunikasi informal, dan seperti yang kita catat dalam Bab 3, komunikasi semacam itu memerlukan kelompok kerja tatap muka dengan ukuran kecil.

Oleh karena itu, kita akan berharap bahwa semakin besar penggunaan perangkat penghubung, semakin kecil ukuran rata-rata unit organisasi. Ini harusnya terutama diucapkan untuk gugus tugas dan komite tetap, serta untuk struktur matriks sementara, di mana pekerjaan penting dilakukan dalam kelompok. Jika kita mempertimbangkan jumlah manajer alih-alih ukuran unit, efek perangkat penghubung seharusnya lebih jelas. Penambahan manajer yang terintegrasi meningkatkan proporsi manajer menjadi nonmanajer secara signifikan; peralihan ke struktur matriks berarti penggandaan manajer, kurang lebih, karena banyak karyawan sekarang memiliki dua bos. Jadi, perangkat penghubung tertentu, terutama struktur matriks, mengakibatkan proliferasi manajer dalam organisasi.

Beralih ke desain posisi individual, kita akan mengharapkan perangkat penghubung digunakan ketika organisasi tidak dapat menstandarisasi perilakunya tetapi harus bergantung pada penyesuaian bersama untuk mengoordinasikan aktivitasnya. Dengan kata lain, ada lebih sedikit kebutuhan untuk komunikasi informal dalam struktur birokrasi, yang berarti bahwa perangkat penghubung adalah alat yang terutama dari struktur organik. Mereka adalah mekanisme fleksibel untuk mendorong hubungan yang longgar dan informal.

Tidak diragukan lagi perangkat penghubung yang lebih ringan—posisi penghubung, gugus tugas, dan komite tetap, yang berada di dekat ujung kontinum Gambar 4-5—kadang-kadang ditumpangkan pada struktur birokrasi untuk mengurangi ketidakfleksibelannya di beberapa tempat. Namun, penggunaan perangkat penghubung yang lebih kuat—mengintegrasikan manajer dan struktur matriks—sangat mengganggu pola tradisional perilaku formal sehingga struktur yang dihasilkan tidak dapat lagi dianggap birokratis.

Perangkat penghubung umumnya digunakan di mana pekerjaan, pada saat yang sama, (1) terspesialisasi secara horizontal, (2) kompleks, dan (3) sangat saling bergantung. Jika pekerjaan tersebut tidak terspesialisasi secara horizontal dan saling bergantung, koordinasi yang erat tidak diperlukan dan perangkat penghubung tidak akan digunakan. Dan jika pekerjaan tersebut tidak rumit, koordinasi yang diperlukan dapat dicapai sebagian besar melalui pengawasan langsung atau standarisasi proses atau keluaran kerja.

Pekerjaan yang rumit tentu saja dapat dikoordinasikan dengan menstandarisasi keterampilan yang digunakan untuk melakukannya—tetapi hanya selama saling ketergantungannya tidak besar. Melewati beberapa titik saling ketergantungan di antara tugas-tugas kompleks yang terspesialisasi, penyesuaian bersama wajib dilakukan untuk koordinasi, sehingga perangkat penghubung dipanggil untuk mengoordinasikannya.

Dengan asumsi bahwa tidak ada hal lain yang berubah. Dalam arti bahwa kedua manajer tersebut harus menghabiskan banyak waktu untuk berkomunikasi satu sama lain alih-alih mengawasi karyawan mereka, kita mungkin mengharapkan lebih banyak daripada lebih sedikit. Namun dalam arti bahwa dua orang berbagi tugas pengawasan, kita mungkin mengharapkan lebih sedikit. Untuk membingungkan masalah ini, kita akan melihat di bawah dan di Bab 12 bahwa struktur matriks dikaitkan dengan pekerjaan yang membutuhkan sedikit pengawasan langsung tetapi keterlibatan manajerial yang erat.

Tentu saja, tugas-tugas kompleks yang terspesialisasi adalah tugas-tugas profesional, jadi kita harus menemukan hubungan antara profesionalisme (serta pelatihan) dan

penggunaan perangkat penghubung. Memang, banyak contoh kita dalam bab ini berasal dari organisasi-organisasi yang mengandalkan keahlian profesional—badan-badan antariksa, laboratorium penelitian, dan sejenisnya. Sebelumnya telah disarankan bahwa mungkin ada dua jenis organisasi profesional, satu di mana para profesional berfungsi secara independen sebagai individu, dan yang lainnya di mana mereka bekerja bersama dalam kelompok. Sekarang kita melihat bahwa perangkat penghubung adalah parameter desain utama dalam jenis organisasi profesional kedua ini.

Mengenai hubungan antara perangkat penghubung dan sistem perencanaan dan pengendalian, setidaknya sampai batas tertentu, penggunaan kedua hubungan lateral ini cenderung saling eksklusif. Karena tidak dapat menahan saling ketergantungan tugas melalui desain posisi individu dan suprastruktur, organisasi akan bergantung pada standarisasi keluaran atau penggunaan perangkat penyesuaian bersama. Pertimbangkan, misalnya, bagaimana Sayles menggambarkan organisasi yang menggunakan struktur matriks.

Pengenalan berbagai sumber otoritas mengandaikan bahwa keputusannya "tidak dapat dibuat oleh komputer yang diprogram dengan baik atau kelompok perencanaan kecil yang ahli"; "tujuannya, sekaligus, beragam dan saling bertentangan dan berubah"; sifat saling ketergantungan pekerjaannya sedemikian rupa sehingga "tidak ada model akuntansi" yang dapat menyeimbangkan berbagai kekuatan yang ada di dalamnya. Sebaliknya, "matriks memaksa pengambilan keputusan menjadi proses pertukaran dan pertukaran yang konstan, tidak hanya antara sistem keseluruhan dan komponen-komponen khusus serta kelompok-kelompok kepentingan, tetapi juga antara dan di antara para spesialis dalam kelompok-kelompok kepentingan itu sendiri".

Jelas, sistem perencanaan dan pengendalian tidak dapat berkembang dalam organisasi seperti itu. Secara khusus, sistem pengendalian kinerja secara tidak tepat memerlukan tujuan dan unit yang stabil dengan hanya saling ketergantungan yang digabungkan.

Dan meskipun beberapa perencanaan tindakan mungkin layak untuk menangani saling ketergantungan unit, itu harus cukup umum untuk memungkinkan adaptasi yang cukup besar melalui penyesuaian bersama. NASA menggunakan perencanaan tindakan untuk menyusun jadwal umum proyek Apollo, tetapi begitu banyak koordinasi dan adaptasi tambahan yang diperlukan sehingga badan antariksa muncul dari proyek tersebut sebagai pemimpin dalam penggunaan perangkat penghubung.

Perangkat penghubung menurut bagian organisasi

Perangkat penghubung tampaknya paling sesuai untuk pekerjaan yang dilakukan di tingkat menengah struktur, yang melibatkan banyak manajer lini serta staf spesialis. Sebuah komite tetap dapat bertemu setiap minggu untuk mempertemukan pengawas pabrik, manajer penjualan, dan kepala pembelian; seorang insinyur dapat ditunjuk untuk posisi penghubung antara kelompok staf dalam penelitian dan departemen pemasaran lini; gugus tugas dapat dibentuk, yang melibatkan anggota tingkat menengah dari departemen akuntansi, manufaktur, teknik, dan pembelian, untuk menyelidiki kelayakan pembelian peralatan baru. Dan struktur matriks, terutama yang permanen, umumnya digunakan di mana kekuatan manajer lini menengah yang mewakili dua basis pengelompokan yang berbeda harus

diseimbangkan.

Secara umum, mengingat sifat pekerjaan manajer menengah—sebagian besar bersifat ad hoc tetapi agak sesuai dengan struktur—kita sering kali mengharapkan perangkat penghubung menjadi parameter desain yang paling penting dari lini menengah. Setidaknya, rapat berlimpah di bagian organisasi ini, banyak di antaranya yang mempertemukan gugus tugas dan komite tetap. Demikian pula, dalam unit staf yang melakukan pekerjaan khusus, kompleks, dan sangat saling bergantung—baik di sebagian besar teknostruktur maupun staf pendukung tingkat atas—kita akan mengharapkan perangkat penghubung menjadi parameter desain utama.

Gugus tugas dan struktur matriks yang bergeser sangat cocok untuk pekerjaan proyek yang sering terjadi dalam teknostruktur. Misalnya, departemen ilmu manajemen dapat mendasarkan spesialisnya pada kelompok yang homogen (analisis biaya, ahli statistik, ekonom, dan sebagainya) tetapi menempatkan mereka dalam tim proyek untuk melakukan studi mereka. Dan seperti yang akan kita lihat nanti, organisasi dengan banyak kelompok staf yang berhubungan erat dengan unit lini tengah memanfaatkan perangkat penghubung sedemikian rupa sehingga perbedaan staf/lini dapat runtuh dan tiga bagian tengahnya muncul sebagai satu massa hubungan penyesuaian timbal balik yang tidak jelas.

Seperti yang telah disebutkan dalam bab-bab sebelumnya, pekerjaan di inti operasi dikoordinasikan terutama oleh standarisasi, dengan pengawasan langsung sebagai mekanisme koordinasi cadangan. Namun, dalam kasus di mana inti operasi diawasi oleh para profesional yang saling ketergantungan pekerjaannya mengharuskan mereka untuk bekerja dalam tim—seperti di pusat penelitian dan perusahaan film kreatif—penyesuaian bersama adalah mekanisme koordinasi utama, dan gugus tugas serta struktur matriks yang bergeser adalah parameter desain utama.

Perangkat penghubung di puncak strategis juga digunakan. Seperti yang telah kita lihat, komite tetap umum di antara para manajer senior; gugus tugas juga terkadang digunakan untuk mempertemukan mereka dengan para manajer lini menengah serta personel staf senior; demikian pula, posisi penghubung terkadang ditunjuk untuk menghubungkan puncak strategis dengan bagian lain organisasi, seperti ketika seorang asisten presiden ditunjuk untuk menjaga kontak dengan anak perusahaan yang baru diakuisisi.

Namun, penggunaan perangkat penghubung yang lebih luas di puncak organisasi mungkin dibatasi oleh sifat pekerjaan yang sangat cair dan tidak terprogram di sana. Bahkan perangkat penghubung yang fleksibel terlalu terstruktur. Sebagaimana yang saya temukan dalam penelitian saya sendiri, para manajer puncak sering kali tampak lebih menyukai panggilan telepon informal atau rapat dadakan daripada gugus tugas dengan keanggotaan yang ditunjuk atau komite tetap yang bertemu secara teratur.

BAB 5

MENGUNGKAPKAN DESENTRALISASI

Istilah sentralisasi dan desentralisasi telah lama diperbincangkan selama ada orang yang peduli untuk menulis tentang organisasi. Namun, keduanya mungkin merupakan topik yang paling membingungkan dalam manajemen. Istilah-istilah tersebut telah digunakan dalam begitu banyak cara yang berbeda sehingga hampir tidak lagi memiliki makna yang berguna.

Di sini, kita akan membahas masalah sentralisasi dan desentralisasi secara eksklusif dalam hal kekuasaan atas keputusan yang dibuat dalam organisasi. Ketika semua kekuasaan untuk membuat keputusan berada di satu titik dalam organisasi—yang pada akhirnya berada di tangan satu orang—kita akan menyebut struktur tersebut tersentralisasi; sejauh kekuasaan tersebut tersebar di antara banyak orang, kita akan menyebut struktur tersebut terdesentralisasi.

Secara logis, subjek desentralisasi tampaknya termasuk dalam pembahasan tentang desain suprastruktur. Setelah unit-unit dirancang, tampaknya tepat untuk membahas pertanyaan tentang keputusan apa yang harus diambil masing-masing unit.

Namun, kini seharusnya sudah jelas bahwa semua logika ini—dimulai dengan misi, menentukan posisi, spesialisasi, formalisasi, dan persyaratan untuk pelatihan dan indoktrinasi, kemudian mengelompokkan posisi untuk membangun suprastruktur, setelah itu menentukan distribusi kekuatan pengambilan keputusan di dalamnya, dan akhirnya menyempurnakan semuanya dengan hubungan lateral—tidak ada hubungannya dengan praktik desain organisasi. Hubungan di antara parameter desain jelas bersifat timbal balik, tidak berurutan. Parameter desain membentuk sistem terintegrasi yang masing-masingnya terkait dengan yang lainnya: ubah salah satunya dan semua yang lain juga harus diubah. Desentralisasi dibahas terakhir karena merupakan parameter desain yang paling rumit, yang paling membutuhkan pemahaman tentang semua yang lain.

5.1 MENGAPA MENDESENTRALISASIKAN STRUKTUR?

Apa yang mendorong organisasi untuk memusatkan atau mendesentralisasikan strukturnya? Seperti kebanyakan masalah struktur, yang satu ini berpusat pada pertanyaan tentang pembagian kerja versus koordinasi. Sentralisasi adalah cara terketat untuk mengoordinasikan pengambilan keputusan dalam organisasi. Semua keputusan dibuat oleh satu orang, dalam satu otak, dan kemudian dilaksanakan melalui pengawasan langsung. Alasan lain telah diberikan untuk memusatkan struktur, tetapi selain dari alasan yang terkenal tentang nafsu akan kekuasaan, sebagian besar dari alasan tersebut mengarah pada kebutuhan akan koordinasi.

Lalu, mengapa sebuah organisasi harus melakukan desentralisasi? Sederhananya karena tidak semua keputusannya dapat dipahami di satu pusat, dalam satu otak. Terkadang informasi yang diperlukan tidak dapat dibawa ke pusat tersebut. Mungkin terlalu banyak informasi yang lunak, sulit untuk disampaikan. Bagaimana penjual di Baghdad dapat

menjelaskan sifat kliennya kepada manajer di Birmingham? Terkadang informasi dapat disampaikan ke satu pusat tetapi tidak dapat dipahami di sana. Bagaimana mungkin presiden perusahaan konglomerat mempelajari, katakanlah, 100 lini produk yang berbeda? Bahkan jika sebuah laporan ditulis untuk masing-masing lini, ia tidak akan memiliki waktu untuk mempelajari semuanya. Terkadang MIS yang canggih memberikan ilusi pengetahuan tanpa kapasitas untuk menyerapnya. Simon mengutip laporan surat kabar untuk menceritakan kisah umum:

Departemen Luar Negeri, yang tenggelam dalam banjir kata-kata yang diperkirakan mencapai 15 juta per bulan dari dan ke 278 kantor diplomatik di seluruh dunia, telah beralih ke komputer untuk mendapatkan bantuan. Pengujian akhir sedang dilakukan pada gabungan komputer, printer berkecepatan tinggi, dan perangkat elektronik lain senilai Rp. 35 Miliar. Para pejabat mengatakan bahwa hal ini akan menghilangkan hambatan dalam sistem, terutama selama krisis ketika aliran pesan kabel mengalir deras dari tempat-tempat yang bermasalah di dunia.

Ketika sistem baru mulai beroperasi penuh pada musim gugur ini, komputer akan dapat menyerap pesan kabel secara elektronik dengan kecepatan 1.200 baris per menit. Mesin ketik lama hanya dapat menerima pesan dengan kecepatan 100 kata per menit.

Simon menyimpulkan:

Keyakinan yang menyentuh bahwa lebih banyak air dapat menjadi penawar dari tenggelam!

Mari kita berharap bahwa Menteri Luar Negeri tidak akan merasa berkewajiban untuk memproses 1.200 baris pesan per menit hanya karena mereka ada di sana. Mungkin kesalahan paling umum yang dilakukan dalam desain organisasi adalah sentralisasi pengambilan keputusan dalam menghadapi keterbatasan tersebut. Para manajer puncak, yang diberi wewenang untuk merancang struktur, melihat kesalahan yang dilakukan di bawah dan percaya bahwa mereka dapat melakukan yang lebih baik, baik karena mereka percaya diri mereka lebih cerdas atau karena mereka pikir mereka dapat mengoordinasikan keputusan dengan lebih mudah.

Sayangnya, dalam kondisi yang kompleks, hal ini pasti mengarah pada keadaan yang dikenal sebagai "kelebihan informasi": Semakin banyak informasi yang coba diterima otak, semakin sedikit jumlah total yang benar-benar tersampaikan. Orang-orang di bawah hierarki dengan pengetahuan yang diperlukan akhirnya harus tunduk kepada para manajer di atas yang tidak berhubungan dengan realitas situasi.

Alasan lain yang terkait dengan desentralisasi adalah bahwa hal itu memungkinkan organisasi untuk merespons dengan cepat kondisi setempat. Transmisi informasi ke pusat dan kembali membutuhkan waktu, yang mungkin sangat penting. Bank of America pernah mengiklankan bahwa, dengan menempatkan "orang di tempat" yang mungkin diberi wewenang untuk membuat keputusan, mereka dapat memberikan layanan yang lebih baik kepada kliennya.

Dan satu alasan terakhir untuk desentralisasi adalah bahwa hal itu merupakan stimulus

untuk motivasi. Orang-orang yang kreatif dan cerdas membutuhkan banyak ruang untuk bermanuver. Organisasi dapat menarik dan mempertahankan orang-orang seperti itu, dan memanfaatkan inisiatif mereka, hanya jika hal itu memberi mereka kekuatan yang cukup besar untuk membuat keputusan. Motivasi seperti itu sangat penting dalam pekerjaan profesional (dan karena ini adalah pekerjaan yang kompleks, organisasi profesional memiliki dua alasan bagus untuk melakukan desentralisasi). Motivasi juga merupakan faktor kunci dalam sebagian besar pekerjaan manajerial, jadi beberapa desentralisasi di lini tengah selalu diperlukan. Memberikan kekuatan kepada manajer lini tengah juga melatih mereka dalam pengambilan keputusan, sehingga suatu hari salah satu dari mereka dapat mengambil alih pekerjaan kepala eksekutif, di mana keputusan yang paling sulit harus dibuat.

5.2 KONSEPTUAL SENTRALISASI/DESENTRALISASI

Sejauh ini, semua ini tampak cukup jelas. Namun, itu hanya karena kita belum melihat ke dalam kotak hitam yang disebut desentralisasi. Faktanya, tidak ada satu kata pun yang dapat menggambarkan fenomena serumit distribusi kekuasaan dalam organisasi. Pertimbangkan pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Mana yang lebih tersentralisasi: perpustakaan disebut "tersentralisasi" karena berada di satu tempat, meskipun sebagian besar kewenangan pengambilan keputusan dilimpahkan kepada kepala departemennya; atau sistem perpustakaan "terdesentralisasi", yang terdiri dari perpustakaan satelit yang tersebar luas, di mana kepala pustakawan masing-masing memegang semua kewenangan, dan tidak membaginya dengan karyawan lain?
- Bagaimana dengan organisasi yang kewenangan pengambilan keputusannya dilimpahkan kepada sejumlah besar orang, tetapi karena keputusan mereka diawasi secara ketat oleh seorang individu pusat yang dapat memecat mereka kapan saja, mereka membuat keputusan tersebut dengan mempertimbangkan keinginannya secara cermat? Atau kasus pendeta Jesuit atau agen CIA yang memiliki otonomi penuh di lapangan, kecuali bahwa ia telah diindoktrinasi dengan hati-hati untuk mengambil keputusan dengan cara tertentu sebelum ia meninggalkan kantor pusat? Apakah organisasi-organisasi ini terdesentralisasi?
- Korporasi-korporasi yang terdivisi yang mengandalkan sistem kontrol kinerja untuk koordinasi disebut "terdesentralisasi," sedangkan orang Amerika terbiasa menyebut ekonomi komunis "tersentralisasi," meskipun mereka terorganisasi seperti korporasi-korporasi raksasa yang terdivisi yang mengandalkan sistem kontrol kinerja untuk koordinasi. Mana yang termasuk?
- Apakah standarisasi proses kerja menghasilkan sentralisasi atau desentralisasi? Ketika seorang pekerja, karena ia tunduk pada banyak aturan, dibiarkan bebas dari pengawasan langsung, dapatkah kita mengatakan bahwa ia memiliki kekuasaan atas keputusan-keputusannya? Secara lebih umum, apakah birokrasi tersentralisasi atau terdesentralisasi? Bagaimana dengan yang dijelaskan Crozier, di mana para pekerja memaksakan aturan-aturan yang mengurangi kekuasaan manajer mereka atas mereka,

dengan hasil bahwa keduanya berakhir dalam keadaan terkekang?

- Bagaimana dengan kasus di mana seorang manajer lini memiliki wewenang untuk membuat keputusan, tetapi para penasihatnya, berdasarkan pengetahuan teknis mereka yang unggul, menuntunnya ke dalam pilihan-pilihannya? Atau kasus di mana manajer memutuskan tetapi, dalam melaksanakan pilihan-pilihan tersebut, bawahannya memutarbalikkan hasilnya sesuai keinginan mereka? Apakah organisasi-organisasi ini tersentralisasi berdasarkan distribusi kekuasaan formal, atau terdesentralisasi berdasarkan distribusi kekuasaan informal?
- Terakhir, bagaimana dengan organisasi di mana beberapa keputusan—misalnya, yang menyangkut keuangan dan personalia—dibuat oleh kepala eksekutif, dan yang lainnya—misalnya, yang berada di bidang produksi dan pemasaran—dibagikan kepada para manajer yang lebih rendah? Apakah tersentralisasi atau terdesentralisasi?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini adalah tidak ada jawaban yang sederhana, bahwa penggunaan istilah sentralisasi atau desentralisasi tanpa syarat harus selalu dicurigai. Namun, banyak penelitian dan diskusi tentang struktur organisasi telah menggunakannya dengan cara seperti itu.

Jadi, air desentralisasi itu kotor. Namun, sebelum menumpahkannya, mungkin ada baiknya kita melihat apakah kita dapat menemukan bayi di dalamnya.

Daftar pertanyaan kami tampaknya menunjukkan dua poin utama tentang konsep tersebut. Pertama, sentralisasi dan desentralisasi tidak boleh diperlakukan sebagai hal yang mutlak, melainkan sebagai dua ujung dari sebuah kontinum. Ekonomi Soviet tidak "tersentralisasi," hanya lebih tersentralisasi daripada ekonomi kapitalis; perusahaan yang terbagi-bagi tidak "terdesentralisasi," hanya lebih terdesentralisasi daripada beberapa perusahaan dengan struktur fungsional. Kedua, sebagian besar kebingungan tampaknya berasal dari keberadaan sejumlah konsep berbeda yang bersaing untuk mendapatkan pengakuan di bawah label yang sama. Mungkin keberadaan dua atau bahkan tiga bayi dalam air mandi itulah yang telah mengaburkan persepsi siapa pun.

Meskipun kita akan melihat bahwa kebalikannya sering terjadi, terlepas dari retorikanya. Di bawah ini kami membahas tiga penggunaan istilah desentralisasi dan mempertahankan dua untuk tujuan kami. Masing-masing dibahas panjang lebar dalam isi bab ini, dan bersama-sama mereka digunakan dalam bagian ringkasan untuk mengembangkan kerangka kerja dari lima jenis desentralisasi dasar yang umum ditemukan dalam organisasi.

Tiga penggunaan istilah desentralisasi

Istilah desentralisasi tampaknya digunakan dalam tiga cara yang sangat berbeda dalam literatur:

1. Pertama adalah ***penyebaran kekuasaan formal ke bawah rantai otoritas***. Pada prinsipnya, kekuasaan tersebut dilimpahkan pada contoh pertama kepada kepala eksekutif di puncak strategis. Di sini kekuasaan tersebut dapat tetap ada, atau kepala eksekutif dapat memilih untuk menyebarkannya—mendelegasikan adalah sinonim umum untuk jenis desentralisasi ini—ke tingkat yang lebih rendah dalam hierarki vertikal. Penyebaran kekuasaan formal ke bawah rantai otoritas lini akan disebut

desentralisasi vertikal.

2. **Kekuasaan pengambilan keputusan**—dalam hal ini, terutama informal—dapat tetap berada pada manajer lini dalam sistem otoritas formal, atau dapat mengalir ke orang-orang di luar struktur lini—ke analis, spesialis pendukung, dan operator. Desentralisasi horizontal akan merujuk pada sejauh mana nonmanajer mengendalikan proses pengambilan keputusan.
3. Terakhir, istilah desentralisasi digunakan untuk merujuk pada **penyebaran layanan secara fisik**. Perpustakaan, mesin fotokopi, dan kepolisian "terpusat" di satu lokasi atau "terdesentralisasi" ke banyak lokasi, agar dekat dengan penggunaanya. Namun, "desentralisasi" ini tidak ada hubungannya dengan kekuasaan atas pengambilan keputusan (perpustakaan satelit, seperti mesin fotokopi, mungkin tidak membuat keputusan yang paling memengaruhinya). Jadi, penggunaan istilah ketiga ini hanya berfungsi untuk membingungkan masalah. Faktanya, kita telah membahas konsep ini di Bab 3, menggunakan istilah terkonsentrasi dan tersebar alih-alih terpusat dan terdesentralisasi. Dalam buku ini, istilah desentralisasi tidak akan digunakan untuk menggambarkan lokasi fisik.

Hal ini menyisakan dua parameter desain penting: desentralisasi vertikal dan horizontal. Secara konseptual, keduanya dapat dilihat sebagai hal yang berbeda. Kekuasaan dapat didelegasikan ke bawah rantai wewenang dan tetap berada di tangan manajer lini; kasus akhir desentralisasi vertikal dengan sentralisasi horizontal ini akan memberikan semua kekuasaan kepada supervisor lini pertama. Atau, staf senior dapat memegang semua kekuasaan. Sentralisasi kedua jenis terjadi ketika puncak strategis memegang semua kekuasaan; desentralisasi keduanya melihat kekuasaan berpindah ke seluruh rantai wewenang dan kemudian keluar ke operator.

Namun, kekuasaan atas semua keputusan tidak perlu disebar ke tempat yang sama. Hal ini memunculkan dua jenis desentralisasi lainnya. Dalam desentralisasi selektif, kekuasaan atas berbagai jenis keputusan berada di tempat yang berbeda dalam organisasi. Misalnya, keputusan keuangan dapat dibuat di puncak strategis, keputusan pemasaran di unit pendukung, dan keputusan produksi di bagian bawah lini tengah, oleh supervisor lini pertama. Desentralisasi paralel mengacu pada penyebaran kekuasaan untuk berbagai jenis keputusan ke tempat yang sama. Misalnya, keputusan keuangan, pemasaran, dan produksi semuanya akan dibuat oleh manajer divisi di lini tengah.

Namun sebelum kita dapat memulai pembahasan tentang jenis-jenis desentralisasi yang ditemukan dalam organisasi, kita perlu mempertimbangkan satu isu lagi. Bahkan dalam satu proses pengambilan keputusan, kekuasaan yang dipegang oleh orang yang berbeda dapat bervariasi. Kita memerlukan kerangka kerja untuk memahami apa arti sebenarnya dari kendali atas proses pengambilan keputusan.

Yang penting, tentu saja, bukanlah kendali atas keputusan itu sendiri, tetapi pada akhirnya kendali atas tindakan—apa yang sebenarnya dilakukan organisasi, seperti memasarkan produk baru, membangun pabrik baru, mempekerjakan mekanik baru. Dan tindakan dapat dikendalikan dengan lebih dari sekadar membuat pilihan. Kekuasaan atas

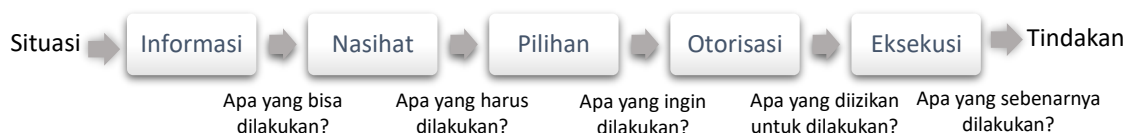
setiap langkah dalam proses pengambilan keputusan, mulai dari memulai stimulus awal hingga memaku paku terakhir dalam pelaksanaan akhirnya, merupakan kekuasaan tertentu atas seluruh proses.

Paterson memberi kita kerangka kerja yang berguna untuk memahami isu ini. Ia menggambarkan proses pengambilan keputusan sebagai sejumlah langkah, seperti yang ditunjukkan dalam bentuk yang dimodifikasi pada Gambar 5-1:

1. Mengumpulkan Informasi Untuk Diteruskan Kepada Pembuat Keputusan, Tanpa Komentar, Tentang Apa Yang Dapat Dilakukan;
2. Memproses Informasi Tersebut Untuk Memberikan Saran Kepada Pembuat Keputusan Tentang Apa Yang Harus Dilakukan;
3. Membuat Pilihan—Yaitu, Menentukan Apa Yang Dimaksudkan Untuk Dilakukan;
4. Mengesahkan Di Tempat Lain Apa Yang Dimaksudkan Untuk Dilakukan; Dan
5. Melakukannya—Yaitu, Melaksanakan Apa Yang Sebenarnya Telah Dilakukan.

Kekuasaan seorang individu kemudian ditentukan oleh kendalinya atas berbagai langkah ini. Kekuasaannya dimaksimalkan—dan proses pengambilan keputusan paling terpusat—ketika ia mengendalikan semua langkah: ketika ia mengumpulkan informasinya sendiri, menganalisisnya sendiri, membuat pilihan, tidak perlu meminta otorisasi, dan kemudian melaksanakannya sendiri. Ketika orang lain memengaruhi langkah-langkah ini, ia kehilangan kekuasaan, dan prosesnya menjadi terdesentralisasi.

Untuk tujuan definisi kami, manajer unit staf termasuk di antara nonmanajer. Perhatikan bahwa istilah horizontal dengan tepat menggambarkan aliran kekuasaan ini kepada analis dan spesialis pendukung sebagaimana yang ditunjukkan dalam logo kami. Operator, tentu saja, ditunjukkan di bawah rantai otoritas vertikal tetapi, demi kenyamanan, juga disertakan dalam definisi kami tentang desentralisasi horizontal.



Gambar 5-1. Kontinum kontrol atas proses pengambilan keputusan

Kontrol atas informasi masukan memungkinkan orang lain untuk memilih faktor apa yang akan—dan tidak akan—dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan. Ketika informasi disaring secara ekstensif, kontrol tersebut dapat sama saja dengan kontrol atas pilihan itu sendiri. Yang lebih penting lagi adalah kekuatan untuk memberi nasihat, karena hal itu mengarahkan pembuat keputusan ke satu jalur. Terlepas dari perbedaan garis/staf klasik, ada kalanya pemisahan antara memberi nasihat dan membuat pilihan memang baik.

Sejarah memberi tahu kita tentang raja-raja yang merupakan boneka virtual, sementara penasihat mereka—seorang Richelieu di Prancis, seorang Rasputin di Rusia—mengendalikan urusan negara. Kontrol atas apa yang terjadi setelah pilihan dibuat juga dapat merupakan kekuatan. Hak untuk mengesahkan suatu pilihan, tentu saja, adalah hak untuk

memblokirnya atau bahkan mengubahnya. Dan hak untuk melaksanakan pilihan yang pernah dibuat sering kali memberi seseorang kekuatan untuk memutarbalikkan atau bahkan mendistorsinya. Surat kabar setiap hari memuat berita tentang bagaimana "birokrat" salah mengarahkan maksud para politisi dan akhirnya melakukan apa yang mereka pikir terbaik sejak awal. Akibatnya, keputusan akhirnya menjadi milik mereka.

Jadi, proses pengambilan keputusan paling terdesentralisasi ketika pembuat keputusan hanya mengendalikan pembuatan pilihan (paling tidak yang dapat dilakukannya dan tetap disebut pembuat keputusan): Dalam hierarki organisasi, ia kehilangan sebagian kekuasaan kepada pengumpul informasi dan penasihat di sisinya, kepada para pemberi wewenang di atas, dan kepada para pelaksana di bawah. Dengan kata lain, kendali atas pembuatan pilihan—bukan kendali atas seluruh proses pengambilan keputusan—tidak selalu merupakan sentralisasi yang ketat. Dengan mengingat hal ini, mari kita lihat desentralisasi vertikal dan horizontal.

5.3 DESENTRALISASI VERTIKAL

Desentralisasi vertikal berkaitan dengan pendelegasian kekuasaan pengambilan keputusan ke bawah rantai wewenang, dari puncak strategis ke garis tengah. Fokus di sini adalah pada kekuasaan formal—untuk membuat pilihan dan mengesahkannya—dibandingkan dengan kekuasaan informal yang muncul dari pemberian saran dan pelaksanaan. Tiga pertanyaan desain muncul dalam desentralisasi vertikal:

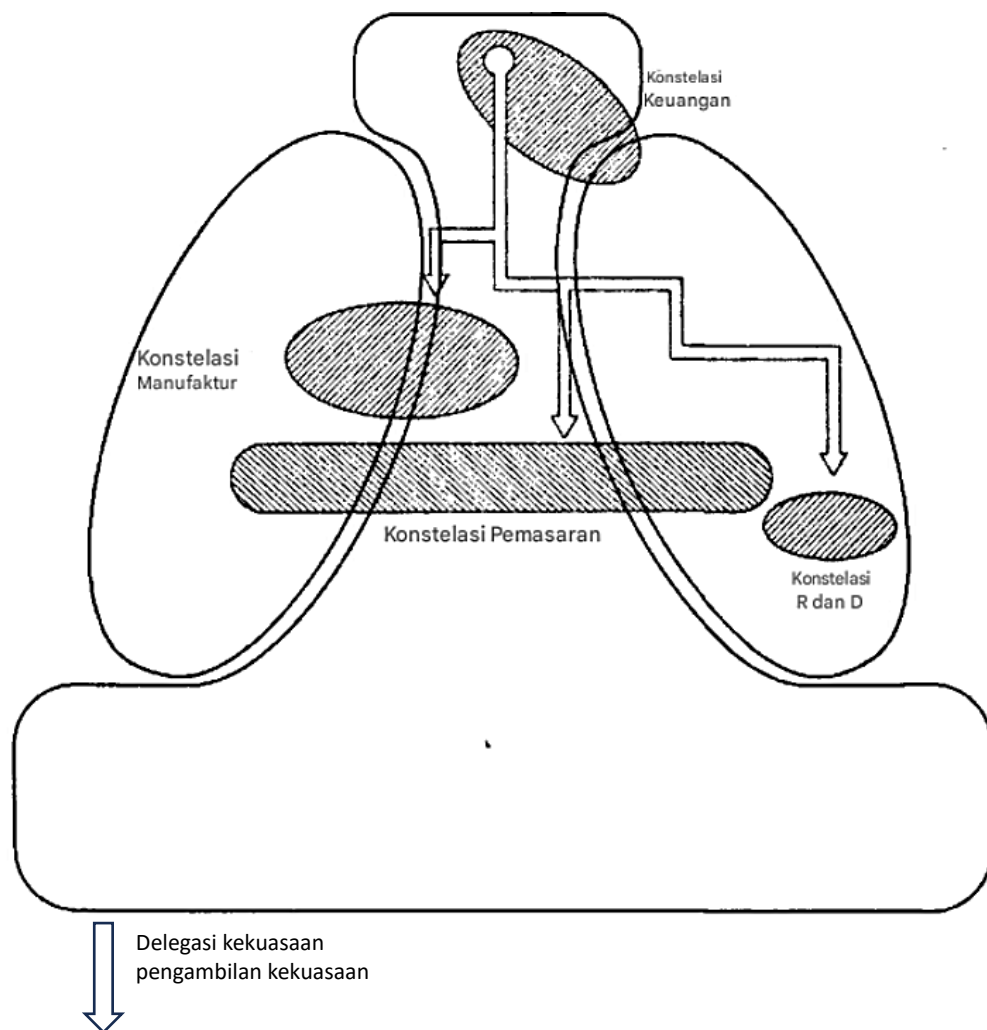
1. Kekuasaan keputusan apa yang harus didelegasikan ke bawah rantai wewenang?
2. Sejauh mana kekuasaan tersebut harus didelegasikan?
3. Bagaimana penggunaannya harus dikoordinasikan (atau dikendalikan)?

Ketiga pertanyaan ini ternyata saling terkait erat. Mari kita pertimbangkan terlebih dahulu beberapa bukti tentang desentralisasi selektif di sepanjang rantai wewenang. Dale (dikutip dalam Pfiffner dan Sherwood, 1960:201) dan Khandwalla (1973a) menemukan bahwa korporasi cenderung mendelegasikan kewenangan untuk keputusan manufaktur dan pemasaran lebih jauh di sepanjang rantai wewenang daripada kewenangan untuk keputusan keuangan dan hukum. Lawrence dan Lorsch (1967) menemukan bahwa kewenangan untuk proses pengambilan keputusan cenderung berada di tingkat di mana informasi yang diperlukan dapat dikumpulkan dengan sebaik-baiknya.

Misalnya, dalam industri plastik, keputusan penelitian dan pengembangan melibatkan pengetahuan yang sangat canggih yang berada di bawah kendali ilmuwan atau pemimpin kelompok di laboratorium tetapi sulit untuk ditransfer ke hierarki yang lebih tinggi. Oleh karena itu, keputusan ini cenderung dibuat pada tingkat yang relatif rendah dalam hierarki. Sebaliknya, keputusan manufaktur cenderung dibuat pada tingkat yang lebih tinggi (manajer pabrik), karena informasi yang sesuai dapat dengan mudah dikumpulkan di sana. Keputusan pemasaran berada di antara keduanya. Temuan-temuan ini, pada dasarnya, menggambarkan organisasi sebagai sistem konstelasi kerja, lapisan keempat dari Bab 1.

Setiap konstelasi berada pada tingkat hierarki tempat informasi mengenai keputusan area fungsional dapat diakumulasikan secara paling efektif. Dengan menggabungkan temuan-

temuan ini pada Gambar 5-2, kami menghasilkan empat konstelasi kerja yang dilapiskan pada logo kami—konstelasi keuangan di atas, konstelasi manufaktur di bawahnya, lalu konstelasi pemasaran, dan terakhir konstelasi penelitian dan pengembangan. Dengan demikian, desentralisasi vertikal selektif secara logis dikaitkan dengan konstelasi kerja yang dikelompokkan berdasarkan fungsi. (Perhatikan bahwa desentralisasi dalam kasus ini dapat bersifat horizontal maupun vertikal; kelompok staf pada tingkat hierarki yang berbeda ditunjukkan terlibat dalam tiga konstelasi teratas, dan yang keempat secara eksklusif adalah staf.)



Gambar 5-2. Desentralisasi selektif terhadap konstelasi kerja fungsional

Namun, desentralisasi selektif seperti itu menyisakan saling ketergantungan yang penting untuk diselaraskan, yang menimbulkan pertanyaan tentang koordinasi dan kontrol. Pengawasan langsung dapat digunakan sampai batas tertentu, khususnya dengan meminta keputusan setiap konstelasi kerja disahkan, dan karenanya dikoordinasikan, oleh para manajer di puncak strategis. Namun, terlalu bergantung pada bentuk koordinasi ini sama saja dengan memusatkan kembali proses pengambilan keputusan dan dengan demikian membatalkan keuntungan dari desentralisasi selektif.

Hal yang sama berlaku untuk standarisasi proses kerja atau keluaran, karena hal itu mengalihkan kekuasaan atas proses pengambilan keputusan dari semua konstelasi ke teknostruktur, yang berarti sentralisasi horizontal alih-alih desentralisasi vertikal. Jadi meskipun mungkin memanfaatkan perencanaan aktivitas, dalam analisis akhir, organisasi yang terdesentralisasi secara selektif dalam dimensi vertikal akan mengoordinasikan pengambilan keputusannya sebagian besar melalui penyesuaian bersama. Secara khusus, hal itu akan memberi penekanan besar pada penggunaan perangkat penghubung.

Situasinya sangat berbeda untuk desentralisasi paralel dalam dimensi vertikal. Jenis desentralisasi ini meniadakan saling ketergantungan keputusan: kekuasaan untuk berbagai keputusan fungsional difokuskan pada satu tingkat dalam hierarki, khususnya dalam unit yang dikelompokkan berdasarkan pasar. Ini adalah struktur yang dikenal sebagai "divisi" di sektor korporat. Setiap unit atau divisi dipisahkan dari yang lain dan diberi kekuasaan yang diperlukan untuk membuat semua keputusan yang memengaruhi produk, layanan, atau wilayah geografisnya sendiri.

Dengan kata lain, desentralisasi vertikal paralel adalah satu-satunya cara untuk memberikan unit berbasis pasar kekuasaan yang mereka butuhkan untuk berfungsi secara kuasi-otonom. (Tentu saja, desentralisasi vertikal semacam itu harus selalu agak selektif. Artinya, beberapa kekuasaan pengambilan keputusan selalu dipertahankan di puncak strategis. Korporasi yang terbagi biasanya mendelegasikan keputusan pemasaran dan manufaktur ke divisi tetapi tetap mempertahankan keputusan keuangan dan akuisisi di puncak strategis.)

Dengan otonomi yang luas dari setiap unit berbasis pasar, tidak perlu mendorong penyesuaian bersama atau perencanaan tindakan untuk mengoordinasikan pekerjaan di antara mereka. Yang penting adalah memastikan bahwa otonomi digunakan dengan baik, bahwa setiap unit pasar berkontribusi pada tujuan yang dianggap penting oleh puncak strategis. Jadi puncak strategis menghadapi tugas yang rumit untuk mengendalikan perilaku unit pasarnya tanpa membatasi otonomi mereka secara tidak semestinya. Tiga mekanisme koordinasi hadir untuk pengendalian tersebut—pengawasan langsung dan standarisasi keterampilan dan keluaran. (Standarisasi proses kerja jelas akan terlalu membatasi.)

Ada beberapa ruang untuk pengawasan langsung, terutama untuk mengesahkan pengeluaran utama unit dan untuk campur tangan ketika perilaku mereka bergerak keluar jalur. Tetapi terlalu banyak pengawasan langsung mengalahkan tujuan desentralisasi: puncak strategis datang untuk mengelola unit alih-alih manajernya sendiri. Standarisasi keterampilan, melalui pelatihan dan indoktrinasi, juga dapat digunakan untuk mengendalikan perilaku manajer unit pasar. Misalnya, ia mungkin diindoktrinasi dengan hati-hati dan kemudian dikirim untuk menjalankannya dengan otonomi yang cukup besar.

Namun, biasanya tetap ada kebutuhan untuk memantau perilaku—untuk mengetahui kapan perilaku tersebut tidak sesuai. Dan itu biasanya diserahkan kepada sistem pengendalian kinerja. Desentralisasi paralel dalam dimensi vertikal (ke unit berbasis pasar) diatur terutama oleh sistem pengendalian kinerja. Unit-unit tersebut diberi standar kinerja, dan selama mereka memenuhinya, mereka mempertahankan otonominya.

Namun, apakah desentralisasi vertikal paralel ke unit berbasis pasar merupakan "desentralisasi"? Dalam dunia korporat, istilah "divisionalisasi" dan "desentralisasi" telah digunakan secara sinonim sejak Alfred P. Sloan mereorganisasi General Motors pada tahun 1920-an dengan pepatah "mendesentralisasikan operasi dan tanggung jawab dengan pengendalian terkoordinasi". Menghadapi kekacauan struktural yang ditinggalkan oleh William C. Durant, yang telah menyatukan badan hukum melalui serangkaian akuisisi tetapi tidak pernah mengonsolidasikannya menjadi satu organisasi, Sloan mendirikan divisi produk dengan beberapa otonomi operasional tetapi mempertahankan kontrol keuangan yang ketat di kantor pusat.

Sejumlah perusahaan besar mengikutinya, dan saat ini struktur divisionalisasi adalah yang paling populer di antara perusahaan-perusahaan Amerika terbesar. Tetapi apakah divisionalisasi merupakan desentralisasi? Sama sekali tidak; itu merupakan pemberian kekuatan pengambilan keputusan yang cukup besar di tangan beberapa orang—manajer unit pasar di garis tengah, biasanya di dekat puncaknya—tidak lebih. Artinya, divisionalisasi merupakan bentuk desentralisasi vertikal yang agak terbatas. Para manajer ini, tentu saja, dapat mendelegasikan kekuasaan mereka lebih jauh ke bawah rantai otoritas, atau keluar ke staf spesialis. Tetapi tidak ada yang mengharuskan mereka untuk melakukannya.

Mengutip Mason Haire (1964:226), "desentralisasi" dapat memberikan otonomi kepada manajer untuk menjalankan pertunjukan yang "tersentralisasi"! Jadi, kita tidak perlu heran ketika struktur yang sama dalam konteks yang berbeda—ekonomi komunis—disebut tersentralisasi. Struktur—kapitalis atau komunis—di mana beberapa manajer divisi dapat mengendalikan keputusan yang memengaruhi ribuan atau bahkan jutaan orang hampir tidak dapat disebut terdesentralisasi, meskipun tentu saja lebih demikian daripada struktur di mana keputusan-keputusan ini dibuat oleh lebih sedikit manajer di puncak strategis.

5.4 DESENTRALISASI HORIZONTAL

Sekarang kita beralih ke pertanyaan tentang desentralisasi horizontal—yaitu, pengalihan kekuasaan dari manajer ke nonmanajer (atau, lebih tepatnya, dari manajer lini ke manajer staf, analis, spesialis pendukung, dan operator). Asumsi dalam pembahasan kita tentang desentralisasi vertikal adalah bahwa kekuasaan—khususnya kekuasaan formal, atau wewenang—berada pada struktur lini organisasi, pertama-tama di puncak strategis. Desentralisasi vertikal berkaitan dengan pendelegasian kekuasaan itu ke bawah rantai wewenang, atas kemauan manajer puncak.

Ketika kita berbicara tentang desentralisasi horizontal, kita memperluas pembahasan dalam dua hal. Pertama, dalam membahas pengalihan kekuasaan keluar dari struktur lini, kita beralih ke ranah kekuasaan informal, khususnya kendali atas pengumpulan informasi dan pemberian saran kepada manajer lini dan pelaksanaan pilihan mereka, sebagai lawan dari pembuatan dan otorisasi pilihan-pilihan ini.

Dan yang kedua, dalam membahas desentralisasi horizontal, kita abaikan asumsi bahwa kekuasaan formal tentu saja berada di struktur lini, pertama-tama di puncak strategis. Di sini kekuasaan formal dapat berada di tempat lain—misalnya, dengan operator yang diberi

wewenang untuk memilih manajer puncak strategis.

Dengan asumsi adanya manajer, analis, staf pendukung, dan operator, kita dapat membayangkan rangkaian empat tahap desentralisasi horizontal, yang tercantum di bawah ini:

1. Kekuasaan berada di tangan satu orang, umumnya berdasarkan jabatan yang didudukinya (yaitu, seorang manajer).
2. Kekuasaan beralih ke beberapa analis teknostruktur, berdasarkan pengaruh sistem standarisasi mereka terhadap keputusan orang lain.
3. Kekuasaan diberikan kepada para ahli—staf spesialis analitis dan pendukung, atau operator jika mereka profesional—berdasarkan pengetahuan mereka.
4. Kekuasaan diberikan kepada semua orang berdasarkan keanggotaan dalam organisasi.

Jadi, dalam organisasi yang paling tersentralisasi secara horizontal, satu orang memegang semua kekuasaan, biasanya manajer puncak. Tentu saja, bahkan di sini, bisa ada variasi menurut seberapa terbuka orang tersebut terhadap nasihat. Ada perbedaan antara "penguasa kekaisaran yang maha kompeten, menyendiri," seperti kaisar Bizantium, dan "pemimpin yang maha kompeten tetapi sangat mudah diakses dan responsif".

Selanjutnya, kita menemukan berbagai tingkat desentralisasi horizontal, pertama kepada beberapa analis yang sistemnya mengendalikan perilaku orang lain, kemudian kepada semua ahli yang berpengetahuan, dan akhirnya kepada semua orang hanya karena setiap orang adalah anggota organisasi. Kasus pertama tidak memerlukan pembahasan lebih lanjut; oleh karena itu mari kita pertimbangkan tiga lainnya secara bergantian.

5.5 KEKUASAAN BAGI PARA ANALIS

Ketika sebuah organisasi bergantung pada sistem standarisasi untuk koordinasi, sejumlah kekuasaan harus dilimpahkan dari manajer lini kepada para perancang sistem tersebut, biasanya para analis teknostruktur. Seberapa besar kekuasaan, tentu saja, bergantung pada tingkat dan jenis standarisasi. Jelas, semakin organisasi bergantung pada sistem standarisasi untuk koordinasi, semakin besar pula kekuasaan para analis. Para perencana pemerintah Soviet memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada rekan-rekan mereka di Amerika; para analis kerja-studi dari sebuah perusahaan mobil lebih berpengaruh daripada para analis di rumah sakit. Dan semakin ketat jenis standarisasinya, semakin besar pula kekuasaan para analis.

Oleh karena itu, perancang pekerjaan dan analis kerja-studi—mereka yang memberi tahu para pekerja cara memproduksi dengan menstandarisasi proses kerja mereka—biasanya harus memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada para penjadwal dan perencana produksi—mereka yang hanya memberi tahu mereka apa dan kapan harus memproduksi dengan menstandarisasi hasil kerja mereka. Dan para pelatih—mereka yang mengajar orang untuk memproduksi dengan menstandarisasi keterampilan mereka—harus memiliki kekuasaan yang lebih kecil lagi. Dengan demikian, pekerja pabrik biasanya akan menganggap analis kerja-studi sebagai ancaman terbesar bagi otonominya, diikuti oleh penjadwal produksi dan kemudian pelatih.

Siapa yang menyerahkan kekuasaan kepada analis? Jelas, mereka yang pekerjaannya

distandarisasi, seperti operator yang kehilangan kekuasaan untuk memilih proses kerjanya, atau manajer yang kehilangan kekuasaan untuk memutuskan keluaran unitnya. Namun, demikian pula para manajer orang-orang ini; seperti yang disebutkan sebelumnya, pekerjaan mereka menjadi terlembagakan, standardisasi teknokratis menggantikan kekuasaan mereka untuk melakukan pengawasan langsung.

Hal ini membawa kita pada dua kesimpulan penting. Pertama, kekuasaan analis hanya merupakan bentuk desentralisasi horizontal yang terbatas. Hanya beberapa nonmanajer—perancang sistem teknokratis ini—yang memperoleh sejumlah kekuasaan informal, dan itu dengan mengorbankan banyak operator dan orang lain yang perilaku dan keluarannya distandarisasi. Dan kedua, desentralisasi horizontal terbatas semacam ini sebenarnya berfungsi untuk memusatkan organisasi dalam dimensi vertikal, dengan mengurangi kekuasaan manajer lini bawah relatif terhadap mereka yang lebih tinggi. Dengan kata lain, organisasi yang mengandalkan standardisasi teknokratis untuk koordinasi cenderung tersentralisasi, terutama dalam dimensi vertikal tetapi juga agak tersentralisasi dalam dimensi horizontal.

Apakah birokrasi tersentralisasi? Ini telah menjadi pertanyaan kontroversial dalam literatur penelitian. Seperti yang telah kita lihat, penelitian tersebut belum konklusif. Beberapa peneliti berpendapat bahwa standar kerja birokrasi, dengan membatasi kekuasaan manajer untuk melakukan pengawasan langsung, dengan demikian memberikan lebih banyak kekuasaan kepada para pekerja. Karya Crozier menunjukkan kesimpulan yang sangat berbeda: bahwa keduanya berakhir dalam keadaan terkekang, dengan kekuatan pengambilan keputusan mengalir hingga ke kantor pusat yang jauh.

Kita dapat memilah sebagian besar kebingungan ini dengan membahas sentralisasi dalam kaitannya dengan lima mekanisme koordinasi kita. Mereka yang melihat aturan kerja sebagai penyebab desentralisasi tampaknya menyamakan sentralisasi dengan pengawasan langsung: suatu organisasi tersentralisasi jika pengawasan langsung dekat; sejauh standar kerja menggantikan pengawasan langsung, organisasi menjadi terdesentralisasi. Tetapi menyebut birokrasi terdesentralisasi karena aturan kerja, bukan manajer yang mengendalikan pekerja, adalah seperti menyebut boneka memiliki tujuan karena komputer, bukan manusia, yang menarik talinya.

Namun, hal itu menimbulkan dilema bagi manajer di atas yang lebih menyukai desentralisasi. "Dapatkah ia menarik kembali otonomi dan memerintahkan bawahan untuk mendorong desentralisasi lebih jauh? Atau apakah intervensi terpusat untuk desentralisasi lebih lanjut akan menghancurkan desentralisasi?"

Namun, sejauh para perencana dan pelatih mengarahkan upaya mereka kepada orang-orang yang berada di posisi yang lebih tinggi dalam struktur, mereka dapat lebih berpengaruh. Selain itu, kita tidak boleh lupa bahwa sebagian besar pelatihan berlangsung di luar organisasi. Kita akan kembali ke poin ini nanti dalam bab ini.

Pengawasan langsung mungkin merupakan mekanisme koordinasi yang paling ketat, dan oleh karena itu, kontrol yang ketat oleh para manajer dapat menjadi bentuk sentralisasi horizontal yang paling ketat. Setiap tindakan yang dilakukan oleh individu dapat

mendatangkan teguran dari atasan: "Itu bukan cara yang saya harapkan dari Anda." Dan standarisasi proses kerja dapat memberikan karyawan lebih banyak otonomi, karena ia tahu apa yang dapat dan tidak dapat ia lakukan. Namun, itu tidak berarti bahwa itu adalah mekanisme koordinasi yang longgar. Tentu saja, jika aturannya sedikit, karyawan memiliki keleluasaan yang cukup besar.

Namun, kita di sini membahas organisasi yang memiliki banyak aturan—birokrasi yang mengandalkan aturan semacam itu untuk koordinasi, dan karenanya memperbanyaknya. Poin pentingnya adalah bahwa ketergantungan organisasi pada salah satu mekanisme koordinasi lainnya akan memberi karyawannya lebih banyak kebebasan dalam pekerjaan mereka. Itu akan terjadi jika hasil kerja mereka distandarisasi dan mereka diizinkan untuk memilih proses kerja mereka sendiri.

Lebih baik lagi, jika pekerjaan mereka dikoordinasikan dengan standarisasi keterampilan, mereka akan dilatih dan diindoktrinasi sebelum mulai bekerja dan setelah itu akan dibiarkan sendiri untuk memilih proses kerja mereka dan menentukan hasil sesuai keinginan mereka. Dan yang terbaik dari semuanya adalah tidak adanya standarisasi dan pengawasan langsung sama sekali; para karyawan akan sepenuhnya bebas untuk mengerjakan koordinasi mereka sendiri dengan penyesuaian bersama.

Dengan kata lain, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 5-3, mekanisme koordinasi membentuk sebuah kontinum, dengan pengawasan langsung yang paling terpusat secara horizontal dan penyesuaian bersama yang paling sedikit, dan dengan tiga bentuk standarisasi—pertama proses kerja, kemudian hasil, akhirnya keterampilan—berada di antara keduanya. Dan karena standarisasi proses kerja berada di urutan kedua setelah pengawasan langsung sebagai mekanisme koordinasi yang paling terpusat, kami menyimpulkan bahwa organisasi yang mengandalkan mekanisme koordinasi ini relatif tersentralisasi.

Secara khusus, organisasi semacam itu memberikan sejumlah kewenangan kepada analis mereka untuk merancang standar, dan seperti yang baru saja kita simpulkan, kewenangan tersebut kepada analis berarti sentralisasi vertikal yang dipadukan dengan desentralisasi horizontal yang terbatas.

Namun untuk mengakhiri pembahasan, kita tidak dapat mengatakan bahwa semua birokrasi tersentralisasi. Birokrasi-birokrasi khusus ini adalah birokrasi yang mengandalkan standarisasi proses kerja untuk mengoordinasikan pekerjaan operator mereka yang tidak memiliki keterampilan. Namun sebelumnya kita menemukan jenis birokrasi kedua, yaitu birokrasi dengan operator profesional yang mengoordinasikan pekerjaan mereka melalui standarisasi keterampilan mereka. Dan karena mekanisme koordinasi ini berada di dekat ujung desentralisasi kontinum Gambar 5-3 kita, kita dapat menyimpulkan bahwa jenis birokrasi kedua ini relatif terdesentralisasi dalam dimensi horizontal. Kita akan membahasnya kembali di bawah.



Gambar 5-3. Mekanisme koordinasi pada kontinum desentralisasi horizontal

Dengan kata lain, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 5-3, mekanisme koordinasi membentuk suatu kontinum, dengan pengawasan langsung sebagai yang paling terpusat secara horizontal dan penyesuaian timbal balik yang paling sedikit, dan dengan tiga bentuk standarisasi—pertama proses kerja, kemudian keluaran, dan terakhir keterampilan—berada di antara keduanya.

Dan karena standarisasi proses kerja berada di urutan kedua setelah pengawasan langsung sebagai mekanisme koordinasi yang paling terpusat, kami menyimpulkan bahwa organisasi yang mengandalkan mekanisme koordinasi ini relatif tersentralisasi. Secara khusus, organisasi semacam itu memberikan sejumlah kekuasaan kepada analis mereka untuk merancang standar, dan seperti yang baru saja kami simpulkan, kekuasaan tersebut kepada analis berarti sentralisasi vertikal yang digabungkan dengan desentralisasi horizontal yang terbatas.

Namun untuk mengakhiri pembahasan, kita tidak dapat mengatakan bahwa semua birokrasi tersentralisasi. Birokrasi-birokrasi tertentu ini adalah—yang mengandalkan standarisasi proses kerja untuk mengoordinasikan pekerjaan operator mereka yang tidak terampil. Namun sebelumnya kita telah menjumpai jenis birokrasi kedua, yaitu birokrasi dengan operator profesional yang mengoordinasikan pekerjaan mereka melalui standarisasi keterampilan mereka. Dan karena mekanisme koordinasi ini berada di dekat ujung desentralisasi dari kontinum Gambar 5-3 kita, kita dapat menyimpulkan bahwa jenis birokrasi kedua ini relatif terdesentralisasi dalam dimensi horizontal. Kita akan membahasnya lebih lanjut di bawah ini.

5.6 KEKUASAAN BAGI PARA AHLI

Pada tahap desentralisasi horizontal ini, organisasi bergantung pada pengetahuan khusus. Jadi, organisasi harus menempatkan kekuasaannya di tempat pengetahuannya berada—yaitu, dengan para ahli, baik mereka berada di teknostruktur, staf pendukung, inti operasi, atau, dalam hal ini, lini tengah. "Di dunia orang buta, orang bermata satu adalah raja." Dokter bedah mendominasi ruang operasi, Wernher von Braun menguasai badan antariksa. Dalam pembahasan sebelumnya, hanya ada satu ahli yang diakui—analis—dan kekuasaannya bersifat informal.

Namun, di sini organisasi memanfaatkan pengetahuan dari berbagai ahli yang lebih luas dan mulai memformalkan lebih banyak kekuasaan yang diberikan kepada mereka. Para ahli tidak hanya memberi nasihat; mereka ikut berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan.

Seberapa besar ketergantungan organisasi pada para ahlinya dan di mana mereka

ditemukan dalam strukturnya menentukan seberapa banyak kekuasaan yang dapat mereka kumpulkan. Kita dapat mengidentifikasi setidaknya tiga jenis kekuasaan ahli.

Kekuasaan ahli informal yang ditumpangkan pada struktur otoritas tradisional.

Dalam tipe yang paling tidak terdesentralisasi secara horizontal, sistem otoritas formal tetap utuh; Artinya, kekuasaan formal tetap berada dalam hierarki manajer lini. Namun, sejauh organisasi membutuhkan pengetahuan khusus, terutama karena keputusan tertentu bersifat sangat teknis, para ahli tertentu memperoleh kekuasaan informal yang cukup besar. Jadi, para petugas pemeliharaan menguasai pabrik tembakau yang dipelajari Crozier karena hanya mereka yang dapat menangani satu sumber ketidakpastian utama.

Para ahli ini membuat pilihan. Yang lain memperoleh kekuasaan informal berdasarkan saran yang mereka berikan kepada para manajer sebelum pilihan dibuat, terutama pilihan teknis yang tidak dipahami oleh para manajer. Langkah otorisasi dalam pengambilan keputusan, yang sering dilakukan sebagai bagian dari proses penganggaran modal, memungkinkan para ahli memanipulasi para manajer.

Sponsor suatu keputusan atau proyek, orang yang pertama kali memutuskan untuk melanjutkannya, memiliki pengetahuan ahli tentang hal itu tetapi juga memiliki komitmen yang kuat untuk mengotorisasinya. Manajer di atas, yang harus melakukan otorisasi, dapat lebih objektif dalam penilaiannya terhadap proyek, tetapi ia tidak memiliki pengetahuan terperinci tentangnya dan waktu untuk mendapatkannya. Jadi, situasinya siap untuk dimanipulasi. Pada kenyataannya, sistem penganggaran modal sering gagal karena tidak dapat menempatkan kewenangan formal untuk otorisasi pada tempat pengetahuan yang dibutuhkan tentang proyek tersebut.

Kekuatan ahli digabung dengan otoritas formal. Karena keahlian menjadi semakin penting dalam pengambilan keputusan, perbedaan antara lini dan staf—antara otoritas formal untuk memilih di satu sisi dan keahlian untuk memberi nasihat di sisi lain—menjadi semakin artifisial. Akhirnya, perbedaan itu dihilangkan sama sekali, dan manajer lini dan staf ahli bergabung dalam gugus tugas dan komite tetap untuk berbagi kekuatan pengambilan keputusan. Contoh yang baik adalah kelompok produk baru yang menyatukan personel pemasaran, manufaktur, teknik, dan penelitian dari teknostruktur, lini tengah, dan staf pendukung. Kekuasaan dalam kelompok tidak didasarkan pada posisi tetapi pada keahlian; setiap orang berpartisipasi sesuai dengan pengetahuan yang dapat mereka bawa ke keputusan yang dimaksud.

Situasi kekuatan ahli yang digabung dengan otoritas formal ini, karenanya, merupakan desentralisasi selektif dalam dimensi horizontal, para ahli memiliki kekuatan untuk beberapa keputusan tetapi tidak untuk yang lain. Bahkan, referensi kembali ke Gambar 5-2, di mana berbagai konstelasi kerja fungsional ditumpangkan pada logo kami, menunjukkan adanya hubungan dengan desentralisasi selektif dalam dimensi vertikal. Dengan kata lain, desentralisasi selektif tampaknya terjadi secara terus-menerus baik dalam dimensi horizontal maupun vertikal.

Kekuasaan ahli dengan operator. Dalam kasus kekuasaan ahli ketiga dan paling terdesentralisasi ini, operator sendiri adalah para ahli. Dan keahlian ini memberi mereka

kekuasaan yang cukup besar, yang pada gilirannya mendesentralisasikan organisasi dalam kedua dimensi: kekuasaan terletak pada inti operasi, di bagian bawah hierarki dengan nonmanajer. Tentu saja, operator ahli adalah operator profesional, yang membawa kita pada hubungan yang agak penting, yang didukung dengan baik dalam penelitian: semakin profesional suatu organisasi, semakin terdesentralisasi strukturnya dalam kedua dimensi.

Hal ini membawa masalah birokrasi dan sentralisasi menjadi fokus yang lebih tajam. Kita sekarang dapat melihat dua jenis birokrasi muncul dengan jelas, satu relatif tersentralisasi, yang lain terdesentralisasi. Yang pertama birokratis berdasarkan standar kerja yang diberlakukan oleh teknostrukturnya sendiri. Pekerjaan operasinya terspesialisasi tetapi tidak terampil. Birokrasi ini relatif tersentralisasi baik secara vertikal maupun horizontal, karena sebagian besar kekuatan pengambilan keputusannya berada di tangan para manajer senior dan sejumlah kecil analis yang memformalkan perilaku setiap orang lainnya.

Pada yang kedua, inti operasi dikelola oleh para profesional. Birokrasi ini birokratis berdasarkan standar yang diberlakukan dari luar, oleh asosiasi profesional yang melatih operatornya dan kemudian memberlakukan aturan tertentu untuk mengatur perilaku mereka. Namun karena para profesional membutuhkan otonomi yang cukup besar dalam pekerjaan mereka, dan karena koordinasi dilakukan terutama oleh standarisasi keterampilan—mekanisme koordinasi yang ditunjukkan di dekat ujung desentralisasi kontinum Gambar 5-3—birokrasi kedua ini agak terdesentralisasi di kedua dimensi. Artinya, kekuasaan berada di tangan operator di bagian bawah hierarki.

5.7 KEKUASAAN UNTUK SEMUA ORANG

Tema diskusi kita sejauh ini adalah bahwa kekuasaan di tangan para manajer merupakan sentralisasi horizontal; bahwa birokratisasi melalui formalisasi perilaku memberikan sejumlah kekuasaan ke dalam teknostruktur dan dengan demikian merupakan bentuk desentralisasi horizontal yang terbatas; dan bahwa semakin banyak kekuasaan tersebut dikaitkan dengan pengetahuan dan bukan dengan jabatan, semakin terdesentralisasi pula struktur tersebut secara horizontal, yang berpuncak pada organisasi profesional yang operatornya mengendalikan sebagian besar pengambilan keputusan.

Namun, setidaknya secara teori, itu bukanlah kasus desentralisasi yang sebenarnya. Organisasi profesional mungkin bersifat meritokratis tetapi tidak demokratis. Selama pengetahuan tidak tersebar merata, maka kekuasaan juga tidak akan terdistribusi secara merata. Kita hanya perlu bertanya kepada petugas (atau bahkan perawat) rumah sakit tentang status mereka terhadap para dokter.

Desentralisasi menjadi lengkap ketika kekuasaan tidak didasarkan pada jabatan atau pengetahuan, tetapi pada keanggotaan. Setiap orang berpartisipasi secara setara dalam pengambilan keputusan. Organisasi tersebut demokratis.

Apakah organisasi seperti itu ada? Organisasi yang benar-benar demokratis akan menyelesaikan semua masalah dengan sesuatu yang sesuai dengan suara atau konsensus. Para manajer mungkin dipilih untuk mempercepat pilihan para anggota, tetapi mereka tidak akan memiliki pengaruh khusus dalam membuat keputusan tersebut. Semua orang akan setara.

Organisasi sukarelawan tertentu—seperti kibbutzim Israel atau klub swasta—mendekati cita-cita ini, tetapi dapatkah organisasi yang lebih konvensional?

"Demokrasi industri" telah mendapat perhatian besar di Eropa baru-baru ini. Di Yugoslavia, para pekerja memiliki banyak perusahaan dan memilih manajer mereka sendiri. Di Prancis, banyak pembicaraan tentang "autogestion" (pengelolaan diri). Di Jerman, setengah dari kursi di dewan direksi perusahaan-perusahaan besar secara hukum disediakan untuk perwakilan pekerja.

Namun, bukti dari upaya-upaya ini menunjukkan bahwa langkah-langkah ini tidak mengarah pada demokratisasi murni, atau sesuatu yang mendekati itu. Dengan demikian, dalam ulasan mereka yang sangat bagus tentang partisipasi pekerja di delapan negara di Eropa, Asia, dan Timur Tengah, Strauss dan Rosenstein menyimpulkan:

1. Partisipasi dalam banyak kasus telah diperkenalkan dari atas ke bawah sebagai solusi simbolis untuk kontradiksi ideologis;
2. Daya tariknya sebagian besar disebabkan oleh konsistensinya yang tampak dengan teori hubungan sosialis dan manusia;
3. Dalam praktiknya, partisipasi hanya memiliki keberhasilan yang tidak merata dan terutama dalam hal personel dan kesejahteraan daripada dalam bidang produksi;
4. Nilai utamanya mungkin adalah menyediakan forum lain untuk penyelesaian konflik serta cara lain yang dapat digunakan manajemen untuk mendorong kepatuhan terhadap arahnya.

Para pengulas ini dan yang lainnya berpendapat bahwa pekerja tidak benar-benar tertarik pada isu-isu yang tidak berkaitan langsung dengan pekerjaan mereka. Yang paling mengejutkan, dalam beberapa penelitian, partisipasi telah terbukti memperkuat posisi manajemen puncak dengan mengorbankan kelompok lain, "melewati manajemen menengah, melemahkan fungsi staf, dan menghambat pengembangan profesionalisme". Paradoksnya, demokrasi industri tampaknya memusatkan organisasi baik dalam dimensi vertikal maupun horizontal. (Alasan yang mungkin untuk hal ini akan dibahas dalam bab berikutnya.)

Crozier menggambarkan jenis demokrasi organisasi lain, yang tampaknya memiliki efek serupa. Dalam kasus ini, seperti yang disebutkan sebelumnya, para pekerja menerapkan aturan yang membatasi kekuasaan atasan mereka atas mereka. Hal itu membuat keduanya setara—atasan dan bawahan terkunci dalam jaket ketat yang sama (kecuali untuk petugas perawatan pabrik tembakau, yang mengeksploitasi sedikit ketidakpastian yang tersisa). Kekuasaan untuk membuat keputusan pada gilirannya kembali ke kantor pusat organisasi.

Struktur yang dihasilkan, dalam arti tertentu, bersifat birokratis ganda—ada aturan-aturan biasa untuk mengoordinasikan pekerjaan serta aturan-aturan khusus untuk melindungi para pekerja. Dan birokratis ganda dalam kasus ini berarti, dalam arti yang sama, tersentralisasi ganda. Jadi, hasilnya adalah jenis demokrasi yang benar-benar menyimpang, organisasi muncul sebagai organisasi yang lebih birokratis dan lebih tersentralisasi daripada sebelumnya, kekakuannya yang ekstrem membuatnya kurang mampu melayani kliennya atau memenuhi kebutuhan tingkat tinggi para pekerjanya.

Gerakan-gerakan dalam demokrasi organisasi ini hampir tidak menyentuh Amerika

Serikat. Yang mendapat perhatian besar di sana adalah "manajemen partisipatif." Dalam pembahasan konsep ini, dua proposisinya harus dibedakan dengan jelas. Satu, yang bersifat faktual—yaitu, dapat diuji—adalah bahwa partisipasi mengarah pada peningkatan produktivitas: "Libatkan karyawan Anda dan mereka akan menghasilkan lebih banyak," demikian yang dikatakan oleh para psikolog industri kepada manajemen.

Yang lain, proposisi nilai dan karenanya tidak tunduk pada verifikasi, adalah bahwa partisipasi adalah nilai yang berharga dalam dan dari dirinya sendiri: "Dalam masyarakat 'demokratis', pekerja memiliki hak untuk berpartisipasi dalam organisasi yang mempekerjakan mereka." Perdebatan Amerika tentang manajemen partisipatif hampir secara eksklusif berfokus pada proposisi faktual pertama (meskipun para pendukung tampaknya benar-benar berkomitmen pada posisi nilai kedua). Berdasarkan fokus ini, menarik bahwa proposisi faktual tidak berlaku dalam banyak penelitian.

Studi oleh Fiedler (1966) dan lainnya telah menunjukkan bahwa partisipasi tidak selalu berkorelasi dengan kepuasan atau produktivitas. Hubungan tersebut bergantung pada situasi kerja yang dimaksud. Bagaimanapun, manajemen partisipatif hampir tidak dapat disebut demokratisasi, karena didasarkan pada premis bahwa manajer lini memiliki kekuasaan formal dan bahwa ia memilih untuk membaginya dengan karyawannya. Ia meminta nasihat mereka dan mungkin juga untuk ikut serta dalam membuat pilihan. Namun, demokrasi tidak bergantung pada kemurahan hati mereka yang memegang kekuasaan formal; sebaliknya, demokrasi mendistribusikan kekuasaan itu secara konstitusional ke seluruh organisasi.

Sejauh ini, kami hanya menemukan sedikit hal yang dapat mendorong para pendukung demokrasi organisasi. Demokrasi organisasi mungkin berhasil, tetapi upaya untuk mencapainya dalam organisasi yang lebih konvensional tampaknya hanya akan mendorong lebih banyak sentralisasi.

Sebelum meninggalkan pokok bahasan, kami dapat menyebutkan badan penelitian lain yang telah menjelaskan pertanyaan tersebut. Psikolog sosial telah melakukan sejumlah studi "jaringan komunikasi" di mana mereka menempatkan beberapa subjek (seringkali lima) ke dalam jaringan saluran komunikasi yang lebih atau kurang terbatas, memberi mereka tugas-tugas sederhana untuk dilakukan, dan kemudian mengamati apa yang terjadi. Dalam beberapa jaringan, semua anggota harus menyampaikan pesan mereka melalui satu orang (ini adalah yang hierarkis); di jaringan lain, mereka membentuk lingkaran dan hanya dapat berkomunikasi dengan anggota di kedua sisi mereka; di beberapa jaringan, setiap orang dapat berkomunikasi secara bebas dengan orang lain (setara dengan demokrasi); dan seterusnya.

Banyak hasil yang diharapkan—misalnya, bahwa jaringan hierarkis terorganisasi lebih cepat dan membuat lebih sedikit kesalahan, tetapi anggota mereka di pinggiran kurang menikmati tugas tersebut daripada yang berada di pusat. Namun, temuan yang tidak terduga, setidaknya dalam satu studi (Guetzkow dan Simon, 1954-55), adalah bahwa jaringan saluran terbuka mengembangkan hierarki dengan sendirinya (dalam 17 dari 20 kasus).

Temuan ini menunjukkan beberapa kesimpulan menarik tentang desentralisasi horizontal. Untuk satu hal, organisasi terpusat mungkin lebih efisien dalam keadaan tertentu, khususnya pada tahap awal pekerjaan. Sebaliknya, organisasi yang terdesentralisasi secara

horizontal—yang demokratis—tampaknya lebih baik untuk moral. Namun, yang terakhir terkadang mungkin tidak stabil, akhirnya kembali ke struktur yang lebih hierarkis—dan tersentralisasi—untuk menyelesaikan tugasnya. Faktanya, inilah yang ditunjukkan oleh studi lapangan: bahwa demokratisasi mengarah, secara paradoks, pada sentralisasi.

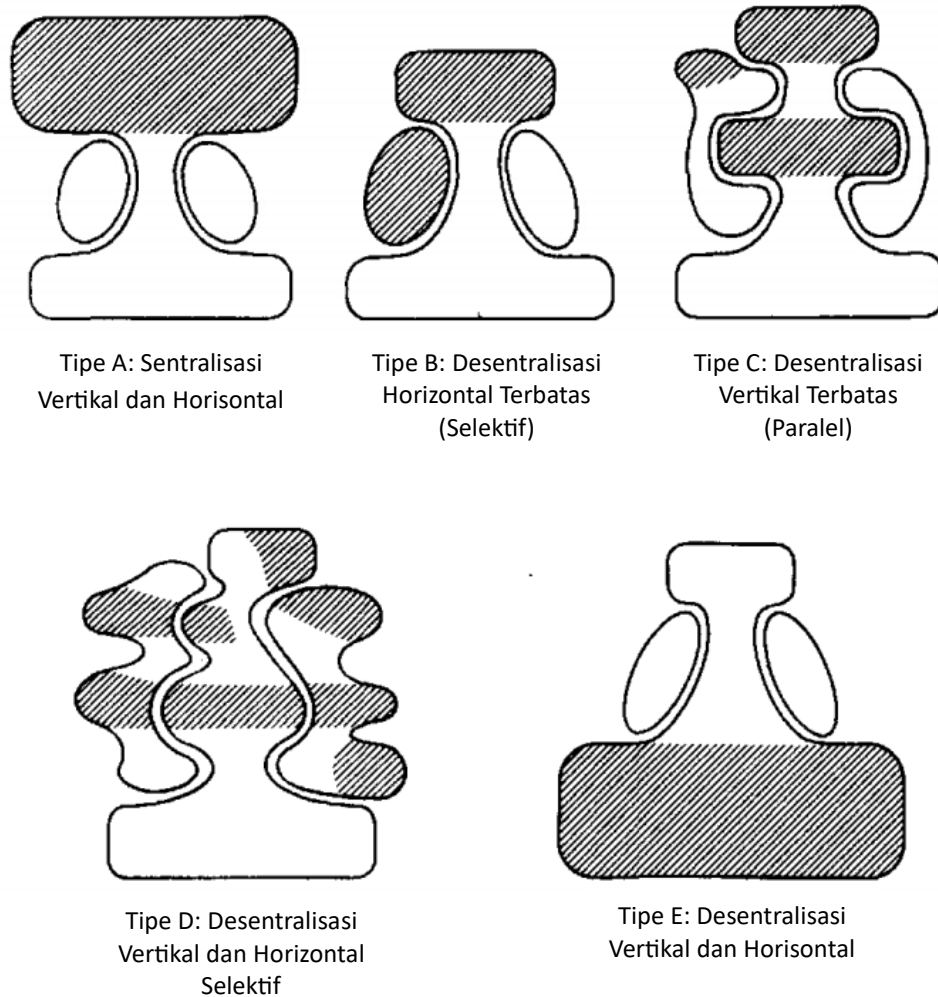
Jadi jawaban atas pertanyaan kita tentang demokrasi tampaknya negatif. Upaya untuk menjadikan organisasi terpusat demokratis—entah dengan meminta pekerja memilih direktur, mendorong mereka untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, menetapkan aturan untuk membatasi kekuasaan manajer mereka, atau membangun saluran komunikasi tanpa batas—semuanya tampaknya mengarah, dengan satu atau lain cara, kembali ke sentralisasi. Perhatikan bahwa semua eksperimen telah terjadi di organisasi yang melakukan tugas-tugas sederhana, berulang, dan tidak memerlukan keterampilan.

Sebuah kelompok laboratorium tidak dapat diminta untuk merancang reaktor termonuklir, apalagi membantu kelahiran bayi. Demikian pula, demokrasi organisasi belum menjadi isu yang hangat di laboratorium penelitian atau rumah sakit; perhatian telah difokuskan pada pabrik mobil, pabrik tembakau, dan sejenisnya, organisasi yang sebagian besar dikelola oleh operator yang tidak terampil. Di sinilah para pekerja memiliki kekuatan pengambilan keputusan paling sedikit dan paling teralienasi. Dan di sinilah, sayangnya, upaya untuk merusak sistem kekuasaan—untuk membuatnya lebih demokratis—tampaknya telah gagal paling dramatis.

Organisasi lain lebih mendekati cita-cita demokrasi—yaitu, organisasi yang memiliki operator profesional, seperti laboratorium penelitian dan rumah sakit. Mereka mendistribusikan kekuasaan mereka secara luas. Namun bukan karena ada yang memutuskan bahwa partisipasi adalah hal yang baik. Dan tidak begitu luas sehingga setiap anggota berbagi kekuasaan secara merata. Kekuasaan mengikuti pengetahuan dalam organisasi-organisasi ini, yang didistribusikan secara luas tetapi tidak merata. Jadi, tampaknya, paling banter, kita harus puas dengan meritokrasi, bukan demokrasi, dalam organisasi nonsukarelawan kita, dan itu hanya jika diperlukan oleh tugas-tugas yang sifatnya profesional.

5.8 DESENTRALISASI DALAM LIMA

Lima jenis desentralisasi vertikal dan horizontal yang berbeda tampaknya muncul dari pembahasan kita. Kelima jenis ini sebenarnya dapat ditempatkan di sepanjang satu kontinum, dari sentralisasi di kedua dimensi di satu ujung hingga desentralisasi di keduanya di ujung lainnya. Kelima jenis tersebut ditunjukkan pada Gambar 5-4, sebagai distorsi logo kita (di mana, perlu dicatat, ukuran yang digelembungkan dari bagian yang diarsir mewakili kekuatan pengambilan keputusan khususnya, bukan ukurannya dalam keanggotaan). Masing-masing dari lima jenis desentralisasi dibahas secara singkat di bawah ini.



Catatan: Ukuran bagian yang diarsir yang digelembungkan menunjukkan kekuatan khusus mereka dalam pengambilan keputusan, bukan ukuran keanggotaan mereka.

Gambar 5-4. Lima jenis desentralisasi

Tipe A: Sentralisasi Vertikal dan Horizontal Kekuasaan pengambilan keputusan di sini terpusat di tangan satu individu, manajer di puncak hierarki lini—yaitu, kepala eksekutif. Kekuasaan menonjol pada Gambar 5-4(a) di puncak strategis. Kepala eksekutif mempertahankan kekuasaan formal dan informal, membuat sendiri semua keputusan penting dan mengoordinasikan pelaksanaannya melalui pengawasan langsung. Dengan demikian, ia tidak perlu banyak berbagi kekuasaannya dengan staf, manajer lini menengah, atau operator.

Tipe B: Desentralisasi Horizontal Terbatas (Selektif) Dalam tipe ini kita menemukan organisasi birokrasi dengan tugas-tugas yang tidak memerlukan keterampilan yang bergantung pada standarisasi proses kerja untuk koordinasi. (Di sinilah eksperimen dalam demokratisasi terkonsentrasi.) Para analis memainkan peran utama dalam organisasi ini dengan memformalkan perilaku anggota lain, terutama operator, yang akibatnya muncul sebagai pihak yang tidak berdaya. Standarisasi mengurangi pentingnya pengawasan langsung sebagai mekanisme koordinasi, sehingga mengurangi kekuatan manajer lini tengah juga, terutama di tingkat yang lebih rendah.

Akibatnya, struktur terpusat dalam dimensi vertikal; kekuatan formal terkonsentrasi di

bagian atas hierarki lini, terutama di puncak strategis. (Jika ada upaya untuk mengalihkannya ke inti operasi sebagai bagian dari program demokratisasi, ia segera kembali ke puncak strategis berdasarkan prosedur pemilihan.) Karena peran mereka dalam memformalkan perilaku, para analis, bagaimanapun, dapat memperoleh beberapa kekuatan informal, yang berarti desentralisasi horizontal terbatas.

Karena jumlah analis lebih sedikit dibandingkan dengan nonmanajer lainnya dan tindakan mereka berfungsi untuk mengurangi kekuatan nonmanajer lainnya, terutama operator, desentralisasi horizontal ternyata merupakan jenis yang paling terbatas. Bagaimanapun, desentralisasi ini bersifat selektif, karena analis hanya terlibat dalam keputusan yang berkaitan dengan formalisasi pekerjaan. Gambar 5-4(b) menunjukkan kekuatan yang menonjol di puncak strategis dan sedikit di teknostruktur.

Tipe C: Desentralisasi Vertikal Terbatas (Paralel) Di sini kita menemukan organisasi yang terbagi menjadi unit pasar, atau divisi, yang manajernya didelegasikan (secara paralel) sejumlah besar kekuasaan formal untuk membuat keputusan yang berkaitan dengan pasar mereka. Namun karena kekuasaan itu tidak perlu didelegasikan lebih jauh ke bawah rantai wewenang, desentralisasi vertikal bersifat terbatas. Demikian pula, karena manajer divisi tidak perlu membagi kekuasaan mereka dengan staf atau operator, organisasi dapat digambarkan sebagai tersentralisasi dalam dimensi horizontal.

Tentu saja, puncak strategis mempertahankan kekuasaan formal tertinggi atas divisi. Dan karena mengoordinasikan perilaku mereka dengan standarisasi keluaran, yang dilakukan oleh sistem pengendalian kinerja yang dirancang dalam teknostruktur, beberapa perencana tingkat tinggi juga mempertahankan sebagian kekuasaan. Dengan demikian, Gambar 5-4(c) menunjukkan tonjolan utama di garis tengah dan tonjolan kecil di puncak strategis dan di bagian atas teknostruktur.

Tipe D: Desentralisasi Vertikal dan Horizontal Selektif Di sini kita melihat temuan kita tentang desentralisasi selektif dalam dua dimensi yang saling terkait. Dalam dimensi vertikal, kewenangan untuk berbagai jenis keputusan didelegasikan ke konstelasi kerja di berbagai tingkat hierarki. Dan dalam dimensi horizontal, konstelasi ini memanfaatkan staf ahli secara selektif, sesuai dengan seberapa teknis keputusan yang harus mereka buat: bagi sebagian orang, para ahli hanya memberi nasihat kepada manajer lini; bagi yang lain, mereka bergabung dengan para manajer dalam tim dan gugus tugas, terkadang bahkan mengendalikan pilihan itu sendiri. Koordinasi di dalam maupun di antara konstelasi dilakukan terutama melalui penyesuaian bersama. Kekuasaan dalam Gambar 5-4(d) menonjol di berbagai tempat (sesuai dengan Gambar 5-2), terutama pada staf pendukung (terutama jika dibandingkan dengan empat tipe lainnya), tempat sebagian besar keahlian organisasi berada.

Tipe E: Desentralisasi Vertikal dan Horizontal Kekuatan pengambilan keputusan di sini sebagian besar terpusat pada inti operasi—satu-satunya tonjolan pada Gambar 5-4(e)—karena para anggotanya adalah para profesional, yang pekerjaannya sebagian besar dikoordinasikan oleh standarisasi keterampilan. Organisasi sangat terdesentralisasi dalam dimensi vertikal karena kekuatan ini berada di bagian paling bawah hierarki. Dan sangat terdesentralisasi dalam dimensi horizontal, karena kekuatan ini berada di tangan sejumlah besar nonmanajer—yaitu,

para operator. Jika pusat kekuatan lain harus diidentifikasi, itu harus ditunjukkan secara terpisah, karena organisasi dipaksa untuk menyerahkan sebagian besar kendalinya atas proses pengambilan keputusan kepada sekolah profesional yang melatih operatornya dan asosiasi profesional yang mengendalikan standar mereka.

5.9 DESENTRALISASI DAN PARAMETER DESAIN LAINNYA

Hubungan antara dua bentuk desentralisasi dan tujuh parameter desain lainnya telah dibahas di seluruh bab ini; di sini kita hanya perlu meninjau temuan-temuan ini secara singkat. Desentralisasi terkait erat dengan desain posisi. Formalisasi perilaku mengambil alih kekuasaan formal dari operator dan manajer yang mengawasi mereka dan memusatkannya di dekat puncak hierarki lini dan dalam teknostruktur, sehingga memusatkan organisasi di kedua dimensi. Hasilnya adalah desentralisasi Tipe A. Pelatihan dan indoktrinasi menghasilkan efek yang berlawanan: Mereka mengembangkan keahlian di bawah garis tengah, sehingga mendesentralisasikan struktur di kedua dimensi (Tipe E). Menyatukan kedua kesimpulan ini, kita dapat melihat bahwa spesialisasi tipe tidak terampil memusatkan struktur di kedua dimensi, sedangkan spesialisasi tipe terampil atau profesional mendesentralisasikannya di kedua dimensi.

Kita juga telah melihat sejumlah hubungan antara desentralisasi dan desain suprastruktur. Penggunaan pengelompokan pasar mengarah pada desentralisasi vertikal terbatas yang bersifat paralel (Tipe C): sebagian besar kekuasaan berada di tangan para manajer unit pasar. Tidak ada kesimpulan pasti seperti itu yang dapat ditarik untuk pengelompokan fungsional. Tipe B dan D keduanya merupakan struktur fungsional yang khas, yang pertama birokratis dan agak tersentralisasi di kedua dimensi, yang kedua organik—yaitu, bergantung pada penyesuaian bersama—dan terdesentralisasi secara selektif di kedua dimensi. Demikian pula, Tipe A dan E, di kedua ujung kontinum kita, sering digambarkan sebagai fungsional. Dengan demikian, kita sampai pada kesimpulan bahwa struktur fungsional dimungkinkan dengan hampir semua tingkat desentralisasi, di kedua dimensi.

Kesimpulan yang sama dapat ditarik untuk ukuran unit, atau rentang kendali. Terlalu banyak faktor lain yang ikut campur. Misalnya, ukuran unit yang besar dapat mencerminkan penggunaan formalisasi perilaku yang ekstensif, dalam hal ini strukturnya agak tersentralisasi di kedua dimensi (Tipe B). Namun, hal itu juga dapat mencerminkan penggunaan pelatihan dan indoktrinasi yang ekstensif, di mana strukturnya terdesentralisasi di kedua dimensi (Tipe E). Hal itu juga dapat menunjukkan adanya pengelompokan berbasis pasar, yang menghasilkan desentralisasi vertikal yang terbatas (Tipe C). Demikian pula, ukuran unit yang kecil dapat menunjukkan pengawasan dan sentralisasi yang ketat (Tipe A), atau adanya tim kerja otonom kecil dan desentralisasi selektif (Tipe D).

Mengenai hubungan lateral, kita telah melihat bahwa sistem pengendalian kinerja digunakan terutama untuk mengendalikan unit pasar yang semi-otonom, dan karenanya terkait dengan desentralisasi vertikal yang terbatas (Tipe C). Perencanaan tindakan memungkinkan puncak strategis untuk mengendalikan keputusan organisasi yang penting, meskipun harus menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada para perencana staf, yang

menghasilkan desentralisasi Tipe B. Oleh karena itu, secara umum, sistem perencanaan dan pengendalian muncul sebagai parameter desain untuk menghasilkan sentralisasi yang sederhana atau ekstensif. Dan akhirnya, perangkat penghubung digunakan terutama untuk mengoordinasikan pekerjaan di dalam dan di antara konstelasi kerja yang terdesentralisasi secara selektif (Tipe D).

Desentralisasi menurut bagian organisasi

Sejauh ini, kita tidak mengalami kesulitan dalam membahas masing-masing parameter desain lainnya menurut bagian organisasi. Hal yang sama tidak berlaku untuk kedua jenis desentralisasi, karena distribusi kekuasaan merupakan fenomena di seluruh organisasi. Meskipun demikian, beberapa kesimpulan dapat ditarik. Menurut definisi, desentralisasi vertikal hanya melibatkan rantai wewenang—yaitu, puncak strategis dan garis tengah. Dan di sini, semua jenis pola dimungkinkan.

Di beberapa organisasi, kekuasaan tetap berada di puncak strategis; di organisasi lain, kekuasaan didelegasikan ke berbagai tingkat di garis tengah, terkadang secara selektif, terkadang secara paralel; dan dalam kasus lain, kekuasaan berpindah langsung ke bagian bawah garis tengah, dan mungkin lebih jauh lagi, ke inti operasional. Jika ada satu generalisasi yang sesuai, itu adalah bahwa pola wewenang klasik terus mendominasi sistem kekuasaan organisasi. Artinya, kekuasaan formal pada awalnya berada di tangan kepala eksekutif di puncak hierarki.

Dari sana, kekuasaan didelegasikan sesuai keinginannya. Dan kekuasaan formal, dibandingkan dengan kekuasaan informal, masih sangat penting dalam organisasi. Dengan demikian, struktur cenderung lebih tersentralisasi dalam dimensi vertikal maupun horizontal daripada yang dibutuhkan oleh situasi mereka. Dengan kata lain, mungkin ada kecenderungan untuk mempertahankan kekuasaan yang agak lebih besar daripada yang diperlukan dalam struktur lini, terutama di puncak strategis.

Desentralisasi horizontal, menurut definisinya, membawa tiga bagian organisasi lainnya—teknostuktur, staf pendukung, dan inti operasi—ke dalam sistem kekuasaan. Sekali lagi, kita telah melihat semua jenis distribusi kekuasaan, dari kelompok staf yang tidak signifikan hingga yang kuat, dari inti operasi yang lemah hingga yang dominan. Namun, satu hal yang jelas. Semua memiliki kekuasaan informal sejauh mereka memiliki keahlian.

Kelompok staf melakukan lebih dari sekadar memberi nasihat ketika mereka memiliki pengetahuan yang dibutuhkan untuk membuat keputusan teknis; operator mengumpulkan kekuasaan ketika mereka memiliki keahlian yang dibutuhkan untuk melaksanakan keputusan manajerial dan ketika mereka adalah profesional—yaitu, ketika mereka melakukan pekerjaan berdasarkan pengetahuan dan keterampilan yang kompleks. Sebagai poin terakhir, kita dapat mencatat bahwa dalam unit teknokratik dan unit pendukung tingkat tinggi, di mana pekerjaan pada dasarnya bersifat profesional, kita akan menemukan banyak desentralisasi, dari manajer staf hingga spesialis staf itu sendiri.

Kita sekarang telah membahas parameter desain kita secara terperinci. Kita telah melihat berbagai bentuk yang dapat diambil masing-masing dalam struktur serta hubungan masing-masing dengan mekanisme koordinasi. Pengawasan langsung dilakukan melalui desain

suprastruktur, terutama pengelompokan ke dalam unit, yang menciptakan hierarki posisi manajerial. Pengawasan juga sangat dipengaruhi oleh desain sistem pengambilan keputusan—yaitu, dengan desentralisasi horizontal dan vertikal. Standardisasi proses kerja dicapai melalui formalisasi perilaku, standardisasi keterampilan melalui pembentukan program pelatihan dan indoktrinasi, dan standardisasi keluaran melalui penggunaan sistem perencanaan dan pengendalian. Akhirnya, penyesuaian bersama didorong oleh penggunaan perangkat penghubung.

Kita juga telah mulai melihat beberapa hubungan mendasar di antara parameter desain. Beberapa saling eksklusif. Misalnya, sebuah organisasi mungkin mengandalkan pelatihan prakerja atau mungkin memformalkan perilaku melalui penggunaan aturan di tempat kerja; organisasi jarang melakukan keduanya. Parameter desain lainnya jelas digunakan secara bersamaan—misalnya, sistem kendali kinerja dan pengelompokan berbasis pasar, atau perangkat penghubung dan struktur organik.

Namun yang lebih penting, kita telah melihat banyak indikasi bahwa pengelompokan atau konfigurasi banyak parameter desain ini, bukan interaksi keduanya, yang tampaknya memegang kunci untuk memahami penataan organisasi. Namun sebelum kita dapat membahas pengelompokan ini, kita harus menempatkan parameter desain kita dalam konteks situasi organisasi.

BAB 6

MENYESUAIKAN DESAIN DENGAN SITUASI

Dengan seperangkat parameter desain yang diberikan oleh perancang organisasi, bagaimana ia memilihnya? Bagaimana ia memutuskan kapan akan menggunakan pasar dan kapan basis fungsional untuk pengelompokan di garis tengah, kapan akan memformalkan perilaku dalam inti operasi dan kapan akan mengandalkan pelatihan atau penggunaan perangkat penghubung untuk mendorong penyesuaian bersama, kapan akan melakukan desentralisasi secara horizontal dan kapan secara vertikal?

Sebagian besar penelitian kontemporer tentang penataan organisasi berfokus pada pertanyaan-pertanyaan ini. Penelitian ini telah mengungkap seperangkat yang disebut faktor situasional atau kontingensi, kondisi atau status organisasi yang terkait dengan penggunaan parameter desain tertentu. Dalam bab ini, kami membahas faktor-faktor ini dalam empat kelompok: usia dan ukuran organisasi; sistem teknis yang digunakan dalam inti operasinya; berbagai aspek lingkungannya, terutama stabilitas, kompleksitas, keragaman, dan permusuhan; dan hubungan kekuasaan tertentu. Namun, sebelum kita membahas masing-masing, pertama-tama kita harus mengomentari gagasan efektivitas dalam desain struktural.

6.1 DUA PANDANGAN TENTANG EFEKTIVITAS ORGANISASI

Sejumlah peneliti telah mempelajari hubungan antara struktur dan kinerja, biasanya dengan membandingkan struktur perusahaan berkinerja tinggi dan berkinerja rendah. Kecenderungan mereka adalah mengaitkan efektivitas dengan kesesuaian antara parameter desain tertentu dan beberapa faktor situasional—misalnya, ukuran organisasi, sistem teknis yang digunakannya, atau sifat dinamis lingkungannya. Namun, efektivitas bergantung pada hubungan timbal balik di antara parameter desain; dengan kata lain, pada penggunaan parameter yang berbeda secara konsisten atau terintegrasi.

Studi-studi ini membawa kita pada dua kesimpulan penting dan berbeda tentang efektivitas struktural. Yang pertama dapat kita sebut hipotesis kongruensi: penataan yang efektif memerlukan kesesuaian yang erat antara faktor situasional dan parameter desain. Dengan kata lain, organisasi yang sukses merancang strukturnya agar sesuai dengan situasinya. Dan yang kedua dapat kita sebut hipotesis konfigurasi: penataan yang efektif memerlukan konsistensi internal di antara parameter desain.

Organisasi yang sukses mengembangkan konfigurasi logis dari parameter desain. Apakah kedua hipotesis ini saling bertentangan? Tidak harus. Tidak selama faktor situasional utama organisasi—misalnya, ukurannya di satu sisi dan sistem teknisnya di sisi lain—tidak memerlukan parameter desain yang saling tidak konsisten. Jika memang demikian, organisasi harus mengorbankan kesesuaian situasional demi konsistensi dalam struktur internalnya.

Namun, jika tidak demikian, organisasi akan memilih konfigurasi struktural yang paling sesuai dengan situasinya. Tentu saja, situasi ini bukanlah sesuatu yang berada di luar kendali organisasi. Artinya, ia dapat memilih tidak hanya parameter desainnya, tetapi juga aspek-aspek

tertentu dari situasinya: ia merancang sistem teknisnya sendiri, memutuskan apakah akan tumbuh besar atau tidak, condong ke lingkungan yang stabil atau dinamis, dan seterusnya. Dengan demikian, faktor-faktor situasional juga dapat dikelompokkan. Kesimpulan ini memungkinkan kita untuk menggabungkan kedua hipotesis menjadi hipotesis konfigurasi tunggal yang diperluas: penataan yang efektif memerlukan konsistensi antara parameter desain dan faktor kontingensi.

Preferensi kami, sebagaimana telah terbukti, adalah untuk hipotesis konfigurasi yang diperluas. Namun, sebelum kami dapat mengembangkannya, kami perlu mempertimbangkan hipotesis kongruensi, karena penelitian telah menjelaskan banyak tentang hubungan antara desain dan situasi. Temuan-temuan ini sebenarnya akan membantu kami untuk mengembangkan konfigurasi dan memungkinkan kami untuk membangun faktor-faktor situasional ke dalamnya.

Dalam membahas hubungan-hubungan ini dalam bab ini, kami akan memperlakukan faktor-faktor situasional sebagai variabel independen (yaitu, sebagaimana yang diberikan) dan parameter desain sebagai variabel dependen (yaitu, yang akan ditentukan). Asumsi-asumsi ini, tentu saja, akan disingkirkan saat kita sampai pada konfigurasi. Seperti yang kita bahas sebelumnya, karena konfigurasi adalah sistem, tidak ada satu pun bagiannya yang independen atau diberikan; sebaliknya, masing-masing terintegrasi dengan, dan karenanya bergantung pada, semua yang lain.

Selain itu, kita akan mempertimbangkan serangkaian variabel perantara dalam bab ini, yang melaluinya faktor-faktor situasional memengaruhi parameter desain. Ini menyangkut pekerjaan yang dilakukan dalam organisasi dan mencakup pemahaman pekerjaan (yang paling kuat memengaruhi spesialisasi dan desentralisasi); prediktabilitas pekerjaan (yang paling kuat memengaruhi standarisasi dalam tiga bentuknya, yang berarti parameter desain formalisasi perilaku, sistem perencanaan dan pengendalian, serta pelatihan dan indoktrinasi); keragaman pekerjaan (yang paling kuat memengaruhi pilihan basis untuk pengelompokan unit, serta formalisasi perilaku dan penggunaan perangkat penghubung); dan kecepatan organisasi harus menanggapi lingkungannya (yang paling kuat memengaruhi desentralisasi, formalisasi perilaku, dan pengelompokan unit).

Kami membahas usia dan ukuran, sistem teknis, dan lingkungan dalam dua cara dalam bab ini—dalam bentuk serangkaian hipotesis, yang masing-masing biasanya berkaitan dengan faktor situasional tertentu dengan satu atau lebih parameter desain, dan dalam bentuk kerangka kerja atau serangkaian tipe organisasi yang disarankan oleh serangkaian hipotesis ini. (Faktor-faktor kekuatan akan dibahas hanya dalam bentuk hipotesis.) Seperti yang akan kita lihat, tipe-tipe ini memperkuat temuan-temuan dari bab-bab sebelumnya yang menunjukkan jalan menuju konfigurasi kita.

6.2 USIA DAN UKURAN

Kita memiliki banyak bukti tentang pengaruh usia dan ukuran pada struktur, yang sebagian besar dapat kita tangkap dalam lima hipotesis, dua mengenai usia dan tiga mengenai ukuran. Setelah membahas setiap hipotesis, kita akan melihat bahwa kita dapat

mengklarifikasi dan mensintesiskannya dengan melihat penuaan dan pertumbuhan organisasi bukan sebagai perkembangan linier, tetapi sebagai urutan transisi yang berbeda antara "tahap perkembangan." **Hipotesis 1: Semakin tua organisasi, semakin formal perilakunya.**

Di sini kita menemukan sindrom "kita-sudah-melihat-semuanya-sebelumnya", seperti dalam kasus profesor perguruan tinggi tetap yang mahasiswanya mengikuti kuliahnya kata demi kata dari buku catatan mahasiswa sebelumnya, atau pegawai pemerintah yang memberi tahu Anda bahwa masalah Anda yang tampaknya unik tercakup dalam Volume XXII, Halaman 691, Paragraf 14, sebuah preseden yang ditetapkan pada tahun 1915. Seiring bertambahnya usia organisasi, jika semua hal lain sama, mereka mengulang pekerjaan mereka, dengan hasil bahwa pekerjaan tersebut menjadi lebih dapat diprediksi, dan dengan demikian lebih mudah dan logis diformalkan. **Hipotesis 2: Struktur mencerminkan usia berdirinya industri.** Hipotesis yang aneh ini dikemukakan dalam karya Arthur Stinchcombe (1965), yang mempelajari organisasi kontemporer yang beroperasi dalam industri yang didirikan pada empat era berbeda. Ia menemukan hubungan antara usia industri dan spesialisasi pekerjaan serta penggunaan profesional terlatih dalam posisi staf.

Misalnya, organisasi era prapabrik—pertanian, perusahaan konstruksi, toko eceran, dan sejenisnya—cenderung lebih bergantung pada personel keluarga, mempertahankan semacam struktur kerajinan, sedangkan organisasi awal abad kesembilan belas—pakaian, tekstil, dan sebagainya—hampir tidak menggunakan pekerja keluarga yang tidak dibayar, tetapi banyak pegawai, tanda birokrasi. Organisasi era berikutnya—kereta api dan tambang batu bara—cenderung sangat bergantung pada manajer profesional sebagai pengganti manajer-pemilik, tahap kedua dari "birokratisasi industri," menurut pendapat Stinchcombe.

Dan organisasi yang industrinya berasal dari era berikutnya—kendaraan bermotor, bahan kimia, utilitas listrik, dan sebagainya—dibedakan berdasarkan ukuran departemen staf mereka dan penggunaan profesional dalam struktur administratif mereka. Stinchcombe berhenti di sini, tetapi pertanyaan yang jelas menyangkut industri era kita—kedirgantaraan, elektronik, pembuatan film. Apakah mereka menunjukkan karakteristik struktural yang khas? Nanti kita akan melihat bukti yang jelas bahwa mereka memang demikian.

Kami merumuskan hipotesis ini secara faktual, dalam konteks temuan penelitian. Mengingat banyak hipotesis juga mencerminkan analisis efektivitas organisasi, hipotesis tersebut mungkin juga telah disusun secara preskriptif—misalnya, "Semakin tua organisasi, semakin formal perilakunya," atau, "semakin efektif organisasi tersebut (perilakunya diformalkan)" (dengan asumsi dalam semua kasus, tentu saja, apa pun rumusannya, bahwa semua faktor lainnya tetap sama, asumsi yang akan terbukti penting nanti, saat kita beralih ke pembahasan konfigurasi).

Hipotesis 3: Semakin besar organisasi, semakin rumit strukturnya—artinya, semakin terspesialisasi tugasnya, semakin terdiferensiasi unit-unitnya, dan semakin berkembang komponen administratifnya. Hubungan ini tampaknya muncul dari spesialisasi pekerjaan, dari meningkatnya kemampuan organisasi untuk membagi pekerjaannya saat menambah karyawan dan meningkatkan volume outputnya. Jadi, satu studi oleh kelompok MBA McGill menemukan bahwa sementara "kakek" dapat melakukan hampir semua hal di toko makanan

keluarga, ketika menjadi supermarket penuh, ada kebutuhan untuk mengkhususkan diri: "... 'kakek' menangani pembelian hasil bumi. 'Nenek' mengawasi operasi toko. 'Ayah' menangani pengadaan barang lainnya, sedangkan 'ibu' menangani uang tunai."

Demikian pula, dengan pembagian kerja yang lebih besar, unit-unit dapat dibedakan secara lebih luas. Dengan kata lain, peningkatan ukuran memberikan homogenitas kerja yang lebih besar dalam unit tetapi keragaman kerja yang lebih besar antar unit. Tetapi semakin terdiferensiasi strukturnya, semakin besar penekanan yang harus diberikan pada koordinasi.

Oleh karena itu, organisasi yang lebih besar harus menggunakan lebih banyak perangkat koordinasi yang lebih rumit, seperti hierarki yang lebih besar untuk melakukan koordinasi melalui pengawasan langsung, formalisasi perilaku yang lebih banyak untuk melakukan koordinasi melalui standarisasi proses kerja, sistem perencanaan dan pengendalian yang lebih canggih untuk melakukan koordinasi melalui standarisasi keluaran, atau perangkat penghubung yang lebih banyak untuk melakukan koordinasi melalui penyesuaian bersama.

Semua ini berarti komponen administratif yang lebih rumit, dengan pembagian kerja administratif yang lebih tajam. Itu berarti bahwa kita harus mengharapkan garis yang lebih tajam yang ditarik antara operator yang melakukan pekerjaan, analis yang merancang dan merencanakannya, dan manajer yang mengoordinasikannya. Jadi, meskipun tidak jarang bagi presiden perusahaan kecil untuk menyingsingkan lengan bajunya dan memperbaiki mesin, atau berperan sebagai analis dalam merancang sistem inventaris, kita akan terkejut melihat presiden perusahaan besar melakukan hal-hal ini. Biasanya, perusahaan industri dalam produksi massal, seiring pertumbuhannya, pertama-tama mengembangkan fungsi operasi dasar produksi, pemasaran, dan sebagainya. Kemudian menguraikan hierarki administratifnya, khususnya teknostrukturnya.

Kemudian, perusahaan cenderung melakukan integrasi vertikal—yaitu, mengambil alih beberapa aktivitas pemasok dan pelanggannya—dan dengan demikian semakin membedakan strukturnya di sepanjang garis fungsional. Akhirnya, perusahaan melakukan diversifikasi—memperkenalkan lini produk baru—dan memperluas pasar geografisnya, pertama di dalam negeri dan kemudian di luar negeri. Perubahan terakhir ini mengharuskan perusahaan untuk lebih membedakan strukturnya, tetapi kali ini di sepanjang garis pasar; akhirnya, perusahaan tersebut menumpangkan pengelompokan pasar—produk atau geografis, atau keduanya—pada struktur fungsional tradisionalnya.

Faktanya, rangkaian elaborasi struktural ini tidak hanya menggambarkan perusahaan bisnis individual tetapi juga seluruh masyarakat industri. Pada pergantian abad, perusahaan Amerika pada umumnya kecil, terstruktur secara fungsional, dan dengan sedikit hierarki administratif; saat ini, industri didominasi oleh perusahaan-perusahaan raksasa yang terbagi-bagi dengan struktur administratif yang sangat rumit. Akibatnya, seluruh masyarakat organisasi tumbuh dan menguraikan struktur mereka dari waktu ke waktu. Dan ini, tentu saja, adalah inti yang ingin disampaikan Stinchcombe. Kekuatan pembangunan ekonomi dan teknologi telah menghasilkan industri-industri baru dengan struktur-struktur baru, juga organisasi-organisasi yang semakin besar, dan semua perubahan ini telah menyebabkan peningkatan elaborasi struktural pedesaan.

Hipotesis 4: Semakin besar organisasi, semakin besar pula ukuran rata-rata unitnya. Jelas, ketika organisasi menambah karyawan baru, pada akhirnya organisasi harus membentuk unit baru, masing-masing dengan manajer baru, dan juga harus menambah lebih banyak manajer untuk menggantikan manajer tersebut. Dengan kata lain, organisasi harus menguraikan hierarki administratifnya. Yang tidak begitu jelas adalah bahwa penjabaran ini dimoderasi oleh peningkatan ukuran unit rata-rata. Ketika organisasi tumbuh, mereka tampaknya meminta manajer mereka untuk mengawasi lebih banyak karyawan.

Kita dapat menjelaskan hal ini dalam kaitannya dengan hubungan antara ukuran dan spesialisasi, yang dibahas di atas. Ketika posisi dalam organisasi menjadi lebih terspesialisasi dan unit lebih terdiferensiasi, masing-masing menjadi lebih mudah dikelola. Mengawasi dua puluh operator yang semuanya menjahit kaus merah, atau bahkan dua puluh manajer yang menjalankan supermarket yang sama adalah satu hal; mengawasi sejumlah penjahit busana yang sama, yang masing-masing membuat gaun yang berbeda, atau sejumlah manajer barang dagangan department store yang sama, dengan lini produk yang berbeda dan sering kali tumpang tindih adalah hal yang berbeda.

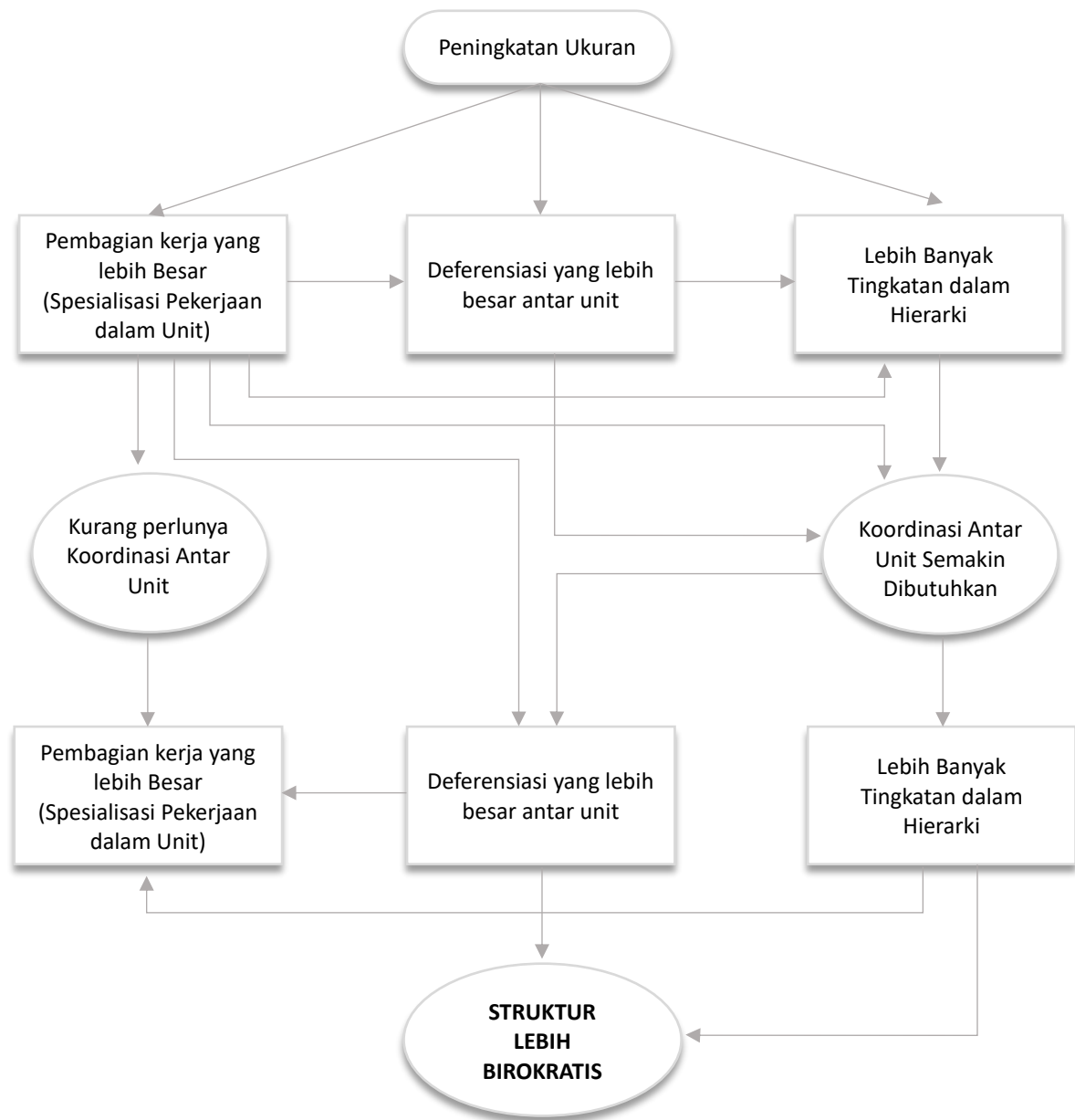
Lebih jauh, pekerjaan spesialis yang sama tidak hanya lebih mudah diawasi, tetapi juga lebih mudah distandarisasi. Akibatnya, pekerjaan manajer dapat dilembagakan sebagian—digantikan oleh sistem teknokratik perilaku yang diformalkan atau perencanaan aktivitas—sehingga mengurangi beban kerjanya dan memungkinkannya untuk mengawasi lebih banyak orang. Jadi, sejauh ukuran organisasi yang lebih besar berarti spesialisasi yang lebih besar, itu juga berarti ukuran unit yang lebih besar.

Hipotesis 5: Semakin besar organisasi, semakin formal perilakunya. Sama seperti organisasi yang lebih tua memformalkan apa yang telah dilihatnya sebelumnya, demikian pula organisasi yang lebih besar memformalkan apa yang sering dilihatnya. ("Dengar, Tuan, saya telah mendengar cerita itu setidaknya lima kali hari ini. Isi saja formulir seperti yang tertulis.")

Secara lebih formal, semakin besar organisasi, semakin banyak perilaku yang berulang; sebagai hasilnya, semakin dapat diprediksi perilaku tersebut; dan semakin besar kecenderungan untuk memformalkannya. Lebih jauh, dengan peningkatan ukuran muncul kebingungan internal yang lebih besar, dan mungkin moral yang lebih rendah karena impersonalisme. Manajemen harus menemukan cara untuk membuat perilaku lebih dapat diprediksi, dan karenanya beralih ke aturan, prosedur, deskripsi pekerjaan, dan sejenisnya, semua perangkat yang memformalkan perilaku.

Temuan dari dua hipotesis terakhir juga menunjukkan peningkatan formalisasi seiring dengan peningkatan ukuran. Dengan spesialisasi yang lebih besar, diferensiasi unit yang lebih besar, kebutuhan yang lebih besar untuk koordinasi (terutama dengan cara formal), hierarki administratif yang lebih rumit, dan perbedaan yang lebih tajam antara operator, analis, dan manajer, maka organisasi yang lebih besar akan lebih diatur oleh aturan dan prosedur serta lebih banyak menggunakan komunikasi formal.

Hubungan yang telah kita bahas dalam tiga hipotesis terakhir ini dirangkum secara grafis dalam Gambar 6—1.



Gambar 6-1. Diagram jalur hubungan antara ukuran dan struktur organisasi

6.3 TAHAPAN PENGEMBANGAN STRUKTURAL

Sebagian besar hubungan ini (termasuk yang ada pada Gambar 6-1, tetapi tidak termasuk hubungan Stinchcombe), menyiratkan semacam kontinuitas—pertumbuhan stabil yang ditanggapi oleh perubahan berkelanjutan dalam struktur. Namun, banyak bukti lain, meskipun dalam beberapa hal konsisten dengan kesimpulan di atas, menunjukkan hal yang sebaliknya. Perubahan serius dalam struktur cenderung terjadi secara tiba-tiba—dalam transisi yang tidak teratur, setara dengan revolusi, yang diikuti oleh periode stabilitas relatif dalam parameter desain.

William Starbuck mengemukakan hal ini dengan fasih pada tahun 1965 dengan "model metamorfosis"-nya, yang memandang pertumbuhan bukan sebagai "proses berkelanjutan yang mulus" tetapi sebagai proses yang "ditandai dengan perubahan mendadak dan terpisah"

dalam kondisi dan struktur.

Perubahan yang lebih bersifat jenis daripada derajat, transisi ini membawa cara-cara baru yang mendasar untuk membagi pekerjaan organisasi dan mengoordinasikannya. Jadi, seperti pupa yang melepaskan kepompongnya untuk muncul sebagai kupu-kupu, demikian pula struktur organik melepaskan hubungan informalnya untuk muncul sebagai birokrasi (metamorfosis yang tidak menyenangkan itu). Model-model ini secara umum disebut sebagai model tahap pertumbuhan atau perkembangan.

Beberapa model telah diusulkan dalam literatur, tetapi semuanya tampaknya menggambarkan aspek-aspek yang berbeda dari urutan yang sama. Organisasi umumnya memulai kehidupan mereka dengan struktur organik yang tidak rumit. Beberapa organisasi memulai kehidupan mereka pada tahap kerajinan dan kemudian beralih ke tahap kewirausahaan saat mereka mulai tumbuh, meskipun lebih banyak organisasi yang tampaknya memulai kehidupan mereka pada tahap kewirausahaan itu sendiri, dipimpin oleh kepala eksekutif yang kuat yang sebagian besar berkoordinasi melalui pengawasan langsung. Saat organisasi dalam tahap kewirausahaan menua dan tumbuh, mereka mulai memformalkan struktur mereka dan akhirnya melakukan transisi ke tahap baru, yaitu struktur birokrasi.

Pekerjaan terspesialisasi, hierarki otoritas dibangun, dan teknostruktur ditambahkan untuk dikoordinasikan melalui standarisasi. Pertumbuhan dan penuaan lebih lanjut sering kali mendorong birokrasi ini untuk melakukan diversifikasi dan kemudian, seperti amuba yang tumbuh terlalu besar, untuk membagi diri mereka menjadi unit-unit berbasis pasar, atau divisi-divisi, yang ditumpangkan pada struktur fungsional tradisional mereka, sehingga membawa mereka ke tahap baru, yaitu struktur divisionalisasi.

Akhirnya, beberapa bukti terkini menunjukkan bahwa mungkin ada tahap lain untuk beberapa organisasi, yaitu struktur matriks, yang melampaui divisionalisasi dan menyebabkan kembalinya sebagian ke struktur organik.

Tentu saja, tidak semua organisasi perlu melalui semua tahap ini. Namun, banyak yang tampaknya melalui sejumlah tahap dalam urutan yang disajikan, terkadang berhenti di beberapa tahap peralihan. Pembaca akan mengingat kisah Ibu Raku dan Ceramico, kisah yang khas meskipun tidak dapat dibuktikan kebenarannya, yang diperkenalkan pada halaman-halaman pertama buku ini.

6.4 SISTEM TEKNIS

Sampai saat ini sulit untuk tidak membahas teknologi sebagai faktor dalam desain organisasi. Jelas, struktur sangat erat kaitannya dengannya. Namun, sebelum mempertimbangkan bagaimana, kita harus menjelaskan dengan jelas apa yang kita maksud dengan istilah yang akan kita gunakan.

Teknologi adalah istilah umum yang telah digunakan—dan disalahgunakan—dalam banyak konteks. Kami lebih suka menghindarinya. Untuk maknanya yang lebih luas—pada dasarnya, basis pengetahuan organisasi—kita akan menggunakan istilah kompleksitas dan membahasnya di bawah lingkungan. Di sini kita akan fokus pada interpretasi teknologi yang lebih sempit—yaitu, instrumen yang digunakan dalam inti operasi untuk mengubah masukan

menjadi keluaran, yang akan kita sebut sistem teknis organisasi. Perhatikan bahwa kedua konsep tersebut berbeda.

Akuntan, misalnya, menerapkan teknologi yang relatif kompleks (yaitu, basis pengetahuan), dengan sistem teknis yang sederhana—sering kali tidak lebih dari pensil tajam. Sebaliknya, kebanyakan orang mengendarai mobil tanpa pernah tahu apa yang terjadi di balik kap mesin; dengan kata lain, mereka menggunakan sistem teknis yang cukup rumit dengan sedikit sekali pengetahuan teknologi.

Dalam membahas dampak sistem teknis pada parameter struktural, kami merasa nyaman untuk memperkenalkan kerangka kerja atau jenis organisasi kami terlebih dahulu, lalu beralih ke hipotesis.

Studi Woodward tentang produksi unit, massa, dan proses

Kami telah merujuk pada analisis terobosan Joan Woodward tentang dampak pada struktur berbagai bentuk sistem teknis yang digunakan dalam industri. Woodward berfokus pada tiga sistem produksi dasar—unit (pada dasarnya khusus), massa (dari banyak item standar), dan proses (aliran fluida yang terputus-putus atau terus-menerus). Sistem ini juga berhubungan dengan tahapan dan era, produksi unit sebagian besar mendahului Revolusi Industri, produksi massal sebagian besar terkait dengannya, dan produksi proses sebagian besar merupakan fenomena abad kedua puluh.

Woodward menemukan beberapa hubungan yang jelas antara ketiga sistem produksi ini dan berbagai parameter desain. Secara khusus, dalam perpindahan dari produksi unit ke produksi massal ke produksi proses:

- Rentang kendali para kepala eksekutif meningkat.
- Rentang kendali para manajer menengah menurun.
- Rasio manajer terhadap nonmanajer meningkat (dari rata-rata 1 banding 23, menjadi 1 banding 16, menjadi 1 banding 8); juga, kualifikasi mereka meningkat (organisasi proses memiliki lebih banyak lulusan, lebih banyak pelatihan manajerial, dan lebih banyak promosi dari dalam).
- Rasio personel klerikal dan administratif terhadap personel produksi (gaji tidak langsung terhadap upah per jam) meningkat (dari 1 banding 1, menjadi 4 banding 1, menjadi 9 banding 1).
- Jumlah tingkatan manajemen di departemen produksi meningkat.

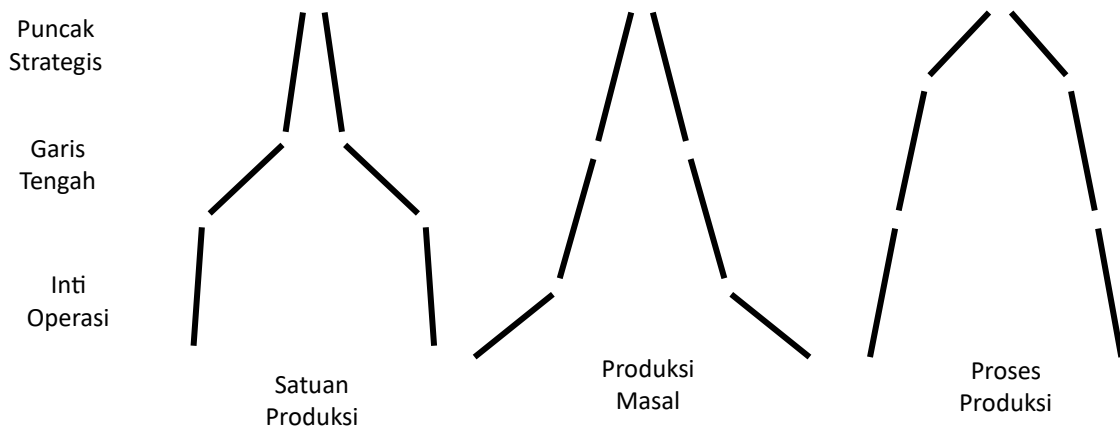
Selain itu:

- Rentang kendali para supervisor lini pertama paling tinggi di perusahaan produksi massal (sekitar 48, dibandingkan dengan sekitar 13 di perusahaan proses dan 23 di perusahaan produksi unit).
- Perusahaan produksi massal memiliki proporsi pekerja terampil terkecil.
- Perusahaan produksi massal memiliki struktur birokrasi, sedangkan perusahaan produksi proses dan unit cenderung terstruktur secara organik.

Namun, yang membedakan penelitian ini dari penelitian lain bukanlah pengamatan acak ini, melainkan cara Woodward menggunakannya untuk melukiskan gambaran terpadu dari tiga struktur organisasi yang sangat berbeda yang terkait dengan tiga sistem teknis.

Produksi unit

Perusahaan yang memproduksi unit, prototipe, dan peralatan besar secara bertahap menunjukkan sejumlah karakteristik yang sama. Yang terpenting, karena output mereka bersifat ad hoc atau nonstandar, pekerjaan operasional produsen unit juga tidak dapat distandarisasi atau diformalkan, sehingga struktur mereka bersifat organik. Koordinasi apa pun yang tidak dapat ditangani dengan penyesuaian bersama di antara operator itu sendiri diselesaikan dengan pengawasan langsung oleh manajer lini pertama.



Gambar 6-2. Rentang kendali pada tiga tingkat dalam tiga sistem teknis

Karena bertanggung jawab langsung atas produksi, manajer lini pertama bekerja sama erat dengan operator, biasanya dalam kelompok kerja kecil. Hal ini mengakibatkan rentang kendali yang sempit pada tingkat pengawasan pertama. (Rentang kendali untuk tiga struktur berbeda pada tiga tingkat hierarki ditunjukkan secara simbolis pada Gambar 6-2.) Woodward mengkarakterisasikan produksi unit sebagai kerajinan pada dasarnya, dengan struktur yang dibangun di sekitar keterampilan pekerja di inti operasi.

Karakteristik ini, pada gilirannya, berarti sedikit elaborasi dari struktur administratif. Dengan sebagian besar koordinasi dalam perusahaan unit-produksi yang bersifat ad hoc, ditangani oleh penyesuaian bersama di antara operator atau pengawasan langsung oleh manajer lini pertama, ada sedikit kebutuhan untuk hierarki manajerial yang rumit di atas mereka atau teknostruktur di samping mereka. Jadi, dari tiga bentuk produksi, tipe unit memiliki proporsi manajer terkecil dan, seperti yang dapat dilihat pada Gambar 6-2, rentang kendali terluas di tingkat menengah.

Namun, di puncak strategis, rentang kendali cenderung sempit, mungkin merupakan cerminan dari sifat ad hoc bisnis. Tidak yakin akan aliran pesanan yang stabil, seperti dalam produksi yang lebih rutin, para manajer puncak harus menghabiskan lebih banyak waktu dengan pelanggan dan karenanya tidak dapat mengawasi banyak orang.

Produksi massal

Jika struktur perusahaan produksi unit dibentuk oleh sifat nonstandar sistem teknis mereka, struktur produsen massal dibentuk oleh sifat standar mereka. Di sini produksi standar massal mengarah pada perilaku formal, yang mengarah pada semua karakteristik birokrasi

klasik. Pekerjaan operasional bersifat rutin, tidak terampil, dan sangat formal. Pekerjaan semacam itu memerlukan sedikit pengawasan langsung, yang mengakibatkan rentang kendali yang luas bagi para pengawas lini pertama. Administrasi berisi teknostruktur yang dikembangkan sepenuhnya untuk memformalkan pekerjaan.

Woodward mencatat bahwa produsen massal, tidak seperti dua lainnya, sesuai dengan semua pola literatur tradisional—tugas kerja yang ditetapkan dengan jelas, penekanan pada komunikasi tertulis, kesatuan komando, rentang kendali di tingkat atas yang sering kali dalam kisaran 5-7, pemisahan lini dan staf yang kaku, dan perencanaan tindakan yang cukup besar, jangka panjang di puncak strategis (karena siklus pengembangan produk yang panjang), jangka pendek di tingkat yang lebih rendah (terutama untuk menangani fluktuasi penjualan). Lebih jauh, Woodward menemukan bahwa struktur perusahaan produksi massal adalah yang paling tersegmentasi dari ketiganya dan yang paling penuh dengan permusuhan dan kecurigaan.

Ia mengidentifikasi tiga titik konflik utama: (1) antara sistem teknis dan sosial dari inti operasi, yang menimbulkan konflik yang menurut Woodward pada dasarnya tidak dapat didamaikan, bahkan dalam organisasi produksi massal yang dikelola dengan baik; (2) antara fokus jangka pendek dari manajer tingkat bawah dan fokus jangka panjang dari manajer senior; (3) dan antara kelompok lini dan staf dalam struktur administratif, yang satu memiliki wewenang, yang lain memiliki keahlian.

Dalam pandangan Hunt, sementara produsen unit hanya menangani pengecualian dan perusahaan proses hanya peduli dengan pengecualian, produsen massal mengalami lebih sedikit pengecualian, pengecualian ini bersifat kurang kritis, dan banyak di antaranya dapat ditangani oleh rutinitas formal. Organisasi-organisasi kinerja produksi massal ini menghabiskan waktu mereka untuk menyempurnakan mesin birokrasi mereka.

Proses Produksi

Pada perusahaan yang dibangun untuk produksi zat cair yang berkelanjutan, Woodward menemukan struktur lain lagi. Apa yang menyebabkan perusahaan-perusahaan ini berbeda dari produsen massal? Dan mengapa Hunt harus menggambarkan mereka sebagai pemecah masalah, yang hanya peduli dengan pengecualian?

Jawabannya tampaknya terletak pada metamorfosis struktur ketika sistem teknis menjadi sangat mengatur sehingga mendekati keadaan otomatisasi. Produksi massal sering kali sangat mekanis, tetapi, jika temuan Woodward menjadi panduan yang adil, jarang sampai pada titik otomatisasi. Hasilnya adalah pekerjaan yang sangat diatur—sederhana, rutin, dan membosankan—yang membutuhkan banyak operator yang tidak terampil. Dan ini, pada gilirannya, menumbuhkan obsesi dengan kontrol dalam struktur administratif: personel pengawas, terutama yang teknokratis, diharuskan untuk mengawasi dan menstandarisasi pekerjaan operator yang tidak berkepentingan.

Dengan otomatisasi—yang menurut temuan Woodward lebih umum dalam produksi proses—muncul pengurangan dramatis dalam jumlah operator tidak terampil yang terkait langsung dengan kecepatan produksi. Beberapa kilang minyak raksasa, misalnya, dapat dioperasikan oleh enam orang, dan mereka pun hanya bertugas sebagai pengawas; sistem teknis berjalan sendiri.

Dengan perubahan dalam tenaga kerja operasional ini, terjadi perubahan dramatis dalam struktur: inti operasional melampaui keadaan birokrasi—dalam arti tertentu, ia menjadi benar-benar birokratis, benar-benar terstandarisasi, tetapi tanpa orang—dan administrasi mengubah orientasinya sepenuhnya. Aturan, regulasi, dan standar kini tertanam dalam mesin, bukan pekerja. Dan mesin tidak pernah terasing, tidak peduli seberapa merendahkan pekerjaan mereka. Jadi, kebutuhan akan pengawasan langsung dan standarisasi teknokratis pun sirna, dan dengan itu obsesi terhadap kontrol pun sirna. Dan masuklah korps spesialis teknis, untuk merancang sistem teknis dan kemudian memeliharanya.

Dengan kata lain, otomatisasi membawa penggantian pekerja tidak terampil yang secara langsung terkait dengan sistem teknis di inti operasional oleh pekerja terampil untuk memeliharanya, dan di tingkat menengah struktur, penggantian manajer dan staf teknokratis yang mengendalikan pekerjaan orang lain oleh staf pendukung desainer profesional yang mengendalikan pekerjaan mereka sendiri. Dan perubahan-perubahan ini melarutkan banyak konflik perusahaan-perusahaan produksi massal. Operator-operator yang terasing tidak lagi menolak manajemen yang terobsesi pada kontrol. Bahkan di puncak strategis, "para eksekutif perusahaan semakin peduli bukan dengan menjalankan pabrik hari ini, tetapi dengan merancang pabrik-pabrik di masa mendatang".

Dan staf tidak lagi membutuhkan garis pertempuran. Perbedaan klasik ini—antara mereka yang memberi saran dan mereka yang memilih—menjadi tidak relevan ketika kontrol mesin-mesinlah yang dipertaruhkan. Siapa yang memberi perintah kepada sebuah mesin, perancang stafnya atau pengawas lininya? Secara logis, keputusan diambil oleh siapa pun yang memiliki pengetahuan khusus yang dibutuhkan untuk membuatnya, baik mereka disebut lini atau staf.

Dengan adanya poin-poin ini, temuan Woodward tentang perusahaan-perusahaan produksi proses menjadi jelas, setidaknya dengan asumsi bahwa mereka sangat otomatis. Dia menemukan bahwa struktur-struktur produsen proses pada umumnya bersifat organik. Inti operasi mereka sebagian besar terdiri dari pekerja terampil dan tidak langsung, seperti orang-orang yang merawat peralatan.

Seperti pada perusahaan produksi unit, rentang kendali pengawasan tingkat pertama sempit, yang lagi-lagi merupakan cerminan kebutuhan operator terampil untuk bekerja dalam "kelompok kerja primer kecil." Hal ini menyebabkan hubungan yang "lebih akrab dan informal" antara operator dan pengawas dibandingkan pada perusahaan produksi massal, "yang mungkin menjadi faktor pendukung hubungan industrial yang lebih baik".

Asumsi ini tampaknya tidak selalu berlaku. Misalnya, perusahaan baja dalam proses produksi membutuhkan tenaga kerja operasional yang besar. Dalam kasus ini, seperti yang akan kita lihat nanti, strukturnya mengambil bentuk produsen massal. Jadi temuan Woodward tampaknya benar-benar berlaku untuk produksi otomatis, bukan untuk produksi proses itu sendiri, meskipun di situlah otomatisasi paling umum terjadi.

Dari ketiga tipe Woodward, produsen proses paling mengandalkan pelatihan dan induktisasi, dan memiliki rasio administrator terhadap operator tertinggi, yang mencerminkan penggunaan staf pendukung yang luas yang merancang sistem teknis dan juga

melaksanakan fungsi-fungsi seperti penelitian dan pengembangan. Mereka juga cenderung bekerja dalam kelompok-kelompok kecil—tim dan gugus tugas—sehingga ditemukan rentang kendali yang sempit di tingkat menengah juga.

Woodward juga menemukan bahwa perbedaan lini/staf kabur di perusahaan-perusahaan proses, karena "sangat sulit untuk membedakan antara tanggung jawab eksekutif dan penasihat". Di beberapa perusahaan, staf spesialis dimasukkan ke dalam struktur lini; di perusahaan lain, "garis komando tampak terpecah, tanggung jawab eksekutif diberikan kepada staf spesialis".

Namun, hal itu tidak membuat banyak perbedaan nyata; dalam hal apa pun, manajer lini memiliki pelatihan dan pengetahuan yang serupa dengan staf spesialis, dan keduanya sebenarnya bertukar pekerjaan secara teratur. Perusahaan-perusahaan ini juga menunjukkan pemisahan yang tajam antara pengembangan produk dan operasi, yang menghasilkan struktur dengan dua bagian yang independen: lingkaran operasi bagian dalam dengan fasilitas tetap, orientasi jarak pendek, dan kontrol kaku yang dibangun ke dalam mesin; dan lingkaran pengembangan bagian luar—baik produk maupun proses—dengan orientasi jarak sangat jauh, kontrol longgar, dan penekanan pada hubungan sosial.

Struktur dua bagian ini berfungsi untuk mengurangi konflik, pertama karena memisahkan sistem teknis dan sosial satu sama lain, tidak seperti produksi massal, yang menempatkan mereka dalam konfrontasi langsung (di sini orang bisa bebas sementara mesin dikontrol dengan ketat), dan kedua, karena berfungsi untuk memisahkan orientasi jarak jauh dan jarak pendek. Sumber konflik utama lainnya dalam perusahaan produksi massal berkurang dengan kaburnya perbedaan lini/staf.

Di puncak strategis perusahaan produksi-proses, Woodward menemukan kecenderungan untuk menggunakan "manajemen oleh komite" alih-alih oleh pembuat keputusan tunggal. Ini jauh lebih tidak berlaku untuk produsen unit dan massal. Namun, ia juga menemukan rentang kendali yang lebar di puncak strategis, sebuah temuan yang mungkin dijelaskan oleh kemampuan para spesialis di tingkat bawah untuk membuat banyak keputusan penting, sehingga membebaskan para manajer puncak untuk mengawasi sejumlah besar orang. Mungkin komite tingkat tinggi berfungsi terutama untuk memastikan koordinasi, dengan mengesahkan pilihan yang dibuat di tingkat bawah. Sebagai kesimpulan, faktor dominan dalam perusahaan produksi proses yang dipelajari Woodward tampaknya adalah otomatisasi sistem teknis mereka.

Otomatisasi tampaknya menempatkan organisasi dalam keadaan "pasca-birokrasi": sistem teknis sepenuhnya mengatur, tetapi mesin, bukan orang, dan sistem sosial—sebagian besar di luar inti operasi—tidak perlu dikendalikan oleh aturan dan karenanya dapat muncul sebagai struktur organik, menggunakan penyesuaian bersama di antara para ahli, didorong oleh perangkat penghubung, untuk mencapai koordinasi.

Dengan demikian, perbedaan nyata antara produsen massal dan proses Woodward tampaknya adalah bahwa meskipun keduanya berusaha mengatur pekerjaan operasi mereka, hanya yang terakhir yang dapat mengotomatiskannya. Dalam keharusan mengatur orang, produsen massal mengembangkan mentalitas kontrol yang menyebabkan semua jenis konflik;

dalam mengatur mesin, produsen proses mengalami lebih sedikit konflik.

Dengan mempertimbangkan temuan ini, kini kita dapat menyajikan tiga hipotesis dasar tentang hubungan antara struktur dan sistem teknis.

Hipotesis 6: Semakin banyak sistem teknis yang diatur, semakin formal pekerjaan operasional dan semakin birokratis struktur inti operasional. Karena sistem teknis menjadi lebih mengatur—yaitu, dipecah menjadi tugas-tugas sederhana dan terspesialisasi yang menghilangkan kebijaksanaan dari mereka yang harus menggunakannya—pekerjaan operasional menjadi lebih rutin dan dapat diprediksi; sebagai hasilnya, pekerjaan tersebut dapat lebih mudah dispesialisasikan dan diformalkan. Kontrol menjadi lebih impersonal, akhirnya mekanis, karena analisis staf yang merancang alur kerja semakin mengambil alih kendali dari pekerja tidak terampil yang mengoperasikannya dan manajer yang mengawasi mereka.

Kita melihat semua hubungan ini dengan jelas di perusahaan produksi massal Woodward. Tetapi bagaimana dengan mereka yang berada dalam produksi proses? Seperti yang dijelaskan Woodward, sistem teknis ini hampir sepenuhnya mengatur—yaitu, otomatis. Namun, ia menggolongkan struktur perusahaan-perusahaan ini sebagai organik. Tetapi yang ia maksud adalah struktur administratif, tempat orang-orang ditemukan. Inti operasi mereka, dalam arti tertentu, hampir sepenuhnya birokratis; dengan kata lain, dalam produksi (jika bukan pemeliharaan), pekerjaan operasi mereka sepenuhnya terstandarisasi; hanya saja tidak melibatkan orang.

Hipotesis 7: Semakin canggih (sulit dipahami) sistem teknis, semakin rumit struktur nonoperasional—khususnya, semakin besar dan profesional staf pendukung, semakin besar desentralisasi selektif (kepada staf tersebut), dan semakin besar penggunaan perangkat penghubung (untuk mengoordinasikan pekerjaan staf tersebut). Jika sebuah organisasi akan menggunakan mesin yang kompleks, ia harus mempekerjakan spesialis staf yang dapat memahami mesin tersebut, yang dapat merancang, membeli, dan memodifikasinya; organisasi harus memberi mereka kekuatan yang cukup besar untuk membuat keputusan mengenai mesin tersebut; dan mereka, pada gilirannya, harus bekerja dalam tim dan gugus tugas untuk membuat keputusan tersebut.

Oleh karena itu, kami berharap organisasi dengan sistem teknis yang canggih memiliki proporsi staf pendukung yang tinggi, sangat bergantung pada perangkat penghubung di tingkat menengah, lebih menyukai unit-unit kecil di sana, dan melakukan desentralisasi secara selektif—yaitu, memberi staf pendukung kekuasaan atas keputusan teknis. Semua kesimpulan ini disarankan dalam studi Woodward; khususnya, dengan tidak adanya struktur staf yang rumit di perusahaan produksi unit, umumnya dengan sistem teknis yang paling tidak canggih, dan dengan adanya semua fitur ini di perusahaan proses, umumnya dengan sistem teknis yang paling canggih. **Hipotesis 8: Otomatisasi inti operasi mengubah struktur administratif birokrasi menjadi struktur organik.** Kami telah membahas hipotesis ini secara panjang lebar dalam hal produsen proses Woodward.

Organisasi yang didominasi secara numerik oleh operator tidak terampil yang melakukan pekerjaan rutin dipenuhi dengan konflik interpersonal. Seperti yang dicatat

Woodward, ini sebagian besar berasal dari ketidakcocokan yang melekat pada sistem sosial dan teknis: sering kali, apa yang baik untuk produksi tidak baik untuk produsen. Akibatnya, perusahaan produksi massal mengembangkan obsesi dengan kontrol—keyakinan bahwa pekerja harus terus-menerus diawasi dan didorong jika mereka ingin menyelesaikan pekerjaan mereka. Selain itu, mentalitas kontrol meluas ke inti operasi dan memengaruhi semua tingkat hierarki, dari tingkat pengawasan pertama hingga puncak strategis. Kontrol menjadi semboyan organisasi. Manajer puncak mengawasi manajer menengah, manajer menengah mengawasi operator dan staf spesialis, dan staf spesialis merancang sistem untuk mengawasi semua orang.

Otomatisasi tidak hanya menghasilkan lebih banyak regulasi terhadap aktivitas inti operasi; seperti yang kita lihat, otomatisasi menghilangkan sumber banyak konflik sosial di seluruh organisasi. Selain itu, berdasarkan hipotesis terakhir kami, sistem teknis otomatis, yang biasanya paling canggih, membutuhkan staf spesialis dalam jumlah terbesar. Orang-orang ini cenderung berkomunikasi satu sama lain secara informal dan mengandalkan perangkat penghubung untuk koordinasi. Dan ini, tentu saja, adalah parameter desain yang paling fleksibel. Dengan demikian, otomatisasi inti operasi melahirkan semua jenis perubahan dalam struktur administratif yang mendorongnya ke keadaan organik.

Hal ini membawa kita pada implikasi sosial yang menarik: bahwa satu solusi nyata untuk masalah birokrasi impersonal bukanlah mengurangi regulasi tugas operasi tetapi lebih banyak, hingga mengotomatiskannya. Otomatisasi tampaknya memanusiakan struktur birokrasi tradisional, sesuatu yang terbukti tidak dapat dilakukan oleh demokratisasi.

6.5 LINGKUNGAN

Sejauh ini kita telah membahas pengaruh faktor-faktor yang melekat pada organisasi itu sendiri terhadap struktur—usianya, ukurannya, dan sistem teknis yang digunakannya dalam inti operasinya. Namun, setiap organisasi juga berada dalam lingkungan yang harus ditanggapinya saat merancang strukturnya. Sekarang kita pertimbangkan faktor-faktor situasional yang terkait dengan lingkungan ini; pertama-tama karakteristik lingkungan umum, kemudian aspek-aspek khusus dari sistem kekuasaan yang dihadapi oleh organisasi.

Namun, konflik baru muncul dalam organisasi dengan inti operasi otomatis, seperti yang akan kita lihat nanti, terutama di antara para spesialis yang berbeda. Namun, hal ini tidak menghasilkan kembali mentalitas kontrol; sebaliknya, hal itu muncul tanpa adanya mentalitas kontrol.

Namun, kita mungkin bertanya apakah otomatisasi memiliki efek sebaliknya bagi klien, yang selanjutnya menstandarisasi dan mengimpersonalisasi produk dan layanan yang mereka terima.

Apa arti sebenarnya dari kata lingkungan? Kamus sama samarnya dengan literatur manajemen: "kumpulan hal-hal, kondisi, atau pengaruh di sekitarnya..." (Random House Dictionary). Jadi, lingkungan mencakup hampir semua hal di luar organisasi—"teknologi"-nya (basis pengetahuan yang harus dimanfaatkan); sifat produk, pelanggan, dan pesaingnya; tata letak geografisnya; iklim ekonomi, politik, dan bahkan meteorologi tempat organisasi harus

beroperasi; dan seterusnya. Akan tetapi, literatur berfokus pada dimensi tertentu dari lingkungan organisasi, khususnya empat dimensi:

1. **Stabilitas.** Lingkungan organisasi dapat berkisar dari stabil hingga dinamis, dari lingkungan pemahat kayu yang pelanggannya menuntut patung pinus yang sama dari dekade ke dekade, hingga lingkungan regu detektif yang tidak pernah tahu apa yang akan terjadi selanjutnya. Berbagai faktor dapat membuat lingkungan menjadi dinamis, termasuk pemerintahan yang tidak stabil, pergeseran ekonomi yang tidak terduga, perubahan tak terduga dalam permintaan pelanggan atau pasokan pesaing, tuntutan klien akan kreativitas atau hal baru yang sering terjadi seperti dalam biro iklan, teknologi yang berubah dengan cepat seperti dalam manufaktur elektronik, bahkan cuaca yang tidak dapat diramalkan, seperti dalam kasus perusahaan teater terbuka. Perhatikan bahwa dinamis di sini berarti tidak dapat diprediksi, bukan variabel; variabilitas mungkin dapat diprediksi, seperti dalam pertumbuhan permintaan yang stabil.
2. **Kompleksitas.** Lingkungan organisasi (di sini, "teknologinya") dapat berkisar dari yang sederhana hingga yang kompleks, dari lingkungan produsen kotak lipat yang memproduksi produknya yang sederhana dengan pengetahuan sederhana, hingga lingkungan badan antariksa yang harus memanfaatkan pengetahuan dari sejumlah bidang ilmiah paling maju untuk menghasilkan keluaran yang sangat kompleks. Jelas, dimensi kompleksitas memengaruhi struktur melalui variabel perantara dari pemahaman pekerjaan yang harus dilakukan. Perhatikan bahwa pengetahuan yang dirasionalisasi, tidak peduli seberapa rumit pada prinsipnya, di sini dianggap sederhana karena telah dipecah menjadi bagian-bagian yang mudah dipahami. Dengan demikian, perusahaan mobil menghadapi lingkungan produk yang relatif sederhana berdasarkan pengetahuan mereka yang terkumpul tentang mesin yang mereka produksi.
3. **Keragaman Pasar.** Pasar suatu organisasi dapat berkisar dari terpadu hingga beragam, dari tambang besi yang menjual satu komoditasnya ke satu pabrik baja, hingga pasar komisi perdagangan yang berupaya mempromosikan semua produk industri suatu negara di seluruh dunia. Keragaman pasar dapat dihasilkan dari berbagai klien, produk dan layanan, atau wilayah geografis tempat hasil dipasarkan. Jelas, keragaman pasar memengaruhi struktur melalui variabel perantara berupa keragaman pekerjaan yang harus dilakukan.
4. **Kebencian.** Akhirnya, lingkungan suatu organisasi dapat berkisar dari berlimpah hingga bermusuhan, dari dokter bedah bergengsi yang memilih dan memilah pasiennya, melalui perusahaan konstruksi yang harus menawar semua kontraknya, hingga tentara yang berperang. Permusuhan dipengaruhi oleh persaingan, oleh hubungan organisasi dengan serikat pekerja, pemerintah, dan kelompok luar lainnya, dan oleh ketersediaan sumber daya untuknya. Tentu saja, lingkungan yang bermusuhan biasanya bersifat dinamis. Namun, permusuhan yang ekstrem memiliki efek khusus pada struktur yang ingin kita bedakan. Permusuhan memengaruhi struktur terutama melalui variabel antara kecepatan respons yang diperlukan.

Yang penting tentang lingkungan dalam desain struktur adalah dampak spesifiknya terhadap organisasi. Dengan kata lain, bukan lingkungan itu sendiri yang penting, melainkan kemampuan organisasi untuk mengatasinya—untuk memprediksinya, memahaminya, menangani keragamannya, dan meresponsnya dengan cepat. Itulah sebabnya, misalnya, ketika membahas dimensi kompleksitas, kami mencatat bahwa jika organisasi mampu merasionalisasi apa yang tampaknya merupakan produk yang kompleks menjadi sistem komponen yang sederhana, lingkungan produknya dapat disebut sederhana.

Selain itu, meskipun mudah untuk membahas lingkungan organisasi sebagai sesuatu yang seragam—satu entitas—faktanya adalah bahwa setiap organisasi menghadapi berbagai lingkungan. Produknya mungkin kompleks tetapi saluran pemasarannya sederhana, kondisi ekonominya dinamis tetapi kondisi politiknya stabil. 'Namun, sering kali merupakan perkiraan yang wajar untuk memperlakukan lingkungan sebagai sesuatu yang seragam di sepanjang setiap dimensinya, baik karena beberapa aspeknya yang lebih tenang tidak terlalu penting bagi organisasi atau, sebagai alternatif, karena satu bagian aktif dari lingkungan tersebut begitu dominan sehingga memengaruhi seluruh organisasi.

Kita akan melanjutkan dengan asumsi ini dalam empat hipotesis pertama yang disajikan di bawah ini, masing-masing mempertimbangkan salah satu dimensi, mengambil kasus tuntutan yang saling bertentangan dari lingkungan dalam hipotesis kelima. Hipotesis 9: Semakin dinamis lingkungan, semakin organik strukturnya. Di masa damai, atau jauh setelah medan perang di masa perang, tentara cenderung menjadi lembaga yang sangat birokratis, dengan penekanan besar pada perencanaan, latihan formal, dan upacara, perhatian yang cermat diberikan pada disiplin. Di medan perang, setidaknya yang modern, ada kebutuhan untuk fleksibilitas yang lebih besar, sehingga strukturnya menjadi kurang kaku. Hal ini terutama terjadi dalam kondisi dinamis perang gerilya.

Masuk akal bahwa dalam lingkungan yang stabil, sebuah organisasi dapat memprediksi kondisi masa depannya dan dengan demikian, jika semua hal lain sama, dapat dengan mudah mengisolasi inti operasinya dan menstandarisasi kegiatannya di sana—menetapkan aturan, memformalkan pekerjaan, merencanakan tindakan—atau mungkin menstandarisasi keterampilannya sebagai gantinya. Namun, hubungan ini juga melampaui inti operasi. Dalam lingkungan yang sangat stabil, seluruh organisasi mengambil bentuk sistem yang terlindungi atau tidak terganggu, yang dapat menstandarisasi prosedurnya dari atas ke bawah.

Sebaliknya, ketika dihadapkan dengan sumber pasokan yang tidak pasti, permintaan pelanggan yang tidak dapat diprediksi, perubahan produk yang sering terjadi, pergantian tenaga kerja yang tinggi, kondisi politik yang tidak stabil, atau teknologi (pengetahuan) yang berubah dengan cepat, organisasi tidak dapat dengan mudah memprediksi masa depannya, sehingga tidak dapat mengandalkan standarisasi untuk koordinasi. Sebaliknya, organisasi harus menggunakan mekanisme koordinasi yang lebih fleksibel dan tidak terlalu formal—pengawasan langsung atau penyesuaian bersama. Dengan kata lain, organisasi harus memiliki struktur organik.

Perhatikan rumusan ***Hipotesis 9: Lingkungan yang dinamis mengarah pada struktur organik, alih-alih lingkungan yang stabil mengarah pada struktur yang birokratis.*** Rumusan ini dipilih

untuk menyoroiti sifat hubungan yang asimetris—bahwa kondisi yang dinamis memiliki pengaruh yang lebih besar pada struktur daripada yang statis. Secara spesifik, ada bukti yang menunjukkan bahwa lingkungan yang dinamis akan mendorong struktur ke keadaan organik meskipun ada kekuatan berukuran besar dan sistem teknis pengatur yang bertindak dalam arah yang berlawanan, sedangkan lingkungan yang stabil tidak akan mengesampingkan faktor situasional lainnya—struktur akan menjadi birokratis sejauh yang dituntut oleh faktor-faktor lain ini.

Hipotesis 10: Semakin kompleks lingkungan, semakin terdesentralisasi strukturnya.

Sebelum melanjutkan pembahasan hipotesis ini, akan berguna untuk memperjelas perbedaan antara stabilitas dan kompleksitas lingkungan. Secara konseptual, tidak sulit untuk membedakan antara kedua dimensi lingkungan ini. Pemain dadu dengan mudah memahami permainannya, tetapi ia tidak dapat memprediksi hasilnya. Lingkungannya sederhana tetapi dinamis. Begitu pula dengan produsen pakaian, yang dengan mudah memahami pasar dan teknologinya tetapi tidak memiliki cara untuk memprediksi gaya atau warna dari satu musim ke musim berikutnya. Sebaliknya, dokter bedah klinis menghabiskan waktu bertahun-tahun untuk mencoba mempelajari pekerjaannya yang rumit, tetapi melakukannya hanya ketika ia cukup yakin akan konsekuensinya. Lingkungan ini rumit tetapi stabil.

Meskipun demikian, mungkin karena banyak organisasi menghadapi lingkungan yang sederhana dan stabil atau kompleks dan dinamis, kedua dimensi ini sering kali membingungkan. Namun, kita akan segera melihat bahwa jenis-jenis organisasi yang penting menghadapi, dalam satu kasus, lingkungan yang sederhana dan dinamis, dan di kasus lain, lingkungan yang kompleks dan stabil. Sekali lagi, kita dapat beralih ke mekanisme koordinasi kita untuk membantu mengatasi kebingungan tersebut. Hipotesis kesepuluh kami menunjukkan bahwa dimensi kompleksitas memiliki efek yang sangat berbeda pada struktur dari dimensi stabilitas.

Sementara yang terakhir memengaruhi birokratisasi, yang pertama memengaruhi desentralisasi. Salah satu masalah dalam mengurai Hipotesis 9 dan 10, selain dari fakta bahwa kedua variabel lingkungan tersebut sering bergerak bersamaan, adalah bahwa mekanisme koordinasi yang paling birokratis—standardisasi proses kerja—juga cenderung agak tersentralisasi, sedangkan salah satu yang paling organik—penyesuaian bersama—cenderung paling terdesentralisasi. Hubungan antara lima mekanisme koordinasi dan birokratisasi dibahas dalam Bab 2, hubungan antara mekanisme dan desentralisasi dalam Bab 5. Gambar 6-3 merangkum kedua diskusi ini, dengan mekanisme koordinasi peningkatan birokratisasi ditunjukkan di sepanjang ordinat dan mekanisme peningkatan desentralisasi di sepanjang absis (yang terakhir, pada kenyataannya, merupakan replikasi dari Gambar 5-3).



Gambar 6-3. Mekanisme koordinasi pada skala desentralisasi dan birokratisasi

Kita dapat menggunakan argumen Galbraith untuk menggunakan mekanisme koordinasi seperti yang ditunjukkan pada Gambar 6-3 guna memisahkan kedua hipotesis, dan dengan demikian mengembangkan lebih banyak dukungan untuk masing-masing. Galbraith berpendapat bahwa koordinasi paling mudah dicapai dalam satu otak.

Oleh karena itu, jika dihadapkan dengan lingkungan yang sederhana, organisasi akan cenderung mengandalkan satu otak untuk membuat keputusan utamanya; dengan kata lain, organisasi akan tersentralisasi. Jika lingkungan tersebut juga stabil, menurut Hipotesis 9, akan menjadi kepentingan terbaik organisasi untuk melakukan standarisasi demi koordinasi—dengan kata lain, melakukan birokratisasi.

Seperti yang dapat dilihat pada Gambar 6-3, organisasi akan memilih standarisasi proses kerja untuk koordinasi, mekanisme yang memungkinkannya mempertahankan sentralisasi yang paling ketat dalam struktur birokrasi. Namun, jika lingkungannya yang sederhana bersifat dinamis alih-alih stabil, organisasi tidak dapat lagi melakukan birokratisasi, tetapi harus tetap fleksibel—organik. Jadi, seperti yang ditunjukkan Gambar 6-3, ia akan bergantung pada pengawasan langsung untuk koordinasi, satu dari lima mekanisme yang memungkinkannya memiliki struktur yang tersentralisasi dan organik.

Bagaimana dengan organisasi yang dihadapkan dengan lingkungan yang kompleks? Hal ini menimbulkan masalah pemahaman. Dalam istilah Galbraith, satu otak tidak dapat lagi menangani informasi yang dibutuhkan untuk membuat semua keputusan. Otak menjadi kelebihan beban. Jadi organisasi harus melakukan desentralisasi: Manajer puncak harus menyerahkan sebagian besar kekuasaannya kepada orang lain—manajer lain, staf spesialis, terkadang operator juga. Sekarang, jika lingkungan yang kompleks itu stabil, Hipotesis 9 akan mengarahkan kita untuk mengharapkan struktur birokrasi—dengan kata lain, struktur yang

bergantung pada standarisasi untuk koordinasi.

Dalam hal itu, masalahnya adalah menemukan mekanisme koordinasi yang memungkinkan standarisasi dengan desentralisasi. Dan solusinya muncul dengan melihat sekilas Gambar 6-3: organisasi memilih standarisasi keterampilan. Jika lingkungan yang kompleks sebaliknya bersifat dinamis, organisasi mencari mekanisme koordinasi yang terdesentralisasi dan organik. Penyesuaian bersama adalah pilihan yang jelas. Yang muncul dari diskusi ini adalah dua jenis struktur birokrasi dan dua jenis struktur organik, dalam setiap kasus, struktur yang tersentralisasi untuk lingkungan sederhana dan struktur yang terdesentralisasi untuk lingkungan yang kompleks.

Itu, pada kenyataannya, sesuai persis dengan kesimpulan yang muncul berulang kali dalam diskusi kita tentang parameter desain. Di sana, misalnya, kita menemukan dua birokrasi yang secara fundamental berbeda, yang tersentralisasi untuk pekerjaan yang tidak memerlukan keterampilan, dan yang terdesentralisasi untuk pekerjaan profesional. Sekarang kita melihat bahwa yang pertama beroperasi dalam lingkungan yang sederhana, yang terakhir dalam lingkungan yang kompleks, dalam kedua kasus stabil. Kita akan kembali ke keempat jenis ini segera. ***Hipotesis 11: Semakin beragam pasar organisasi, semakin besar kecenderungannya untuk terpecah menjadi unit-unit berbasis pasar (dengan skala ekonomi yang menguntungkan).***

Di sini kami mengusulkan hubungan antara variabel lingkungan ketiga—keragaman pasar—dan parameter desain ketiga—dasar untuk mengelompokkan unit. Hipotesis 11 menunjukkan bahwa organisasi yang dapat mengidentifikasi pasar yang sangat berbeda—produk atau layanan, wilayah geografis, atau klien—akan cenderung membagi dirinya menjadi unit-unit tingkat tinggi atas dasar ini, dan memberikan masing-masing kendali atas berbagai keputusan yang memengaruhi pasarnya sendiri. Hal ini setara dengan apa yang kami sebut dalam Bab 5 sebagai desentralisasi vertikal terbatas, sebagian besar kekuatan pengambilan keputusan didelegasikan kepada manajer unit pasar. Secara sederhana, diversifikasi melahirkan divisionalisasi.

Namun, ada satu hambatan utama untuk divisionalisasi, bahkan ketika pasar beragam, yaitu adanya sistem teknis umum atau fungsi penting yang tidak dapat disegmentasikan. Dalam divisionalisasi, setiap unit pasar memerlukan inti operasinya sendiri yang berbeda. Hal ini tidak dapat terjadi ketika skala ekonomi menentukan sistem teknis tunggal yang terpadu. Beberapa sistem teknis dapat dipecah meskipun skalanya sangat kecil, dan yang lainnya harus tetap utuh meskipun ukurannya sangat besar.

Sebuah toko roti yang beroperasi di dua negara bagian dengan total penjualan, katakanlah, Rp. 20 Miliar, mungkin menganggap penting untuk mendirikan divisi dengan pabriknya sendiri di masing-masing negara bagian, sedangkan produsen aluminium dengan penjualan 100 kali lebih besar mungkin, meskipun memiliki beragam pelanggan di semua lima puluh negara bagian dan berbagai produk akhir (foil, lembaran, komponen konstruksi, dan sebagainya), dipaksa untuk mempertahankan struktur fungsional karena hanya mampu membeli satu pabrik peleburan.

Demikian pula, keberadaan fungsi yang penting bagi semua pasar secara umum

menghambat divisionalisasi yang sebenarnya, seperti dalam kasus pembelian dalam rantai ritel atau investasi dalam bisnis asuransi. Organisasi tersebut masih membagi dirinya menjadi unit-unit berbasis pasar, tetapi memusatkan fungsi penting di kantor pusat. Hal ini mengurangi otonomi unit-unit pasar, yang mengarah pada bentuk divisionalisasi yang tidak lengkap.

Faktanya, seperti yang akan kita lihat di Bab 11, hal ini paling umum terjadi ketika keberagaman didasarkan pada klien atau wilayah daripada pada produk atau layanan, keluaran umum yang menimbulkan saling ketergantungan yang penting di antara klien atau wilayah yang berbeda. Kita dapat menjelaskan Hipotesis 11 dalam istilah yang mirip dengan yang digunakan untuk menjelaskan Hipotesis 10.

Organisasi yang harus memahami informasi tentang berbagai aspek lingkungan pasarnya pada akhirnya merasa nyaman untuk mengelompokkan lingkungan tersebut ke dalam pasar yang berbeda jika memungkinkan dan memberikan kendali kepada masing-masing unit. Dengan cara ini, koordinasi pengambilan keputusan yang harus dilakukan di seluruh unit dapat diminimalkan. Akan tetapi, kita harus membuat perbedaan yang jelas antara keragaman lingkungan dan kompleksitas, meskipun keduanya meningkatkan beban informasi pada para pengambil keputusan dan dengan demikian mendorong semacam desentralisasi.

Lingkungan yang sederhana bisa sangat beragam, seperti dalam kasus perusahaan konglomerat yang mengoperasikan sejumlah bisnis sederhana, sedangkan lingkungan yang kompleks dapat berfokus pada pasar yang terintegrasi, seperti dalam kasus NASA tahun 1960-an yang memiliki satu misi utama—untuk menempatkan manusia di bulan sebelum tahun 1970.7 Bahkan, karena alasan yang akan kita bahas di Bab 11, divisionalisasi tampaknya lebih cocok untuk pasar yang beragam dan sederhana daripada pasar yang kompleks.

Hipotesis 12: Permusuhan yang ekstrem dalam lingkungannya mendorong setiap organisasi untuk memusatkan strukturnya untuk sementara. Sekali lagi, kita dapat menjelaskan hal ini dalam hal mekanisme koordinasi kita. Pengawasan langsung adalah cara koordinasi yang tercepat dan terketat—hanya satu otak yang terlibat. Semua anggota organisasi tahu persis ke mana harus mengirim informasi; tidak ada waktu yang terbuang dalam perdebatan; wewenang untuk bertindak ditetapkan dengan jelas; satu pemimpin membuat dan mengoordinasikan semua keputusan.

Seperti yang kita lihat di Bab 5, jaringan komunikasi yang lebih tersentralisasi mengorganisasikan diri mereka lebih cepat dan membutuhkan lebih sedikit komunikasi untuk membuat keputusan. Ketika sebuah organisasi menghadapi permusuhan yang ekstrem—kehilangan klien utama atau sumber pasokan secara tiba-tiba, serangan hebat oleh pemerintah, atau apa pun—kelangsungan hidupnya terancam. Karena harus merespons dengan cepat dan secara terpadu, organisasi tersebut meminta arahan kepada pemimpinnya.

"NASA, tentu saja, memiliki misi lain—misalnya, meluncurkan satelit cuaca. Namun, proyek Apollo mendominasi pada tahun 1960-an.

'Tampaknya masuk akal untuk berhipotesis lebih lanjut bahwa permusuhan yang ekstrem mendorong organisasi ke struktur organik juga, karena lingkungan yang bermusuhan tidak dapat diprediksi, yang membutuhkan respons yang fleksibel. Namun, tidak ada bukti

yang ditemukan mengenai hubungan ini.

Namun, bagaimana dengan organisasi dalam lingkungan yang kompleks yang menghadapi permusuhan yang ekstrem? Kompleksitas mengharuskan organisasi untuk melakukan desentralisasi agar dapat memahami lingkungan, namun permusuhan menuntut kecepatan dan koordinasi respons yang terpusat. Karena dipaksa untuk memilih, organisasi mungkin memusatkan kekuasaan untuk sementara, agar dapat bertahan hidup. Hal ini memungkinkannya untuk menanggapi krisis, meskipun tanpa memperhatikan kompleksitasnya. Dengan sedikit keberuntungan, organisasi mungkin dapat mengatasinya. Namun, jika krisis terus berlanjut, organisasi mungkin tidak mampu mendamaikan kedua kekuatan yang berlawanan. Organisasi mungkin akan tamat begitu saja.

Hipotesis 13: Ketimpangan dalam lingkungan mendorong organisasi untuk melakukan desentralisasi secara selektif ke konstelasi kerja yang berbeda. Tidak ada organisasi yang pernah ada dalam lingkungan yang secara seragam dinamis, kompleks, beragam, atau bermusuhan di seluruh rentangnya. Namun, organisasi juga tidak perlu menanggapi setiap kemungkinan dalam lingkungannya. Beberapa merupakan respons yang mendesak dan menuntut; yang lain bersifat tenang, tidak memerlukan respons apa pun. Kondisi ekonomi yang dinamis mungkin memerlukan struktur organik meskipun lingkungan politik stabil; permusuhan dari serikat pekerja dalam lingkungan yang sebaliknya berlimpah mungkin memerlukan sentralisasi sementara yang diikuti oleh kembalinya desentralisasi. Namun, apa yang terjadi ketika satu kemungkinan tidak mendominasi, ketika kesenjangan dalam lingkungan menuntut respons yang berbeda dalam desain struktur? Ambil contoh persaingan campuran di perusahaan minyak besar:

Mobil Oil dan Exxon mungkin bersaing sengit di persimpangan dua jalan di kota mana pun di Amerika, tetapi tidak satu pun dari mereka benar-benar terancam oleh persaingan marjinal ini. Mereka bekerja sama sangat erat dalam masalah penting tunjangan penipisan minyak, kebijakan luar negeri kita tentang Timur Tengah, kebijakan pajak federal, masalah polusi, dan angkutan pribadi versus angkutan umum. . . . Lalu, di manakah tingkat persaingan yang sengit? Di tingkat yang lebih rendah dalam organisasi—tingkat manajer regional yang menaikkan dan menurunkan harga sedikit dan manajer stasiun yang mencuci kaca depan dan membersihkan kamar kecil.

Contoh ini menunjukkan bahwa kesenjangan dalam lingkungan mendorong organisasi untuk membedakan strukturnya, untuk menciptakan kantong-kantong—yang sebelumnya kita sebut sebagai konstelasi kerja—untuk menangani berbagai aspek lingkungan (berbagai "sublingkungan"). Setiap konstelasi ditempatkan sesuai dengan dampak sublingkungannya terhadap organisasi—dekat dengan puncak jika dampaknya bersifat universal, lebih jauh ke bawah jika bersifat lokal. Para manajer di puncak perusahaan minyak dapat menangani kerja sama sementara mereka yang berada di daerah menangani persaingan.

Setiap konstelasi kerja diberi kekuasaan atas keputusan yang diperlukan dalam sublingkungannya, dan masing-masing diizinkan untuk mengembangkan struktur yang diperlukan oleh proses pengambilan keputusannya. Misalnya, satu konstelasi organisasi mungkin terstruktur secara organik untuk menangani kondisi yang dinamis, dan yang lain, yang

beroperasi dalam sublingkungan yang stabil, mungkin terstruktur secara birokratis.

Kita melihat ini sebelumnya dalam kasus tim usaha baru yang terisolasi dari struktur lainnya. Dengan demikian, kesenjangan dalam lingkungan mendorong organisasi untuk membedakan strukturnya dan menggunakan desentralisasi selektif baik dalam dimensi vertikal maupun horizontal. Dengan kata lain, organisasi dapat melakukan sentralisasi dan desentralisasi pada saat yang sama.

Hal ini diilustrasikan dengan jelas oleh studi kelompok MBA McGill tentang anak perusahaan Kanada dari perusahaan rekaman Eropa. Ada dua konstelasi yang sangat berbeda di sini. Satu, di puncak strategis, terdiri dari para manajer puncak yang dikirim dari kantor pusat Eropa. Mereka menangani hubungan dengannya, urusan keuangan perusahaan, dan beberapa masalah produksi, semuanya merupakan masalah yang relatif stabil dan sederhana.

Namun, keputusan pemasaran—khususnya, bintang dan lagu Kanada apa yang akan direkam—memerlukan pengetahuan mendalam tentang situasi lokal, selera konsumen Kanada, baik Inggris maupun Prancis, dan tokoh hiburan Kanada. Hal ini juga memerlukan orientasi yang sangat berbeda dalam pengambilan keputusan.

Dengan siklus hidup produk selama tiga bulan ("tidak ada yang lebih membosankan daripada lagu nomor satu kemarin di tangga lagu") dan dengan pasar pasokan yang paling dinamis (artis rekaman "sangat sulit diajak bergaul"), pemasaran memerlukan gaya pengambilan keputusan yang bebas, sangat kontras dengan gaya para eksekutif Eropa yang cenderung kaku. Dengan demikian, konstelasi kerja kedua diciptakan di bawah yang pertama dan diberi kekuasaan penuh dan tak terbantahkan atas keputusan pemasaran. Konstelasi ini bekerja dalam struktur yang kata "organik" tampaknya terlalu meremehkan.

Hal ini, tentu saja, mirip dengan kecenderungan untuk melakukan pembagian ketika pasar beragam, kecuali bahwa di sini kesenjangan tersebut melintasi dimensi lingkungan yang berbeda, dan responsnya adalah untuk membedakan struktur di sepanjang garis fungsional (dan seringkali vertikal), bukan garis pasar (dan horizontal).

	<i>Stabil</i>	<i>Dinamis</i>
<i>Kompleks</i>	Terdesentralisasi Birokrasi (standarisasi keterampilan)	Dinamis Terdesentralisasi Organik (penyesuaian bersama)
<i>Sederhana</i>	Birokrasi Terpusat (standarisasi proses kerja)	Tersentralisasi Organik (pengawasan langsung)

Lingkungan yang sederhana dan stabil memunculkan struktur birokrasi yang tersentralisasi, tipe organisasi klasik yang mengandalkan standarisasi proses kerja (dan parameter desain formalisasi perilaku) untuk koordinasi. Contohnya adalah perusahaan manufaktur produksi massal milik Woodward dan perusahaan tembakau milik Crozier. Lawrence dan Lorsch menggambarkan perusahaan kontainer tertentu, yang beroperasi dalam lingkungan yang sederhana dan stabil, yang menstandarisasi produk dan proses mereka, memperkenalkan perubahan secara perlahan, dan berkoordinasi di puncak hierarki tempat informasi dapat dengan mudah dikonsolidasikan dan dipahami.

Faktanya, satu perusahaan kontainer yang mencoba melakukan yang sebaliknya—menggunakan perangkat penghubung untuk berkoordinasi melalui penyesuaian bersama di bagian bawah—menunjukkan kinerja yang lebih rendah daripada yang lain. Tampaknya, hal itu hanya membingungkan situasi yang sederhana, seperti empat orang di dalam mobil yang semuanya mencoba memutuskan ke arah mana harus berkendara ke pusat kota.

Lingkungan yang kompleks dan stabil mengarah pada struktur yang birokratis tetapi terdesentralisasi, bergantung pada koordinasi pada standarisasi keterampilan. Karena pekerjaan mereka agak dapat diprediksi, organisasi dapat melakukan standarisasi; dan karena pekerjaan itu sulit dipahami, maka harus didesentralisasi. Kekuasaan harus mengalir kepada para profesional yang sangat terlatih dari inti operasi yang memahami pekerjaan yang rumit namun rutin. Contoh tipikal dari hal ini adalah rumah sakit umum dan universitas.

Ketika lingkungannya dinamis tetapi tetap sederhana, organisasi memerlukan fleksibilitas struktur organik, tetapi kekuasaannya dapat tetap terpusat. Pengawasan langsung menjadi mekanisme koordinasi utamanya. Ini adalah karakteristik perusahaan wirausaha, yang mencari ceruk di pasar yang mudah dipahami tetapi cukup dinamis untuk menyingkirkan birokrasi. Di tempat seperti itu, wirausahawan dapat mempertahankan kendali pribadi yang ketat, bahkan tidak harus membagi kekuasaannya dengan teknostruktur.

Ketika lingkungan yang dinamis itu rumit, organisasi harus mendesentralisasikan kepada para manajer dan spesialis yang dapat memahami masalah, tetapi memungkinkan mereka untuk berinteraksi secara fleksibel dalam struktur organik sehingga mereka dapat menanggapi perubahan yang tidak dapat diprediksi. Penyesuaian bersama muncul sebagai mekanisme koordinasi utama, penggunaannya didorong oleh perangkat penghubung. Studi penelitian telah menggambarkan NASA selama proyek Apollo, Perusahaan Boeing, dan perusahaan plastik secara umum dengan cara ini. (Perhatikan, dalam istilah Stinchcombe, bahwa ini semua adalah organisasi zaman kita.)

Keragaman pasar, seperti yang dibahas dalam Hipotesis 11, dapat dilihat sebagai dimensi ketiga—sebenarnya, sebagai kondisi terpisah yang ditumpangkan pada matriks dua dimensi. Keempat jenis struktur ini cenderung berfungsi jika pasarnya terintegrasi, berbasis pasar (setidaknya pada tingkat pengelompokan tertinggi) jika terdiversifikasi (dengan asumsi skala ekonomi yang menguntungkan dan tidak adanya fungsi penting). Karena, seperti yang kita lihat dalam Bab 4, koordinasi dalam struktur berbasis pasar dicapai dengan standarisasi keluaran, yang dilakukan melalui sistem pengendalian kinerja, kita dapat menjelaskan mekanisme koordinasi kelima dan terakhir kita dalam dimensi ketiga ini.

Serupa dengan itu, Hipotesis 12 dapat dilihat sebagai penerapan kondisi khusus lain pada matriks dua dimensi. Permusuhan yang ekstrem mendorong masing-masing dari keempat jenis tersebut untuk memusatkan strukturnya sementara, tidak peduli apa pun keadaan desentralisasi awalnya. (Tentu saja, dua di antaranya sudah agak tersentralisasi.)

Semua kondisi ini mengasumsikan lingkungan yang seragam, atau setidaknya yang dapat dianggap seragam, karena dominasi satu karakteristik tunggal. Kondisi tersebut bisa kompleks atau sederhana, stabil atau dinamis, terintegrasi atau beragam, sangat tidak bersahabat atau tidak. Keseragaman, pada gilirannya, menghasilkan penggunaan parameter

desain yang konsisten dalam struktur.

Hipotesis 13 meniadakan asumsi keseragaman, yang menunjukkan bahwa perbedaan dalam lingkungan mendorong organisasi untuk merespons dengan struktur yang berbeda. Hal ini membentuk konstelasi kerja, mendesentralisasikan kekuasaan secara selektif kepada konstelasi tersebut, menempatkan masing-masing konstelasi sesuai dengan dampak keputusannya terhadap organisasi, dan memungkinkannya untuk merancang struktur internalnya sesuai dengan tuntutan sublingkungannya yang khusus.

Oleh karena itu, kita harus mempersoalkan kesimpulan Beyer dan Lodahl bahwa, "Jika pengetahuan yang diajarkan di universitas merupakan komoditas tetap yang tidak banyak berubah dari tahun ke tahun, sentralisasi wewenang dan pengambilan keputusan birokrasi akan sama efisien dan efektifnya bagi universitas seperti halnya bagi organisasi lain dengan lingkungan dan teknologi yang stabil.". Birokrasi ya, tersentralisasi tidak. Bahkan universitas yang hanya mengajarkan bahasa Latin, Yunani Kuno, dan Sansekerta tidak akan tersentralisasi. Ketiga badan pengetahuan ini stabil, tetapi jika digabungkan, ketiganya terlalu banyak untuk dipahami oleh administrator pusat. Jadi, sejauh universitas mengajarkan badan pengetahuan yang stabil—dan sebagian besar waktu, bahkan pengetahuan ilmiah tetap relatif stabil—mereka melakukan birokratisasi dan desentralisasi.

6.6 KEKUASAAN

Organisasi tidak selalu mengadopsi struktur yang dituntut oleh kondisi impersonal mereka—usia dan ukuran mereka, sistem teknis yang mereka gunakan, stabilitas, kompleksitas, keragaman, dan permusuhan lingkungan mereka. Sejumlah faktor kekuasaan juga masuk ke dalam desain struktur, terutama keberadaan kontrol eksternal organisasi, kebutuhan pribadi berbagai anggotanya, dan mode saat itu, yang tertanam dalam budaya tempat organisasi berada (sebenarnya, kekuatan norma sosial). Tiga hipotesis menggambarkan sejumlah temuan tentang faktor-faktor kekuasaan ini:

Hipotesis 14: Semakin besar kontrol eksternal organisasi, semakin tersentralisasi dan formal strukturnya. Sejumlah penelitian tentang organisasi publik dan swasta telah memberikan bukti bahwa kontrol eksternal terhadap mereka—baik secara langsung oleh pemilik tertentu atau secara tidak langsung, katakanlah, oleh pemasok utama yang menjadi sandaran mereka—cenderung memusatkan kekuatan pengambilan keputusan mereka di puncak hierarki mereka dan mendorong ketergantungan yang lebih besar dari biasanya pada aturan dan regulasi untuk kontrol internal. Semua ini, pada kenyataannya, tampaknya cukup logis. Dua cara paling efektif untuk mengendalikan organisasi dari luar adalah (1) meminta pertanggungjawaban pembuat keputusan yang paling berkuasa—kepala eksekutif—atas tindakannya, dan (2) memaksakan standar yang ditetapkan dengan jelas, yang diubah menjadi aturan dan regulasi. Yang pertama memusatkan struktur; yang kedua memformalkannya.

Selain itu, kontrol eksternal memaksa organisasi untuk sangat berhati-hati tentang tindakannya. Karena harus membenarkan perilakunya kepada orang luar, ia cenderung memformalkannya. Komunikasi tertulis yang formal menghasilkan catatan yang dapat dibuat saat keputusan dipertanyakan. Aturan memastikan perlakuan yang adil bagi klien dan

karyawan. Kontrol eksternal juga dapat bertindak untuk membirokratisasi struktur dengan memaksakan tuntutan yang lebih luas daripada biasanya untuk rasionalisasi.

Misalnya, sementara perusahaan otonom dapat berurusan dengan pemasok dan kliennya di pasar terbuka, anak perusahaan mungkin diberi tahu oleh kantor pusat bahwa ia harus membeli persediaannya dari anak perusahaan saudara, dan terlebih lagi bahwa manajer dari kedua anak perusahaan harus duduk bersama untuk merencanakan transfer terlebih dahulu sehingga tidak akan terjadi kelebihan atau kekurangan. Atau, organisasi induk atau pemerintah mungkin bersikeras agar standar diterapkan di seluruh jajaran organisasi yang dikendalikannya.

Mereka mungkin menuntut apa saja, mulai dari penggunaan logo umum, atau simbol perusahaan, hingga sistem informasi manajemen umum atau serangkaian peraturan pembelian. Perusahaan wirausaha dengan struktur organik yang dibeli oleh perusahaan besar sering kali dipaksa untuk mengembangkan organisasi, menentukan deskripsi pekerjaan dan hubungan pelaporan dengan lebih jelas, serta mengadopsi perencanaan tindakan dan sejumlah sistem lain yang membuat struktur mereka menjadi birokratis.

Sebagai kesimpulan, Hipotesis 14 menunjukkan bahwa ketika dua organisasi memiliki usia dan ukuran yang sama, menggunakan sistem teknis yang sama, dan beroperasi di lingkungan yang sama, struktur organisasi yang memiliki jumlah kontrol eksternal yang lebih besar—oleh pemerintah, organisasi induk, serikat pekerja, atau apa pun—akan lebih tersentralisasi dan lebih formal. Hal ini, tentu saja, menimbulkan berbagai masalah menarik dalam masyarakat yang mendapati semakin banyak organisasi otonom mereka ditelan oleh konglomerat raksasa—bisnis besar, pemerintah besar, buruh besar.

Hilangnya otonomi tidak hanya berarti penyerahan kekuasaan kepada pengendali eksternal tetapi juga perubahan signifikan dalam struktur organisasi itu sendiri, tidak peduli apa pun kebutuhan intrinsiknya—lebih banyak kekuasaan yang terpusat pada puncak strategisnya, prosedur personalia yang lebih ketat, lebih banyak standarisasi proses kerja, komunikasi yang lebih formal, pelaporan yang lebih teratur, lebih banyak perencanaan dan lebih sedikit adaptasi. Dengan kata lain, sentralisasi kekuasaan di tingkat masyarakat mengarah pada sentralisasi kekuasaan di tingkat organisasi, dan pada birokratisasi dalam penggunaan kekuasaan itu.

Hipotesis 15: Kebutuhan kekuasaan para anggota cenderung menghasilkan struktur yang terlalu tersentralisasi. Semua anggota organisasi biasanya mencari kekuasaan—jika tidak untuk mengendalikan orang lain, setidaknya untuk mengendalikan keputusan yang memengaruhi pekerjaan mereka sendiri. Para manajer puncak strategis mempromosikan sentralisasi baik dalam dimensi vertikal maupun horizontal; para manajer lini tengah mempromosikan desentralisasi vertikal, setidaknya hingga ke level mereka sendiri, dan sentralisasi horizontal untuk menjaga kekuasaan dalam struktur lini; para analis dan staf pendukung mendukung desentralisasi horizontal, untuk menarik kekuasaan dari para manajer lini; dan para operator mencari desentralisasi vertikal dan horizontal, hingga ke inti operasi.

Namun, dadu permainan kekuasaan ini penuh dengan risiko. Agar berfungsi secara efektif, organisasi biasanya memerlukan struktur hierarkis dan sejumlah tingkat kendali formal.

Dan ini secara alami menempatkan kekuasaan di tangan para manajer lini, bukan staf spesialis atau operator, dan menggabungkan kekuasaan itu di puncak hierarki, di tangan para manajer puncak strategis. Kita telah melihat bahwa berbagai faktor situasional—seperti sistem teknis yang canggih dan kompleksitas lingkungan—memerlukan pembagian kekuasaan pusat. Namun, sejauh manajer lini, terutama yang senior, menyukai kekuasaan, struktur tersebut dapat dengan mudah menjadi terlalu tersentralisasi. Artinya, lebih banyak kekuasaan dapat dipusatkan di puncaknya daripada faktor usia, ukuran, sistem teknis, dan lingkungan yang biasanya diperlukan (setidaknya sampai inefisiensi yang dihasilkan berdampak pada organisasi). ***Hipotesis 16: Mode mendukung struktur hari itu (dan budaya), terkadang bahkan ketika tidak sesuai.*** Penelitian Stinchcombe, yang dibahas dalam Hipotesis 2, menunjukkan bahwa ada yang namanya "struktur hari itu"—yaitu, struktur yang disukai oleh industri yang didirikan pada periode tertentu.

Namun, penelitiannya juga menunjukkan bahwa struktur melampaui periode; dengan kata lain, beberapa organisasi mempertahankan struktur yang disukai pada periode sebelumnya. Implikasinya adalah bahwa ketika struktur baru muncul, struktur itu sesuai untuk beberapa organisasi tetapi tidak untuk yang lain. Poin ini, tampaknya, telah hilang dari banyak organisasi, karena mode—kekuatan norma budaya tempat organisasi berada—tampaknya memainkan peran penting dalam desain struktural. Kita mungkin ingin percaya bahwa organisasi hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti usia, ukuran, sistem teknis, dan lingkungan, bukan oleh apa yang dilakukan Jones, Inc., di sebelahnya.

Namun, ada terlalu banyak bukti yang bertentangan. Sebagian dari masalahnya mungkin terletak pada majalah bisnis dan firma konsultan yang ingin mempromosikan mode terbaru. Seperti yang dicatat Whistler (1975), "Masih ada uang yang bisa dihasilkan, dan ketenaran yang bisa diperoleh, dalam menjajakan resep universal. Dalam istilah ekonomi, permintaan masih ada, dalam bentuk eksekutif yang mencari Injil, kebenaran sederhana, satu-satunya cara terbaik" (1975). Paris memiliki salon haute couture; Demikian pula, New York memiliki kantor "struktur kelas atas", firma konsultan yang menghadirkan mode struktural canggih terbaru bagi klien mereka—perencanaan jangka panjang (LRP), sistem informasi manajemen (MIS), manajemen berdasarkan tujuan (MBO), pengembangan organisasi (OD).

Pada tahun 1960-an, media manajemen mengumumkan "akan segera matinya birokrasi," menggunakan judul artikel Warren Bennis (1966). Dan banyak organisasi menanggapi hal ini dengan serius, beberapa di antaranya menyesalinya. Jadi, ketika Lawrence dan Lorsch menggambarkan perusahaan kontainer berkinerja rendah yang mencoba menggunakan integrator—salah satu alat yang sangat populer dalam struktur organik—dalam lingkungan yang sederhana dan stabil, kita melihat mode tersebut mengambil korbannya dalam desain struktural yang tidak tepat.

Sejak artikel Bennis, menjadi jelas bahwa birokrasi tidak akan mati. Setidaknya tidak selama organisasi tumbuh tua dan besar, memproduksi massal output mereka, dan menemukan lingkungan yang sederhana dan stabil untuk memelihara standar mereka. Faktanya adalah bahwa artikel tidak akan diterbitkan dan pembicara tidak akan menghadiri konferensi untuk menyampaikan "satu cara terbaik" jika percetakan dan maskapai

penerbangan tidak terstruktur sebagai birokrasi. Saat ini, hanya sedikit yang akan menyangkal bahwa birokrasi masih ada, jika tidak baik-baik saja.

Sepanjang abad ini, perubahan antara sentralisasi dan desentralisasi di puncak perusahaan-perusahaan besar Amerika menyerupai gerakan hemlines wanita. Namun, tren menuju penggunaan divisionalisasi telah konsisten, sejak du Pont dan General Motors pertama kali membuatnya menjadi mode pada tahun 1920-an. Jadi, Rumelt menemukan dalam sebuah studi tentang Fortune 500 dukungan kuat tidak hanya untuk proposisi Chandler (1962) yang terkenal bahwa "struktur mengikuti strategi" tetapi juga untuk yang lain, bahwa "struktur juga mengikuti mode" (1974).

Penggunaan bentuk divisionalisasi meningkat dari 20 persen pada tahun 1949 menjadi 76 persen pada tahun 1969; tetapi tidak semuanya dijelaskan oleh diversifikasi pasar, seperti yang Hipotesis 11 ingin kita percaya: "Sampai awal tahun 1960-an adopsi struktur divisi produk sangat bergantung pada tekanan administratif yang diciptakan oleh diversifikasi tetapi . . . dalam beberapa tahun terakhir divisionalisasi telah diterima sebagai norma dan manajemen telah mencari reorganisasi sepanjang garis divisi produk sebagai respons terhadap teori normatif daripada tekanan administratif yang sebenarnya".

Mode mencerminkan kemajuan baru dalam desain organisasi, kemajuan yang sesuai dengan beberapa organisasi dengan struktur yang lebih tua. Setelah bentuk divisional menjadi mapan, bentuk tersebut diadopsi dengan tepat oleh sebagian besar perusahaan yang terdiversifikasi yang telah terstruktur di sepanjang garis fungsional.

Memang, mereka yang gagal melakukannya dibebani dengan struktur yang tiba-tiba menjadi ketinggalan zaman—kurang efektif daripada alternatif baru. Sama seperti janda yang selalu berpakaian seperti yang dia lakukan di masa jayanya, demikian pula organisasi dapat berpegang teguh pada struktur yang sesuai dengan masa lalu. Jadi, satu studi menemukan bahwa tanpa adanya tekanan kompetitif, beberapa perusahaan Eropa tidak melakukan divisional meskipun mereka terdiversifikasi. Lingkungan yang tenang memungkinkan mereka untuk mempertahankan struktur yang ketinggalan zaman dan tidak efektif.

Temuan ini juga menunjukkan bahwa mode struktural dalam beberapa hal terikat pada budaya. Apa yang sedang menjadi perbincangan hangat di antara Fortune 500 (perusahaan terbesar) mungkin tampak aneh bagi Fortune 200 (perusahaan terbesar di luar negeri). Warga West Virginia dan Westphalia mungkin memiliki preferensi yang berbeda terhadap struktur. Ini adalah cara lain untuk mengatakan bahwa budaya, yang bekerja melalui mode, merupakan faktor lain yang memengaruhi desain struktural.

Literatur juga memberikan bukti untuk ini, misalnya, bahwa masyarakat Eropa tertentu—seperti Jerman—lebih menyukai birokrasi daripada Amerika, atau bahwa orang Jepang lebih menekankan indoktrinasi daripada kebanyakan orang lain.

Dalam budaya Amerika kontemporer, kita melihat tren yang sangat berbeda dalam mode struktural. Yang segera menjadi mode, tepat di belakang bentuk yang terbagi-bagi, adalah struktur proyek, yang oleh Bennis dan Slater (1964) dan kemudian Toffler (1970) disebut sebagai "ad-hocracy"—pada dasarnya, struktur organik yang terdesentralisasi secara selektif yang memanfaatkan perangkat penghubung secara maksimal. Seseorang hampir tidak

dapat membaca jurnal manajemen tanpa membaca tentang gugus tugas, manajer yang terintegrasi, dan struktur matriks. Jelas, struktur ini sesuai dengan seruan untuk menghancurkan birokrasi, norma-norma demokrasi yang berlaku di masyarakat Amerika, dan tenaga kerjanya yang semakin terdidik.

Namun, meskipun ini mungkin struktur zaman kita—sangat cocok untuk industri baru yang "terkejut oleh masa depan" seperti konsultasi kedirgantaraan dan lembaga pemikir—struktur ini mungkin sama sekali tidak sesuai untuk sebagian besar industri yang lebih tua. Struktur ini juga bukan obat mujarab. Seperti semua struktur sebelumnya, yang dulunya populer, struktur ini cocok untuk beberapa organisasi dan tidak untuk yang lain.

Diharapkan bahwa yang lain tidak akan memilih struktur proyek, seperti yang dilakukan salah satu perusahaan kontainer milik Lawrence dan Lorsch, hanya karena struktur ini sedang populer. Untuk menyimpulkan pembahasan kita tentang faktor situasional, kita perhatikan bahwa faktor yang berbeda cenderung memengaruhi struktur pada tingkat yang berbeda, meskipun sejumlah faktor dapat memengaruhi parameter desain yang sama (seperti dalam kasus formalisasi perilaku, yang dipengaruhi oleh usia, ukuran, sistem teknis, stabilitas lingkungan, dan budaya).

Faktor usia dan ukuran, meskipun signifikan di semua tingkatan, tampak paling menonjol di bagian tengah struktur; di situlah, dengan menciptakan perubahan dalam mekanisme koordinasi yang disukai, faktor-faktor tersebut menghasilkan elaborasi struktural yang luas. Sistem teknis, yang ditempatkan di inti operasi, jelas memiliki efek terbesarnya di sana. Namun, sistem tersebut juga memiliki efek selektif yang penting di tempat lain—misalnya, di tingkat menengah yang membutuhkan staf pendukung yang luas saat staf tersebut canggih. Faktor lingkungan tampaknya memiliki efek yang berlawanan dari faktor sistem teknis.

Para manajer dan spesialis staf di dan dekat puncak strategis, mereka yang harus berfungsi terus-menerus di batas-batas organisasi, yang paling terpengaruh oleh dimensi lingkungan. Dimensi-dimensi ini juga secara penting memengaruhi struktur di bagian tengah, tetapi hanya memiliki efek selektif pada inti operasi, yang pada kenyataannya berusaha ditutup oleh bagian struktur lainnya dari pengaruh lingkungan langsung. Akhirnya, faktor-faktor daya tampaknya melintasi semua tingkatan struktur, tetapi hanya secara selektif. Kontrol eksternal, kebutuhan anggota akan kekuasaan, mode, dan budaya terkadang memodifikasi struktur yang seharusnya hanya dihasilkan dari pertimbangan faktor-faktor usia, ukuran, sistem teknis, dan lingkungan.

BAB 7

DESAIN SEBAGAI KONFIGURASI

Sepanjang buku ini, sejak diperkenalkannya lima mekanisme koordinasi di halaman pertamanya, kami telah melihat adanya peningkatan konvergensi dalam temuannya. Misalnya, standarisasi proses kerja terlihat di Bab 1 berkaitan erat dengan pandangan organisasi sebagai sistem aliran yang diatur. Kemudian di Bab 2, kami melihat keduanya terkait dengan parameter desain formalisasi perilaku khususnya dan jenis struktur birokrasi tradisional secara umum, di mana pekerjaan operasional sangat terspesialisasi tetapi tidak memerlukan keterampilan. Di bab berikutnya, kami menemukan bahwa unit operasional struktur tersebut besar, dan cenderung dikelompokkan berdasarkan fungsi, seperti halnya unit di atasnya di garis tengah.

Di Bab 5, muncul kesimpulan bahwa desentralisasi dalam struktur ini cenderung bersifat horizontal terbatas, di mana kekuasaan terutama berada di puncak strategis dan kedua dalam teknostruktur yang memformalkan pekerjaan semua orang. Kemudian pada bab terakhir, kami menemukan bahwa kombinasi parameter desain ini kemungkinan besar muncul dalam organisasi yang lebih besar dan matang, khususnya pada tahap kedua pengembangannya; dalam organisasi yang menggunakan sistem teknis produksi massal, yang mengatur tetapi tidak otomatis; dalam organisasi yang beroperasi dalam lingkungan yang sederhana dan stabil; dan dalam organisasi yang tunduk pada kontrol eksternal. Konvergensi lain seperti itu muncul dalam temuan kami.

Akibatnya, elemen-elemen studi kami—mekanisme koordinasi, parameter desain, dan faktor situasional—semuanya tampaknya jatuh ke dalam kelompok alami, atau konfigurasi. Perlu diingat kembali bahwa dalam pembahasan kita tentang penataan organisasi yang efektif pada bab terakhir, dua hipotesis diajukan. Hipotesis kongruensi, yang mendalilkan bahwa organisasi yang efektif memilih parameter desain mereka agar sesuai dengan situasi mereka, adalah subjek bab itu. Sekarang kita bahas hipotesis konfigurasi, yang mendalilkan bahwa organisasi yang efektif mencapai konsistensi internal di antara parameter desain mereka serta kompatibilitas dengan faktor situasional mereka—yang berarti, konfigurasi. Konfigurasi inilah yang tercermin dalam konvergensi buku ini.

7.1 MEKANISME UMUM

Berapa banyak konfigurasi yang kita perlukan untuk menggambarkan semua organisasi? Ahli matematika memberi tahu kita bahwa p elemen, yang masing-masing dapat mengambil n bentuk, menghasilkan p^n kemungkinan kombinasi. Dengan berbagai parameter desain kita, jumlah itu akan bertambah besar. Meskipun demikian, kita dapat mulai membangun matriks besar, mencoba mengisi setiap kotak. Namun, dunia tidak bekerja seperti itu. Ada keteraturan di dunia, tetapi keteraturan itu jauh lebih mendalam dari itu—rasa persatuan atau harmoni yang tumbuh dari pengelompokan alami elemen, baik itu bintang, semut, atau karakteristik organisasi. Angka "lima" telah muncul berulang kali dalam diskusi kita.

Pertama, ada lima mekanisme koordinasi dasar, kemudian lima bagian dasar organisasi, kemudian lima jenis dasar desentralisasi. Lima, tentu saja, bukan angka biasa. "Itu adalah tanda persatuan, angka perkawinan menurut Pythagoras; juga angka pusat, harmoni, dan keseimbangan." Dictionnaire des Symboles selanjutnya memberi tahu kita bahwa lima adalah "lambang manusia... demikian pula alam semesta... simbol kehendak ilahi yang hanya mencari keteraturan dan kesempurnaan." Bagi para penulis kuno, lima adalah esensi hukum universal, yang terdiri dari "lima warna, lima rasa, lima nada, lima logam, lima organ dalam, lima planet, lima orientasi, lima wilayah ruang, tentu saja lima indra," belum lagi "lima warna pelangi." Kontribusi sederhana kami untuk daftar yang mengesankan ini adalah lima konfigurasi struktur dan situasi. Konfigurasi ini telah muncul berulang kali dalam diskusi kita; konfigurasi ini adalah konfigurasi yang paling sering dijelaskan dalam literatur.

Faktanya, kemunculan kembali angka "lima" dalam diskusi kita tampaknya bukan suatu kebetulan, karena ternyata ada korespondensi satu-satu di antara semua angka lima kita. Dalam setiap konfigurasi, mekanisme koordinasi yang berbeda dominan, bagian organisasi yang berbeda memainkan peran yang paling penting, dan jenis desentralisasi yang berbeda digunakan. Korespondensi ini dirangkum dalam tabel berikut:

<i>Konfigurasi Struktural</i>	<i>Mekanisme Koordinasi Utama</i>	<i>Bagian Penting dari Organisasi</i>	<i>Jenis Desentralisasi</i>
Struktur Sederhana	Pengawasan langsung	Puncak strategis	Sentralisasi vertikal dan horizontal
Birokrasi Mesin	Standarisasi proses kerja	Teknostruktur	Desentralisasi horizontal yang terbatas
Profesional Birokrasi	Standarisasi keterampilan	Inti operasi	Desentralisasi vertikal dan horizontal
Pembagian Bentuk	Standarisasi keluaran	Garis tengah	Desentralisasi vertikal yang terbatas
Adhokrasi	Saling penyesuaian	Staf pendukung	Desentralisasi selektif

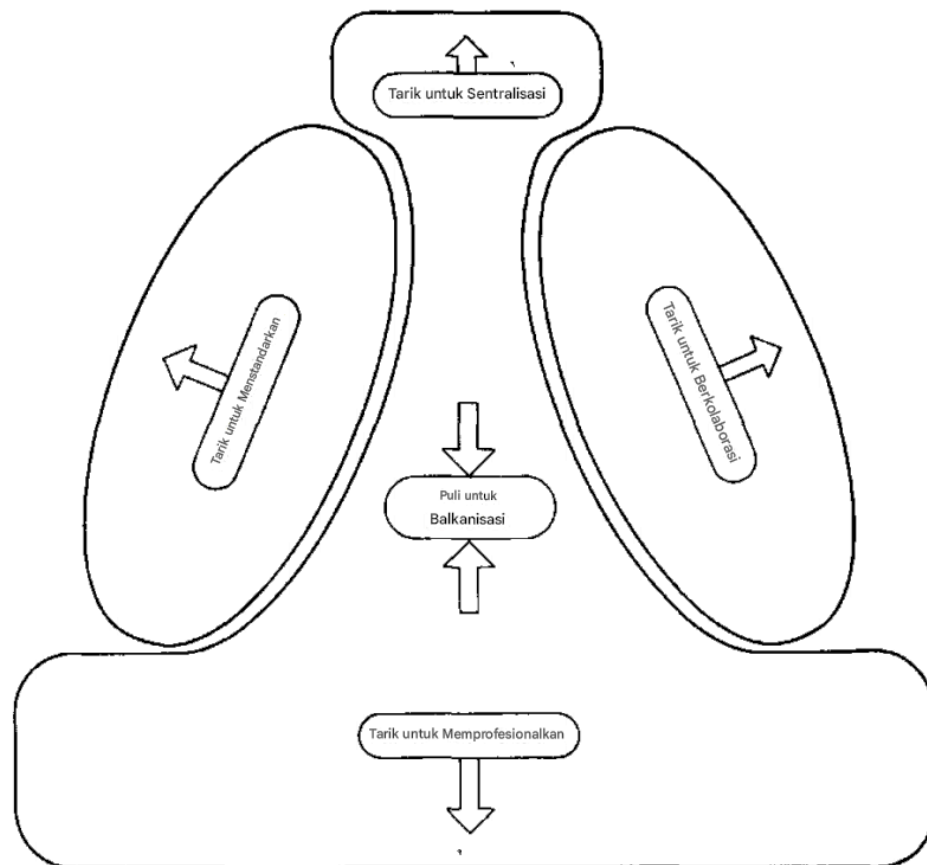
*Kita akan melihat di Bab 12 bahwa ada dua tipe dasar Adhokrasi. Pada tipe kedua—lebih mirip dengan Birokrasi Profesional—inti operasi juga merupakan bagian penting.

Keusangan sebagian besar dari kelimanya bukanlah perhatian utama kita di sini dan sekarang; hal itu hanya menunjukkan bahwa kita sering memulai dengan kuintet sebelum kita melanjutkan ke tipologi yang lebih rumit. Dengan risiko menguji kredibilitas saya, saya ingin menunjukkan bahwa korespondensi yang rapi ini tidak dibuat-buat. Hanya setelah memutuskan kelima konfigurasi tersebut, saya dikejutkan oleh korespondensi dengan kelima mekanisme koordinasi dan kelima bagian organisasi. Sedikit modifikasi dalam tipologi desentralisasi (yang membuatnya lebih logis) disarankan oleh lima konfigurasi.

Kita dapat menjelaskan hubungan ini dengan menganggap organisasi ditarik ke lima arah yang berbeda, masing-masing oleh salah satu bagiannya. (Kelima tarikan ini ditunjukkan pada Gambar 7-1.) Sebagian besar organisasi mengalami kelima tarikan ini; namun, sejauh kondisi lebih mendukung satu daripada yang lain, organisasi cenderung menyusun dirinya

sebagai salah satu konfigurasi.

- Jadi, puncak strategis memberikan tarikan untuk sentralisasi, yang dengannya ia dapat mempertahankan kendali atas pengambilan keputusan. Ini tercapai ketika pengawasan langsung diandalkan untuk koordinasi. Sejauh kondisi mendukung tarikan ini, konfigurasi yang disebut Struktur Sederhana muncul.
- Teknostruktur memberikan tarikannya untuk standardisasi—terutama untuk proses kerja, bentuk yang paling ketat—karena desain standar adalah alasan keberadaannya. Hal ini sama saja dengan tarikan untuk desentralisasi horizontal yang terbatas. Sejauh kondisi mendukung tarikan ini, organisasi menyusun dirinya sebagai Birokrasi Mesin.
- Sebaliknya, anggota inti operasi berusaha meminimalkan pengaruh administrator—manajer dan analis—atas pekerjaan mereka. Artinya, mereka mempromosikan desentralisasi horizontal dan vertikal. Ketika mereka berhasil, mereka bekerja secara relatif otonom, mencapai koordinasi apa pun yang diperlukan melalui standarisasi keterampilan. Dengan demikian, operator mengerahkan tarikan untuk profesionalisme—yaitu, untuk mengandalkan pelatihan luar yang meningkatkan keterampilan mereka. Sejauh kondisi mendukung tarikan ini, organisasi menyusun dirinya sebagai Birokrasi Profesional.
- Para manajer lini tengah juga mencari otonomi tetapi harus mencapainya dengan cara yang sangat berbeda—dengan menarik kekuasaan dari puncak strategis dan, jika perlu, dari inti operasi, untuk memusatkannya di unit mereka sendiri. Akibatnya, mereka mendukung desentralisasi vertikal yang terbatas. Akibatnya, mereka mengerahkan daya tarik untuk memecah-belah struktur, untuk membaginya menjadi unit-unit berbasis pasar yang dapat mengendalikan keputusan mereka sendiri, koordinasi dibatasi pada standarisasi keluaran mereka. Sejauh kondisi mendukung tarik-menarik ini, Bentuk Terdivisi pun muncul.
- Akhirnya, staf pendukung memperoleh pengaruh terbesar dalam organisasi bukan ketika para anggotanya otonom tetapi ketika kolaborasi mereka dibutuhkan dalam pengambilan keputusan, karena keahlian mereka. Ini terjadi ketika organisasi terstruktur menjadi konstelasi kerja yang kekuasaannya didesentralisasi secara selektif dan yang bebas untuk berkoordinasi di dalam dan di antara mereka sendiri melalui penyesuaian bersama. Sejauh kondisi mendukung tarik-menarik ini untuk berkolaborasi, organisasi mengadopsi konfigurasi Adhokrasi. (Lihat Bab 12.)



Gambar 7-1. Lima tarikan pada organisasi

Pertimbangkan, misalnya, kasus sebuah perusahaan film. Kehadiran seorang sutradara yang kuat akan mendukung tarikan untuk melakukan sentralisasi dan mendorong penggunaan Struktur Sederhana. Jika ada sejumlah sutradara yang kuat, yang masing-masing berusaha untuk otonominya sendiri, struktur tersebut mungkin akan terpecah-pecah menjadi Bentuk Terdivisi. Jika perusahaan tersebut mempekerjakan aktor dan juru kamera yang sangat terampil, untuk memproduksi film industri yang kompleks tetapi standar, perusahaan tersebut akan memiliki insentif yang kuat untuk melakukan desentralisasi lebih lanjut dan menggunakan struktur Birokrasi Profesional.

Sebaliknya, jika perusahaan mempekerjakan personel yang relatif tidak terampil, mungkin untuk memproduksi film koboi spaghetti secara massal, perusahaan tersebut akan mengalami tarikan yang kuat untuk melakukan standarisasi dan menyusun dirinya sebagai Birokrasi Mesin. Namun, jika sebaliknya, perusahaan tersebut ingin berinovasi, yang menghasilkan tarikan terkuat untuk mengolaborasikan upaya sutradara, desainer, aktor, dan juru kamera, perusahaan tersebut akan memiliki insentif yang kuat untuk menggunakan konfigurasi Adhokrasi.

Kelima konfigurasi ini merupakan subjek dari bab-bab yang tersisa dalam buku ini. Uraian masing-masing dalam lima bab berikutnya memiliki dua tujuan. Pertama, hal ini memungkinkan kita untuk mengusulkan cara mendasar untuk mengkategorikan organisasi—dan korespondensi yang telah kita lihat memberi kita keyakinan dalam menegaskan

fundamentalitas tersebut. Dan kedua, dengan memungkinkan kita untuk menyatukan materi dari enam bab pertama, deskripsi tersebut berfungsi sebagai cara yang sangat baik untuk meringkas dan, yang lebih penting, untuk mensintesis temuan buku ini.

Dalam mendeskripsikan konfigurasi ini, kita membuang asumsi bahwa faktor situasional adalah variabel independen, yang menentukan pilihan parameter desain. Sebaliknya, kita akan mengambil pendekatan "sistem" sekarang, memperlakukan konfigurasi kontingensi dan parameter struktural kita sebagai "gestalt," kelompok hubungan yang saling bergantung erat.

Tidak ada variabel dependen atau independen dalam suatu sistem; semuanya bergantung pada yang lainnya. Ukuran yang besar dapat membuat struktur menjadi birokratis, tetapi birokrasi juga berusaha untuk tumbuh besar; lingkungan yang dinamis mungkin memerlukan struktur organik, tetapi organisasi dengan struktur organik juga mencari lingkungan yang dinamis, tempat mereka merasa lebih nyaman. Organisasi—setidaknya organisasi yang efektif—tampaknya mengubah parameter apa pun yang mereka bisa—baik situasional maupun struktural—untuk mempertahankan koherensi gestalt mereka.

Masing-masing dari lima bab berikut menjelaskan salah satu konfigurasi, mengambil materinya dari setiap bab buku ini. Setiap bab dimulai dengan deskripsi struktur dasar konfigurasi: bagaimana ia menggunakan mekanisme koordinasi dan parameter desain, serta bagaimana ia berfungsi—bagaimana otoritas, material, informasi, dan proses pengambilan keputusan mengalir melalui kelima bagiannya. Ini diikuti dengan diskusi tentang kondisi konfigurasi—faktor usia, ukuran, sistem teknis, lingkungan, dan kekuatan yang biasanya dikaitkan dengannya. (Semua kesimpulan ini dirangkum dalam Tabel 12-1.)

Di sini, kami juga berusaha mengidentifikasi contoh-contoh terkenal dari setiap konfigurasi, dan mencatat beberapa hibrida umum yang dibentuknya dengan konfigurasi lain. Akhirnya, setiap bab ditutup dengan diskusi tentang beberapa isu sosial yang lebih penting yang terkait dengan konfigurasi tersebut. Di sinilah saya mengambil kebebasan yang biasanya diberikan kepada seorang penulis untuk secara eksplisit memasukkan pendapat saya sendiri ke dalam bagian penutup karyanya.

Satu hal terakhir sebelum kita mulai. Beberapa bagian dari bagian ini memiliki kesan meyakinkan, seolah-olah kelima konfigurasi tersebut sangat berbeda dan mencakup semua realitas organisasi. Itu tidak benar, seperti yang akan kita lihat di bab keenam dan penutup. Sampai saat itu, pembaca sebaiknya melanjutkan dengan asumsi bahwa setiap kalimat di bagian ini merupakan pernyataan yang berlebihan (termasuk yang ini!). Ada kalanya kita perlu mengolok-olok, atau membuat stereotip, realitas untuk mempertajam perbedaan dan dengan demikian lebih memahaminya.

Jadi, kasus untuk setiap konfigurasi dilebih-lebihkan untuk membuatnya lebih jelas, bukan untuk menunjukkan bahwa setiap organisasi—bahkan organisasi apa pun—secara tepat sesuai dengan satu konfigurasi. Setiap konfigurasi adalah tipe murni (yang disebut Weber sebagai tipe "ideal"), kombinasi yang secara teoritis konsisten dari parameter situasional dan desain. Bersama-sama kelimanya dapat dianggap sebagai pembatas pentagon tempat organisasi nyata dapat ditemukan. Faktanya, bab penutup singkat kami menyajikan pentagon

seperti itu, yang menunjukkan dalam batas-batasnya hibrida dari konfigurasi dan transisi di antara mereka. Namun, kita dapat memahami bagian dalam suatu ruang hanya dengan mengidentifikasi batas-batasnya. Jadi, mari kita lanjutkan pembahasan tentang konfigurasinya.

BAB 8

STRUKTUR SEDERHANA

Mekanisme Koordinasi Utama	: Pengawasan langsung
Bagian Penting Organisasi	: Puncak Strategis
Parameter Desain Utama	: Sentralisasi, struktur organik
Faktor Situasional	: Muda, kecil; sistem teknis yang tidak canggih; lingkungan yang sederhana dan dinamis; kemungkinan adanya permusuhan yang ekstrem atau kebutuhan kekuasaan yang kuat dari manajer puncak; tidak modis

Pertimbangkan dealer mobil dengan pemilik yang flamboyan, departemen pemerintah yang baru, toko ritel menengah, perusahaan yang dijalankan oleh pengusaha agresif, pemerintah yang dipimpin oleh politisi otokratis, sistem sekolah dalam keadaan krisis. Dalam banyak hal, ini adalah organisasi yang sangat berbeda. Namun, bukti menunjukkan bahwa mereka memiliki sejumlah karakteristik struktural dasar yang sama. Kami menyebut konfigurasi karakteristik ini sebagai Struktur Sederhana.

8.1 DESKRIPSI STRUKTUR DASAR

Struktur Sederhana dicirikan, terutama, oleh apa yang tidak—diuraikan. Biasanya, ia memiliki sedikit atau tidak ada teknostruktur, sedikit staf pendukung, pembagian kerja yang longgar, diferensiasi minimal di antara unit-unitnya, dan hierarki manajerial yang kecil. Sedikit dari perilakunya yang diformalkan, dan ia menggunakan perencanaan, pelatihan, dan perangkat penghubung secara minimal. Ia, di atas segalanya, organik.

Dalam arti tertentu, Struktur Sederhana adalah nonstruktur: ia menghindari penggunaan semua perangkat formal struktur, dan ia meminimalkan ketergantungannya pada spesialis staf. Yang terakhir ini biasanya dipekerjakan berdasarkan kontrak saat dibutuhkan, daripada dimasukkan secara permanen dalam organisasi.

Koordinasi dalam Struktur Sederhana sebagian besar dilakukan melalui pengawasan langsung. Secara khusus, kekuasaan atas semua keputusan penting cenderung terpusat di tangan kepala eksekutif. Dengan demikian, puncak strategis muncul sebagai bagian utama dari struktur tersebut; memang, struktur tersebut sering kali hanya terdiri dari satu orang puncak strategis dan inti operasi organik. Kepala eksekutif cenderung memiliki rentang kendali yang luas; pada kenyataannya, tidak jarang bagi semua orang untuk melapor kepadanya.

Pengelompokan ke dalam unit—jika memang ada—lebih sering dilakukan berdasarkan fungsi yang longgar, dengan koordinasi antar unit diserahkan kepada kepala eksekutif. Demikian pula, komunikasi mengalir secara informal dalam struktur ini, sebagian besar antara kepala eksekutif dan semua orang lainnya.

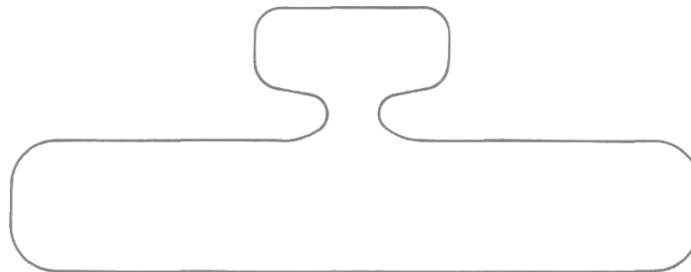
Dengan demikian, sekelompok mahasiswa MBA McGill berkomentar dalam penelitian mereka tentang produsen pompa kecil, "Tidaklah aneh melihat presiden perusahaan terlibat dalam percakapan santai dengan mekanik bengkel mesin. Jenis spesialisasi ini memungkinkan

presiden untuk diberitahu tentang kerusakan mesin bahkan sebelum pengawas bengkel diberi tahu." Alur kerja juga cenderung fleksibel, dengan pekerjaan inti operasi yang relatif tidak terspesialisasi dan dapat dipertukarkan.

Pengambilan keputusan juga fleksibel, dengan pemusatan kekuasaan yang memungkinkan respons cepat. Perumusan strategi, tentu saja, merupakan tanggung jawab tunggal kepala eksekutif. Prosesnya cenderung sangat intuitif dan nonanalitis, sering kali berkembang pesat dalam ketidakpastian dan berorientasi pada pencarian peluang yang agresif.

Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa strategi yang dihasilkan—jarang dibuat eksplisit—mencerminkan visi implisit kepala eksekutif tentang tempat organisasi di lingkungannya. Faktanya, strategi itu sering kali merupakan ekstrapolasi langsung dari keyakinan pribadinya, perluasan dari kepribadiannya sendiri. Penanganan gangguan dan berinovasi dengan cara kewirausahaan mungkin merupakan aspek terpenting dari pekerjaan kepala eksekutif.

Namun, perhatian yang cukup besar juga diberikan kepada kepemimpinan—sebuah cerminan dari pentingnya pengawasan langsung—dan untuk memantau informasi agar dirinya tetap terinformasi dengan baik. Sebaliknya, aspek yang lebih formal dari pekerjaan manajerial—tugas sebagai pemimpin, misalnya—tidak terlalu penting, seperti halnya kebutuhan untuk menyebarluaskan informasi dan mengalokasikan sumber daya secara internal, karena kekuasaan dan informasi tetap berada di puncak strategis Struktur Sederhana.



Gambar 8-1. Struktur Sederhana

Gambar 8-1 menunjukkan Struktur Sederhana secara simbolis, dalam bentuk logo kami, dengan rentang kendali yang lebar di puncak strategis, tidak ada unit staf, dan garis tengah yang tidak signifikan.

8.2 KONDISI STRUKTUR SEDERHANA

Di atas segalanya, lingkungan Struktur Sederhana cenderung sederhana dan dinamis pada saat yang bersamaan. Lingkungan sederhana dapat dipahami oleh satu individu, dan dengan demikian memungkinkan pengambilan keputusan dikendalikan oleh individu tersebut. Lingkungan yang dinamis berarti struktur organik: Karena keadaan masa depannya tidak dapat diprediksi, organisasi tidak dapat melakukan koordinasi melalui standarisasi.

Kondisi lain yang umum pada Struktur Sederhana adalah sistem teknis yang tidak canggih dan tidak mengatur. Struktur yang canggih memerlukan struktur pendukung staf yang

rumit, yang kepadanya kekuasaan atas keputusan teknis harus didelegasikan, dan struktur yang mengatur memerlukan birokratisasi inti operasi.

Di antara kondisi yang memunculkan varian Struktur Sederhana, mungkin yang paling penting adalah tahap pengembangan. Organisasi baru cenderung mengadopsi Struktur Sederhana, apa pun lingkungan atau sistem teknisnya, karena belum punya waktu untuk menguraikan struktur administratifnya. Organisasi terpaksa mengandalkan kepemimpinan untuk menjalankan berbagai hal. Dengan demikian, kita dapat menyimpulkan bahwa sebagian besar organisasi melewati Struktur Sederhana pada tahun-tahun pembentukannya.

Namun, banyak organisasi kecil tetap menggunakan Struktur Sederhana setelah periode ini. Bagi mereka, komunikasi informal lebih mudah dan efektif. Selain itu, ukurannya yang kecil dapat berarti lebih sedikit pengulangan pekerjaan di inti operasi, yang berarti lebih sedikit standarisasi. Tentu saja, beberapa organisasi sangat kecil sehingga mereka dapat mengandalkan penyesuaian bersama untuk koordinasi, hampir tanpa pengawasan langsung oleh para pemimpin. Mereka membentuk hibrida yang dapat kita sebut struktur paling sederhana, Struktur Sederhana dengan saluran komunikasi lateral terbuka dari Adhokrasi.

Varian lain—organisasi krisis—muncul ketika permusuhan yang ekstrem memaksa suatu organisasi untuk melakukan sentralisasi, apa pun strukturnya yang biasa. Kebutuhan akan respons yang cepat dan terkoordinasi menempatkan kekuasaan di tangan kepala eksekutif dan berfungsi untuk mengurangi tingkat birokratisasi juga. (Tentu saja, organisasi yang sangat rumit tidak menghilangkan teknostruktur dan garis tengah mereka ketika menghadapi krisis.

Namun, mereka mungkin mengesampingkan sementara kekuasaan mereka atas pengambilan keputusan.) James D. Thompson (1967) menggambarkan kasus khusus organisasi krisis, yang disebutnya organisasi sintetis. Ini bersifat sementara, dibentuk untuk menghadapi bencana alam. Situasinya baru, dan lingkungannya sangat tidak bersahabat, oleh karena itu penekanannya pada kepemimpinan. (Tentu saja, organisasi permanen yang mengkhususkan diri dalam pekerjaan bencana, seperti Palang Merah, diharapkan untuk mengembangkan prosedur standar dan menggunakan bentuk struktur yang lebih birokratis.)

Kebutuhan pribadi akan kekuasaan menghasilkan varian lain, yang kita sebut organisasi otokratis. Ketika seorang kepala eksekutif menimbun kekuasaan dan menghindari formalisasi perilaku sebagai pelanggaran terhadap haknya untuk memerintah dengan perintah, pada dasarnya ia akan merancang Struktur Sederhana untuk organisasinya. Hasil yang sama dihasilkan dalam organisasi karismatik, ketika pemimpin memperoleh kekuasaan bukan karena ia menimbunnya, tetapi karena para pengikutnya melimpahkannya kepadanya. Budaya tampaknya menonjol dalam kedua contoh Struktur Sederhana ini.

Masyarakat yang kurang terindustrialisasi, mungkin karena mereka kekurangan tenaga kerja terdidik yang dibutuhkan untuk menjalankan pekerjaan staf administratif dalam struktur birokrasi, tampaknya lebih cenderung membangun organisasi mereka di sekitar para pemimpin kuat yang berkoordinasi melalui pengawasan langsung. Kekuatan otokratis atau karisma terkadang dapat mendorong bahkan organisasi yang sangat besar di masyarakat maju menuju Struktur Sederhana, seperti dalam Ford Motor Company di tahun-tahun terakhir

pendirinya.

Faktor lain yang mendorong penggunaan Struktur Sederhana adalah manajemen pemilik, karena hal ini menghalangi kontrol luar, yang mendorong birokratisasi. Kasus klasik organisasi yang dikelola oleh pemilik, tentu saja, adalah perusahaan wirausaha. Faktanya, perusahaan wirausaha tampaknya menjadi ilustrasi keseluruhan terbaik dari Struktur Sederhana, yang menggabungkan hampir semua karakteristiknya—baik struktural maupun situasional—menjadi gestalt yang ketat. Perusahaan wirausaha klasik bersifat agresif dan inovatif, terus mencari lingkungan berisiko yang membuat birokrasi takut untuk melangkah. Namun, perusahaan ini juga berhati-hati untuk tetap berada di ceruk pasar yang dapat dipahami sepenuhnya oleh wirausahawan.

Dengan kata lain, perusahaan ini mencari lingkungan yang dinamis dan sederhana. Demikian pula, perusahaan wirausaha berhati-hati untuk tetap menggunakan sistem teknis yang sederhana dan tidak mengatur, yang memungkinkan strukturnya tetap organik dan tersentralisasi. Perusahaan biasanya kecil, sehingga dapat tetap organik dan wirausahawan dapat mempertahankan kendali yang ketat. Sering kali, perusahaan ini juga masih muda, sebagian karena tingkat pergantian karyawan di antara perusahaan wirausaha tinggi, sebagian karena perusahaan yang bertahan cenderung beralih ke konfigurasi yang lebih birokratis seiring bertambahnya usia.

Pengusaha cenderung otokratis dan terkadang juga karismatik; biasanya, ia mendirikan perusahaannya sendiri karena ia tidak dapat menoleransi kontrol yang dipaksakan kepadanya oleh birokrasi tempat ia bekerja. Di dalam organisasi, semua berputar di sekitar pengusaha. Sasarannya adalah sasarannya, strateginya adalah visinya tentang tempatnya di dunia. Sebagian besar pengusaha membenci prosedur birokrasi—dan teknostruktur yang menyertainya—sebagai beban pada fleksibilitas mereka. Jadi manuver mereka yang tidak dapat diprediksi membuat struktur mereka ramping, fleksibel, dan organik.

Beberapa Masalah Terkait dengan Struktur Sederhana

Dalam Struktur Sederhana, keputusan terkait strategi dan operasi dipusatkan di kantor kepala eksekutif. Sentralisasi memiliki keuntungan penting untuk memastikan bahwa respons strategis mencerminkan pengetahuan penuh tentang inti operasi. Sentralisasi juga mendukung fleksibilitas dan kemampuan beradaptasi dalam respons strategis: hanya satu orang yang perlu bertindak.

Namun, sentralisasi juga dapat menyebabkan kebingungan antara masalah strategis dan operasi. Kepala eksekutif dapat begitu terjerat dalam masalah operasi sehingga ia kehilangan pandangan tentang pertimbangan strategis. Atau, ia mungkin menjadi begitu antusias tentang peluang strategis sehingga operasi yang lebih rutin menjadi layu karena kurangnya perhatian dan akhirnya menghancurkan seluruh organisasi. Kedua masalah tersebut sering terjadi di perusahaan yang berwirausaha.

Struktur Sederhana juga merupakan konfigurasi yang paling berisiko, bergantung pada kesehatan dan keinginan satu orang. Satu serangan jantung secara harfiah dapat memusnahkan mekanisme koordinasi utama organisasi.

Seperti semua konfigurasi, dibatasi pada situasi yang sesuai, Struktur Sederhana

biasanya berfungsi secara efektif. Fleksibilitasnya sangat cocok untuk lingkungan yang sederhana dan dinamis, lingkungan yang sangat tidak bersahabat (setidaknya untuk sementara waktu), dan organisasi yang masih muda dan kecil. Namun, karena kurangnya administrasi yang matang, Struktur Sederhana menjadi beban di luar rentang kondisi yang sempit.

Keadaan organiknya menghalanginya untuk menghasilkan keluaran standar yang dibutuhkan oleh lingkungan yang telah stabil atau organisasi yang telah tumbuh besar, dan sifatnya yang tersentralisasi membuatnya tidak efektif dalam menghadapi lingkungan yang telah menjadi kompleks. Namun, sayangnya, ketika perubahan struktural harus terjadi, satu-satunya orang yang memiliki kekuatan untuk membuatnya—kepala eksekutif itu sendiri—sering kali menolak. Kekuatan besar Struktur Sederhana—fleksibilitasnya—menjadi beban utamanya. Salah satu keuntungan besar Struktur Sederhana adalah rasa misinya.

Banyak orang senang bekerja di organisasi yang kecil dan akrab, di mana pemimpinnya—yang sering kali karismatik—tahu ke mana ia akan membawanya. Akibatnya, organisasi cenderung tumbuh dengan cepat, dunia, bisa dikatakan, berada di bawahnya. Karyawan dapat mengembangkan identifikasi yang kuat dengan organisasi seperti itu. Namun, orang lain menganggap Struktur Sederhana sangat membatasi. Karena satu orang yang memegang kendali, mereka tidak merasa seperti peserta dalam perjalanan yang mengasyikkan, tetapi seperti ternak yang digiring ke pasar demi keuntungan orang lain.

Faktanya, perluasan norma demokrasi di luar lingkup politik ke lingkup organisasi telah membuat Struktur Sederhana tidak lagi populer di masyarakat kontemporer. Struktur Sederhana semakin digambarkan sebagai paternalistik, terkadang otokratis, dan dituduh mendistribusikan kekuasaan organisasi secara tidak tepat. Tentu saja, uraian kami mengidentifikasi Struktur Sederhana sebagai milik satu orang, baik dalam kenyataan maupun dalam praktik. Tidak ada kekuatan penyeimbang dalam konfigurasi ini, yang berarti bahwa kepala eksekutif dapat dengan mudah menyalahgunakan wewenangnya.

Struktur Sederhana telah ada selama ada organisasi. Memang, ini mungkin satu-satunya struktur yang diketahui oleh mereka yang pertama kali menemukan manfaat dari mengoordinasikan kegiatan mereka dengan cara formal.

Namun dalam beberapa hal, Struktur Sederhana mencapai puncak kejayaannya di era kepercayaan besar Amerika pada akhir abad kesembilan belas, ketika pengusaha yang kuat secara pribadi mengendalikan kerajaan besar. Sejak saat itu, setidaknya di masyarakat Barat, Struktur Sederhana telah mengalami kemunduran. Antara tahun 1895 dan 1950, menurut sebuah penelitian, proporsi pengusaha dalam industri Amerika telah menurun tajam, sedangkan proporsi "birokrat" pada khususnya dan administrator pada umumnya telah meningkat terus menerus.

Saat ini, banyak yang memandang Struktur Sederhana sebagai anakronisme dalam masyarakat yang menyebut diri mereka demokratis. Namun, hal itu tetap menjadi konfigurasi yang lazim dan penting, dan pada kenyataannya, akan terus demikian selama organisasi baru diciptakan, beberapa organisasi lebih suka tetap kecil dan informal sementara yang lain membutuhkan kepemimpinan yang kuat meskipun ukurannya lebih besar, masyarakat menghargai kewirausahaan, dan banyak organisasi menghadapi lingkungan sementara yang

sangat tidak bersahabat atau lingkungan yang lebih permanen yang sederhana dan dinamis.

BAB 9

BIROKRASI MESIN

Mekanisme Koordinasi Utama	: Standarisasi proses kerja
Bagian Penting Organisasi	: Teknostruktur
Parameter Desain Utama	: Formalisasi perilaku, spesialisasi pekerjaan vertikal dan horizontal, biasanya pengelompokan fungsional, ukuran unit operasi besar, sentralisasi vertikal dan desentralisasi horizontal terbatas, perencanaan tindakan
Faktor Situasional	: Tua, besar; mengatur, sistem teknis non-otomatis; lingkungan sederhana, stabil; kontrol eksternal; tidak modis

Kantor pos nasional, badan keamanan, perusahaan baja, penjara, maskapai penerbangan, perusahaan mobil raksasa: semua organisasi ini tampaknya memiliki sejumlah karakteristik struktural yang sama. Di atas segalanya, pekerjaan operasional mereka bersifat rutin, sebagian besarnya agak sederhana dan berulang; akibatnya, proses kerja mereka sangat terstandarisasi. Karakteristik ini memunculkan Birokrasi Mesin dalam masyarakat kita, struktur yang disetel dengan baik untuk berjalan sebagai mesin yang terintegrasi dan teratur.

Ini adalah struktur yang paling dekat dengan yang pertama kali dijelaskan oleh Max Weber, dengan tanggung jawab, kualifikasi, saluran komunikasi, dan aturan kerja yang terstandarisasi, serta hierarki wewenang yang ditetapkan dengan jelas. Ini adalah struktur yang ditunjukkan Stinchcombe muncul dari Revolusi Industri, yang ditemukan Woodward di perusahaan produksi massal, Crozier di monopoli tembakau, Lawrence dan Lorsch di perusahaan kontainer.

9.1 DESKRIPSI STRUKTUR DASAR

Konfigurasi parameter desain yang jelas telah bertahan secara konsisten dalam penelitian: tugas operasi rutin yang sangat terspesialisasi; prosedur yang sangat formal dalam inti operasi; penyebaran aturan, regulasi, dan komunikasi formal di seluruh organisasi; unit berukuran besar di tingkat operasional; ketergantungan pada basis fungsional untuk pengelompokan tugas; kekuatan yang relatif tersentralisasi untuk pengambilan keputusan; dan struktur administratif yang rumit dengan perbedaan tajam antara lini dan staf.

Inti operasional

Titik awal yang jelas adalah inti operasional, dengan alur kerja yang sangat rasional. Sebagai hasilnya, tugas operasional menjadi sederhana dan berulang, umumnya memerlukan keterampilan minimum dan sedikit pelatihan—sering kali hanya memakan waktu beberapa jam, jarang lebih dari beberapa minggu, dan biasanya di dalam perusahaan. Hal ini menyebabkan pembagian kerja yang tajam dalam inti operasional—ke pekerjaan yang didefinisikan secara sempit, terspesialisasi baik secara vertikal maupun horizontal—dan pada penekanan pada standarisasi proses kerja untuk koordinasi.

Dengan demikian, formalisasi perilaku muncul sebagai parameter desain utama. Karena para pekerja dibiarkan dengan sedikit keleluasaan dalam pekerjaan mereka, ada sedikit kemungkinan untuk penyesuaian bersama dalam inti operasional. Penggunaan pengawasan langsung oleh manajer lini pertama dibatasi oleh fakta bahwa standarisasi menangani sebagian besar koordinasi. Dengan demikian, unit yang sangat besar dapat dirancang dalam inti operasi. (Namun, seperti yang akan kita lihat di bawah, ada kebutuhan untuk jenis pengawasan langsung lainnya.)

Komponen administratif

Peraturan ketat pekerjaan operasional—yang pada dasarnya, penyegelan inti operasional dari pengaruh lingkungan yang mengganggu—memerlukan struktur administratif yang sangat rinci. Pertama adalah lini tengah, yang dikembangkan sepenuhnya, khususnya jauh di atas inti operasional, dan dibedakan secara tajam menjadi unit-unit fungsional. Para manajer lini tengah ini memiliki tiga tugas utama.

Salah satunya adalah menangani gangguan yang muncul di antara para pekerja inti operasional yang sangat terspesialisasi. Meskipun standarisasi menangani sebagian besar saling ketergantungan operasional, ambiguitas pasti tetap ada, dan ini menimbulkan konflik. Ini tidak dapat dengan mudah ditangani dengan penyesuaian bersama di antara para operator, karena komunikasi informal terhambat oleh standarisasi yang luas. Jadi, mereka cenderung ditangani oleh pengawasan langsung, perintah dari manajer lini pertama.

Dan karena banyak dari konflik ini muncul antara operator yang berdekatan satu sama lain dalam alur kerja, kecenderungan alami adalah untuk membawa operator yang berdekatan di bawah pengawasan bersama—dengan kata lain, untuk mengelompokkan operator ke dalam unit-unit yang menangani bagian-bagian berbeda dari alur kerja, yang menghasilkan dasar fungsional untuk mengelompokkan unit-unit operasional. Untuk alasan yang sama, pengelompokan fungsional ini tercermin di seluruh hierarki, dari departemen produksi dan pemeliharaan, yang meminta manajer pabrik untuk menyelesaikan banyak konflik mereka, hingga wakil presiden manufaktur dan pemasaran, yang sering mengharapkan hal yang sama dari presiden perusahaan.

Tugas kedua manajer lini tengah, yang juga menjelaskan mengapa mereka dikelompokkan berdasarkan fungsi, adalah bekerja dalam peran penghubung dengan analisis teknostruktur untuk memasukkan standar mereka ke dalam unit operasi. Tugas ketiga mereka adalah mendukung aliran vertikal dalam struktur—pengumpulan informasi umpan balik ke hierarki dan penyusunan rencana tindakan yang kembali ke bawah. Semua tugas manajer lini tengah ini memerlukan kontak pribadi—dengan bawahan mereka, analisis, dan atasan mereka sendiri—yang membatasi jumlah orang yang dapat mereka awasi. Oleh karena itu, unit di atas inti operasi cenderung berukuran agak kecil dan hierarki administratif keseluruhan agak tinggi bentuknya.

Teknostruktur juga harus sangat diuraikan. Faktanya, Stinchcombe mengidentifikasi kelahiran struktur ini di industri awal abad kesembilan belas seperti tekstil dan perbankan dengan pertumbuhan personel teknokratis. Karena Birokrasi Mesin terutama bergantung pada standarisasi proses kerja operasionalnya untuk koordinasi, teknostruktur—yang menaungi

para analis yang melakukan standarisasi—muncul sebagai bagian utama dari struktur tersebut. Hal ini terjadi meskipun faktanya Birokrasi Mesin secara tegas membedakan antara lini dan staf.

Kepada para manajer lini didelegasikan wewenang formal untuk unit operasi; staf teknokratis—setidaknya secara resmi—hanya memberi nasihat. Namun tanpa para standar—kader analis studi kerja, perancang deskripsi pekerjaan, penjadwal, insinyur pengendalian mutu, perencana, penyusun anggaran, orang-orang MIS, akuntan, peneliti operasi, dan masih banyak lagi—struktur tersebut tidak dapat berfungsi. Oleh karena itu, meskipun mereka tidak memiliki wewenang formal, kekuasaan informal yang cukup besar berada di tangan para analis teknostruktur—mereka yang menstandarisasi pekerjaan orang lain.

Kekuatan informal teknostruktur diperoleh sebagian besar dengan mengorbankan operator, yang pekerjaannya diformalkan oleh para analis hingga tingkat tinggi, dan para manajer lini pertama, yang seharusnya mengawasi operator secara langsung. Formalisasi semacam itu melembagakan pekerjaan para manajer ini, menghilangkan sebagian besar kekuatan mereka untuk mengoordinasikan dan menempatkannya ke dalam sistem yang dirancang oleh para analis. Pekerjaan manajer lini pertama, pada kenyataannya, dapat menjadi sangat terbatas sehingga ia hampir tidak dapat dikatakan berfungsi sebagai manajer sama sekali (yaitu, sebagai seseorang yang bertanggung jawab atas suatu unit organisasi).

Kasus klasiknya adalah mandor di jalur perakitan, meskipun sebelumnya kita memiliki contoh manajer cabang bank-bank besar Kanada, dan Jay (1970:66) menggambarkan fenomena yang sama dalam pekerjaannya sebagai kepala departemen produksi program di layanan televisi BBC. Penekanan pada standarisasi meluas jauh melampaui inti operasi Birokrasi Mesin, dan dengan itu mengikuti pengaruh para analis.

Dengan kata lain, aturan dan regulasi meresap ke seluruh struktur Birokrasi Mesin; Komunikasi formal lebih disukai di semua tingkatan; pengambilan keputusan cenderung mengikuti rantai wewenang formal. Tidak ada konfigurasi lain yang aliran informasi dan pengambilan keputusannya lebih menyerupai sistem aliran yang diatur yang disajikan dalam lapisan kedua Bab 1, dengan perintah yang diperkuat ke bawah rantai vertikal dan informasi umpan balik dikumpulkan ke atasnya. (Ini bukan berarti bahwa pekerjaan para manajer senior itu kaku dan formal, tetapi lebih pada setiap tingkat hierarki, perilaku dalam Birokrasi Mesin relatif lebih formal daripada yang ada dalam konfigurasi lainnya.)

Refleksi lebih lanjut dari formalisasi ini adalah pembagian kerja yang tajam di seluruh Birokrasi Mesin. Kita telah membahas spesialisasi pekerjaan dalam inti operasi dan pembagian yang tajam antara lini dan staf. Selain itu, struktur administratif dibedakan secara tajam dari inti operasi. Tidak seperti halnya dengan Struktur Sederhana, di sini para manajer jarang bekerja bersama operator. Dan pembagian kerja antara analis yang merancang pekerjaan dan operator yang melakukannya sama tajamnya. Secara umum, dari kelima konfigurasi tersebut, Birokrasi Mesinlah yang paling menekankan pembagian kerja dan diferensiasi unit, dalam semua bentuknya—vertikal, horizontal, lini/staf, fungsional, hierarkis, dan status.

Secara umum, Birokrasi Mesin berfungsi paling jelas sesuai dengan prinsip-prinsip

manajemen klasik: otoritas formal disaring melalui hierarki yang ditetapkan dengan jelas, yang di dalamnya prinsip kesatuan komando dipertahankan dengan hati-hati, seperti halnya perbedaan yang kaku antara lini dan staf. Jadi, kesalahan sebenarnya dari para ahli teori klasik bukanlah pada prinsip-prinsip mereka sendiri, tetapi pada klaim mereka bahwa prinsip-prinsip ini bersifat universal; pada kenyataannya, prinsip-prinsip tersebut hanya berlaku untuk konfigurasi ini dan satu konfigurasi lainnya dari kelima konfigurasi tersebut.

Yang lainnya adalah, seperti yang akan kita lihat, Bentuk Terdivisi. Namun, untuk bersikap adil kepada para ahli klasik, pada saat pernyataan utama pertama Fayol tentang pandangannya (1916), satu dan mungkin dua dari tiga konfigurasi struktural lainnya hampir tidak ada. Adhokrasi benar-benar merupakan inovasi struktural pasca-Perang Dunia II, dan Birokrasi Profesional berkembang selama abad ini. Kita dapat menyalahkan Fayol hanya karena mengabaikan Struktur Sederhana, meskipun para pengikutnya (beberapa di antaranya hingga saat tulisan ini dibuat) dapat dikritik lebih keras karena mereka mengabaikan inovasi struktural penting yang berkembang di sekitar mereka.

9.2 OBSESI DENGAN KONTROL

Semua ini menunjukkan bahwa Birokrasi Mesin adalah struktur yang terobsesi—yakni, kontrol. Mentalitas kontrol merasukinya dari atas ke bawah. Tiga kutipan menggambarkan hal ini, masing-masing dari tingkat hierarki yang berbeda. Pertama, di bagian paling bawah, perhatikan bagaimana seorang mandor umum Divisi Perakitan Ford menggambarkan pekerjaannya:

Saya selalu memeriksa jam tangan saya. Saya memeriksa berbagai item. Setiap jam saya memeriksa lini produksi saya. Sekitar pukul enam lewat tiga puluh, saya akan memeriksa hubungan kerja untuk mencari tahu siapa yang absen. Pada pukul tujuh, saya tiba di ujung lini produksi. Saya akan memeriksa cat, goresan, dan kerusakan. Sekitar pukul sepuluh saya akan mulai berbicara dengan semua mandor. Saya memastikan mereka semua terjaga, mereka berada di area tanggung jawab mereka. Jadi, kita dapat menutup ujung lini produksi pada pukul dua dan semuanya bersih. Jumat malam semua orang akan dibayar dan mereka akan ingin keluar dari sini secepat mungkin. Saya harus menjaga mereka tetap bekerja. Saya tidak mampu membiarkan mereka keluar lebih awal.

Di tingkat menengah, masalahnya mungkin berbeda, tetapi mentalitas kontrol tetap sama: "... seorang insinyur pengembangan tidak melakukan pekerjaan yang dibayar kepadanya kecuali dia sedang mengerjakan papan gambar, menggambar, dan sebagainya. Manajemen yang lebih tinggi... tidak dapat mempercayai bawahan ketika mereka tidak secara nyata dan fisik 'bekerja'". Dan di puncak strategis:

Ketika saya menjadi presiden perusahaan besar ini, kami tinggal di kota kecil Ohio, tempat pabrik utamanya berada. Perusahaan tersebut menentukan dengan siapa Anda dapat bersosialisasi, dan pada tingkat apa. (Istrinya menyela: "Siapa saja istri yang dapat Anda ajak

bermain bridge.") Istri presiden dapat melakukan apa pun yang diinginkannya, selama itu dengan bermartabat dan anggun. Di kota kecil, mereka tidak perlu mengawasi Anda. Semua orang tahu. Ada seperangkat aturan tertentu.

Obsesi dengan kontrol mencerminkan dua fakta utama tentang struktur ini: Pertama, berbagai upaya dilakukan untuk menghilangkan semua ketidakpastian yang mungkin terjadi, sehingga mesin birokrasi dapat berjalan lancar, tanpa gangguan. Inti operasi harus diisolasi dari pengaruh eksternal sehingga keluaran standar dapat dipompa keluar dari jalur perakitan tanpa gangguan—oleh karena itu, diperlukan aturan dari atas ke bawah.

Kedua, berdasarkan desainnya, Birokrasi Mesin adalah struktur yang sarat dengan konflik; sistem kontrol diperlukan untuk mengatasinya. Pembagian kerja yang diperbesar, horizontal dan vertikal, diferensiasi departemen yang kuat, perbedaan yang kaku antara lini dan staf, masalah motivasi yang timbul dari pekerjaan rutin inti operasi, semua ini meresap ke dalam struktur dengan konflik. Seperti yang dicatat Woodward, dalam jenis organisasi ini, sistem sosial dan teknis yang ideal tidak saling bersesuaian:

Tujuan teknis dapat dicapai dengan baik melalui konflik dan tekanan. Banyak konflik yang terjadi di perusahaan yang diteliti tampaknya bersifat konstruktif dengan memberikan kontribusi pada hasil akhir, dan tentu saja tidak benar untuk mengatakan bahwa perusahaan yang paling sukses adalah perusahaan dengan hubungan terbaik dan identifikasi terdekat antara staf dan Perusahaan.

Oleh karena itu, berkembanglah mentalitas kontrol yang ada di mana-mana. Masalah dalam Birokrasi Mesin bukanlah mengembangkan suasana terbuka tempat orang dapat membicarakan konflik, tetapi menegakkan suasana tertutup dan terkendali ketat tempat pekerjaan dapat diselesaikan meskipun ada konflik.

Obsesi dengan kontrol juga membantu menjelaskan seringnya proliferasi staf pendukung dalam struktur ini. Banyak layanan staf dapat dibeli dari pemasok luar. Namun, hal itu akan memaparkan Birokrasi Mesin pada ketidakpastian pasar terbuka, yang menyebabkan gangguan dalam sistem arus yang berusaha diaturnya dengan sungguh-sungguh. Jadi, ia "membuat" daripada "membeli." Artinya, ia menyelubungi sebanyak mungkin layanan pendukung ini dalam batasannya sendiri untuk mengendalikannya, mulai dari kafetaria di pabrik hingga kantor hukum di kantor pusat.

Puncak strategis

Para manajer di puncak strategis organisasi ini sebagian besar peduli dengan penyempurnaan mesin birokrasi mereka. Hunt mencatat, seperti yang kita lihat sebelumnya, bahwa ini adalah "organisasi kinerja," bukan organisasi "pemecahan masalah". Organisasi mereka adalah pencarian terus-menerus untuk cara yang lebih efisien untuk menghasilkan keluaran tertentu. Dengan demikian, fungsi wirausahawan mengambil bentuk yang sangat terbatas di puncak strategis.

Namun, tidak semuanya benar-benar peningkatan kinerja. Menjaga struktur tetap utuh dalam menghadapi konflik juga menghabiskan banyak energi manajemen puncak. Seperti yang disebutkan sebelumnya, konflik tidak diselesaikan dalam Birokrasi Mesin; melainkan, konflik ditampung sehingga pekerjaan dapat diselesaikan. Dan seperti dalam kasus botol, segel

diterapkan di bagian atas; pada akhirnya, para manajer puncaklah yang harus menutup konflik melalui peran mereka dalam menangani gangguan.

Pengawasan langsung adalah perhatian utama manajemen puncak lainnya. Formalisasi hanya dapat melakukan banyak hal di tingkat menengah, di mana pekerjaan lebih kompleks dan tidak dapat diprediksi daripada di inti operasi. Koordinasi antara unit-unit tingkat menengah yang sangat terdiferensiasi—misalnya, antara teknik, pemasaran, dan manufaktur di perusahaan produksi massal—sering kali memerlukan mekanisme yang fleksibel. Pilihan yang jelas tampaknya adalah penyesuaian bersama.

Namun penggunaannya dibatasi oleh berbagai hambatan komunikasi informal—perbedaan status antara lini dan staf dan antara manajer di berbagai tingkat hierarki, diferensiasi tajam antara unit-unit di tingkat hierarki yang sama, dan penekanan umum pada komunikasi formal dan hubungan pelaporan vertikal. (Dalam hal kontinum Gambar 4-5, hanya perangkat penghubung yang paling ringan yang cenderung digunakan dalam struktur ini—posisi penghubung dan mungkin komite tetap, tetapi bukan struktur matriks dan sejenisnya. Yang terakhir akan menghancurkan rantai wewenang dan prinsip kesatuan komando, elemen-elemen yang sangat penting bagi konfigurasi dasar.)

Jadi, masih ada kebutuhan untuk banyak pengawasan langsung di atas. Secara khusus, para manajer puncak strategis harus sering campur tangan dalam kegiatan lini tengah untuk melakukan koordinasi di sana. Para manajer puncak adalah satu-satunya generalis dalam struktur tersebut, satu-satunya manajer dengan perspektif yang cukup luas untuk melihat semua fungsi—sarana—dalam kaitannya dengan tujuan keseluruhan. Setiap orang lain dalam struktur tersebut adalah spesialis, yang peduli dengan satu mata rantai dalam rangkaian kegiatan yang menghasilkan keluaran.

Semua ini membawa kita pada kesimpulan bahwa kekuasaan yang cukup besar dalam Birokrasi Mesin berada di tangan para manajer puncak strategis. Artinya, ini adalah struktur yang agak tersentralisasi; pada kenyataannya, mereka berada di urutan kedua dalam karakteristik ini setelah Struktur Sederhana. Kekuasaan formal jelas berada di puncak; hierarki dan rantai wewenang adalah konsep yang paling utama. Namun demikian juga sebagian besar kekuasaan informal karena itu berada dalam pengetahuan, dan hanya di puncak hierarki pengetahuan yang tersegmentasi itu bersatu.

Para manajer di garis tengah relatif lemah, dan para pekerja inti operasi hampir tidak memiliki kekuasaan sama sekali (kecuali, seperti yang akan kita lihat nanti, untuk mengganggu operasi). Satu-satunya yang berbagi kekuasaan informal yang nyata dengan para manajer puncak adalah para analis dari teknostruktur, berdasarkan peran mereka dalam menstandarisasi pekerjaan setiap orang. Oleh karena itu, kita dapat menyimpulkan bahwa Birokrasi Mesin tersentralisasi dalam dimensi vertikal dan hanya terdesentralisasi hingga batas tertentu dalam dimensi horizontal.

Pembuatan strategi

Strategi dalam struktur ini jelas berasal dari puncak strategis, tempat perspektifnya luas dan kekuasaan difokuskan. Proses pembuatan strategi jelas merupakan urusan dari atas ke bawah, dengan penekanan kuat pada perencanaan tindakan. Dalam pembuatan strategi dari

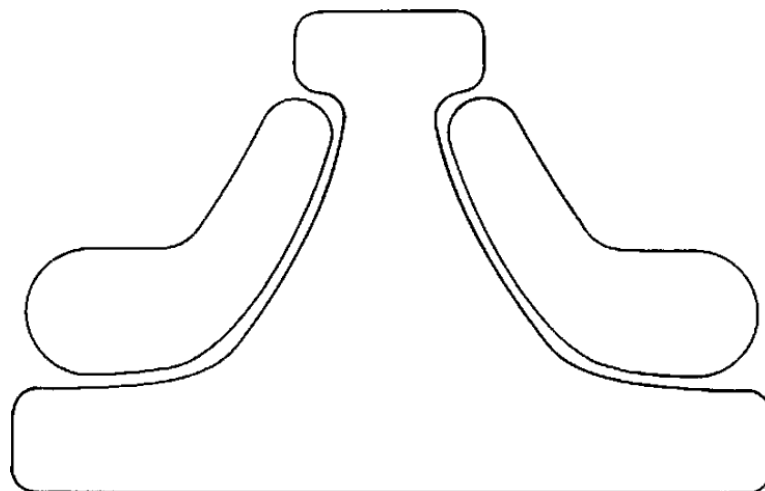
atas ke bawah, semua informasi yang relevan seolah-olah dikirim ke puncak strategis, tempat informasi tersebut diformulasikan menjadi strategi terpadu. Informasi ini kemudian dikirim ke rantai otoritas untuk diimplementasikan, yang dielaborasi terlebih dahulu menjadi program dan kemudian menjadi rencana tindakan.

Dua karakteristik utama dari sistem pembuatan strategi ini harus diperhatikan. Pertama, sistem ini dimaksudkan untuk menjadi sistem yang sepenuhnya rasional, seperti yang dijelaskan dalam lapisan kedua Bab 1. Semua keputusan organisasi dimaksudkan untuk dikaitkan ke dalam satu sistem yang terintegrasi dengan erat. Pengecualian mengalir ke atas rantai otoritas, untuk ditangani pada tingkat di mana efeknya terkandung dalam satu unit, akhirnya di puncak strategis jika pengecualian tersebut melintasi fungsi utama.

Pada gilirannya, keputusan yang dihasilkan mengalir ke bawah rantai untuk diimplementasikan dalam konteks tertentu. Struktur yang muncul bukanlah konstelasi kerja, tempat kelompok-kelompok di berbagai tingkatan membuat berbagai jenis keputusan, melainkan hierarki tujuan dan sarana, tempat para manajer di tingkat yang lebih rendah membuat jenis keputusan yang sama tetapi dengan tingkat kekhususan yang berbeda.

Misalnya, keputusan produksi yang dibuat di tingkat wakil presiden mungkin menyangkut berapa jumlah uang yang harus dibelanjakan untuk mesin baru; di tingkat pabrik, mesin mana yang harus dibeli; dan di tingkat mandor, bagaimana mesin-mesin ini harus dipasang. Kedua, yang unik dari struktur ini adalah dikotomi tajam antara formulasi dan implementasi dalam pembuatan strategi. Puncak strategis merumuskan dan lini tengah serta inti operasi mengimplementasikan. Setidaknya, secara teori. Kita akan membahas praktiknya sebentar lagi.

Gambar 9-1 menunjukkan Birokrasi Mesin secara simbolis, dalam hal logo kita, dengan struktur administratif dan dukungan yang diuraikan sepenuhnya—kedua bagian staf organisasi difokuskan pada inti operasi—dan unit operasi besar tetapi yang lebih sempit di lini tengah untuk mencerminkan hierarki otoritas yang tinggi.



Gambar 9-1. Birokrasi Mesin

9.3 KONDISI BIROKRASI MESIN

Kita mulai pembahasan kita tentang struktur dasar dengan poin bahwa alur kerja Birokrasi Mesin sangat rasional, tugasnya sederhana dan berulang. Sekarang kita dapat melihat bahwa pekerjaan birokrasi mesin seperti itu ditemukan, terutama, di lingkungan yang sederhana dan stabil. Pekerjaan lingkungan yang kompleks tidak dapat dirasionalisasi menjadi tugas-tugas sederhana, dan pekerjaan lingkungan yang dinamis tidak dapat diprediksi, dibuat berulang, dan dengan demikian distandarisasi.

Selain itu, Birokrasi Mesin biasanya ditemukan dalam organisasi yang matang, cukup besar untuk memiliki volume pekerjaan operasional yang dibutuhkan untuk pengulangan dan standarisasi, dan cukup tua untuk dapat menetapkan standar yang ingin digunakannya. Ini adalah organisasi yang telah melihat semuanya sebelumnya dan telah menetapkan prosedur standar untuk mengatasinya. Birokrasi Mesin jelas merupakan tahap kedua dari pengembangan struktural, seperti yang kita uraikan dalam Bab 6, konsekuensi dari Struktur Sederhana yang tumbuh dan menua.

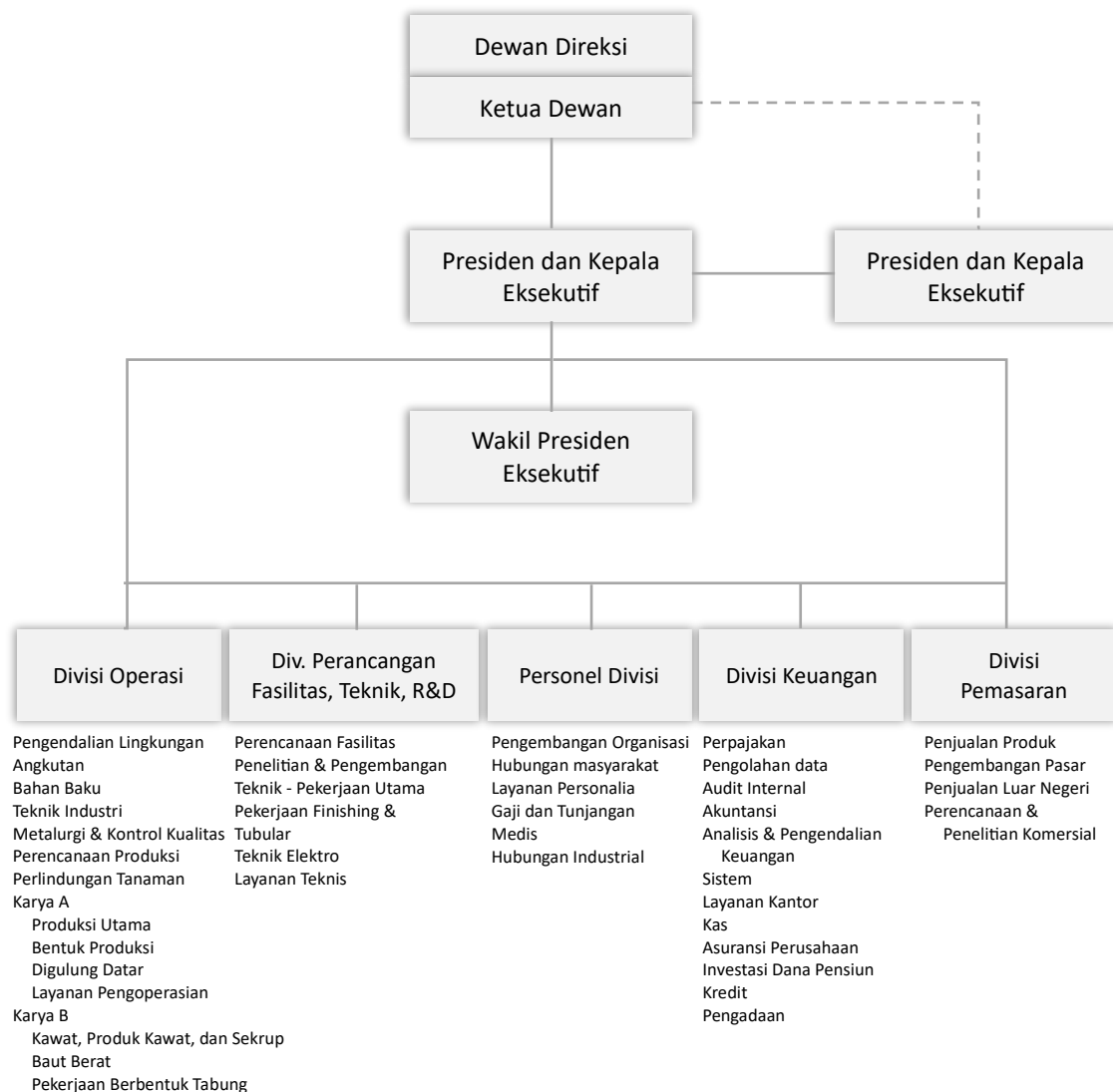
Birokrasi Mesin juga cenderung diidentifikasi dengan sistem teknis yang mengatur, karena sistem ini merutinkan pekerjaan dan dengan demikian memungkinkannya untuk diformalkan. Sistem teknis ini berkisar dari yang sangat sederhana hingga yang cukup canggih, tetapi tidak lebih dari itu. Sistem teknis yang sangat canggih mengharuskan pendelegasian kekuasaan yang cukup besar kepada staf spesialis, yang mengakibatkan bentuk desentralisasi yang tidak sesuai dengan struktur birokrasi mesin.

Sistem teknis juga tidak dapat diotomatisasi, karena hal itu akan menghilangkan pekerjaan operasional rutin dan dengan demikian mengarah pada konfigurasi lain. Jadi, meskipun organisasi dapat menggunakan mekanisasi dan komputer secara besar-besaran karena pekerjaannya terstandarisasi, organisasi tersebut tetap menjadi Birokrasi Mesin hanya selama hal tersebut tidak menggantikan tenaga kerja yang didominasi oleh operator yang tidak terampil. Perusahaan produksi massal mungkin merupakan Birokrasi Mesin yang paling terkenal.

Alur kerja operasional mereka membentuk rantai terpadu, terbuka di satu ujung untuk menerima masukan bahan baku, dan setelah itu berfungsi sebagai sistem tertutup yang memproses masukan melalui rangkaian operasi standar hingga keluaran yang dapat dipasarkan muncul di ujung lainnya. Rantai operasi horizontal ini biasanya tersegmentasi menjadi tautan, yang masing-masing membentuk departemen fungsional yang melapor ke rantai otoritas vertikal. Bahkan di beberapa perusahaan produksi massal yang sangat besar, skala ekonomi sedemikian rupa sehingga struktur fungsional dipertahankan hingga ke puncak hierarki.

Demikian pula, dalam produksi proses, ketika perusahaan tidak dapat mengotomatiskan operasinya tetapi harus bergantung pada tenaga kerja yang besar untuk menghasilkan keluarannya, perusahaan cenderung mengadopsi struktur Birokrasi Mesin yang fungsional.

Gambar 9-2 menunjukkan struktur organisasi perusahaan baja besar, yang berfungsi hingga ke tingkat teratas pengelompokannya.



Gambar 9-2. Struktur organisasi perusahaan baja besar

Dalam kasus Birokrasi Mesin raksasa, terjadi pergeseran menarik dalam hubungan antara stabilitas lingkungan dan formalisasi struktural: yang pertama menjadi variabel dependen. Organisasi-organisasi ini memiliki kepentingan besar dalam stabilitas lingkungan; tanpanya, mereka tidak dapat mempertahankan sistem teknis mereka yang sangat besar. Jadi, sementara dulu mereka mungkin telah melakukan birokratis karena lingkungan mereka stabil, saat mereka tumbuh besar mereka mendapati diri mereka harus menstabilkan lingkungan mereka karena mereka birokratis. Seperti yang dicatat Worthy, "... ada tekanan eksternal pada perusahaan itu sendiri yang harus diorganisasi dan dikendalikan sebelum manajemen ilmiah dapat berjalan dengan sendirinya".

Dengan demikian, perusahaan-perusahaan raksasa dalam industri seperti transportasi, tembakau, dan logam terkenal karena upaya mereka untuk mengendalikan kekuatan penawaran dan permintaan—melalui penggunaan iklan, pengembangan kontak pasokan barang yang panjang, terkadang pembentukan kartel, dan, seperti yang disebutkan sebelumnya, penyelubungan layanan pendukung. Mereka juga mengadopsi strategi "integrasi

vertikal"; yaitu, mereka memperluas rantai produksi mereka di kedua ujungnya, menjadi pemasok dan pelanggan mereka sendiri.

Dengan cara ini, mereka mampu membawa beberapa kekuatan penawaran dan permintaan dalam proses perencanaan mereka sendiri, dan dengan demikian mengaturnya. Akibatnya, ketika menjadi cukup besar, Birokrasi Mesin dapat memperluas kendalanya ke lingkungannya, berusaha untuk mengatur apa pun di luar sana yang dapat mengganggu operasi rutinnnya. Tentu saja, konfigurasi Birokrasi Mesin tidak terbatas pada organisasi besar, atau manufaktur, atau bahkan perusahaan swasta. Beberapa produsen kecil—misalnya, produsen furnitur dan produk kertas diskon tertentu—lebih menyukai struktur ini karena pekerjaan operasinya sederhana dan berulang. Banyak perusahaan jasa—yang dapat kita sebut birokrasi kerah putih—menggunakannya untuk alasan yang sama, meskipun operasi mereka tidak terintegrasi ke dalam rantai tunggal. Serangkaian pekerja jalur perakitan digantikan di perusahaan asuransi oleh jaringan pegawai kantor, di perusahaan telepon oleh ruang operator telepon, di bank oleh deretan teller.

Hasil dari perusahaan jasa ini mungkin berbeda dari pabrik—seperti halnya warna kerah pekerja mereka—tetapi pekerjaan operasional mereka, yang sama-sama rutin dan nonprofesional, tidak kurang cocok untuk diformalkan. Hotel besar, misalnya, cocok untuk bentuk birokrasi mesin karena strukturnya terkait langsung dengan fasilitas fisik permanennya. Setelah hotel dibangun, lokasi dan ukurannya, serta sifat kamarnya (sebenarnya, strategi pasar produknya), sebagian besar sudah ditetapkan.

Setelah itu, keberhasilannya terutama bergantung pada seberapa efektifnya ia dapat mengatur operasinya untuk memuaskan pelanggannya. Pelanggan tersebut memiliki harapan yang pasti—bukan untuk kejutan tetapi untuk stabilitas. Maka, beberapa tahun yang lalu, salah satu jaringan hotel raksasa memasang serangkaian iklan cetak dengan tema, "Di setiap Holiday Inn, kejutan terbaik adalah tidak ada kejutan." Di salah satu iklan, George J. Fryzyan III, konsultan asuransi bisnis, berseru, "Kamarnya bersih. TV-nya berfungsi. Semuanya berfungsi. Luar biasa." Setelah mendapat pujian lebih lanjut, ia menambahkan, "Itu ada hubungannya dengan 152 standar di setiap Holiday Inn..." Birokrasi Mesin sangat cocok untuk memastikan tidak ada yang mungkin salah.

Satu kelompok MBA McGill mempelajari badan keamanan dengan 1.200 penjaga paruh waktu dan sembilan manajer penuh waktu. Para penjaga, yang dibayar pada atau mendekati upah minimum, sebagian besar adalah pria tua yang sudah pensiun. Pekerjaan mereka sangat rutin dan sederhana—misalnya, menjaga persimpangan sekolah dan berpatroli di gedung-gedung setelah jam kerja.

Dengan demikian, semuanya benar-benar rutin dan strukturnya sangat birokratis. Seragam dikenakan, pangkat digunakan, kode disiplin yang ketat diberlakukan, manual menetapkan peraturan umum secara terperinci, dan setiap pekerjaan juga memiliki peraturannya sendiri yang sama-sama spesifik. Dan formalisasi perilaku ini tidak terbatas pada para penjaga. Ketika perusahaan memulai kampanye akuisisi, perusahaan menyusun prosedur untuk mengevaluasi kandidat yang tampak seperti halaman dari manual operasinya.

Organisasi ini bukanlah Birokrasi Mesin dalam arti sebenarnya, karena tidak memiliki

hierarki administratif yang rumit. Hanya ada sedikit manajer menengah dan hampir tidak ada analis. Akibatnya, tugas-tugas organisasi tersebut sangat sederhana dan stabil sehingga manajemen sendiri dapat mengerjakan prosedur-prosedur tersebut dan kemudian membiarkannya begitu saja, hampir selamanya.

Oleh karena itu, tidak diperlukan teknostruktur. Struktur tersebut benar-benar merupakan gabungan antara Struktur Sederhana dan Birokrasi Mesin, yang dapat kita sebut birokrasi sederhana: tersentralisasi, sangat birokratis, tetapi tanpa elaborasi struktur administratif. Jadi, dengan pekerjaan yang sangat sederhana dan hampir sepenuhnya stabil, Birokrasi Mesin dapat melepaskan sebagian besar komponen administratifnya. Kondisi lain yang sering ditemukan pada banyak Birokrasi Mesin adalah kontrol eksternal.

Hipotesis 14 menunjukkan bahwa semakin suatu organisasi dikendalikan secara eksternal, semakin tersentralisasi dan terformalisasi strukturnya, dua parameter desain utama dari Birokrasi Mesin. Kontrol eksternal sering kali paling menonjol di lembaga pemerintah, sehingga memunculkan contoh umum dari konfigurasi ini, yang dapat kita sebut birokrasi mesin publik. Banyak lembaga pemerintah—seperti kantor pos dan departemen penagihan pajak—bersifat birokratis bukan hanya karena pekerjaan operasional mereka rutin tetapi juga karena mereka bertanggung jawab kepada publik atas tindakan mereka. Semua yang mereka lakukan harus tampak adil, terutama perlakuan mereka terhadap klien dan perekrutan serta promosi karyawan mereka. Jadi, mereka memperbanyak peraturan.

Karena kontrol adalah kekuatan Birokrasi Mesin, masuk akal jika organisasi dalam bisnis kontrol—lembaga regulasi, penjara, kepolisian—tertarik pada konfigurasi ini, terkadang meskipun kondisinya bertentangan. Ini merupakan varian yang kita sebut birokrasi kontrol. Kondisi lain yang mendorong organisasi ke struktur birokrasi mesin adalah kebutuhan khusus akan keselamatan. Organisasi yang menerbangkan pesawat terbang atau memadamkan api harus meminimalkan risiko yang mereka ambil. Oleh karena itu, birokrasi keselamatan ini memformalkan prosedur mereka secara ekstensif untuk memastikan bahwa prosedur tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan. Hanya sedikit orang yang akan terbang dengan maskapai penerbangan yang memiliki struktur organik, di mana petugas perawatan melakukan apa pun yang menurut mereka menarik alih-alih mengikuti daftar periksa yang tepat dan pilot menyusun prosedur mereka untuk mendarat dalam cuaca berkabut saat diperlukan.

Demikian pula, regu pemadam kebakaran tidak dapat tiba di rumah yang terbakar dan kemudian meminta perintah kepada kepala pemadam kebakaran atau memutuskan di antara anggotanya siapa yang akan menyambungkan selang dan siapa yang akan menaiki tangga. Lingkungan organisasi ini mungkin tampak dinamis, tetapi sebenarnya sebagian besar kemungkinan mereka dapat diprediksi—kemungkinan itu telah terlihat berkali-kali sebelumnya—dan karenanya prosedur untuk menanganinya telah diformalkan. (Tentu saja, kemungkinan yang tidak terduga memaksa kru untuk kembali ke struktur organik.)

Kita juga dapat menyebut organisasi seperti pemadam kebakaran sebagai birokrasi kemungkinan. Mereka ada bukan untuk menyediakan layanan rutin, tetapi untuk siap sedia jika diperlukan layanan nonrutin. Namun karena layanan ini penting, organisasi harus merencanakan prosedur yang rumit untuk menanggapi dengan cepat dan efisien setiap

kejadian yang dapat diantisipasi. Operator mereka kemudian menghabiskan waktu untuk mempraktikkan prosedur ini dan menunggu terjadinya suatu peristiwa, yang diharapkan merupakan salah satu kemungkinan yang diantisipasi.

Akhirnya, kami mencatat bahwa mode bukan lagi kondisi yang mendukung konfigurasi Birokrasi Mesin. Struktur ini merupakan anak dari Revolusi Industri. Selama dua abad terakhir—terutama pada pergantian abad ini—tampaknya telah muncul sebagai konfigurasi yang dominan. Namun, Birokrasi Mesin tidak lagi menjadi mode. Seperti yang akan segera kita lihat, saat ini sedang diserang dari semua sisi.

Masalah Terkait Dengan Birokrasi Mesin

Tidak ada struktur yang menimbulkan perdebatan lebih sengit daripada Birokrasi Mesin. Seperti yang dicatat oleh salah satu mahasiswanya yang paling terkemuka:

Di satu sisi, sebagian besar penulis menganggap organisasi birokrasi sebagai perwujudan rasionalitas di dunia modern, dan, dengan demikian, secara intrinsik lebih unggul daripada semua bentuk organisasi lain yang mungkin. Di sisi lain, banyak penulis—sering kali orang yang sama—menganggapnya semacam Leviathan, yang mempersiapkan perbudakan umat manusia.

Alasan yang menentukan kemajuan organisasi birokrasi selalu menjadi keunggulan teknisnya semata-mata atas bentuk organisasi lainnya. Mekanisme birokrasi yang dikembangkan sepenuhnya dibandingkan dengan organisasi lain persis seperti halnya mesin dengan mode produksi non-mekanis. Ketepatan, kecepatan, kejelasan, pengetahuan tentang arsip, kontinuitas, kebijaksanaan, kesatuan, subordinasi yang ketat, pengurangan gesekan dan biaya material dan pribadi—semua ini ditingkatkan ke titik optimal dalam administrasi birokrasi yang ketat. . .

Sebuah mesin tentu saja presisi; mesin juga andal dan mudah dikendalikan; dan efisien—setidaknya ketika dibatasi pada pekerjaan yang telah dirancang untuk dilakukannya. Inilah alasan banyak organisasi terstruktur sebagai Birokrasi Mesin. Faktanya, struktur ini adalah manifestasi utama dari tingkat spesialisasi masyarakat kita yang tinggi; lebih jauh lagi, struktur ini adalah kontributor utama bagi standar hidup material kita yang tinggi. Tanpa Birokrasi Mesin, mobil akan disediakan untuk orang kaya dan pelancong akan terbang dengan risiko mereka sendiri. Tidak ada struktur yang lebih cocok untuk produksi massal dan hasil yang konsisten, tidak ada yang dapat mengatur pekerjaan dengan lebih efisien. Masyarakat kita—apa pun itu—tidak dapat berfungsi tanpa struktur ini. Ketika serangkaian tugas sederhana dan berulang yang terpadu harus dilakukan secara tepat dan konsisten oleh manusia, Birokrasi Mesin adalah struktur yang paling efisien—bahkan, satu-satunya yang dapat dibayangkan.

Namun, dalam keuntungan yang sama dari efisiensi seperti mesin ini terdapat semua kerugian dari struktur ini. Mesin terdiri dari komponen mekanis; struktur organisasi juga mencakup manusia—dan di situlah analogi tersebut gagal. Pertama, kita akan membahas masalah manusia yang muncul dalam inti operasi ketika orang melihat diri mereka lebih dari sekadar faktor produksi mekanis.

Kedua, kita akan membahas masalah koordinasi yang muncul di pusat administrasi ketika konflik tidak dapat diselesaikan dengan standarisasi. Namun, dalam pengertian lain,

analogi mesin berlaku dan membantu kita mendefinisikan serangkaian masalah ketiga—masalah kemampuan beradaptasi di puncak strategis. Mesin dirancang untuk tujuan tertentu; mesin sulit dimodifikasi ketika kondisi berubah.

9.4 MASALAH MANUSIA DALAM INTI OPERASI

James Worthy, saat menjadi eksekutif Sears, Roebuck, menulis kritik tajam dan pedas terhadap Birokrasi Mesin dalam bukunya, *Big Business and Free Men*. Worthy menelusuri akar masalah manusia dalam struktur ini hingga gerakan "manajemen ilmiah" yang melanda Amerika, dan kemudian Uni Soviet, pada sepertiga pertama abad ini. Ia melihat pendirinya, Frederick W. Taylor, sebagai lambang kepribadian yang tertarik pada Birokrasi Mesin.

Obsesinya yang mendalam untuk mengendalikan lingkungan di sekitarnya diekspresikan dalam segala hal yang dilakukannya: dalam kehidupan rumah tangganya, berkebun, bermain golf; bahkan jalan-jalan sorenya bukanlah kegiatan yang biasa-biasa saja, melainkan sesuatu yang harus direncanakan dengan saksama dan diikuti dengan ketat. Tidak ada yang dibiarkan begitu saja jika memang kebetulan dapat dihindari. . . .

Dari tulisan-tulisannya dan biografinya, orang mendapat kesan tentang kepribadian yang kaku dan tidak aman, sangat takut pada hal-hal yang tidak diketahui dan tidak terduga, mampu menghadapi dunia dengan ketenangan yang wajar hanya jika segala sesuatu yang mungkin telah dilakukan untuk menjaga dunia tetap pada tempatnya dan untuk melindungi dari apa pun yang dapat mengganggu rencana-rencananya yang cermat dan telaten.

Worthy mengakui kontribusi Taylor terhadap efisiensi, yang didefinisikan secara sempit. Namun, inisiatif pekerja tidak masuk ke dalam persamaan efisiensinya. Taylor "memvisualisasikan peran orang-orang dalam organisasi dengan cara yang persis sama seperti ia memvisualisasikan komponen-komponen mekanisme. 'Mesin yang rumit dan disetel dengan hati-hati' adalah kiasan favoritnya". Jadi organisasi yang efisien mulai digambarkan sebagai "mesin yang berjalan lancar," organigram sebagai "cetak biru," dan peran analisis studi waktu dan gerak sebagai "rekayasa manusia".

Masalahnya adalah bahwa "metode rekayasa terbukti tidak sesuai untuk organisasi manusia". Asumsi, seperti yang dikatakan Emery (1971), bahwa "kita akan meluruskan sistem rekayasa dan cukup mengikat sistem sosial padanya", menciptakan serangkaian kesulitannya sendiri. Permohonan Taylor untuk menghilangkan "semua kemungkinan kerja otak" dari rantai pabrik juga menghilangkan semua kemungkinan inisiatif dari orang-orang yang bekerja di sana: "... mesin tidak memiliki kemauannya sendiri. Bagian-bagiannya tidak memiliki dorongan untuk bertindak secara independen. Pemikiran, arahan—bahkan tujuan—harus diberikan dari luar atau atas".

Memperlakukan orang sebagai "sarana," sebagai "kategori status dan fungsi alih-alih sebagai individu," memiliki "konsekuensi menghancurkan makna pekerjaan itu sendiri." Dan itu telah "sangat boros bagi industri dan masyarakat". Organisasi telah membayar mahal untuk sikap-sikap ini dalam berbagai bentuk perlawanan pekerja—absensi, tingkat pergantian karyawan yang tinggi, pengerjaan yang ceroboh, pemogokan, bahkan sabotase langsung. Buku Studs Terkel (1972) yang menarik, *Working*, di mana "orang-orang berbicara tentang apa yang

mereka lakukan sepanjang hari dan bagaimana perasaan mereka tentang apa yang mereka lakukan" memberikan bab-bab bukti tentang tanggapan pekerja terhadap Birokrasi Mesin. Berikut adalah cara seorang pekerja baja membahas pekerjaannya: Saya tidak tahu siapa orang yang mengatakan tidak ada yang lebih manis daripada simfoni yang belum selesai. Seperti lukisan yang belum selesai dan puisi yang belum selesai. Jika dia menciptakan hal ini suatu hari nanti—misalnya, Kapel Sistina karya Michelangelo.

Butuh waktu lama baginya untuk melakukan ini, karya seni yang indah ini. Namun, bagaimana jika ia harus membuat Kapel Sistina ini seribu kali setahun? Tidakkah Anda pikir itu akan menumpulkan pikiran Michelangelo? Atau jika da Vinci harus menggambar diagram anatominya tiga puluh, empat puluh, lima puluh, enam puluh, delapan puluh, sembilan puluh, seratus kali sehari? Tidakkah Anda pikir itu akan membuat da Vinci bosan?

Tidak diragukan lagi. Kecuali jika ia memiliki temperamen seperti Babe Secoli, seorang kasir di supermarket Chicago dengan perspektif yang sangat berbeda tentang pekerjaan birokrasi mesin:

Kami menjual segalanya di sini, jutaan barang. Dari keripik kentang dan minuman bersoda—kami bahkan memiliki mutiara asli dalam kaleng tiram. Dijual seharga dua sen. Siput dengan cangkang yang Anda taruh di atas meja, mewah. Ada barang-barang yang belum pernah saya dengar yang kami miliki di sini. Saya tahu harga setiap barang. Terkadang bos bertanya kepada saya dan saya senang sekali... .

Aku tidak perlu melihat tombol-tombol di kasirku. Aku seperti sekretaris yang tahu mesin tiknya. Sentuhannya. Tanganku pas. Angka sembilan adalah jari tengahku yang besar. Ibu jari adalah angka satu, dua, tiga, dan seterusnya. Sisi tanganku menggunakan bilah untuk menghitung total dan sebagainya.

Aku menggunakan tiga jariku—ibu jari, jari telunjuk, dan jari tengah. Tangan kanan. Dan tangan kiriku berada di atas belanjaan. Mereka meletakkan belanjaan mereka. Pinggulku mendorong bagian bawah dan barang-barang itu berputar-putar di atas meja. Ketika aku merasa sudah cukup belanjaan di depanku, aku melepaskan pinggulku. Aku hanya bergerak—pinggul, tangan, dan register, pinggul, tangan, dan register (Saat ia menunjukkan, tangan dan pinggulnya bergerak seperti penari Oriental.) Kau terus saja bergerak, satu, dua, satu, dua. Jika kau memiliki ritme itu, kau adalah pemeriksa yang cepat. Kakimu menapak rata di lantai dan kau menoleh ke depan dan belakang. . . .

Saya akan pergi beberapa hari lagi, saya sangat kesepian di tempat ini. Ketika saya sedang berlibur, saya tidak sabar untuk pergi, tetapi dua atau tiga hari lagi, saya mulai gelisah. Saya tidak bisa berdiri dan tidak melakukan apa pun. Saya harus sibuk sepanjang waktu. Saya tidak sabar untuk datang bekerja. Rasanya luar biasa. Saya menikmatinya, entah mengapa.

Perbedaan antara da Vinci di pabrik baja dan Secoli di supermarket adalah bahwa sebagian orang menyukai pekerjaan rutin dan yang lainnya membencinya. Sebagian orang hanya menghargai keteraturan dalam pekerjaan mereka—mungkin, seperti Secoli, karena hal itu memberi mereka kesempatan untuk mengenalnya dengan baik, atau mungkin karena hal itu memenuhi kebutuhan akan ketertiban dan keamanan. Namun yang lain, entah karena kebutuhan mereka adalah melakukan pekerjaan yang kreatif dan mengaktualisasikan diri atau

karena mereka tidak suka diberi tahu apa yang harus dilakukan, tidak dapat menoleransi pekerjaan yang ditawarkan kepada mereka di Birokrasi Mesin.

Selama setiap orang dapat menemukan pekerjaan yang paling sesuai dengannya, tidak ada masalah. Namun tampaknya, tidak semua orang bisa. Tampaknya ada lebih banyak pekerjaan di Birokrasi Mesin di masyarakat kita daripada orang yang senang mengisinya, dan terlalu sedikit di struktur yang lebih populer. Jadi, satu studi di pabrik perakitan mobil menemukan bahwa 69 persen pekerja mengeluh tentang kemonotonan, 87 persen ingin mencari pekerjaan dengan keterampilan yang lebih tinggi dan lebih banyak tanggung jawab, variasi, dan kebebasan; sebagian besar menyatakan mereka bertahan karena apa yang dapat mereka peroleh, hanya 6 persen karena mereka menyukai pekerjaan itu.

Dan waktu tidak berpihak pada Birokrasi Mesin. Meningkatnya tingkat pendidikan meningkatkan aspirasi kerja—yaitu, memunculkan kebutuhan untuk aktualisasi diri dengan mengorbankan kebutuhan akan keamanan. Selain itu, sistem kesejahteraan telah memenuhi kebutuhan keamanan tertentu, memberi pekerja pilihan untuk tidak melakukan apa pun tanpa kelaparan. Hasilnya adalah bahwa Birokrasi Mesin saat ini mengalami semakin banyak penolakan dari orang-orang yang tidak ingin berada di sana, setidaknya di masyarakat seperti Amerika. Apakah fenomena yang sama terjadi di negara-negara seperti, katakanlah, Swiss, di mana orang-orang tampaknya menyukai ketertiban dan keteraturan, tidak jelas. (Dan masalahnya tidak terbatas pada inti operasi.

Para eksekutif setengah baya Amerika yang sukses—tidak lagi toleran terhadap mentalitas kontrol—tampaknya juga berhenti dalam jumlah yang semakin banyak, setelah bertahun-tahun berjuang untuk mencapai tempat mereka sekarang.) Jelas, dalam pandangan sebagian besar tenaga kerja, Birokrasi Mesin menjadi tempat yang tidak dapat diterima untuk menghabiskan masa kerja mereka. Taylor gemar mengatakan, "Di masa lalu manusia adalah yang pertama; di masa depan sistem harus menjadi yang pertama".

Kata-kata yang memang bersifat kenabian. Manusia modern tampaknya ada untuk sistemnya; banyak organisasi yang ia ciptakan untuk melayaninya telah menguasainya. Konsumen tampaknya menemukan barang murah di pasar pada hari Sabtu hanya jika ia bersedia menyia-nyikan bakatnya sebagai produsen dari hari Senin sampai Jumat. Konsumsi massal sebagai ganti produksi yang suram.

Tetapi konsumsi pun terpengaruh oleh apa yang disebut oleh seorang penulis sebagai "birokratologi"—perilaku disfungsional dari struktur ini, yang menyebabkan harga yang lebih tinggi, pengerjaan yang buruk, dan perlakuan yang acuh tak acuh atau kasar terhadap pelanggan. Terkadang konsekuensinya aneh.

Petugas pemadam kebakaran di Genoa, Texas, membakar gedung-gedung yang ditinggalkan karena mereka bosan. Salah seorang menjelaskan, "Kami akan berkeliaran di stasiun pada shift malam tanpa melakukan apa pun. Kami hanya ingin lampu merah menyala dan lonceng berdentang." Berbagai birokratologi saling memperkuat untuk membentuk lingkaran setan.

Penggeseran tujuan demi sarana, perlakuan buruk terhadap klien, berbagai manifestasi keterasingan pekerja—semuanya mengarah pada pengetatan kontrol terhadap perilaku. Moto

implisit dari Birokrasi Mesin tampaknya adalah, "Jika ragu, kendalikan." Semua masalah harus dipecahkan dengan memutar sekrup teknokratik. Namun karena inilah yang menyebabkan birokratologi sejak awal, lebih banyak lagi yang hanya akan memperbesar masalah, yang mengarah pada penerapan kontrol lebih lanjut, dan seterusnya. Sejauh mana hal ini dapat terjadi mungkin paling baik diilustrasikan oleh sebuah perusahaan yang campur tangan untuk membalikkan proses tersebut. Ketika Marks and Spencer, jaringan ritel Inggris, membuang kartu penggantian inventaris, tanda terima penjualan, jam kerja, dan prosedur kontrol lainnya, pemiliknya memperkirakan bahwa perusahaan tersebut mampu menghilangkan 8.000 dari 28.000 pekerjaannya dan menyelamatkan 26 juta unit kertas setiap tahun.

Namun tidak setiap organisasi dapat menghapus sebagian besar sistem kontrolnya sekaligus. Jadi, cara lain telah dicoba—oleh organisasi atau pekerjanya—untuk membalikkan lingkaran setan, mulai dari perluasan pekerjaan hingga demokratisasi langsung. Seperti yang dibahas dalam Bab 2, perluasan pekerjaan (atau "pengayaan"), di mana pekerja diberi berbagai macam tugas yang lebih luas untuk dilakukan dan mungkin juga kendali atas desain tugas tersebut, tampaknya tidak terlalu menjanjikan untuk peningkatan pekerjaan yang besar. Tidak diragukan lagi orientasi teknik telah menyebabkan spesialisasi yang berlebihan dalam banyak kasus. Ketika faktor manusia akhirnya dimasukkan ke dalam persamaan kinerja—yaitu, ketika inisiatif pekerja diperhitungkan—jelas menjadi bermanfaat untuk memperluas banyak pekerjaan. Namun pertanyaannya adalah, Seberapa jauh? Dan jawabannya tampaknya, Tidak terlalu. Seperti yang telah kami tekankan dalam bab ini, sifat pekerjaan Birokrasi Mesin mencerminkan terutama karakteristik pengaturan sistem teknis organisasi dan stabilitas dan kesederhanaan lingkungannya. Obsesi dengan kontrol merupakan respons terhadap kondisi ini, meskipun seringkali berlebihan.

Selama kondisi ini tetap ada—pada dasarnya, selama masyarakat menuntut barang dan jasa yang murah dan diproduksi secara massal—banyak pekerjaan akan tetap seperti sekarang—yaitu, hanya sedikit terpengaruh oleh perluasan pekerjaan. Braverman (1974) mengatakannya dengan agak brutal: "Taylorisme mendominasi dunia produksi; praktisi 'hubungan manusia' dan 'psikologi industri' adalah kru pemeliharaan untuk mesin manusia".

Jika masalah manusia dalam inti operasi Birokrasi Mesin tidak dapat dipecahkan dengan perluasan pekerjaan, apa prospek untuk demokratisasi sebagai gantinya? Di sini, juga, bukti (dibahas dalam Bab 5) mengecewakan, dan untuk alasan yang sama: demokratisasi tidak menghilangkan konflik mendasar dalam Birokrasi Mesin antara efisiensi rekayasa di satu sisi dan kepuasan individu di sisi lain.

Memberikan pekerja hak untuk memilih direktur secara berkala tidak mengubah realitas pekerjaan sehari-hari mereka. (Namun, itu mungkin agak mengubah sikap mereka terhadap pekerjaan itu, menanamkan dosis ideologi ke dalam situasi yang seharusnya bermanfaat. Rasa kepemilikan dapat mengurangi perasaan keterasingan.) Seperti yang kita lihat di Bab 5, demokratisasi tersebut tampaknya memusatkan struktur lebih jauh. Memang, efek ini dapat diprediksi dari Hipotesis 14 kami, karena, dalam memilih direktur, para pekerja merupakan kekuatan untuk kontrol eksternal. Hipotesis tersebut menunjukkan bahwa kontrol eksternal tidak hanya memusatkan struktur tetapi juga membirokratisasinya.

Hasil ini tidak terlihat lebih jelas di mana pun selain dalam deskripsi Crozier (1964) tentang jenis demokrasi lain—jenis yudisial—di mana para pekerja memberlakukan aturan untuk mengencerkan kendali atasan mereka. Seperti yang telah kita catat sebelumnya, ternyata ini adalah jenis demokrasi yang benar-benar menyimpang. Dengan para atasan yang dibatasi oleh aturan, kekuasaan melewati hierarki, dan struktur menjadi jauh lebih tersentralisasi. Dan dengan aturan pekerja yang bertentangan dengan aturan manajer, struktur juga menjadi lebih birokratis, dengan mengorbankan semua orang. Para pekerja akhirnya terkunci dalam jaket ketat yang lebih ketat, meskipun itu adalah rancangan mereka sendiri. Klien juga kalah.

Mereka yang bekerja di Birokrasi Mesin biasa setidaknya dapat merasa terhibur dengan kenyataan bahwa aturan tersebut dibuat untuk keuntungan mereka—untuk mendorong produksi yang lebih efisien. Aturan tambahan birokrasi yang dijelaskan Crozier tidak ada hubungannya dengan efisiensi; aturan tersebut berfungsi untuk melindungi pekerja. Seperti yang akan segera kita lihat, seperti semua aturan, aturan tersebut berfungsi untuk menghambat inovasi dan adaptasi. Bila para pekerja diorganisasikan untuk melawan gangguan manajemen, perubahan menjadi hampir mustahil. Demokratisasi peradilan menjebak klien dalam tarik menarik antara pekerja dan manajer. Organisasi menghabiskan lebih banyak energinya dalam konfliknya sendiri, dengan lebih sedikit yang tersisa untuk menghasilkan keluaran bagi klien. Kesimpulan yang mengecewakan adalah bahwa Birokrasi Mesin menciptakan masalah manusia yang besar dalam inti operasi, yang tidak ada solusinya yang jelas.

Joan Woodward benar ketika ia berpendapat bahwa dalam struktur ini, ada konflik yang tidak dapat didamaikan antara sistem teknis dan sosial. Apa yang baik untuk produksi tidak baik bagi orang. Perubahan mendasar tampaknya harus datang, bukan melalui pintu depan konfrontasi langsung atau undang-undang, tetapi melalui pintu belakang kondisi yang berubah yang harus ditanggapi oleh organisasi. Secara khusus, tidak ada yang kurang dari otomatisasi sistem teknis (atau lingkungan yang menjadi lebih kompleks atau dinamis) yang tampaknya mampu meringankan masalah sosial Birokrasi Mesin.

Kita, tentu saja, memiliki satu pilihan lain sebagai masyarakat: untuk mengurangi permintaan kita akan barang dan jasa yang murah dan diproduksi secara massal. Seperti yang akan kita lihat di Bab 10, organisasi kerajinan, yang terstruktur sebagai Birokrasi Profesional, terkadang dapat menghasilkan keluaran yang sama seperti Birokrasi Mesin tetapi dengan kekacauan sosial yang lebih sedikit dan kualitas yang jauh lebih tinggi.

Pertanyaannya adalah apakah kita siap membayar harganya: piring gerabah diganti setiap generasi, bukannya piring plastik diganti setiap tahun, gaun sesekali ditenun dengan tangan di studio, bukannya gaun yang sering diproduksi secara massal di pabrik, Ferrari setiap dua puluh tahun, bukannya Ford setiap dua tahun. Tentu saja, jika lingkaran setan itu semakin parah hingga kehidupan di Birokrasi Mesin menjadi sangat tidak tertahankan sehingga tidak ada yang mau bekerja di sana, kita tidak punya pilihan lain. Mungkin sistem itu pada akhirnya akan melayani manusia, meskipun dia sendiri tidak menginginkannya.

Masalah koordinasi di pusat administrasi

Karena inti operasional Birokrasi Mesin tidak dirancang untuk menangani konflik, banyak masalah manusia yang muncul di sana meluap ke dalam struktur administrasi. Sekali lagi, Worthy (1959) mengatakannya dengan tepat:

Organisasi itu dibentuk seperti mesin dan harus dioperasikan seperti mesin. Namun karena komponen-komponennya lebih bersifat manusiawi daripada mekanis, tugas untuk mengendalikan dan mengarahkannya menguji kecerdikan para manajer ilmiah. Rancangan rumit organisasi industri modern, banyaknya dokumen dan birokrasi, lapisan demi lapisan pengawasan, pertumbuhan staf yang luar biasa—semua ini adalah bukti kesulitan mengendalikan organisasi manusia dalam hal prinsip-prinsip mekanistik.

Salah satu ironi Birokrasi Mesin adalah bahwa untuk mencapai kendali yang dibutuhkannya, ia harus mencerminkan spesialisasi sempit inti operasionalnya dalam struktur administrasinya. "Dengan pembagian ulang tugas yang menyeluruh antara pekerja dan manajemen, Taylor meningkatkan beban pada manajemen sehingga pembagian tugas yang lebih jauh dalam manajemen menjadi penting". Dan pembagian tugas administratif ini, pada gilirannya, mengarah pada diferensiasi tajam struktur administratif dan orientasi fungsional yang sempit. Hal ini pada gilirannya berarti masalah komunikasi dan koordinasi. Dengan demikian, satu kasus Harvard Business School menggambarkan tiga tahun upaya berbelit-belit yang dilalui General Motors, tanpa tanda-tanda keberhasilan, hanya untuk mengoordinasikan pembelian sarung tangan kerja di seluruh unitnya.

Faktanya, seperti yang disebutkan sebelumnya, adalah bahwa struktur administratif Birokrasi Mesin tidak cocok untuk penggunaan penyesuaian bersama. Semua hambatan komunikasi dalam struktur ini—horizontal, vertikal, status, lini/staf—menghambat komunikasi informal. "Setiap unit menjadi iri dengan hak prerogatifnya sendiri dan menemukan cara untuk melindungi dirinya dari tekanan atau gangguan dari orang lain". Fungsionalisme yang sempit tidak hanya menghambat koordinasi; tetapi juga mendorong pembangunan kerajaan swasta. Dalam struktur seperti itu, sulit untuk mengaitkan fungsi tertentu dengan hasil atau kinerja secara keseluruhan.

Oleh karena itu, ketika seorang manajer meminta lebih banyak personel—lebih banyak analis biaya, lebih banyak juru tulis, lebih banyak manajer penjualan—tidak seorang pun dapat yakin apakah klaim tersebut sah. Jadi, muncullah persaingan di antara para manajer untuk membangun unit yang lebih besar dan lebih kuat, persaingan yang dipicu oleh aturan birokrasi yang mengaitkan gaji dengan jumlah bawahan.

Hal ini mendorong pembangunan organisasi yang sangat bergantung pada atasan, yang sering kali lebih peduli dengan permainan politik yang harus dimenangkan daripada klien yang harus dilayani. Birokrasi Mesin yang bebas dari kekuatan pasar—misalnya, badan regulasi pemerintah dengan anggaran yang terjamin dan tujuan kinerja yang tidak jelas—dapat menjadi sistem yang tertutup, tidak bertanggung jawab kepada siapa pun dan tidak

menghasilkan apa pun, yang selalu memutar roda administratifnya dalam kesibukan yang besar.

Namun, jika penyesuaian bersama tidak berhasil—yang menghasilkan lebih banyak panas politik daripada cahaya kerja sama—bagaimana Birokrasi Mesin menyelesaikan masalah koordinasinya dalam administrasi? Secara naluriah, ia mencoba melakukan standarisasi—misalnya, dengan memperketat deskripsi pekerjaan atau memperbanyak aturan.

Namun, standarisasi tidak cocok untuk menangani masalah-masalah nonrutin di pusat administrasi. Bahkan, standarisasi hanya memperburuknya, melemahkan pengaruh para manajer lini, dan meningkatkan konflik. Jadi, untuk menyelesaikan masalah koordinasi yang muncul di pusat administrasinya, Birokrasi Mesin hanya memiliki satu mekanisme koordinasi, yaitu pengawasan langsung. Secara khusus, masalah koordinasi nonrutin antarunit "dipindahkan" ke hierarki lini untuk diselesaikan, hingga mencapai tingkat pengawasan yang sama.

Hal ini, tentu saja, menghasilkan sentralisasi kekuasaan untuk pengambilan keputusan di tingkat atas hierarki, yang akhirnya di puncak strategis. Dan hal ini pada gilirannya menghasilkan sejumlah masalah baru. Akibatnya, seperti halnya masalah manusia di inti operasi menjadi masalah koordinasi di pusat administrasi, demikian pula masalah koordinasi di pusat administrasi menjadi masalah adaptasi di puncak strategis.

Masalah adaptasi di puncak strategis

Selama lingkungannya tetap stabil, Birokrasi Mesin tidak menghadapi kesulitan besar dalam adaptasi. Prosedur standarnya menangani masalah koordinasi rutin, dan masalah nonrutin tidak muncul.

Namun, tidak ada organisasi yang dapat mengharapkan stabilitas sebanyak itu. Lingkungan pasti berubah, menghasilkan masalah nonrutin baru. Ketika masalah ini sering terjadi di Birokrasi Mesin, para manajer di puncak strategis dengan cepat menjadi kewalahan. Setiap organisasi—dan logo kami juga—menunjukkan penyempitan garis tengah saat mendekati puncak strategis. Kecenderungan untuk meneruskan masalah nonrutin ke hierarki lini atas menyebabkan kemacetan di puncak selama masa perubahan, yang memaksa para manajer senior untuk membuat keputusan dengan cepat. Namun, bagaimana mereka dapat melakukannya ketika keputusan ini muncul di tempat lain dalam organisasi, di tempat-tempat di mana para manajer puncak tidak memiliki kontak yang erat?

Secara teori, Birokrasi Mesin dirancang untuk memperhitungkan masalah ini. Sistem informasi manajemen (MIS) memiliki sistem yang menggabungkan informasi ke seluruh hierarki, menyajikan ringkasan singkat tentang apa yang terjadi di bawah kepada orang-orang di atas—solusi sempurna bagi manajer puncak yang kewalahan. Kecuali bahwa sebagian besar informasi tersebut salah jenis.

Sejumlah masalah muncul dalam MIS. Salah satunya, dalam struktur administratif Birokrasi Mesin yang tinggi, informasi harus melewati banyak tingkatan sebelum mencapai puncak. Kerugian terjadi di setiap tingkatan. Bukan hanya kerugian alami. Fakta bahwa transfer bersifat vertikal—antara orang-orang pada tingkat status hierarki yang berbeda—berarti distorsi informasi yang disengaja juga terjadi. Berita baik disorot dan berita buruk diblokir saat

naik. Mungkin masalah yang lebih besar adalah penekanan MIS pada informasi agregat "keras" (kuantitatif). Banyak bukti menunjukkan bahwa bukan informasi jenis ini yang dibutuhkan manajer puncak untuk membuat keputusan strategis, melainkan informasi lunak dan spesifik.

Sering kali data MIS juga terlambat. Perlu waktu bagi berbagai peristiwa untuk dilaporkan sebagai "fakta" resmi, lebih banyak waktu bagi peristiwa-peristiwa ini untuk dikumpulkan menjadi laporan, dan lebih banyak waktu lagi bagi peristiwa-peristiwa ini untuk melewati hierarki hingga akhirnya mencapai meja manajer puncak. Dalam lingkungan yang sangat stabil, ia mungkin dapat menunggu; dalam lingkungan yang berubah, ia tidak dapat melakukannya. Seorang komandan militer ingin mengetahui tentang pergerakan musuh saat hal itu terjadi, bukan nanti, saat hal itu tercermin dalam beberapa ukuran resmi seperti korban dalam pertempuran.

Demikian pula, presiden perusahaan ingin diberi tahu bahwa pelanggan terpentingnya terlihat bermain golf kemarin dengan pesaing utamanya; ia tidak ingin mengetahuinya enam bulan kemudian dalam bentuk varians negatif pada laporan penjualan. Gosip, desas-desus, spekulasi—jenis informasi yang paling lembut—memperingatkan manajer tentang masalah yang akan datang; MIS terlalu sering mencatat untuk selamanya bahwa masalah-masalah ini telah lama terjadi.

Selain itu, banyak informasi penting bahkan tidak pernah masuk ke dalam MIS. Suasana di pabrik, konflik antara dua manajer, alasan penjualan yang hilang—informasi yang kaya seperti ini tidak pernah menjadi fakta yang dapat ditangani oleh MIS tradisional. Jadi, informasi MIS, pada saat mencapai puncak strategis—setelah disaring dan dikumpulkan melalui berbagai tingkatan hierarki administratif—sering kali begitu hambar sehingga manajer puncak tidak dapat mengandalkannya. Dalam lingkungan yang berubah, manajer tersebut merasa kehilangan kontak.

Solusi yang jelas bagi para manajer puncak adalah dengan mengabaikan MIS dan membuat sistem informasi informal mereka sendiri, yang dapat memberikan mereka informasi yang kaya dan nyata yang mereka butuhkan, dengan cepat dan andal. Mereka cenderung membangun jaringan kontak dan informan mereka sendiri, baik di dalam maupun di luar organisasi, dan memaparkan diri mereka pada informasi langsung sebanyak mungkin. Namun, untuk mendapatkan informasi tersebut butuh waktu. Dan itu, tentu saja, adalah masalah pertama—kemacetan di puncak strategis Birokrasi Mesin dalam lingkungan yang berubah. Jadi, dilema mendasar dihadapi para manajer puncak Birokrasi Mesin sebagai akibat dari sentralisasi struktur dan penekanan pada pelaporan melalui rantai wewenang.

Di masa perubahan, ketika mereka sangat perlu meluangkan waktu untuk mendapatkan "detail nyata," mereka dibebani dengan keputusan yang muncul di hierarki untuk diselesaikan. Oleh karena itu, mereka terpaksa bertindak dangkal, dengan informasi abstrak yang tidak memadai. Masalah pokoknya terletak pada salah satu prinsip utama Birokrasi Mesin, yaitu bahwa perumusan strategi harus dibedakan secara tajam dari implementasi strategi. Yang pertama merupakan tanggung jawab manajemen puncak; yang kedua harus dilaksanakan oleh semua orang, dalam urutan hierarkis.

Dalam praktiknya, dikotomi ini tidak lebih tajam daripada di militer, dengan "strategi"

yang berfokus pada arahan umum angkatan bersenjata dan "taktik" pada pengerahan pasukan dan materiil tertentu. Dan tidak ada tempat yang lebih baik untuk menggambarkan bahayanya selain dalam pertempuran Passchendaele yang terkenal pada Perang Dunia I, di mana 300.000 pasukan Inggris menyeberangi parit dan menjadi korban: "Tidak ada perwira senior dari Cabang Operasional Markas Besar Umum, seperti yang diklaim, pernah menginjakkan kaki (atau melihat) medan perang Passchendaele selama empat bulan pertempuran berlangsung. Laporan harian tentang kondisi medan perang awalnya diabaikan, kemudian diperintahkan untuk dihentikan.

Baru setelah pertempuran, Kepala Staf Angkatan Darat mengetahui bahwa ia telah mengarahkan pasukan untuk maju melalui lautan lumpur". Dikotomi formulasi-implementasi mengandaikan dua kondisi mendasar agar dapat bekerja secara efektif: bahwa (1) perumus memiliki informasi lengkap, atau setidaknya informasi yang sama baiknya dengan yang tersedia bagi pelaksana, dan (2) situasinya cukup stabil atau dapat diprediksi untuk memastikan bahwa tidak akan ada kebutuhan untuk reformulasi selama implementasi. Ketidakhadiran salah satu kondisi tersebut akan berujung pada runtuhnya dikotomi, untuk melanjutkan perumusan dan implementasi secara bersamaan, dalam mode adaptif daripada mode perencanaan.

Manajer puncak yang tidak bisa mendapatkan informasi yang diperlukan tidak akan bisa merumuskan strategi yang masuk akal. Birokrasi Mesin dirancang berdasarkan asumsi yang dipertanyakan bahwa bahkan di masa perubahan, MIS akan membawa informasi yang diperlukan ke puncak hierarki. Kondisi lumpur hanyalah contoh paling nyata dari ketidakmampuan MIS untuk menangani informasi lunak. Seperti yang dijelaskan Crozier, masalah dalam struktur ini adalah bahwa kekuatan untuk merumuskan strategi berada di tempat yang berbeda dari informasi yang dibutuhkan untuk melakukannya.

Desain Birokrasi Mesin juga mengasumsikan bahwa strategi yang dirumuskan di satu tempat dapat diimplementasikan di tempat lain. Itu adalah asumsi yang masuk akal dalam kondisi stabilitas—selama dunia tetap diam (atau setidaknya mengalami perubahan yang diprediksi) sementara rencana tersebut berlangsung. Sayangnya, dunia terlalu sering menolak untuk diam; dunia bersikeras berubah dengan cara yang tidak terduga.

Hal ini memaksakan kebutuhan untuk beradaptasi, untuk mengubah strategi saat sedang diimplementasikan. Dalam kondisi yang begitu cair, baik perumus harus mengimplementasikan strateginya sendiri sehingga ia dapat merumuskannya kembali di tengah jalan—yang terjadi dalam Struktur Sederhana, yang menghadapi lingkungan yang sederhana dan dinamis—atau para pelaksana harus bertanggung jawab atas perumusan dan melakukannya secara adaptif—yang terjadi dalam Adhokrasi, yang mendesentralisasikan kekuasaan untuk membuat strategi dalam menghadapi lingkungan yang kompleks dan dinamis.

Kita muncul dari diskusi ini dengan dua kesimpulan: Pertama, strategi harus dirumuskan di luar struktur birokrasi mesin jika ingin menjadi realistis. Kedua, dikotomi antara perumusan dan implementasi tidak lagi relevan di masa perubahan yang tidak dapat diprediksi. Secara keseluruhan, kesimpulan ini memberi tahu kita bahwa Birokrasi Mesin pada

dasarnya adalah struktur yang tidak adaptif, tidak cocok untuk mengubah strategi mereka. Namun, hal itu seharusnya tidak mengejutkan. Bagaimanapun, mesin dirancang untuk tujuan khusus, bukan tujuan umum. Begitu pula dengan Birokrasi Mesin.

Seperti yang dicatat Hunt, ini adalah organisasi yang berfokus pada kinerja, bukan pemecahan masalah. Diagnosis strategis sama sekali bukan bagian dari prosedur operasi standar mereka. Birokrasi Mesin bekerja paling baik dalam lingkungan yang stabil karena telah dirancang untuk misi tertentu yang telah ditentukan sebelumnya. Efisiensi adalah keunggulan mereka, bukan inovasi.

Sebuah organisasi tidak dapat menutup mata personelnnya dan kemudian mengharapkan penglihatan sampingan. Para manajer Birokrasi Mesin diberi penghargaan karena meningkatkan efisiensi operasi, mengurangi biaya, menemukan kontrol dan standar yang lebih baik; bukan karena mengambil risiko, menguji perilaku baru, mendorong inovasi. Perubahan mengacaukan prosedur operasi standar. Dalam Birokrasi Mesin, semuanya digabungkan dengan baik, dikoordinasikan dengan cermat. Ubah satu mata rantai, dan seluruh rantai operasi harus didesain ulang; ubah satu elemen dalam strategi terpadu, dan rantai itu akan hancur.

Jadi, perusahaan baja dan kantor pos tidak dikenal sebagai inovator, dan mobil masa kini hampir tidak berbeda dengan mobil pada zaman Henry Ford. (Bandingkan generasi komputer atau pesawat terbang dalam tiga puluh tahun terakhir—produk dengan struktur yang sangat berbeda, seperti yang akan kita lihat—dengan mobil dalam lima puluh tahun terakhir.)

Ketika Birokrasi Mesin harus mengubah strategi mereka dengan cara yang penting dan bukan sekadar kosmetik, para manajer puncak mereka cenderung bertindak secara tidak biasa; mereka tidak terbiasa membuat perubahan seperti itu, MIS mereka telah mengaburkan jenis perubahan yang dibutuhkan, dan struktur mereka tidak cocok untuk menerima perubahan apa pun yang akhirnya diusulkan.

Para manajer puncak tampaknya berhasil hanya ketika mereka cukup kuat untuk menyingkirkan informasi birokrasi dan sistem kontrol mereka dan mengambil tindakan sendiri. Dengan kata lain, ironisnya, para manajer puncak berhasil mengubah Birokrasi Mesin hanya dengan kembali sementara ke Struktur Sederhana yang lebih ramping dan lebih fleksibel.

Sebagai kesimpulan, Birokrasi Mesin adalah konfigurasi yang tidak fleksibel. Sebagai mesin, ia dirancang hanya untuk satu tujuan. Ia efisien dalam domainnya sendiri yang terbatas tetapi tidak dapat dengan mudah menyesuaikan diri dengan yang lain. Di atas segalanya, ia tidak dapat menoleransi lingkungan yang dinamis atau kompleks. Meskipun demikian, Birokrasi Mesin tetap menjadi konfigurasi yang dominan—mungkin yang dominan dalam masyarakat kita yang terspesialisasi. Selama kita menuntut barang dan jasa yang standar dan murah, dan selama orang tetap lebih efisien daripada mesin otomatis dalam menyediakannya—dan tetap bersedia melakukannya—Birokrasi Mesin, dengan semua masalahnya, akan tetap ada bersama kita.

BAB 10

BIROKRASI PROFESIONAL

<i>Mekanisme Koordinasi Utama</i>	: Keterampilan
<i>Bagian Penting Organisasi</i>	: Inti Operasional
<i>Parameter Desain Utama</i>	: Pelatihan, spesialisasi pekerjaan horizontal, desentralisasi vertikal dan horizontal
<i>Faktor Situasional</i>	: Kompleks, lingkungan yang Stabil; Sistem teknis yang tidak mengatur, Tidak canggih; modis

Kita telah melihat bukti di berbagai bagian buku ini bahwa organisasi dapat menjadi birokratis tanpa tersentralisasi. Pekerjaan operasional mereka stabil, yang mengarah pada perilaku yang "telah ditentukan sebelumnya atau dapat diprediksi, pada dasarnya, terstandarisasi" (definisi birokrasi kita di Bab 2). Namun, birokrasi juga rumit, dan karenanya harus dikontrol langsung oleh operator yang melakukannya.

Oleh karena itu, organisasi beralih ke satu mekanisme koordinasi yang memungkinkan standarisasi dan desentralisasi pada saat yang sama—yaitu, standarisasi keterampilan. Hal ini memunculkan konfigurasi struktural yang terkadang disebut Birokrasi Profesional, yang umum di universitas, rumah sakit umum, sistem sekolah, firma akuntansi publik, lembaga kerja sosial, dan perusahaan produksi kerajinan. Semua bergantung pada keterampilan dan pengetahuan profesional operasional mereka untuk berfungsi; semuanya menghasilkan produk atau layanan standar.

10.1 STRUKTUR DASAR

Pekerjaan inti operasi

Di sini sekali lagi kita memiliki konfigurasi parameter desain yang sangat erat. Yang terpenting, Birokrasi Profesional bergantung pada koordinasi pada standarisasi keterampilan dan parameter desain terkaitnya, pelatihan dan indoktrinasi. Ia mempekerjakan spesialis yang terlatih dan terindoktrinasi dengan baik—profesional—untuk inti operasi, dan kemudian memberi mereka kendali yang cukup besar atas pekerjaan mereka sendiri. Akibatnya, pekerjaan tersebut sangat terspesialisasi dalam dimensi horizontal, tetapi diperluas dalam dimensi vertikal.

Kendali atas pekerjaannya sendiri berarti bahwa profesional bekerja relatif independen dari rekan-rekannya, tetapi dekat dengan klien yang dilayaninya. Misalnya, "guru bekerja sendiri di dalam kelas, relatif tersembunyi dari rekan-rekan dan atasan, sehingga ia memiliki yurisdiksi diskresioner yang luas dalam batas-batas kelas" (Bidwell, 1965:976). Demikian pula, banyak dokter yang merawat pasien mereka sendiri, dan akuntan menjaga kontak pribadi dengan perusahaan yang buku-bukunya mereka audit.

Sebagian besar koordinasi yang diperlukan antara para profesional operasi kemudian ditangani dengan standarisasi keterampilan dan pengetahuan—sebenarnya, dengan apa yang telah mereka pelajari untuk diharapkan dari rekan-rekan mereka. Selama operasi yang panjang

dan serumit operasi jantung terbuka, "sangat sedikit yang perlu dikatakan [antara ahli anestesi dan ahli bedah] sebelum pembukaan dada dan selama prosedur pada jantung itu sendiri: garis, detak, dan lampu pada peralatan merupakan indikasi dari apa yang diharapkan untuk dilakukan dan dilakukan setiap orang—operasi dilakukan dalam keheningan total, khususnya setelah fase pembukaan dada". Intinya mungkin paling baik dijelaskan secara terbalik, dengan kartun yang menunjukkan enam ahli bedah berdiri di sekitar pasien di meja operasi dengan salah satu berkata, "Siapa yang membuka?" Demikian pula, kursus kebijakan dan pemasaran sekolah manajemen dapat diintegrasikan tanpa kedua profesor yang terlibat bertemu.

Selama kursus tersebut standar, masing-masing kurang lebih mengetahui apa yang diajarkan yang lain. Seberapa terstandarisasinya pekerjaan profesional yang rumit dapat diilustrasikan dalam sebuah makalah yang dibacakan oleh Spencer (1976) sebelum pertemuan International Cardiovascular Society. Spencer mencatat bahwa "menjadi seorang ahli bedah klinis yang terampil memerlukan pelatihan yang lama, mungkin lima tahun atau lebih". Fitur penting dari pelatihan tersebut adalah "latihan berulang" untuk membangkitkan "refleks otomatis". Begitu otomatisnya, pada kenyataannya, sehingga Spencer menyimpan serangkaian "buku resep" bedahnya, di mana ia mencantumkan, bahkan untuk operasi yang "rumit", langkah-langkah penting sebagai rangkaian tiga puluh hingga empat puluh simbol pada satu lembar, untuk "ditinjau secara mental dalam enam puluh hingga 120 detik pada suatu waktu di siang hari sebelum operasi".

Namun, tidak peduli seberapa terstandarisasinya pengetahuan dan keterampilan, kompleksitasnya memastikan bahwa kebijaksanaan yang cukup besar tetap ada dalam penerapannya. Tidak ada dua profesional—tidak ada dua ahli bedah atau guru atau pekerja sosial—yang pernah menerapkannya dengan cara yang persis sama. Banyak penilaian yang diperlukan. Pelatihan dan indoktrinasi merupakan urusan yang rumit dalam Birokrasi Profesional. Pelatihan awal biasanya berlangsung selama beberapa tahun di universitas atau lembaga khusus. Di sini, keterampilan dan pengetahuan profesi diprogramkan secara formal ke dalam calon profesional. Namun, dalam banyak kasus, itu hanyalah langkah pertama, meskipun itu yang paling penting. Biasanya, pelatihan di tempat kerja diikuti oleh periode panjang, seperti magang di bidang kedokteran dan magang di bidang akuntansi.

Di sini, pengetahuan formal diterapkan dan praktik keterampilan disempurnakan, di bawah pengawasan ketat dari anggota profesi. Pelatihan di tempat kerja juga melengkapi proses indoktrinasi, yang dimulai selama pengajaran formal. Setelah proses ini selesai, asosiasi profesional biasanya memeriksa peserta pelatihan untuk menentukan apakah ia memiliki pengetahuan, keterampilan, dan norma yang diperlukan untuk memasuki profesi tersebut.

Namun, itu tidak berarti bahwa orang tersebut "diuji untuk terakhir kalinya dalam hidupnya, dan dinyatakan lulus sepenuhnya," sehingga "setelah ini, tidak ada ide baru yang dapat diberikan kepadanya," seperti yang pernah dikomentari oleh pelawak dan akademisi Stephen Leacock tentang gelar Ph.D., rintangan untuk memasuki profesi pengajar universitas. Ujian masuk hanya menguji persyaratan dasar pada satu titik waktu; proses pelatihan berlanjut. Saat pengetahuan baru dihasilkan dan keterampilan baru berkembang, profesional meningkatkan keahliannya. Dia membaca jurnal, menghadiri konferensi, dan mungkin juga

kembali secara berkala untuk pelatihan ulang formal.

Sifat birokrasi dari struktur

Semua pelatihan ini diarahkan pada satu tujuan—internalisasi standar yang melayani klien dan mengoordinasikan pekerjaan profesional. Dengan kata lain, struktur organisasi ini pada dasarnya birokratis, koordinasinya—seperti halnya Birokrasi Mesin—dicapai berdasarkan rancangan, berdasarkan standar yang telah menentukan apa yang harus dilakukan. Jadi:

. . . obstetri dan ginekologi adalah departemen yang relatif rutin, yang bahkan memiliki sesuatu yang menyerupai jalur perakitan (atau pembongkaran?) di mana ibu berpindah dari satu kamar ke kamar lain dan perawat ke perawat selama proses persalinannya yang dapat diprediksi. Ini juga merupakan salah satu unit rumah sakit yang paling sering dituduh tidak memiliki kepribadian dan tidak memiliki kepribadian. Bagi ibu, kelahiran itu unik, tetapi tidak bagi dokter dan staf lainnya yang mengalami hal ini berkali-kali dalam sehari.

Tetapi kedua jenis birokrasi tersebut sangat berbeda dalam sumber standarisasinya. Sementara Birokrasi Mesin menghasilkan standarnya sendiri—teknostрукturnya merancang standar kerja untuk operatornya dan manajer lini yang menegakkannya—standar Birokrasi Profesional sebagian besar berasal dari luar strukturnya sendiri, dalam asosiasi yang mengatur diri sendiri tempat operatornya bergabung dengan kolega mereka dari Birokrasi Profesional lainnya. Asosiasi ini menetapkan standar universal, yang mereka pastikan diajarkan oleh universitas dan digunakan oleh semua birokrasi profesi. Jadi, sementara Birokrasi Mesin bergantung pada otoritas yang bersifat hierarkis—kekuatan jabatan—Birokrasi Profesional menekankan otoritas yang bersifat profesional—kekuatan keahlian.

Bentuk standarisasi lainnya, pada kenyataannya, sulit diandalkan dalam Birokrasi Profesional. Proses kerja itu sendiri terlalu rumit untuk distandarisasi secara langsung oleh analis. Kita hanya perlu mencoba membayangkan seorang analis kerja-studi mengikuti seorang ahli jantung dalam rondanya atau mengamati seorang guru di kelas untuk memprogram pekerjaan. Demikian pula, hasil kerja profesional tidak dapat diukur dengan mudah dan karenanya tidak dapat distandarisasi. Bayangkan seorang perencana yang mencoba mendefinisikan pengobatan dalam psikiatri, jumlah pembelajaran yang terjadi di kelas, atau kualitas audit akuntan. Dengan demikian, Birokrasi Profesional tidak dapat bergantung sepenuhnya pada formalisasi kerja profesional atau pada sistem untuk merencanakan dan mengendalikannya.

Kesimpulan yang sama dapat ditarik untuk dua mekanisme koordinasi yang tersisa. Baik pengawasan langsung maupun penyesuaian bersama menghambat hubungan dekat profesional dengan kliennya. Hubungan itu didasarkan pada tingkat otonomi profesional yang tinggi—kebebasan dari keharusan untuk tidak hanya menanggapi perintah manajerial tetapi juga berkonsultasi secara ekstensif dengan rekan sejawat. Bagaimanapun, penggunaan keempat mekanisme koordinasi lainnya dihalangi oleh kapasitas standarisasi keterampilan untuk mencapai sebagian besar koordinasi yang diperlukan dalam inti operasi.

Proses Pengelompokan

Untuk memahami bagaimana Birokrasi Profesional berfungsi dalam inti operasinya, akan membantu jika kita menganggapnya sebagai repertoar program standar—sebenarnya, serangkaian keterampilan yang siap digunakan oleh para profesional—yang diterapkan pada situasi yang telah ditentukan sebelumnya, yang disebut kontingensi, yang juga distandarkan. Seperti yang dicatat Weick (1976) dari satu kasus, "sekolah menjalankan bisnis membangun dan memelihara kategori".

Proses ini terkadang dikenal sebagai pengelompokan. Dalam hal ini, profesional memiliki dua tugas dasar: (1) mengkategorikan kebutuhan klien dalam hal kontingensi, yang menunjukkan program standar mana yang akan digunakan, tugas yang dikenal sebagai diagnosis; dan (2) menerapkan, atau melaksanakan, program tersebut. Pengelompokan menyederhanakan masalah secara luar biasa. "Orang-orang dikategorikan dan ditempatkan dalam kelompok-kelompok kecil karena akan membutuhkan sumber daya yang sangat besar untuk memperlakukan setiap kasus sebagai unik dan memerlukan analisis menyeluruh. Seperti stereotip, kategori memungkinkan kita untuk bergerak di dunia tanpa membuat keputusan terus-menerus setiap saat".

Jadi, seorang psikiater memeriksa pasien, menyatakannya sebagai manik-depresif, dan memulai psikoterapi. Demikian pula, seorang profesor menemukan 100 mahasiswa terdaftar dalam kursusnya dan menjalankan program kuliahnya; berhadapan dengan dua puluh mahasiswa, ia menjalankan kelas sebagai seminar. Dan konsultan manajemen membawa tas trik akronim standarnya sendiri—MBO, MIS, LRP, PERT, OD. Klien dengan pekerjaan proyek mendapat PERT; yang memiliki konflik manajerial, OD. Tentu saja, klien sering membantu dengan mengkategorikan diri mereka sendiri.

Seperti disebutkan sebelumnya, orang dengan kuku kaki yang tumbuh ke dalam tidak mengunjungi ahli jantung; mahasiswa yang ingin menjadi manajer mendaftar di sekolah bisnis universitas. Simon menangkap semangat pengelompokan dengan komentarnya, "Kenikmatan bahwa pengalaman profesional yang baik dalam pekerjaannya bukan sekadar kenikmatan dalam menangani masalah-masalah yang sulit; tetapi kenikmatan dalam menggunakan dengan terampil seperangkat alat yang dirancang dengan baik untuk menangani masalah-masalah yang dapat dipahami dalam struktur mendalamnya tetapi tidak dikenal dalam detailnya". Proses pengelompokan inilah yang memungkinkan Birokrasi Profesional untuk memisahkan berbagai tugas operasinya dan menugaskannya kepada para profesional yang relatif otonom.

Masing-masing dapat, alih-alih memberikan banyak perhatian untuk mengoordinasikan pekerjaannya dengan rekan-rekannya, fokus pada penyempurnaan keterampilannya. Ini bukan berarti bahwa semua ketidakpastian dapat dihilangkan dari kinerja pekerjaan, tetapi hanya bahwa upaya dilakukan untuk menahan ketidakpastian apa pun yang masih ada dalam pekerjaan para profesional tunggal. Memfokuskan ketidakpastian dengan cara ini adalah salah satu alasan mengapa profesional membutuhkan kebijaksanaan yang cukup besar dalam pekerjaannya. Dalam proses pengelompokan, kita melihat perbedaan mendasar antara Birokrasi Mesin, Birokrasi Profesional, dan Adhokrasi.

Birokrasi Mesin adalah struktur dengan satu tujuan; ketika diberi stimulus, ia menjalankan satu rangkaian program standarnya, seperti kita menendang ketika lutut kita ditepuk. Tidak ada diagnosis yang terlibat. Dalam Birokrasi Profesional, diagnosis adalah tugas mendasar, tetapi terbatas. Organisasi berusaha mencocokkan kemungkinan yang telah ditentukan sebelumnya dengan program standar. Diagnosis yang sepenuhnya terbuka—yang mencari solusi kreatif untuk masalah yang unik—memerlukan konfigurasi ketiga, yang kami sebut Adhokrasi. Tidak ada kemungkinan atau program standar yang ada dalam konfigurasi tersebut.

Merupakan karakteristik menarik dari Birokrasi Profesional bahwa proses pengelompokannya menciptakan kesetaraan dalam strukturnya antara basis fungsional dan pasar untuk pengelompokan. Karena klien dikategorikan, atau mengkategorikan diri mereka sendiri, dalam hal spesialis fungsional yang melayani mereka, struktur Birokrasi Profesional pada saat yang sama menjadi struktur fungsional dan berbasis pasar.

Dua ilustrasi membantu menjelaskan pokok bahasan: Departemen ginekologi rumah sakit dan departemen kimia universitas dapat disebut fungsional karena mereka mengelompokkan spesialis menurut pengetahuan, keterampilan, dan proses kerja yang mereka gunakan, atau berbasis pasar karena setiap unit menangani jenis kliennya sendiri yang unik—wanita dalam kasus pertama, mahasiswa kimia dalam kasus kedua. Dengan demikian, perbedaan antara basis fungsional dan pasar untuk pengelompokan tidak berlaku lagi dalam kasus khusus Birokrasi Profesional.

Fokus pada inti operasi

Semua parameter desain yang telah kita bahas sejauh ini—penekanan pada pelatihan operator, pekerjaan mereka yang diperluas secara vertikal, sedikitnya penggunaan formalisasi perilaku atau sistem perencanaan dan pengendalian—menunjukkan bahwa inti operasi adalah bagian utama dari Birokrasi Profesional. Satu-satunya bagian lain yang diuraikan sepenuhnya adalah staf pendukung, tetapi yang sangat difokuskan untuk melayani inti operasi.

Mengingat tingginya biaya profesional, masuk akal untuk mendukung mereka dengan dukungan sebanyak mungkin, untuk membantu mereka dan meminta orang lain melakukan pekerjaan rutin apa pun yang dapat diformalkan. Dengan demikian, universitas memiliki fasilitas percetakan, klub fakultas, dana almamater, penerbit, arsip, departemen atletik, perpustakaan, fasilitas komputer, dan banyak, banyak unit pendukung lainnya.

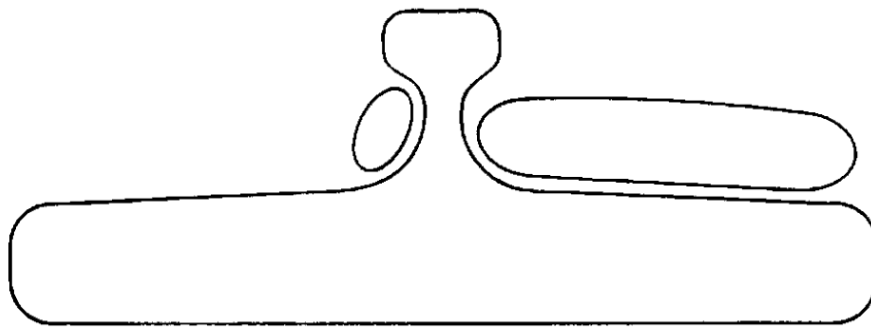
Teknostruktur dan lini tengah manajemen tidak terlalu diuraikan dalam Birokrasi Profesional. Dalam konfigurasi lain (kecuali Adhokrasi), mereka mengoordinasikan pekerjaan inti operasi.

Namun dalam Birokrasi Profesional, mereka tidak dapat berbuat banyak untuk mengoordinasikan pekerjaan operasi. Karena kebutuhan untuk perencanaan dan formalisasi pekerjaan para profesional sangat terbatas, hanya ada sedikit permintaan untuk teknostruktur (kecuali, seperti yang akan kita lihat, dalam kasus staf pendukung nonprofesional).

Di Universitas McGill, misalnya, sebuah institusi dengan 17.000 mahasiswa dan 1.200 profesor, satu-satunya unit yang dapat diidentifikasi oleh penulis sebagai teknokratis adalah dua departemen kecil yang berkaitan dengan keuangan dan penganggaran, sebuah kantor

perencanaan kecil, dan sebuah pusat untuk mengembangkan keterampilan para profesor dalam pedagogi (kedua yang terakhir berjuang keras untuk diterima). Demikian pula, garis tengah dalam Birokrasi Profesional tipis.

Dengan sedikit kebutuhan untuk pengawasan langsung terhadap operator atau penyesuaian bersama di antara mereka, unit operasi bisa sangat besar, dengan sedikit manajer di tingkat pengawas lini pertama, atau, dalam hal ini, di atas mereka. Seperti disebutkan sebelumnya, Fakultas Manajemen McGill pada saat penulisan ini berfungsi secara efektif dengan enam puluh profesor dan seorang manajer tunggal, dekannya. Dengan demikian, Gambar 10-1 menunjukkan Birokrasi Profesional, dalam konteks logo kami, sebagai struktur datar dengan garis tengah tipis, teknostruktur kecil, dan staf pendukung yang sangat lengkap. Semua karakteristik ini tercermin dalam struktur organisasi Universitas McGill, yang ditunjukkan pada Gambar 10-2.



Gambar 10-1. Birokrasi Profesional

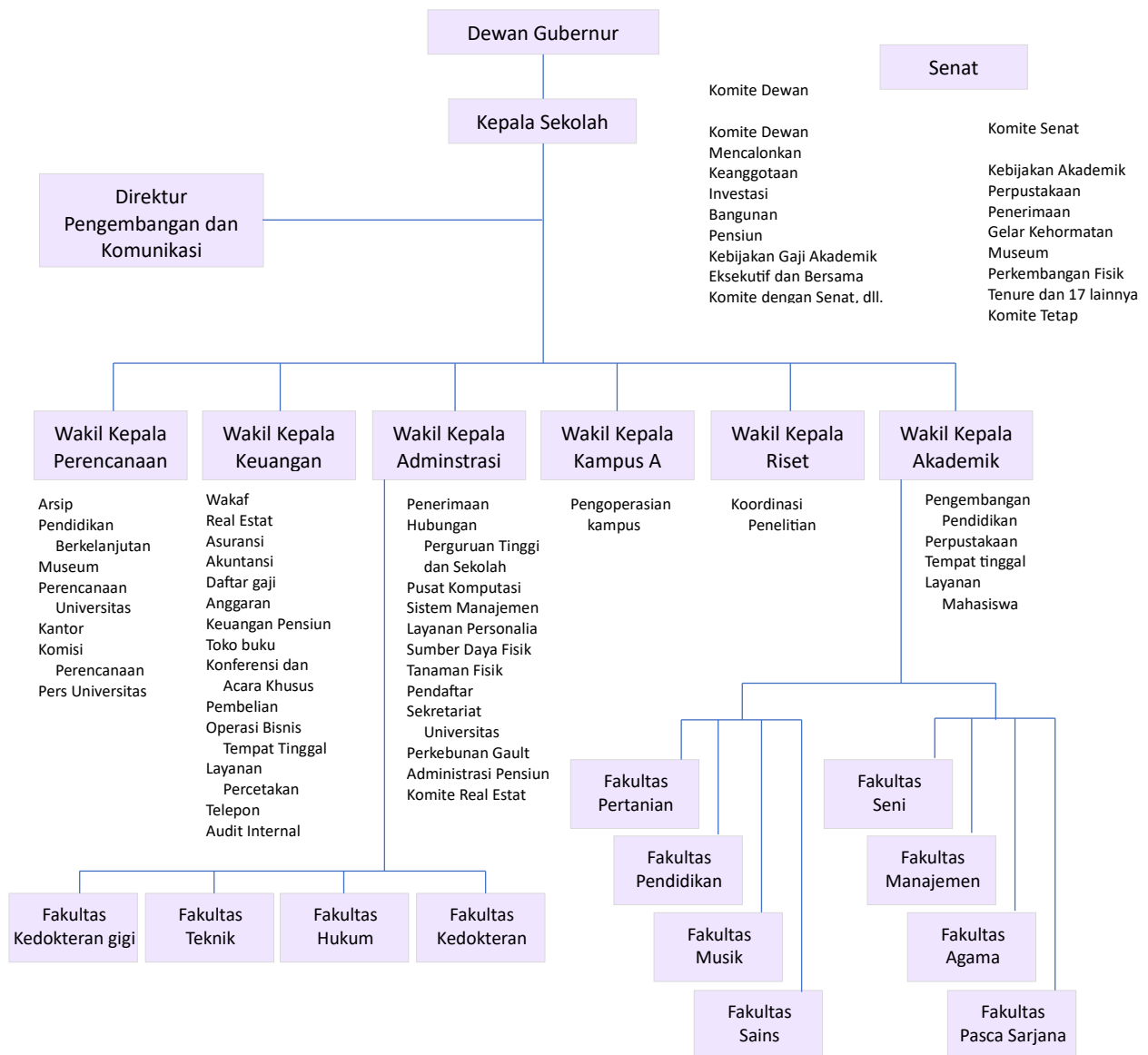
10.2 DESENTRALISASI DALAM BIROKRASI PROFESIONAL

Semua yang telah kita lihat sejauh ini memberi tahu kita bahwa Birokrasi Profesional adalah struktur yang sangat terdesentralisasi, baik dalam dimensi vertikal maupun horizontal. Sebagian besar kekuasaan atas pekerjaan operasional berada di bawah struktur, dengan para profesional inti operasional. Sering kali, masing-masing bekerja dengan kliennya sendiri, tunduk hanya pada kendali kolektif rekan-rekannya, yang melatih dan mengindoktrinasinya sejak awal dan setelah itu berhak untuk mengecamnya karena malpraktik.

Kekuasaan profesional berasal dari fakta bahwa pekerjaannya tidak hanya terlalu rumit untuk diawasi oleh manajer atau distandarisasi oleh analisis, tetapi juga layanannya biasanya sangat diminati. Hal ini memberikan mobilitas profesional, yang memungkinkannya untuk menuntut otonomi yang cukup besar dalam pekerjaannya. Ketika profesional tidak mendapatkan otonomi yang menurutnya dibutuhkan, ia tergoda untuk mengambil kembali perlengkapan keterampilannya dan pindah.

Orang cenderung bertanya mengapa para profesional repot-repot bergabung dengan organisasi sejak awal. Sebenarnya, ada sejumlah alasan yang bagus. Salah satunya, para profesional dapat berbagi sumber daya, termasuk layanan pendukung, dalam organisasi yang sama. Seorang dokter bedah tidak mampu membeli ruang operasinya sendiri, jadi ia berbagi dengan orang lain, seperti halnya para profesor berbagi laboratorium, ruang kuliah,

perpustakaan, dan fasilitas percetakan.



Pengorganisasian juga menyatukan para profesional untuk saling belajar, dan untuk melatih anggota baru. Beberapa profesional harus bergabung dengan organisasi untuk mendapatkan klien. Meskipun beberapa dokter memiliki pasien pribadi, yang lain menerima mereka dari unit gawat darurat rumah sakit atau dari rujukan pasien rawat inap. Alasan lain para profesional bersatu untuk membentuk organisasi adalah karena klien sering kali membutuhkan layanan lebih dari satu orang pada saat yang sama.

Operasi memerlukan setidaknya seorang dokter bedah, seorang ahli anestesi, dan seorang perawat; program MBA tidak dapat dijalankan dengan kurang dari sekitar selusin spesialis yang berbeda. Terakhir, penyatuan berbagai jenis profesional memungkinkan klien untuk dipindahkan di antara mereka ketika diagnosis awal terbukti salah atau kebutuhan klien berubah selama pelaksanaan. Ketika pasien ginjal mengalami masalah jantung, itu bukan saatnya untuk berpindah rumah sakit untuk mencari ahli jantung. Demikian pula, ketika

seorang akuntan mendapati kliennya membutuhkan nasihat pajak, ia merasa lega mengetahui bahwa departemen lain dalam organisasi yang sama siap memberikan layanan yang diperlukan.

Struktur administratif

Apa yang telah kita lihat menunjukkan bahwa Birokrasi Profesional adalah struktur yang sangat demokratis, setidaknya bagi para profesional inti operasi. Bahkan, para profesional tidak hanya mengendalikan pekerjaan mereka sendiri, tetapi mereka juga mencari kendali kolektif atas keputusan administratif yang memengaruhi mereka—keputusan, misalnya, untuk mempekerjakan kolega, untuk mempromosikan mereka, dan untuk mendistribusikan sumber daya. Pengendalian atas keputusan-keputusan ini memerlukan kendali atas lini tengah organisasi, yang dilakukan oleh para profesional dengan memastikan bahwa lini tersebut dikelola oleh "orang-orang mereka sendiri."

Beberapa pekerjaan administratif dilakukan sendiri oleh para profesional operasi. Setiap profesor universitas, misalnya, bertugas di berbagai komite untuk memastikan bahwa ia tetap memegang kendali atas keputusan-keputusan yang memengaruhi pekerjaannya. Selain itu, administrator penuh waktu yang ingin memiliki kekuasaan apa pun dalam struktur ini harus menjadi anggota profesi yang tersertifikasi dan sebaiknya dipilih oleh operator profesional, atau setidaknya ditunjuk dengan persetujuan mereka. Oleh karena itu, yang muncul adalah struktur administratif yang agak demokratis.

Struktur administratif ini sendiri sebagian besar bergantung pada penyesuaian bersama untuk koordinasi. Dengan demikian, perangkat penghubung, meskipun jarang ditemukan di inti operasi, merupakan parameter desain penting di lini tengah. Gugus tugas dan khususnya komite tetap berlimpah, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 10-2; sejumlah posisi ditunjuk untuk mengintegrasikan upaya administratif, seperti dalam kasus manajer bangsal di rumah sakit; dan beberapa Birokrasi Profesional bahkan menggunakan struktur matriks dalam administrasi.

Karena kekuatan operatornya, Birokrasi Profesional terkadang disebut organisasi "kolegial". Bahkan, beberapa profesional suka menggambarkan sebagai piramida terbalik, dengan operator profesional di atas dan administrator di bawah untuk melayani mereka—untuk memastikan bahwa fasilitas bedah tetap bersih dan ruang kelas dilengkapi dengan kapur.

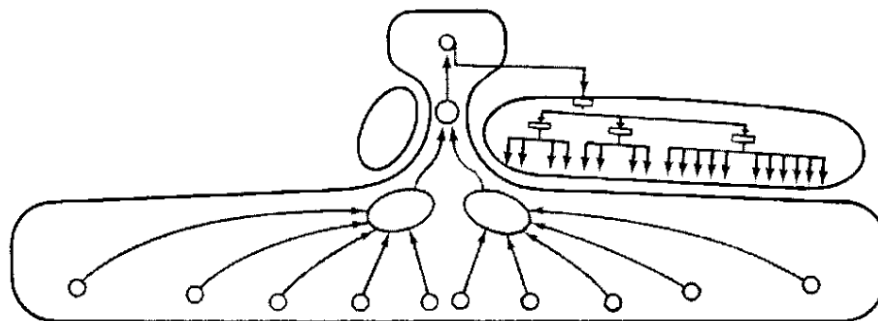
Deskripsi seperti itu meremehkan kekuatan administrator profesional—poin yang akan segera kita bahas—tetapi tampaknya deskripsi tersebut akurat untuk administrator nonprofesional—yaitu, administrator yang mengelola unit pendukung. Bagi staf pendukung—yang sering kali jauh lebih besar daripada staf profesional, tetapi sebagian besar bertugas melakukan pekerjaan non-profesional—tidak ada demokrasi dalam Birokrasi Profesional, yang ada hanyalah oligarki para profesional. Unit pendukung, seperti tata graha atau dapur di rumah sakit atau percetakan di universitas, kemungkinan besar dikelola dengan ketat dari atas. Mereka ada, pada dasarnya, sebagai konstelasi birokrasi mesin dalam Birokrasi Profesional.

Yang sering muncul dalam Birokrasi Profesional adalah hierarki administratif paralel, satu demokratis dan bottom-up untuk para profesional, dan yang kedua birokrasi mesin dan

top-down untuk staf pendukung. Dalam hierarki profesional, kekuasaan berada dalam keahlian; seseorang memiliki pengaruh berdasarkan pengetahuan dan keterampilannya. Dengan kata lain, sebagian besar kekuasaan tetap berada di bagian bawah hierarki, dengan operator profesional itu sendiri. Itu, tentu saja, tidak menghalangi adanya urutan kekuasaan di antara mereka. Tetapi itu memang mengharuskan urutan kekuasaan untuk mencerminkan pengalaman dan keahlian para profesional.

Saat mereka mendapatkan pengalaman dan reputasi, akademisi naik pangkat dari dosen, lalu asisten, asosiasi, dan profesor penuh; dan dokter masuk rumah sakit sebagai dokter magang dan naik ke residen sebelum mereka menjadi anggota dari apa yang disebut staf medis. Faktanya, di banyak rumah sakit, staf ini bahkan tidak melapor kepada direktur eksekutif—kepala eksekutif—tetapi melapor langsung kepada dewan pengawas. (Memang, Charns (1976) melaporkan bahwa 41 persen dokter yang disurvei di pusat-pusat medis akademis menyatakan bahwa mereka tidak bertanggung jawab kepada siapa pun!) Sebaliknya, dalam hierarki nonprofesi, kekuasaan dan status berada di kantor administratif; orang menghormati garis-garisnya, bukan orangnya.

Tidak seperti kasus dalam struktur profesional, di sini seseorang harus menjalankan administrasi, bukan fungsi khusus organisasi, untuk mencapai status. Namun, "penelitian menunjukkan bahwa orientasi profesional terhadap layanan dan orientasi birokrasi terhadap kepatuhan yang disiplin terhadap prosedur adalah pendekatan yang berlawanan terhadap pekerjaan dan sering kali menimbulkan konflik dalam organisasi" (Blau, 1967-68:456). Oleh karena itu, kedua hierarki paralel ini tetap cukup independen satu sama lain, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 10-3.



Gambar 10-3. Hirarki Paralel dalam Birokrasi Profesional

10.3 PERAN ADMINISTRATOR PROFESIONAL

Di mana semua ini meninggalkan administrator hierarki profesional, direktur eksekutif dan kepala rumah sakit serta presiden dan dekan universitas? Apakah mereka tidak berdaya? Dibandingkan dengan rekan-rekan mereka dalam Struktur Sederhana dan Birokrasi Mesin, mereka jelas kurang memiliki banyak kekuatan. Namun, itu jauh dari keseluruhan cerita. Administrator profesional mungkin tidak dapat mengendalikan para profesional secara langsung, tetapi ia menjalankan serangkaian peran yang memberinya kekuatan tidak langsung yang cukup besar dalam struktur tersebut.

Pertama, administrator profesional menghabiskan banyak waktu untuk menangani

gangguan dalam struktur. Proses pengkotak-kotakan adalah proses yang paling tidak sempurna, yang menyebabkan berbagai macam sengketa yurisdiksional antara para profesional. Siapa yang harus mengajar mata kuliah statistik dalam program MBA—jurusan matematika atau sekolah bisnis?

Siapa yang harus melakukan mastektomi di rumah sakit—ahli bedah yang mengkhususkan diri dalam operasi atau ginekolog yang mengkhususkan diri pada wanita? Akan tetapi, jarang sekali seorang administrator senior dapat memaksakan solusi pada para profesional atau unit yang terlibat dalam sengketa. Sebaliknya, para manajer unit—kepala, dekan, atau siapa pun—harus duduk bersama dan merundingkan solusi atas nama konstituen mereka. Masalah koordinasi juga sering muncul antara dua hierarki paralel, dan sering kali menjadi tanggung jawab administrator profesional untuk menyelesaikannya.

Kedua, administrator profesional—terutama mereka yang berada di tingkat yang lebih tinggi—memiliki peran penting di batas organisasi, antara para profesional di dalam dan pihak-pihak yang berkepentingan—pemerintah, asosiasi klien, dan sebagainya—di luar. Di satu sisi, para administrator diharapkan untuk melindungi otonomi para profesional, untuk "melindungi" mereka dari tekanan eksternal. Di sisi lain, para administrator diharapkan untuk merayu orang luar ini agar mendukung organisasi, baik secara moral maupun finansial. Dengan demikian, peran eksternal manajer—menjaga kontak penghubung, bertindak sebagai pemimpin dan juru bicara dalam kapasitas hubungan masyarakat, bernegosiasi dengan lembaga luar—muncul sebagai peran utama dalam administrasi profesional.

Beberapa orang memandang peran yang harus dilakukan oleh administrator profesional sebagai tanda kelemahan. Mereka melihat orang-orang ini sebagai pesuruh para profesional, atau sebagai pion yang terjebak dalam berbagai tarik-menarik—antara satu profesional dan yang lain, antara staf pendukung dan profesional, antara orang luar dan profesional. Namun, pada kenyataannya, peran-peran ini adalah sumber kekuatan administrator.

Bagaimanapun, kekuasaan diperoleh di tempat ketidakpastian. Dan di situlah tepatnya posisi administrator profesional. Administrator yang berhasil mengumpulkan dana tambahan untuk organisasinya memperoleh suara dalam cara dana tersebut didistribusikan. Demikian pula, orang yang dapat mendamaikan konflik demi kepentingan unitnya atau yang dapat secara efektif melindungi para profesional dari pengaruh eksternal menjadi anggota organisasi yang berharga—dan karenanya berkuasa.

Ironisnya, profesional menjadi tergantung pada administrator yang efektif. Profesional menghadapi dilema mendasar. Sering kali, ia membenci administrasi, hanya ingin dibiarkan sendiri untuk menjalankan profesinya.

Namun, kebebasan itu diperoleh hanya dengan mengorbankan upaya administratif—mengumpulkan dana, menyelesaikan konflik, melindungi tuntutan orang luar. Hal ini membuat profesional memiliki dua pilihan: mengerjakan sendiri pekerjaan administratif, yang berarti ia memiliki lebih sedikit waktu untuk menjalankan profesinya, atau menyerahkannya kepada administrator, yang berarti ia harus menyerahkan sebagian kekuasaannya atas pengambilan keputusan. Dan kekuasaan itu harus diserahkan, perlu ditambahkan, kepada administrator

yang, berdasarkan fakta bahwa mereka tidak ingin menjalankan profesinya, mungkin lebih menyukai serangkaian tujuan yang berbeda. Terkutuk jika ia melakukannya dan terkutuk jika ia tidak melakukannya. Ambil contoh kasus profesor universitas yang berorientasi pada penelitian.

Untuk memastikan dukungan penuh bagi penelitian di departemennya, ia harus melibatkan dirinya dalam komite yang memutuskan pertanyaan tentang komitmen untuk mengajar versus penelitian. Namun, hal itu membutuhkan waktu, khususnya waktu yang dihabiskan untuk penelitian. Apa gunanya menghabiskan waktu untuk melindungi sesuatu yang tidak punya waktu lagi untuk dilakukan? Jadi, profesor tersebut tergoda untuk menyerahkan administrasi kepada administrator penuh waktu, mereka yang telah menyatakan kurangnya minat dalam penelitian karena ingin menduduki jabatan administratif penuh waktu.

Kita dapat menyimpulkan bahwa kekuasaan dalam struktur ini memang mengalir kepada para profesional yang peduli untuk mencurahkan upaya untuk melakukan pekerjaan administratif alih-alih pekerjaan profesional, terutama kepada mereka yang melakukannya dengan baik. Namun, perlu ditekankan bahwa itu bukanlah kekuasaan *laissez-faire*: administrator profesional mempertahankan kekuasaannya hanya selama para profesional tersebut menganggapnya melayani kepentingan mereka secara efektif.

Para manajer Birokrasi Profesional mungkin yang terlemah di antara kelima konfigurasi tersebut, tetapi mereka jauh dari impoten. Secara individu, mereka biasanya lebih berkuasa daripada para profesional secara individu—kepala eksekutif tetap menjadi anggota tunggal paling berkuasa dalam Birokrasi Profesional—meskipun kekuasaan itu dapat dengan mudah dikalahkan oleh kekuasaan kolektif para profesional.

Perumusan strategi dalam birokrasi profesional

Penjelasan tentang Kita dapat menyimpulkan bahwa kekuasaan dalam struktur ini mengalir kepada para profesional yang peduli untuk mengabdikan upaya untuk melakukan pekerjaan administratif alih-alih pekerjaan profesional, terutama kepada mereka yang melakukannya dengan baik. Namun, perlu ditekankan bahwa itu bukanlah kekuasaan *laissez-faire*: administrator profesional mempertahankan kekuasaannya hanya selama para profesional tersebut menganggapnya melayani kepentingan mereka secara efektif. Para manajer Birokrasi Profesional mungkin yang terlemah di antara kelima konfigurasi tersebut, tetapi mereka jauh dari impoten. Secara individu, mereka biasanya lebih berkuasa daripada para profesional individu—kepala eksekutif tetap menjadi anggota tunggal yang paling berkuasa dari Birokrasi Profesional—bahkan jika kekuasaan itu dapat dengan mudah dikalahkan oleh kekuasaan kolektif para profesional.

Proses perumusan strategi dalam Birokrasi Profesional mungkin paling baik menggambarkan dua sisi kekuasaan administrator profesional. Pada awalnya perlu dicatat bahwa strategi mengambil bentuk yang sangat berbeda dalam jenis organisasi ini. Karena keluaran mereka sulit diukur, tujuan mereka tidak dapat dengan mudah disepakati. Jadi gagasan tentang strategi—pola keputusan tunggal dan terpadu yang berlaku untuk seluruh organisasi—kehilangan banyak maknanya dalam Birokrasi Profesional.

Mengingat otonomi masing-masing profesional—hubungan kerjanya yang erat dengan

klien, dan hubungan kerjanya yang longgar dengan koleganya—menjadi logis untuk berpikir dalam konteks strategi pribadi untuk masing-masing profesional. Dalam banyak kasus, masing-masing memilih kliennya sendiri dan metodenya sendiri untuk menangani mereka—dengan kata lain, memilih strategi produk-pasarnya sendiri. Namun, para profesional tidak memilih klien dan metode mereka secara acak. Para profesional dibatasi secara signifikan oleh standar dan keterampilan profesional yang telah mereka pelajari. Artinya, asosiasi profesional dan lembaga pelatihan di luar organisasi memainkan peran utama dalam menentukan strategi yang dikejar oleh para profesional.

Jadi, pada tingkat yang penting, semua organisasi dalam profesi tertentu menunjukkan strategi yang sama, yang dipaksakan kepada mereka dari luar. Strategi-strategi ini—mengenai klien mana yang harus dilayani dan bagaimana—ditanamkan kepada para profesional selama pelatihan formal mereka dan dimodifikasi ketika kebutuhan baru muncul dan ketika metode baru yang dikembangkan untuk mengatasinya diterima oleh asosiasi profesional. Kontrol strategi dari luar ini terkadang bisa sangat langsung: dalam salah satu studi McGill, sebuah rumah sakit yang menolak untuk mengadopsi metode perawatan baru, pada dasarnya, dikecam ketika salah satu asosiasi spesialis medis mengeluarkan resolusi yang menyatakan kegagalan untuk menggunakannya sama saja dengan malapraktik.

Oleh karena itu, kita dapat menyimpulkan bahwa strategi Birokrasi Profesional sebagian besar merupakan strategi para profesional individu dalam organisasi dan juga asosiasi profesional di luar organisasi. Sebagian besar, tetapi tidak sepenuhnya. Masih ada tingkat kebebasan yang memungkinkan setiap organisasi dalam profesi untuk mengadaptasi strategi dasar dengan kebutuhan dan kepentingannya sendiri. Misalnya, ada rumah sakit jiwa, rumah sakit wanita, dan rumah sakit veteran; semuanya sesuai dengan praktik medis standar, tetapi masing-masing menerapkannya pada pasar yang berbeda yang telah dipilihnya.

Bagaimana strategi organisasi ini berkembang? Tampaknya strategi Birokrasi Profesional sendiri mewakili efek kumulatif dari waktu ke waktu dari proyek, atau "inisiatif" strategis, yang dapat diyakinkan oleh para anggotanya untuk dilakukan—untuk membeli peralatan baru di rumah sakit, untuk mendirikan program gelar baru di universitas, untuk mengembangkan departemen spesialisasi baru di firma akuntansi. Sebagian besar inisiatif ini diusulkan oleh anggota inti operasi—oleh "pengusaha profesional" yang bersedia mengerahkan upaya yang diperlukan untuk menegosiasikan penerimaan proyek baru melalui struktur administratif yang kompleks (dan jika metodenya baru dan kontroversial, melalui asosiasi profesional di luar).

Apa peran administrator profesional dalam semua ini? Tentu saja jauh dari pasif. Seperti disebutkan sebelumnya, administrasi bukanlah keahlian maupun minat profesional operasi. Jadi, ia bergantung pada administrator penuh waktu untuk membantunya menegosiasikan proyeknya melalui sistem. Salah satu alasannya, administrator punya waktu untuk memikirkan hal-hal seperti itu.

Bagaimanapun, administrasi adalah pekerjaannya; ia tidak lagi menjalankan profesinya. Alasan lainnya, administrator memiliki pengetahuan lengkap tentang sistem komite administratif serta banyak kontak pribadi di dalamnya, yang keduanya diperlukan untuk

menjalankan proyek melalui sistem tersebut. Administrator berurusan dengan sistem setiap hari; pengusaha profesional mungkin hanya mempromosikan satu proyek baru dalam seluruh kariernya. Akhirnya, administrator lebih mungkin memiliki keterampilan manajerial yang dibutuhkan—misalnya, keterampilan negosiasi dan persuasi.

Namun, kekuatan administrator yang efektif untuk memengaruhi strategi lebih dari sekadar membantu para profesional operasional. Setiap manajer yang baik berusaha mengubah organisasinya dengan caranya sendiri, mengubah strateginya agar lebih efektif. Dalam Birokrasi Profesional, ini diterjemahkan menjadi serangkaian inisiatif strategis yang ingin diambil oleh administrator itu sendiri.

Namun, dalam struktur ini—pada prinsipnya, dari bawah ke atas—administrator tidak dapat memaksakan keinginannya pada para profesional inti operasional. Sebaliknya, ia harus mengandalkan kekuatan informalnya, dan menerapkannya secara halus. Mengetahui bahwa para profesional tidak menginginkan apa pun selain dibiarkan sendiri, administrator bergerak dengan hati-hati—dalam langkah-langkah bertahap, yang masing-masing hampir tidak terlihat. Dengan cara ini, ia dapat mencapai perubahan dari waktu ke waktu yang akan langsung ditolak oleh para profesional jika diusulkan sekaligus.

10.4 KONDISI BIROKRASI PROFESIONAL

Konfigurasi ketiga ini muncul di mana pun inti operasional suatu organisasi didominasi oleh pekerja terampil—profesional—yang menggunakan prosedur yang sulit dipelajari, tetapi terdefinisi dengan baik. Ini berarti lingkungan yang kompleks dan stabil—cukup kompleks untuk memerlukan penggunaan prosedur sulit yang hanya dapat dipelajari dalam program pelatihan formal yang ekstensif, tetapi cukup stabil untuk memungkinkan keterampilan ini menjadi terdefinisi dengan baik—yang pada dasarnya, terstandarisasi. Dengan demikian, lingkungan merupakan faktor situasional utama dalam penggunaan Birokrasi Profesional.

Sebaliknya, faktor usia dan ukuran kurang penting. Organisasi profesional yang lebih besar mungkin cenderung agak lebih formal dan memiliki struktur pendukung staf yang lebih berkembang sepenuhnya. Namun, hal itu tidak menghalangi keberadaan Birokrasi Profesional yang kecil, atau, dalam hal ini, juga yang muda. Birokrasi Mesin memiliki waktu awal yang panjang karena standar perlu disusun dalam organisasi. Dengan demikian, ia melewati periode Struktur Sederhana sebelum prosedurnya menjadi rutin.

Sebaliknya, dalam Birokrasi Profesional, karyawan yang terampil membawa standar ke dalam organisasi bersama mereka saat mereka bergabung, sehingga hanya ada sedikit waktu untuk memulai. Tempatkan sekelompok dokter di rumah sakit baru atau sekelompok pengacara di kantor hukum baru, dan dalam waktu singkat mereka berfungsi seolah-olah mereka telah bekerja di sana selama bertahun-tahun. Ukuran tampaknya menjadi faktor yang relatif kecil karena alasan yang sama, dan juga karena para profesional sebagian besar bekerja secara independen.

Seorang akuntan yang bekerja sendiri mematuhi standar profesional yang sama dengan 2.000 orang yang bekerja di perusahaan raksasa. Dengan demikian, Birokrasi Profesional dengan cepat melewati tahap Struktur Sederhana dalam tahun-tahun pembentukannya.

Sistem teknis merupakan faktor situasional yang penting hanya untuk apa yang tidak ada dalam Birokrasi Profesional—tidak terlalu mengatur, canggih, atau otomatis. Operator profesional dalam konfigurasi ini membutuhkan kebijaksanaan yang cukup besar dalam pekerjaan mereka. Merekalah yang melayani klien, biasanya secara langsung dan pribadi.

Jadi, sistem teknis tidak dapat terlalu mengatur, tentu saja tidak terlalu otomatis. Profesional menolak rasionalisasi keterampilannya—pembagian keterampilan ke dalam langkah-langkah yang dijalankan secara sederhana—karena hal itu membuat keterampilan tersebut dapat diprogram oleh teknostruktur, menghancurkan basis otonominya, dan mendorong struktur tersebut ke bentuk birokrasi mesin. Sistem teknis juga tidak dapat canggih. Dokter bedah menggunakan pisau bedah, akuntan menggunakan pensil. Keduanya harus tajam, tetapi keduanya merupakan instrumen yang sederhana dan biasa.

Namun, keduanya memungkinkan penggunaannya untuk melakukan secara mandiri apa yang dapat menjadi fungsi yang sangat rumit. Instrumen yang lebih canggih—seperti komputer di firma akuntansi atau unit perawatan koroner di rumah sakit—mengurangi otonomi profesional dengan memaksanya bekerja dalam tim multidisiplin, seperti yang dilakukannya dalam Adhocracy.

Tim-tim ini sebagian besar terlibat dalam desain, modifikasi, dan pemeliharaan peralatan; pengoperasiannya, karena cenderung mengatur dan sering kali otomatis, mengimpersonalisasi hubungan antara profesional dan kliennya. Jadi, dalam bentuk murni Birokrasi Profesional, teknologi organisasi—basis pengetahuannya—canggih, tetapi sistem teknisnya—rangkaian instrumen yang digunakannya untuk menerapkan basis pengetahuan itu—tidak canggih.

Jadi, contoh utama Birokrasi Profesional adalah organisasi layanan pribadi, setidaknya organisasi dengan pekerjaan yang kompleks dan stabil. Sekolah dan universitas, firma konsultan, kantor hukum dan akuntansi, dan lembaga pekerjaan sosial semuanya bergantung pada konfigurasi ini selama mereka tidak berkonsentrasi pada inovasi dalam penyelesaian masalah baru, tetapi pada penerapan program standar pada masalah yang terdefinisi dengan baik. Hal yang sama berlaku untuk rumah sakit, setidaknya sejauh sistem teknisnya sederhana.

(Di area-area yang membutuhkan peralatan yang lebih canggih—yang tampaknya jumlahnya semakin bertambah, khususnya di lembaga pendidikan—rumah sakit didorong ke arah struktur hibrida, dengan karakteristik Adhokrasi. Namun kecenderungan ini diredakan oleh perhatian utama rumah sakit terhadap keselamatan. Hanya yang sudah teruji dan benar yang dapat digunakan pada pasien biasa.

Lembaga yang dipercayakan dengan kehidupan klien mereka memiliki keengganan alami terhadap struktur organik yang lebih longgar seperti Adhokrasi.) Sebagian besar sektor jasa masyarakat kontemporer, pada kenyataannya, menerapkan program standar untuk masalah yang terdefinisi dengan baik. Oleh karena itu, Birokrasi Profesional cenderung mendominasi di sana. Dan dengan pertumbuhan sektor ini yang luar biasa dalam beberapa dekade terakhir, kami menemukan bahwa konfigurasi ini telah muncul sebagai salah satu yang utama.

Sejauh ini, semua contoh kita berasal dari sektor jasa. Namun, Birokrasi Profesional

juga dapat ditemukan di bidang manufaktur, khususnya di tempat yang lingkungannya menuntut pekerjaan yang kompleks namun stabil, dan sistem teknisnya tidak mengatur maupun canggih. Ini adalah kasus perusahaan kerajinan, varian penting dari Birokrasi Profesional. Di sini, organisasi bergantung pada pengrajin terampil yang menggunakan instrumen yang relatif sederhana untuk menghasilkan keluaran standar. Istilah pengrajin itu sendiri menyiratkan sejenis profesional yang mempelajari keterampilan tradisional melalui pelatihan magang yang panjang dan kemudian diizinkan untuk mempraktikkannya tanpa pengawasan langsung.

Perusahaan kerajinan tampaknya biasanya memiliki administrasi kecil—tidak ada struktur teknologi dan sedikit manajer, banyak di antaranya, dalam hal apa pun, bekerja bersama para pengrajin. Banyak pengrajin yang tersingkirkan oleh Revolusi Industri. Pekerjaan mereka—misalnya, pembuatan sepatu—dirasionalisasi, sehingga kendali atas mereka berpindah dari pekerja yang mengerjakannya ke analis yang mendesainnya. Perusahaan kerajinan kecil bermetamorfosis menjadi Birokrasi Mesin yang besar.

Namun, beberapa industri kerajinan tetap ada—misalnya, kerajinan kaca halus dan tembikar buatan tangan, fotografi potret, dan kuliner gastronomi. Bahkan, seperti yang ditunjukkan oleh contoh-contoh ini, istilah kerajinan kini dikaitkan dengan seni fungsional, barang-barang buatan tangan yang memiliki fungsi tetapi dibeli karena nilai estetikanya. Bukti menunjukkan bahwa satu industri utama, konstruksi, juga sebagian besar masih dalam tahap kerajinan.

Pasar Birokrasi Profesional sering kali terdiversifikasi. Seperti yang disebutkan sebelumnya, organisasi-organisasi ini sering kali menyatukan kelompok-kelompok profesional dari berbagai spesialisasi yang melayani berbagai jenis klien. Rumah sakit memiliki dokter kandungan untuk melayani wanita, dokter anak untuk melayani anak-anak, dan seterusnya; universitas memiliki profesor filsafat untuk mengajar mereka yang tertarik pada pengetahuan umum dan profesor teknik untuk mereka yang mencari keterampilan karier tertentu. Hipotesis 11 akan membawa kita pada kesimpulan bahwa keragaman pasar tersebut mendorong penggunaan basis pasar untuk mengelompokkan para profesional. Faktanya, kita telah melihat hal ini terjadi (walaupun kita juga melihat bahwa basis pasar untuk pengelompokan ternyata setara dengan basis fungsional dalam Birokrasi Profesional, sebagai hasil dari cara di mana layanan profesional dipilih).

Terkadang pasar Birokrasi Profesional terdiversifikasi secara geografis, yang mengarah ke varian yang kita sebut birokrasi profesional yang tersebar. Di sini, masalah mempertahankan loyalitas terhadap organisasi menjadi lebih besar, karena para profesional melakukan pekerjaan otonom mereka di lokasi-lokasi terpencil, jauh dari struktur administratif. Misalnya, U.S. Forest Rangers tersebar di seluruh Amerika Serikat, masing-masing bekerja sendiri, seperti halnya agen CIA dan konsultan tertentu. Akibatnya, organisasi mereka harus sangat bergantung pada pelatihan dan indoktrinasi, terutama yang terakhir. Para karyawan dipilih dengan cermat, dilatih secara ekstensif, dan diindoktrinasi secara intensif—sering kali oleh organisasi itu sendiri—sebelum mereka dikirim ke daerah-daerah terpencil untuk melakukan pekerjaan mereka.

Kemudian, mereka dibawa kembali ke kantor pusat untuk mendapatkan dosis indoktrinasi baru, dan sering kali dirotasi dalam pekerjaan mereka untuk memastikan bahwa loyalitas mereka tetap berada di organisasi dan tidak beralih ke wilayah geografis yang mereka layani. Birokrasi Profesional juga terkadang ditemukan sebagai struktur hibrida. Dalam pembahasan kita tentang rumah sakit sebelumnya, kita menyinggung kemungkinan kombinasi dengan karakteristik Adhokrasi yang dapat kita sebut sebagai biro profesional/adhokrasi.

Hibrida lain—birokrasi profesional sederhana—terjadi ketika para profesional yang sangat terlatih yang mempraktikkan keterampilan standar tetap saja mengambil pimpinan dari seorang pemimpin yang kuat, terkadang bahkan otokratis, seperti dalam Struktur Sederhana. Pertimbangkan, misalnya, orkestra simfoni, sebuah organisasi yang dikelola oleh musisi yang sangat terampil yang memainkan repertoar standar. Beberapa orang menggambarkannya sebagai kediktatoran konduktor.

Bagaimanapun, tidak dapat disangkal bahwa organisasi ini membutuhkan kepemimpinan yang kuat, yang didasarkan pada pengawasan langsung. Faktanya, setelah revolusi mereka, Rusia mencoba orkestra tanpa konduktor, tetapi orkestra ini hanya bertahan beberapa tahun sebelum konflik di antara para musisi mengharuskan diperkenalkannya kembali seorang pemimpin pusat.

Terakhir, kita dapat mencatat secara singkat dampak dari faktor situasional kekuasaan, terutama mode dan pengaruh operator. Profesionalisme adalah kata yang populer di antara semua jenis spesialis yang dapat diidentifikasi saat ini. Akibatnya, Birokrasi Profesional merupakan struktur yang sangat populer—dan dengan alasan yang tepat, karena struktur ini cukup demokratis. Jadi, setiap operator diuntungkan jika dapat menjadikan pekerjaannya lebih profesional—untuk meningkatkan keterampilan yang dibutuhkan, mencegah analisis teknostruktur merasionalisasi keterampilan tersebut, dan membentuk asosiasi yang menetapkan standar industri untuk melindungi keterampilan tersebut. Dengan cara ini, operator dapat mencapai apa yang selalu luput darinya dalam Birokrasi Mesin—kendali atas pekerjaannya dan keputusan yang memengaruhinya.

Beberapa Masalah yang Terkait dengan Birokrasi Profesional

Birokrasi Profesional unik di antara lima konfigurasi dalam menjawab dua kebutuhan utama pria dan wanita kontemporer. Birokrasi ini demokratis, menyebarkan kekuatannya secara langsung kepada para pekerjanya (setidaknya mereka yang profesional). Dan birokrasi ini memberi mereka otonomi yang luas, bahkan membebaskan mereka dari kebutuhan untuk berkoordinasi erat dengan rekan-rekan mereka, dan semua tekanan serta politik yang menyertainya. Dengan demikian, seorang profesional memiliki yang terbaik dari kedua dunia: ia terikat pada suatu organisasi, namun bebas melayani kliennya dengan caranya sendiri, hanya dibatasi oleh standar-standar yang ditetapkan dalam profesinya.

Akibatnya, para profesional cenderung muncul sebagai individu yang bertanggung jawab dan bermotivasi tinggi, yang berdedikasi pada pekerjaan mereka dan klien yang mereka layani. Tidak seperti Birokrasi Mesin, yang menempatkan penghalang antara operator dan klien, konfigurasi ini menyingkirkannya, sehingga hubungan pribadi dapat berkembang. Di sini sistem teknis dan sosial dapat berfungsi dalam harmoni yang lengkap.

Selain itu, otonomi memungkinkan para profesional untuk menyempurnakan keterampilan mereka, tanpa gangguan. Mereka mengulang program kompleks yang sama dari waktu ke waktu, selamanya mengurangi ketidakpastian hingga mereka memperoleh hasil yang hampir sempurna, seperti pembuat tembikar Provençal yang telah menghabiskan kariernya untuk menyempurnakan glasir yang ia aplikasikan pada tembikar yang identik.

Proses berpikir profesional bersifat "konvergen"—ahli bedah vaskular Spencer (1976) menyebutnya sebagai penalaran deduktif. Ia mengutip dengan setuju penggemar bridge yang berdiri di belakang juara Charles Goren selama turnamen tiga hari dan menyimpulkan, "Ia tidak melakukan apa pun yang tidak dapat saya lakukan, kecuali ia tidak membuat kesalahan apa pun". Hal itu menggambarkan dengan baik perasaan aman para profesional dan klien mereka dalam Birokrasi Profesional.

Tukang tembikar Provençal mengharapkan sedikit kejutan saat membuka tungkunya; begitu pula pasien Dr. Spencer saat mereka naik ke meja operasinya. Mereka tahu program tersebut telah dijalankan berkali-kali—oleh dokter bedah ini dan juga oleh banyak orang yang pengalamannya telah ia baca di jurnal—sehingga kemungkinan kesalahan telah diminimalkan. Rumah sakit bahkan tidak dapat menjalankan program baru pada pasien biasa sampai program tersebut telah diuji dan disetujui secara menyeluruh oleh profesi tersebut. Jadi klien Birokrasi Profesional dapat merasa puas karena mengetahui bahwa profesional yang akan melayaninya akan memanfaatkan sejumlah besar pengalaman dan keterampilan, akan menerapkannya dalam prosedur yang disempurnakan, bukan eksperimental, dan mungkin akan sangat termotivasi dalam melakukan prosedur tersebut.

Namun dalam karakteristik demokrasi dan otonomi yang sama ini terdapat masalah utama Birokrasi Profesional. Karena hampir tidak ada kontrol pekerjaan selain dari profesi itu sendiri, tidak ada cara untuk memperbaiki kekurangan yang diabaikan oleh para profesional itu sendiri. Yang cenderung mereka abaikan adalah masalah utama koordinasi, kebijaksanaan, dan inovasi yang muncul dalam konfigurasi ini.

Masalah koordinasi

Birokrasi Profesional dapat berkoordinasi secara efektif dalam inti operasinya hanya melalui standarisasi keterampilan. Pengawasan langsung dan penyesuaian bersama ditentang sebagai pelanggaran langsung terhadap otonomi profesional, dalam satu kasus oleh administrator, di kasus lain oleh rekan kerja. Dan standarisasi proses kerja dan keluaran tidak efektif untuk pekerjaan yang kompleks dengan keluarannya yang tidak jelas. Namun, standarisasi keterampilan adalah mekanisme koordinasi yang longgar, gagal mengatasi banyak kebutuhan yang muncul dalam Birokrasi Profesional.

Pertama-tama, ada kebutuhan untuk koordinasi antara para profesional dan staf pendukung. Bagi para profesional, hal itu dapat diselesaikan dengan mudah: Ia memberi perintah. Namun, hal itu hanya membuat staf pendukung terjebak di antara dua sistem kekuasaan yang saling tarik menarik dengan cara yang berbeda, kekuasaan vertikal dari otoritas lini di atasnya dan kekuasaan horizontal dari keahlian profesional di pihaknya.

Mungkin yang lebih parah adalah masalah koordinasi di antara para profesional itu sendiri. Tidak seperti Birokrasi Mesin, Birokrasi Profesional bukanlah entitas yang terintegrasi.

Mereka adalah kumpulan individu yang berkumpul untuk memanfaatkan sumber daya dan layanan dukungan bersama, tetapi sebaliknya ingin dibiarkan sendiri. Selama proses pengelompokan berjalan efektif, mereka dapat melakukannya. Namun, proses itu tidak akan pernah begitu baik sehingga kebutuhan klien tidak jatuh di celah-celah antara program standar. Dunia adalah sistem yang saling terkait secara terus-menerus.

Membaginya, meskipun perlu untuk memahaminya, pasti akan mendistorsinya (buku ini memang tidak terkecuali). Kebutuhan yang berada di pinggiran atau yang tumpang tindih dengan dua kategori cenderung dipaksakan—secara artifisial—ke dalam satu kategori atau kategori lainnya. Dalam pengobatan kontemporer, misalnya, tubuh manusia diperlakukan bukan sebagai satu sistem terintegrasi dengan bagian-bagian yang saling bergantung, melainkan sebagai kumpulan organ yang saling terkait yang sesuai dengan spesialisasi yang berbeda.

Bagi pasien yang penyakitnya masuk ke dalam salah satu spesialisasi, masalah koordinasi tidak muncul. Bagi yang lain—pasien yang berada di antara psikiatri dan penyakit dalam, misalnya—ini berarti pemindahan berulang kali untuk mencari departemen yang tepat, proses yang memakan waktu ketika waktu sangat penting. Di universitas, proses pengelompokan dapat sama artifisialnya, seperti dalam kasus profesor yang tertarik pada struktur sistem produksi yang berada di antara departemen operasi dan perilaku organisasi di sekolah bisnisnya dan karenanya ditolak masa jabatannya.

Proses pengelompokan, pada kenyataannya, muncul sebagai sumber dari banyak konflik dalam Birokrasi Profesional. Banyak darah politik yang tertumpah dalam penilaian ulang yang terus-menerus terhadap berbagai kemungkinan, yang tidak dipahami dengan sempurna, dalam bentuk program, yang dibedakan secara artifisial.

Masalah kebijakan

Asumsi yang mendasari desain Birokrasi Profesional adalah bahwa proses pengelompokan mengandung semua ketidakpastian dalam pekerjaan profesional tunggal. Seperti yang kita lihat di atas, asumsi itu sering kali terbukti salah, sehingga merugikan kinerja organisasi. Namun, bahkan di tempat yang berhasil, masalah muncul.

Karena ia memfokuskan semua kebijakan di tangan para profesional tunggal, yang keterampilannya yang kompleks, tidak peduli seberapa terstandarisasi, memerlukan penerapan penilaian yang cukup besar. Kebijakan semacam itu, mungkin, sesuai untuk para profesional yang kompeten dan teliti. Sayangnya, tidak semuanya demikian. Dan Birokrasi Profesional tidak dapat dengan mudah berurusan dengan para profesional yang tidak kompeten atau tidak teliti.

Tidak ada dua profesional yang memiliki keterampilan yang sama. Jadi klien yang dipaksa untuk memilih di antara mereka—memilih dalam ketidaktahuan, karena ia mencari bantuan profesional justru karena ia tidak memiliki pengetahuan khusus untuk membantu dirinya sendiri—akan dihadapkan pada semacam Rolet Rusia, yang hampir secara harfiah terjadi dalam kasus kedokteran, di mana satu keputusan dapat berarti hidup atau mati. Namun, itu tidak dapat dihindari; sedikit yang dapat dilakukan selain menggunakan prosedur penyaringan terbaik untuk pelamar sekolah pelatihan.

Yang lebih memprihatinkan adalah profesional yang tidak berhati-hati—orang yang menolak untuk memperbarui keterampilannya setelah lulus, yang lebih peduli dengan pendapatannya daripada kliennya, atau yang menjadi begitu terikat dengan keterampilannya sehingga ia melupakan kebutuhan kliennya yang sebenarnya. Kasus terakhir ini merupakan pembalikan cara-tujuan yang umum terjadi dalam Birokrasi Profesional, berbeda dari yang ditemukan dalam Birokrasi Mesin tetapi sama-sama serius. Dalam kasus ini, profesional tersebut mengacaukan kebutuhan kliennya dengan keterampilan yang harus ia tawarkan kepada mereka.

Dia hanya berkonsentrasi pada program yang dia sukai dan mengabaikan yang lain—mungkin karena dia melakukannya dengan sangat baik atau paling menariknya. Ini tidak menjadi masalah selama hanya klien yang membutuhkan program favorit itu yang diarahkan kepadanya. Namun, jika klien lain ikut campur, masalah akan muncul. Jadi, kita memiliki psikiater yang berpikir bahwa semua pasien (bahkan, semua orang) membutuhkan psikoanalisis; firma konsultan yang siap merancang sistem perencanaan yang sama untuk semua klien mereka, tidak peduli seberapa dinamis lingkungan mereka; para profesor yang menggunakan metode ceramah untuk kelas yang berisi 500 siswa atau lima orang; para pekerja sosial yang merasa terdorong untuk membawa kekuasaan kepada masyarakat bahkan ketika masyarakat tidak menginginkannya.

Berurusan dengan pembalikan cara-tujuan ini terhambat oleh kesulitan mengukur hasil kerja profesional. Ketika psikiater bahkan tidak dapat mendefinisikan kata-kata menyembuhkan atau sehat, bagaimana mereka dapat membuktikan bahwa psikoanalisis lebih baik untuk penderita manik-depresi daripada terapi kimia? Bila tidak seorang pun mampu mengukur pembelajaran yang berlangsung di kelas, bagaimana dapat dibuktikan dengan pasti bahwa ceramah lebih baik atau lebih buruk daripada seminar atau, dalam hal ini, daripada tinggal di rumah dan membaca? Itulah salah satu alasan mengapa solusi yang jelas untuk masalah kebijaksanaan—kecaman oleh asosiasi profesional—jarang digunakan.

Alasan lainnya adalah bahwa para profesional terkenal enggan untuk bertindak melawan diri mereka sendiri—untuk membersihkan aib mereka di depan umum, begitulah istilahnya. Dalam kasus yang ekstrem, mereka akan melakukannya; perilaku tertentu terlalu tidak berperasaan untuk diabaikan. Namun, kejadian-kejadian ini relatif jarang terjadi. Kejadian-kejadian ini tidak lebih dari sekadar menyingkap puncak gunung es dari kebijaksanaan yang salah arah.

Kebijaksanaan tidak hanya memungkinkan beberapa profesional untuk mengabaikan kebutuhan klien mereka; tetapi juga mendorong banyak dari mereka untuk mengabaikan kebutuhan organisasi. Para profesional dalam struktur ini umumnya tidak menganggap diri mereka sebagai bagian dari sebuah tim. Bagi banyak orang, organisasi hampir tidak penting, tempat yang nyaman untuk mempraktikkan keterampilan mereka. Mereka setia pada profesi mereka, bukan pada tempat di mana mereka mempraktikkannya.

Namun, organisasi juga membutuhkan loyalitas—untuk mendukung strateginya sendiri, untuk mengisi staf komite administratifnya, dan untuk menyelesaikan konflik dengan asosiasi profesional. Kerja sama, seperti yang kita lihat sebelumnya, sangat penting bagi

berfungsinya struktur administratif. Namun, seperti yang juga kita lihat, para profesional menolaknya dengan keras. Para profesor tidak suka datang ke rapat kurikulum; mereka tidak ingin bergantung satu sama lain. Dapat dikatakan bahwa mereka saling mengenal dengan sangat baik!

Masalah inovasi

Dalam struktur ini, inovasi utama juga bergantung pada kerja sama. Program yang sudah ada dapat disempurnakan oleh spesialis perorangan. Namun, program baru biasanya melintasi spesialisasi yang sudah ada—pada dasarnya, program tersebut memerlukan penataan ulang kotak-kotak—dan karenanya memerlukan upaya interdisipliner. Akibatnya, keengganan para profesional untuk bekerja sama satu sama lain mengakibatkan masalah inovasi.

Seperti Birokrasi Mesin, Birokrasi Profesional adalah struktur yang tidak fleksibel, sangat cocok untuk menghasilkan keluaran standarnya tetapi tidak cocok untuk beradaptasi dengan produksi keluaran baru. Semua birokrasi diarahkan ke lingkungan yang stabil; mereka adalah struktur kinerja yang dirancang untuk menyempurnakan program untuk kemungkinan yang dapat diprediksi, bukan struktur pemecahan masalah yang dirancang untuk membuat program baru untuk kebutuhan yang belum pernah ditemui sebelumnya.

Masalah inovasi dalam Birokrasi Profesional menemukan akarnya dalam pemikiran konvergen, dalam penalaran deduktif profesional yang melihat situasi khusus dalam hal konsep umum. Dalam Birokrasi Profesional, ini berarti bahwa masalah-masalah baru dipaksakan ke dalam kotak-kotak lama.

Faktanya adalah bahwa seni yang hebat dan pemecahan masalah yang inovatif memerlukan penalaran induktif—yaitu, inferensi konsep umum atau program baru dari pengalaman tertentu. Pemikiran semacam itu berbeda—ia melepaskan diri dari rutinitas atau standar lama alih-alih menyempurnakan yang sudah ada. Dan itu bertentangan dengan semua yang seharusnya dilakukan oleh Birokrasi Profesional.

Jadi, tidak mengherankan bahwa Birokrasi Profesional dan asosiasi profesional yang mengendalikan prosedur mereka cenderung menjadi badan konservatif, ragu-ragu untuk mengubah cara-cara mereka yang sudah mapan. Setiap kali seorang anggota yang berjiwa wirausaha mengambil alih obor inovasi, bentrokan politik yang hebat pasti terjadi. Bahkan dalam Birokrasi Mesin, begitu para manajer puncak strategis akhirnya menyadari perlunya perubahan, mereka mampu memaksakannya ke bawah hierarki.

Dalam Birokrasi Profesional, dengan otonomi operator dan pengambilan keputusan dari bawah ke atas, dan dalam asosiasi profesional dengan prosedur demokratisnya sendiri, kekuatan untuk perubahan strategis tersebar. Semua orang, bukan hanya beberapa manajer atau perwakilan profesional; harus menyetujui perubahan tersebut. Jadi perubahan terjadi secara perlahan dan menyakitkan, setelah banyak intrik politik dan manuver cerdik oleh para pengusaha profesional dan administratif.

Selama lingkungan tetap stabil, Birokrasi Profesional tidak menemui masalah. Birokrasi terus menyempurnakan keterampilannya dan sistem pengelompokan yang diberikannya. Namun, kondisi yang dinamis menuntut perubahan—keterampilan baru, cara baru untuk

mengelompokkannya, dan upaya kreatif dan kooperatif dari tim profesional multidisiplin. Dan itu menuntut konfigurasi lain, seperti yang akan kita lihat di Bab 12.

10.5 RESPONS YANG TIDAK BERFUNGSI

Respons apa yang ditimbulkan oleh masalah koordinasi, kebijaksanaan, dan inovasi? Umumnya, mereka yang berada di luar profesi—klien, administrator nonprofesional, anggota masyarakat luas, dan perwakilan mereka di pemerintahan—melihat masalah tersebut sebagai akibat dari kurangnya kontrol eksternal terhadap profesional dan profesinya. Jadi, mereka melakukan hal yang jelas: mencoba mengendalikan pekerjaan dengan salah satu mekanisme koordinasi lainnya.

Secara khusus, mereka mencoba menggunakan pengawasan langsung, standarisasi proses kerja, atau standarisasi keluaran. Pengawasan langsung biasanya berarti menerapkan pengawasan tingkat menengah, sebaiknya dengan "rentang kendali" yang sempit—sesuai dengan prinsip konsep klasik tentang wewenang—untuk mengawasi para profesional. Itu mungkin berhasil dalam kasus kelalaian berat. Dokter bedah yang ceroboh atau profesor yang terlalu sering bolos kelas dapat "diberi tahu" atau mungkin akhirnya dipecat. Namun, aktivitas profesional tertentu—yang rumit dalam pelaksanaannya dan hasilnya tidak jelas—sulit dikendalikan oleh siapa pun selain para profesional itu sendiri.

Jadi, administrator yang terpisah dari pekerjaan dan bertekad melakukan pengawasan langsung tidak punya pilihan selain terlibat dalam kegiatan yang mengganggu. Seperti dalam kasus pengawas distrik tertentu yang berada di antara satu dewan sekolah Montreal dan sekolah-sekolahnya dan, menurut laporan sejumlah kepala sekolah, menghabiskan waktu menelepon mereka pada pukul 4:59 pada hari Jumat sore untuk memastikan bahwa mereka tidak pulang lebih awal untuk akhir pekan.

Pemberlakuan tingkat pengawasan menengah seperti itu bermula dari asumsi bahwa pekerjaan profesional dapat dikontrol, seperti pekerjaan lainnya, secara top-down, asumsi yang telah terbukti salah berulang kali. Demikian pula, bentuk-bentuk standarisasi lainnya, alih-alih mencapai kontrol atas pekerjaan profesional, sering kali hanya berfungsi untuk menghambat dan mengecilkan hati para profesional.

Dan untuk alasan yang sama—kompleksitas pekerjaan dan ketidakjelasan output-nya. Proses kerja yang kompleks tidak dapat diformalkan oleh aturan dan regulasi, dan output yang tidak jelas tidak dapat distandarisasi oleh sistem perencanaan dan kontrol. Kecuali dengan cara yang salah arah, yang memprogram perilaku yang salah dan mengukur output yang salah, memaksa para profesional untuk memainkan permainan Birokrasi Mesin—memuaskan standar alih-alih melayani klien. Kembali ke pembalikan cara-tujuan lama. Seperti polisi di Chicago yang menjelaskan kepada Studs Terkel dampak berbagai standar tersebut pada pekerjaannya:

Atasan saya akan berkata, "Kita perlu dua penangkapan berdasarkan kebijakan, agar kita bisa setara dengan area lainnya." Jadi, kami keluar dan memburu operator kebijakan. . . .

Begitu banyak poin untuk perampokan, begitu banyak poin untuk pria yang membawa senjata. Ketika mereka pergi ke tempat kejadian dan pria dengan senjata itu sudah pergi, mereka akan tetap menahan seseorang, meskipun tahu dia bukan orangnya. Catatan mengatakan, "Menahan dua orang karena UUW"—penggunaan senjata secara tidak sah. Laporan akan mengatakan, "Ketika kami sampai di sana, kami melihat orang-orang ini dan mereka tampak mencurigakan." Mereka akan mendapat poin bahkan jika kasusnya dibatalkan di pengadilan. Penangkapan adalah satu-satunya yang penting.

Ilustrasi grafis tentang kesia-siaan mencoba mengendalikan pekerjaan yang pada dasarnya bersifat profesional. Hal serupa terjadi ketika akuntan mencoba mengendalikan divisi konsultasi manajemen di perusahaan mereka—"kepatuhan ditekankan sebagai tujuan itu sendiri karena Akuntan Publik sebagai administrator tidak dapat menilai ahli non-akuntan berdasarkan pengetahuan ahli tersebut".

Dan dalam sistem sekolah, ketika struktur teknologi pemerintah percaya bahwa mereka dapat memprogram pekerjaan guru, seperti di Jerman Timur yang dijelaskan dengan bangga kepada penulis ini oleh seorang perencana pemerintah, di mana setiap hari setiap anak di negara itu seolah-olah membuka buku yang sama di halaman yang sama. Kebutuhan individu siswa—pelajar yang lambat dan cepat, pedesaan dan perkotaan—serta gaya individu guru harus disubordinasikan pada kerapian sistem.

Faktanya adalah bahwa pekerjaan yang kompleks tidak dapat dilakukan secara efektif kecuali jika berada di bawah kendali operator yang melakukannya. Masyarakat mungkin harus mengendalikan keseluruhan pengeluaran Birokrasi Profesionalnya—untuk menutupinya—dan membuat undang-undang terhadap jenis perilaku profesional yang paling tidak berperasaan. Namun, menurut Hipotesis 14, terlalu banyak kontrol eksternal atas pekerjaan profesional itu sendiri mengarah pada sentralisasi dan formalisasi struktur, yang pada dasarnya mendorong Birokrasi Profesional ke Birokrasi Mesin.

Kekuasaan pengambilan keputusan mengalir dari operator ke manajer, dan seterusnya ke analis teknostruktur. Dampaknya adalah membuang bayi bersama air mandinya. Kontrol teknokratis tidak meningkatkan pekerjaan tipe profesional, juga tidak dapat membedakan antara perilaku yang bertanggung jawab dan tidak bertanggung jawab—mereka membatasi keduanya secara setara. Tentu saja, hal itu mungkin sesuai untuk organisasi yang jarang memiliki perilaku bertanggung jawab. Namun, jika tidak demikian—mungkin sebagian besar kasus—kontrol teknokratis hanya berfungsi untuk meredam kehati-hatian profesional.

Kontrol juga merusak hubungan yang rapuh antara profesional dan kliennya, hubungan yang didasarkan pada kontak pribadi tanpa hambatan antara keduanya. Dengan demikian, Cizancas, seorang kepala polisi, mencatat bahwa polisi yang berada di posisi paling bawah dalam "struktur paramiliter" lebih dari sekadar bersedia, pada gilirannya, "melampiaskan rasa frustrasinya kepada pelanggar hukum".

Kontrol tersebut menghapus tanggung jawab atas layanan dari profesional dan menempatkannya dalam struktur administratif, di mana hal itu tidak berguna bagi klien. Bukan

pemerintah yang mengajar siswa, bahkan bukan sistem sekolah atau sekolah itu sendiri; bukan rumah sakit yang melahirkan bayi, bukan kepolisian yang menangkap penjahat, bukan departemen kesejahteraan yang membantu keluarga yang putus asa.

Hal-hal ini dilakukan oleh profesional individu. Jika profesional itu tidak kompeten, tidak ada rencana atau aturan yang dibuat dalam teknostruktur, tidak ada perintah dari administrator yang dapat membuatnya kompeten. Namun, rencana, aturan, dan perintah seperti itu dapat menghalangi profesional yang kompeten untuk memberikan layanannya secara efektif. Setidaknya rasionalisasi dalam Birokrasi Mesin membuat klien mendapatkan hasil yang murah. Dalam kasus pekerjaan profesional, hal itu membuat dia memberikan pelayanan yang impersonal dan tidak efektif.

Lebih jauh lagi, dorongan untuk menyempurnakan, bahkan untuk berinovasi—yang terakhir ini lemah pada saat-saat terbaik dalam Birokrasi Profesional—dapat dikurangi oleh kontrol eksternal. Dalam kehilangan kontrol atas pekerjaan mereka sendiri, para profesional menjadi pasif, seperti operator Birokrasi Mesin. Bahkan pekerjaan administrator profesional, yang tidak pernah mudah, menjadi sangat sulit ketika ada dorongan untuk kontrol eksternal. Dalam sistem sekolah, misalnya, pemerintah melihat dari atas ke bawah kepada para manajer senior untuk menerapkan standarnya, dan para profesional melihat dari bawah ke atas kepada mereka untuk menolak standar tersebut. Puncak strategis terjebak di antara teknostruktur pemerintah yang haus akan kontrol dan inti operasi yang bergantung pada otonominya untuk hidup yang berharga. Tidak ada yang diuntungkan dalam proses tersebut.

Apakah tidak ada solusi bagi masyarakat yang khawatir tentang Birokrasi Profesionalnya? Kontrol keuangan atas Birokrasi Profesional dan undang-undang terhadap perilaku profesional yang tidak bertanggung jawab jelas diperlukan. Namun di luar itu, haruskah para profesional dibiarkan dengan cek kosong, bebas dari akuntabilitas publik? Solusinya tersedia, tetapi solusinya muncul dari pengakuan atas pekerjaan profesional sebagaimana adanya. Perubahan dalam Birokrasi Profesional tidak terjadi karena administrator baru yang menjabat mengumumkan reformasi besar, atau karena teknostruktur pemerintah yang bermaksud mengendalikan para profesional.

Sebaliknya, perubahan terjadi melalui proses perubahan yang lambat pada para profesional—mengubah siapa yang dapat memasuki profesi, apa yang mereka pelajari di sekolah profesional (norma serta keterampilan dan pengetahuan), dan selanjutnya seberapa besar keinginan mereka untuk meningkatkan keterampilan mereka. Jika perubahan tersebut ditolak, masyarakat mungkin sebaiknya meminta rasa tanggung jawab para profesional untuk melayani publik, atau, jika tidak, memberikan tekanan pada asosiasi profesional daripada pada Birokrasi Profesional.

BAB 11

BENTUK TERDIVISI

Mekanisme Koordinasi Utama	: Standarisasi keluaran
Bagian Penting Organisasi	: Garis tengah
Parameter Desain Utama	: Pengelompokan pasar, sistem kontrol kinerja, desentralisasi vertikal terbatas
Faktor Situasional	: Pasar yang beragam (terutama produk atau layanan); lama, besar; kebutuhan daya manajer menengah; modis

Seperti halnya Birokrasi Profesional, Bentuk Terdivisi bukanlah organisasi terpadu melainkan sekumpulan entitas semi-otonom yang digabungkan bersama oleh struktur administratif pusat. Namun, sementara entitas yang "tergabung secara longgar" dalam Birokrasi Profesional adalah individu—profesional dalam inti operasi—dalam Bentuk Terdivisi, mereka adalah unit di garis tengah. Unit-unit ini umumnya disebut divisi, dan administrasi pusat, kantor pusat. Dan di sini aliran kekuasaan tidak dari bawah ke atas, tetapi dari atas ke bawah.

Bentuk Terdivisi paling banyak digunakan di sektor swasta ekonomi industri; sebagian besar dari Fortune 500, perusahaan terbesar di Amerika, menggunakan struktur ini atau variannya. Namun, bentuk ini juga ditemukan di sektor lain. Multiversitas—institusi dengan banyak kampus, seperti Universitas California—menggunakan varian konfigurasi ini, seperti halnya sistem rumah sakit yang terdiri dari sejumlah rumah sakit khusus, dan ekonomi sosialis, tempat perusahaan negara berfungsi sebagai divisi dan badan ekonomi pemerintah pusat sebagai kantor pusat.

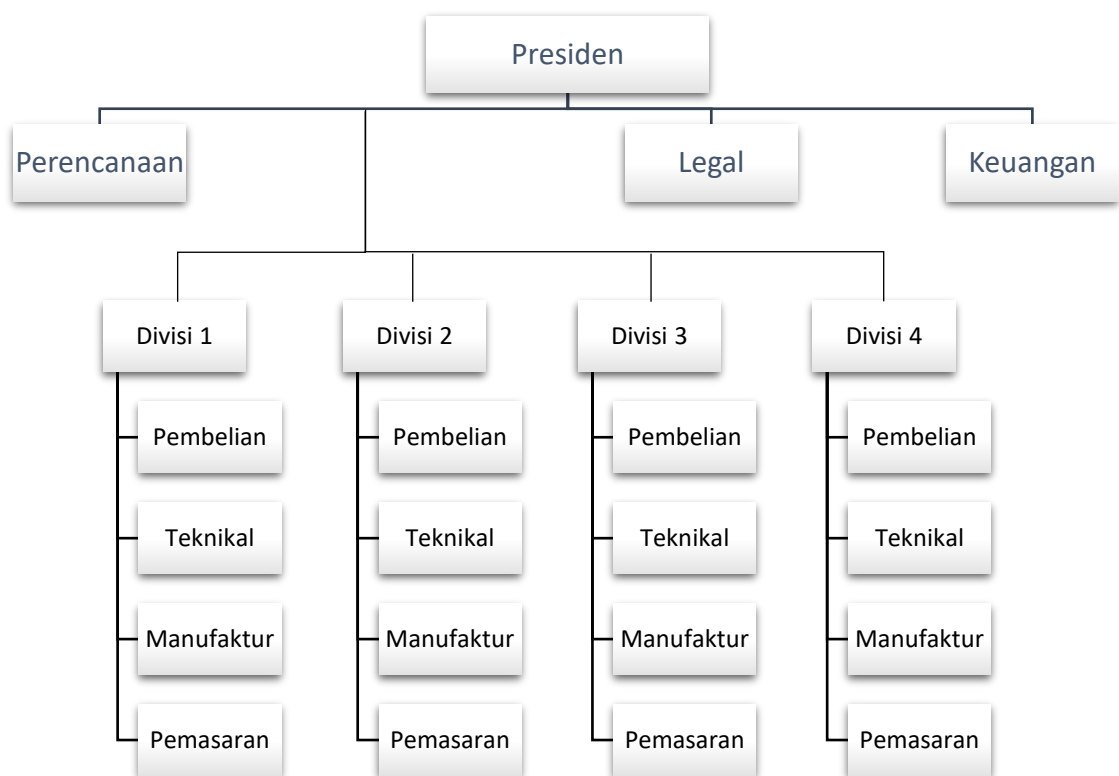
Bentuk Terdivisi berbeda dari empat konfigurasi lainnya dalam satu hal penting. Bentuk ini tidak membentuk struktur lengkap dari puncak strategis hingga inti operasi, melainkan struktur yang ditumpangkan pada yang lain. Artinya, setiap divisi memiliki strukturnya sendiri. Akan tetapi, seperti yang akan kita lihat, divisionalisasi memiliki efek pada struktur itu—khususnya, divisi-divisi tersebut ditarik ke konfigurasi Birokrasi Mesin. Namun, konfigurasi Bentuk Terdivisi itu sendiri berfokus pada hubungan struktural antara kantor pusat dan divisi-divisi; pada dasarnya, antara puncak strategis dan puncak garis tengah. Apa yang terjadi di luar itu, seolah-olah, tidak disengaja.

11.1 STRUKTUR DASAR PARAMETER DESAIN

Yang terpenting, Bentuk Divisi bergantung pada basis pasar untuk mengelompokkan unit di bagian atas garis tengah. Divisi dibuat sesuai dengan pasar yang dilayani dan kemudian diberi kendali atas fungsi operasi yang diperlukan untuk melayani pasar tersebut. Jadi, pada Gambar 11-1, sebuah organisasi khas untuk perusahaan manufaktur divisi, setiap divisi berisi aktivitas pembelian, teknik, manufaktur, dan pemasarannya sendiri.

Penyebaran (dan duplikasi) fungsi operasi ini meminimalkan saling ketergantungan antara divisi, sehingga masing-masing dapat beroperasi sebagai entitas yang hampir otonom, bebas dari kebutuhan untuk berkoordinasi dengan yang lain. Hal ini, pada gilirannya, memungkinkan sejumlah besar divisi untuk dikelompokkan di bawah kantor pusat—dengan kata lain, rentang kendali di puncak strategis Bentuk Divisi bisa agak lebar.

Pengaturan struktural ini secara alami mengarah pada desentralisasi yang nyata dari kantor pusat: setiap divisi didelegasikan kewenangan yang diperlukan untuk membuat keputusan mengenai operasinya sendiri. Namun, desentralisasi yang diminta dalam Bentuk Divisi sangat terbatas—tidak harus lebih dari pendelegasian dari beberapa manajer di kantor pusat kepada beberapa manajer lainnya yang menjalankan divisi.



Gambar 11-1. Organogram khas untuk perusahaan manufaktur yang terdivisi

Dengan kata lain, Bentuk Divisi mengharuskan desentralisasi dalam bentuk vertikal yang paralel dan terbatas. Faktanya, struktur divisi dapat berubah menjadi agak tersentralisasi. Manajer divisi dapat memegang bagian terbesar dari kekuasaan, sehingga menghalangi desentralisasi vertikal lebih lanjut (menuruni rantai otoritas) atau desentralisasi horizontal (kepada staf spesialis dan operator). Seperti yang dikomentari oleh presiden salah satu perusahaan konglomerat—sebuah organisasi yang pasti menggunakan Bentuk Divisi:

Seluruh filosofi kami berputar di sekitar tempat tanggung jawab laba ditempatkan—manajer umum divisi. Saya tidak ingin siapa pun dalam organisasi ini meragukan bahwa manajer umum adalah bos. Di sinilah suasana kewirausahaan dimulai.

Tentu saja, secara teori, divisionalisasi tidak menghalangi desentralisasi kekuasaan lebih lanjut di dalam divisi. Namun, seperti yang akan segera kita lihat, karakteristik lain dari struktur ini mendorong divisi untuk memusatkan lebih banyak kekuasaan daripada yang akan mereka lakukan jika mereka adalah organisasi independen.

Jika kantor pusat mendelegasikan semua kekuasaannya kepada manajer divisi, kantor pusat akan berhenti beroperasi, dan setiap divisi pada dasarnya akan muncul sebagai organisasi independen. Jadi, diperlukan beberapa bentuk kontrol atau koordinasi antara kantor pusat dan divisi. Pertanyaannya kemudian adalah, Bagaimana kantor pusat dapat mempertahankan kontrol sambil memberikan otonomi yang cukup kepada setiap divisi untuk mengelola operasinya sendiri? Dan jawabannya terletak pada satu parameter desain khusus: sistem kontrol kinerja.

Secara umum, kantor pusat memberikan otonomi penuh kepada divisi untuk membuat keputusan mereka sendiri, dan kemudian memantau hasil keputusan ini. Pemantauan ini dilakukan setelah kejadian, dalam istilah kuantitatif tertentu—dalam kasus perusahaan bisnis, dengan ukuran pertumbuhan laba/penjualan, dan laba atas investasi. Seperti yang dicatat Ackerman, "Laporan akuntansi tidak kebal terhadap salah tafsir, tetapi laporan tersebut membebaskan pengulas dari kebutuhan untuk menyaring dan memahami data operasi dari berbagai bisnis".

Jadi mekanisme koordinasi utama dalam Formulir Divisionalized adalah standarisasi keluaran, dan parameter desain utama adalah sistem kontrol kinerja. Mekanisme koordinasi ini dan tiga parameter desain yang sejauh ini dibahas menentukan struktur dasar: unit berbasis pasar di bagian atas garis tengah; desentralisasi vertikal paralel ke unit-unit tersebut (tetapi tidak harus di dalamnya); dan ketergantungan pada standarisasi keluaran unit-unit ini melalui penggunaan sistem kontrol kinerja untuk memengaruhi kontrol kantor pusat atas divisi-divisi. Ini membentuk konfigurasi yang ideal.

Basis pasar untuk pengelompokan memungkinkan otonomi divisi-divisi, yang mendorong desentralisasi kepada mereka dan juga memungkinkan identifikasi mudah atas keluaran mereka, yang kemudian dapat dikoordinasikan melalui sistem kontrol kinerja. Namun, mekanisme koordinasi dan parameter desain lainnya juga berperan dalam konfigurasi ini, meskipun bukan yang utama. Standarisasi proses kerja tidak digunakan oleh kantor pusat sebagai mekanisme koordinasi karena akan mengganggu otonomi divisi. Sedikit sekali perilaku divisi yang diformalkan oleh kantor pusat.

Demikian pula, perencanaan tindakan dihindari karena hal itu juga akan memaksakan keputusan pada divisi yang perlu mereka buat sendiri. Penyesuaian bersama antara divisi, serta perangkat penghubung yang mendorongnya, juga dihalangi dalam struktur ini karena tidak adanya saling ketergantungan antara divisi.

Akan tetapi, ada peran terbatas bagi dua mekanisme koordinasi yang tersisa—standarisasi keterampilan dan pengawasan langsung. Bentuk Divisi bergantung pada keberhasilannya pada kompetensi para manajer divisi, yang kepadanya sebagian besar kewenangan pengambilan keputusan didelegasikan. Sementara para manajer di puncak garis tengah konfigurasi lain cenderung memiliki orientasi fungsional dan kebebasan terbatas untuk

bertindak secara independen, mereka yang berada dalam Bentuk Divisi adalah "manajer umum mini," yang menjalankan operasi mereka sendiri. Itulah sebabnya garis tengah muncul sebagai bagian penting dari struktur ini:

Namun, karakteristik ini menempatkan tanggung jawab pada kantor pusat untuk melatih para manajer divisi ini sebaik mungkin (sebenarnya, untuk menstandarisasi keterampilan manajerial mereka). Demikian pula, indoktrinasi digunakan untuk memastikan bahwa para manajer divisi mengejar tujuan yang lebih luas dari kantor pusat, bukan tujuan sempit divisi mereka.

Para manajer divisi dibawa kembali ke kantor pusat secara berkala untuk menghadiri konferensi dan rapat dengan para administrator pusat, dan mereka terkadang dirotasi di berbagai divisi untuk mengembangkan perspektif organisasi yang luas. Pengawasan langsung berfungsi sebagai mekanisme koordinasi cadangan dalam Bentuk Divisi. Ketika sebuah divisi mengalami masalah, manajer kantor pusat mungkin harus turun tangan, mungkin untuk menggantikan manajer divisi. Jadi, diperlukan pengetahuan tentang operasi divisi, setidaknya untuk mengetahui kapan harus turun tangan, dan juga bagaimana. Kebutuhan akan pengawasan langsung ini sedikit mengurangi rentang kendali manajer kantor pusat.

Struktur divisi

Dengan pemahaman tentang cara pengendalian divisi oleh kantor pusat—melalui pengendalian kinerja yang didukung oleh pelatihan manajemen, indoktrinasi, dan pengawasan langsung—kita dapat kembali ke pertanyaan tentang desentralisasi di dalam divisi. Secara teori, Bentuk Divisi dapat ditumpangkan pada konfigurasi lainnya. Sebuah perusahaan multinasional atau perusahaan akuntansi nasional dengan kantor regional menarik serangkaian Birokrasi Profesional ke dalam Bentuk Divisi; jaringan surat kabar melakukan hal yang sama dengan serangkaian Adhokrasi. Dan seorang kapitalis ventura dengan pengendalian ekuitas atas perusahaan-perusahaan wirausaha dapat menarik serangkaian Struktur Sederhana ke dalam Bentuk Divisi.

Divisi-divisi dari satu organisasi juga dapat menunjukkan berbagai struktur, seperti, katakanlah, dalam kasus pemerintah kota dengan empat "divisi"—program antikemiskinan Struktur Sederhana yang kecil, layanan sanitasi Birokrasi Mesin, kepolisian Birokrasi Profesional, dan kelompok pembangunan perkotaan Adhokrasi. Namun, Bentuk Divisional bekerja paling baik dengan struktur Birokrasi Mesin di divisinya dan, lebih jauh lagi, mendorong struktur ini, apa pun kecenderungan alaminya, ke arah bentuk Birokrasi Mesin. Penjelasan tentang poin penting ini terletak pada standarisasi keluaran, kunci untuk berfungsinya struktur divisional.

Satu-satunya cara agar kantor pusat dapat mempertahankan kendali namun tetap melindungi otonomi divisi adalah dengan memantau kinerja divisi setelah kejadian. Itu memerlukan penetapan standar kinerja yang ditetapkan dengan jelas, yang keberadaannya bergantung pada dua asumsi utama. Pertama, setiap divisi harus diperlakukan sebagai sistem terpadu tunggal dengan serangkaian tujuan tunggal yang konsisten.

Dengan kata lain, meskipun divisi mungkin saling terkait secara longgar, asumsinya adalah bahwa masing-masing divisi saling terkait erat. Kedua, tujuan tersebut harus bersifat

operasional—dengan kata lain, dapat digunakan untuk pengukuran kuantitatif pengendalian kinerja. Dalam konfigurasi organik—Struktur Sederhana dan Adhokrasi, yang ada dalam lingkungan yang dinamis—standar kinerja seperti itu sulit ditetapkan.

Dalam Birokrasi Profesional, seperti yang disebutkan dalam bab terakhir, kompleksitas pekerjaan menghalangi penetapan standar tersebut. Selain itu, Birokrasi Profesional bukanlah satu sistem terpadu, melainkan sekumpulan individu dengan berbagai tujuan. Itu hanya menyisakan satu konfigurasi yang memenuhi asumsi: Birokrasi Mesin. Dengan kata lain, Bentuk Terdivisi paling baik ditumpangkan pada Birokrasi Mesin, satu-satunya struktur yang terpadu dan memiliki tujuan operasional.

Sekarang, apa yang terjadi ketika Bentuk Divisi ditumpangkan pada salah satu dari tiga konfigurasi lainnya? Agar bentuk itu berfungsi, asumsi harus dibuat agar berlaku. Yaitu, setiap divisi harus dibuat berfungsi sebagai satu sistem terpadu, yang di atasnya satu set ukuran kinerja dapat diberlakukan. Manajer divisi, yang kepadanya kekuasaan didelegasikan dari kantor pusat, harus mampu memberlakukan ukuran tersebut pada divisinya; dengan kata lain, ia harus memperlakukannya sebagai sistem yang diatur dari atas ke bawah. Bagi Birokrasi Profesional dan Adhokrasi—yang sebagian besar bersifat dari bawah ke atas dan tidak diatur—itu sama saja dengan tekanan untuk melakukan sentralisasi.

Selain itu, ketika divisi diorganisasikan berdasarkan fungsi—seperti yang biasanya terjadi dalam Struktur Sederhana, Birokrasi Mesin, dan Adhokrasi—manajer divisi dipaksa untuk menggunakan sistem perencanaan tindakan untuk memastikan bahwa personel divisi mengejar tujuan kinerja. Perencanaan tindakan memberlakukan standar yang semakin spesifik mengenai keputusan dan tindakan pada personel di kemudian hari. Itu sama saja dengan tekanan untuk memformalkan (dan menirokratisasikan) struktur divisi, khususnya Struktur Sederhana dan Adhocracy, yang pada awalnya organik.

Jadi, Bentuk Divisionalized mendorong divisi menjadi lebih tersentralisasi dan lebih formal daripada jika mereka menjadi organisasi independen. (Itu, tentu saja, adalah efek yang diprediksi dari Hipotesis 14, karena kantor pusat adalah bentuk khusus dari kontrol eksternal divisi.) Dan ini adalah dua karakteristik pembeda dari Birokrasi Mesin. Jadi, kami menyimpulkan bahwa divisionalisasi mendorong struktur divisi, tidak peduli apa kecenderungan alami mereka, ke arah bentuk Birokrasi Mesin.

Sistem kontrol kinerja dari Bentuk Divisionalized melemahkan sifat organik dari Struktur Sederhana dan Adhocracy, dan itu mengganggu gagasan otonomi operator dalam Birokrasi Profesional. Hanya dalam Birokrasi Mesin divisionalisasi tidak memerlukan peluang mendasar dalam struktur. Lalu, mengapa "divisionalisasi" diperlakukan dalam banyak literatur sebagai sinonim dengan "desentralisasi" (dan secara implisit dengan debirokratisasi)? Jawabannya tampaknya terletak pada asal-usul konfigurasi tersebut.

Ketika perusahaan-perusahaan Birokrasi Mesin tertentu di Amerika tumbuh dan mendiversifikasi pasar mereka di awal abad ini, mereka menjadi semakin sulit dikendalikan—terlalu tersentralisasi dan terlalu birokratis. Pengembangan Bentuk Divisionalized—di du Pont pada tahun 1921—datang sebagai anugerah. Alih-alih satu struktur fungsional yang terintegrasi, satu set dari mereka dapat dirancang, satu untuk setiap pasar. Ini mengurangi

hambatan di puncak strategis, yang memungkinkan lebih sedikit sentralisasi dan lebih sedikit formalisasi. Jadi, dibandingkan dengan struktur Birokrasi Mesin—yaitu, dengan satu Birokrasi Mesin secara keseluruhan untuk semua pasar—Bentuk Divisionalized, dengan menciptakan banyak Birokrasi Mesin yang lebih kecil dan lebih terfokus, mengurangi sentralisasi keseluruhan struktur.

Memang, tidak mungkin sebaliknya. Jika divisi-divisi tetap menjadi Birokrasi Profesional, misalnya, operator profesional akan mempertahankan kekuasaan mereka yang biasa, dan dengan demikian kendali mereka atas struktur administratif secara alami akan meluas melampaui divisi-divisi ke kantor pusat; sebagai hasilnya, posisi manajer divisi tidak akan memiliki relevansi khusus, dan seluruh organisasi akan muncul sebagai satu Birokrasi Profesional. Yang membuat suatu struktur terdivisi adalah otonomi manajerial atau unit, bukan otonomi profesional. Sebaliknya, memberikan banyak kekuasaan kepada manajer departemen dari satu Birokrasi Profesional mendorong struktur tersebut menuju Bentuk Terdivisi. Hal ini tampaknya terjadi ketika dekan dan kepala departemen mengambil alih banyak kekuasaan di universitas-universitas Jerman pada awal abad ini, dan tampaknya terjadi pada tingkat yang lebih rendah di universitas-universitas saat ini karena alasan yang sama.

Tetapi apakah Bentuk Terdivisi secara inheren terdesentralisasi, atau, lebih spesifik, lebih terdesentralisasi daripada konfigurasi lainnya? Daripada Struktur Sederhana, dengan semua kekuasaan terpusat di satu kantor, tentu saja. Daripada Birokrasi Mesin (beroperasi di satu pasar, seperti yang dirancang untuk dilakukan), tidak jelas. Siapa yang bisa mengatakan struktur mana yang mendistribusikan kekuasaannya lebih luas—struktur dengan desentralisasi horizontal terbatas, di mana beberapa analis teknostruktur berbagi kekuasaan dengan para manajer puncak strategis, atau struktur dengan desentralisasi vertikal terbatas, di mana beberapa manajer di puncak garis tengah berbagi kekuasaan itu? Dan daripada Birokrasi Profesional atau Adhokrasi, dengan desentralisasi yang luas jauh ke dalam struktur garis dan keluar ke sejumlah besar spesialis operasi atau staf, tentu saja tidak.

Selain itu, ada alternatif lain yang lebih logis untuk Bentuk Terdivisi: fragmentasi organisasi yang lengkap. Dan itu juga lebih terdesentralisasi. Dari divisi semi-otonom yang dikendalikan oleh satu kantor pusat pusat ke organisasi yang sepenuhnya otonom, yang masing-masing dikendalikan oleh dewan direksi sendiri, hanya butuh sedikit langkah. Faktanya, Bentuk Divisi sering kali muncul bukan dari "desentralisasi" Birokrasi Mesin yang beroperasi di banyak pasar, tetapi dari "sentralisasi" sekumpulan organisasi independen yang beroperasi di pasar yang berbeda.

Mereka mengonsolidasikan diri mereka menjadi satu "federasi" dengan konfigurasi Bentuk Divisi, yang dalam prosesnya menyerahkan sebagian kekuasaan mereka ke kantor pusat pusat yang baru. Ironisnya, inilah yang terjadi dalam contoh divisi yang paling terkenal, yang paling sering disebut sebagai "desentralisasi".

Namun, tidak ada contoh yang lebih baik menggambarkan kekeliruan hubungan "divisi berarti desentralisasi". Karena meskipun Sloan mungkin telah membagi General Motors, ia sama sekali tidak mendesentralisasikannya. Seperti yang dikomentari oleh seorang mahasiswa terkenal tentang tindakannya, "Jika ada satu kata yang dibutuhkan untuk menggambarkan

struktur manajemen General Motors sebagaimana yang dibentuk kembali oleh Sloan dan kelompok brilian di sekitarnya, maka kata itu bukanlah desentralisasi, tetapi sentralisasi".

Seperti yang dikatakan Chandler (1962) dan bahkan Sloan (1963) sendiri, William C. Durant menyatukan General Motors sebagai perusahaan induk, tetapi gagal mengonsolidasikannya menjadi satu entitas. Sloan didatangkan untuk melakukan pekerjaan itu. Ia melembagakan kontrol terpusat, yang mengurangi kekuatan manajer unit dengan menundukkan kinerja mereka pada kontrol kantor pusat. Dengan kata lain, Sloan mengonsolidasikan struktur tersebut ke dalam Bentuk Divisi, dan dengan demikian mensentralisasinya. (Nanti dalam bab ini kita akan melihat bahwa proses pemusatan kekuasaan di General Motors tampaknya berlanjut sepanjang abad ini sampai pada titik di mana struktur komponen otomotif perusahaan saat ini tidak dapat lagi disebut terdivisi.)

11.2 KEKUASAAN DIVISI DAN KANTOR PUSAT

Baik arus komunikasi maupun keputusan dalam Bentuk Divisi mencerminkan satu fakta utama: Ada pembagian kerja yang tegas antara kantor pusat dan divisi. Komunikasi antara keduanya dibatasi dan sebagian besar formal, sebagian besar terbatas pada penyampaian standar kinerja ke divisi dan hasil kinerja ke atas. Hal ini dilengkapi dengan pertukaran pribadi antara manajer di kedua tingkatan, tetapi itu dibatasi dengan hati-hati. Terlalu banyak pengetahuan terperinci di tingkat kantor pusat dapat mengundang campur tangan dalam keputusan divisi, sehingga mengalahkan tujuan sebenarnya dari pembagian—yaitu, otonomi divisi.

Dalam Bentuk Divisi, divisi diberi kekuasaan untuk menjalankan bisnis mereka sendiri. Mereka mengendalikan operasi dan menentukan strategi untuk pasar yang menjadi tanggung jawab mereka. Kekuasaan apa yang kemudian dipertahankan oleh kantor pusat? Kita akan membahas enam secara keseluruhan. Yang pertama adalah pembentukan strategi produk-pasar organisasi secara keseluruhan.

Sementara divisi menentukan strategi untuk pasar produk tertentu, kantor pusat memutuskan mana yang akan diberikan. Akibatnya, kantor pusat mengelola portofolio strategis, mendirikan, mengakuisisi, menjual, dan menutup divisi untuk mengubah campuran produk dan pasarnya. Ini, pada kenyataannya, adalah salah satu alasan utama untuk menggunakan Formulir Divisi dan, menurut penelitian du Pont pada tahun 1920-an, menjelaskan mengapa hal itu berkembang sejak awal:

Tanpa terbebani oleh tugas operasional, para eksekutif senior di kantor umum sekarang memiliki waktu, informasi, dan lebih banyak komitmen psikologis untuk menjalankan kegiatan kewirausahaan dan membuat keputusan strategis yang diperlukan untuk menjaga agar keseluruhan perusahaan tetap hidup dan berkembang serta untuk mengoordinasikan, menilai, dan merencanakan pekerjaan divisi.

Kedua, kantor pusat mengalokasikan keseluruhan sumber daya keuangan. Hanya ada

penggabungan gabungan di antara divisi. Artinya, mereka tidak saling menyerahkan pekerjaan mereka tetapi berbagi sumber daya keuangan bersama. Jelaslah bahwa kantor pusat bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya ini—untuk menarik dana berlebih dari divisi yang tidak membutuhkannya, untuk meningkatkan dana tambahan di pasar modal bila perlu, dan untuk mengalokasikan dana yang tersedia di antara divisi yang membutuhkannya.

Kekuasaan kantor pusat atas alokasi sumber daya juga mencakup otorisasi proyek modal divisi yang cukup besar untuk memengaruhi keseluruhan anggaran modal organisasi. Kebutuhan untuk mencari otorisasi tersebut dapat merupakan beberapa gangguan terhadap otonomi divisi, tetapi itu adalah gangguan yang diperlukan untuk memastikan alokasi dana yang seimbang. Namun, secara umum, penilaian oleh kantor pusat atas proyek modal divisi murni bersifat finansial—hanya berkaitan dengan pertanyaan tentang risiko dan ketersediaan dana, bukan dengan strategi produk-pasar.

Kunci untuk mengendalikan divisi dalam konfigurasi ini adalah sistem pengendalian kinerja. Oleh karena itu, sebagai kekuatan utama ketiganya, kantor pusat merancang sistem pengendalian kinerja. Para manajer di sana, dengan bantuan teknostruktur mereka sendiri, menyiapkan sistem tersebut. Mereka memutuskan ukuran kinerja dan periode pelaporan, menetapkan format untuk rencana dan anggaran, dan merancang MIS untuk memberikan hasil kinerja kembali ke kantor pusat. Mereka kemudian mengoperasikan sistem tersebut, menetapkan target untuk setiap periode pelaporan, mungkin bersama-sama dengan para manajer divisi, dan meninjau hasil MIS.

Apa yang terjadi ketika MIS memberi sinyal bahwa sebuah divisi mengalami masalah, bahwa divisi tersebut tidak dapat lagi memenuhi target kinerjanya? Manajemen di kantor pusat harus terlebih dahulu memutuskan apakah masalahnya terletak pada kondisi di luar kendali divisi atau di dalam divisi itu sendiri. Jika yang pertama—masalahnya adalah kemerosotan ekonomi, kedatangan pesaing baru, atau apa pun—kantor pusat pada dasarnya memiliki pilihan untuk melepaskan diri dari divisi tersebut atau menanggungnya secara finansial untuk mengatasi masalah tersebut. Dengan kata lain, ia bertindak berdasarkan salah satu dari dua kewenangan pertamanya, yaitu pengelolaan portofolio strategis atau alokasi sumber daya keuangan.

Namun, jika masalahnya dianggap terletak pada divisi, maka kantor pusat menggunakan kewenangan utamanya yang keempat. Kantor pusat mengganti dan menunjuk manajer divisi. Ini adalah kewenangan krusial dalam Bentuk Divisi, karena struktur tersebut menghalangi campur tangan langsung oleh manajer kantor pusat dalam urusan operasional divisi; yang paling bisa mereka lakukan adalah menentukan siapa yang akan menjalankan divisi. Oleh karena itu, pada tingkat yang penting, keberhasilan dalam Bentuk Divisi bergantung pada kewenangan keempat ini, yaitu memilih orang yang tepat—manajer umum dengan kemampuan menjalankan operasi semi-otonom secara efektif, namun sesuai dengan tujuan organisasi secara keseluruhan.

Sistem pengendalian kinerja dapat menandakan adanya masalah dalam suatu divisi, tetapi tidak banyak membantu dalam menentukan apakah masalah tersebut berakar pada kondisi yang buruk atau manajemen yang tidak kompeten. Selain itu, ada kalanya sistem

pengendalian kinerja gagal melakukan pekerjaan yang tepat dalam melaporkan masalah. Karena bergantung pada data historis kuantitatif, MIS terkadang tidak memperhatikan nuansa yang menandakan masalah yang akan terjadi.

MIS juga dapat dimanipulasi oleh manajemen divisi, seperti ketika anggaran iklan atau penelitian dipotong untuk menunjukkan keuntungan jangka pendek yang lebih baik dengan mengorbankan keuntungan jangka panjang. Jadi, meskipun kantor pusat bergantung pada MIS untuk memantau perilaku divisi, kantor pusat tidak dapat bergantung secara eksklusif pada sistem tersebut. Hal ini mengarah pada fungsi kelima. Kantor pusat memantau perilaku divisi secara personal.

Di sini koordinasi sebagian kembali ke pengawasan langsung sebagai pelengkap standarisasi keluaran. Manajer kantor pusat—kadang-kadang disebut "eksekutif kelompok" dan diberi tanggung jawab atas sejumlah divisi—mengunjungi divisi secara berkala untuk "tetap berhubungan," untuk mengenal mereka dengan cukup baik agar dapat meramalkan masalah. Pengetahuan tersebut juga memungkinkan manajer kantor pusat untuk menilai permintaan divisi untuk pengeluaran modal yang besar, dan memberi mereka pengetahuan tentang orang-orang di divisi tersebut ketika penggantian harus dilakukan.

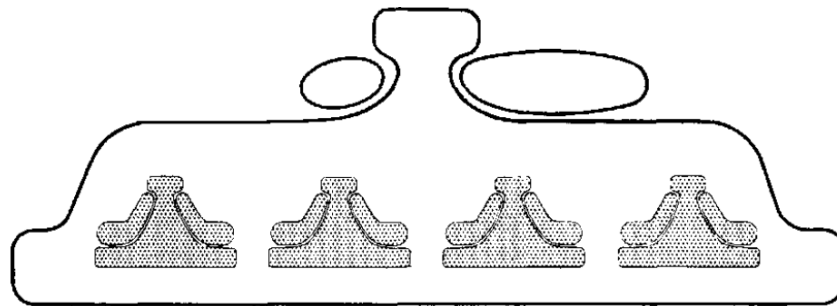
Namun, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, terlalu banyak pengawasan langsung akan mengalahkan tujuan dari Bentuk Divisi—pemberian otonomi kepada unit-unit di lini tengah. Jadi, pada waktu normal, para manajer kantor pusat berada di atas tali yang kencang antara tidak mengetahui masalah divisi dan menjadi begitu akrab dengan masalah tersebut sehingga mereka tergoda untuk ikut campur dalam penyelesaiannya.

Beberapa organisasi divisi mencoba mencapai keseimbangan yang tepat dengan membatasi ukuran kantor pusat. Di Textron pada tahun 1970, misalnya, dengan penjualan lebih dari Rp. 15 Triliun dari tiga puluh divisi yang berbeda, staf kantor pusat hanya berjumlah tiga puluh eksekutif dan administrator, dan wakil presiden grup tidak memiliki asisten atau staf teknokratis swasta, masing-masing hanya satu sekretaris.

Sebagai kekuatan keenam dan terakhirnya, kantor pusat menyediakan layanan dukungan tertentu yang umum bagi divisi-divisi. Lokasi layanan dukungan—konsentrasi mereka di kantor pusat atau penyebarannya ke divisi-divisi—merupakan masalah desain utama untuk Bentuk Divisi. Layanan yang harus disesuaikan dengan kebutuhan divisi tunggal, layanan yang harus berlokasi di tempat yang mudah dijangkau secara fisik, dan layanan yang relatif mudah diduplikasi—seperti dalam kasus kelompok riset pemasaran, kafetaria, dan unit hubungan masyarakat, masing-masing—biasanya disebarkan ke divisi-divisi (dan terkadang juga diduplikasi di kantor pusat).

Namun, layanan terkoordinasi yang harus ditawarkan di seluruh jajaran divisi, atau layanan yang harus disediakan di puncak strategis bersama, terkonsentrasi di unit-unit tunggal di kantor pusat. Dengan demikian, unit keuangan pusat mendukung peran kantor pusat dalam alokasi sumber daya; mengurus pajak penghasilan, asuransi, masalah pensiun, dan hal-hal serupa yang umum bagi berbagai divisi; dan juga dapat menampung staf teknokratis yang terkait dengan sistem pengendalian kinerja. Namun, sekali lagi, setiap organisasi yang ingin didivisi harus sangat membatasi jumlah layanan dukungan yang disediakannya di kantor pusat.

Masing-masing memaksakan keputusan pada divisi, sehingga membatasi otonomi mereka.



Gambar 11-2. Bentuk Divisi

Untuk menyimpulkan pembahasan kita tentang struktur dasar, Gambar 11-2 menunjukkan Bentuk Divisi yang direpresentasikan secara simbolis dalam bentuk logo kita. Kantor pusat ditampilkan dalam tiga bagian: puncak strategis kecil dari para manajer puncak; teknostruktur kecil di sebelah kiri, yang berkaitan dengan desain dan pengoperasian sistem pengendalian kinerja serta beberapa program pengembangan manajemen; dan kelompok pendukung staf yang sedikit lebih besar di sebelah kanan. Empat divisi ditampilkan di bawah kantor pusat, dengan tonjolan yang diletakkan di tingkat manajer divisi untuk menunjukkan bahwa lini tengah adalah bagian utama organisasi. Keempat divisi tersebut direpresentasikan sebagai Birokrasi Mesin untuk mengilustrasikan poin kita bahwa divisionalisasi mendorong divisi untuk menggunakan konfigurasi ini.

11.3 KONDISI BENTUK DIVISI KERAGAMAN PASAR

Satu faktor situasional di atas segalanya mendorong organisasi untuk menggunakan Bentuk Divisi—keragaman pasar. Organisasi yang dihadapkan dengan satu pasar terintegrasi tidak dapat membagi dirinya menjadi divisi-divisi yang otonom; Namun, perusahaan dengan pasar yang berbeda memiliki insentif untuk menciptakan unit untuk menangani masing-masing pasar. Hal ini memungkinkan organisasi untuk mengelola portofolio strategisnya secara terpusat, sambil memberikan setiap komponen portofolio tersebut perhatian penuh dari satu unit.

Hubungan antara diversifikasi dan divisionalisasi ini telah menerima banyak dukungan dalam literatur. Penelitian telah menunjukkan penyebaran divisionalisasi struktural sebagai respons langsung terhadap diversifikasi produk. Hal ini telah berlangsung secara bergelombang, terutama sejak Perang Dunia II, meliputi sebagian besar perusahaan Fortune 500 dan kemudian menyeberangi Atlantik ke perusahaan-perusahaan besar di Inggris, Jerman, Prancis, dan Italia.

Dalam pembahasan kita tentang kondisi seputar konfigurasi lainnya, kita mencatat bahwa faktor situasional tidak hanya memengaruhi pilihan parameter desain; parameter desain juga memengaruhi "pilihan" faktor situasional.

Dengan kata lain, faktor situasional merupakan bagian dari konfigurasi yang sedang kita bahas. Di sini kita memiliki contoh yang sangat bagus tentang hal ini. Chandler berpendapat

bahwa struktur mengikuti strategi, bahwa divisionalisasi struktural merupakan hasil dari diversifikasi strategis. Namun, hubungan yang berlawanan juga terbukti dalam beberapa penelitian, yaitu divisionalisasi mendorong diversifikasi lebih lanjut. Kemudahan kantor pusat dalam menambahkan divisi baru dalam struktur ini mendorongnya untuk melakukannya; lebih jauh lagi, divisionalisasi menghasilkan aliran manajer umum yang terus-menerus yang mencari divisi yang lebih banyak dan lebih besar untuk dijalankan.

Struktur divisi menjadi "sekolah manajemen" yang sudah ada, melatih manajer umum tingkat menengah dalam masalah dan peluang yang terkait dengan tanggung jawab ekonomi. Hasilnya, bentuk organisasi ini menyediakan kumpulan bakat terlatih yang dapat dimanfaatkan, kumpulan yang dapat membentuk kelompok baru dalam beberapa hari atau minggu untuk mengambil alih dan mengelola aktivitas baru. Baik struktur maupun "sekolah" internal memfasilitasi eksploitasi ide-ide baru yang cepat dan menguntungkan, elemen kunci dalam strategi pertumbuhan perusahaan [yang terdivisi].

Hal ini tampaknya menjelaskan mengapa sebuah studi menemukan bahwa perusahaan Amerika yang lebih terdiversifikasi di kancah domestik adalah yang paling mungkin mengembangkan operasi internasional: ketika produk baru habis di dalam negeri, manajer muda yang agresif dapat merasa puas dengan anak perusahaan asing untuk dikelola.

Dalam Bab 3, kami membahas tiga jenis keragaman pasar—produk dan layanan, klien, dan wilayah. Secara teori, ketiganya dapat mengarah pada divisionalisasi. Pasar yang tersebar secara fisik, misalnya, menciptakan masalah komunikasi yang memberikan insentif bagi organisasi untuk mendirikan divisi geografis guna menangani setiap wilayah, seperti dalam jaringan ritel, kantor pos, dan rel kereta api yang melayani wilayah yang luas. Ditambah dengan biaya transportasi yang tinggi—seperti dalam kasus pabrik semen—maka ada insentif lebih lanjut untuk melakukan divisi berdasarkan wilayah.

Namun, berdasarkan diversifikasi klien atau wilayah tanpa adanya diversifikasi produk atau layanan, divisi sering kali menjadi tidak lengkap. Dengan produk atau layanan yang identik di setiap wilayah atau untuk setiap kelompok klien, kantor pusat didorong untuk memusatkan banyak pengambilan keputusan dan memusatkan banyak layanan dukungan di pusat, untuk memastikan standar operasi yang sama bagi semua divisi. Sentralisasi dan konsentrasi fungsi-fungsi tertentu ini—beberapa di antaranya penting dalam merumuskan strategi produk-pasar—secara serius mengurangi otonomi divisi.

Akibatnya, struktur tersebut didorong menuju Birokrasi Mesin yang terintegrasi, tetapi dengan satu perbedaan: Operasinya dibagi menjadi beberapa unit berbasis pasar yang berbeda. Dengan demikian, satu studi menemukan bahwa perusahaan asuransi memusatkan fungsi penting investasi, dan pengecer memusatkan fungsi pembelian. Kantor pusat pengecer mengendalikan sumber pasokan, jenis produk, harga, dan ketentuan volume, serta pengembangan lokasi dan properti serta perdagangan. Operasional sehari-hari toko ritel diserahkan kepada manajer toko, yang diawasi oleh hierarki regional.

Kita akan menggunakan istilah birokrasi salinan karbon untuk hibrida dari Birokrasi Bentuk Terdivisi dan Birokrasi Mesin ini, struktur yang dihasilkan ketika sebuah organisasi mendirikan divisi regional yang identik dan kemudian memusatkan fungsi-fungsi penting

tertentu di kantor pusat. Setiap divisi adalah replika—salinan karbon—from semua divisi lainnya, yang menjalankan aktivitas yang sama dengan cara yang sama, yang unik hanya pada lokasinya.

Birokrasi salinan karbon, pada kenyataannya, ditemukan dalam semua contoh yang diberikan di atas tentang divisionalisasi regional, tetapi mungkin paling umum dalam ritel—rantai supermarket dengan lima puluh toko yang identik, kantor pos dengan fasilitas duplikat di setiap kota di negara tersebut, motel atau waralaba makanan cepat saji, di mana, begitu masuk, pelanggan hampir tidak dapat membedakan apakah mereka berada di Driggs, Idaho, atau Dublin, Irlandia. Birokrasi salinan karbon juga dapat ditemukan di sektor manufaktur, di mana lingkungan yang sederhana dan stabil serta produk standar mendorong struktur menuju Birokrasi Mesin, tetapi pasar yang tersebar ditambah dengan biaya transportasi yang tinggi atau produk yang mudah rusak mendorong organisasi untuk mereplikasi fasilitas produksinya di berbagai wilayah.

Contoh umum adalah pabrik roti, pabrik bir, produsen semen, dan pembotolan minuman ringan. Mereka memproduksi dan memasarkan produk mereka di setiap kota dengan ukuran apa pun, dengan standar ketat yang ditetapkan dan ditegakkan oleh kantor pusat. (Pengenalan oven kecil baru-baru ini di toko roti lokal kami—bagian dari jaringan yang beroperasi secara eksklusif di area Montreal—menunjukkan bahwa birokrasi yang meniru produksi memang dapat ada dalam skala kecil.)

Perusahaan multinasional raksasa dengan lini produk yang identik di berbagai pasar nasional juga cenderung menyerupai birokrasi yang meniru produksi. Sebuah divisi atau "anak perusahaan" dibuat di setiap pasar untuk memproduksi dan mendistribusikan produk sesuai dengan perintah kantor pusat. Dengan kata lain, fungsi-fungsi penting tertentu—terutama pengembangan produk—dipertahankan oleh administrasi pusat. Tentu saja, semakin asing anak perusahaan tersebut, semakin besar pula kekuatan yang dibutuhkannya untuk mengadaptasi produk dan teknik pemasaran dengan kondisi lokalnya; dengan kata lain, semakin besar tarikan ke arah divisionalisasi murni.

Namun, perusahaan multinasional dapat menghindari tarikan itu dengan berkonsentrasi pada produk yang dapat distandarisasi di seluruh dunia (Coca-Cola adalah contoh klasik), dan dengan menghindari pasar yang sangat asing. Jadi, perusahaan Amerika biasanya berekspansi pertama ke Kanada—dekat, nyaman, dan sedikit asing—lalu ke Eropa, kemudian mungkin lebih jauh, tetapi tidak sering ke budaya yang paling asing bagi Barat.

Di Kanada, pada kenyataannya, fenomena anak perusahaan tanpa kepala—yang tidak memiliki kendali atas strategi utamanya—begitu umum sehingga pantas diberi nama khusus: efek replika mini. Hal ini didirikan di Kanada untuk memproduksi produk yang dirancang di Amerika Serikat menurut spesifikasi Amerika pada jalur produksi yang direkayasa oleh teknostruktur Amerika. Sungguh menarik betapa seringnya perusahaan-perusahaan ini bereaksi terhadap serangan oleh kaum nasionalis Kanada dengan klaim bahwa semua karyawan mereka kecuali satu adalah warga negara Kanada. Yang itu, tentu saja, adalah presiden, yang ditempatkan di pundak anak perusahaan untuk menerima perintah dari otaknya di New York.

Sistem Teknis

Bagaimana peran faktor situasional lainnya—selain keragaman pasar—dalam Bentuk Divisionalized? Dalam satu pengertian, sistem teknis merupakan sebuah faktor, khususnya skala ekonominya. Divisionalization hanya mungkin terjadi ketika sistem teknis organisasi dapat dipisahkan secara efisien menjadi beberapa segmen, satu untuk setiap divisi.

Misalnya, sementara perusahaan semen yang terdiversifikasi secara geografis dapat menduplikasi fasilitas pemrosesannya berkali-kali di seluruh negeri, perusahaan aluminium yang terdiversifikasi dengan volume penjualan yang sama mungkin tidak dapat melakukannya jika tidak mampu membeli lebih dari satu peleburan. Jadi, perusahaan aluminium mempertahankan struktur fungsional. (Bahkan untuk produsen semen, divisional mungkin tidak lengkap: Diversifikasi geografis, seperti disebutkan di atas, cenderung mendorong hibrida fungsional-divisi, sering kali birokrasi salinan karbon.) Ketika lini produk daripada wilayah geografis yang terdiversifikasi, pemisahan sistem teknis biasanya terjadi secara alami, tidak peduli apa pun skala ekonominya; lini produk yang berbeda memerlukan sistem teknis yang berbeda pula.

Namun, ada bukti hubungan yang lebih penting, meskipun tidak langsung, antara skala ekonomi dan divisionalisasi. Organisasi yang harus mencurahkan sumber daya modal yang besar untuk sistem teknis berbiaya tetap yang sangat tinggi—produsen baja dan aluminium, dan "pelaku berat" industri Amerika lainnya—cenderung tidak melakukan diversifikasi sejak awal, dan dengan demikian tidak melakukan divisionalisasi. Lebih tepatnya, sebagai sebuah kelompok, mereka menunjukkan sedikit antusiasme untuk diversifikasi "horizontal"—ke dalam lini produk yang paralel atau tidak terkait.

Mereka melakukan diversifikasi "vertikal", bergerak ke lini produk di dua ujung rantai produksi mereka, dengan demikian menjadi pemasok dan pelanggan mereka sendiri. Namun, seperti yang akan kita lihat nanti dalam bab ini, saling ketergantungan yang kuat antara lini produk dalam rantai produksi yang sama mengarah pada bentuk divisionalisasi yang tidak lengkap.

Lingkungan

Sehubungan dengan faktor lingkungan, Bentuk Terdivisi berbeda secara fundamental dari empat konfigurasi lainnya. Masing-masing memiliki lingkungannya sendiri, khususnya salah satu dari empat kotak matriks statis-dinamis, sederhana-kompleks yang dibahas dalam Bab 6. Dengan kata lain, sementara dimensi lingkungan yang luas dari stabilitas dan kompleksitas terutama yang memposisikan konfigurasi lainnya, dimensi lingkungan lain yang lebih terbatas—keragaman pasar, khususnya, keragaman produk—yang memposisikan Bentuk Terdivisi. Hal ini mempersempit jangkauan penerapannya secara signifikan dibandingkan dengan empat konfigurasi lainnya.

Namun demikian, Bentuk Terdivisi memiliki lingkungan yang lebih disukai, yang dimilikinya bersama dengan Birokrasi Mesin. Hal itu karena kondisi lain yang menjadi prasyarat penggunaan Bentuk Terdivisi—keluaran (khususnya kriteria kinerja) yang dapat distandarisasi. Seperti yang kita lihat di bab terakhir, lingkungan yang kompleks menghasilkan keluaran yang tidak dapat diukur atau distandarisasi. Demikian pula, dalam lingkungan yang dinamis,

keluaran dan standar kinerja tidak dapat dengan mudah ditentukan.

Jadi, Bentuk Terdivisi bekerja paling baik di lingkungan yang tidak terlalu rumit atau terlalu dinamis; faktanya, lingkungan yang sama yang mendukung Birokrasi Mesin. Hal ini mengarah pada spesifikasi yang cukup tepat dari kondisi yang paling umum menyertai konfigurasi ini: Bentuk Terdivisi adalah respons struktural terhadap Birokrasi Mesin, yang beroperasi dalam lingkungan yang sederhana dan stabil (biasanya tanpa skala ekonomi yang besar), yang telah mendiversifikasi lini produk atau layanannya secara horizontal.

Ketika sebuah organisasi mencoba memaksakan divisionalisasi pada unit yang beroperasi di lingkungan jenis lain—lingkungan yang rumit atau dinamis—di mana output tidak dapat diukur dengan kontrol kinerja, struktur hibrida biasanya muncul. Akibatnya, kantor pusat harus bergantung pada beberapa mekanisme selain standarisasi output untuk mengendalikan divisi. Jika beralih ke aturan dan regulasi—yang pada dasarnya, penerapan standar yang mengendalikan keputusan dan proses kerja divisi secara langsung—maka hibrida muncul dengan Birokrasi Mesin, mirip dengan birokrasi yang meniru.

Sebaliknya, jika manajer kantor pusat meningkatkan pengawasan pribadi mereka (pengawasan langsung) terhadap divisi melalui kontak yang lebih sering dengan manajer mereka, maka akan muncul hibrida dengan Struktur Sederhana, yang dapat kita sebut sebagai bentuk divisional yang dipersonalisasi. Atau, jika mereka berusaha mengendalikan perilaku divisi terutama melalui sosialisasi—dengan kata lain, hanya menunjuk manajer yang dapat mereka percayai sepenuhnya karena mereka telah melalui program indoktrinasi yang ekstensif atau karena alasan lain mengidentifikasi diri mereka dengan kuat dengannya—maka akan muncul hibrida dengan beberapa karakteristik Birokrasi Profesional, yang dapat kita sebut sebagai bentuk divisional yang disosialisasikan. Persaingan adalah variabel lain yang telah disarankan sebagai penentu lingkungan dari Bentuk Divisional.

Secara khusus, Franko (1974) menyimpulkan dalam sebuah studi tentang perusahaan multinasional Eropa bahwa tidak adanya persaingan dapat menunda adaptasi Bentuk Divisional meskipun terjadi diversifikasi produk. Ia menemukan bahwa perusahaan Eropa yang beroperasi dalam kartel dan sejenisnya cenderung mempertahankan struktur fungsional mereka lama setelah mereka melakukan diversifikasi. Demikian pula, Scott (1973:141) menemukan penyebaran divisionalisasi yang paling cepat di Amerika selama periode ketika tekanan kompetitif dipertahankan oleh undang-undang antimonopoli dan kondisi ekonomi, dan di Eropa ketika tekanan kompetitif dihasilkan oleh Pasar Bersama dan oleh pasokan yang mengejar permintaan pada tahun 1960-an.

Argumen ini masuk akal, tetapi tidak unik untuk Bentuk Divisionalized, itu adalah kebutuhan untuk efisiensi yang mendorong semua organisasi untuk memastikan struktur mereka sesuai dengan situasi mereka. (Itulah inti dari hipotesis kongruensi yang disajikan dalam Bab 6.) Perubahan struktural selalu tertinggal dari perubahan situasional, lamanya keterlambatan itu dipengaruhi oleh tekanan untuk menjadi efisien. Tekanan kompetitif menonjol di antara ini, tidak hanya memaksa peralihan ke Bentuk Divisionalized segera setelah diversifikasi produk, tetapi juga mungkin memaksa peralihan cepat kembali ke bentuk fungsional jika organisasi kemudian mengkonsolidasikan lini produknya.

Usia dan ukuran

Bagaimana dengan faktor usia dan ukuran? Meskipun ukuran besar itu sendiri tidak menyebabkan divisionalisasi, tentu saja bukan suatu kebetulan bahwa sebagian besar perusahaan terbesar di Amerika menggunakan beberapa bentuk struktur ini. Faktanya adalah bahwa ketika organisasi tumbuh besar, mereka cenderung melakukan diversifikasi dan kemudian melakukan divisionalisasi. Salah satu alasannya adalah perlindungan: Perusahaan manufaktur besar cenderung diorganisasikan sebagai Birokrasi Mesin, struktur yang, seperti yang kita catat di Bab 9, mencoba menghindari risiko. Diversifikasi menyebarkan risiko. Selain itu, semakin besar perusahaan dibandingkan dengan pesaingnya, semakin mendominasi pasar tradisionalnya. Akhirnya, perusahaan kehabisan ruang untuk ekspansi (karena tidak ada pangsa pasar yang tersisa atau karena dominasinya telah menjadi perhatian regulator antimonopoli), sehingga harus mencari peluang pertumbuhan lebih lanjut di tempat lain.

Jadi, perusahaan melakukan diversifikasi, dan kemudian harus melakukan divisionalisasi. Selain itu, seperti yang disebutkan sebelumnya, divisionalisasi menciptakan kader manajer umum yang agresif yang mendorong diversifikasi lebih lanjut dan pertumbuhan lebih lanjut. Jadi, kita harus menyimpulkan bahwa sebenarnya ada hubungan penting antara ukuran dan divisionalisasi, dengan diversifikasi sebagai variabel perantara. Perusahaan-perusahaan raksasa—dengan beberapa pengecualian yang tetap berada dalam satu bisnis karena sistem teknis berbiaya tetap yang sangat tinggi—tidak hanya memerlukan divisionalisasi, tetapi juga mampu mencapai ukuran raksasa mereka hanya karena hal itu.

Faktanya, banyak perusahaan telah tumbuh begitu besar dan terdiversifikasi sehingga Bentuk Divisionalisasi yang sederhana tidak cukup bagi mereka. Mereka menggunakan varian yang kami sebut bentuk divisionalisasi jamak, dengan divisi di atas divisi. Misalnya, divisi regional dapat ditumpangkan pada divisi produk, atau divisi produk yang luas ("kelompok") dapat ditumpangkan pada divisi yang lebih sempit, seperti dalam kasus General Electric, yang ditunjukkan kemudian dalam bab ini pada Gambar 11-5.

Seperti halnya ukuran, usia juga dikaitkan dengan Bentuk Terdivisi. Dalam organisasi yang lebih besar, manajemen kehabisan tempat untuk berekspansi di pasar tradisional; di organisasi yang lebih tua, para manajer terkadang bosan dengan pasar tradisional dan mencari pengalihan melalui diversifikasi. Dalam kasus lain, waktu membawa pesaing baru ke ceruk pasar lama, yang memaksa manajemen untuk mencari pesaing baru dengan potensi yang lebih baik. Jadi, dengan divisionalisasi yang paling umum di antara perusahaan terbesar dan tertua, Bentuk Terdivisi muncul dalam Bab 6 sebagai tahap ketiga pengembangan struktural, setelah Maching Bureaucracy.

Namun, Bentuk Terdivisi tidak harus selalu mengikuti konfigurasi lain pada tahap akhir pengembangan. Beberapa organisasi, pada kenyataannya, memulai kehidupan mereka dengannya. Mereka melakukan divisionalisasi dari luar, bisa dikatakan; yaitu, mereka melakukan aglomerasi daripada melakukan diversifikasi. Organisasi independen yang bergabung bersama untuk membentuk aliansi baru—mungkin untuk mendapatkan keuntungan dari pembagian sumber daya keuangan atau layanan pendukung—tetapi berniat untuk menjaga sebanyak mungkin otonomi mereka sebelumnya secara alami lebih menyukai

varian Bentuk Terdivisi.

Aliansi ini, yang secara umum dikenal sebagai asosiasi atau federasi, terjadi ketika petani mendirikan koperasi untuk memasarkan hasil produksi mereka dan ketika perusahaan konstruksi kecil melakukan hal yang sama untuk menyamai kekuatan serikat pekerja besar atau pesaing yang lebih besar. Tentu saja, tidak semua aglomerasi bersifat sukarela: Operator pasar saham mengambil alih perusahaan dalam pertarungan proksi dan memaksa mereka masuk ke dalam federasi, seperti halnya pemerintah ketika mereka menasionalisasi perusahaan untuk menyatukan sumber daya mereka untuk tujuan perencanaan nasional atau pengembangan skala yang dibutuhkan untuk memenuhi persaingan asing.

Ketika unit-unit organisasi federasi menghasilkan produk atau layanan umum, tekanan kuat secara alami muncul untuk mengkonsolidasikan kegiatan mereka ke dalam struktur yang lebih ketat—khususnya untuk memusatkan fungsi-fungsi penting di kantor pusat administratif—dan struktur yang terbagi cenderung didorong ke struktur Birokrasi Mesin yang terintegrasi.

Kekuasaan

Poin-poin terakhir ini memperkenalkan rangkaian faktor situasional terakhir kita, yang terkait dengan kekuasaan, yang juga berperan dalam konfigurasi Bentuk Terbagi. Kita baru saja melihat bahwa kekuasaan dapat menjelaskan federasi: Organisasi kecil perlu bersatu untuk menyamai kekuasaan organisasi yang lebih besar, dan pemerintah atau pemilik menggunakan kekuasaan mereka untuk memaksa mitra yang tidak mau bergabung untuk berfederasi.

Kita juga melihat sebelumnya peran kekuasaan dalam struktur, yaitu peran manajer divisi yang mendorong pertumbuhan, diversifikasi, dan divisionalisasi untuk meningkatkan posisi mereka sendiri. Bahkan dalam organisasi yang terstruktur secara fungsional, dorongan manajer menengah yang agresif untuk mendapatkan lebih banyak otonomi sama dengan tarikan untuk melakukan divisionalisasi pada level hierarkinya. Dan dalam kasus manajer puncak, Bentuk Divisionalisasi sejauh ini merupakan struktur yang paling efektif untuk meningkatkan kekuasaan organisasi secara keseluruhan, karena memungkinkan unit-unit untuk ditambahkan dengan upaya dan gangguan yang relatif sedikit. (Secara internal, manajer puncak tentu saja harus berbagi sebagian besar peningkatan kekuasaan itu dengan manajer divisi.)

Memang, gelombang diversifikasi konglomerat dalam industri AS tampaknya mewakili permainan kekuasaan raksasa, dengan para kepala eksekutif perusahaan bersaing satu sama lain untuk melihat siapa yang dapat membangun kerajaan terbesar. Faktor-faktor kekuasaan yang sama ini hampir tidak pernah absen di bidang lain, membantu menjelaskan pertumbuhan popularitas Bentuk Divisionalized di serikat pekerja, sistem sekolah, universitas, dan khususnya pemerintah.

Jadi, kita memiliki kisah tentang presiden multiuniversitas—satu universitas negeri di antara enam universitas di provinsi Kanada—yang membenarkan upayanya untuk mengambil alih dua universitas terkecil dengan argumen bahwa akan lebih "nyaman" bagi pemerintah untuk bernegosiasi dengan empat administrasi, bukan enam. Tidak disebutkan tentang peningkatan kekuasaannya, tidak disebutkan tentang biaya administrasinya yang harus

bernegosiasi dengan dua kampus baru, tidak disebutkan tentang dampak pada dua Birokrasi Profesional kecil itu dari pengenalan lapisan pengawasan perantara lainnya.

Seiring dengan makin besarnya pemerintahan—yang sering kali didorong oleh perebutan kekuasaan yang "mudah"—pemerintahan makin dipaksa untuk kembali ke semacam Bentuk Terdivisi. Artinya, para administrator pusat, yang tidak mampu mengendalikan semua lembaga dan departemen (divisi) secara langsung, puas dengan pemberian otonomi yang cukup besar kepada para manajernya dan kemudian mencoba mengendalikan kinerja mereka.

Bahkan, seseorang dapat memandang seluruh pemerintahan sebagai Bentuk Terdivisi raksasa (yang memang merupakan penyederhanaan yang berlebihan, karena semua jenis saling ketergantungan ada di antara departemen-departemen), dengan tiga lembaga koordinator utamanya yang sesuai dengan tiga bentuk kontrol utama yang digunakan oleh kantor pusat organisasi yang terdivisi.

Lembaga anggaran, yang sifatnya teknokratis, mengurus kontrol kinerja departemen-departemen; komisi layanan publik, yang juga sebagian bersifat teknokratis, mengurus perekrutan dan pelatihan para manajer pemerintah; dan kantor eksekutif (atau Dewan Penasihat) meninjau proposal dan inisiatif utama departemen-departemen. Barangkali konsep pemerintah sebagai Bentuk Divisi raksasa ini dibawa ke kesimpulan alamiahnya di negara komunis, di mana perusahaan-perusahaan publik dan badan-badan lainnya diatur ketat oleh sistem perencanaan dan pengendalian yang dioperasikan oleh teknostruktur pusat yang kuat.

Akhirnya, ada mode, yang bukan merupakan faktor yang tidak penting dalam popularitas Bentuk Divisionalized. Komentar kami di atas menunjukkan bahwa bentuk struktural ini menjadi semakin populer di sektor publik dan institusional. Di sektor swasta, sebagaimana disebutkan, divisionalized menjadi mode setelah restrukturisasi du Pont dan General Motors pada tahun 1920-an. Sejak saat itu, perusahaan-perusahaan Amerika telah mengalami sejumlah gelombang perubahan struktural tersebut. Sebagian besar dari hal ini, sebagaimana telah kita lihat, dirangsang oleh diversifikasi.

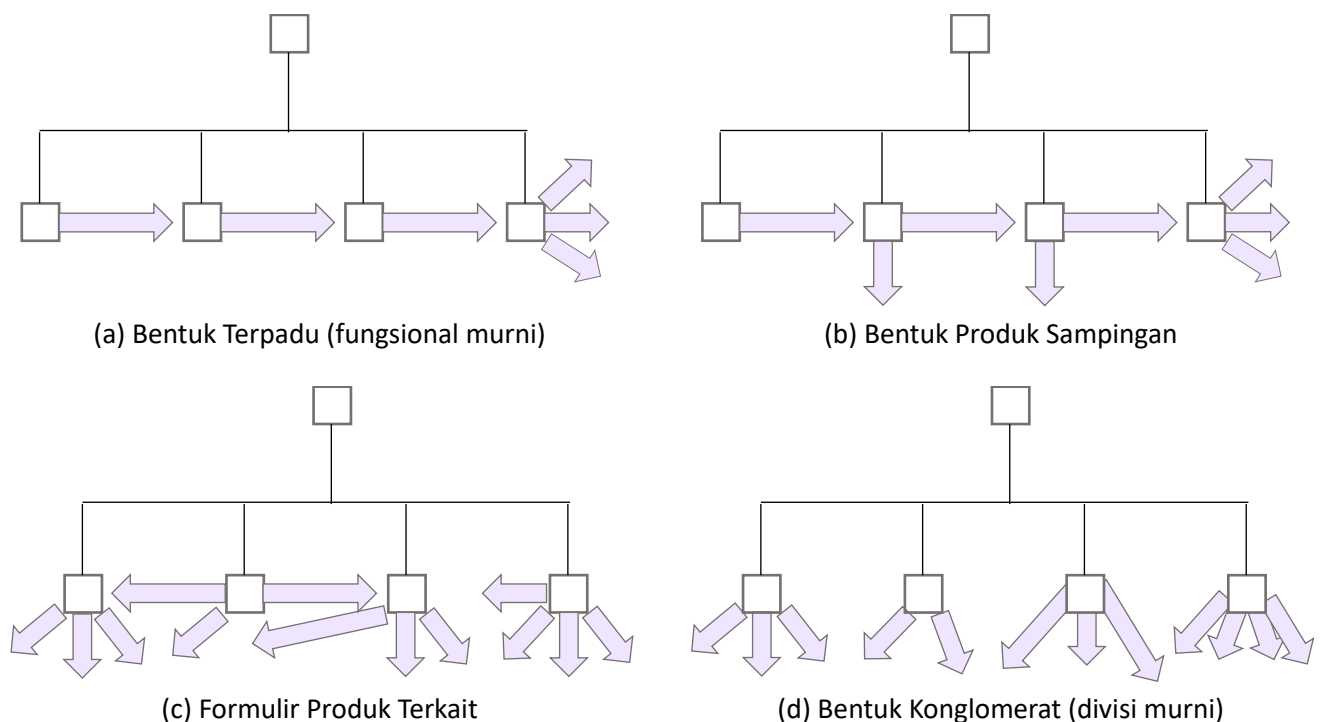
Namun tidak semuanya. Sebagaimana dicatat oleh seorang mahasiswa Fortune 500 dalam melihat datanya tentang divisionalization, struktur juga mengikuti mode. Dalam beberapa tahun terakhir, beberapa manajemen telah melakukan reorganisasi "sebagai respons terhadap teori normatif daripada tekanan administratif yang sebenarnya". Di Eropa, hingga saat ini, Bentuk Divisionalized tidak populer, dengan banyak perusahaan yang terdiversifikasi menolak penggunaannya. Kini pendulum telah berayun ke arah lain, dan tidak diragukan lagi beberapa korporasi dengan pasar terintegrasi telah terbawa, hingga akhirnya mereka menyesal.

11.4 TAHAPAN TRANSISI KE BENTUK TERDIVISI

Kami memiliki banyak penelitian tentang transisi korporasi dari bentuk fungsional ke bentuk terdivisi, sebagian besar dari Harvard Business School, yang telah menunjukkan minat khusus pada struktur korporasi besar. Gambar 11-3 dan pembahasan berikut meminjam dari hasil ini untuk menggambarkan empat tahapan transisi tersebut.

Kami mulai dengan korporasi besar yang memproduksi semua produknya melalui satu rantai dan mempertahankan apa yang kami sebut bentuk terintegrasi—struktur fungsional murni, Birokrasi Mesin, atau mungkin Adhokrasi. Saat korporasi mulai memasarkan beberapa produk antara dari proses produksinya, ia membuat pergeseran pertama menuju divisionalisasi, yang disebut bentuk produk sampingan. Langkah selanjutnya dalam arah yang sama, ke titik di mana produk sampingan menjadi lebih penting daripada produk akhir meskipun tema sentral tetap ada dalam strategi pasar produk, mengarah ke struktur yang lebih dekat dengan yang terdivisi, yang disebut bentuk produk terkait.

Dan akhirnya, pemecahan total rantai produksi, ke titik di mana produk yang berbeda tidak memiliki hubungan satu sama lain, membawa korporasi ke bentuk konglomerat, struktur divisional murni. Meskipun beberapa korporasi dapat bergerak melalui semua tahap ini secara berurutan, kita akan melihat bahwa yang lain berhenti di satu tahap di sepanjang jalan karena sistem teknis berbiaya tetap yang sangat tinggi (khas dalam kasus bentuk terintegrasi), operasi berdasarkan bahan baku tunggal (khas dalam kasus bentuk produk sampingan), atau fokus pada teknologi inti atau tema pasar (khas dalam kasus bentuk produk terkait).



Gambar 11-3. Tahapan transisi ke bentuk divisional

Bentuk terpadu

Di bagian atas Gambar 11-3 adalah bentuk fungsional murni, yang digunakan oleh korporasi yang aktivitas produksinya membentuk satu rantai terpadu yang tidak terputus. Hanya hasil akhir yang dijual kepada pelanggan. Ketergantungan yang erat dari berbagai aktivitas membuat korporasi tersebut tidak mungkin menggunakan Bentuk Terdivisi—yaitu, untuk memberikan otonomi kepada unit yang menjalankan salah satu langkah dalam rantai tersebut—dan karenanya mereka mengorganisasikan diri mereka sebagai Birokrasi Mesin

fungsional (atau Adhokrasi, jika mereka menghadapi lingkungan yang kompleks dan dinamis). Mereka biasanya memproduksi satu lini produk, atau setidaknya satu lini mendominasi. Perusahaan besar yang menggunakan struktur ini juga cenderung terintegrasi secara vertikal dan padat modal.

Unit yang bertanggung jawab atas berbagai langkah dalam rantai produksi terkadang disebut "divisi", tetapi karena mereka tidak punya pilihan selain membeli dari atau menjual kepada unit saudara mereka di korporasi yang sama, mereka pada dasarnya adalah departemen fungsional—sarana untuk mencapai tujuan akhir, atau pasar—dan tidak memiliki otonomi divisi yang sebenarnya. Ironisnya, meskipun reputasinya sebagai model divisionalisasi, General Motors tampaknya paling cocok dengan kategori ini. Artinya, selain dari kegiatan non-otomotifnya, yang relatif kecil (di bawah 10 persen dari total penjualan), perusahaan tersebut tampaknya tidak benar-benar terdivisi sama sekali, meskipun menggunakan istilah itu.

Sebelumnya kita melihat bahwa Sloan mengonsolidasikan struktur General Motors pada tahun 1920-an, mengubah perusahaan induk menjadi perusahaan yang terdivisi. Bahkan, ia terus mengonsolidasikannya selama masa jabatannya sebagai kepala eksekutif, seperti yang tampaknya dilakukan oleh para penerusnya hingga saat ini. Jadi, salah satu studi tentang General Motors menggambarkan proses produksi mobilnya sebagai satu "sistem tertutup" yang terintegrasi, dengan baik operasi perakitan maupun Fisher Body tidak diizinkan untuk menjual layanannya ke pasar terbuka, maupun "divisi" otomotif (Chevrolet, Buick, dan sebagainya) untuk membeli layanan yang mereka butuhkan dari pasar tersebut. Kontrol terpusat terhadap penelitian, desain, teknik, konstruksi pabrik, penjadwalan produksi, kontrol kualitas, penetapan harga, serta hubungan tenaga kerja dan dealer menjadikan struktur tersebut benar-benar fungsional, dengan divisi-divisi yang dalam beberapa hal menyerupai departemen pemasaran (dengan kewenangan terbatas bahkan terhadap fungsi tersebut).

Bentuk produk sampingan

Seiring perusahaan yang terintegrasi mencari pasar yang lebih luas, perusahaan dapat memilih untuk mendiversifikasi lini produk akhirnya dan beralih sepenuhnya ke struktur divisi murni. Namun, alternatif yang kurang berisiko adalah memulai dengan memasarkan produk antara di pasar terbuka. Hal ini menimbulkan sedikit perubahan dalam rantai pemrosesannya, yang pada gilirannya memerlukan ukuran divisionalisasi dalam strukturnya, yang dapat disebut bentuk produk sampingan.

Setiap mata rantai dalam rantai pemrosesan kini dapat diberi otonomi untuk memasarkan produk sampingannya, meskipun dipahami bahwa sebagian besar outputnya akan diteruskan secara internal ke mata rantai berikutnya dalam rantai tersebut. Namun, karena rantai pemrosesan kurang lebih tetap utuh, kantor pusat tetap memegang kendali yang cukup besar atas perumusan strategi dan beberapa aspek operasi juga.

Secara khusus, hal ini bergantung pada perencanaan tindakan untuk mengelola saling ketergantungan antara divisi. Banyak organisasi yang termasuk dalam kategori ini adalah organisasi yang terintegrasi secara vertikal yang mendasarkan operasinya pada satu bahan dasar tunggal, seperti kayu, minyak, atau aluminium, yang mereka proses menjadi berbagai

produk akhir yang dapat dikonsumsi. Gambar 11-4 menunjukkan rantai pemrosesan tahun 1969 untuk Alcoa, yang memperoleh 69 persen pendapatannya dari produk akhir aluminium yang dibuat, seperti peralatan masak dan suku cadang mobil, dan 27 persen dari produk sampingan antara, termasuk ruang kargo, bahan kimia, bauksit, dan aluminium galian dan ingot. (Pengembangan real estat—layanan yang terdiversifikasi secara horizontal—menyumbang 4 persen sisanya.)

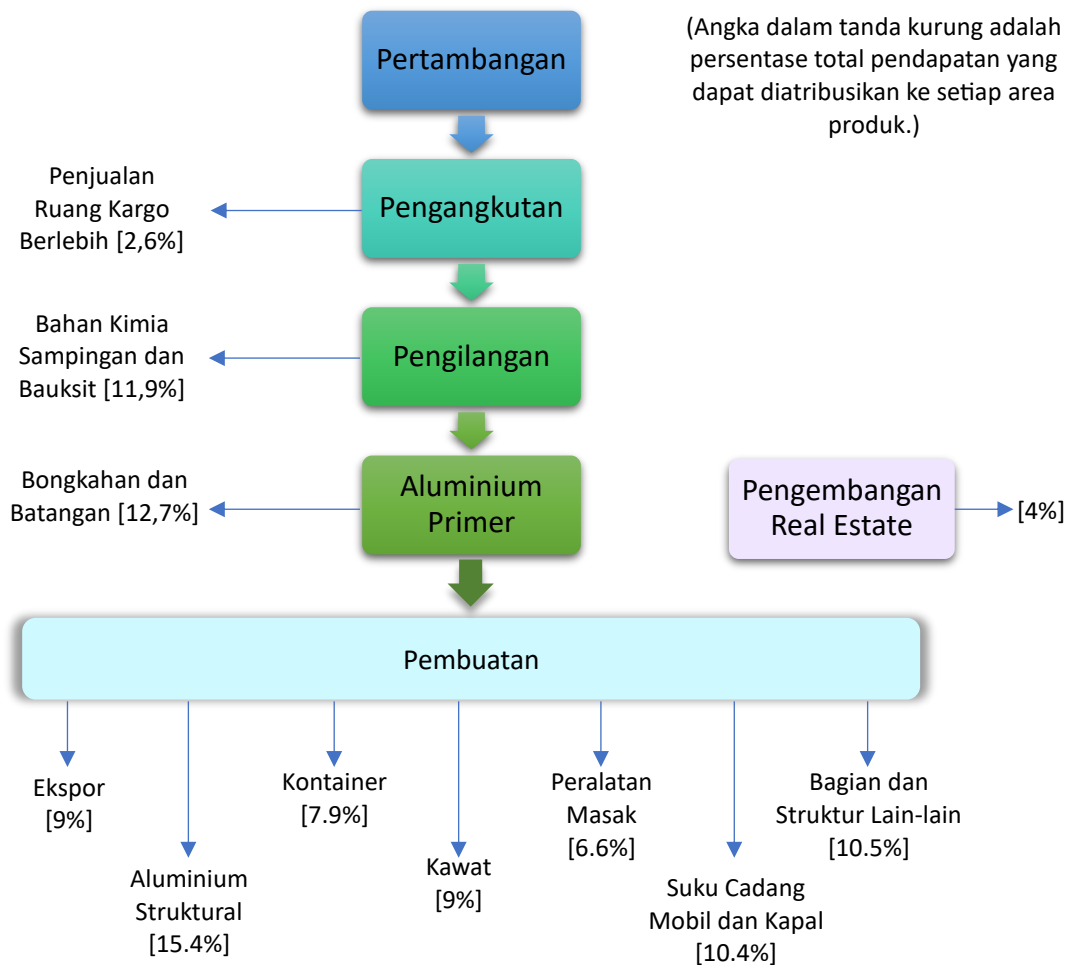
Bentuk produk terkait

Beberapa perusahaan terus mendiversifikasi pasar produk sampingan mereka, yang selanjutnya memecah rantai pemrosesan mereka hingga apa yang dijual divisi di pasar terbuka menjadi lebih penting daripada apa yang mereka suplai satu sama lain. Organisasi kemudian beralih ke bentuk produk terkait. Misalnya, perusahaan yang memproduksi mesin cuci dapat mendirikan divisi untuk memproduksi motor. Akhirnya, divisi motor dapat menjadi sangat sukses dengan sendirinya sehingga divisi mesin cuci tidak lagi menjadi pelanggan utamanya. Bentuk divisionalisasi yang lebih serius kemudian dibutuhkan, untuk mencerminkan independensi divisi yang lebih besar.

Yang biasanya menyatukan divisi-divisi perusahaan ini adalah benang merah di antara produk-produk mereka, terkadang keterampilan atau teknologi inti, terkadang tema pasar utama. Divisi-divisi tersebut sering menjual kepada banyak pelanggan luar yang sama juga. Akibatnya, perusahaan mempertahankan kemiripan strategi produk-pasar yang terintegrasi.

Perencanaan terpusat di kantor pusat dalam bentuk produk terkait harus lebih sedikit membatasi daripada dalam bentuk produk sampingan, lebih peduli dengan pengukuran kinerja daripada menentukan tindakan. Sebagian besar kendali atas strategi pasar produk tertentu harus dikembalikan ke divisi. Namun, saling ketergantungan di sekitar tema pasar produk utama mendorong kantor pusat untuk mempertahankan fungsi-fungsi yang umum bagi divisi-divisi—misalnya, penelitian dan pengembangan dalam kasus teknologi inti. Fungsi-fungsi utama ini, tentu saja, adalah yang "kritis" bagi perusahaan, sehingga hibrida fungsional/divisi—khususnya, yang memiliki divisi produk atau layanan, seperti perusahaan asuransi yang memusatkan fungsi penting investasi—akan termasuk dalam pengelompokan ini.

Begitu pula perusahaan seperti General Electric, yang struktur organisasinya (sekitar tahun 1975) ditunjukkan pada Gambar 11-5. Seperti yang dijelaskan Wrigley tentang perusahaan tersebut pada tahun 1970, beberapa produk, seperti berlian buatan, dijual terutama kepada pengguna luar, sedangkan yang lain, seperti motor kecil, dipasok baik kepada pengguna dalam maupun luar.



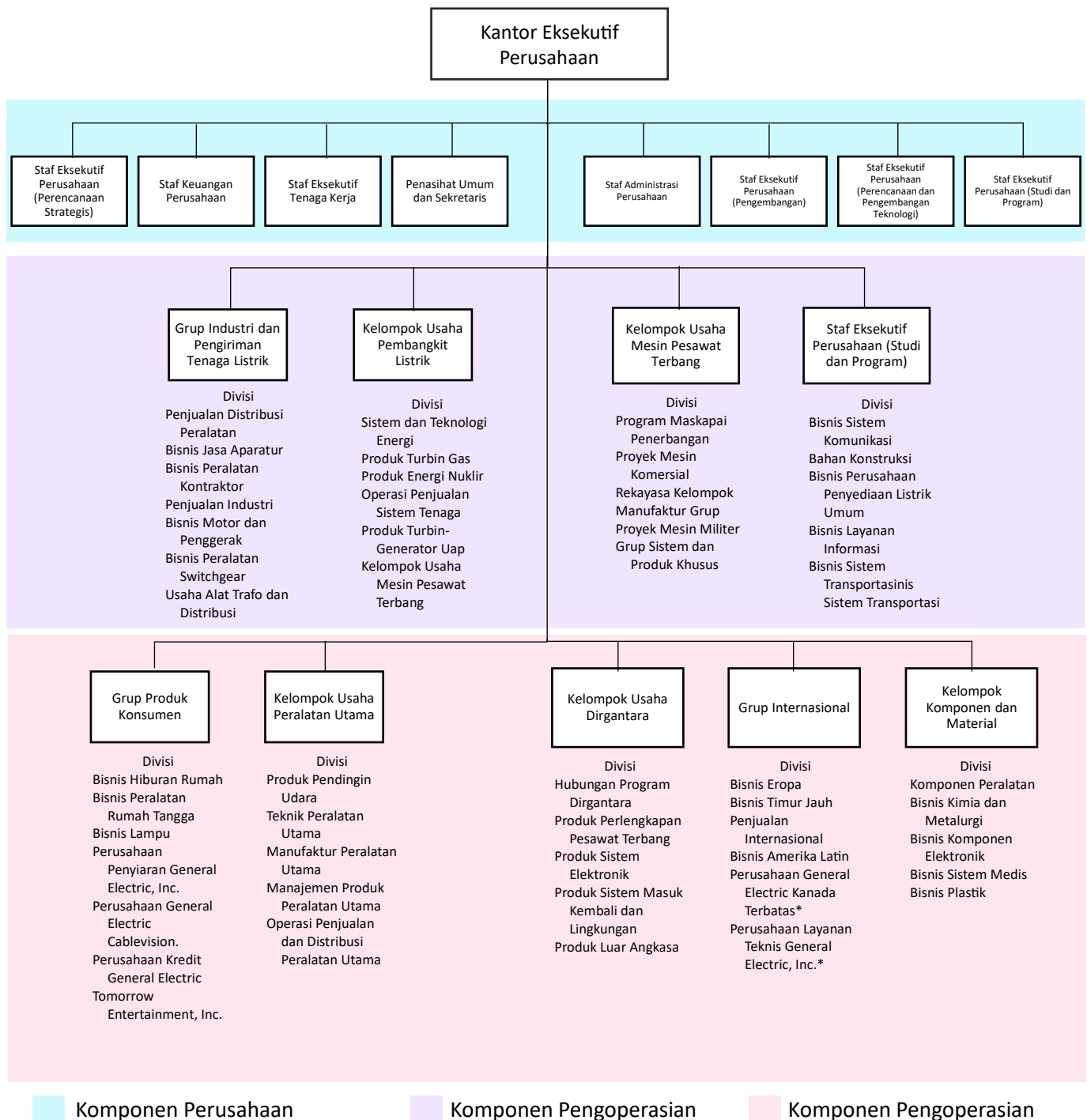
Gambar 11-4. Penjualan produk sampingan dan produk akhir Alcoa pada tahun 1969

Strukturnya terbagi menjadi beberapa divisi—bahkan, seperti yang dapat dilihat, terbagi menjadi beberapa divisi—dengan cara yang umum, kecuali bahwa terdapat lebih banyak layanan pendukung di kantor pusat daripada yang kami jelaskan sebelumnya untuk struktur dasar. Wrigley mencatat bahwa layanan tersebut mencakup hubungan ketenagakerjaan (dengan tanggung jawab lini untuk negosiasi besar), peramalan pasar, teknik, dan pemasaran (dua yang terakhir menyediakan layanan konsultasi), serta "ujung tombak" dari upaya penelitian dan pengembangan besar-besaran perusahaan—salah satu fungsi pentingnya. Ia juga mencatat bahwa manajer divisi diberi sedikit kendali atas pengembangan manajemen atau pemasok, dua fungsi lainnya yang tampaknya dipandang penting. Selain itu, mereka memiliki kebebasan yang cukup besar untuk menjalankan bisnis mereka sendiri dan merumuskan strategi produk-pasar mereka.

Bentuk konglomerat

Ketika perusahaan produk terkait berekspansi ke pasar baru atau mengakuisisi perusahaan lain, dengan semakin sedikit perhatian terhadap tema strategis utama, organisasi beralih ke bentuk konglomerat dan mengadopsi struktur divisi murni, yang kami jelaskan sebelumnya dalam bab ini sebagai struktur dasar. Setiap divisi melayani pasarnya sendiri, memproduksi lini produk yang tidak terkait dengan divisi lain—paku payung di satu divisi,

sekolop uap di divisi kedua, layanan pemakaman di divisi ketiga.



Gambar 11.5 Organigram General Electric

Dalam konglomerat, tidak ada saling ketergantungan yang penting di antara divisi, kecuali untuk penyatuan sumber daya. Akibatnya, sistem perencanaan dan pengendalian kantor pusat menjadi sekadar sarana untuk mengatur kinerja, khususnya kinerja keuangan. Dan staf kantor pusat berkurang hingga hampir tidak ada—beberapa manajer umum atau grup yang didukung oleh beberapa analis keuangan dan layanan lainnya yang minimal. Seperti yang

dikomentari oleh seorang kepala eksekutif Textron—di mana staf pusat yang terdiri dari tiga puluh orang mengawasi tiga puluh divisi yang menghasilkan lebih dari Rp. 15 Triliun volume penjualan:

Konsep utamanya adalah bahwa kami memiliki staf rumahan yang minimal. Staf tersebut hampir seluruhnya terdiri dari manajer lini dan personel administrasi, dengan hampir tidak ada staf yang membantu manajer lini. Kami tidak memiliki bagian R dan D atau bagian manufaktur atau bagian pemasaran, misalnya. Dengan kumpulan bisnis kami, apa yang akan mereka lakukan? Kami juga tidak memiliki petugas atau staf hubungan ketenagakerjaan perusahaan. Kami ingin serikat pekerja berunding secara terpisah di setiap divisi kami, dan kami tidak akan mengirim perwakilan perusahaan mana pun ke negosiasi ketenagakerjaan mana pun.

Namun, satu hal yang dapat sangat bervariasi dalam bentuk konglomerat adalah ketatnya sistem pengendalian kinerja, meskipun selalu tetap finansial. Di satu sisi ekstrem adalah sistem ITT yang sangat terkelola, yang menjadi semakin populer pada tahun 1970-an, dengan laporan "kilat" sepersepuluh bulan dan sejenisnya. Di sisi ekstrem lainnya, meskipun jauh kurang populer, adalah perusahaan induk, sebuah federasi bisnis yang sangat longgar sehingga mungkin tidak tepat untuk menganggapnya sebagai satu entitas. Perusahaan induk biasanya tidak memiliki kantor pusat dan sistem kontrol yang nyata, kecuali pertemuan sesekali dari para presidennya yang berbeda. Ini adalah akhir yang logis untuk diskusi kita tentang tahapan-tahapan dalam transisi ke Bentuk Divisi—fragmentasi struktur hingga ke titik di mana kita tidak dapat lagi berbicara tentang satu organisasi.

Beberapa Masalah Terkait dengan Bentuk Terdivisi

Kami memulai pembahasan tentang masalah yang terkait dengan konfigurasi ini dengan menyebutkan beberapa keuntungan yang secara tradisional diklaim untuk Bentuk Terdivisi dibandingkan dengan bentuk fungsional yang lebih terintegrasi. Kemudian, dari sudut pandang masyarakat, kami menyarankan bahwa Bentuk Terdivisi secara logis harus dibandingkan dengan alternatif lain, yaitu divisi yang dibentuk sebagai organisasi independen. Dalam konteks ini, kami menilai kembali keuntungannya. Kedua pembahasan ini hanya mempertimbangkan konsekuensi administratif dan ekonomi dari divisionalisasi. Selanjutnya, kami beralih ke konsekuensi sosial, khususnya masalah yang ditimbulkan Bentuk Terdivisi terhadap tanggung jawab sosial dan pemusatan kekuasaan dalam masyarakat.

Semua pembahasan ini berfokus pada bentuk konglomerat di sektor swasta—konglomerat karena merupakan bentuk divisionalisasi yang paling murni, di mana masalah paling menonjol, dan sektor swasta karena, seperti yang akan kita lihat menjelang akhir pembahasan kita, Bentuk Terdivisi yang murni ternyata tidak cocok untuk sektor lain. Kami menutup pembahasan tentang isu-isu tersebut dengan deskripsi Bentuk Terdivisi sebagai yang paling rentan dari kelima konfigurasi, sebuah struktur yang secara simbolis berada di tepi jurang.

Keuntungan ekonomi dari divisionalisasi

Bentuk Terdivisi menawarkan empat keuntungan dasar dibandingkan struktur fungsional dengan operasi terintegrasi. Pertama, Bentuk Terdivisi mendorong alokasi modal

yang efisien. Kantor pusat dapat memilih di mana akan menaruh uangnya, dan dengan demikian dapat berkonsentrasi pada pasar terkuatnya, memeras surplus beberapa divisi demi divisi lainnya. Struktur fungsional memiliki semua telurnya dalam satu keranjang strategis, begitulah istilahnya. Kedua, dengan membuka peluang untuk menjalankan bisnis individual, Bentuk Terdivisi membantu melatih para manajer umum. Sebaliknya, para manajer lini tengah dari struktur fungsional terkunci dalam hubungan ketergantungan satu sama lain, yang menghalangi tanggung jawab dan otonomi individu.

Ketiga, Bentuk Terdivisi menyebarkan risikonya ke berbagai pasar. Sebaliknya, satu mata rantai yang putus dalam rantai operasi struktur fungsional menghentikan seluruh sistem. Keempat, dan mungkin yang paling penting, Bentuk Divisi adalah bentuk yang responsif secara strategis. Divisi dapat menyempurnakan mesin birokrasi mereka sementara kantor pusat berkonsentrasi pada portofolio strategisnya. Kantor pusat dapat mengakuisisi bisnis baru dan melepaskan diri dari bisnis lama yang tidak efektif.

Tetapi apakah bentuk fungsional merupakan dasar perbandingan yang tepat? Apakah bentuk ini merupakan alternatif yang sebenarnya untuk Bentuk Divisi? Ya, jika seseorang ingin membandingkan organisasi yang terdiversifikasi dengan yang tidak terdiversifikasi. Diversifikasi strategis, karena mengarah pada divisionalisasi struktural, mendorong alokasi modal yang efisien dalam organisasi; melatih manajer umum, mengurangi risiko, dan meningkatkan responsivitas strategis. Dengan kata lain, diversifikasi strategis memecahkan banyak masalah ekonomi yang muncul dalam Birokrasi Mesin. Dari perspektif organisasi itu sendiri, diversifikasi yang diikuti oleh divisionalisasi menawarkan sejumlah keuntungan berbeda dibandingkan dengan tetap tidak terdiversifikasi.

Namun, setelah organisasi terdiversifikasi dan kemudian didivisi, ada alasan untuk mengubah dasar perbandingan. Alternatif yang sebenarnya, setidaknya dari sudut pandang masyarakat, adalah mengambil langkah lebih jauh di sepanjang jalan yang sama, hingga menghilangkan kantor pusat dan membiarkan divisi-divisi berfungsi sebagai organisasi independen. Textron, sebagaimana dijelaskan oleh Wrigley, memiliki tiga puluh divisi yang beroperasi di banyak bisnis yang berbeda; Beatrice Foods, yang dijelaskan dalam artikel majalah Fortune tahun 1976, memiliki 397 divisi. Masalahnya adalah apakah salah satu dari perusahaan-perusahaan ini lebih efisien daripada tiga puluh atau 397 perusahaan yang terpisah. Akibatnya, perspektif bergeser dari perspektif organisasi ke perspektif masyarakat. Dalam konteks ini, kita dapat mempertimbangkan kembali keempat keuntungan yang dibahas di atas.

Dalam organisasi yang didivisi, kantor pusat mengalokasikan sumber daya modal di antara tiga puluh atau 397 divisi. Dalam kasus tiga puluh atau 397 perusahaan independen, pasar modal melakukan tugasnya sebagai gantinya. Mana yang lebih baik? Dua penelitian menunjukkan bahwa jawabannya bukanlah jawaban yang sederhana. Williamson (1975) berpendapat bahwa Bentuk Divisi lebih baik.

Bahkan, ia menggambarkan sebagai respons administratif terhadap inefisiensi di pasar modal—terhadap pengetahuan yang tidak lazim, perilaku oportunistik, dan sejenisnya. Berdasarkan sistem pengendalian kinerja yang rumit dan kontak pribadi mereka, para manajer

kantor pusat lebih mampu daripada para investor untuk menginformasikan diri mereka sendiri tentang potensi berbagai bisnis—setidaknya, sejumlah bisnis yang terbatas. Selain itu, para manajer kantor pusat mampu mentransfer modal antar divisi dengan lebih cepat dan fleksibel daripada mekanisme pasar yang setara.

Jadi, Bentuk Divisi telah "mengurangi kegagalan pasar modal dengan mentransfer fungsi yang secara tradisional dibebankan ke pasar modal ke perusahaan sebagai gantinya". Argumen Williamson mungkin, pada kenyataannya, menjelaskan mengapa beberapa perusahaan konglomerat mampu bertahan dan berkembang dalam sistem ekonomi. Namun, Moyer dalam sebuah makalah tahun 1970 menyatakan bahwa keuntungan-keuntungan ini harus dibayar dengan harga tertentu, khususnya bahwa konglomerasi—terutama melalui akuisisi, cara yang paling umum untuk mencapainya—telah terbukti lebih mahal dan, dalam beberapa hal, kurang fleksibel dibandingkan mekanisme pasar:

Perusahaan yang mengakuisisi biasanya membayar premi 15% di atas harga pasar perusahaan yang akan diakuisisi untuk menyelesaikan merger. Reksa dana yang sepenuhnya terdiversifikasi dapat dibeli dengan biaya penjualan sebesar 7-9% dalam kasus dana "beban". Lebih jauh lagi, seorang pemegang saham individu dapat mendiversifikasi portofolionya sendiri dengan biaya perantara yang rata-rata hanya 1,5% hingga 3,5% dari nilai saham yang dibeli. . .

Karena perusahaan konglomerat di masa lalu tidak diharuskan untuk menerbitkan laba untuk divisi atau anak perusahaan yang dimiliki sepenuhnya, pemegang saham tidak berada dalam posisi untuk membuat keputusan apakah anak perusahaan yang telah dianggap layak untuk dibeli oleh manajemen meningkatkan daya perolehannya. Portofolio yang terdiversifikasi secara individual memiliki fleksibilitas yang jauh lebih besar daripada portofolio konglomerat. Individu dapat membeli dan menjual dengan upaya minimum, tergantung pada kinerja masing-masing saham. Keputusan untuk melepaskan satu atau lebih anak perusahaannya merupakan masalah yang berbeda dan lebih rumit bagi konglomerat.

Moyer percaya bahwa konglomerasi menolak pemegang saham dari sedikit hak prerogatifnya yang tersisa: pilihan industri—dan tingkat risiko—untuk menanamkan modalnya. Pilihan di antara saham-saham dari berbagai perusahaan konglomerat sama dengan pilihan di antara portofolio yang diberikan—Beatrice Foods dan bukan Dannon Yogurt.

Mengenai masalah pengembangan manajemen, pertanyaannya adalah apakah manajer divisi menerima pelatihan dan pengalaman yang lebih baik daripada yang akan mereka terima sebagai presiden perusahaan. Bentuk Divisionalized mampu menyelenggarakan kursus pelatihan dan merotasi manajernya untuk memvariasikan pengalaman mereka; perusahaan independen terbatas dalam hal ini.

Namun, jika, seperti yang diklaim oleh para pendukung divisionalization, otonomi adalah kunci pengembangan manajemen, maka agaknya, semakin banyak otonomi semakin baik. Manajer divisi memiliki kantor pusat untuk bersandar—dan untuk bersandar. Dalam Textron, "Harga otonomi adalah pencapaian rencana. Jika sebuah divisi tidak dapat karena satu dan lain alasan memenuhi tujuannya, maka divisi tersebut harus diawasi secara ketat dan terperinci". Sebaliknya, presiden perusahaan harus membuat kesalahannya sendiri dan belajar darinya.

Pada isu ketiga, tentang risiko, argumen dari perspektif divisionalisasi adalah bahwa organisasi independen rentan selama periode krisis internal atau kemerosotan ekonomi; konglomerasi memberinya dukungan untuk melewati periode tersebut. Argumen balasannya adalah bahwa divisionalisasi dapat menyembunyikan kebangkrutan, bahwa divisi yang sakit terkadang didukung lebih lama dari yang diperlukan, sedangkan pasar membuat perusahaan independen bangkrut dan selesai.

Poin lain, yang ini dari perspektif organisasi itu sendiri, adalah bahwa sebagaimana Bentuk Divisionalisasi menyebarkan risikonya, demikian pula ia menyebarkan konsekuensi dari risiko tersebut. Satu divisi tidak dapat bangkrut; seluruh organisasi bertanggung jawab secara hukum atas utangnya. Jadi, masalah yang cukup besar dalam satu divisi—misalnya, kenaikan harga bahan bakar nuklir yang sangat besar yang telah dijanjikan oleh suatu divisi untuk dibeli dalam jumlah besar—dapat menyedot sumber daya divisi yang sehat dan bahkan membuat seluruh organisasi bangkrut. Penggabungan yang longgar ternyata lebih berisiko daripada tidak ada penggabungan sama sekali!

Terakhir, ada masalah responsivitas strategis. Bentuk Divisi yang digabungkan secara longgar mungkin lebih responsif daripada bentuk fungsional yang digabungkan secara erat. Namun pertanyaannya adalah, Berapa harga penggabungan yang longgar? Dengan kata lain, apa pengaruh konglomerasi terhadap responsivitas strategis? Sistem kendali Bentuk Divisi—yang menjaga wortel itu pada jarak yang tepat di depan para manajer divisi—mendorong mereka untuk berusaha mencapai kinerja keuangan yang lebih baik dan lebih baik lagi. Namun, pada saat yang sama, hal itu menghambat kemampuan mereka untuk berinovasi. "Manajemen Textron telah... belajar bahwa mengembangkan penemuan baru bukanlah salah satu kelebihan". Bower menjelaskan alasannya:

... risiko bagi manajer divisi dari inovasi besar dapat menjadi besar jika ia diukur berdasarkan kinerja laba jangka pendek, tahun ke tahun. Hasilnya adalah kecenderungan untuk menghindari taruhan berisiko besar, dan fenomena bersamaan bahwa perkembangan baru yang besar, dengan beberapa pengecualian, dibuat di luar perusahaan besar dalam industri tersebut. Pengecualian tersebut cenderung berupa perusahaan produk tunggal yang manajemen puncaknya berkomitmen pada kepemimpinan produk sejati: Bell Laboratories, IBM, Xerox, dan Polaroid. Ini adalah manajemen puncak yang dapat membuat langkah strategis besar untuk seluruh perusahaan mereka. Sebaliknya, perusahaan yang terdiversifikasi memberi kita pola makan yang stabil berupa perubahan bertahap yang kecil.

Inovasi memerlukan kewirausahaan, dan kewirausahaan tidak akan berkembang di bawah kendali eksternal yang terstandarisasi. Pengusaha mengambil risikonya sendiri untuk mendapatkan imbalannya sendiri. Tidak ada sistem kendali yang dikelola dari kantor pusat yang dapat menggantikan motivasi semacam itu. Faktanya, banyak pengusaha mendirikan bisnis mereka sendiri untuk menghindari kendali birokrasi, seperti yang dijelaskan presiden

Textron kepada Wrigley: "Apa pun yang tidak rutin harus dianalisis dan dibenarkan"; dia dan ketua "lebih sering berhubungan dengan divisi mana pun yang sedang mengerjakan sesuatu yang sangat besar".

Prosedur semacam itu dapat menghindari risiko, tetapi juga menghindari manfaat risiko—inovasi sejati sebagai lawan dari "perubahan bertahap yang kecil." Dengan demikian, perusahaan independen tampaknya lebih responsif secara strategis daripada divisi korporat, meskipun mungkin kurang termotivasi untuk mencapai kinerja ekonomi yang tinggi secara konsisten. Memang, banyak perusahaan yang terdivisi bergantung pada perusahaan-perusahaan ini untuk respons strategis mereka, karena mereka melakukan diversifikasi bukan dengan berinovasi sendiri tetapi dengan memperoleh hasil inovatif dari pengusaha independen.

11.5 KONTRIBUSI KANTOR PUSAT

Untuk menilai efektivitas konglomerasi, perlu untuk menilai kontribusi aktual yang diberikan kantor pusat kepada divisi. Karena fungsi kontrol kantor pusat seharusnya dilakukan oleh dewan direksi perusahaan independen, pertanyaannya menjadi, Apa yang ditawarkan kantor pusat kepada divisi yang tidak ditawarkan oleh dewan direksi independen?

Satu hal yang tidak dapat ditawarkan oleh manajer kantor pusat maupun dewan direksi adalah pengelolaan bisnis individual. Keduanya terlibat di dalamnya hanya secara paruh waktu. Oleh karena itu, pengelolaannya secara logis diserahkan kepada manajer penuh waktu—mereka memiliki waktu dan informasi yang dibutuhkan. Faktanya, satu masalah yang dihadapi Bentuk Divisi lebih dari bisnis independen, karena hubungan yang lebih dekat antara kantor pusat dan manajer divisi, adalah kecenderungan untuk melupakan poin ini. Serangkaian kekuatan yang kuat mendorong manajer kantor pusat untuk merebut kekuasaan divisi, untuk memusatkan keputusan pasar produk tertentu di kantor pusat dan dengan demikian mengalahkan tujuan divisionalisasi.

Manajer kantor pusat mungkin percaya bahwa mereka dapat melakukan yang lebih baik; mereka mungkin tergoda untuk menghilangkan duplikasi; mereka mungkin hanya menikmati menjalankan kekuasaan yang berpotensi menjadi milik mereka; atau mereka mungkin tergoda oleh teknik administratif baru. Sebuah teknostruktur atau firma konsultan yang antusias mungkin menjual MIS yang canggih atau sistem yang dibangun berdasarkan prinsip bahwa keputusan pasar produk dapat dibuat berdasarkan data pangsa pasar atau siklus hidup produk.

Masalah dengan banyak sistem ini adalah bahwa mereka memberikan ilusi pengetahuan tanpa memberikan pengetahuan itu sendiri. Seperti yang telah kita catat sebelumnya, sebagian besar informasi yang dibutuhkan untuk merumuskan strategi bersifat lunak dan spekulatif—sedikit demi sedikit kesan, rumor, dan semacamnya yang tidak pernah didokumentasikan atau diukur. Apa yang dibawa kembali oleh MIS ke kantor pusat adalah generalisasi yang diabstraksikan dan diagregasi. Namun, tidak ada bisnis yang dapat dipahami hanya dari laporan tentang pangsa pasar, siklus hidup produk, dan sejenisnya. Pemahaman tersebut membutuhkan informasi lunak yang mau tidak mau tertinggal di divisi, yang

manajernya berhubungan secara pribadi dengan situasi tertentu.

Bahkan jika MIS dapat memberikan informasi yang benar—atau jika manajer kantor pusat mencoba menggunakan telepon untuk mendapatkannya secara lisan—mereka tidak akan punya waktu untuk menyerapnya. Kurangnya waktu untuk memahami banyak bisnis adalah alasan utama mengapa organisasi pada awalnya terbagi-bagi, untuk memberikan setiap bisnis perhatian penuh dari seorang manajer dan unitnya.

Jadi, jalur transmisi berkecepatan tinggi hanya memikat beberapa manajer kantor pusat untuk membuat keputusan yang lebih baik diserahkan kepada divisi. Seperti yang dikomentari oleh seorang laksamana Inggris yang "tidak puas" setelah operasi Suez tahun 1956, "Nelson tidak akan pernah menang satu kemenangan pun jika ada Telex". Jadi, salah satu fungsi manajer kantor pusat dari perusahaan konglomerat yang terdiversifikasi bukanlah untuk mengelola divisi. Orang bijak tahu apa yang tidak dapat mereka ketahui.

Di antara fungsi yang dilakukan oleh manajer kantor pusat adalah penetapan tujuan untuk divisi, pemantauan kinerja mereka dalam hal tujuan ini (penggunaan yang tepat untuk MIS), pemeliharaan kontak pribadi yang terbatas dengan manajer divisi, dan persetujuan pengeluaran modal utama divisi. Menariknya, ini juga merupakan tanggung jawab dewan direksi, setidaknya secara teori.

Namun, dalam praktiknya, banyak dewan—terutama dewan perusahaan yang dimiliki secara luas—melakukan hal-hal ini secara tidak efektif, sehingga manajemen bebas melakukan apa yang disukainya. Di sini, kita tampaknya memiliki keuntungan besar dari Bentuk Divisi. Bentuk ini ada sebagai pengaturan administratif untuk mengatasi kelemahan utama lain dari sistem pasar bebas, dewan yang tidak efektif. Dengan perhatian yang diberikan kantor pusat pada sistem kontrol formal dan pribadinya, hal itu mendorong manajer divisi untuk berusaha mendapatkan hasil keuangan yang lebih baik dan lebih baik lagi.

Namun, ada kendala dalam argumen ini, karena diversifikasi konglomerat sering kali berfungsi untuk menyebarkan kepemilikan saham dan membuat korporasi lebih sulit dipahami dan dikendalikan oleh dewan direksinya. Pertama, seperti yang kita lihat sebelumnya, korporasi yang terdiversifikasi biasanya besar dan biasanya dimiliki secara luas dan sulit dipahami dalam situasi apa pun. Kedua, semakin banyak bisnis yang dijalankan organisasi, semakin sulit bagi direktur paruh waktu untuk mengetahui apa yang sedang terjadi. Dan terakhir, seperti yang dicatat Moyer, salah satu efek umum dari akuisisi konglomerat adalah meningkatkan jumlah pemegang saham, dan dengan demikian membuat korporasi lebih banyak dimiliki.

Jadi, Bentuk Divisi dalam beberapa hal hanya menyelesaikan masalah yang ditimbulkannya sendiri. Jika korporasi tetap dalam satu bisnis, mungkin kepemilikannya lebih sempit dan lebih mudah dipahami, sehingga para direkturnya dapat menjalankan fungsinya dengan lebih efektif. Diversifikasi membantu menciptakan masalah yang dipecahkan oleh divisionalisasi. Sungguh ironis bahwa banyak korporasi divisi yang melakukan pekerjaan yang efektif dalam memantau kinerja divisinya sendiri sendiri diawasi dengan sangat buruk oleh dewan direksinya. Tujuan utama pemantauan ini adalah untuk menandai masalah dan memperbaikinya sebelum muncul sebagai krisis yang parah.

Kelemahan umum dari perusahaan independen adalah bahwa manajemen puncak dapat mengelabui para direktornya, menyamarkan masalah yang serius. Hal itu lebih sulit dilakukan dalam perusahaan yang terbagi-bagi, dengan para manajernya yang gigih berada di kantor pusat. Namun, kamufase juga hampir tidak dikenal dalam Formulir Terbagi-bagi, dan untuk alasan yang sama—informasi terperinci berada di tangan para manajer penuh waktu dari setiap bisnis, bukan pada mereka yang seharusnya mengendalikannya secara paruh waktu. Kisah berikut, yang diceritakan oleh seorang asisten pengawas di salah satu kantor pusat, menggambarkan hal ini dengan jelas:

Manajemen puncak kami suka membuat semua keputusan besar. Mereka pikir mereka melakukannya, tetapi saya baru saja melihat satu kasus di mana sebuah divisi mengalahkan mereka.

Saya menerima permintaan untuk mengedit cerobong asap besar dari divisi. Saya tidak dapat melihat apa yang dapat dilakukan seseorang hanya dengan cerobong asap, jadi saya terbang untuk berkunjung. Mereka telah membangun dan melengkapi seluruh pabrik berdasarkan perintah pengeluaran pabrik. Cerobong asap adalah satu-satunya barang tak terpisahkan yang melampaui batas Rp. 500.000.000 yang kami tetapkan pada perintah pengeluaran.

Rupanya mereka mengetahui secara informal bahwa pabrik baru tidak akan diterima dengan baik, jadi mereka membangun benda sialan itu. Saya tidak tahu persis apa yang akan saya katakan.

Apa yang terjadi ketika suatu masalah benar-benar ditandai? Apa yang dapat dilakukan kantor pusat yang tidak dapat dilakukan oleh dewan direksi? Ketua Textron mengatakan dalam suatu pertemuan Masyarakat Analis Keamanan New York, mengacu pada wakil presiden kantor pusat yang mengawasi divisi-divisi, bahwa "tidaklah terlalu sulit untuk mengoordinasikan lima perusahaan yang dikelola dengan baik". Benar sekali. Namun bagaimana dengan lima perusahaan yang dikelola dengan buruk? Apa yang dapat dilakukan oleh tiga puluh staf administrator di kantor pusat untuk memperbaiki masalah di tiga puluh divisi operasi? Kecenderungan alami untuk memperketat kontrol biasanya tidak membantu setelah masalah tersebut muncul, begitu pula dengan melakukan pengawasan ketat.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, manajer kantor pusat tidak dapat mengelola divisi-divisi. Pada dasarnya, hal itu membuat mereka memiliki dua alternatif. Mereka dapat mengganti manajer divisi, atau mereka dapat melepaskan divisi tersebut dari perusahaan. Tentu saja, dewan direksi juga dapat mengganti manajemen. Memang, itu tampaknya menjadi satu-satunya hak prerogatif yang sebenarnya; manajemen melakukan segala hal lainnya. Jadi pertanyaannya adalah, Siapa yang lebih baik dalam memilih manajer bisnis, kantor pusat atau dewan direksi? Dan jawaban atas pertanyaan itu tidak jelas. Kantor pusat dapat bergerak lebih cepat, dan memiliki sekelompok manajer dari divisi lain untuk dipilih. Namun, kantor pusat harus memikirkan manajer dari tiga puluh atau 397 divisi dari waktu ke waktu, sedangkan dewan direksi hanya perlu memikirkan satu.

Mengenai divestasi, hal itu hanya akan menyerahkan masalah kepada orang lain; dari

sudut pandang masyarakat, hal itu tidak menyelesaikannya (kecuali, tentu saja, konglomerasi menyebabkan masalah tersebut sejak awal!). Secara keseluruhan, kasus untuk satu kantor pusat versus serangkaian dewan direksi yang terpisah tampaknya beragam. Tidak mengherankan bahwa satu studi menemukan bahwa perusahaan dengan "keragaman terkendali" memiliki laba yang lebih baik daripada perusahaan dengan keberagaman konglomerat. Keragaman yang terkendali berarti saling ketergantungan di antara divisi-divisi, yang menyerukan bentuk divisionalisasi yang tidak murni, dengan beberapa fungsi penting terpusat di kantor pusat.

Divisionalisasi murni mengatasi inefisiensi tertentu di pasar modal, tetapi memperkenalkan inefisiensi baru; ia melatih para manajer umum, tetapi kemudian memberi mereka lebih sedikit otonomi daripada yang dilakukan oleh bisnis independen; ia menyebarkan risikonya, tetapi ia juga menyebarkan konsekuensi dari risiko-risiko tersebut; ia melindungi operasi-operasi yang rentan selama kemerosotan ekonomi, termasuk beberapa yang kemudian terbukti tidak layak untuk dilindungi; sistem-sistem pengendaliannya mendorong peningkatan kinerja keuangan yang stabil tetapi tidak mendorong inovasi kewirausahaan yang sejati; kantor pusatnya melakukan pekerjaan yang lebih baik dalam memantau kinerja bisnis daripada yang dilakukan oleh dewan direksi perusahaan yang dimiliki secara luas, tetapi diversifikasi yang melekat padanya merupakan salah satu penyebab perusahaan-perusahaan dimiliki secara luas dan dewan direksi menjadi kurang informasi sejak awal; dan pada analisis akhir, ia tidak dapat berbuat lebih dari sekadar dewan direksi untuk memperbaiki masalah-masalah mendasar dalam suatu bisnis—pada akhirnya, keduanya berujung pada perubahan manajemen. Secara keseluruhan, Bentuk Terdivisi murni (yaitu, bentuk konglomerat) mungkin menawarkan beberapa keuntungan atas sistem dewan direksi yang lemah dan pasar modal yang tidak efisien; tetapi sebagian besar keuntungan tersebut mungkin akan hilang jika masalah tertentu di pasar modal dan dewan diperbaiki.

Dan ada alasan untuk berpendapat bahwa masyarakat akan lebih baik jika mencoba memperbaiki inefisiensi mendasar dalam sistem ekonominya daripada mendorong pengaturan administratif swasta untuk menghindarinya. Faktanya, saat kita beralih dari konsekuensi administratif dan ekonomi dari Bentuk Terdivisi ke konsekuensi sosialnya, kita akan melihat dua alasan tambahan untuk mendukung kesimpulan ini, satu terkait dengan tanggung jawab sosial Bentuk Terdivisi, yang lain terkait dengan kecenderungannya untuk memusatkan kekuasaan dalam masyarakat.

11.6 KINERJA SOSIAL DARI SISTEM PENGENDALIAN KINERJA

Sistem pengendalian kinerja dari Bentuk Terdivisi merupakan salah satu parameter desain fundamentalnya dan sumber utama efisiensi ekonominya. Namun, sistem ini juga menghasilkan salah satu konsekuensi sosialnya yang paling serius.

Bentuk Terdivisi mengharuskan kantor pusat mengendalikan divisi terutama berdasarkan kriteria kinerja kuantitatif, dan itu biasanya berarti kriteria keuangan—laba, pertumbuhan penjualan, laba atas investasi, dan sejenisnya. Masalahnya adalah bahwa ukuran kinerja ini menjadi objek virtual, menyingkirkan tujuan yang tidak dapat diukur—kualitas

produk, kebanggaan dalam pekerjaan, pelanggan yang terlayani dengan baik, lingkungan yang dilindungi atau diperindah. Akibatnya, tujuan ekonomi menyingkirkan tujuan sosial. Itu tidak akan menjadi masalah jika konsekuensi sosial dan ekonomi dari keputusan dapat dengan mudah dipisahkan. Pemerintah akan mengurus yang pertama, perusahaan mengurus yang terakhir.

Namun faktanya adalah bahwa keduanya saling terkait; setiap keputusan strategis perusahaan besar melibatkan konsekuensi sosial dan ekonomi. Akibatnya, sistem kontrol Bentuk Divisi mendorongnya untuk bertindak, paling tidak tidak responsif secara sosial, paling buruk tidak bertanggung jawab secara sosial. Terpaksa berkonsentrasi pada konsekuensi ekonomi dari keputusannya, manajer divisi mulai mengabaikan konsekuensi sosialnya. Dan harus diingat bahwa keputusan khusus perusahaan divisi—yang berdampak sosial—dikendalikan oleh manajer di divisi, bukan mereka yang berada di kantor pusat.

Jadi, Bower menemukan bahwa "catatan terbaik dalam bidang hubungan ras adalah milik perusahaan produk tunggal [nondivisionalized] yang manajemen puncaknya kuat dan terlibat dalam bisnis". Robert Ackerman (1975), dalam sebuah studi yang dilakukan di Harvard Business School, menguji proposisi bahwa meskipun para pemimpin bisnis "ingin menghindari melakukan apa yang mereka yakini sebagai hal yang tidak bertanggung jawab", kesulitan yang dialami perusahaan mereka "dalam memuaskan para pengkritik sosial mereka mungkin justru terletak pada inovasi organisasi yang memungkinkan mereka untuk mengatasi secara efektif kondisi diversifikasi dan persaingan".

Ackerman menemukan bahwa manfaat dari responsivitas sosial—seperti "citra publik yang lebih cerah . . . kebanggaan di antara para manajer . . . sikap yang menarik untuk merekrut di kampus"—tidak dapat diukur dengan mudah. "Dari sudut pandang akuntan, mereka memiliki karakteristik yang tidak menguntungkan karena sebagian besar tidak berwujud, tidak dapat dikaitkan dengan biaya unit organisasi yang menciptakannya". Dengan kata lain, kriteria ini tidak dapat dimasukkan ke dalam sistem pengendalian kinerja. Hasilnya adalah:

. . . sistem pelaporan keuangan sebenarnya dapat menghambat responsivitas sosial. Dengan berfokus pada kinerja ekonomi, bahkan dengan perlindungan yang tepat untuk melindungi dari pengorbanan manfaat jangka panjang, sistem seperti itu mengarahkan energi dan sumber daya untuk mencapai hasil yang diukur dalam bentuk finansial. Itulah satu-satunya permainan yang ada, setidaknya satu-satunya yang memiliki kartu skor resmi.

Manajer kantor pusat, yang khawatir tentang hubungan masyarakat dan tanggung jawab perusahaan, tergoda untuk campur tangan langsung dalam tanggapan divisi terhadap isu sosial baru. Namun, mereka berkecil hati dengan pembagian kerja yang ketat dalam Bentuk Divisi; otonomi divisi tidak mengharuskan kantor pusat ikut campur dalam keputusan tertentu. Selama sistem pengendalian kinerja tidak terlalu ketat, manajer divisi tetap memiliki keleluasaan untuk mempertimbangkan konsekuensi sosial dari tindakannya.

Namun, seperti yang kita lihat sebelumnya, tren dalam perusahaan divisi adalah

sebaliknya, meniru sistem ITT dengan pengendalian ketat. Manajer yang harus mengirimkan laporan kilat ke kantor pusat pada hari kesepuluh setiap bulan hampir tidak perlu khawatir tentang hasil yang tidak diukur oleh laporan ini. Dia tetap memusatkan perhatiannya pada kinerja keuangan.

Ketika sistem benar-benar ketat, manajer divisi yang bermaksud mencapai standar mungkin tidak punya pilihan selain bertindak tidak bertanggung jawab. Bower mengutip contoh terkenal dari kasus penetapan harga General Electric tahun 1962:

Manajemen perusahaan G.E. mengharuskan para eksekutifnya untuk menandatangani apa yang disebut "arahan 20.5" yang secara tegas melarang penetapan harga atau pelanggaran hukum antimonopoli lainnya. Namun, sistem penghargaan dan hukuman yang dikelola dengan sangat ketat yang menuntut peningkatan pendapatan, laba, dan pangsa pasar setiap tahun, yang diterapkan tanpa pandang bulu ke semua divisi, menghasilkan situasi yang—paling tidak—kondusif terhadap kolusi di pasar peralatan listrik yang oligopoli dan matang.

Manajer kantor pusat mungkin mencoba untuk lepas tangan dari kesalahan divisi tersebut, dengan menyatakan ketidaktahuan mereka akan hal itu, seperti yang dilakukan Ralph Cordiner, presiden General Electric saat itu. Namun, mereka harus menerima tanggung jawab untuk merancang dan mengeksploitasi struktur yang memunculkan perilaku yang dimaksud. Maka, kami menyimpulkan, bersama Bower, bahwa "meskipun proses perencanaan perusahaan yang terdiversifikasi [dan terdivisi] mungkin sangat efisien," setidaknya dalam pengertian ekonomi yang ketat, hal itu juga cenderung menjadikan perusahaan "tidak bertanggung jawab secara sosial".

Masalah pemusatan kekuasaan

Sebelumnya kita membahas hubungan antara ukuran dan Bentuk Terdivisi, menyimpulkan bahwa organisasi besar tidak hanya cenderung melakukan divisi, tetapi juga bahwa divisi mendorong organisasi kecil untuk tumbuh besar, dan organisasi besar untuk tumbuh lebih besar. Fortune 500 akan menghitung beberapa perusahaan bernilai miliaran Rupiah di antara jajarannya jika tidak ada pengembangan Bentuk Terdivisi.

Dari sudut pandang masyarakat, kita harus bertanya, Berapa harga kebesaran? Jelas ada potensi biaya ekonomi untuk kebesaran, terutama ancaman terhadap pasar yang kompetitif. Dalam *The New Industrial State*, John Kenneth Galbraith (1967) mengembangkan tema bahwa perusahaan raksasa menggunakan kekuatan pasar mereka, ditambah dengan teknik perencanaan dan pemasaran mereka, untuk menumbangkan kondisi persaingan.

Poin-poin Galbraith telah berulang kali diserang oleh para ekonom yang lebih konservatif, tetapi tampaknya sulit untuk menyangkal bahwa ukuran semata dapat memengaruhi persaingan—misalnya, melalui kemampuan untuk menggunakan pengeluaran iklan besar-besaran untuk membatasi masuknya pasar. Dalam kasus diversifikasi konglomerat, ada bahaya tambahan dari apa yang dikenal sebagai "timbang balik"—"Saya membeli dari Anda jika Anda membeli dari saya" antara perusahaan.

Namun, biaya sosial dari kebesaran mungkin yang paling serius. Pertama-tama, kebesaran berarti birokratis. Seperti yang disebutkan dalam Hipotesis 5, semakin besar suatu organisasi, semakin formal perilakunya. Selain itu, dalam kasus Bentuk Terdivisi, seperti yang disebutkan sebelumnya dalam bab ini, sistem pengendalian kinerja mendorong divisi menjadi lebih birokratis daripada jika mereka menjadi perusahaan independen. Kehadiran kantor pusat—badan pengendalian eksternal—juga membuat mereka lebih tersentralisasi. Jadi, Bentuk Terdivisi menjadi kekuatan untuk formalisasi dan sentralisasi—dengan kata lain, untuk birokratisasi mesin—dalam masyarakat, seperti yang disebutkan dalam Bab 9, yang sudah terbebani dengan terlalu banyak struktur seperti itu.

Selain itu, ada kekuatan dalam Bentuk Terdivisi yang mendorongnya untuk memusatkan kekuasaan tidak hanya di tingkat divisi tetapi juga di tingkat kantor pusat. Dalam kasus perusahaan raksasa, hal ini mengakibatkan pemusatan sejumlah besar kekuasaan di tangan segelintir orang.

Salah satu kekuatan sentralisasi kantor pusat, yang dibahas beberapa halaman sebelumnya, adalah ilusi yang diberikan oleh MIS dan teknik-teknik lain untuk menyediakan informasi yang dibutuhkan guna membuat strategi bisnis yang efektif. (Seandainya hal itu tidak terbukti sebagai ilusi, bahaya sentralisasi akan jauh lebih serius.) Kekuatan lain untuk sentralisasi adalah fakta bahwa divisi-divisi tersebut digabungkan bersama dalam satu unit hukum tunggal dengan satu nama. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, tidak ada satu divisi pun yang dapat bangkrut; dan tidak dapat menyimpan sendiri publisitas buruknya. Ia berbagi kesalahannya dengan divisi-divisi saudaranya, atas nama perusahaan.

Tidak peduli seberapa longgar sistem tersebut, keseluruhannya bertanggung jawab atas kesalahan dari setiap bagiannya. Jadi, ada tekanan pada kantor pusat untuk melibatkan diri dalam keputusan divisi tertentu—misalnya, untuk meninjau kontrak jangka panjang yang nantinya dapat menguras sumber daya perusahaan, dan untuk mengawasi perilaku sosial yang dapat menyebabkan publisitas buruk. Faktanya, sistem kontrolnya, dengan mendorong perilaku yang tidak responsif atau tidak bertanggung jawab secara sosial, telah mendatangkan publisitas yang semakin buruk bagi korporasi yang terdivisi, yang mendorongnya untuk memusatkan lebih banyak kekuasaan di kantor pusat demi melindungi dirinya sendiri. Dalam beberapa hal, korporasi raksasa tersebut tampaknya memiliki pilihan antara tidak bertanggung jawab secara sosial dan pemusatan kekuasaan.

Kekuatan lain untuk sentralisasi tertuang dalam diktum terkenal Lord Acton, "Kekuasaan cenderung merusak; kekuasaan absolut merusak secara absolut." Dengan rantai otoritas yang kuat di bawah dan pemegang saham yang tersebar di atas, para manajer di kantor pusat perusahaan raksasa memiliki sejumlah besar kekuatan potensial. Hal ini meningkatkan tekanan untuk melakukan sentralisasi demi sentralisasi. Kekuatan pasar tidak diragukan lagi mengurangi kecenderungan ini, sehingga menghambat penggunaan struktur yang terlalu tersentralisasi. Namun seperti yang disebutkan sebelumnya, semakin besar perusahaan, semakin kecil kecenderungannya untuk tunduk pada kekuatan pasar.

Sejauh ini kita telah melihat bahwa divisionalisasi mendorong pemusatan kekuasaan di tingkat divisi dan kemudian di tingkat kantor pusat. Paradoksnya, pemusatan kekuasaan di

dalam perusahaan juga mengarah pada konglomerasi, divisionalisasi, dan pemusatan kekuasaan di bidang-bidang di luar perusahaan. Serikat pekerja berfederasi dan pemerintah menambahkan badan-badan untuk membangun kekuatan penyeimbang—yang menyamai kekuatan perusahaan. Pemerintah, pada kenyataannya, tertarik untuk campur tangan secara langsung dalam urusan korporasi karena isu-isu yang telah kita bahas—pemusatan kekuasaan yang terlalu besar di tangan terlalu sedikit orang; kekuasaan yang dijalankan tanpa kendali pemegang saham, masyarakat, dan terkadang bahkan pasar; dan kecenderungan terhadap perilaku sosial yang tidak responsif atau tidak bertanggung jawab. Warga negara yang mempertanyakan legitimasi basis kekuasaan korporasi raksasa secara alami berharap pemerintah untuk campur tangan.

Dan ironi yang paling besar adalah bahwa argumen yang digunakan untuk mendukung Bentuk Divisi menunjukkan cara untuk campur tangan pemerintah. Pertimbangan poin utama Williamson dalam hal ini, bahwa pengaturan administratif efisien sementara pasar modal tidak. Mengapa pemerintah harus khawatir tentang campur tangan terhadap pasar yang tidak bekerja secara efisien? Dan jika pengaturan administratif bekerja sebaik yang diklaim Williamson, mengapa pemerintah tidak boleh menggunakannya juga?

Jika Beatrice Foods benar-benar dapat mengendalikan 397 divisi, apa yang akan menghentikan Washington untuk percaya bahwa mereka dapat mengendalikan 397 Beatrice? Dengan menggunakan sistem yang sama. Dengan tuntutan publik untuk semakin banyak kontrol atas perilaku perusahaan, dan dengan diktum Lord Acton yang selalu ada, apa yang akan menghentikan administrator pemerintah dari tergoda oleh ilusi bahwa MIS dapat memberikan informasi yang mereka butuhkan untuk mengendalikan perusahaan—baik melalui nasionalisasi atau perencanaan nasional?

Tentu saja, seperti halnya korporasi, pemerintah juga akan terdorong untuk mengutamakan tujuan ekonomi daripada tujuan sosial, sebagai akibat dari sifat sistem kontrol yang harus mereka gunakan. Ini berarti bahwa kontrol pemerintah, meskipun mungkin melegitimasi aktivitas korporasi, tidak akan menyelesaikan masalah sosial mendasar yang ditimbulkan oleh divisionalisasi dan, pada kenyataannya, akan memperburuk masalah konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat. Secara umum, Bentuk Divisionalized murni tidak bekerja secara efektif di luar sektor swasta. Ini terlepas dari upaya yang meluas untuk menggunakannya—dalam sistem sekolah, universitas, rumah sakit, perusahaan pemerintah—bahkan, di semuanya bersama-sama dalam satu monolit divisional sektor publik raksasa.

Salah satu masalahnya adalah bahwa pemerintah dan terkadang lembaga lain tidak dapat melepaskan diri dari divisi, atau setidaknya, realitas kekuasaan adalah bahwa mereka jarang melakukannya. Jadi tidak ada kendaraan untuk pembaruan organisasi. Masalah lain dalam pemerintahan adalah bahwa peraturan pegawai negeri sipil tentang pengangkatan mengganggu konsep tanggung jawab manajerial: "Jika seorang atasan ingin memiliki kepercayaan penuh pada bawahannya, ia harus memiliki sejumlah kendali atas siapa bawahannya. Ia harus memiliki kebebasan dalam pemilihan, disiplin, dan jika perlu pemindahan atau pemecatan mereka. Namun, sistem pegawai negeri sipil federal membatasi kebebasan tersebut".

Namun, masalah yang paling serius tetaplah masalah pengukuran: Sasaran yang harus dimasukkan pemerintah dan sebagian besar lembaga ke dalam sistem pengendalian kinerja—pada dasarnya sasaran sosial—tidak dapat diukur. Dan tanpa pengukuran, Bentuk Divisi yang murni tidak dapat berfungsi. Tidak ada yang menghentikan pemerintah dan lembaga untuk membentuk divisi berbasis pasar. Namun, karena tidak memiliki ukuran kinerja yang memadai, mereka harus menemukan cara lain untuk mengendalikan divisi ini (atau memaksakan ukuran buatan yang gagal menangkap semangat sasaran sosial atau yang mengabaikannya sepenuhnya demi sasaran ekonomi). Salah satunya adalah sosialisasi—pengangkatan manajer yang percaya pada sasaran sosial yang dimaksud.

Namun, hal itu hanya dapat dilakukan sejauh itu, dan tekanan muncul untuk menggunakan cara pengendalian lain. Cara yang jelas adalah pengawasan langsung dan standarisasi pekerjaan—penerbitan perintah langsung dan aturan umum. Namun, keduanya merusak otonomi divisi. Jadi, pilihan yang dihadapi pemerintah—dan serikat pekerja, multiuniversitas, dan lembaga federasi lainnya yang mencoba menggunakan Bentuk Divisi dalam menghadapi tujuan yang tidak dapat diukur—adalah melupakan pengendalian di luar penunjukan manajer yang disosialisasikan, mengendalikan birokrasi mesin, atau memaksakan pengendalian divisi dengan penerapan standar kinerja buatan.

Contoh dari ketiganya berlimpah. Pers secara teratur melaporkan departemen pemerintah yang telah kehilangan kendali. Mungkin yang lebih umum adalah kasus pengendalian birokrasi mesin, departemen pemerintah yang tidak memiliki otonomi yang mereka butuhkan untuk bertindak karena banyaknya aturan menyeluruh yang diberlakukan pemerintah pada semua departemen mereka. Begitu pula, contoh-contoh pengendalian kinerja buatan dilaporkan, mungkin yang terbaik adalah deskripsi Frank (1958-59) tentang sistem yang digunakan oleh pemerintah Soviet untuk mengatur kinerja pabriknya. Standar berlimpah: jenis, kuantitas, kualitas, dan campuran produksi; jumlah bahan dan tenaga kerja yang digunakan; upah yang dibayarkan; norma produksi bagi pekerja untuk dicapai; tujuan kampanye khusus; dan masih banyak lagi.

Standar tersebut sangat ketat dan sering kali saling bertentangan sehingga para manajer di pihak penerima tidak punya pilihan selain bertindak tidak bertanggung jawab, seperti halnya para manajer divisi di Amerika yang terlalu dikendalikan. Mereka berbohong tentang kebutuhan pabrik mereka; mereka menimbun bahan; mereka mematuhi standar yang tertulis tetapi tidak mematuhi semangatnya—misalnya, dengan mengurangi kualitas produk (yang tidak dapat diukur dengan mudah); mereka mempekerjakan *tolkach*, pedagang pengaruh, untuk membuat kesepakatan di luar sistem kendali.

Dalam analisis akhir, mungkin yang terbaik yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan lembaga yang bermaksud menggunakan beberapa bentuk divisionalisasi adalah menunjuk manajer dan karyawan lain yang percaya pada tujuan sosial yang harus dikejar dan kemudian menyiapkan mekanisme untuk semacam tinjauan pribadi berkala atas kemajuan mereka (yang pada dasarnya memerlukan pembentukan semacam dewan direksi independen).

Kesimpulannya: sebuah struktur di tepi jurang

Pembahasan kita telah menghasilkan kesimpulan "terkutuk jika Anda melakukannya,

terkutuk jika Anda tidak melakukannya". Bentuk Divisionalized (konglomerat) murni muncul sebagai konfigurasi yang secara simbolis bertengger di tepi jurang, di ujung jalan yang panjang. Di depan, ia selangkah lagi dari disintegrasi—terpecah menjadi organisasi-organisasi terpisah di bebatuan di bawahnya.

Di belakangnya adalah jalan kembali ke integrasi yang lebih stabil, mungkin struktur hibrida dengan Birokrasi Mesin di beberapa titik perantara di sepanjang jalan. Dan yang selalu melayang di atas adalah elang, tertarik oleh posisinya di tepi tebing dan menunggu kesempatan untuk menarik Bentuk Terdivisi ke kontrol sosial yang lebih terpusat, di tebing lain yang mungkin lebih berbahaya.

Tepi tebing adalah tempat yang tidak nyaman untuk ditinggali—bahkan mungkin sementara yang pasti akan mengarah pada disintegrasi di bebatuan di bawah, perjalanan ke tebing di atas, atau kembali ke tempat istirahat yang lebih aman di jalan setapak di belakang. Dengan kata lain, kami menyimpulkan bahwa Bentuk Terdivisi memiliki jangkauan tersempit dari semua konfigurasi. Bentuk ini tidak memiliki lingkungannya sendiri yang nyata; paling banter, ia menumpang pada Birokrasi Mesin dalam lingkungan yang sederhana dan stabil, dan karena itu selalu merasa tertarik kembali ke bentuk struktural yang terintegrasi itu. Bentuk Terdivisi murni mungkin terbukti secara inheren tidak stabil, dalam konteks sosial merupakan kecenderungan yang sah tetapi bukan struktur yang sah.

Keuntungan ekonomi yang ditawarkannya atas organisasi independen mencerminkan inefisiensi mendasar di pasar modal dan sistem kendali pemegang saham yang seharusnya diperbaiki sendiri. Dan bentuk ini menciptakan masalah sosial yang mendasar. Barangkali hanya ada pembenaran dalam bentuk-bentuk peralihannya—produk sampingan atau produk terkait. Bagaimanapun, saling ketergantungan di antara aktivitas-aktivitasnya yang memberi pembenaran bagi suatu organisasi, alasannya untuk "berorganisasi." Barangkali Bentuk Terdivisi yang murni, dengan sedikit sekali saling ketergantungan ini, benar-benar merupakan "tipe ideal"—tipe yang harus didekati tetapi tidak pernah tercapai.

BAB 12

ADHOKRASI

Mekanisme Koordinasi Utama	: Saling penyesuaian
Bagian Penting Organisasi	: Staf pendukung (dalam Adhokrasi Administratif; bersama dengan inti operasi dalam Adhokrasi Operasional)
Parameter Desain Utama	: Perangkat penghubung, struktur organik, desentralisasi selektif, spesialisasi pekerjaan horizontal, pelatihan, pengelompokan fungsional dan pasar secara bersamaan
Faktor Situasional	: Lingkungan yang kompleks, dinamis (kadang-kadang berbeda); muda (terutama Operating Adhocracy); sistem teknis yang canggih dan sering kali otomatis (dalam Administrative Adhocracy); modis

Tidak satu pun konfigurasi yang dibahas sejauh ini mampu menghasilkan inovasi canggih, jenis yang dibutuhkan oleh badan antariksa, perusahaan film avant-garde, pabrik yang memproduksi prototipe kompleks, perusahaan petrokimia terpadu. Struktur Sederhana tentu saja dapat berinovasi, tetapi hanya dengan cara yang relatif sederhana. Baik Birokrasi Mesin maupun Birokrasi Profesional adalah struktur kinerja, bukan pemecahan masalah. Keduanya dirancang untuk menyempurnakan program standar, bukan untuk menciptakan yang baru. Dan meskipun Bentuk Terdivisi menyelesaikan masalah ketidakfleksibelan strategis dalam Birokrasi Mesin, seperti yang disebutkan dalam bab terakhir, ia juga bukan inovator sejati. Fokus pada kontrol dengan menstandarisasi keluaran tidak mendorong inovasi.

Inovasi canggih membutuhkan konfigurasi kelima dan sangat berbeda, yang mampu menyatukan para ahli yang diambil dari berbagai disiplin ilmu ke dalam tim proyek ad hoc yang berfungsi dengan lancar. Meminjam istilah Alvin Toffler yang dipopulerkan dalam *Future Shock*, inilah Adhocracy masyarakat kita. Mereka muncul berulang kali dalam ulasan kami, di perusahaan plastik Lawrence dan Lorsch, di antara produsen proses Woodward, di NASA dan Perusahaan Boeing.

(Sebelum memulai pembahasan kita tentang struktur dasar, kita harus mencatat bahwa Struktur Sederhana, yang hampir bukan struktur, menghasilkan bab yang pendek dan sederhana. Birokrasi Mesin dan Profesional serta Bentuk Terdivisi, yang sebagian besar merupakan struktur yang sangat teratur, menghasilkan bab-bab yang juga sangat teratur. Sebaliknya, adhokrasi adalah struktur yang paling rumit dari kelimanya, tetapi tidak terlalu teratur. Selain itu, ini adalah yang terbaru dari kelimanya, yang paling sedikit kita ketahui. Pembaca diperingatkan sebelumnya bahwa bab tersebut tidak dapat tidak mencerminkan karakteristik struktur yang dijelaskannya.)

12.1 DESKRIPSI STRUKTUR DASAR - PARAMETER DESAIN

Dalam Adhokrasi, kita memiliki konfigurasi kelima yang berbeda: struktur yang sangat organik, dengan sedikit formalisasi perilaku; spesialisasi pekerjaan horizontal yang tinggi berdasarkan pelatihan formal; kecenderungan untuk mengelompokkan spesialis dalam unit fungsional untuk tujuan tata graha tetapi menempatkan mereka dalam tim proyek kecil berbasis pasar untuk melakukan pekerjaan mereka; ketergantungan pada perangkat penghubung untuk mendorong penyesuaian bersama, mekanisme koordinasi utama, di dalam dan di antara tim-tim ini; dan desentralisasi selektif ke dan di dalam tim-tim ini, yang berlokasi di berbagai tempat dalam organisasi dan melibatkan berbagai campuran manajer lini dan staf serta pakar operasi.

Berinovasi berarti melepaskan diri dari pola yang sudah mapan. Jadi, organisasi yang inovatif tidak dapat bergantung pada bentuk standarisasi apa pun untuk koordinasi. Dengan kata lain, organisasi harus menghindari semua perangkat struktur birokrasi, terutama pembagian kerja yang tajam, diferensiasi unit yang luas, perilaku yang sangat formal, dan penekanan pada sistem perencanaan dan pengendalian. Yang terpenting, organisasi harus tetap fleksibel.

Jadi Toffler (1970) mencatat bahwa Adhokrasi "kini mengubah bentuk internalnya dengan frekuensi—dan terkadang gegabah—yang membuat kepala pusing... Struktur organisasi yang besar dibongkar, dibaut bersama lagi dalam bentuk baru, lalu disusun ulang lagi. Departemen dan divisi muncul dalam semalam hanya untuk menghilang dalam reorganisasi lain, dan reorganisasi lainnya lagi". Misalnya, Pusat Penerbangan Luar Angkasa Berawak NASA, Adhokrasi paling terkenal di Amerika pada tahun 1960-an, mengubah strukturnya tujuh belas kali dalam delapan tahun pertama keberadaannya.

Pencarian organisasi untuk mengilustrasikan bab ini memunculkan respons berikut dari satu perusahaan yang terkenal dengan struktur Adhokrasinya: "... kami lebih suka tidak menyediakan bagan organisasi, karena akan berubah terlalu cepat untuk melayani tujuan yang bermanfaat." Dari semua konfigurasi, Adhocracy menunjukkan penghormatan paling rendah terhadap prinsip-prinsip klasik manajemen, khususnya kesatuan komando. Sistem yang diatur juga tidak terlalu penting. Dalam konfigurasi ini, informasi dan proses pengambilan keputusan mengalir secara fleksibel dan informal, di mana pun diperlukan, untuk mendorong inovasi. Dan itu berarti mengesampingkan rantai kewenangan jika diperlukan.

Struktur Sederhana juga mempertahankan struktur organik, dan karenanya mampu berinovasi juga. Namun, inovasi itu terbatas pada lingkungan sederhana, yang dapat dengan mudah dipahami oleh pemimpin pusat. Inovasi yang canggih terjadi di lingkungan yang tidak mudah dipahami. Jadi, diperlukan jenis struktur organik lain, yang bergantung pada penerapan keahlian canggih. Adhocracy harus mempekerjakan dan memberikan kekuasaan kepada para ahli—profesional yang pengetahuan dan keterampilannya telah sangat berkembang dalam program pelatihan. Namun, tidak seperti Birokrasi Profesional, Adhocracy tidak dapat bergantung pada keterampilan standar para ahli ini untuk mencapai koordinasi, karena hal itu akan mengarah pada standarisasi alih-alih inovasi. Sebaliknya, ia harus memperlakukan pengetahuan dan keterampilan yang ada hanya sebagai dasar untuk membangun

pengetahuan dan keterampilan baru.

Selain itu, pembangunan pengetahuan dan keterampilan baru memerlukan kombinasi berbagai badan yang sudah ada. Jadi, daripada membiarkan spesialisasi pakar atau diferensiasi unit fungsional mendominasi perilakunya, Adhokrasi harus menerobos batas-batas spesialisasi dan diferensiasi konvensional. "Seorang spesialis listrik dapat menemukan masalah mekanis, mungkin sebagian karena ia tidak mengetahui kebijaksanaan konvensional, dan seorang insinyur cerdas yang bekerja di bidang yang tampaknya tidak terkait dapat menemukan solusi untuk masalah yang telah membuat frustrasi para spesialis fungsional".

Jadi, sementara setiap profesional dalam Birokrasi Profesional dapat beroperasi sendiri, dalam Adhokrasi para profesional harus menggabungkan upaya mereka. "Organisasi tradisional dapat berasumsi bahwa mereka mengetahui semua masalah dan metode. Oleh karena itu, mereka dapat menugaskan keahlian kepada satu spesialis atau kelompok fungsional yang terkotak-kotak".

Dalam kontras yang tajam, dalam Adhokrasi, para spesialis yang berbeda harus bergabung dalam tim multidisiplin, yang masing-masing dibentuk berdasarkan proyek inovasi tertentu. Bagaimana organisasi mengatasi masalah "mencabut profesional tetapi tetap membiarkannya mempertahankan hubungannya dengan bidang keahliannya"? Solusinya jelas: Adhokrasi cenderung menggunakan basis fungsional dan pasar untuk pengelompokan secara bersamaan, dalam struktur matriks. Para ahli dikelompokkan dalam unit fungsional untuk keperluan tata graha—untuk perekrutan, komunikasi profesional, dan sejenisnya—tetapi kemudian ditempatkan dalam tim proyek untuk melaksanakan pekerjaan dasar inovasi mereka.

Dan bagaimana koordinasi dilakukan di dalam dan di antara tim proyek ini? Seperti yang disebutkan sebelumnya, standardisasi tidak diperbolehkan sebagai mekanisme koordinasi utama. Upaya tersebut harus inovatif, tidak terstandarisasi. Begitu pula dengan pengawasan langsung, karena kompleksitas pekerjaan. Koordinasi harus dilakukan oleh mereka yang memiliki pengetahuan, para ahli yang benar-benar mengerjakan proyek tersebut. Yang tersisa adalah penyesuaian bersama, mekanisme koordinasi utama Adhokrasi.

Dan, tentu saja, dengan konsentrasi pada penyesuaian bersama dalam Adhokrasi muncul penekanan pada parameter desain yang dimaksudkan untuk mendorongnya—yaitu, serangkaian perangkat penghubung. Manajer yang terintegrasi dan posisi penghubung ditetapkan untuk mengoordinasikan upaya di antara unit fungsional dan tim proyek; tim itu sendiri ditetapkan sebagai gugus tugas; dan, seperti disebutkan di atas, struktur matriks lebih disukai untuk mencapai pengelompokan fungsional dan pasar yang bersamaan.

Seperti yang dicatat Sayles, struktur matriks "menggunakan kembali organisasi lama alih-alih menciptakan yang baru untuk tujuan dan masalah baru. Struktur ini memaksa organisasi untuk terus mengubah diri mereka sendiri karena tujuan, nilai, dan prioritas yang saling bertentangan dan membangun ketidakstabilan ke dalam struktur organisasi itu sendiri".

Dengan demikian, manajer berlimpah dalam Adhokrasi—manajer fungsional, manajer yang terintegrasi, manajer proyek. Yang terakhir disebutkan jumlahnya sangat banyak, karena tim proyek harus kecil untuk mendorong penyesuaian bersama di antara para anggotanya, dan

setiap tim membutuhkan pemimpin yang ditunjuk, seorang "manajer." Hal ini mengakibatkan "rentang kendali" yang sempit untuk Adhocracy, menurut ukuran konvensional.

Namun, ukuran tersebut tidak ada hubungannya dengan kendali; hal itu hanya mencerminkan ukuran kecil unit kerja. Sebagian besar manajer tidak "mengelola" dalam pengertian yang biasa—yaitu, memberi perintah melalui pengawasan langsung. Sebaliknya, mereka menghabiskan banyak waktu untuk bertindak sebagai penghubung dan negosiasi, mengoordinasikan pekerjaan secara lateral di antara berbagai tim dan di antara mereka dan unit fungsional. Banyak dari manajer ini, pada kenyataannya, juga merupakan pakar, yang mengambil tempat bersama yang lain dalam tim proyek.

Dengan ketergantungannya pada para ahli yang sangat terlatih, Adhokrasi—seperti Birokrasi Profesional—terdesentralisasi. Namun tidak dengan cara yang sama, karena dalam Adhokrasi, para ahli didistribusikan ke seluruh struktur, terutama di staf pendukung dan jajaran manajerial serta inti operasional. Jadi, alih-alih pemusatan kekuasaan di inti operasional, ada distribusi yang lebih merata di semua bagian. Desentralisasi Adhokrasi adalah apa yang kami sebut selektif di Bab 5, baik dalam dimensi horizontal maupun vertikal. Kekuasaan pengambilan keputusan didistribusikan di antara para manajer dan nonmanajer di semua tingkatan hierarki, sesuai dengan sifat keputusan yang berbeda yang harus dibuat. Tidak seorang pun dalam Adhokrasi memonopoli kekuasaan untuk berinovasi.

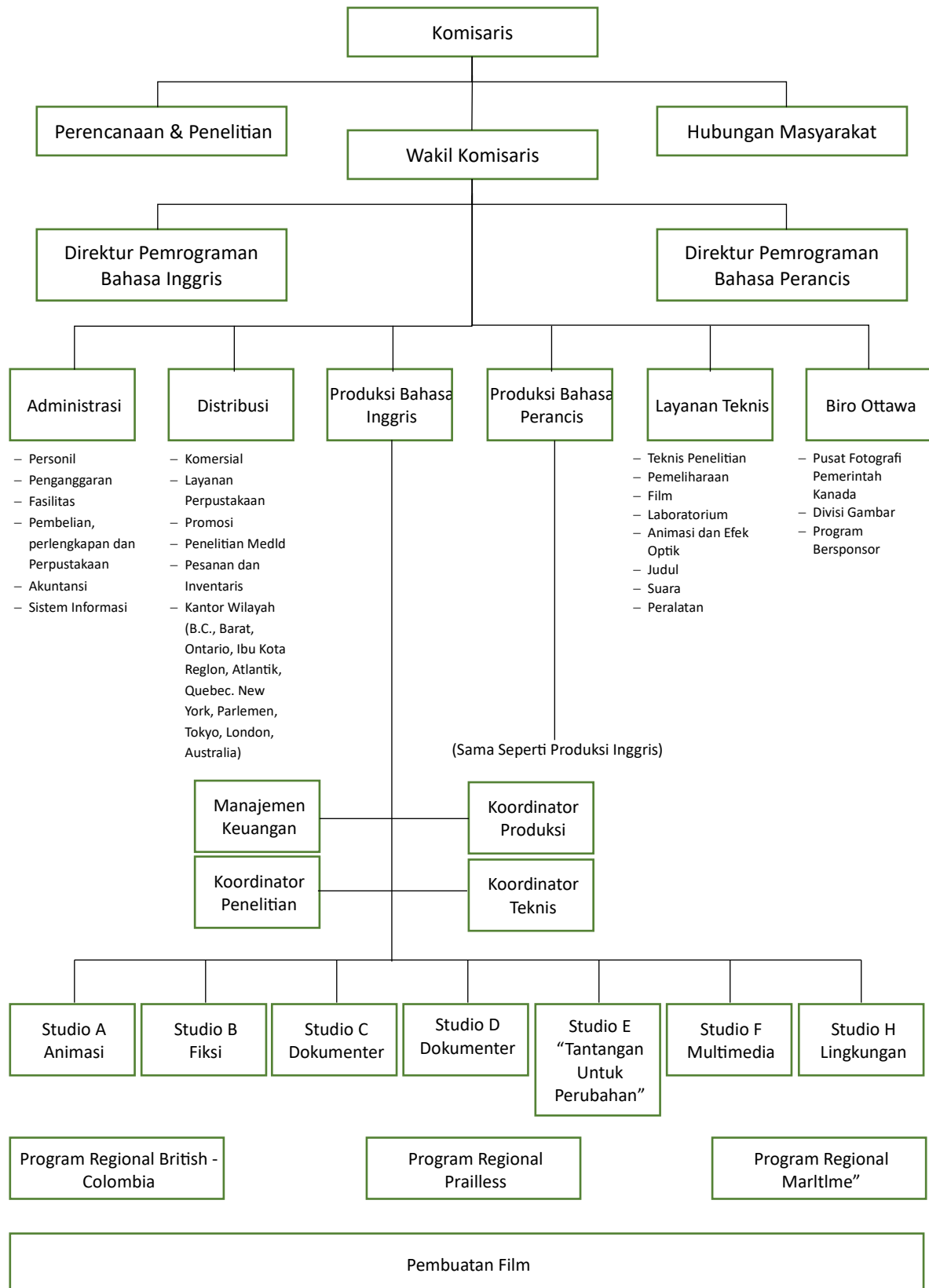
Untuk melanjutkan pembahasan kita, dan menguraikan bagaimana Adhokrasi membuat keputusan, pada titik ini kita harus membaginya menjadi dua jenis—Adhokrasi Operasional dan Adhokrasi Administratif.

12.2 ADHOCRACY OPERASIONAL

Adhocracy operasional berinovasi dan memecahkan masalah secara langsung atas nama kliennya. Tim ahli multidisiplinnya sering bekerja secara langsung berdasarkan kontrak, seperti dalam firma konsultan lembaga pemikir, biro iklan kreatif, atau produsen prototipe teknik. Namun, dalam beberapa kasus, tidak ada kontrak secara langsung, seperti dalam biro pembuat film atau perusahaan teater.

Faktanya, untuk setiap Adhocracy operasional, ada Birokrasi Profesional yang sesuai, yang melakukan pekerjaan serupa tetapi dengan orientasi yang lebih sempit. Ketika dihadapkan dengan masalah klien, Adhocracy operasional terlibat dalam upaya kreatif untuk menemukan solusi baru; Birokrasi Profesional memasukkannya ke dalam kontingensi yang diketahui yang dapat diterapkan program standar.

Yang satu terlibat dalam pemikiran divergen yang ditujukan pada inovasi; yang lain, dalam pemikiran konvergen yang ditujukan pada kesempurnaan. Satu firma konsultan manajemen memperlakukan setiap kontrak sebagai tantangan kreatif; yang lain menafsirkan masing-masing sebagai kebutuhan untuk membagi struktur klien atau memperkuat sistem perencanaannya, atau keduanya. Satu perusahaan teater mencari lakon-lakon avant-garde baru untuk dipentaskan; yang lain menyempurnakan pementasan Shakespeare tahun demi tahun.



Gambar 12-1. Badan Film Nasional Kanada: Adhokrasi Operasional

Akibatnya, yang satu siap mempertimbangkan sejumlah kemungkinan dan solusi yang tak terbatas; yang lain membatasi diri pada beberapa saja. Misinya sama, tetapi keluaran dan

struktur yang menghasilkannya berbeda secara radikal. Keduanya mendesentralisasikan kekuasaan kepada spesialis mereka yang sangat terlatih. Namun karena Operating Adhocracy berupaya untuk berinovasi, para spesialisnya harus berinteraksi secara informal melalui penyesuaian bersama dalam tim proyek yang terstruktur secara organik; Professional Bureaucracy, karena menstandarisasi layanannya, menyusun dirinya sebagai birokrasi di mana setiap spesialis dapat berfungsi sendiri, pekerjaannya secara otomatis terkoordinasi dengan yang lain berdasarkan pengetahuan dan keterampilannya yang terstandarisasi.

Ciri utama Operating Adhocracy adalah bahwa pekerjaan administratif dan operasionalnya cenderung menyatu menjadi satu upaya. Artinya, dalam pekerjaan proyek ad hoc, sulit untuk membedakan perencanaan dan desain pekerjaan dari pelaksanaannya. Keduanya memerlukan keterampilan khusus yang sama, berdasarkan proyek per proyek.

Akibatnya, Operating Adhocracy bahkan mungkin tidak perlu repot-repot membedakan level menengahnya dari inti operasionalnya. Manajer lini menengah dan anggota yang dalam organisasi lain disebut staf pendukung—biasanya kelompok yang sangat terlatih dan penting dalam Operating Adhocracy—dapat mengambil tempat mereka tepat di samping spesialis operasional dalam tim proyek. Dan bahkan ketika perbedaan dibuat, hubungan dekat harus dibangun antara level administratif dan operasional, terkadang sampai pada titik di mana mereka dapat bertukar peran secara bebas.

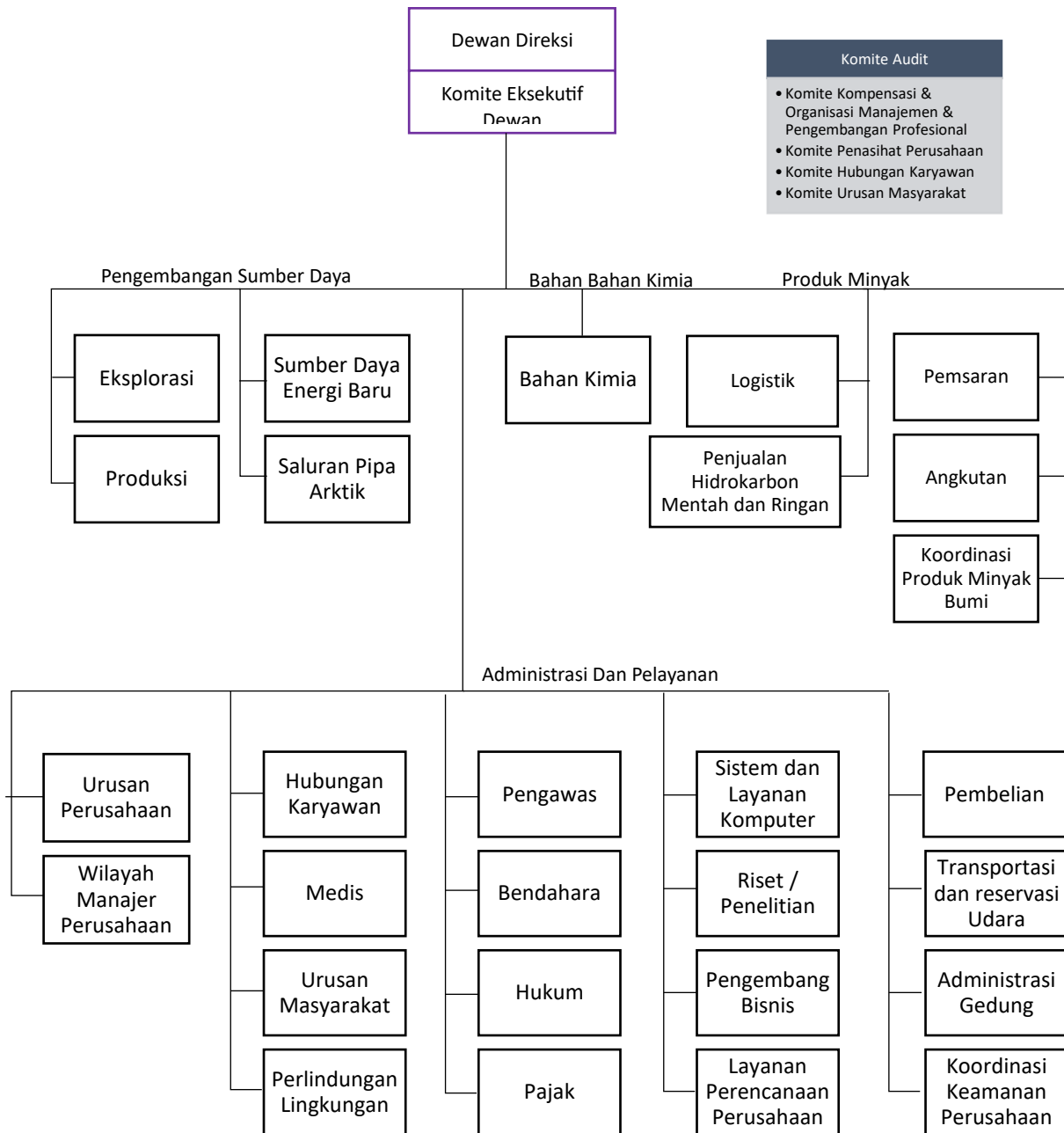
Gambar 12-1 menunjukkan bagan organisasi National Film Board, sebuah Operating Adhocracy klasik (meskipun memang menghasilkan bagan organisasi—yang sering berubah, mungkin ditambahkan). Dewan tersebut adalah badan pemerintah federal Kanada dan sebagian besar memproduksi film pendek, banyak di antaranya adalah film dokumenter. Bagan organisasi tersebut menunjukkan sejumlah besar unit pendukung serta posisi penghubung (misalnya, koordinator penelitian, teknis, dan produksi). Inti operasi juga dapat dilihat mencakup pengelompokan fungsional dan pasar yang longgar dan bersamaan (yang terakhir berdasarkan wilayah serta jenis film yang diproduksi).

12.3 ADHOKRASI ADMINISTRATIF

Jenis utama kedua dari Adhokrasi juga berfungsi dengan tim proyek, tetapi untuk tujuan yang berbeda. Sementara Adhokrasi Operasional melaksanakan proyek untuk melayani kliennya, Adhokrasi Administratif melaksanakan proyeknya untuk melayani dirinya sendiri. Dan sangat berbeda dengan Adhokrasi Operasional, Adhokrasi Administratif membuat perbedaan yang jelas antara komponen administratif dan inti operasionalnya. Inti operasional dipotong—terputus langsung dari organisasi lainnya—sehingga komponen administratif yang tersisa dapat disusun sebagai Adhokrasi.

Pemotongan ini dapat terjadi dalam sejumlah cara. Pertama, ketika sebuah organisasi memiliki kebutuhan khusus untuk menjadi inovatif, mungkin karena persaingan produk yang ketat atau teknologi yang sangat dinamis, tetapi inti operasionalnya harus berupa birokrasi mesin, inti operasional dapat didirikan sebagai organisasi yang terpisah. Seperti yang kita lihat di Bab 9, ketegangan sosial di dasar Birokrasi Mesin meluap ke inti operasional dan merasuki administrasi. Seluruh organisasi menjadi penuh dengan konflik dan terobsesi oleh kendali,

terlalu birokratis untuk berinovasi. Dengan memangkas inti operasi—menyiapkannya terpisah dengan administrasinya sendiri yang melapor di puncak strategis—komponen administratif utama organisasi dapat terstruktur secara organik untuk inovasi.



Gambar 12-2. Struktur organisasi perusahaan minyak: Adhokrasi Administratif (sekitar tahun 1976)

Kedua, inti operasi dapat dihilangkan sama sekali—dengan kata lain, dikontrakkan ke organisasi lain. Hal ini membuat organisasi bebas untuk berkonsentrasi pada pekerjaan pengembangan. Jadi, untuk proyek Apollo, NASA melakukan banyak pekerjaan pengembangannya sendiri tetapi mengontrakkan produksi ke perusahaan manufaktur independen. Bentuk pemangkas ketiga muncul ketika inti operasi menjadi otomatis. Ini

sama dengan pemangkasan karena inti operasi otomatis dapat berjalan sendiri, sebagian besar bebas dari kebutuhan pengawasan langsung atau kontrol langsung lainnya dari komponen administratif. Yang terakhir, karena tidak perlu memperhatikan masalah operasional rutin, dapat menyusun dirinya sebagai Adhokrasi, yang peduli dengan perubahan dan inovasi, dengan proyek untuk membawa fasilitas operasi baru beroperasi.

Perusahaan minyak, karena otomatisasi tinggi dalam proses produksinya, sebagian besar setidaknya tertarik pada konfigurasi Adhokrasi Administratif. Gambar 12-2 menunjukkan struktur organisasi untuk satu perusahaan minyak, yang direproduksi persis seperti yang disajikan oleh perusahaan (kecuali untuk modifikasi untuk menutupi identitasnya, yang dibuat atas permintaan perusahaan). Perhatikan dominasi "Administrasi dan Layanan," yang ditunjukkan di bagian bawah bagan; fungsi operasi, khususnya "Produksi," tidak terlihat jika dibandingkan. Perhatikan juga deskripsi puncak strategis dalam hal Komite Tetap, bukan eksekutif individu.

Komponen administratif dari adhokrasi

Kesimpulan penting yang dapat ditarik dari pembahasan ini adalah bahwa dalam kedua jenis Adhokrasi, hubungan antara inti operasi dan komponen administratif tidak seperti konfigurasi lainnya. Dalam Adhokrasi Administratif, inti operasi terpotong dan menjadi bagian yang relatif tidak penting dari organisasi; dalam Adhokrasi Operasional, keduanya bergabung menjadi satu entitas. Dalam kedua kasus, manajer lini tidak perlu melakukan pengawasan langsung yang ketat terhadap operator. Sebaliknya, para manajer menjadi anggota tim proyek yang berfungsi, dengan tanggung jawab khusus untuk melakukan koordinasi di antara mereka.

Namun dalam kapasitas ini, mereka bertindak lebih sebagai rekan sejawat daripada sebagai pengawas, pengaruh mereka berasal dari keahlian dan keterampilan interpersonal mereka daripada dari posisi formal mereka. Dan, tentu saja, sejauh pengawasan langsung dan wewenang formal berkurang pentingnya, perbedaan antara lini dan staf menjadi kabur. Tidak masuk akal lagi untuk membedakan mereka yang memiliki kekuatan formal untuk memutuskan dari mereka yang hanya memiliki hak informal untuk memberi nasihat. Kekuasaan atas pengambilan keputusan mengalir ke siapa pun di Adhocracy dengan keahlian, terlepas dari jabatannya. Staf pendukung memainkan peran kunci dalam Adhocracy.

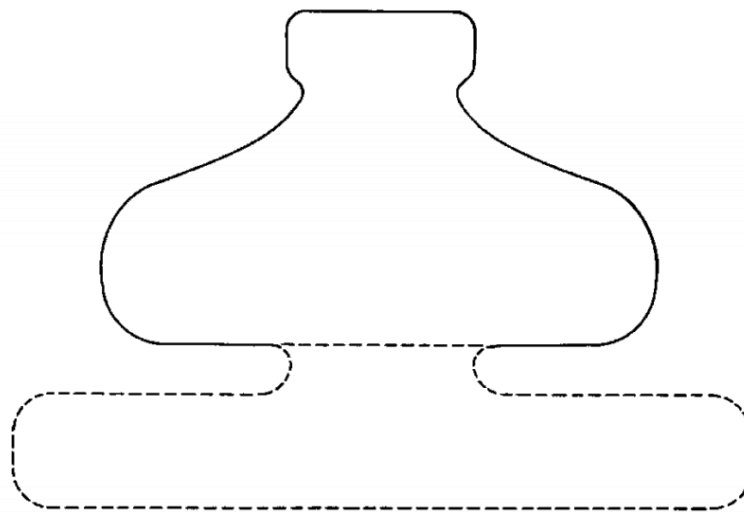
Bahkan, itu adalah bagian kunci dari Adhocracy Administratif, karena di sanalah konfigurasi ini menampung sebagian besar ahli yang sangat bergantung padanya. Adhocracy Operasional juga bergantung pada para ahli, tetapi karena mempertahankan inti operasinya, ia menempatkan banyak dari mereka di sana serta di staf pendukungnya. Tetapi dalam kedua kasus, seperti disebutkan di atas, sebagian besar staf pendukung tidak dibedakan secara tajam dari bagian lain organisasi, tidak ke satu sisi, untuk berbicara hanya ketika diajak bicara, seperti dalam konfigurasi birokrasi. Sebaliknya, staf pendukung, bersama dengan manajer lini (dan operator, dalam kasus Operating Adhocracy), merupakan bagian dari kumpulan bakat ahli utama yang darinya personel proyek direkrut. (Tentu saja ada pengecualian. Beberapa unit pendukung harus selalu tetap birokratis dan terpisah. Bahkan NASA membutuhkan kafetaria.)

Karena Adhocracy tidak bergantung pada standarisasi untuk koordinasi, maka tidak terlalu memerlukan teknostruktur untuk mengembangkan sistem regulasi. Adhocracy

Administratif mempekerjakan analis yang peduli dengan adaptasi terhadap lingkungan eksternalnya, seperti peneliti pemasaran dan peramal ekonomi.

Seperti yang akan kita lihat nanti, ia memang melakukan beberapa perencanaan tindakan, meskipun dalam bentuk yang agak umum. Namun, analis ini tidak merancang sistem untuk mengendalikan orang lain melainkan mengambil tempat di samping manajer lini dan staf pendukung sebagai anggota tim proyek. Singkatnya, komponen administratif Adhocracy muncul sebagai massa organik manajer lini dan staf ahli (dengan operator dalam Adhocracy Operasional), yang bekerja sama dalam hubungan yang terus berubah pada proyek ad hoc.

Gambar 12-3 menunjukkan Adhocracy dalam hal logo kami, dengan bagian-bagiannya bercampur menjadi satu massa amorf di tengah. Dalam Adhocracy Operasional, massa ini mencakup lini tengah, staf pendukung, teknostruktur, dan inti operasi. Adhokrasi Administratif mencakup semua ini kecuali inti operasi, yang dipisahkan dalam struktur birokrasi yang terpotong, ditunjukkan oleh bagian putus-putus di bawah massa pusat. Pembaca juga akan melihat bahwa puncak strategis dari gambar tersebut ditunjukkan sebagian menyatu dengan massa pusat juga. Kita akan melihat alasannya dalam pembahasan tentang pembentukan strategi berikut.



Gambar 12-3. Adhokrasi

Pembentukan strategi dalam adhocracy

Dalam Birokrasi Profesional, proses perumusan strategi dikontrol terutama oleh asosiasi profesional di luar struktur, kedua oleh para profesional dari inti operasi itu sendiri, dan hanya setelah itu oleh para administrator. Akibatnya, prosesnya dari bawah ke atas, dan dari luar ke dalam. Dalam semua konfigurasi lain yang sejauh ini dibahas, prosesnya jelas dari atas ke bawah, dikontrol oleh puncak strategis (dan dalam Bentuk Divisi, puncak strategis divisi juga). Sebaliknya, kontrol proses perumusan strategi dalam Adhocracy tidak ditempatkan dengan jelas, di puncak strategis atau di tempat lain.

Selain itu, proses ini paling baik dianggap sebagai pembentukan strategi, karena strategi dalam struktur ini tidak begitu banyak dirumuskan secara sadar oleh individu seperti dibentuk secara implisit oleh keputusan yang mereka buat, satu per satu. Konsep dikotomi

formulasi-implementasi dalam pembuatan strategi— Pilar Birokrasi Mesin—kehilangan maknanya dalam Adhokrasi. Dalam pembuatan keputusan khusus dalam dan tentang proyek, apa yang biasanya dianggap implementasi, strategi berkembang—yaitu, dibentuk—dalam Adhokrasi. Itu karena ketika tujuan utama suatu organisasi adalah untuk berinovasi, hasil dari upayanya tidak akan pernah dapat ditentukan sebelumnya.

Jadi, ia tidak dapat menentukan strategi penuh—pola atau konsistensi dalam aliran keputusannya—di muka, sebelum ia membuat keputusannya. Pola-pola seperti itu paling banter muncul setelah fakta, hasil dari keputusan-keputusan tertentu: "... tujuan terus muncul saat tugas dikejar... pesawat tempur bermesin tunggal dapat berevolusi menjadi pembom serang bermesin ganda; program pendanaan untuk anak-anak luar biasa dapat menjadi strategi untuk integrasi; proyek konstruksi dapat menjadi program pelatihan untuk yang tidak memiliki keterampilan". Itulah sebabnya perencanaan tindakan tidak dapat diandalkan secara ekstensif dalam Adhokrasi. Setiap proses yang memisahkan konsepsi dari tindakan—perencanaan dari pelaksanaan, formalisasi dari implementasi—menghambat fleksibilitas organisasi untuk merespons secara kreatif terhadap lingkungannya yang dinamis.

Pertimbangkan kasus Adhokrasi Operasional, sebuah struktur yang tidak pernah yakin apa yang akan dilakukan selanjutnya. Itu tergantung pada proyek apa yang muncul, yang pada gilirannya sebagian bergantung pada seberapa baik kinerjanya dalam proyek-proyek saat ini. Jadi, strateginya tidak pernah benar-benar stabil, tetapi terus berubah seiring dengan perubahan proyek. Dengan kata lain, ketika strategi tersebut stabil, strukturnya tidak lagi menjadi Adhokrasi.

Strategi yang stabil berarti bahwa organisasi telah menentukan pasar mana yang akan dilayaninya, dan bagaimana; dengan kata lain, kontingensi mana yang akan ditanggapinya dan dengan program standar mana. Pada dasarnya, ia telah merestrukturisasi dirinya sebagai birokrasi, mesin jika berkonsentrasi pada satu program sederhana, profesional jika tetap terbuka terhadap beberapa program yang rumit. Sekarang jika strategi berevolusi terus-menerus sesuai dengan proyek yang sedang dilakukan, masuk akal bahwa pembentukan strategi dikendalikan oleh siapa pun yang memutuskan proyek apa yang dilakukan dan bagaimana. Dan dalam Adhokrasi Operasional, itu termasuk manajer lini, staf spesialis, dan operator—dengan kata lain, berpotensi semua orang dalam organisasi.

Kondisi dinamis yang sama berlaku dalam Struktur Sederhana, dengan hasil yang sama—yaitu, bahwa perencanaan tidak dapat diandalkan dan bahwa perumusan strategi tidak dapat dipisahkan dari implementasi strategi. Namun karena berinovasi dengan cara yang lebih sederhana, Struktur Sederhana menyelesaikan masalah dengan memfokuskan kontrol untuk keduanya di puncak strategis. Kepala eksekutif merumuskan visi umum tentang arah—strategi yang samar—di kepalanya dan kemudian menerapkannya, terus merumuskan kembali visinya saat ia menerima umpan balik atas tindakannya. Ia tidak membuat strateginya eksplisit, karena hal itu akan mengumumkannya kepada orang lain dan dengan demikian mengurangi fleksibilitasnya untuk mengubahnya sesuka hati.

Ambil contoh kasus National Film Board. Di antara strategi terpentingnya adalah yang terkait dengan konten dari sekitar seratus film dokumenter pendek yang dibuatnya setiap

tahun—beberapa tentang geografi Kanada dan sosiologi masyarakatnya, yang lain tentang tema eksperimental murni, dan seterusnya. Jika dewan tersebut terstruktur sebagai Birokrasi Mesin, keputusan tentang film apa yang akan dibuat akan datang dari atas.

Akan ada satu strategi film yang stabil, dirumuskan di puncak strategis dan diterapkan di bawah. (Jika Dewan tersebut terstruktur sebagai Bentuk Divisi, keputusan akan datang dari kepala setiap divisi film.) Jika terstruktur sebagai Birokrasi Profesional, setiap pembuat film akan memiliki repertoar standarnya sendiri tentang skenario film dasar, yang akan diulanginya tahun demi tahun, dan organisasi tersebut akan memiliki serangkaian strategi konten film yang stabil yang muncul dari inti operasi.

Faktanya, karena terstruktur sebagai Adhokrasi Operasional, Dewan tidak mengikuti prosedur ini. Sekitar sepertiga dari filmnya disponsori oleh lembaga pemerintah Kanada. Selama pembuat film yang berminat dapat ditemukan, usulan tersebut diterima, dan klien dapat dianggap menerapkan strategi tersebut. Dua pertiga lainnya diusulkan oleh karyawan Dewan sendiri dan didanai dari anggaran umumnya sendiri. Setiap usulan diajukan ke komite tetap, yang pada saat tulisan ini dibuat terdiri dari empat anggota yang dipilih oleh para pembuat film, dua ditunjuk oleh Cabang Distribusi (pemasaran), dan Direktur Produksi dan Direktur Pemrograman. Komisaris—kepala eksekutif—harus menyetujui pilihan komite. Dengan demikian, operator, manajer lini tengah, staf pendukung, dan manajer di puncak strategis semuanya terlibat dalam pilihan film apa yang akan dibuat.

Namun, sebagian besar usulan diprakarsai oleh para pembuat film dan produser eksekutif. Masing-masing memiliki preferensi umum sendiri, baik itu untuk film animasi atau eksperimental, dokumenter, atau apa pun. Namun, sekilas pada katalog Dewan membatalkan kesimpulan apa pun tentang standardisasi. Tema umum tertentu memang berkembang dari waktu ke waktu. Namun, ini juga sering berubah, sesuai dengan gaya dan keberhasilan, dan sebagainya. Jadi, meskipun tidak ada strategi konten film yang stabil, strategi yang dinamis dapat diidentifikasi, yaitu strategi yang terus beradaptasi.

Strategi Operating Adhocracy terus berkembang karena ratusan keputusan semacam ini dibuat setiap tahun dengan cara yang rumit. Setiap proyek meninggalkan jejaknya pada strategi. Dan untuk kembali ke pokok bahasan dasar, begitu banyak orang di berbagai tingkatan terlibat dalam proyek-proyek ini—baik dalam memutuskan proyek mana yang akan dilaksanakan maupun dalam pelaksanaannya—sehingga kita tidak dapat menuding satu bagian organisasi dan mengatakan bahwa di sanalah strategi dirumuskan. Setiap orang yang terlibat—dan itu berarti manajer tingkat atas dan menengah, staf spesialis, dan operator, semuanya tergabung dalam berbagai gugus tugas dan komite tetap—memiliki andil dalam memengaruhi strategi yang dibentuk. Itulah sebabnya kami menyimpulkan sebelumnya bahwa Operating Adhocracy terdesentralisasi secara selektif, baik dalam dimensi horizontal maupun vertikal.

Kekuasaan untuk membuat keputusan didistribusikan secara luas, dengan cara yang paling rumit, di antara personel manajerial dan nonmanajerial, di semua tingkat hierarki. Kesimpulan serupa dapat dicapai tentang Adhokrasi Administratif, meskipun proses pembuatan strategi sedikit lebih rapi di sana. Itu karena Adhokrasi Administratif cenderung

memusatkan perhatiannya pada lebih sedikit proyek, yang melibatkan lebih banyak orang dalam hubungan yang saling bergantung.

Proyek Apollo NASA melibatkan sebagian besar personelnnya selama hampir sepuluh tahun; demikian pula, pengoperasian pabrik pemrosesan baru dapat melibatkan banyak staf administratif perusahaan petrokimia selama bertahun-tahun. Selain itu, karena ia melaksanakan proyeknya hanya untuk dirinya sendiri, bukan untuk berbagai klien luar, Adhokrasi Administratif cenderung memiliki lingkup operasi pasar produk yang lebih terkonsentrasi. Selama tahun 1960-an, misalnya, NASA berfokus pada satu tujuan yaitu mendaratkan orang Amerika di bulan sebelum tahun 1970.

Proyek yang lebih besar, lebih terintegrasi, dan lingkup operasi yang lebih terfokus berarti bahwa upaya berbagai spesialis harus lebih terstruktur dengan cermat daripada dalam Operating Adhocracy. Akibatnya, Administrative Adhocracy menyusun dirinya sebagai sistem konstelasi kerja, yang masing-masing terletak pada tingkat hierarki yang sepadan dengan jenis keputusan fungsional yang harus dibuatnya. Kita melihat contoh yang jelas tentang hal ini di Bab 5 (lihat Gambar 5-2), dengan konstelasi manufaktur, pemasaran, keuangan, dan penelitian yang terletak di berbagai tingkat hierarki. Setiap konstelasi melibatkan manajer lini dan staf spesialis sebagaimana diperlukan dan mendistribusikan kekuasaan kepada mereka sesuai dengan persyaratan keahlian mereka dalam keputusan yang harus dibuat.

Oleh karena itu, Administrative Adhocracy juga terdesentralisasi secara selektif dalam dimensi vertikal dan horizontal. Dan sekali lagi kita tidak dapat menunjuk ke satu bagian organisasi sebagai tempat di mana strategi dirumuskan, meskipun keberadaan konstelasi kerja memungkinkan kita untuk mengidentifikasi jenis keputusan strategis tertentu dengan bagian-bagian tertentu dari organisasi.

Kebutuhan untuk menyusun upaya para spesialis juga menunjukkan perlunya perencanaan tindakan dalam Adhokrasi Administratif. Akan tetapi, masalah dengan perencanaan tersebut adalah bahwa meskipun tujuan akhir organisasi mungkin diketahui, cara untuk mencapainya tidak diketahui. Ini harus dikerjakan di tengah jalan, dengan coba-coba. Jadi, hanya jenis perencanaan tindakan umum yang dapat dilakukan, yang menetapkan pedoman yang luas dan fleksibel, yang dengannya konstelasi kerja dapat melanjutkan untuk membuat keputusan khusus mereka.

Oleh karena itu, sekali lagi, hanya melalui pembuatan keputusan khusus—yaitu, keputusan yang menentukan proyek mana yang dilakukan dan bagaimana proyek-proyek ini berjalan—strategi dapat berkembang. Bahkan dalam kasus NASA, sebuah organisasi yang dianggap sangat bergantung pada perencanaan, "ternyata menjadi proses yang dinamis dan berulang. Hal ini pasti akan menyebarkan otoritas, karena sekelompok kecil 'perencana' ahli tingkat tinggi tidak dapat menentukan strategi".

Peran Puncak Strategis

Para manajer puncak strategis Adhocracy mungkin tidak menghabiskan banyak waktu untuk merumuskan strategi eksplisit, tetapi mereka harus menghabiskan banyak waktu dalam pertempuran yang terjadi atas pilihan strategis, dan dalam menangani banyak gangguan lain yang muncul di seluruh struktur yang cair ini. Adhocracy menggabungkan pengaturan kerja

organik alih-alih yang birokratis, dengan kekuatan ahli alih-alih otoritas formal. Bersama-sama kondisi ini melahirkan agresivitas dan konflik.

Tetapi tugas para manajer puncak bukanlah untuk membendung agresivitas itu, seperti dalam Birokrasi Mesin—itu tidak mungkin dalam keadaan apa pun—tetapi untuk menyalurkannya ke tujuan yang produktif. Dengan demikian, para manajer puncak Adhocracy (serta mereka yang berada di garis tengahnya) harus menguasai hubungan manusia, mampu menggunakan persuasi, negosiasi, koalisi, reputasi, hubungan, atau apa pun untuk menyatukan para ahli individualistis menjadi tim multidisiplin yang berfungsi dengan lancar.

Para manajer puncak juga harus mencurahkan banyak waktu untuk memantau proyek. Pekerjaan proyek yang inovatif sangat sulit dikendalikan. Tidak ada MIS yang dapat diandalkan untuk memberikan hasil yang lengkap dan tidak ambigu. Jadi, harus ada pemantauan pribadi yang cermat terhadap proyek untuk memastikan bahwa proyek tersebut diselesaikan sesuai dengan spesifikasi, sesuai jadwal, dan sesuai perkiraan yang diproyeksikan (atau, lebih tepatnya, tidak terlambat dengan biaya yang terlalu besar).

Namun, mungkin peran tunggal yang paling penting dari manajemen puncak Adhocracy (terutama Operating Adhocracy) adalah sebagai penghubung dengan lingkungan eksternal. Konfigurasi lainnya cenderung memfokuskan perhatian mereka pada pasar yang ditetapkan dengan jelas, dan kurang lebih terjamin akan aliran pekerjaan yang stabil. Tidak demikian halnya dengan Operating Adhocracy, yang hidup dari satu proyek ke proyek lain dan menghilang ketika tidak dapat menemukan proyek lain lagi. Karena setiap proyek berbeda, Operating Adhocracy tidak akan pernah yakin dari mana proyek berikutnya akan datang.

Selain itu, dalam Birokrasi Profesional, sering kali operator yang mendatangkan klien mereka sendiri. Hal ini kurang umum terjadi dalam Operating Adhocracy, di mana operator bekerja dalam tim. Jadi, tanggung jawab itu sering kali jatuh pada manajer puncak. Oleh karena itu, dalam Operating Adhocracy, para manajer puncak strategis harus mencurahkan banyak waktu mereka untuk memastikan aliran proyek yang masuk tetap dan seimbang. Itu berarti mengembangkan kontak penghubung dengan calon pelanggan dan menegosiasikan kontrak dengan mereka.

Hal ini paling jelas terlihat di bisnis konsultasi, khususnya di mana pendekatannya inovatif dan strukturnya bersifat Adhokrasi. Seorang eksekutif pernah berkomentar kepada penulis ini bahwa "setiap firma konsultan tinggal tiga bulan lagi menuju kebangkrutan." Dengan kata lain, tiga bulan tanpa dana dapat menghabiskan semua dana surplus, sehingga tidak ada yang tersisa untuk membayar gaji profesional yang tinggi. Jadi, ketika seorang konsultan menjadi mitra di salah satu firma ini—yang berarti bergerak ke puncak strategis—ia biasanya menutup kalkulatornya dan menjadi penjual penuh waktu.

Karakteristik yang membedakan banyak Adhokrasi Operasional adalah bahwa fungsi penjualan benar-benar terjadi di puncak strategis. Pekerjaan proyek menimbulkan masalah serupa dalam Adhokrasi Administratif, dengan hasil yang serupa. Reeser bertanya kepada sekelompok manajer di tiga perusahaan kedingrintaan, "Apa saja masalah manusia dalam manajemen proyek?" Di antara jawaban yang umum adalah dua hal yang terkait dengan penyeimbangan beban kerja:

- Sifat sementara organisasi sering kali mengharuskan penugasan "pekerjaan sementara" bagi anggotanya yang diberhentikan setelah organisasi dibubarkan, hingga pekerjaan yang produktif dapat ditemukan bagi mereka. Terkadang penugasan "pekerjaan sementara" berlangsung begitu lama sehingga individu kehilangan inisiatif.
- Anggota organisasi yang diberhentikan karena penghentian bertahap pekerjaan yang mereka geluti mungkin harus menunggu lama sebelum mereka mendapatkan penugasan lain dengan tingkat tanggung jawab yang lebih tinggi.

Jadi, para manajer puncak Adhokrasi Administratif juga harus mencurahkan perhatian yang cukup besar pada aktivitas penghubung dan negosiasi untuk memastikan aliran pekerjaan yang stabil. Seperti yang dicatat Chandler dan Sayles dalam kasus NASA, bergantung pada anggaran pemerintah dan dukungan publik secara umum, "sebagian besar waktu para manajer puncak utama dihabiskan untuk hubungan eksternal dengan berbagai unit Cabang Eksekutif, dengan Kongres, dan dengan kelompok publik utama yang mewakili bisnis swasta, universitas, komunitas ilmiah, dan berbagai kepentingan internasional".

12.4 KONDISI LINGKUNGAN DASAR ADHOKRASI

Kondisi lingkungan merupakan hal terpenting untuk konfigurasi ini; khususnya, Adhokrasi jelas diposisikan dalam lingkungan yang dinamis dan kompleks. Menurut Hipotesis 9 dan 10, lingkungan yang dinamis memerlukan struktur organik dan lingkungan yang kompleks memerlukan struktur yang terdesentralisasi. Dan Adhokrasi merupakan satu-satunya konfigurasi yang organik dan relatif terdesentralisasi. Akibatnya, pekerjaan inovatif, yang tidak dapat diprediksi, dikaitkan dengan lingkungan yang dinamis; dan fakta bahwa inovasi harus cangguh berarti sulit dipahami—dengan kata lain, dikaitkan dengan lingkungan yang kompleks. Jadi, kita menemukan Adhokrasi di mana pun kondisi dinamisme dan kompleksitas berlaku bersama-sama, dalam organisasi yang berkisar dari unit gerilya hingga badan antariksa. Tidak ada cara lain untuk berperang di hutan atau menempatkan orang pertama di bulan.

Seperti yang telah kita catat untuk semua konfigurasi, organisasi yang lebih menyukai struktur tertentu juga mencoba untuk "memilih" lingkungan yang sesuai untuk mereka. Hal ini khususnya jelas dalam kasus Adhokrasi Operasional. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, biro iklan dan firma konsultan yang lebih suka menyusun diri mereka sebagai Birokrasi Profesional mencari lingkungan yang stabil; biro yang lebih suka Adhokrasi menemukan lingkungan yang dinamis, di mana kebutuhan klien tidak dapat diprediksi.

Organisasi berbasis penelitian—baik laboratorium yang tidak melakukan hal lain, atau perusahaan dalam industri teknologi tinggi yang sangat dipengaruhi oleh upaya penelitian mereka—tertarik pada konfigurasi Adhokrasi karena pekerjaan mereka pada dasarnya rumit, tidak dapat diprediksi, dan sering kali kompetitif. Bahkan rumah sakit dan universitas, yang dijelaskan dalam Bab 10 sebagai yang paling dekat dengan Birokrasi Profesional untuk pekerjaan klinis dan pengajaran rutin mereka, tertarik pada Adhokrasi ketika mereka melakukan penelitian yang benar-benar inovatif. Orientasi mereka pada pemikiran konvergen dan deduktif dalam pekerjaan rutin mereka menghalangi inovasi yang sesungguhnya. Jadi

meskipun para profesional mereka sering kali dapat bekerja sendiri ketika mereka menerapkan pengetahuan dan keterampilan standar mereka, mereka sering kali harus bergabung dalam tim multidisiplin organik untuk menciptakan pengetahuan dan keterampilan baru.

Kekuatan yang berbeda dalam lingkungan

Hipotesis 13 dari Bab 6 menunjukkan bahwa perbedaan dalam lingkungan organisasi mendorongnya untuk melakukan desentralisasi secara selektif ke konstelasi kerja yang berbeda—dengan kata lain, untuk menyusun dirinya sebagai Adhokrasi Administratif. Organisasi harus menciptakan konstelasi kerja yang berbeda untuk menangani berbagai aspek lingkungannya dan kemudian mengintegrasikan semua upaya mereka.

Hal ini tampaknya baru-baru ini terjadi dalam kasus sejumlah perusahaan multinasional. Selama bertahun-tahun perusahaan-perusahaan ini cenderung menggunakan Bentuk Divisi, mengelompokkan divisi utama mereka berdasarkan wilayah atau lini produk. Namun, perubahan baru-baru ini dalam lingkungan mereka telah menghasilkan tekanan yang hampir seimbang untuk mengadopsi masing-masing dari dua basis pengelompokan ini, yang membuat pilihan salah satu di atas yang lain menjadi pilihan yang menyakitkan. Pilihan divisi berdasarkan wilayah meniadakan saling ketergantungan yang muncul dari pemasaran produk yang sama di tempat yang berbeda, yang mengakibatkan, misalnya, duplikasi fakultas manufaktur di setiap wilayah.

Di sisi lain, pilihan divisionalisasi berdasarkan lini produk mengabaikan saling ketergantungan di seluruh lini produk, yang membutuhkan, misalnya, banyak unit pemasaran berbeda di wilayah yang sama. Berniat mempertahankan Bentuk Divisionalisasi, perusahaan-perusahaan ini menukar satu saling ketergantungan dengan yang lain. Atau mereka mendapati diri mereka bertindak secara skizofrenia, mengubah dasar pengelompokan mereka maju mundur dalam semacam permainan Ping-Pong yang terus-menerus. Namun, dengan munculnya struktur matriks, perusahaan-perusahaan ini disajikan dengan solusi logis untuk dilema mereka.

Mereka dapat membentuk divisi regional dan produk pada tingkat hierarki yang sama, dalam struktur matriks permanen—tentu saja, asalkan mereka siap untuk membuang prinsip kesatuan komando. Seorang manajer produk di wilayah tertentu dapat melapor kepada manajer divisi regional semua produk dan manajer divisi produk semua wilayah (di seluruh dunia). Struktur hibrida dapat muncul, yang dapat kita sebut *adhocracy divisionalisasi*, dengan karakteristik dari kedua konfigurasi yang menjadi asal namanya.

Pasarnya beragam, seperti semua organisasi yang menggunakan Bentuk Terdivisi, tetapi bagian-bagian lingkungannya lebih kompleks dan dinamis (pada dasarnya, berbeda) daripada yang lain. Ada bukti bahwa beberapa perusahaan multinasional telah bergerak ke arah ini, tetapi belum ada bukti tren umum. Meskipun demikian, perusahaan-perusahaan multinasional dengan saling ketergantungan di antara lini produk mereka yang berbeda, dan menghadapi peningkatan kompleksitas serta dinamisme dalam lingkungan mereka, akan merasa tertarik pada hibrida *adhocracy* yang terdivisi. Bagi mereka setidaknya, *Adhocracy* menjadi tahap keempat alami dari pengembangan struktural, setelah Struktur Sederhana, Birokrasi Mesin, dan Bentuk Terdivisi.

Adhocracy yang terdivisi juga mungkin memiliki relevansi bagi organisasi nonkomersial yang menghadapi kondisi serupa. Dalam sebuah studi yang menggugah pikiran untuk UNICEF, Scandinavian Institutes for Administrative Research mengusulkan struktur seperti itu untuk badan Perserikatan Bangsa-Bangsa tersebut. Mereka menggambarkan struktur UNICEF pada saat studi mereka sebagai Bentuk Terdivisi regional tetapi dengan kecenderungan terlalu banyak kontrol kantor pusat. Itu mengarah pada lingkaran setan komunikasi satu arah: Staf kantor pusat mencoba mengendalikan divisi regional, yang mengabaikan kebijakan mereka karena mereka tidak berhubungan dengan kebutuhan lokal, yang mengarah pada upaya lebih lanjut oleh kantor pusat untuk mengendalikan divisi, hingga mendominasi saluran komunikasi.

Menurut pendapat kelompok SIAR, UNICEF membutuhkan struktur yang berbeda karena "kebutuhan untuk belajar dan beradaptasi di seluruh organisasi sangat tinggi". Pada dasarnya, UNICEF menghadapi dilema yang sama dengan perusahaan multinasional yang baru saja kita bahas: kebutuhan bersama untuk menghargai pengetahuan regional dan mencapai koordinasi antardaerah. Hal itu dapat diselesaikan dalam organisasi yang terbagi-bagi bukan dengan lebih banyak standarisasi dan pengawasan langsung dari kantor pusat, yang melibatkan pergeseran seluruh struktur menuju Birokrasi Mesin, tetapi dengan penyesuaian yang lebih saling menguntungkan di antara divisi, yang melibatkan pergeseran menuju Adhokrasi.

Dengan demikian, SIAR mengusulkan apa yang merupakan adhokrasi yang terbagi-bagi untuk UNICEF: Kekuasaan yang cukup besar harus didelegasikan ke daerah, sesuai dengan keahlian mereka; staf kantor pusat harus memberi nasihat daripada mengawasi; dan struktur interaktif atau tim harus digunakan di lapangan. Hasilnya akan menjadi struktur yang lebih organik, yang dibangun di sekitar proyek-proyek fleksibel yang dilakukan oleh konstelasi kerja. Laporan SIAR mengusulkan daftar langkah-langkah untuk melaksanakan perubahan struktural yang diusulkan—daftar yang mungkin, pada kenyataannya, praktis untuk setiap organisasi yang terbagi-bagi yang ingin bergerak menuju Adhokrasi.

Di antara rekomendasinya: penghapusan satu tingkatan dalam hierarki divisional (seperti level wakil presiden grup dalam korporasi dengan beberapa divisional) untuk mengurangi penekanan pada pengawasan langsung; integrasi fungsi perencanaan dan pemrograman di kantor pusat, yang akan bekerja dengan jaringan pengetahuan baru; penggunaan lebih banyak kerja tim di kantor pusat; pengurangan penggunaan teknik pengendalian kinerja; sebagai gantinya, "kunjungan diperpanjang" sesekali oleh tim kantor pusat, dengan orientasi yang luas daripada fungsional dan dipimpin oleh kepala eksekutif; institusi struktur matriks; dorongan profesionalisme dalam sikap, jenis pekerjaan, pola karier, dan pelatihan; reorientasi pekerjaan direktur regional menjadi supervisor senior profesional daripada supervisor administratif; dan reorientasi arus komunikasi internal untuk menekankan dialog, pemecahan masalah, dan pembelajaran daripada pelaporan, pengendalian, dan penjelasan.

Perubahan produk yang sering

Sejumlah organisasi tertarik pada Adhokrasi karena kondisi dinamis yang diakibatkan oleh perubahan produk yang sangat sering. Kasus ekstrem adalah produsen unit, perusahaan

manufaktur yang membuat sendiri setiap produknya sesuai pesanan, seperti dalam kasus perusahaan teknik yang memproduksi prototipe. Karena setiap pesanan pelanggan merupakan proyek baru, organisasi didorong untuk menyusun dirinya sebagai Adhokrasi Operasional. Woodward menggambarkan struktur seperti itu di perusahaan produksi unit yang ditelitinya—organik dan agak terdesentralisasi, tetapi dengan insinyur pengembangan tingkat menengah yang memiliki kekuatan yang cukup besar.

Serupa dengan produsen unit adalah perusahaan teknologi tinggi kecil, seperti yang ada di sekitar Boston di Route 128. Sebagian besar, perusahaan-perusahaan ini melakukan pekerjaan proyek yang canggih—desain dan terkadang manufaktur—di bawah kontrak langsung dengan pemerintah AS atau perusahaan-perusahaan besar dalam industri seperti pertahanan, kedirgantaraan, dan energi atom. Pekerjaan mereka rumit dan lingkungan mereka dinamis, perusahaan-perusahaan ini bergantung pada para ahli yang sangat terlatih yang bekerja dalam tim proyek interdisipliner.

Namun, perusahaan-perusahaan ini juga kecil dan dimiliki oleh pengusaha perorangan yang memegang kendali pribadi. (Tentu saja, mereka mampu melakukannya hanya karena mereka memiliki pelatihan yang sama tingginya dengan karyawan mereka.) Jadi, struktur tersebut muncul sebagai gabungan antara Operating Adhocracy dan Simple Structure, yang kami sebut sebagai entrepreneurial adhocracy.

Varian lain dari unit produser adalah surat kabar atau majalah. Dari sudut pandang redaksi, setiap produk—yaitu, setiap terbitan—berbeda. Selain itu, lingkungannya biasanya sangat dinamis dan sering kali agak rumit, terutama dalam kasus surat kabar harian dan majalah berita, yang harus melaporkan dunia berita yang sangat luas dengan tenggat waktu yang sangat singkat. Selain itu, upaya semua jenis reporter, fotografer, editor, dan lain-lain harus diintegrasikan ke dalam satu produk.

Jadi, Adhocracy diperlukan di departemen redaksi. Namun, dari sudut pandang fungsi percetakan dan distribusi, ada banyak pengulangan—ribuan, terkadang jutaan eksemplar terbitan yang sama. Dan lingkungan mereka sangat stabil—tugas-tugasnya tetap tidak berubah, apa pun isi terbitannya. Jadi, Birokrasi Mesin dibutuhkan dalam fungsi-fungsi ini. Kebutuhan akan dua struktur yang berbeda, tentu saja, diselaraskan dengan pemotongan. Fungsi-fungsi yang berbeda dipisahkan dengan baik, dengan keluaran standar yang berfungsi sebagai satu antarmuka. Departemen redaksi Adhocracy menyelesaikan pekerjaannya dan kemudian mengubahnya menjadi format standar—salinan yang diketik, tata letak halaman, foto yang dipotong—yang menjadi masukan bagi proses produksi birokrasi.

Beberapa produsen barang konsumen beroperasi di pasar yang sangat kompetitif sehingga mereka harus mengubah produk mereka hampir terus-menerus. Di sini sekali lagi, kondisi dinamis, ketika digabungkan dengan beberapa kompleksitas, mendorong struktur ke arah bentuk Adhocracy. Contoh yang sangat baik dari apa yang kita sebut adhocracy kompetitif adalah perusahaan rekaman pop yang dibahas sebelumnya. Siklus hidup produknya yang sangat pendek dan pasokan bakat rekaman yang lancar membutuhkan respons yang sangat cepat berdasarkan banyak pengetahuan internal. Seperti yang dicatat oleh kelompok mahasiswa yang melakukan penelitian, "Masa pakai produk 45 rpm adalah tiga bulan. Ini

diukur dari ide merilis lagu oleh seorang artis hingga penjualan terakhir singel tersebut ke toko-toko. Tidak ada yang lebih mati daripada lagu nomor satu kemarin di tangga lagu." Contoh lain dari adhokrasi kompetitif ditemukan dalam industri kosmetik, farmasi, dan plastik.

Perlu dicatat bahwa mungkin hanya persaingan produk yang mengarah pada konfigurasi semacam ini. Persaingan berdasarkan harga atau pemasaran lebih mudah dipahami dan ditangani, dan sering kali dapat ditangani dalam Struktur Sederhana atau Birokrasi Mesin. Sebaliknya, persaingan produk membutuhkan inovasi yang lebih serius dan pengambilan keputusan yang lebih kompleks, sering kali berdasarkan aktivitas penelitian dan pengembangan yang canggih. Jadi, adhokrasi menjadi konfigurasi yang disukai, dan dari jenis administratif. Keputusan keuangan dan harga tetap berada di konstelasi kerja yang lebih senior, dan keputusan desain, pengembangan, dan pemasaran produk didelegasikan ke konstelasi yang lebih rendah dalam hierarki (seperti halnya dengan perusahaan rekaman pop).

Pemuda Sebagai Syarat Adhocracy

Sejumlah syarat nonlingkungan juga dikaitkan dengan Adhocracy. Salah satunya adalah usia—atau lebih tepatnya, pemuda—karena Adhocracy bukanlah konfigurasi yang sangat stabil. Sulit untuk mempertahankan struktur apa pun dalam kondisi itu untuk jangka waktu yang lama—untuk mencegah perilaku menjadi formal dan untuk memastikan aliran proyek ad hoc yang benar-benar inovatif. Semua jenis kekuatan mendorong Adhocracy untuk menilik dirinya sendiri seiring bertambahnya usia.

Di sisi lain, menurut Hipotesis 1, organisasi muda cenderung terstruktur secara organik, karena mereka masih mencari jalan dan juga karena mereka biasanya bersemangat untuk proyek ad hoc yang inovatif untuk menguji diri mereka sendiri. Jadi, kita dapat menyimpulkan bahwa bentuk Adhocracy cenderung dikaitkan dengan pemuda, dengan tahap awal dalam pengembangan struktur organisasi.

Adhocracy yang Beroperasi sangat rentan terhadap masa hidup yang pendek. Salah satu alasannya, ia menghadapi pasar yang berisiko, yang dapat dengan cepat menghancurkannya. Tidak seperti Birokrasi Profesional atau Birokrasi Mesin, dengan hasil standar mereka, Adhokrasi Operasional tidak akan pernah yakin dari mana proyek berikutnya akan datang. Kemerosotan ekonomi atau hilangnya kontrak besar dapat menutupnya secara harfiah dalam semalam.

Namun jika beberapa Adhokrasi Operasional berumur pendek karena gagal, yang lain berumur pendek karena berhasil. Keberhasilan—dan penuaan—mendorong metamorfosis dalam Adhokrasi Operasional, mendorongnya ke kondisi yang lebih stabil dan struktur yang lebih birokratis. Seiring waktu, organisasi yang sukses mengembangkan reputasi untuk apa yang paling baik dilakukannya. Itu mendorongnya untuk mengulang proyek-proyek tertentu, yang pada dasarnya memfokuskan perhatiannya pada kemungkinan dan program tertentu.

Dan ini cenderung sesuai dengan karyawannya, yang, semakin tua, menyambut lebih banyak stabilitas dalam pekerjaan mereka. Jadi, Adhokrasi Operasional seiring waktu didorong ke arah Birokrasi Profesional untuk berkonsentrasi pada program-program yang paling baik dilakukannya, terkadang bahkan ke arah Birokrasi Mesin untuk mengeksploitasi satu program atau penemuan. Organisasi bertahan hidup, tetapi konfigurasinya mati.

Adhokrasi Administratif biasanya berumur lebih panjang. Mereka juga merasakan tekanan untuk melakukan birokrasi seiring bertambahnya usia. Hal ini menyebabkan banyak orang mencoba untuk berhenti berinovasi, atau berinovasi dengan cara yang stereotip, dan dengan demikian kembali ke struktur yang lebih birokratis, terutama tipe mesin. Namun tidak seperti Operating Adhocracy, Administrative Adhocracy biasanya tidak dapat mengubah strukturnya sambil tetap berada di industri yang sama.

Dalam memilih industri tersebut, ia memilih lingkungan yang kompleks dan dinamis. Inovasi yang stereotip pada akhirnya akan menghancurkan organisasi. Perusahaan surat kabar dan plastik serta farmasi—setidaknya yang menghadapi persaingan ketat—mungkin tidak punya pilihan selain menyusun diri mereka sebagai Adhocracy.

Sebagai bentuk pengakuan atas kecenderungan organisasi untuk menilik diri mereka sendiri seiring bertambahnya usia, muncullah sebuah varian—"padanan organisasional dari gaun kertas atau tisu sekali pakai"—yang dapat disebut sebagai adhokrasi sementara. Adhokrasi ini menyatukan para spesialis dari berbagai organisasi untuk melaksanakan sebuah proyek, lalu bubar. Adhokrasi sementara menjadi hal yang umum di banyak bidang masyarakat modern: kelompok produksi yang mementaskan satu lakon, komite kampanye pemilihan yang mempromosikan satu kandidat, kelompok gerilya yang menggulingkan satu pemerintahan, Komite Olimpiade yang merencanakan satu Olimpiade.

Varian terkait adalah adhokrasi proyek raksasa, adhokrasi sementara raksasa yang melibatkan ribuan pakar selama satu tahun hingga satu dekade untuk melaksanakan satu tugas. Varian terakhir ini menunjukkan bahwa ukuran merupakan kondisi yang kurang penting daripada usia untuk Adhokrasi. Adhokrasi administratif khususnya dapat tumbuh sangat besar. Namun, Adhokrasi Operasional cenderung berukuran kecil atau menengah, dibatasi oleh proyek yang mereka lakukan, oleh jumlah dan ukuran tim multidisiplin yang dapat mereka atur, dan oleh keinginan mereka untuk menghindari tekanan birokratisasi yang muncul akibat pertumbuhan yang besar.

Sistem teknis sebagai syarat adhokrasi

Sistem teknis merupakan syarat penting lainnya dalam kasus-kasus tertentu dari konfigurasi ini. Meskipun Adhokrasi Operasional, seperti Birokrasi Profesional saudaranya, cenderung memiliki sistem teknis yang sederhana dan tidak mengatur, kasus Adhokrasi Administratif sering kali justru sebaliknya. Banyak organisasi menggunakan Adhokrasi Administratif karena sistem teknis mereka canggih dan mungkin juga otomatis.

Seperti yang dijelaskan dalam Hipotesis 7 Bab 6, ketika sistem teknisnya canggih, organisasi memerlukan staf pendukung yang rumit dan sangat terlatih untuk merancang atau membeli, memodifikasi, dan memeliharanya; organisasi harus memberikan kekuasaan yang cukup besar atas keputusan teknisnya kepada staf pendukung tersebut; dan staf tersebut, pada gilirannya, harus menggunakan perangkat penghubung untuk mengoordinasikan pekerjaannya. Dengan kata lain, mesin yang kompleks membutuhkan spesialis yang memiliki pengetahuan, kekuatan, dan pengaturan kerja yang fleksibel untuk mengatasinya. Hasilnya adalah staf pendukung muncul sebagai anggota organisasi yang kuat, menarik kekuatan dari puncak strategis, naik dari inti operasi, dan melewati garis tengah. Organisasi tertarik pada

konfigurasi Adhokrasi Administratif.

Otomatisasi sistem teknis yang canggih membangkitkan kekuatan yang lebih kuat ke arah yang sama. Seperti yang kita lihat di Bab 6, Birokrasi Mesin yang berhasil mengotomatisasi inti operasinya mengalami metamorfosis yang dramatis. Masalah memotivasi operator yang tidak tertarik menghilang, dan dengan itu hilanglah mentalitas kontrol yang merasuki strukturnya; perbedaan antara lini dan staf menjadi kabur (mesin tidak peduli siapa yang memutar kenopnya), yang mengarah pada pengurangan konflik yang penting lainnya; teknostruktur kehilangan pengaruhnya, karena kontrol dibangun ke dalam mesin itu sendiri oleh perancangannya daripada dipaksakan pada pekerja oleh aturan dan standar analisis. Secara keseluruhan, struktur administratif menjadi lebih terdesentralisasi dan organik, muncul sebagai jenis yang kita sebut adhokrasi otomatis.

Otomatisasi umum terjadi dalam industri proses, seperti petrokimia dan kosmetik (alasan lain mengapa perusahaan dalam industri terakhir akan tertarik pada Adhokrasi). Itulah sebabnya deskripsi Joan Woodward tentang produsen proses sangat cocok dengan Administrative Adhokrasi. Namun, perlu dicatat bahwa tidak semua perusahaan proses menggunakan konfigurasi ini. Banyak yang, pada kenyataannya, jauh dari sepenuhnya otomatis, dan karenanya membutuhkan tenaga kerja operasional yang besar yang mengarahkan mereka ke Machine Bureaucracy.

Perusahaan baja, yang dibahas dalam Bab 9, adalah contoh kasusnya. Lalu ada produsen proses yang, meskipun sangat otomatis dalam produksi, menunjukkan Machine Bureaucracy yang kuat serta kecenderungan Administrative Adhokrasi dalam beberapa kasus karena mereka membutuhkan tenaga kerja rutin yang besar untuk fungsi operasional lainnya (seperti pemasaran di perusahaan minyak dengan banyak gerai ritelnya sendiri). Terakhir, ada produsen proses otomatis dengan lingkungan dan sistem teknis yang sederhana—misalnya, produsen kecil satu lini krim tangan—sehingga Struktur Sederhana cukup sebagai ganti Administrative Adhokrasi.

Mode sebagai syarat adhocracy

Sekarang kita sampai pada faktor-faktor kekuasaan. Kekuasaan itu sendiri bukanlah syarat utama Adhocracy, kecuali sejauh staf pendukung Birokrasi Mesin mampu mengendalikan keputusan teknis tertentu atau operator Birokrasi Profesional peduli untuk mendorong inovasi alih-alih standardisasi dan dengan demikian mengarahkan struktur mereka menuju Adhocracy. Namun mode jelas merupakan syarat Adhocracy. Setiap karakteristik Adhocracy sangat populer saat ini: penekanan pada keahlian, struktur organik, tim proyek dan gugus tugas, desentralisasi tanpa satu konsentrasi kekuasaan, struktur matriks, sistem teknis yang canggih dan otomatis, pemuda, dan lingkungan yang kompleks dan dinamis. Antusiasme Ansoff merupakan ciri khas banyak "pemikir masa depan" saat ini:

... dalam sepuluh tahun ke depan konsep struktur dan kapabilitas akan mengalami perubahan yang revolusioner seperti transisi dari parit statis ke peperangan bergerak. Sebagian besar teknologi yang digunakan dalam desain atau organisasi saat ini didasarkan pada konsep garis Maginot tentang struktur "permanen" atau

paling banter "semi-permanen". Jika penalaran dalam makalah ini hanya setengah benar, trennya mengarah pada konsep kemampuan "perang bergerak" yang fleksibel dan responsif terhadap tugas.

Jika Struktur Sederhana dan Birokrasi Mesin adalah struktur masa lalu, dan Birokrasi Profesional dan Bentuk Terdivisi adalah struktur masa kini, maka Adhokrasi jelas merupakan struktur masa depan. Ini adalah struktur bagi populasi yang semakin terdidik dan semakin terspesialisasi, namun terus-menerus didesak untuk mengadopsi pendekatan "sistem"—untuk memandang dunia sebagai keseluruhan yang terintegrasi alih-alih kumpulan bagian yang saling terkait secara longgar. Ini adalah struktur bagi lingkungan yang menjadi semakin kompleks dan menuntut inovasi, dan bagi sistem teknis yang menjadi semakin canggih dan sangat otomatis. Ini adalah satu-satunya struktur yang sekarang tersedia bagi mereka yang percaya bahwa organisasi harus menjadi lebih demokratis namun kurang birokratis.

Namun, terlepas dari kegilaan kita saat ini, Adhokrasi bukanlah struktur untuk semua organisasi. Seperti semua konfigurasi lainnya, ia juga memiliki tempatnya. Dan tempat itu, seperti yang diperjelas oleh contoh-contoh bab ini, tampaknya ada di industri-industri baru di zaman kita—kedirgantaraan, elektronik, konsultasi lembaga pemikir, penelitian, periklanan, pembuatan film, petrokimia—hampir semua industri yang tumbuh sejak Perang Dunia II. Keturunan Stinchcombe, jika mereka memilih suatu saat selama abad kedua puluh satu untuk memverifikasi kesimpulannya tahun 1965 bahwa struktur organisasi mencerminkan usia berdirinya industri, tidak diragukan lagi akan mengidentifikasi Adhokrasi sebagai konfigurasi pada paruh terakhir abad kedua puluh.

Beberapa Masalah Terkait Adhokrasi

Hanya sedikit eksplorasi masalah terkait Adhokrasi, konfigurasi terbaru dari lima konfigurasi. Struktur Sederhana sudah sangat tua sehingga kelebihan dan kekurangannya kini dianggap biasa saja. Masalah terkait Birokrasi Mesin telah dibahas panjang lebar dalam literatur, terutama yang berkaitan dengan keterasingan dan konflik. Ada juga banyak diskusi tentang masalah terkait Birokrasi Profesional, dan, baru-baru ini, tentang Bentuk Terdivisi. Namun, semua konfigurasi ini telah ada selama beberapa waktu. Sebaliknya, Adhokrasi adalah hal baru. Dan setiap struktur baru, karena memecahkan masalah yang tidak dapat dipecahkan oleh struktur lama, menarik pengikut yang berdedikasi—orang yang terpesona dengan kelebihanannya dan tidak menyadari masalahnya. Dengan dukungan semacam ini, diperlukan waktu untuk memfokuskan masalahnya—waktu untuk menjalani struktur dan mempelajari kelemahan serta kekuatannya, terutama dalam kasus konfigurasi serumit Adhokrasi. Meskipun demikian, beberapa masalah yang terkait dengan Adhokrasi tampak jelas, dan tiga di antaranya khususnya patut mendapat perhatian di sini: ambiguitasnya dan reaksi orang-orang yang harus hidup dengannya, inefisiensinya, dan kecenderungannya untuk membuat transisi yang tidak tepat ke konfigurasi lain.

12.5 REAKSI MANUSIA TERHADAP AMBIGUITAS

Banyak orang, terutama yang kreatif, tidak menyukai kekakuan struktural dan

pemusatan kekuasaan. Itu membuat mereka hanya memiliki satu konfigurasi. Adhokrasi adalah yang organik dan terdesentralisasi. Jadi, mereka merasa itu tempat yang bagus untuk bekerja. Intinya, Adhokrasi adalah satu-satunya konfigurasi bagi mereka yang percaya pada demokrasi yang lebih besar dengan birokrasi yang lebih sedikit.

Tetapi tidak setiap struktur dapat menjadi Adhokrasi. Kondisi organisasi harus menghendaknya. Memaksakan Adhokrasi pada, katakanlah, lingkungan yang sederhana dan stabil sama tidak wajarnya—dan karenanya tidak menyenangkan bagi para peserta—seperti memaksakan Birokrasi Mesin pada lingkungan yang kompleks dan dinamis. Lebih jauh, tidak semua orang memiliki visi yang sama tentang utopia organisasi. Seperti yang kita lihat di Bab 9, ada orang-orang yang lebih menyukai kehidupan Birokrasi Mesin, kehidupan yang stabil dan hubungan yang terdefinisi dengan baik.

Mereka, pada kenyataannya, tidak menyukai hubungan Adhokrasi, melihatnya sebagai tempat yang bagus untuk dikunjungi tetapi bukan tempat untuk menghabiskan karier. Bahkan anggota Adhokrasi yang berdedikasi secara berkala menunjukkan toleransi yang rendah yang sama terhadap fluiditas, kebingungan, dan ambiguitasnya. "Dalam situasi ini, semua manajer kadang-kadang, dan banyak manajer sepanjang waktu, mendambakan lebih banyak definisi dan struktur".

Sebelumnya kita membahas dua tanggapan umum yang diterima Reeser (1969) ketika ia bertanya kepada para manajer di tiga perusahaan kedirgantaraan, "Apa saja masalah manusia dalam organisasi proyek?" Dari delapan tanggapan lainnya yang dilaporkan Reeser, enam, pada kenyataannya, terkait dengan ambiguitas struktural: kecemasan yang terkait dengan penghentian bertahap proyek pada akhirnya; kebingungan anggota tentang siapa bos mereka, siapa yang harus dibuat terkesan untuk dipromosikan; rasa loyalitas anggota yang rendah karena seringnya terjadi perpindahan antar organisasi proyek; kurangnya kejelasan dalam definisi pekerjaan, hubungan wewenang, dan jalur komunikasi; pengembangan pribadi yang acak dan tidak terencana karena waktu yang singkat di bawah satu manajer; dan persaingan yang ketat untuk mendapatkan sumber daya, pengakuan, dan penghargaan.

Poin terakhir Reeser menimbulkan masalah utama lain dari ambiguitas, politisasi struktur. Dengan menggabungkan ambiguitasnya dengan saling ketergantungannya, Adhokrasi muncul sebagai konfigurasi yang paling terpolitisasi dari kelima konfigurasi. Tidak ada struktur yang lebih Darwinian daripada Adhokrasi—lebih mendukung yang cocok, selama mereka tetap cocok, dan lebih merusak yang lemah.

Struktur yang cair ini cenderung sangat kompetitif dan terkadang kejam—tempat berkembang biaknya semua jenis kekuatan politik. Orang Prancis memiliki ekspresi grafis untuk ini: *un panier de crabes*—keranjang kepiting, semuanya saling mencakar untuk bangkit, atau keluar. Ambil contoh, struktur matriks: seperti disebutkan sebelumnya, apa yang dilakukannya adalah membangun sistem pertentangan, yang dengan demikian melembagakan konflik organisasi.

Ada juga konflik yang melahirkan politik dalam konfigurasi lain, seperti yang telah kita catat di keempat bab terakhir. Namun, konflik ini selalu terkurung dalam aturan dasar yang ditetapkan dengan baik. Dalam Struktur Sederhana, politik yang terjadi diarahkan pada kepala

eksekutif. Namun, kendali pribadinya yang ketat menghalangi sebagian besar aktivitas politik sejak awal; mereka yang tidak menyukai struktur tersebut akan keluar begitu saja. Dan dalam semua konfigurasi birokrasi, konflik dan politik difokuskan pada isu-isu yang ditetapkan dengan baik—kekuatan lini versus staf atau profesional versus nonprofesional, penolakan pekerja terhadap mentalitas kontrol, bias informasi yang dikirim ke kantor pusat, ambiguitas pengkotak-kotakan, dan sebagainya.

Dalam Birokrasi Profesional, misalnya, para ahli yang sangat terlatih dengan kekuasaan yang cukup besar secara alami cenderung saling bertarung, paling sering karena kepentingan teritorial. Namun, setidaknya pertempuran ini dipandu oleh norma dan afiliasi profesional. Dan kejadiannya berkurang drastis oleh fakta bahwa para profesional sebagian besar bekerja sendiri, sering kali dengan klien mereka sendiri. Tidak demikian halnya dalam Adhokrasi, di mana para spesialis dari berbagai profesi harus bekerja sama dalam tim multidisiplin, dan di mana, karena sifat organik dari struktur tersebut, permainan politik yang dihasilkan dimainkan dengan sedikit aturan.

Adhokrasi mengharuskan spesialis untuk menundukkan tujuan individualnya dan standar profesinya demi kebutuhan kelompok, terlepas dari kenyataan bahwa ia, seperti rekannya dalam Birokrasi Profesional, tetap—paling tidak berpotensi—seorang individualis yang kuat.

Dalam birokrasi—terutama yang bertipe mesin—manajemen harus menghabiskan banyak waktu untuk mencoba meredam konflik. Namun dalam Adhokrasi, hal itu tidak boleh dilakukan—meskipun bisa dilakukan. Upaya semacam itu hanya akan menghambat kreativitas. Konflik dan agresivitas merupakan elemen yang diperlukan dalam Adhokrasi; tugas manajemen adalah menyalurkannya menuju tujuan yang produktif.

Masalah efisiensi

Tidak ada struktur yang lebih cocok untuk memecahkan masalah yang kompleks dan tidak terstruktur daripada Adhokrasi. Tidak ada yang dapat menandinginya dalam hal inovasi yang canggih. Atau, sayangnya, untuk biaya inovasi tersebut. Adhokrasi bukanlah struktur yang efisien. Meskipun sangat cocok untuk proyek yang unik, Adhokrasi tidak kompeten dalam melakukan hal-hal biasa. Ia dirancang untuk hal-hal yang luar biasa. Semua birokrasi adalah produsen massal; mereka memperoleh efisiensi melalui standarisasi. Adhokrasi adalah produsen khusus, tidak dapat melakukan standarisasi dan karenanya menjadi efisien.

Akar dari ketidakefisiennya adalah tingginya biaya komunikasi Adhokrasi. Orang banyak bicara dalam struktur ini; begitulah cara mereka menggabungkan pengetahuan mereka untuk mengembangkan ide-ide baru. Namun, itu membutuhkan waktu, sangat lama. Dihadapkan dengan kebutuhan untuk membuat keputusan dalam Birokrasi Mesin, seseorang di atas memberi perintah dan itu saja.

Tidak demikian halnya dalam Adhokrasi. Semua orang ikut serta. Pertama-tama adalah semua manajer yang harus disesuaikan—manajer fungsional, manajer proyek, manajer penghubung. Kemudian ada semua spesialis yang percaya bahwa sudut pandang mereka harus terwakili dalam keputusan tersebut. Suatu rapat diadakan, mungkin untuk menjadwalkan rapat lain, yang pada akhirnya akan memutuskan siapa yang harus berpartisipasi dalam

pengambilan keputusan. Kemudian orang-orang tersebut mulai melakukan proses pengambilan keputusan.

Masalah didefinisikan dan didefinisikan ulang, ide-ide untuk solusinya dibuat dan diperdebatkan, aliansi dibangun dan dijalin untuk solusi yang berbeda, dan akhirnya semua orang mulai melakukan perundingan yang alot tentang solusi yang disukai. Akhirnya, sebuah keputusan muncul—yang itu sendiri merupakan sebuah pencapaian—meskipun biasanya terlambat dan mungkin akan dimodifikasi nanti. Semua ini adalah biaya untuk menemukan solusi kreatif untuk masalah yang rumit dan tidak terstruktur.

Namun, perlu dicatat bahwa biaya besar yang dikeluarkan untuk mencapai keputusan sebagian terbayar dalam pelaksanaannya. Partisipasi yang luas dalam pengambilan keputusan memastikan dukungan yang luas untuk keputusan yang dibuat. Jadi tahap pelaksanaan dapat lebih lancar dalam Adhokrasi daripada dalam Birokrasi Mesin, di mana penolakan oleh operator, yang bukan pihak dalam keputusan, sering ditemui.

Sumber inefisiensi lebih lanjut dalam Adhokrasi adalah beban kerja yang tidak seimbang, seperti yang disebutkan sebelumnya. Hampir mustahil untuk menjaga personel struktur proyek—personel dengan harga mahal, perlu dicatat—tetap sibuk secara terus-menerus. Pada bulan Januari, para spesialis bermain bridge karena tidak ada pekerjaan; pada bulan Maret, mereka bekerja lembur tanpa harapan untuk menyelesaikan proyek baru tepat waktu.

Bahaya transisi yang tidak tepat

Tentu saja, salah satu solusi untuk masalah ambiguitas dan inefisiensi adalah mengubah struktur. Karyawan yang tidak lagi mampu menoleransi ambiguitas dan pelanggan yang muak dengan inefisiensi mencoba mengarahkan struktur ke bentuk birokrasi yang lebih stabil.

Hal itu relatif mudah dilakukan dalam Operating Adhocracy, seperti yang disebutkan sebelumnya. Organisasi hanya memilih program standar yang paling baik dan menjalankan bisnisnya. Organisasi menjadi Birokrasi Profesional. Atau organisasi menggunakan bakat kreatifnya untuk terakhir kalinya untuk menemukan satu ceruk pasar, dan kemudian mengubah dirinya menjadi Birokrasi Mesin untuk memproduksi massal di ceruk itu.

Namun, transisi dari Operating Adhocracy ke birokrasi, betapapun mudahnya dilakukan, tidak selalu tepat. Organisasi muncul untuk memecahkan masalah secara imajinatif, bukan untuk menerapkan standar tanpa pandang bulu. Di banyak bidang, masyarakat memiliki lebih banyak produsen massal daripada yang dibutuhkan; yang kurang adalah pemecah masalah sejati. Tidak banyak yang perlu dilakukan oleh laboratorium yang menghasilkan modifikasi dari desain lama ketika desain baru dibutuhkan, firma konsultan yang siap dengan teknik standar ketika klien memiliki masalah yang unik, peneliti medis atau universitas yang melihat setiap tantangan baru dalam kerangka teori lama. Output standar birokrasi tidak akan berhasil ketika kondisi membutuhkan kreativitas Adhokrasi.

Hal ini tampaknya menggambarkan beberapa masalah jaringan televisi. Meskipun mereka perlu menjadi kreatif, jaringan menghadapi satu tekanan yang tidak dapat ditolak untuk melakukan birokratisasi: persyaratan bahwa mereka harus memproduksi secara rutin, jam

demam jam, malam demam malam, tanpa henti. Orang akan berpikir bahwa mereka akan cenderung ke struktur Birokrasi Profesional, tetapi komentar Jay tentang pengalamannya sebagai produser untuk BBC dan catatan lain yang sebanding dalam literatur menunjukkan unsur-unsur kuat dari Birokrasi Mesin. Dan hasilnya adalah apa yang diharapkan dari struktur tersebut: pemrograman stereotip, lelucon basi yang didukung oleh tawa kalengan, karakter dalam serial yang dapat dipertukarkan antar saluran, pengulangan film-film lama. Menariknya, dua titik terang di TV adalah berita dan acara spesial, karena alasan yang telah dikemukakan dalam pembahasan kita tentang Adhocracy.

Departemen berita, seperti surat kabar, menghadapi lingkungan yang benar-benar dinamis. Jaringan dapat mengendalikan dan karenanya menstabilkan serial, tetapi tidak pernah berita. Setiap hari berbeda, dan begitu pula setiap program. Dan acara spesial benar-benar bersifat *ad hoc*—dalam hal ini, berdasarkan pilihan jaringan—dan karenanya cocok untuk pendekatan kreatif Adhocracy. Namun di tempat lain, tekanan rutinitas menetralkan kreativitas, dan hasilnya adalah standardisasi. Organisasi lain menghadapi tekanan ganda yang sama—untuk memproduksi secara rutin tetapi juga kreatif.

Universitas dan rumah sakit pendidikan harus, misalnya, melayani klien tetap mereka tetapi juga menghasilkan penelitian yang kreatif. Universitas terkadang mendirikan pusat penelitian untuk membedakan fungsi penelitian dari kegiatan pengajaran.

Tabel 12.1 Dimensi Lima Konfigurasi

	Struktur Sederhana	Mesin Birokrasi	Birokrasi Profesional	Bentuk Terbagi	Adhokrasi
Mekanisme koordinasi kunci	Pengawasan langsung	Standarisasi pekerjaan	Standarisasi keterampilan	Standarisasi keluaran	Saling penyesuaian
Bagian penting dari organisasi	Puncak strategis	Teknostruktur	Inti operasi	Garis tengah	Staf pendukung (dengan inti operasi di Op. Ad.)
Parameter desain.					
Spesialisasi pekerjaan	Sedikit spesialisasi	Banyak spesialisasi horizontal dan vertikal	Banyak spesialisasi horizontal	Beberapa spesialisasi horizontal dan vertikal (antar divisi dan kantor pusat)	Banyak spesialisasi horizontal
Pelatihan dan indoktrinasi	Sedikit pelatihan dan indoktrinasi	Sedikit pelatihan dan indoktrinasi	Banyak sekali doktrinasi lumpur traming	Beberapa pelatihan dan indoktrinasi (untuk manajer divisi)	Banyak pelatihan
Formalisasi perilaku, birokrasi organik	Sedikit formalisasi, organi	Formalisasi Mueh, Birokrasi	Sedikit formalisasi, birokratis	Banyak formalisasi (dalam divisi), birokrasi	Sedikit formalisasi, organik
Pengelompokan	Biasanya fungsional	Fungsional secara fungsional	Fungsional dan pasar	Pasar	Fungsional dan pasar
Ukuran satuan	Besar	Besar di bagian bawah, kecil di tempat lain	Besar di bagian bawah, sedikit smalt di bagian lain	Besar (di atas)	Kecil secara keseluruhan
Sistem perencanaan dan pengendalian	Sedikit perencanaan dan pengendalian	Perencanaan tindakan	Sedikit perencanaan dan pengendalian	Banyak kontrol kinerja	Perencanaan tindakan terbatas (khususnya dalam Adim. Ad.)

Perangkat penghubung	Beberapa perangkat penghubung	Beberapa perangkat penghubung	Perangkat penghubung dalam administrasi	Beberapa perangkat penghubung	Banyak perangkat pembohong di seluruh penjurur
Desentralisasi	Sentralisasi	Desentralisasi horizontal yang terbatas	Desentralisasi horizontal dan vertikal	Desentralisasi vertikal terbatas	Desentralisasi selektif
Berfungsi:					
Puncak strategis	Semua pekerjaan administratif	Penyempurnaan, koordinasi fungsi, resolusi konflik	Penghubung eksternal, resolusi konflik	Portofolio strategis, kontrol kinerja	Penghubung eksternal, resolusi konflik, penyeimbangan pekerjaan, pemantauan proyek
Inti operasi	Pekerjaan informal dengan sedikit kebijaksanaan	Pekerjaan rutin, formal dengan sedikit keleluasaan	Pekerjaan yang terampil dan terstandarisasi dengan banyak otonomi individu	Kecenderungan untuk memformalkan karena adanya pembagian	Dipotong (dalam Iklan Adm.) atau digabung dengan administrasi untuk mengerjakan pekerjaan proyek informal (dalam Iklan Op.)
Waktu Tengah	Tidak signifikan	Diuraikan dan dibedakan; resolusi konflik, penghubung staf, dukungan Nows vertikal	Dikendalikan oleh para profesional; banyak penyesuaian bersama	Formalisasi strategi divisi, pengelolaan operasi	Luas tetapi kabur dengan staf; terlibat dalam pekerjaan proyek
Teknostruktur	Tidak ada	Disusun untuk memformalkan pekerjaan	Kecil	Disusun di kantor pusat untuk pengendalian kinerja	Kecil dan kabur di tengah dalam pekerjaan proyek
Staf pendukung	Kecil	Sering diuraikan untuk mengurangi ketidakpastian	Dibuat untuk mendukung para profesional; Struktur Mach. Bur.	Dibagi antara kantor pusat dan divisi	Sangat rumit (khususnya di Iklan Adm.) namun kabur di bagian tengah dalam pekerjaan proyek
Aliran otoritas	Signifikan dari atas	Signifikan secara keseluruhan	Tidak signifikan (kecuali pada staf pendukung)	Signifikan secara keseluruhan	Tidak signifikan
Aliran sistem yang diatur	Tidak signifikan	Signifikan secara keseluruhan	Tidak signifikan (kecuali pada staf pendukung)	Signifikan secara keseluruhan	Tidak signifikan
Aliran komunikasi informal	Penting	Terhalang	Penting dalam administrasi	Beberapa antara kantor pusat dan divisi	Signifikan secara keseluruhan
Konstipasi kerja	Tidak ada	Tidak signifikan, khususnya pada tingkat yang lebih rendah	Beberapa dalam administrasi	Tidak signifikan	Penting secara menyeluruh (khususnya pada Adm. Ad.)
Aliran pengambilan keputusan.	Dari atas ke bawah	Dari atas ke bawah	Dari bawah ke atas	Dibedakan antara divisi HQ dan divisi lainnya	Campuran, semua level
Faktor situasional:					
Usia dan ukuran	Biasanya muda dan kecil (tahap pertama)	Biasanya tua dan besar (tahap kedua)	Bervariasi	Biasanya tua dan sangat besar (tahap ketiga)	Biasanya masih muda (Iklan Op.)
Sistem teknis	Sederhana, tidak mengatur	Mengatur namun tidak otomatis, tidak canggih	Tidak mengatur atau canggih	Dapat dibagi, atau biasanya seperti Mach. Bur.	Sangat canggih, seringkali otomatis (dalam Adm. Ad.); tidak mengatur atau canggih (dalam Op. Ad.)

Lingkungan	Sederhana dan dinamis; terkadang bermusuhan	Sederhana dan stabil	Kompleks dan stabil	Relatif sederhana dan stabil; pasar yang beragam (khususnya produk dan layanan)	Kompleks dan dinamis; kadang-kadang berbeda (dalam Adm. Ad.)
Kekuatan	Kontrol eksekutif utama; sering dikelola oleh pemilik; tidak populer	Kontrol teknokratis dan terkadang eksternal; tidak populer	Kontrol operator profesional; modis	Kontrol garis tengah; modis (khususnya di industri)	Kontrol ahli; sangat modis

Pusat-pusat ini memungkinkan para profesor dengan potensi terbesar untuk penelitian—yang sering kali adalah guru yang buruk—untuk melakukannya tanpa gangguan. Jika tidak ada diferensiasi seperti itu, organisasi berisiko jatuh ke dalam kondisi skizofrenia, terus-menerus bimbang antara dua jenis struktur, tidak pernah mengisolasi salah satunya dengan jelas, yang merugikan keduanya.

Adhokrasi Administratif mengalami kesulitan yang lebih serius ketika menyerah pada tekanan untuk melakukan birokratisasi. Ia ada untuk berinovasi bagi dirinya sendiri, dalam industrinya sendiri. Kondisi dinamisme dan kompleksitas, yang membutuhkan inovasi yang canggih, biasanya terjadi di seluruh industri. Jadi tidak seperti Adhokrasi Operasional, Adhokrasi Administratif sering kali tidak dapat memilih klien baru tetapi tetap berada di industri yang sama.

Jadi, perubahannya menjadi Birokrasi Mesin—transisi alami bagi Adhokrasi Administratif yang lelah dengan perubahan terus-menerus—dengan menghancurkan kemampuan organisasi untuk berinovasi, pada akhirnya dapat menghancurkan organisasi itu sendiri.

Untuk mengulangi tema utama diskusi kita di seluruh buku ini: secara umum, tidak ada satu struktur terbaik; secara khusus, mungkin ada, selama parameter desain konsisten secara internal dan bersama-sama dengan faktor situasional membentuk konfigurasi yang koheren. Kami telah menggambarkan lima konfigurasi seperti itu di bagian terakhir buku ini; dimensinya dirangkum dalam Tabel 12-1.

BAB 13

MELEBIHI LIMA

Dalam Bab 1, saya berjanji untuk kembali ke pertanyaan, "Apakah lima angka ajaib dalam desain organisasi?" Tentu saja, sekarang pembaca seharusnya sudah mengantisipasi jawabannya: Tentu ya, dan Tentu tidak. Lima adalah ajaib jika memungkinkan perancang organisasi untuk membangun organisasi yang lebih efektif. Namun, mempercayai bahwa dunia berakhir pada angka lima jelas merupakan mitos—entah itu lima planet, seperti yang telah kita temukan, atau lima indra, seperti yang pasti akan segera kita temukan, lebih dari lima konfigurasi struktur dan situasi organisasi.

Jadi, saya menyajikan bab penutup di mana kita melampaui angka lima, dalam dua arah. Pertama kita kembali ke angka satu, lalu kita lanjutkan ke angka enam, mungkin lebih jauh. Kita kembali ke angka satu dengan menggabungkan konfigurasi kita menjadi satu kerangka kerja terpadu, atau teori—sebuah sistem tersendiri. Dan kita lanjutkan ke angka enam dengan memperkenalkan konfigurasi lain, untuk mengusulkan satu hipotesis terakhir tentang desain organisasi yang efektif.

13.1 LIMA KONFIGURASI SEBAGAI SATU SISTEM

Apakah salah satu dari konfigurasi ini benar-benar ada? Ini adalah pertanyaan aneh yang muncul setelah sekian banyak halaman diskusi, yang dipenuhi dengan ilustrasi. Namun, pertanyaan ini layak diajukan, untuk menarik garis yang lebih tegas antara kelima konfigurasi tersebut dan realitas yang ingin digambarkannya.

Dalam satu pengertian, konfigurasi tersebut tidak ada sama sekali. Bagaimanapun, konfigurasi tersebut hanyalah kata-kata dan gambar di atas kertas, bukan realitas itu sendiri. Organisasi yang nyata sangatlah rumit, jauh lebih rumit daripada kelima konfigurasi di atas kertas ini. Apa yang terkandung di dalamnya adalah sebuah teori, dan setiap teori tentu saja menyederhanakan dan karenanya mendistorsi realitas. Itulah sebabnya pembaca diperingatkan sejak awal untuk melanjutkan dengan asumsi bahwa setiap kalimat dalam lima bab terakhir (termasuk yang ini) merupakan pernyataan yang berlebihan.

Namun, hal itu tidak seharusnya berujung pada penolakan konfigurasi. Karena pilihan pembaca bukanlah antara teori dan realitas, melainkan antara teori-teori alternatif. Tidak seorang pun membawa realitas di kepalanya; tidak ada kepala yang sebesar itu. Sebaliknya, kita membawa serta pikiran, kesan, dan keyakinan tentang realitas, dan ukuran-ukurannya kita sebut fakta. Namun, semua ini tidak berguna kecuali jika disusun dengan cara tertentu, seperti halnya perpustakaan buku tidak berguna kecuali buku-bukunya dikatalogkan.

Jadi, yang terpenting, kita membawa serta di kepala kita penyederhanaan yang dapat dipahami—konsep atau model atau teori—yang memungkinkan kita untuk membuat katalog data dan pengalaman kita. Pilihan pembaca kemudian menjadi salah satu sistem katalogisasi alternatif—yaitu, teori-teori alternatif.

Pembaca dapat memercayai teori-teori yang ia bangun sendiri, berdasarkan

pengalamannya sendiri, atau ia dapat memilih dari antara teori-teori yang ditawarkan dalam buku-buku seperti ini, berdasarkan pengalaman organisasi-organisasi yang dilaporkan dalam penelitian (serta pengalaman seorang penulis sendiri). Atau, lebih realistis lagi, ia memilih dari antara teori-teori tersebut dalam membangun model realitasnya sendiri. Pilihan teorinya biasanya didasarkan pada dua kriteria: seberapa kaya deskripsi tersebut—yakni, seberapa kuat deskripsi tersebut mencerminkan realitas (atau, sebagai alternatif, seberapa kecil distorsi realitas tersebut)—dan seberapa mudah dipahami. Teori yang paling berguna adalah yang sederhana saat dinyatakan namun kuat saat diterapkan, seperti $E = MC^2$.

Jadi dalam pengertian lain—setidaknya jika saya telah melakukan pekerjaan saya dengan baik—konfigurasi tersebut memang ada, dalam pikiran pembaca. Pikiran adalah tempat semua pengetahuan berada. Prinsip-prinsip klasik struktur ada karena orang-orang mempercayainya dan menjadikannya bagian dari realitas mereka. Begitu pula, konsep struktur informal ada, dan hubungan situasional. Kelima konfigurasi tersebut juga akan ada jika terbukti merupakan teori yang sederhana namun kuat, lebih berguna dalam beberapa hal daripada yang lain yang tersedia saat ini.

Untuk memberikan sedikit dorongan pada teori konfigurasi ke arah tujuan itu, bagian ini membahas sejumlah kemungkinan penerapannya. Pertama, kita membahasnya sebagai serangkaian lima tarikan yang bekerja pada hampir setiap organisasi; Kedua, sebagai satu set dari lima tipe murni yang mencerminkan struktur dan situasi banyak organisasi; ketiga, sebagai dasar untuk menggambarkan struktur hibrida; dan keempat, sebagai dasar untuk menggambarkan transisi dari satu struktur dan situasi ke yang lain. Gambar 13-1 berusaha menangkap semangat dari keempat pembahasan ini. Secara simbolis, gambar tersebut menunjukkan lima konfigurasi yang membentuk pentagon, membatasi realitas di mana struktur dan situasi nyata dapat ditemukan.

Setiap konfigurasi berada di salah satu simpul, menarik organisasi nyata ke arahnya. Struktur Sederhana, tahap pertama bagi banyak organisasi, berada di atas. Pada tingkat berikutnya, di kedua sisinya, terdapat dua birokrasi, Birokrasi Mesin di sebelah kiri dan Birokrasi Profesional di sebelah kanan. Di tingkat ketiga, tingkat bawah terdapat dua konfigurasi yang paling rumit, Bentuk Terdivisi di sebelah kiri dan Adhokrasi di sebelah kanan. Beberapa organisasi nyata jatuh ke posisi dekat dengan satu simpul—salah satu tipe murni—dan yang lain jatuh di antara dua atau lebih, sebagai hibrida, mungkin dalam transisi dari satu tipe murni ke tipe murni lainnya.

13.2 KONFIGURASI SEBAGAI SERANGKAIAN TARIKAN DASAR PADA ORGANISASI

Untuk mengulang poin yang dibuat di Bab 7, konfigurasi tersebut mewakili serangkaian lima kekuatan yang menarik organisasi ke lima arah yang berbeda. Tarikan ini ditunjukkan dalam segi lima dan tercantum di bawah ini:

- Pertama adalah tarikan yang dilakukan oleh puncak strategis untuk memusatkan, untuk mengoordinasikan melalui pengawasan langsung, dan dengan demikian menyusun organisasi sebagai Struktur Sederhana.
- Kedua adalah tarikan yang dilakukan oleh teknostruktur, untuk mengoordinasikan

melalui standarisasi—terutama proses kerja, jenis yang paling ketat—untuk meningkatkan pengaruhnya, dan dengan demikian menyusun organisasi sebagai Birokrasi Mesin.

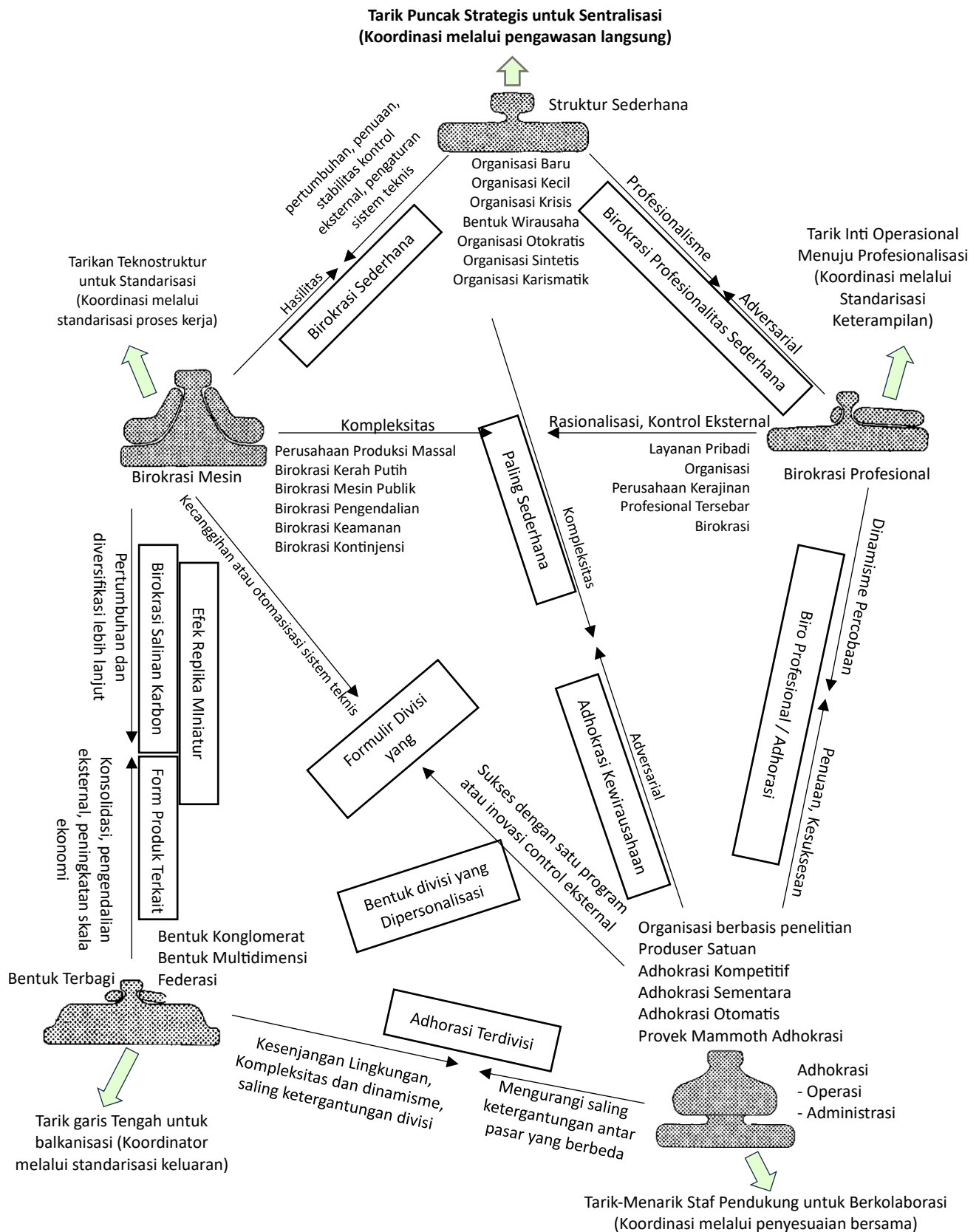
- Ketiga adalah tarikan yang dilakukan oleh operator untuk memprofesionalkan, untuk mengoordinasikan melalui standarisasi keterampilan untuk memaksimalkan otonomi mereka, dan dengan demikian menyusun organisasi sebagai Birokrasi Profesional.
- Keempat adalah tarikan yang dilakukan oleh manajer menengah untuk melakukan Balkanisasi, agar diberi otonomi untuk mengelola unit mereka sendiri, dengan koordinasi yang dibatasi pada standarisasi keluaran, dan dengan demikian menyusun organisasi sebagai Bentuk Divisi.
- Kelima adalah tarikan yang dilakukan oleh staf pendukung (dan juga oleh operator, dalam Adhokrasi Operasional), untuk kolaborasi (dan inovasi) dalam pengambilan keputusan, untuk berkoordinasi melalui penyesuaian bersama, dan dengan demikian menyusun organisasi sebagai Adhokrasi.

Hampir setiap organisasi mengalami kelima tarikan ini. Ambil contoh, kasus perusahaan teater, seperti yang dijelaskan oleh Goodman dan Goodman (1972:104). Mereka mencatat "rasa kepemilikan yang diungkapkan oleh para sutradara," juga kekuatan mereka "sampai batas tertentu [untuk] membentuk sebuah drama menjadi citra mereka sendiri," untuk memilih tim yang akan mementaskan drama itu, dan bahkan untuk membatasi kontribusi kreatif dari para anggota tim itu.

Semua ini merupakan tarikan menuju Struktur Sederhana. Tentu saja, tempatkan sejumlah sutradara tersebut dalam organisasi yang sama dan akan muncul tarikan ke arah Bentuk Terdivisi, di mana masing-masing dapat memaksimalkan otonominya. Seorang sutradara menyimpan "buku terperinci yang dibuatnya dan digunakannya dalam produksi komedi musikal berskala besar." Buku itu, tentu saja, merupakan tarikan ke arah Birokrasi Mesin.

Namun, terkadang—misalnya, dalam teater eksperimental—"kemampuan untuk melakukan perencanaan terperinci berkurang," sutradara menjadi "kurang tegas dalam mengetahui apa yang diinginkan" dan pemotongan serta penambahan menjadi lebih sering. Tarikan itu mengarah ke Adhokrasi. Anggota perusahaan teater umumnya profesional dan bekerja sendiri-sendiri: "koreografer biasanya membuat urutan tari agar sesuai dengan musik yang telah dikomposisi dan agar sesuai dengan ruang yang tersedia dengan desain set yang ada. Ketiga orang itu tidak perlu melihat atau berbicara satu sama lain dan sering bekerja di lokasi yang terpisah". Tarikan itu mengarah ke Birokrasi Profesional.

Struktur apa yang sebenarnya dirancang organisasi bergantung pada seberapa kuat tarikan masing-masing. Seperti yang akan kita lihat di bawah, ketika salah satu mendominasi, kita mengharapkan organisasi muncul agak dekat dengan salah satu tipe konfigurasi murni, dekat dengan salah satu simpul pada pentagon. Ketika dua atau lebih tarikan hidup berdampingan dalam keseimbangan relatif, kita mengharapkan "hibrida" konfigurasi kita muncul. Dan ketika satu tarikan menggantikan yang lain sebagai dominan, kita seharusnya dapat menggambarkan organisasi dalam keadaan transisi antara dua konfigurasi.



13.3 KONFIGURASI SEBAGAI SEKUMPULAN TIPE MURNI

Dalam aplikasi kedua sistem ini, sekumpulan konfigurasi diperlakukan sebagai kerangka kerja, atau tipologi tipe murni, yang masing-masing merupakan deskripsi jenis dasar struktur organisasi dan situasinya.

Contoh-contoh kami di seluruh bagian ini menunjukkan bahwa banyak sekali organisasi, yang didominasi oleh salah satu dari lima tarikan, cenderung merancang struktur yang agak mirip dengan salah satu konfigurasi. Tidak ada struktur yang cocok dengan satu konfigurasi secara sempurna, tetapi beberapa sangat mirip—seperti perusahaan wirausaha kecil yang dikendalikan oleh presidennya dalam Struktur Sederhana yang hampir murni, atau perusahaan konglomerat yang sesuai dengan hampir semua karakteristik Bentuk Terdivisi murni.

Dalam lima bab sebelumnya, kami telah memberi label dan membahas sejumlah contoh dan varian dari masing-masing tipe murni. Semua ini tercantum pada pentagon Gambar 13-1, di samping konfigurasinya sendiri. Jumlahnya memberikan beberapa pembenaran untuk memperlakukan konfigurasi sebagai tipologi tipe murni. Dukungan untuk gagasan tipe murni berasal dari hipotesis konfigurasi, yang diperkenalkan dalam Bab 6: penataan yang efektif memerlukan konsistensi internal di antara parameter desain.

Dengan kata lain, organisasi sering kali didorong ke salah satu konfigurasi dalam pencariannya akan keselarasan dalam strukturnya. Organisasi mungkin mengalami tarikan ke arah konfigurasi yang berbeda, tetapi sering kali menunjukkan kecenderungan untuk lebih menyukai salah satunya. Lebih baik konsisten dan selektif daripada komprehensif dan setengah hati. Faktanya, kita melihat dalam hipotesis konfigurasi yang diperluas dari Bab 6, dan dalam banyak bukti yang disajikan dalam lima bab sebelumnya, bahwa pencarian keselarasan dan konsistensi ini meluas ke faktor situasional juga. Organisasi dengan struktur terintegrasi juga menyukai lingkungan, sistem teknis, ukuran, bahkan usia dan sistem daya yang konsisten dengan struktur tersebut.

Jadi, terkadang kita menemukan bahwa organisasi yang berbeda dalam industri yang sama lebih menyukai konfigurasi yang berbeda, tergantung pada tarikan (dan segmen industri) mana yang mereka putuskan untuk ditanggapi. Untuk kembali ke perusahaan teater, seseorang mungkin lebih suka Struktur Sederhana karena sutradaranya berkemauan keras (atau Bentuk Terdivisi karena banyak di antaranya), Birokrasi Mesin yang lain karena memilih untuk memproduksi musikal sesuai aturan, Birokrasi Profesional yang lain untuk menyempurnakan pertunjukan Shakespeare tahun demi tahun, dan Adhokrasi keempat untuk memproduksi drama eksperimental.

Demikian pula, restoran dapat menyusun dirinya seperti Struktur Sederhana, Birokrasi Mesin, Bentuk Terdivisi, atau Birokrasi Profesional, tergantung pada apakah ia ingin tetap menjadi "sendok berminyak" kecil, tumbuh lebih besar melalui penyajian standar dasar yang sederhana, seperti steak dan lobster, mungkin bahkan melalui waralaba, atau mengembangkan keterampilan gourmet para koki melalui penawaran hidangan yang sulit disiapkan tetapi sangat terstandarisasi. (Restoran yang disusun sebagai Adhokrasi untuk bereksperimen dengan setiap hidangan yang disajikan mungkin tidak akan menarik cukup

banyak klien untuk bertahan hidup!)

13.4 KONFIGURASI SEBAGAI SISTEM MENGGAMBARAKAN HIBRIDA STRUKTURAL

Dalam aplikasi ketiga sistem ini, rangkaian lima konfigurasi dapat diperlakukan sebagai dasar untuk menggambarkan hibrida struktural. Kita telah melihat dalam diskusi kita bahwa tidak semua organisasi memilih untuk konsisten dalam merancang struktur mereka, setidaknya tidak seperti yang telah kita gambarkan tentang konsistensi. Mereka menggunakan apa yang kita sebut struktur hibrida, yang menunjukkan karakteristik lebih dari satu konfigurasi. Beberapa hibrida yang telah kita temui dalam diskusi kita tampaknya tidak berfungsi, indikasi organisasi yang tidak dapat mengambil keputusan atau, karena menginginkan yang terbaik dari lebih dari satu dunia, berakhir dengan yang terburuk dari banyak hal.

Pertimbangkan organisasi yang tidak segera memberikan otonomi kepada manajer menengahnya yang tunduk pada kontrol kinerja, seperti dalam Bentuk Terdivisi, daripada mengambilnya kembali dengan menjamurnya aturan dan regulasi, seperti dalam Birokrasi Mesin. Atau Birokrasi Mesin yang sangat diatur yang percaya dapat memberikan otonomi pekerjaan kepada pekerjanya, seperti dalam Birokrasi Profesional, melalui program kualitas hidup kerja yang terlalu ambisius. Kebingungan yang dihasilkan dapat membuat organisasi kurang efektif daripada jenis struktur murni, meskipun memiliki keterbatasan inherennya sendiri.

Namun, dalam beberapa kasus, organisasi tidak punya pilihan: faktor situasional yang kontradiktif yang tidak dapat mereka kendalikan memaksa mereka untuk mengadopsi hibrida yang tidak berfungsi. Kami melihat bukti ini dalam sistem sekolah, kepolisian, dan organisasi lain dengan operator terlatih, yang tampaknya membutuhkan Birokrasi Profesional tetapi didorong oleh kontrol eksternal yang terkonsentrasi (biasanya pemerintah) untuk mengambil karakteristik tertentu dari Birokrasi Mesin, yang merugikan kinerja mereka.

Namun, hibrida lain tampaknya sangat logis, indikasi kebutuhan untuk menanggapi lebih dari satu kekuatan yang valid pada saat yang sama—seperti orkestra simfoni, birokrasi profesional sederhana, yang dibahas dalam Bab 10, yang mempekerjakan musisi yang sangat terlatih dan sangat bergantung pada keterampilan standar mereka untuk menghasilkan musiknya tetapi juga membutuhkan pemimpin yang kuat, terkadang otokratis untuk menyatukan mereka menjadi unit yang terkoordinasi dengan erat.

Atau korporasi produk terkait, yang dibahas dalam Bab 11, yang perlu melakukan divisionalisasi tetapi juga harus mengoordinasikan fungsi-fungsi penting tertentu di dekat puncak strategis seperti dalam Birokrasi Mesin fungsional. Atau *adhocracy* kewirausahaan dari Bab 12, di mana kepala eksekutif, seorang ahli sendiri, mampu mempertahankan kemiripan kontrol pusat meskipun menggunakan tim proyek multidisiplin. Semua hibrida yang dibahas dalam lima bab sebelumnya ditunjukkan pada pentagon Gambar 13-1, masing-masing pada garis antara dua konfigurasi yang menjadi dasar karakteristiknya.

Hibrida Gambar 13-1 semuanya melibatkan dua konfigurasi. Tetapi tidak ada yang menghalangi kombinasi karakteristik dari tiga atau lebih konfigurasi. Jadi, satu kelompok

mahasiswa McGill menggambarkan rumah sakit pemulihan yang dikelola gereja yang efektif sebagai rumah sakit yang dikontrol ketat oleh kepala eksekutifnya—para mahasiswa menyebutnya sebagai "biarawati terbaik"—namun memiliki banyak aturan kerjanya sendiri, dan juga bergantung pada keterampilan staf medisnya. Di sini kita memiliki hibrida Birokrasi Struktur Sederhana-Mesin-Birokrasi Profesional. Kelompok McGill lainnya menggambarkan anak perusahaan dari perusahaan dagang Jepang sebagai "adhokrasi mesin profesional yang terdivisi." (Untung saja itu tidak sederhana!)

Apakah keberadaan hibrida semacam itu meniadakan teori tersebut? Memang benar bahwa semakin umum hibrida tersebut, semakin mereka harus disebut tipe murni dan konfigurasi dipperlakukan sebagai hibrida. Namun, keberadaan hibrida dalam suatu tipologi tidak meniadakannya. Selalu ada abu-abu di antara hitam dan putih. Teori tersebut tetap berguna selama membantu kita menggambarkan berbagai macam struktur, bahkan yang hibrida. Yang penting bukanlah bahwa teori tersebut selalu sesuai dengan kenyataan, tetapi membantu kita memahami kenyataan. Itulah tujuannya. Jika kita dapat menggambarkan perusahaan dagang Jepang dengan lebih baik dengan menggunakan istilah-istilah seperti adhokrasi, mesin, profesional, dan terdivisi, maka teori tersebut telah membantu kita.

Dengan mengidentifikasi simpul-simpulnya, kita dapat memetakan pentagon. Sejauh ini kita telah membicarakan hibrida hanya sebagai kombinasi di seluruh organisasi parameter desain dari konfigurasi yang berbeda. Namun, ada juga jenis hibrida lain, yang menggunakan konfigurasi yang berbeda di berbagai bagian organisasi. Dengan cara ini, dapat ada konsistensi dalam struktur setiap bagian, jika tidak dalam keseluruhan organisasi. Kita melihat contohnya dalam kasus surat kabar, dengan fungsi editorialnya terstruktur seperti Adhokrasi dan fungsi pencetakannya terstruktur seperti Birokrasi Mesin.

Apakah gagasan tentang struktur yang berbeda di berbagai bagian organisasi ini tidak konsisten dengan tema yang berjalan melalui lima bab sebelumnya, bahwa seluruh organisasi dapat dijelaskan dalam hal konfigurasi tunggal? Tidak harus. Ada kekuatan yang mendorong banyak sekali organisasi untuk mendukung satu konfigurasi secara keseluruhan. Tetapi dalam organisasi-organisasi ini, selalu ada kekuatan yang mendukung struktur yang berbeda di tempat yang berbeda. (Poin ini dicatat dalam Bab 2 hingga 5, dalam diskusi penutup dari masing-masing parameter desain oleh bagian organisasi.) Setiap bagian dari organisasi berjuang untuk struktur yang paling sesuai dengan kebutuhan khususnya sendiri, dalam menghadapi tekanan untuk menyesuaikan diri dengan struktur yang paling sesuai untuk keseluruhan organisasi, dan berakhir dengan semacam kompromi.

Kafetaria NASA, tidak diragukan lagi, dijalankan sebagai birokrasi, tetapi mereka mungkin terbukti lebih organik daripada kebanyakan; demikian pula, laboratorium penelitian General Motors tidak diragukan lagi lebih menyukai struktur Adhokrasi, tetapi mereka mungkin terbukti lebih birokratis daripada yang ada di NASA. Jadi, meskipun teori tersebut mungkin merupakan alat yang mudah digunakan untuk menggambarkan seluruh organisasi dalam bentuk tipe murni, deskripsi tersebut harus selalu dianggap sebagai penyederhanaan, yang harus diikuti oleh penyelidikan yang lebih dalam ke dalam struktur masing-masing bagian komponennya.

Dalam Bab 10, misalnya, dari lima konfigurasi, kami menemukan bahwa Birokrasi Profesional tampaknya paling baik untuk menggambarkan keseluruhan struktur rumah sakit umum. Tetapi kami juga mencatat bahwa staf pendukung cenderung terstruktur di sepanjang garis Birokrasi Mesin. Dan kemudian di Bab 12, kami mencatat bahwa fungsi penelitian mungkin paling baik digambarkan sebagai Adhokrasi. Birokrasi Profesional, pada dasarnya, benar-benar diterapkan pada misi klinis, meskipun yang paling kritis.

Tetapi bahkan ketika kita melihat secara mendalam dalam misi ini, kita menemukan berbagai saling ketergantungan, dengan variasi yang dihasilkan dalam penggunaan parameter desain. Rumah sakit menggunakan struktur yang sangat kompleks; untuk memahaminya secara menyeluruh, kita harus melihat secara mendalam semua bagian komponennya—tata graha, penelitian, dan pengobatan klinis, serta kebidanan, radiologi, dan pembedahan, serta pembedahan plastik, pembedahan kardiovaskular, dan pembedahan toraks.

Sekali lagi, kami menyimpulkan dengan menekankan bahwa kelima konfigurasi tersebut dimaksudkan untuk diperlakukan bukan sebagai lima sistem yang saling eksklusif, tetapi sebagai satu kesatuan, sebagai kerangka acuan atau teori terpadu—segi lima—untuk membimbing kita dalam mencoba memahami dan merancang organisasi dunia nyata yang kompleks.

13.4 KONFIGURASI SEBAGAI SISTEM MENGGAMBARKAN TRANSISI STRUKTURAL

Sistem konfigurasi juga dapat digunakan sebagai dasar untuk membantu kita memahami bagaimana dan mengapa organisasi melakukan transisi dari satu struktur ke struktur lainnya. Pembahasan kita tentang lima bab terakhir telah dibumbui dengan komentar tentang transisi tersebut—misalnya, dari Struktur Sederhana ke Birokrasi Mesin saat organisasi menua dan tumbuh, atau dari Adhokrasi Operasional ke Birokrasi Profesional saat organisasi lelah dengan inovasi dan berusaha untuk tenang. Semua faktor yang dibahas dalam bab-bab ini yang menyebabkan transisi dari satu konfigurasi ke konfigurasi lainnya dicatat pada pentagon, di sepanjang anak panah yang membentang di antara keduanya.

Dua pola utama telah muncul di antara transisi ini, keduanya terkait dengan tahapan dalam pengembangan struktural organisasi. Pola pertama berlaku untuk organisasi yang dimulai di lingkungan sederhana; pola ini mengalir di sekitar sisi kiri pentagon mulai dari atas. Sebagian besar organisasi memulai kehidupan mereka dengan sesuatu yang dekat dengan Struktur Sederhana. Saat mereka menua dan tumbuh, dan mungkin berada di bawah kendali eksternal, mereka cenderung memformalkan perilaku mereka dan akhirnya melakukan transisi pertama menuju Birokrasi Mesin.

Ketika organisasi-organisasi ini terus tumbuh, mereka pada akhirnya cenderung melakukan diversifikasi dan kemudian dapat memulai transisi struktural kedua, menuju Bentuk Terdivisi. Mereka mungkin berhenti di tengah jalan, dengan salah satu bentuk hibrida antara—seperti bentuk produk sampingan atau produk terkait—atau beralih sepenuhnya ke Bentuk Terdivisi murni.

Namun, seperti yang kita catat di Bab 11, ini mungkin terbukti sebagai struktur yang tidak stabil, dan tekanan mungkin muncul untuk transisi lain. Dalam pengakuan saling

ketergantungan divisi, organisasi dapat berkonsolidasi kembali menuju Birokrasi Mesin atau membangun hibrida baru dalam perjalanan menuju Adhokrasi. Tentu saja, sejumlah kekuatan lain dapat campur tangan untuk mengubah urutan ini. Jika lingkungan organisasi baru menjadi kompleks atau sistem teknisnya canggih, ia akan mendapati dirinya tertarik ke arah Adhokrasi alih-alih Birokrasi Mesin.

Demikian pula, jika organisasi dengan struktur seperti Birokrasi Mesin mendapati dirinya menghadapi kompleksitas yang lebih besar dan stabilitas yang lebih rendah, mungkin karena persaingan produk atau kebutuhan untuk menggunakan sistem teknis yang lebih canggih atau bahkan otomatis, maka organisasi tersebut juga akan cenderung bergeser ke arah Adhokrasi. Dan jika salah satu organisasi tahap selanjutnya tiba-tiba mendapati diri mereka berada dalam lingkungan yang tidak bersahabat, mereka akan cenderung kembali ke Struktur Sederhana untuk sementara. Jika kontrol eksternal malah menjadi kekuatan yang kuat, transisi akan dilakukan kembali ke Birokrasi Mesin.

Pola kedua di antara transisi berlaku untuk organisasi yang lahir di lingkungan yang kompleks. Pola ini dimulai di sisi kanan bawah pentagon dan kemudian bergerak ke atas dan ke kiri. Dalam hal ini, organisasi mengadopsi struktur Adhokrasi segera setelah lahir, ingin mengembangkan solusi inovatif untuk berbagai kemungkinan. Terkadang mereka tetap di sana, mungkin terkunci dalam lingkungan yang kompleks dan dinamis. Tetapi banyak yang ingin melarikan diri, dan beberapa sebenarnya mampu. Seiring bertambahnya usia, organisasi-organisasi ini menjadi lebih konservatif.

Dalam pencarian mereka untuk stabilitas, mereka memulai transisi ke birokrasi. Beberapa berkonsentrasi pada beberapa kemungkinan di mana mereka dapat menjadi ahli, dan menyusun diri mereka seperti Birokrasi Profesional. Yang lain fokus pada kemungkinan tunggal dan sederhana dan bergeser ke arah Birokrasi Mesin. Tentu saja, beberapa organisasi juga memulai lebih awal dengan Birokrasi Profesional, meniru struktur organisasi profesional mapan lainnya.

Mereka sering mempertahankan struktur ini sepanjang hidup mereka, kecuali jika rasionalisasi tugas profesional atau kontrol eksternal akhirnya mendorong mereka ke arah Birokrasi Mesin, atau keinginan untuk lebih banyak bereksperimen di pihak operator profesional mereka, mungkin cerminan dari dinamisme baru di lingkungan, mendorong mereka ke arah Adhokrasi. Perlu dicatat bahwa transisi struktural sering kali tertinggal dari kondisi baru yang memunculkannya. Perubahan struktural selalu sulit, memerlukan penataan ulang besar-besaran dalam pola perilaku yang mapan. Jadi ada kecenderungan untuk menolaknya.

Penolakan seperti itu, pada kenyataannya, menjelaskan banyak disfungsi yang ditemukan dalam struktur—seperti dalam kasus pengusaha yang berpegang pada Struktur Sederhana meskipun organisasinya telah tumbuh terlalu besar untuk itu, atau organisasi yang terus memformalkan meskipun lingkungannya, yang telah tumbuh kompleks dan dinamis, membutuhkan struktur yang lebih dekat dengan Adhokrasi. Struktur mereka mungkin konsisten secara internal, tetapi mereka telah melampaui kondisi yang mendukung mereka. Ketika kebutuhan akan perubahan struktural akhirnya diakui, organisasi memulai transisinya,

mungkin secara bertahap untuk melunakkan pukulan.

Kita melihat ini dalam kasus Birokrasi Mesin yang melakukan diversifikasi secara bertahap, melewati hibrida produk sampingan dan produk terkait dalam perjalanannya menuju Bentuk Divisi yang murni. Namun, beberapa organisasi tidak pernah menyelesaikan transisi; mereka tetap berada dalam keadaan hibrida sementara karena mereka mengalami kekuatan yang saling bertentangan—kekuatan baru yang menuntut perubahan, kekuatan lama yang menuntut retensi struktur saat ini. Dengan demikian, banyak perusahaan tetap berada dalam hibrida produk sampingan atau produk terkait secara permanen: mereka telah melakukan diversifikasi, tetapi saling ketergantungan tetap ada di antara lini produk mereka.

Namun, ketika kekuatan yang menuntut perubahan tidak ambigu, transisi mungkin paling baik dilakukan dengan cepat dan tegas. Bergoyang di antara dua konfigurasi—yang lama, yang mapan tidak lagi sesuai dan yang baru, yang tidak pasti yang sekarang diperlukan—mengarah pada semacam skizofrenia organisasi yang mungkin merupakan keadaan yang paling merusak dari semuanya. Sebagai penutup, kita telah melihat dalam diskusi ini sejumlah penerapan dari kelima konfigurasi kita sebagai satu sistem atau teori. Bersama-sama, kelima konfigurasi tersebut membantu kita memahami bagaimana organisasi dapat dirancang untuk mencapai efektivitas. Namun, baik konfigurasi tersebut maupun pentagon yang mewakili konfigurasi tersebut sebagai suatu sistem tidak sepenuhnya membatasi realitas kita—tidak hanya dari kemungkinan desain organisasi, tetapi juga dari cara-cara menuju efektivitas organisasi.

Hingga Enam... dan Selanjutnya

Apakah ada konfigurasi keenam? Nah, pelangi tetap hanya memiliki lima warna. Namun, planet-planet ternyata berjumlah lebih dari lima. Kita bahkan tampaknya hampir mengenali indra keenam itu. Jadi, mengapa tidak konfigurasi keenam? Tentu saja, asalkan konfigurasi itu mempertahankan harmoni teori kita: konfigurasi itu harus memiliki mekanisme koordinasinya sendiri yang unik, dan bagian keenam organisasi yang baru harus mendominasinya.

Kita memang memiliki kandidat untuk konfigurasi keenam itu—satu, pada kenyataannya, yang muncul, seperti yang lain, berulang kali dalam buku ini. Konfigurasi itu muncul dalam sosialisasi dan indoktrinasi di Bab 2, kemudian entah bagaimana hilang dalam Birokrasi Profesional di Bab 10; konfigurasi itu dengan cepat dilewati dalam penyebutan demokrasi organisasi sukarelawan di Bab 5; konfigurasi itu disinggung dalam penyebutan kesetiaan dan identifikasi organisasi di berbagai tempat; salah satu karakteristik dasarnya—kepemimpinan yang karismatik—dibahas di bawah Struktur Sederhana di Bab 8.

Selain itu, pekerjaannya sering kali sederhana dan rutin, seperti dalam Birokrasi Mesin, para anggotanya sering kali berfungsi dalam sel atau kantong yang semi-otonom, seperti dalam Bentuk Terdivisi, dan mereka siap untuk bekerja sama satu sama lain seperti para anggota Adhokrasi. Gabungan dari kelima konfigurasi tersebut jelas merupakan sinyal untuk memperkenalkan yang keenam.

Konfigurasi Misionaris memiliki mekanisme koordinasi utamanya sendiri—sosialisasi, atau, jika Anda suka, standarisasi norma—dan parameter desain utama yang sesuai,

indoktrinasi, serta bagian keenam dan utama dari organisasi, ideologi. Memang, ideologi adalah bagian yang hidup (jika tidak bernyawa secara teknis) dari setiap organisasi, setidaknya bagian yang jelas bagi mereka yang memiliki indra keenam yang sulit dipahami itu. Pengunjung yang jeli ""merasakan""-nya dengan segera. Ideologi—di sini merujuk pada sistem kepercayaan tentang organisasi itu sendiri, bukan kepercayaan masyarakat di sekitarnya—mewakili kekuatan penting keenam pada setiap organisasi, menuju rasa misi: tarikan untuk menyebarkan agama atas nama organisasi. (Oleh karena itu, ideologi dapat digambarkan sebagai lingkaran cahaya yang mengelilingi seluruh logo kita, dan tarikan untuk menyebarkan agama sebagai anak panah yang memancar secara radial dari lingkaran cahaya ini.)

Biasanya ini adalah salah satu tarikan di antara banyak tarikan, dalam beberapa kasus cukup kuat untuk melapisi karakteristik misionaris pada apa yang seharusnya menjadi sesuatu yang mendekati salah satu konfigurasi murni lainnya. Lebih sering, mungkin, dalam organisasi saat ini, tarikan ideologi hilang dalam tarikan yang lebih kuat untuk menstandarisasi, membalkanisasi, dan seterusnya. Namun, tarikan untuk menyebarkan agama juga dapat mendominasi, sehingga memunculkan bentuk konfigurasi Misionaris yang relatif murni.

Misionaris murni dibangun di sekitar misi yang menginspirasi—untuk mengubah masyarakat dengan cara tertentu, atau untuk mengubah anggota organisasi itu sendiri, atau hanya untuk memberi mereka pengalaman unik—dan serangkaian kepercayaan dan norma yang menyertainya. Dalam hal terakhir ini, Misionaris merupakan bentuk birokrasi, karena ia berkoordinasi berdasarkan standarisasi norma. Dalam pengertian itu, ia juga tidak fleksibel dan tidak adaptif: misinya harus khas dan menginspirasi, tetapi baik misi maupun seperangkat norma yang melingkupinya—"kata" itu sendiri—tidak dapat diubah. Memang, beberapa Misionaris bermaksud mengubah semua organisasi kecuali diri mereka sendiri!

Namun, dalam hal lain, Misionaris sangat berbeda dari bentuk birokrasi kita yang lain. Di atas segalanya, strukturnya sangat longgar. Setelah anggota barunya disosialisasikan dan diindoktrinasi dengan baik, membangun kesetiaan mereka yang tak terbagi, mereka dapat dipercaya untuk melaksanakan pekerjaan mereka tanpa kendali birokrasi konvensional. Dengan kata lain, kendali "normatif" lebih dari cukup untuk mencapai sebagian besar koordinasi yang dibutuhkan.

Memang, kesetiaan seperti itu hanya dapat dipertahankan dengan mempercayai semua anggota secara setara, yang mengharuskan penghapusan kendali ini. Ini juga membutuhkan misi sederhana dan sistem teknis sederhana, keduanya bebas dari kebutuhan akan keterampilan ahli dan semua perbedaan status yang menyertainya.

Dari ciri-ciri dasar ini muncul hampir semua karakteristik Misionaris murni lainnya. Pembagian kerja yang longgar terjadi di seluruh bagian, dengan rotasi pekerjaan sebagai pengganti spesialisasi pekerjaan, dan perbedaan minimal atau bahkan tidak ada antara manajer dan operator atau antara lini dan staf.

Organisasi mencapai bentuk desentralisasi yang paling murni, tanpa kelompok istimewa sama sekali (menjadikannya konfigurasi yang paling mendekati cita-cita demokrasi, meskipun kepemimpinan yang kuat dan karismatik—dan Struktur Sederhana—harus ada sebagai syarat awal untuk menciptakan ideologi tersebut sejak awal). Pengelompokan

didasarkan pada pasar (yaitu, misi) dalam satu unit yang relatif kecil. Jika organisasi tumbuh lebih besar, ia akan cenderung terus membagi dirinya menjadi unit-unit kecil (atau kantong-kantong), masing-masing otonom kecuali untuk berbagi ideologi yang sama. Itu karena kontak pribadi adalah satu-satunya cara untuk mempertahankan ideologi yang kuat.

Selain karakteristik struktural ini, Misionaris murni cenderung menunjukkan tidak adanya orang lain: hampir tidak ada pengawasan langsung atau standarisasi pekerjaan atau keluaran atau keterampilan, karenanya hierarki minimal, tidak ada teknostruktur, hampir tidak ada garis tengah, dan hampir tidak ada formalisasi, pelatihan luar, perencanaan tindakan, dan kontrol kinerja. Penyesuaian bersama apa pun yang diperlukan untuk memperkuat standarisasi norma dapat dicapai secara informal, dengan sedikit kebutuhan untuk perangkat penghubung semiformal. Dengan kata lain, di sini kita memiliki konfigurasi parameter desain (dan faktor situasional) yang tidak kurang konsisten daripada yang lain—dan, dalam arti harfiah, jauh lebih harmonis.

Kita jelas dapat menemukan sesuatu yang mendekati konfigurasi Misionaris murni dalam organisasi sukarelawan dengan sistem kepercayaan yang kuat—kibbutzim tradisional Israel, gerakan dan sekte keagamaan ideologis, partai politik revolusioner, kelompok seperti Alcoholics Anonymous, dan seterusnya. Namun, karakteristik Misionaris juga muncul dalam organisasi yang lebih konvensional, ketika mereka mengembangkan ideologi mereka sendiri yang kuat dan unik—seperti di universitas kota kecil yang sangat idealis, atau perusahaan manufaktur yang karyawannya benar-benar percaya pada produknya yang unik dan dibuat dengan cermat.

Memang, minat saat ini dalam organisasi perusahaan Jepang berputar di sekitar karakteristik Misionarisnya yang pada dasarnya, yang sangat kontras dengan Birokrasi Mesin di Barat. Barat tidak pernah memiliki era Misionaris, di mana konfigurasi itu sedang menjadi mode. Namun, mungkin keturunan kita, dalam keinginan mereka untuk lepas dari ketidakstabilan dan hubungan impersonal di zaman "pasca-adhokratik" mereka, akan semakin beralih ke ideologi dan konfigurasi Misionaris dalam penataan organisasi mereka.

Satu hal terakhir. Mengapa memperkenalkan konfigurasi keenam pada titik ini dalam diskusi kita? Demi kepentingannya sendiri, tentu saja, karena hal itu penting dalam penataan organisasi yang efektif dan tampaknya ditakdirkan untuk menjadi semakin penting. Segi lima kita seharusnya dianggap sebagai segi enam. Namun, ada alasan lain juga: karena pembaca harus mempertanyakan satu premis utama buku ini.

Sepanjang pembahasan, kami telah menyiratkan bahwa penataan organisasi yang efektif adalah semacam teka-teki gambar. "Berikut ini potongan-potongannya—lima bagian organisasi, lima mekanisme koordinasi, sembilan parameter desain, empat set faktor situasional. Sekarang mari kita lihat bagaimana semuanya saling terkait. Lihatlah, ternyata ada lima cara. Untuk merancang organisasi yang efektif, Anda harus memilih salah satu dari lima gambar ini. Atau setidaknya menyusun gabungan logis dari kelima gambar tersebut. Anda mendefinisikan situasi Anda dan kemudian memasukkannya ke dalam kotak-kotak (seperti yang dilakukan Birokrasi Profesional terhadap kliennya)."

Faktanya, ini masuk akal bagi banyak organisasi (seperti halnya bagi sebagian besar

klien Birokrasi Profesional). Namun tidak semua. Beberapa perlu melepaskan diri dari solusi standar (seperti halnya klien yang memiliki masalah unik, dan karenanya lebih baik mencari Adhokrasi sebagai gantinya). Dengan kata lain, organisasi-organisasi ini harus membuat konfigurasi mereka sendiri—bermain "Lego" dengan potongan-potongan alih-alih teka-teki—membangun struktur baru yang tidak terpikirkan, tetapi sama-sama konsisten.

Jadi, kami menawarkan hipotesis akhir tentang efektivitas organisasi, yang, meskipun sesuai dengan seruan orang lain untuk keselarasan dan konsistensi, melampaui mereka. Kami menyebutnya hipotesis penciptaan: penataan yang efektif terkadang memerlukan penciptaan konfigurasi baru, kombinasi asli namun konsisten dari parameter desain dan faktor situasional. Tidak setiap organisasi dapat menciptakan bentuk struktural yang sama sekali baru. Namun, beberapa, agar benar-benar efektif, harus melakukannya. Itulah sebabnya mereka yang memiliki keajaiban sejati berpikir lebih dari lima.

Maka perlu diceritakan bahwa suatu hari di usia tuanya, ketika Ibu Raku turun dari kantornya yang berada di lantai lima puluh lima untuk memimpin upacara peletakan batu pertama pabrik terbesar Ceramico yang pernah ada, ia terpeleset saat menyekop dan jatuh ke lumpur. Rasa jijiknya karena telah mengotori gaunnya tiba-tiba tergantikan oleh rasa nostalgia yang mendalam, karena ia menyadari bahwa ini adalah kontak pertamanya yang sesungguhnya dengan bumi sejak hari-harinya di studio. Tiba-tiba muncul kesadaran bahwa membuat pot lebih penting daripada menghasilkan uang. Maka organisasi tersebut mengambil misi baru—membuat pot yang cantik namun fungsional dengan tangan—dan mengembangkan struktur baru untuk mencerminkan ideologi barunya. Sebagai tindakan terakhirnya sebagai presiden, Ibu Raku mengubah nama organisasi tersebut untuk terakhir kalinya—menjadi Potters of the Earth.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, A., & Siladjaja, M. (2025). Organizational culture transformation & performance in digital era. *Dinasti International Journal of Management Science*, 6(5), 1269–1275.
- Al Nakeeb, A. A. R., [et al.]. (2024, January). Human resource management practices for effective organizational change: A review of research in Western and non-Western countries. *Foundations of Management*, 16(1), 7–24.
- Ala, M., Amah, E., & Amah, C. (2024). Organization design and organizational sustainability: Theoretical perspective. *African Journal of Business and Economic Development*, 4(5), 15–24.
- Andersen, T. B., & Sørensen, C. H. (2022). Adaptive structures in multinational enterprises: Balancing global integration and local responsiveness. *Journal of International Business Studies*, 53(2), 245–267.
- Bennett, R. J., & Lee, S. Y. (2023). Employee voice and innovation: The mediating role of psychological safety. *Human Resource Management Review*, 33(3), 100842.
- Betti, L., Gallo, L., & Wachs, J. (2024). The dynamics of leadership and success in software development teams [Preprint]. *arXiv*.
- Caligiuri, P., Caprar, D. V., Sbaa, M. Y., Milosevic, M., MacGregor Peralta, J., & Griffith, R. (2022). Assessing cross-cultural performance: Beyond just “being there”, revisited. *International Journal of Cross Cultural Management*, 22(3), 413–431.
- Chen, L., & Wang, X. (2024). Transformational HRM practices and organizational agility: A social exchange perspective. *Asia Pacific Journal of Management*, 41(1), 123–145.
- Dewi, M. S., Ghalib, S., Said, L. R., & Sopiana, Y. (2025, January 26). From structure to strategy: How organization design influences innovation and performance in MSMEs. *Journal of Ecohumanism*, 4(10).
- Dollard, T. S., & Bailey, M. F. (2021). Building psychosocial safety climate in turbulent times. *Journal of Applied Psychology*.
- Duarte, P., & Gomes, P. (2023). Sustainability-driven innovation culture: A cross-sectoral study. *Sustainability*, 15(4), 2267.
- Eckhard, S., Jankauskas, V., Leuschner, E., et al. (2023). The performance of international organizations: A new measure and dataset. *Review of International Organizations*, 18, 753–776.
- Ehsan, S., & Malik, A. (2024). Digital platforms and employee engagement: Evidence from remote work settings. *Journal of Management Information Systems*, 41(2), 310–334.

- Fischer, N., & Mueller, J. (2022). Structural ambidexterity: Integrating exploitation and exploration in networked organizations. *Organization Science*, 33(5), 1189–1208.
- Global work in a rapidly changing world: Implications for MNEs and individuals. (2023). *Journal of World Business*, 58(1), Article 101365.
- González, R., & Pérez, M. (2023). Cultural intelligence and team innovation outcomes. *Journal of Organizational Behavior*, 44(6), 685–702.
- Hasan, Q., & Rahman, T. (2024). Leadership paradoxes in digital transformation: Evidence from the banking sector. *Strategic Management Journal*, 45(3), 589–612.
- Hidayat, M., & Basuil, D. A. (2024). Strategic human resource planning in the era of digital transformation. *Management Studies and Business Journal (PRODUCTIVITY)*, 1(1), 130–137.
- Irsyad, M., & Junaidi, J. (2024). Organization design and behavior in forming a productive work culture at SDIT Haji Jalaluddin. *AL WIJDĀN Journal of Islamic Education Studies*, 9(3), 413–433.
- Ivanova, E., & Petrova, S. (2022). Knowledge sharing as mediator between organizational culture and performance. *Academy of Management Perspectives*, 36(1), 75–89.
- Jones, M. L., & Smith, K. (2025). Ethical leadership in hybrid teams: A longitudinal study. *Journal of Business Ethics*, 167(2), 301–318.
- Karafakioglu, E., & Findikli, M. A. (2024, March). The mediating role of work engagement in the relationship between digital leadership and innovative behavior and organizational agility. *International Journal of Organizational Leadership*, 13(1).
- Kumar, V., & Banerjee, P. (2023). HR analytics and organizational decision-making: A maturity model. *International Journal of Human Resource Management*, 34(7), 1450–1478.
- Li, J., & Zhao, Y. (2024). Innovation ambidexterity and firm performance: The role of top management team heterogeneity. *Journal of Product Innovation Management*, 41(5), 312–332.
- Martinez, A., & Santos, R. (2023). Gamification in HRM: Enhancing employee learning and engagement. *Human Resource Management Journal*, 33(1), 76–94.
- Nguyen, H. T., & Tran, P. (2024). Cross-cultural leadership and digital readiness: A medium-size enterprises' study. *Journal of World Business*, 59(2), 101457.
- O'Neill, T. A., & Salas, E. (2022). Team reflexivity and innovation performance in agile teams. *Group & Organization Management*, 47(4), 599–627.
- Organizational digital transformation: From evolution to future trends. (2023). *Emerald Insight*.
- Peters, J., & van Knippenberg, D. (2023). Shared leadership and team creativity: The role of

- emergent coordination. *Journal of Management*, 49(6), 1609–1635.
- Qureshi, S. U., & Lee, C. (2024). Artificial intelligence adoption in HRM: Opportunities and challenges. *Human Resource Management International Digest*, 32(4), 19–21.
- Rossi, F., & Bianchi, E. (2023). Servant leadership and organizational resilience in crisis contexts. *Administrative Sciences*, 13(2), 48.
- Singh, A., & Gupta, R. (2025). Hybrid working models: Implications for organizational culture and employee well-being. *Journal of Applied Psychology*, 110(1), 1–18.
- The role of leadership in digital transformation: A paradox way to improve operational performance. (2024). *Emerald Insight*.
- The strategic advantage of innovative organizational culture... (2024). *Journal of Management & Organization*.
- Tine Köhler & Jose M. Cortina. (2024). Team science as interprofessional collaborative research practice: A systematic review. *Journal of Investigative Medicine*.
- Verma, S., & Patel, D. (2024). Digital talent management and organizational performance: A pathway through innovation culture. *Strategic HR Review*, 23(3), 127–132.

ORGANISASI YANG EFEKTIF

Desain, Struktur dan Konfigurasi Organisasi

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

BIO DATA PENULIS



Penulis memiliki berbagai disiplin ilmu yang diperoleh dari Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang. dan dari Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga. Disiplin ilmu itu antara lain teknik elektro, komputer, manajemen dan ilmu sosiologi. Penulis memiliki pengalaman kerja pada industri elektronik dan sertifikasi keahlian dalam bidang Jaringan Internet, Telekomunikasi, Artificial Intelligence, Internet Of Things (IoT), Augmented Reality (AR), Technopreneurship, Internet Marketing dan bidang pengolahan dan analisa data (komputer statistik).

Penulis adalah pendiri dari Universitas Sains dan Teknologi Komputer (Universitas STEKOM) dan juga seorang dosen yang memiliki Jabatan Fungsional Akademik Lektor Kepala (Associate Professor) yang telah menghasilkan puluhan Buku Ajar ber ISBN, HAKI dari beberapa karya cipta dan Hak Paten pada produk IPTEK. Sejak tahun 2023 penulis tercatat sebagai Dosen luar biasa di Fakultas Ekonomi & Bisnis (FEB) Universitas Diponegoro Semarang. Penulis juga terlibat dalam berbagai organisasi profesi dan industri yang terkait dengan dunia usaha dan industri, khususnya dalam pengembangan sumber daya manusia yang unggul untuk memenuhi kebutuhan dunia kerja secara nyata.



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

PENERBIT :

YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK
Jl. Majapahit No. 605 Semarang
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144
Email : penerbit_ypat@stekom.ac.id

ISBN 978-634-7227-18-8 (PDF)



9

786347

227188